

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ulepszenia strategii politycznych i programów w zakresie efektywności energetycznej na poziomie odbiorców końcowych (opinia z inicjatywy własnej)**

(2009/C 318/08)

Sprawozdawca: **Claudio CAPPELLINI**

Dnia 10 lipca 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

„ulepszenia strategii politycznych i programów w zakresie efektywności energetycznej na poziomie odbiorców końcowych” (opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 września 2009 r. Sprawozdawcą był Claudio CAPPELLINI.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 126 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Podczas minionej kadencji Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) angażował się w różne obszary polityki europejskiej związane z efektywnością energetyczną i ich różnorodne aspekty (wymiar zewnętrzny, krótko- i długoterminowe wyzwania energetyczne, polityka zaopatrzenia w energię i polityka bezpieczeństwa) w ramach polityki energetycznej ukierunkowanej na kryteria oszczędności i zrównoważonego rozwoju. EKES zwraca uwagę na znaczenie propagowania i podkreślania wyników organizowanych przez niego Dni Efektywności Energetycznej przy współpracy wszystkich zainteresowanych podmiotów, odbiorców końcowych i państw członkowskich. W związku z tym zwraca się do Komisji Europejskiej i nowo wybranego Parlamentu Europejskiego o zdecydowane zastosowanie zaleceń przedstawionych już w poprzednich opiniach<sup>(1)</sup>.

1.2 EKES uważa ponadto, że realizacja polityki energetycznej mającej na celu promowanie efektywności energetycznej i nowych czystych technologii może być nie tylko rozwiązaniem problemu ochrony środowiska, lecz przyczynić się również do zmniejszenia zależności od dostaw energii oraz pomóc w poniesieniu wysokich kosztów surowców i zmniejszeniu ich wpływu na odbiorców końcowych.

EKES zaleca wzmocnienie wysiłków na rzecz systematycznego zaangażowania odbiorców końcowych (zwłaszcza konsumentów i małych przedsiębiorstw) w wypełnianie nowych zobowiązań ustanowionych przez Radę Europejską w marcu 2007 r. i w zwalczanie obecnego kryzysu gospodarczego.

1.3 Komitet uważa, że krajowe i europejskie partnerstwo społeczne może sprzyjać większemu zaangażowaniu odbiorców końcowych energii, zwłaszcza małych przedsiębiorstw, ich stowarzyszeń, form partnerstwa publiczno-prywatnego na szczeblu lokalnym oraz spółdzielni, na rzecz większego przyczynienia się do osiągnięcia europejskich celów w zakresie efek-

tywności energetycznej i zielonej gospodarki. Jeżeli zaangażowanie to zostanie włączone w bardziej odpowiednie ramy – na przykład europejskiego programu dialogu społecznego, również typu sektorowego – może się ono skutecznie przyczynić do wzrostu zatrudnienia i stworzenia nowych zawodów wymagających kwalifikacji, związanych z sektorem energii i rozpowszechnieniem nowych usług.

1.4 EKES uważa, że decyzja o umocnieniu europejskiego wymiaru polityki energetycznej powinna zachęcić również do rozwinięcia na rynku wewnętrznym i na rynkach krajowych strategii rozwoju zrównoważonego oraz do szerszej współpracy naukowo-technicznej zdolnej ożywić inwestycje publiczne i prywatne, w tym formy wzmocnionej współpracy między państwami członkowskimi UE.

1.5 EKES jest rozczarowany i zaniepokojony niedoborem jednolitych, szczegółowych informacji i danych na temat efektywności energetycznej w końcowym wykorzystaniu energii, w tym danych historycznych dostępnymi na szczeblu europejskim dla odbiorców końcowych, co utrudnia opracowanie solidnych i zharmonizowanych wskaźników statystycznych.

EKES z zaniepokojeniem odnotowuje, że państwa członkowskie nie przygotowały w odpowiednim czasie krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii (NEEAP), tak jak przewiduje przedmiotowa dyrektywa.

1.6 EKES uważa, że dla całościowego, jednolitego i skuteczniejszego wdrożenia na szczeblu krajowym polityki europejskiej w zakresie efektywności energetycznej pilnie potrzebne jest wprowadzenie przy współpracy z Komisją Europejską i państwami członkowskimi, po uprzednich systematycznych konsultacjach z przedstawicielami odbiorców końcowych, wspólnego europejskiego systemu monitorowania zgodnego z zasadą równego traktowania, przejrzystości i porównywalności rachunków za energię.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 54; Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 87; Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 84; Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 8.

1.7 Komitet jest ponadto zdania, że by poprawić realizację europejskiej polityki w zakresie efektywności energetycznej, konieczne jest wzmocnienie jej aspektu sektorowego w celu umożliwienia jej ściślejszego monitorowania i dogłębniejszej analizy oddziaływania na jej temat. Wpływ polityki energetycznej różni się w zależności od rodzaju działalności gospodarczej zarówno w wypadku przedsiębiorstw zużywających energię (które mają różne problemy w zależności od wielkości zużycia, typu procesów itp.), jak i przedsiębiorstw działających w różnych sektorach łańcucha energetycznego (na przykład producentów i instalatorów urządzeń, dostawców usług energetycznych, przedsiębiorstw budowlanych itp.), które mają olbrzymi, lecz dotychczas niewykorzystany potencjał w zakresie oszczędności energii.

1.8 EKES jest ponadto przekonany, że europejskie programy (program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji, Intelligentna Energia – Europa (IEE) itp.) wymagają pilnie uproszczenia, większego zaangażowania odbiorców końcowych oraz mniej rozproszonych i bardziej zintegrowanych ram działania (na przykład takich jak w wypadku programu ECAP). EKES proponuje zatem nowy zintegrowany program, który może lepiej skoordynować działania na rzecz odbiorców końcowych.

EKES apeluje do UE, państw członkowskich i przedsiębiorstw o wystarczające inwestycje w badania stosowane i ich transfer do odbiorców końcowych, w oszczędności wynikające z zastosowania nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) w zawodach technicznych i zaawansowanych technicznie oraz w rozwój i innowację w dziedzinie energetyki, a także zaleca na tym polu całościową współpracę nastawioną na integrację.

1.9 EKES uważa, że pilnie potrzebne jest stworzenie przez UE instrumentów i kierunków polityki podatkowej, a także mechanizmów dostępu do kredytów, mogących w większym stopniu przyczynić się do oszczędności energii, co pomoże wszystkim odbiorcom końcowym, zwłaszcza MŚP i partnerstwom publiczno-prywatnym, które samodzielnie bądź zbiorowo stosują bardziej wydajne i zrównoważone modele produkcji.

Mając świadomość kluczowej roli kształcenia i szkolenia w propagowaniu kultury efektywności energetycznej na szczeblu europejskim, EKES proponuje zapoczątkowanie nadzwyczajnych konsultacji z partnerami społecznymi i wszystkimi zainteresowanymi stronami na szczeblu krajowym i europejskim w celu ponownego ukierunkowania dostępnych środków finansowych UE poprzez umocnienie profili i umiejętności związanych z efektywnością energetyczną, a także w celu doinformowania i podniesienia świadomości całego społeczeństwa.

## 2. Cele dyrektywy 2006/32/WE

2.1 Celem dyrektywy 2006/32/WE jest:

- zwiększenie efektywności energetycznej w końcowym wykorzystaniu energii w celu przyczynienia się do bezpieczeństwa dostaw energii;

- zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> i innych gazów cieplarnianych w celu stawienia czoła zmianom klimatu oraz wykorzystanie w sposób efektywny kosztowo możliwości dokonania oszczędności energii poprzez pobudzenie do innowacji i konkurencyjności.

By to osiągnąć, dyrektywa przewiduje pewne cele ogólne, takie jak:

- wytyczenie dla państw członkowskich orientacyjnych celów w zakresie oszczędności energii oraz stworzenie odpowiednich mechanizmów ich osiągnięcia;
- zdefiniowanie ram instytucjonalnych, finansowych i prawnych w celu usunięcia barier i niedoskonałości rynku, które utrudniają wydajne wykorzystanie końcowe energii;
- stworzenie warunków do rozwoju rynku usług energetycznych, zwłaszcza dla MŚP;
- realizacja ogólnego orientacyjnego celu oszczędności energii na szczeblu krajowym, wynoszącego 9 % w dziewiątym roku wdrażania dyrektywy, poprzez usługi energetyczne i inne środki zwiększające efektywność energetyczną.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Dyrektywa 2006/32/WE nie została wdrożona w sposób adekwatny do ambitnych celów wytyczonych pierwotnie przez KE z powodu:

- czasami zbyt mało skutecznych i łatwych do obejścia środków w procesie transpozycji na szczeblu krajowym;
- mało spójnych i skutecznych planów krajowych oraz środków transpozycji na szczeblu krajowym w stosunku do postanowień dyrektywy;
- w niewielkim stopniu skoordynowanych, fragmentarycznych programów i środków im towarzyszących;
- braku jednolitych danych i informacji niezbędnych do prowadzenia monitoringu i sporządzenia analizy oddziaływania dyrektywy na użytkowników końcowych, a także nieadekwatności i nieumiejętności dostarczenia elementów przydatnych do spójnego i zrównoważonego rozwoju efektywności energetycznej w UE.

Obecne doświadczenia pokazują, że jedynie niektóre z 27 państw członkowskich Unii Europejskiej prowadziły solidną i usystematyzowaną politykę energetyczną zachęcającą do efektywności energetycznej i rozwoju źródeł odnawialnych, rozpoczynając proces tworzenia nowych sektorów związanych z tymi technologiami i przyczyniając się tym samym do obniżenia kosztów energii dla małych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

W zielonej księdze - W kierunku bezpiecznej, zrównoważonej i konkurencyjnej europejskiej sieci energetycznej<sup>(1)</sup>, Komisja opowiada się za ustanowieniem europejskiego operatora sieci energetycznych.

W swych trzech przyjętych ostatnio opiniach<sup>(2)</sup> EKES stwierdził, że należy przeprowadzić badania dotyczące możliwości ustanowienia na potrzeby wspólnej polityki energetycznej europejskiej usługi świadczonej w interesie ogólnym. EKES wyraża w tych opiniach zasadniczo zdanie, że rozważania na ten temat należy podjąć odpowiednio wcześniej, gdyż usługi takie są wyrazem europejskiej solidarności w zmaganiach z wyzwaniami, przed jakimi stoi Unia Europejska w tak istotnych dziedzinach działań międzynarodowych bądź transnarodowych, jak bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię, zarządzanie zasobami wodnymi, ochrona różnorodności biologicznej, zachowanie wysokiej jakości powietrza, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne itd. W wyniku ustanowienia takich usług wspólnotowych użytkownicy końcowi mogliby sobie zdać sprawę ze spoczywającej na nich odpowiedzialności.

### 3.2 Odbiorcy końcowi a europejska wizja polityki energetycznej

Duże opóźnienie niektórych państw członkowskich w realizacji celów efektywności energetycznej i wciąż trwający poważny kryzys gospodarczy potwierdzają pilną potrzebę bardziej skoordynowanych, zaplanowanych i ustrukturyzowanych działań mających na celu udostępnienie środków przez Wspólnotę Europejską i państwa członkowskie, a także przyczynienie się do ożywienia inwestycji publicznych i prywatnych. Strategia i wizja rozwoju zrównoważonego oparta na zasadach efektywności, rozproszonego wytwarzania oraz nowych czystych źródeł energii (w tym biomasy), a także wymiana wyników przez państwa członkowskie i przedstawicieli odbiorców końcowych na szczeblu europejskim mogą się przyczynić do zapobieżenia fragmentacji działań badawczych, które są niezbędne wraz ze wzmocnionymi wysiłkami na szczeblu międzynarodowym.

Istotnym aspektem przeciwdziałania kryzysowi gospodarczemu oraz ożywienia polityki efektywności energetycznej i związanej z nią polityki inwestycji jest ponowne rozważenie europejskiej polityki podatkowej i kredytowej pod kątem odbiorców końcowych, sektora kredytowego, podmiotów gospodarczych w sektorze energetycznym i zainteresowanych organów administracji na szczeblu lokalnym przy jednoczesnym wsparciu rozwoju systemu przedsiębiorstw usług energetycznych na szczeblu europejskim.

### 3.3 Kultura efektywności energetycznej oraz nowa wiedza na ten temat z punktu widzenia odbiorców końcowych

Oczywisty jest niedobór informacji ogólnych i sektorowych oraz wspólnej oceny oddziaływania na temat strategii politycznych UE w zakresie efektywności energetycznej z punktu widzenia odbiorców końcowych (zwłaszcza MŚP i innych zainteresowanych stron). Brakuje również metod służących do

zweryfikowania spójności celów międzynarodowych z europejskimi oraz monitorowania wyników uzyskanych przez tychże odbiorców.

Na podstawie pierwszej kontroli przeprowadzonej w niektórych państwach członkowskich Komitet odnotowuje, że dostępność danych na temat produkcji przemysłowej i zużycia energii jest bardzo ograniczona z powodu braku szczegółowych informacji.

W związku z tym konieczne jest rozpoczęcie badań próby w celu zgromadzenia i opracowania danych oraz wskaźników potrzebnych do monitorowania i oceny efektywności energetycznej w wykorzystaniu końcowym energii i w usługach, tak by można było zmierzyć wpływ dyrektywy na strategie i działania prowadzone w każdym z państw członkowskich.

### 3.4 Wskaźniki efektywności energetycznej i potrzeby odbiorców końcowych

Powołując niezależną grupę zadaniową skupiającą ekspertów, Komisja Europejska i państwa członkowskie mogłyby wesprzeć opracowywanie zharmonizowanych i wiarygodnych wskaźników, dzięki którym możliwe byłoby oszacowanie oszczędności energii poczynionych między innymi dzięki zastosowaniu nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Opracowanie łatwych do zrozumienia wskaźników może stanowić gwarancję dla odbiorców końcowych, którzy mogą z kolei odpowiednio z nich skorzystać. Podejście to przyczyniłoby się również do zahamowania coraz częstsze oszukiwania lub wprowadzającego w błąd użycia pojęcia „zielonej” bądź „czystej” energii, jako zwykłej strategii marketingowej bez widocznego i wymiernego uzasadnienia w postaci zaoszczędzonej energii i ograniczenia emisji, co zapobiegłoby również nieuczciwym praktykom handlowym.

3.5 Zintegrowany system monitorowania i obserwacji wspólny dla wszystkich państw członkowskich umożliwiłby Unii Europejskiej i państwom członkowskim przede wszystkim:

- przyznanie odpowiedniego znaczenia europejskiej grupie zadaniowej skupiającej ekspertów i sieci niezależnych organów efektywności energetycznej z myślą o odbiorcach końcowych, a zwłaszcza przedsiębiorstwach, MŚP i zakładach rzemieślniczych;
- sporządzanie sprawozdań okresowych na temat polityki UE i jej wpływu na odbiorców końcowych (zwłaszcza MŚP);
- stworzenie łatwo dostępnej i łatwej w użyciu platformy informacyjnej w większej liczbie języków oraz utrwalenie i polepszenie kontaktów między organizacjami przedstawicielskimi na szczeblu krajowym i europejskim oraz najważniejszymi zainteresowanymi stronami.

### 3.6 Wylimitowanie opóźnień i niedociągnięć w opracowywaniu NEEAP

Krajowe plany działania (NEEAP) nie wskazują na duże i poważne zaangażowanie (często okazują się bardzo ogólne, brakuje w nich optymalnych danych i wskaźników naukowych potrzebnych do prawidłowej oceny potencjalnego wpływu przewidzianych środków służących do realizacji celów dyrektywy) państw członkowskich w osiąganiu celów wytyczonych w dyrektywie, szczególnie w odniesieniu do zmniejszenia zużycia w najważniejszych sektorach, tzn. transporcie i mieszkalnictwie. W związku z tym potrzebne są praktyczniejsze i łatwiejsze do realizacji inicjatywy w zakresie

(1) COM(2008)782 wersja ostateczna/2.

(2) Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 43; opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „W kierunku bezpiecznej, zrównoważonej i konkurencyjnej europejskiej sieci energetycznej”, CESE 1029/2009 (jeszcze nieopublikowana) oraz przygotowywana obecnie opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym: jak podzielić kompetencje między UE i państwa członkowskie” CESE 966/2009 (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym).

efektywności energetycznej, a także konieczne jest nadanie bardziej wiążącego charakteru przynajmniej niektórym ze środków poprzez ocenienie rozbieżności między planami krajowymi a konkretnymi wynikami, tak jak stało się w wypadku emisji z pojazdów samochodowych, ogólnego ograniczenia CO<sub>2</sub>, emisji gazów cieplarnianych i energii odnawialnej.

Ostatnie konsultacje internetowe w sprawie oceny i przeglądu planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii [COM(2006) 545] zorganizowane przez KE wskazują na niedociągnięcia dyrektywy w odniesieniu do konsultacji z odbiorcami końcowymi. Sprawozdanie roczne, do którego wkład mógłby wnieść również EKES, oparte na odpowiednich metodach konsultacji ze wszystkimi odbiorcami końcowymi może stanowić instrument eliminujący częściowo niedociągnięcia związane z opracowaniem NEEAP.

### 3.7 „Nowa generacja” europejskich programów bardziej dostosowanych do odbiorcy końcowego („end-user friendly”)

Konieczne jest zatem uproszczenie procedur dostępu do programów (programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji, a zwłaszcza programu IEE) z myślą o najmniejszych przedsiębiorstwach i ich stowarzyszeniach przedstawicielskich, a także o organach administracji na obszarach borykających się z największymi trudnościami (górnymi i najbardziej oddalonych). Ponadto korzystne jest zachęcanie do partnerstw publiczno-prywatnych i przedsiębiorstw usług energetycznych (ESCO), szczególnie na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim, poprzez wspieranie udziału MŚP w faktycznej realizacji europejskiej polityki ekologicznych zamówień publicznych. Co więcej, w odniesieniu do procesu uproszczenia i lepszego stanowienia prawa EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o rozważenie wraz z przedstawicielami krajowych i europejskich stowarzyszeń odbiorców końcowych, jakie procedury i praktyki najskuteczniej wspomagają odbiorców końcowych i podmioty, których dotyczy dyrektywa, w realizacji strategii politycznych w zakresie efektywności energetycznej.

## 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Dyrektywa uznaje rolę podmiotów gospodarczych w sektorze usług energetycznych (art. 6). Postanowienie to ma szczególnie duże znaczenie, gdyż na wielu rynkach krajowych duże podmioty gospodarcze w sektorze energetycznym działały na rynkach niższego szczebla łańcucha energetycznego, takich jak usługi energetyczne i działalność po rozliczeniu energii, w warunkach przewagi z uwagi na swą dominującą pozycję na innych etapach łańcucha energetycznego (produkcji, dystrybucji i sprzedaży), tworząc tym samym poważne przeszkody w rozwoju sektora usług energetycznych dla małych przedsiębiorstw.

4.1.1 Transpozycję dyrektywy utrudniają wciąż poważne problemy w odniesieniu do odbiorców końcowych, takie jak:

— dostępność i przejrzystość informacji istotnych dla świadczenia usług energetycznych (często zarezerwowanych jedynie dla podmiotów gospodarczych w sektorze energetycznym i dla właściwych organów) – art. 7;

— prawidłowe dokonywanie pomiarów przy pomocy liczników oraz rachunki za energię zawierające zrozumiałe informacje.

Należy zatem zaostrzyć nadzór, kontrolę i kary stosowane przez właściwe organy państw członkowskich oraz UE, a także zwiększyć skuteczność monitorowania podmiotów gospodarczych w sektorze energetycznym (zob. art. 11 i 13 dyrektywy).

4.1.2 Konieczne jest ułatwienie dostępu do „instrumentów finansowych służących oszczędnościom energetycznym” oraz wzmocnienie funkcjonowania odpowiednich „mechanizmów” pod względem technicznym i politycznym, na korzyść odbiorców końcowych, ze szczególnym uwzględnieniem opodatkowania energii. Niezbędne jest również specjalne monitorowanie tych instrumentów i ich wyników w ścisłej współpracy z krajowymi i europejskimi stowarzyszeniami odbiorców końcowych ze szczególnym naciskiem na sposoby łagodzenia „efektu odbicia”. Jak stwierdzono na wysłuchaniu EKES-u we włoskiej Krajowej Radzie Gospodarki i Pracy (CNEL) na temat „Ulepszania strategii politycznych i programów w zakresie efektywności energetycznej przez odbiorców końcowych” w dniu 9 lipca 2009 r., efekt odbicia („rebound effect”) oznacza, że czasami działania mające na celu zwiększenie efektywności energetycznej prowadzą do podniesienia zużycia energii, a nie jego obniżenia.

4.1.3 Audyt energetyczny i białe certyfikaty (art. 12) okazują się szczególnie istotne dla rozwoju usług energetycznych, a zatem powinny zostać dodatkowo wzmocnione przez państwa członkowskie.

W związku z tym pożądanym jest również, by europejski dialog społeczny, w tym dialog sektorowy, przyczynił się do realizacji strategii politycznych w zakresie efektywności energetycznej w celu wsparcia nowych miejsc pracy i większej konkurencyjności systemu produkcji.

4.1.4 Przewidziano metody obliczeniowe służące pomiarom oszczędności energii. Są one jednak wciąż za mało rozwinięte i zharmonizowane. Konieczne jest zatem lepsze zdefiniowanie metod obliczeniowych dla odbiorców końcowych, które byłyby stosowane w państwach członkowskich w zharmonizowany sposób.

Na zakończenie EKES podkreśla, że Komisja Europejska rozpoczęła wiele postępowań o naruszenie przepisów w związku z brakiem transpozycji lub częściową transpozycją dyrektywy, co obciążało odbiorców końcowych kosztami i procedurami biurokratycznymi.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI