

TEMAT KOMUNIKATU: Komisja informuje o wysokości cen gazu i energii elektrycznej w Unii Europejskiej oraz o wpływie tych czynników na międzynarodową konkurencyjność przedsiębiorstw z UE. Proponuje również podjęcie działań mających na celu obniżenie cen gazu i elektryczności w UE.

STRONY ZAINTERESOWANE: gospodarka UE, a w szczególności sektory o dużym zużyciu energii.



ZALETY:

- By zmniejszyć koszty energii, należy zastanowić się nad opłacalnością działań w zakresie polityki energetycznej i środowiskowej, podejmowanych przez Państwa Członkowskie. Będzie to miało pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, podniesie również atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

WADY:

- Proponowane w komunikacie publiczne wsparcie dla podnoszenia efektywności energetycznej zakłóci swobodę podejmowania decyzji inwestycyjnych przez gospodarstwa domowe i firmy.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat Ceny i koszty nośników energii w Europie. Sygnatura COM(2014) 21 z 22 stycznia 2014 r..

Streszczenie

› Tło i cele

- Rosnące ceny i koszty paliw w UE
 - stanowią obciążenie dla prywatnych gospodarstw domowych i firm, a także
 - zagrażają konkurencyjności UE na międzynarodowym rynku.
- Brak „spójnych i kompletnych danych na temat sektora energetycznego” utrudniał do tej pory ocenę wpływu wprowadzanych rozwiązań na funkcjonowanie sektora (s. 2).
- By zapewnić decydentom „wiarygodne” dane (s. 2), Komisja Europejska podjęła się analizy trendów i przyczyn wzrostu cen i kosztów energii:
 - w odniesieniu do gazu i elektryczności;
 - bez uwzględnienia węgla i ropy, ze względu na fakt, że ceny tych surowców są ustalane przez globalny rynek i są niemal jednako- we dla odbiorców z różnych krajów.

› Definicje

- „Ceny nośników energii” - dalej zwane „cenami energii elektrycznej” lub „cenami gazu” - oznaczają wartość, którą konsument musi zapłacić za określoną ilość energii elektrycznej lub gazu. Cena ta obejmuje „trzy składniki” (s. 3):
 - składnik związany z samą energią („energy element”), zależny od:
 - ceny hurtowej, obejmującej koszt pozyskania energii oraz funkcjonowania i likwidacji mocy wytwórczych, oraz
 - „kosztów detalicznych”, powstających przy sprzedaży energii użytkownikowi końcowemu.
 - składnik sieciowy („network element”), wynikający z kosztów budowy, rozwoju i utrzymywania sieci przesyłowej i dystrybucyjnej;
 - „podatki i opłaty”, wynikające z przepisów o ogólnym opodatkowaniu, np. w formie VAT, oraz „specjalne opłaty służące wspieraniu ukierunkowanej polityki w zakresie energii lub przeciwdziałania zmianie klimatu”.
- „Koszty nośników energii” rozumie się jako ceny nośników pomnożone przez ilość zużytej energii.

› Wahania cen energii elektrycznej i gazu w UE

- W Unii Europejskiej w latach 2008-2012 notowano coroczny wzrost: (s. 4)
 - średniej ceny energii elektrycznej o 4 proc. dla gospodarstw domowych i o 3,5 proc. dla przemysłu;
 - średniej ceny gazu o 3 proc. dla gospodarstw domowych i niecały 1 proc. dla przemysłu.
- Ceny energii elektrycznej i gazu istotnie różnią się w poszczególnych Państwach Członkowskich i sektorach, zróżnicowany jest również udział poszczególnych składników w cenach.
- Składnik związany z energią w przypadku energii elektrycznej i gazu w latach 2008-2012 był na stałym poziomie, zarówno w przypadku gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw, przez co jego udział w ogólnej cenie energii elektrycznej i gazu spadał.
- Mimo że hurtowe ceny energii spadały ze względu na
 - rosnącą konkurencję,
 - spadek cen praw do emisji CO₂, oraz
 - rozwój mocy wytwórczych o niższych kosztach funkcjonowania, takich jak energetyka wiatrowa czy słoneczna

zmiany cen hurtowych wpłynęły na wysokość detalicznych cen energii elektrycznej i gazu jedynie na rynkach wystarczająco zderegulowanych, gdzie ceny detaliczne nie są regulowane – np. w Wielkiej Brytanii, Belgii i Holandii (s. 7).

- W latach 2008-2012 „składnik sieciowy” cen energii elektrycznej i gazu dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw zwiększał się, ale dynamika tego wzrostu w poszczególnych Państwach Członkowskich była mocno zróżnicowana. Zdaniem Komisji różnice te wynikały z odmiennych praktyk w zakresie regulacji taryf za użytkowanie sieci w poszczególnych państwach, oraz z „fizycznych różnic w budowie sieci” (s. 9).
- W latach 2008-2012 znacząco rósł również składnik cen energii elektrycznej i gazu związany z podatkami i opłatami. W szczególności zwiększały się stosowane na szczeblu krajowym opłaty związane z finansowaniem polityki w zakresie energii i przeciwdziałania zmianie klimatu.

› Trendy w zakresie kosztów energii elektrycznej i gazu w UE

- Z punktu widzenia użytkownika, koszt energii elektrycznej i gazu ma większe znaczenie niż ceny tych nośników.
- Zużycie energii spada w związku ze wzrostem efektywności energetycznej. Łagodzi to skutki wzrostu cen.
- Mimo tego, w latach 2008-2011, koszt energii elektrycznej i gazu dla gospodarstw domowych, oraz koszt energii elektrycznej dla przedsiębiorstw zwiększyły się. Spadł natomiast koszt gazu dla przedsiębiorstw.
- Ze względu na fakt, że dostęp do ujednoczonych danych dotyczących kosztów energii ponoszonych przez energochłonne przedsiębiorstwa „nie jest łatwy”, warto „szczegółowo przyjrzeć się przedsiębiorstwom z sektorów energochłonnych” (s. 11).

› Konkurencyjność międzynarodowa

- Różnica pomiędzy cenami energii elektrycznej i gazu w państwach UE, a cenami tych nośników w innych państwach uprzemysłowionych pogłębia się (s. 11):
 - Ceny energii elektrycznej w UE:
 - są dwukrotnie wyższe niż w USA;
 - o 20 proc. wyższe niż w Rosji;
 - o 20 proc. niższe niż w Japonii.
 - Ceny gazu w UE:
 - są trzy lub czterokrotnie wyższe niż w USA i Rosji;
 - o 12 proc. wyższe niż w Chinach czy Brazylii;
 - niższe niż w Japonii.
 - Pochodzące z UE towary energochłonne wciąż „dominują” na światowych rynkach eksportowych, ale ich udział – w obliczu wzrostu cen nośników energii - najprawdopodobniej będzie spadał (s. 12).
 - Przenoszenie się przedsiębiorstw poza Unię Europejską nie jest jednak skutkiem rosnących różnic w kosztach energii, a wynika z innych czynników, takich jak:
 - europejski kryzys ekonomiczny,
 - atrakcyjność rynków poza UE;
 - wysokie koszty pracy w UE.

› Rozwiązania służące ograniczeniu kosztów nośników energii

- Zdaniem Komisji Europejskiej, koszty energii elektrycznej i importu gazu można zmniejszyć dzięki:
 - dalszej poprawie efektywności energetycznej, np. poprzez bezwzględne wdrożenie Dyrektywy w sprawie Efektywności Energetycznej (2012/27/EU);
 - „międzynarodowemu wspieraniu efektywności energetycznej”;
 - dywersyfikacji dostawców energii i tras dostaw,
 - negocjacji UE z krajami eksportującymi.
- Państwa Członkowskie oceniają opłacalność podejmowanych przez siebie działań w zakresie energetyki i przeciwdziałania zmianom klimatu, a następnie dostosują je do istniejących wytycznych UE w sprawie pomocy publicznej w sektorze energetycznym i środowiska [C(2013) 7243; SWD(2013) 438; SWD(2013) 439].
- Istnieją zasadnicze różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi w wysokości opłat sieciowych za użytkowanie sieci przesyłowych energii elektrycznej i gazu. Różnice te może zlikwidować „Europejska konwergencja praktyk sieciowych” (s. 14).
- „Transfery fiskalne”, jak również zwolnienia oraz ulgi w podatkach i opłatach mogłyby poprawić konkurencyjność energochłonnych przedsiębiorstw z UE - w porównaniu z przedsiębiorstwami spoza UE.
- Warunkiem ich wdrożenia jest to, aby:
 - były zgodne z przepisami o pomocy publicznej;
 - były zgodne z zasadami funkcjonowania rynku wewnętrznego, w szczególności z Dyrektywą w sprawie Wewnętrznego Rynku Energii (2009/72/EC) i Dyrektywą w sprawie Wewnętrznego Rynku Gazu (2009/73/EC).
- Zdaniem Komisji, trzeba jednak wziąć pod uwagę, że przyznanie energochłonnym przedsiębiorstwom częściowej lub całkowitej rekompensaty – np. za finansowanie wsparcia energetyki odnawialnej:
 - spowoduje nałożenie większych obciążeń na wszystkich innych odbiorców energii;
 - zaburzy konkurencję na wewnętrznym rynku energii – ze względu na fakt, że przepisy dotyczące rekompensat będą wdrażane na szczeblu krajowym;
 - zmniejszy bezpośrednie zachęty dla energochłonnych przedsiębiorstw do oszczędzania energii

Tło polityczne

Europejska polityka energetyczna została zdefiniowana w „Trójkącie Polityki Energetycznej”. Wśród jego głównych celów – poza trwałością i bezpieczeństwem dostaw – jest opłacalność systemu energetycznego [COM(2007) 1]. W niewiążących wytycznych dotyczących wystarczalności mocy wytwórczych na wewnętrznym rynku energii oraz w sprawie kształtowania systemów wsparcia dla energetyki odnawialnej, a także w towarzyszącym tym wytycznym komunikacie w sprawie „Budowy rynku wewnętrznego energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej” [C(2013) 7243], Komisja wezwała Państwa Członkowskie do podjęcia efektywnych rozwiązań w celu osiągnięcia celów w zakresie polityki energetycznej i przeciwdziałania zmianom klimatu. Dyrekcja generalna Komisji Europejskiej ds. konkurencji przedstawiła również wiążące wytyczne, na podstawie których zamierza oceniać – w latach 2014-2020 – czy państwowe subsydia przyznawane w sektorze energetyki i środowiska są zgodne z unijnym prawem konkurencji. Dotyczy to m.in. rozwiązań przewidujących rekompensaty dla energochłonnych przedsiębiorstw. W grudniu 2013 r. Komisja Europejska wszczęła przeciwko Niemcom postępowanie dotyczące pomocy publicznej, które ma sprawdzić m.in. to, czy wypłacanie energochłonnym przedsiębiorstwom rekompensat za finansowanie źródeł odnawialnych było zgodne z prawem europejskim („EEG-Surcharge”, sekcja 40 i nast. Ustawy w sprawie energii odnawialnej (EEG)).

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcja generalna

Dyrekcja generalna ds. energii (prowadząca)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Wskazany przez Komisję brak „spójnych i kompletnych danych” na temat kształtowania się cen nośników energii i składników cen energii wynika z braku ujednoczonych procedur gromadzenia tego rodzaju informacji w Państwach Członkowskich. Ujednoczenie tych procedur podniosłoby jakość danych, na podstawie których można by było opracowywać odpowiednie zalecenia dotyczące polityki.

Wpływ na efektywność i indywidualną swobodę wyboru

Komisja słusznie wskazuje, że wzrost cen nośników energii nie musi prowadzić do wzrostu kosztów nośników energii, o ile gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa będą zdolne do obniżania swojego zużycia poprzez inwestycje w efektywność energetyczną. Koszty związane z tego rodzaju inwestycjami muszą być jednak proporcjonalnie uwzględniane przy kalkulacji rocznych kosztów ogółem.

Każde gospodarstwo domowe i każda firma powinny samodzielnie zdecydować, czy inwestycje w zwiększanie efektywności energetycznej będą w dłuższej perspektywie opłacalne. Publiczne wsparcie dla podnoszenia efektywności energetycznej, proponowane przez Komisję, narusza swobodę decydowania w tej materii, zwiększa bowiem atrakcyjność takich rozwiązań, których potencjał w zakresie oszczędzania energii jest zbyt mały, by zrekompensować koszty inwestycji.

Choć większa dywersyfikacja dostaw energii, w szczególności na rynku gazu, również może zaowocować zwiększeniem konkurencji i w efekcie – dzięki niższym cenom – redukcją kosztów, to jednak - przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych – tego rodzaju korzyści będą niwelowane przez koszty niezbędnej rozbudowy infrastruktury.

Wzrost cen energii, jak słusznie wskazuje Komisja, związany jest przede wszystkim ze zwiększeniem podatków i opłat, z których wpływy przeznaczane są głównie na finansowanie celów w zakresie polityki energetycznej i przeciwdziałania zmianom klimatu. Jeśli – jak sugeruje Komisja – poświęci się więcej uwagi opłacalności rozwiązań w zakresie energetyki i środowiska, wdrażanych przez Państwa Członkowskie, znacząco spadną podatki i opłaty służące finansowaniu tych rozwiązań, a w efekcie również koszty nośników energii. Celowi temu będzie również służyć większa efektywność i szersza europeizacja wsparcia dla energetyki odnawialnej.

„Europejska konwergencja” w zakresie wysokości opłat sieciowych jest możliwa do osiągnięcia jedynie w ograniczonym zakresie, ze względu na różnice w kosztach rozbudowy i utrzymania sieci, oraz w gęstości zaludnienia w UE. Ujednoczenie w większym stopniu zasad ustalania opłat sieciowych może jednak zapewnić większą transparentność tego procesu.

„Transfery fiskalne” oraz zwolnienia z podatków i opłat mogą zmniejszyć problemy energochłonnych przedsiębiorstw w konkuroowaniu na międzynarodowym rynku z przedsiębiorstwami spoza UE. Komisja słusznie wskazuje jednak, że w rezultacie zwiększą się obciążenia w postaci podatków i opłat, ponoszone przez wszystkich innych użytkowników energii, a zróżnicowane krajowe przepisy w sprawie rekompensat mogą zaburzyć konkurencję na rynku wewnętrznym.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Rosnące ceny energii elektrycznej i gazu zwiększają koszty produkcji w UE. Rozwiązania skutkujące zmniejszeniem cen energii elektrycznej i gazu będą więc miały pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Ceny energii elektrycznej i gazu to kluczowe czynniki mające wpływ na decyzje firm o lokalizacji inwestycji. Rozwiązania skutkujące zmniejszeniem cen energii elektrycznej i gazu zwiększą więc atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Nie budzą wątpliwości. UE jest upoważniona do podejmowania kroków w zakresie polityki energetycznej, m.in. w celu zagwarantowania właściwego funkcjonowania rynku energii i zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii (art. 194 TFEU).

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości

Zgodność z prawem UE w innych aspektach

Nie budzi wątpliwości

WNIOSKI

Proponowane publiczne wsparcie dla podnoszenia efektywności energetycznej zakłóci swobodę podejmowania decyzji inwestycyjnych przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Koszty nośników energii można zmniejszyć, analizując opłacalność rozwiązań w zakresie energetyki i przeciwdziałania zmianom klimatu, wdrażanych przez Państwa Członkowskie. Będzie to miało pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie oraz zwiększy atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl