

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Stanje energetske unije 2015

(COM(2015) 572 final)

(2016/C 264/16)

Poročevalec: Stéphane BUFFETAUT

Evropska komisija je 18. januarja 2016 sklenila, da v skladu s členom 194(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjih dokumentih:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Stanje energetske unije 2015

(COM(2015) 572 final).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 5. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 28. aprila) s 137 glasovi za, 1 glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Februarja 2015 je bila vzpostavljena okvirna strategija za energetske unijo, obliko pa je začela dobivati v letu 2016. Nastala je na podlagi razmisleka različnih raziskovalnih skupin in evropskih osebnosti o konceptu energetske evropske skupnosti. Ta projekt sta zlasti podpirala Inštitut Jacques Delors in Jerzy Buzek. Evropski ekonomsko-socialni odbor je že na samem začetku v celoti podprl to pobudo.

1.2 Tega koncepta vrsta držav članic ni pozitivno sprejela, saj bi to pomenilo revizijo pogodb, kar bi bilo v teh časih evroskeptičizma zelo tvegano. Vendar pa so pobudo na evropski ravni narekovali ideja o boljšem usklajevanju energetskih politik, potrebe po učinkoviti energetski diplomaciji, nujnost boja proti podnebnim spremembam, vse večja energetska odvisnost Evropske unije, potreba po zmanjšanju zunanjega pritiska na oskrbo, uresničevanje energetskega prehoda in socialno spremljanje sektorjev, ki jih je prizadel ta prehod. Tako je nastala institucionalno enostavna energetska unija, katere cilj je učinkovitost s konkretnim zblíževanjem in izvajanjem dolgoročnih zavez.

1.3 Velja spomniti, da je EESO že zelo zgodaj podprl prizadevanja za energetske unijo oziroma vsaj za boljše usklajevanje energetskih politik⁽¹⁾, diplomacije na področju energije in energetskega prehoda, pri tem pa je poudaril, da je treba v celoti vključiti civilno družbo, ki jo to neposredno zadeva ne samo kot skup potrošnikov, temveč tudi akterjev energetskega prehoda. Ta namreč ne more uspeti brez sodelovanja in tudi mobilizacije civilne družbe, ki bo jutri še bolj kot danes proizvajalka decentralizirane energije.

1.4 Cilj sporočila Komisije je podati prvi pregled devetih mesecev energetske unije. Očitno je, da je takšna ocena stanja glede na pomen izzivov in obseg sprememb, ki naj bi jih uvedli, lahko le delna. Zato je treba prve pokazatelje jemati s preudarnostjo, saj so to šele začetki politike, ki naj bi jo dolgoročno vztrajno izvajali s sodelovanjem držav članic.

⁽¹⁾ UL C 82, 3.3.2016, str. 13 in UL C 82, 3.3.2016, str. 22.

1.5 Okvir za to politiko je znan: zaveze, sprejete na konferenci COP21, velika geopolitična nestabilnost na energetskem področju, evropski cilji na področju podnebja in energije, varnost oskrbe, energetska učinkovitost, razogljičenje evropskih gospodarstev, razvoj infrastrukture in dokončno oblikovanje notranjega energetskega trga. Kot vidimo, so politični izzivi zelo veliki in jih ni mogoče rešiti zgolj z upravnim in zakonodajnim pristopom. Potrebna je trdna politična volja in močna, vendar realistična skupna vizija držav članic, ki bo upoštevala stvarnost gospodarstva in razpoložljive tehnične možnosti, saj politiko narekujejo dejstva.

1.6 EESO pozdravlja to prvo poročilo o stanju energetske unije za leto 2015, vendar obžaluje nekatere pomanjkljivosti v analitičnem okviru izvajanja te pobude. Odprava teh pomanjkljivosti bi okrepila pristop, ki ga predlaga Komisija, in bi lahko prispevala k večji podpori civilne družbe temu projektu, ki zajema energetske prehode, glede katerega bi se lahko pojavljale skrbi.

1.7 Odbor meni, da so poglavitne točke za analizo, ki jih obravnava Komisija, umestne, vendar bi jih bilo treba dopolniti. Besedilo v sedanji obliki proučuje:

- razogljičenje gospodarstva,
- energetska učinkovitost kot prispevek k zmanjšanju povpraševanja po energiji,
- vzpostavitev notranjega energetskega trga,
- energetska zanesljivost, solidarnost in zaupanje,
- raziskave, inovacije in konkurenčnost,
- izvajanje energetske unije.

EESO meni, da socialna razsežnost energetske unije ni dovolj poudarjena in da bi ta vidik moral biti eno od meril za ocenjevanje energetske unije. Ta unija naj bi namreč po eni strani imela ugoden učinek na ustvarjanje novih delovnih mest, konkurenčnost in inovacije, vendar bi po drugi strani utegnili prizadeti nekatere sektorje, kar bi zahtevalo ukrepe socialne podpore in usposabljanja. Ti ukrepi morajo biti preventivni, da se prepreči brezposelnost prizadetega osebja, pri usposabljanju pa je treba predvideti prihodnji razvoj energetskega sektorja. Zato bi bilo primerno, da se za naslednje letno poročilo med merila za presojo vključi socialna razsežnost. Prav tako je nujno predvideti gospodarske posledice odločitev, ki jih zajema energetske prehode, zlasti ker je socialni vpliv tesno povezan z gospodarskimi posledicami opravljenih odločitev.

1.8 O energetske učinkovitosti Evropska komisija meni, da je sama po sebi vir energije. EESO močno priporoča, da se takšna opredelitev ne ohrani, saj povzroča zmedo in znanstveno ni točna. Nobenega primarnega vira energije nikakor ni mogoče „nadomestiti“ s prihranki pri energiji. To nikakor ne spremeni dejstva, da je energetska učinkovitost zelo pomembna za prihodnost evropskega energetskega sistema. Povečanje energetske učinkovitosti na vseh področjih rabe energije je lahko zelo močan instrument za zmanjšanje stroškov evropskega gospodarstva.

1.9 Odbor želi, da bi bila poleg socialnih partnerjev tudi civilna družba polno vključena v proces letnega poročanja. Združenja potrošnikov, predstavniška družinska združenja, predstavniki gospodarstva, kmetje, okoljevarstvena združenja, kmetje, znanstveniki in raziskovalci – skratka civilna družba – se povsem zanima za ta evropski pristop. Zato se EESO zavzema za vzpostavitev evropskega energetskega dialoga, s katerim bi civilno družbo bolje vključili v razpravo o evropski energetske politiki in njeno izvajanje. Ta dialog bi bilo mogoče organizirati v okviru letnega poročila o stanju energetske unije, nanašal pa bi se lahko na ključne točke za presojo njenega izvajanja.

1.10 Glede statističnih podatkov EESO poudarja, da so nekateri med njimi precej stari ali pa jih sploh ni. To pomeni, da si je treba prizadevati za pridobitev bolj posodobljenih podatkov, saj bo brez njih težko spremljati učinke izvajanja energetske unije.

1.11 EESO poleg tega poudarja, da energetske unije ni mogoče povzeti zgolj z upravnimi postopki spremljanja in poročanja. So koristen in potreben instrument politike, za katero morajo države članice imeti skupne cilje ob podpori civilne družbe.

2. Vsebina programa in metodologija Evropske komisije

2.1 Dokument je najprej poročilo o napredku, namenjen oceni izvajanja energetske unije, in ne politični dokument. Zbrane podatke držav članic presoja s političnimi merili Komisije. Metodologija Komisije tako temelji na analizi in spremljanju izvajanja energetske unije s pomočjo ključnih kazalnikov. Spremljanje je po naravi občutljivo, saj so politične odločitve na področju energije odvisne od razvoja trgov in geopolitičnih dogodkov, na katere se morajo države članice hitro odzvati. Dolgoročne cilje lahko ovirajo kratkoročne potrebe, zato je pri spremljanju potrebna prožnost.

2.2 Komisija je opredelila šest tem, šest vidikov strateške analize za merjenje konkretnega izvajanja zavez držav pri uresničevanju energetske unije:

- razogljičenje gospodarstva,
- energetska učinkovitost kot prispevek k zmanjšanju povpraševanja po energiji,
- vzpostavitev povsem integriranega notranjega energetskega trga,
- energetska zanesljivost, solidarnost in zaupanje,
- energetska unija za raziskave, inovacije in konkurenčnost,
- izvajanje energetske unije.

2.3 Na podlagi teh tematskih poudarkov želi Komisija podati prvo oceno izvajanja energetske unije.

3. Splošne pripombe

3.1 Glede dekarbonizacije Komisija meni, da je Evropska unija najučinkovitejša med vsemi velikimi svetovnimi gospodarstvi, kar utemeljuje z dejstvom, da se je njen skupni BDP med letoma 1990 in 2014 povečal za 46 %, emisije toplogrednih plinov pa zmanjšale za 23 %. Vendar bi bilo treba izmeriti učinke krize, ki je prizadela svet, še posebej pa Evropo, trajajočega gospodarskega mrtvila in deindustrializacije EU – te številke so morda manj spodbudne, kot se zdi.

3.2 Komisija prav tako poudarja, da Evropska unija proizvede več kot polovico svoje električne energije brez emisij toplogrednih plinov. Velja spomniti, da to ne bi bilo mogoče brez prispevka nekaterih vrst energije, ki so v nekaterih državah sporne ali opuščene (na primer jedrska energija in hidroelektrična energija, pridobljena s pomočjo jezov).

3.3 Zastavljeni cilj je še vedno „da bi se bolj odmaknili od gospodarstva, ki temelji na fosilnih gorivih“. Trenutno padanje in volatilitnost cen nafte, ki se bosta, kot kaže, nadaljevala, pri tem ni v pomoč, čeprav se zdi, da je cilj 20 % energije iz obnovljivih virov do leta 2020 mogoče doseči. Vendar energetske politike ni mogoče utemeljiti na negativnem in omejevalnem pristopu. EESO zato želi, da se, kolikor je to mogoče, oceni vloga, ki bi jo v prihodnosti lahko imeli viri, kot so vetrna energija, energija morja, vodik itd., in da se njihov razvoj podpre z ambiciozno politiko raziskav in razvoja.

3.4 Komisija ugotavlja, da bodo za prehod k nizkoogljičnim virom energije potrebne velike naložbe. Primerjalni strošek teh naložb bi bil ob nepretrganem padanju cen nafte še večji. Konkretno izvajanje zavez, sprejetih v Parizu na konferenci COP, se bo zato skrbno pregledalo.

3.5 EESO poudarja, da rezultati konference COP 21 prvič ponujajo temelje za varstvo podnebja, usklajeno na svetovni ravni, in upravičujejo znatna prizadevanja EU, vendar bi ta imela le malo učinka na podnebne spremembe, če preostali svet ne bi sledil po isti poti. Zato lahko sledimo evropskemu načrtu v duhu pariškega sporazuma ter zagotovimo, da bo glede na svoje zmožnosti lahko vsaka država članica polno prispevala k varstvu podnebja.

3.6 Komisija navaja, da je vzpostavila orodja in instrumente, ki obravnavajo energetska učinkovitost kot vir sam po sebi. EESO odločno odsvetuje uporabo takšne opredelitve, saj povzroča zmedo in poleg tega znanstveno ni točna. Nobenega primarnega vira energije nikakor ni mogoče nadomestiti s prihranki pri energiji. Varčevanje z energijo je seveda potrebno, vendar ni energija. Kljub temu je energetska učinkovitost pomemben element v prihodnjem evropskem energetskega sistemu. Izboljšanje energetske učinkovitosti na vseh področjih rabe energije se lahko izkaže za močan instrument zmanjšanja dodatnih stroškov evropskega gospodarstva. V idealnem primeru bi povečanje energetske učinkovitosti, ki bi bilo sorazmerno s povečanjem stroškov določene vrste energije, lahko stabiliziralo cene na sedanji ravni.

3.7 Toda za znatno povečanje energetske učinkovitosti so neizogibno potrebna velika vlaganja potrošnikov, industrije in javnih organizacij (v stavbe, infrastrukturo, električne avtomobile itd.). Splošna omejitev naložb bo po eni strani vplivala na hitrost izboljšav. Po drugi strani pa bodo nekateri sektorji evropske družbe lahko podpirali velike naložbe in dosegli precejšnje prihranke, medtem ko za druge to ne bo mogoče. Tako bi se utegnil povečati gospodarski razkorak med različnimi deli Evropske unije. EESO zato meni, da je treba sprejeti spremljevalne ukrepe in tako poskrbeti, da bo energetska učinkovitost v prid vsem.

3.8 Za uresničitev notranjega energijskega trga bo potrebna nova infrastruktura za prenos energije – električni daljnovodi ali plinovodi, kar pomeni velike naložbe. Komisija upravičeno izraža zadovoljstvo nad napredkom, doseženim na tem področju, pa tudi nad začetkom foruma v Københavnu, ki je nedvomno koristen za opredelitev problemov, vendar sam po sebi ni rešitev. Sklenjenih je bilo več sporazumov o sodelovanju med državami, kot sta sporazuma med Poljsko in Litvo ter med Norveško in Švedsko. Znano pa je, da med nekaterimi državami članicami obstajajo razlike v stališčih o projektih, kot je Severni tok, ki je bil deležen kritik na Poljskem, v baltskih državah in na Švedskem. Paziti je torej treba, da nekatere odločitve o naložbah ne bi bile v nasprotju z duhom energetske unije. Poleg tega imajo določene politične odločitve lahko velik vpliv na naložbe, kar pomeni, da jih je treba sprejemati z določeno distanco ter jih pretehtati z znanstveno in tehnično preudarnostjo.

3.9 Komisija se zaveda, da potrošniki – posamezniki, podjetja ali družine – želijo večjo preglednost glede cen in stroškov energije. Te je treba oceniti glede na položaj naših glavnih konkurentov. EESO odločno podpira pristop preglednega in enostavnega obveščanja, h kateremu je že pogosto pozval. Vendar pa je v času, ko se povečuje energetska revščina, treba znova poudariti potrebo po univerzalnih storitvah na področju energije ter imeti na voljo posebne kazalnike o vlogi, ki jo imajo lahko pri tem storitve splošnega gospodarskega pomena. Naše družbe so odvisne od energije, ki je odločilna za udobje, prevoze, komunikacije, delovanje naših podjetij. EESO želi, da bi bila civilna družba zastopana v organih, v katerih se na evropski ravni opredeljujejo pogoji izvajanja univerzalnih storitev. Potrošniki morajo imeti možnost polnega sodelovanja pri opredelitvi te univerzalne storitve in spremljanja njenega izvajanja v praksi.

3.10 EESO se čedalje bolj zaveda, da je na podlagi tega stališča treba opraviti ponovno razpravo o liberalizaciji trga proizvodnje energije, ki je bila uvedena v poznih devetdesetih letih prejšnjega stoletja in ki jo je spremljalo neopazno in večinoma z dobrimi argumenti podprto uvajanje instrumentov, neskladnih s trgovino, kot so subvencije (za trajnostno proizvodnjo energije) in omejitve (med drugim za emisije CO₂). Za podjetja in delavce v sektorju je pomembno poskrbeti za gotovost glede okvira, v katerem so mogoče naložbe, saj so v igri velike vsote, doba za povrnitev naložb pa je dolga. Negotovost, ki je posledica stalno spreminjajoče se energetske politike, ne prispeva k pripravljenosti za tveganje in s tem ovira tehnološke inovacije, ki spodbujajo trajnost, v evropskem energetskega sektorju.

3.11 Državlani bodo uspeh energetske unije presojali po zelo konkretnih vidikih, kot so zlasti višina cen, ki so posledica davkov na energijo, dostop do omrežij, varnost oskrbe (preprečevanje prekinitvev in popolnih izpadov), obveščanje potrošnikov glede materialov, ki jih uporabljajo, vendar mora biti to preprosto in takoj razumljivo (energetske oznake za elektronske in gospodinjske naprave, merjenje porabe za avtomobile)⁽²⁾.

⁽²⁾ UL C 82, 3.3.2016, str. 6.

3.12 Velja tudi poudariti, da sprejete odločitve na področju energetske politike v celoti zadevajo zaposlene v podjetjih. Energetski prehod prinaša spremembe, tehnološke in druge. Pojavljajo se nova delovna mesta, druga bodo morda izginila z zaprtjem ali zmanjšanjem nekaterih vrst obratovanja (rudniki premoga ali jedrske elektrarne). Nekateri poklici se spreminjajo ali preoblikujejo: krovec, ki polaga strešno opeko ali skrilavec, se bo denimo moral naučiti nameščati sončne kolektorje. Pri uresničevanju različnih poglavij energetske unije je zato treba dobro upoštevati potrebo po prizadevanjih na področju usposabljanja delavcev in obrtnikov v neposredno ali posredno vpletenih sektorjih. Skrbeti bo treba tudi za ohranitev strokovnega znanja na visoki ravni, ki je v gospodarski konkurenci zelo dragoceno (na primer na področju jedrske energije). Vendar bo treba tudi predvideti podporo preusposabljanju delavcem, ki bi utegnili izgubiti službo zaradi sprememb ob energetskem prehodu. Prav tako je treba vnaprej oceniti gospodarske posledice prihodnjih političnih odločitev, da bi zlasti glede na zelo živahno svetovno konkurenco dobro presodili učinke.

3.13 Kar zadeva sama podjetja, bo pri ciljih dekarbonizacije, energetske učinkovitosti in zmanjšanja povpraševanja treba v celoti upoštevati svetovno konkurenco, zlasti kar zadeva energetske intenzivne panoge (jeklarstvo, proizvodnja aluminija, gumarska in kemijska industrija ...). Velike težave glede ciljev na področju emisij ogljikovega dioksida so značilne za prometni sektor. Vse vrste prometa morajo prispevati k zmanjšanju emisij glede na intenzivnost porabe fosilnih goriv. Razpoložljiva tehnologija ponuja izvedljive rešitve za kratke razdalje in torej v praksi za prevoz v mestih. Za dolga potovanja se z izjemo električnega železniškega prometa uporabljajo fosilna goriva. Prehod na druge oblike prevoza lahko prispeva k razogljičenju, vendar je v Evropi težavno doseči ta cilj. V ta namen morajo biti naložbe bolj usmerjene, tako da bodo povezoval različne vrste prevoza in bodo imele prednost tiste, ki manj onesnažujejo. Energija je tudi geopolitično orožje, odvisnost od strateških dejavnosti pa je politično nevarna za vpletene države in tudi za državljane – delavce, potrošnike ali podjetnike. Zato se je treba izogibati selitvi proizvodnje, saj bi z njo hkrati izgubili gospodarsko moč, dragoceno strokovno znanje in neodvisnost.

3.14 Energetska varnost, solidarnost in zaupanje med državami članicami so bistvenega pomena za uspeh energetske unije v svetu, ki je z vidika energetske geopolitike zelo nestabilen. Nobenega dvoma ni, da večja energetska učinkovitost, več energije iz obnovljivih virov in več domače energije prispevajo k zmanjšanju odvisnosti in ranljivosti Evropske unije. Drugo vprašanje pa je, kako to doseči na gospodarsko vzdržan način.

3.15 Potrebna stabilizacija diplomatskih odnosov EU z njenimi vzhodnimi, južnimi, bližnjevzhodnimi in zahodnimi partnerji je element razvoja in neodvisnosti energetske unije. EESO meni, da je nujna jasna in enotna energetska diplomacija v odnosu do tretjih držav v skladu s pravilno razumljenimi interesi Evropske unije.

3.16 Komisija upravičeno poudarja, da so raziskave in inovacije bistvenega pomena za pospešitev energetskega prehoda. EESO je večkrat poudaril, da je treba uskladiti prizadevanja držav članic na tem področju in se lotiti skupnih projektov ter tako znižati stroške in skupaj uporabljati rezultate raziskav. Svoje cilje na področju energije bomo brez dvoma dosegli z napredkom pri raziskavah in razvoju ter s predpisi. Pri tem bi eden od ciljev evropske energetske unije moral biti spodbuditi prizadevanja za skupne projekte in preprečiti razpršitev sredstev, ki je v nasprotju z znanstveno, tehnično in gospodarsko učinkovitostjo. Za to bo seveda treba zagotoviti sredstva, vendar je malo verjetno, da bi sistem EU za trgovanje z emisijami, ki deluje zelo nezadovoljivo, zadoščal. Sistem EU za trgovanje z emisijami bremenita izrazito prenizka cena certifikatov, ki je posledica presežne ponudbe razpoložljivih emisijskih kuponov, zaradi česar nikakor ni mogoče doseči zelenega cilja zmanjšanja emisij, in vpliv subvencij na nekatere zelene vire energije.

3.17 EESO podpira pristop Komisije glede večje udeležbe socialnih partnerjev v procesu energetskega prehoda, za katerega bodo vsekakor potrebna prizadevanja na področju usposabljanja in prilagoditve na nove tehnologije in nove poklice. Uspešnega energetskega prehoda ne bo mogoče doseči brez pritegnitve akterjev socialnega in gospodarskega življenja, toda treba je poskrbeti za možnosti, da bodo lahko gonilo sprememb in jih ne bodo le pasivno prestajali. Treba bo tudi predlagati preusposabljanje za delavce, ki izgubijo zaposlitev v energetskem sektorju.

3.18 Poleg tega Komisija razvija svojo vizijo upravljanja energetske unije. Poziva k zanesljivemu in preglednemu procesu upravljanja. Vendar dodaja, da mora ta proces temeljiti na zakonodaji, toda po mnenju EESO politike ni mogoče skrócić na zakonodajne postopke ali upravno načrtovanje. Uspeh energetske politike je mogoče zagotoviti le s političnimi ukrepi vpletenih vlad, s podporo državljanov jasnim in razumljivim ciljem, upoštevanjem gospodarske stvarnosti, razvojem inovacij, podporo civilne družbe in izkoriščanjem možnosti tržnega gospodarstva. Zamisel o letnem poročilu o stanju je potrebna, vendar sama ne zadostuje. Poročilo je še vedno formalni dokument, ki se lahko izgubi v tehokratski abstraktnosti. Da bi se izognili tej nevarnosti, je po mnenju EESO treba doseči resničen evropski dialog o energiji, v katerega bodo lahko vključeni državljani – potrošniki, predstavniki organizacij za varstvo okolja, delavci, podjetniki kmetje, prebivalci mest in podeželja, upokojenci, kratka ⁽³⁾, civilna družba, ki jo v celoti vsak dan zelo konkretno zadevajo vprašanja glede energije. Treba se je pripravljati na prihodnost in je ne le „utrpeti“. V tej prihodnosti bodo sočasno obstajali proizvajalci-odjemalci, potrošniki, proizvajalci energije ter „varčevalci“ z njo. S premagovanjem birokratskega vidika in odločnim političnim prizadevanjem bodo nastali pogoji za uspeh energetske unije.

V Bruslju, 28. aprila 2016

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS

⁽³⁾ UL C 68, 6.3.2012, str. 15; UL C 161, 6.6.2013, str. 1; UL C 291, 4.9.2015, str. 8; UL C 383, 17.11.2015, str. 84.