

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 994/2010

(COM(2016) 52 final – 2016/0030 (COD))

(2016/C 487/11)

Sprawozdawca: **Graham WATSON**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska: 16/09/2016 Parlament Europejski: 07/03/2016 Rada Unii Europejskiej: 09/03/2016
Podstawa prawna	Art. 194 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	07/09/2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22/09/2016
Sesja plenarna nr	519
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	133/4/9

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Za sprawą polityki UE w dziedzinie bezpieczeństwa dostaw gazu po części zdołano zachęcić państwa członkowskie do myślenia w kategoriach solidarności i wspólnego bezpieczeństwa. Większość zagadnień polityki energetycznej wciąż traktuje się jednak głównie w kategoriach interesów krajowych. Do zaspokojenia oczekiwań Europejczyków w zakresie bezpieczeństwa niezbędne jest bardziej spójne podejście do kwestii dostaw energii na szczeblu UE.

1.2. Uregulowanie tej kwestii na poziomie ogólnounijnym powinno uwzględniać szerszy kontekst globalnych wysiłków na rzecz łagodzenia zmiany klimatu, ambitne cele ustalone w porozumieniu paryskim, strategię UE na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu oraz rozmaite napięcia geopolityczne w Europie i na świecie, takie jak przepływy uchodźców czy kryzysy w pobliżu granic UE, w tym ostatnio na Ukrainie, w Turcji, Libii i Gruzji, a także wzrost regionalizmu zagrażający integracji europejskiej.

1.3. Zabezpieczenie dostaw gazu w Europie wymaga znacznych inwestycji. Istotne jest, by były one finansowane głównie ze źródeł prywatnych; z uwagi na dużą rentowność przemysłu naftowego i gazowego pomoc publiczna nie powinna być potrzebna. Potrzeba przewidywalnych i wiarygodnych ram politycznych, aby zdobyć zaufanie inwestorów, a tym samym zapewnić stabilne i niezawodne dostawy gazu.

1.4. Proponowane rozporządzenie ma zapobiec kryzysom w dostawach gazu podobnym do tych z lat 2006 i 2009. Ogrzewanie budynków ma największy udział w zapotrzebowaniu na gaz. Szeroko rozpowszechniony program modernizacji budynków w celu poprawy ich efektywności energetycznej, zgodnie z zaleceniami dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (2010/31/UE) i dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (2012/27/UE), przyczyniłby się – zwłaszcza, jeśli byłby ukierunkowany na budynki ogrzewane gazem – do znacznego spadku zapotrzebowania na gaz, szczególnie w miesiącach zimowych, kiedy to dochodziło do kryzysów.

1.5. Gaz ziemny pozostaje ważnym przejściowym źródłem energii, które przyczynia się w znacznym stopniu do redukcji emisji gazów cieplarnianych, substancji chemicznych oraz groźnych substancji toksycznych, takich jak pyły PM10 i PM2,5. Ponieważ wskaźniki poziomu emisji w wypadku gazu ziemnego są znacznie niższe niż wskaźniki dla węgla, większy udział gazu ziemnego w koszyku energetycznym państw członkowskich ma szczególne znaczenie dla poprawy jakości powietrza, a tym samym zdrowia obywateli w państwach członkowskich i w krajach sąsiednich. Niemniej należy przyspieszyć przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną i uwzględnić to w polityce dotyczącej zakupu gazu.

1.6. Odbiorcy energii mogą odegrać ważną rolę w rozwoju podaży i zarządzaniu nią. Metody aktywizacji konsumentów powinny być opracowywane we współpracy z nimi samymi i obejmować innowacyjne wykorzystanie ICT. Problem ubóstwa energetycznego należy rozwiązywać przede wszystkim środkami polityki społecznej. Środki takie powinny obejmować specjalne plany krajowe służące pobudzaniu inwestycji w programy renowacji budynków, zgodnie z art. 4 dyrektywy dotyczącej efektywności energetycznej (2012/27/UE). Należy przy tym priorytetowo traktować konsumentów dotkniętych ubóstwem energetycznym i podatnych na zagrożenia oraz promować współpracę między partnerami społecznymi.

1.7. Wprowadzanie odnawialnych źródeł energii, w połączeniu z przyspieszeniem elektryfikacji (przechodzenia na zastosowanie elektryczności), może znacznie ograniczyć zużycie gazu w UE, a tym samym jego import; im szybciej będzie następować wprowadzanie odnawialnych źródeł energii, tym bardziej będzie tracić na znaczeniu zewnętrzna polityka UE w dziedzinie zabezpieczenia dostaw gazu. Komitet apeluje do Komisji o ocenę tego, na ile precyzyjna była do tej pory koordynacja między prognozami zużycia gazu w UE, bezpieczeństwem dostaw gazu dla UE, rozwojem odnawialnych źródeł energii i poprawą efektywności energetycznej w różnych sektorach.

2. Wprowadzenie (streszczenie wniosku Komisji)

2.1. W świetle perturbacji gospodarczych oraz indywidualnych szkód spowodowanych zakłóceniami dostaw gazu Komisja Europejska zamierza oprzeć się na wcześniejszych działaniach UE w celu zapewnienia lepszej łączności międzysystemowej infrastruktury dostaw gazu i większej solidarności między państwami członkowskimi w kwestii wspólnego ponoszenia obciążeń wynikających z tych zakłóceń.

2.2. Wniosek dotyczący rozporządzenia aktualizuje ważną dziedzicę polityki zgodnie z unijnym dążeniem do utworzenia europejskiej unii energetycznej (COM(2015) 80 final). Unia energetyczna musi wpisywać się w kontekst zobowiązań UE do podejmowania działań służących powstrzymaniu, a jeżeli to możliwe odwróceniu, zmiany klimatu spowodowanej działalnością człowieka w wyniku spalania paliw kopalnych.

2.3. Celem projektu rozporządzenia jest zagwarantowanie, by wszystkie państwa członkowskie dysponowały odpowiednimi narzędziami umożliwiającymi przygotowanie się na niedobory gazu oraz zarządzanie skutkami takiego niedoboru wywołanego zakłóceniami w systemie dostaw lub nadzwyczajnie dużym popytem.

2.4. W projekcie rozporządzenia proponuje się osiągnięcie tego celu poprzez zacieśnienie koordynacji regionalnej, przy czym niektóre zasady i standardy mają być ustalone na szczeblu UE. W proponowanym podejściu państwa członkowskie powinny ściśle współpracować ze sobą w ramach regionów przy przeprowadzaniu ocen ryzyka. Źródła ryzyka określone w regionalnych ocenach ryzyka zostaną uwzględnione w regionalnych planach działań zapobiegawczych i planach na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, które będą poddawane wzajemnej ocenie przez ekspertów i zatwierdzane przez Komisję.

2.5. Aby ocena ryzyka i plany były kompletne i spójne ze sobą, w rozporządzeniu określa się obowiązkowe wzory z wykazem aspektów, które należy wziąć pod uwagę podczas przeprowadzania oceny ryzyka i sporządzania planów.

2.6. W rozporządzeniu wprowadza się również ulepszenia dotyczące stosowania standardu w zakresie dostaw dla odbiorców chronionych (głównie gospodarstw domowych) i standardu w zakresie infrastruktury (możliwość dostawy gazu, nawet jeśli największa infrastruktura nie jest dostępna). Wprowadza się stałą zdolność przepływu w obu kierunkach. Ponadto proponuje się wprowadzenie dodatkowych środków dotyczących przejrzystości w umowach na dostawy gazu, ponieważ umowy te mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo dostaw w UE.

2.7. Potrzeba podjęcia działania na szczeblu UE jest uzasadniona tym, że podejścia krajowe prowadzą do nieoptymalnych środków i nasilenia skutków kryzysu. Środki podejmowane w jednym kraju mogą spowodować niedobór gazu w krajach sąsiadujących.

2.8. Wprowadzenie dobrze funkcjonujących rynków są istotnym czynnikiem bezpieczeństwa dostaw, jednak skoordynowane środki podejmowane przez państwa członkowskie, zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych, mogą znacznie poprawić bezpieczeństwo dostaw. Dotyczy to nie tylko lepszej koordynacji krajowych środków łagodzących w sytuacjach nadzwyczajnych, ale również krajowych środków zapobiegawczych, takich jak propozycje lepszej koordynacji krajowych polityk w zakresie magazynowania i LNG (COM(2016) 49 final), które mogą mieć strategiczne znaczenie w niektórych regionach.

2.9. W sprawozdaniu monitorującym Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki z 2014 r. wykazano, że nadal istnieją poważne powody do obaw w odniesieniu do współpracy między państwami członkowskimi (wprowadzane przez nie głównie środki krajowe nie są odpowiednie do radzenia sobie z problemami dostaw gazu); ponadto test warunków skrajnych przeprowadzony latem 2014 r. (COM(2014) 654 final) wykazał, że poważne zakłócenie w dostawach gazu ze wschodu nadal miałyby istotny wpływ na terytorium całej UE.

3. Uwagi ogólne

3.1. Główny problem związany z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia tkwi nie w treści, lecz w kontekście wniosku. Choć unijna strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu (COM(2015) 80 final) ma wydźwięk niemal mesjanistyczny, gdy mowa o konieczności przeciwdziałania zmianie klimatu, to omawiany projekt rozporządzenia, jakkolwiek zachowuje spójność z dotychczasowymi rozporządzeniami w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu, nie jest do końca zbieżny z celami wytyczonymi w strategii ramowej.

3.2. Wielu naukowców w dziedzinie klimatu twierdzi, że aby zachować realną szansę na ograniczenie wzrostu globalnej temperatury do 2 °C, należy do 2050 roku zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych niemal do zera. W przypadku celu wynoszącego 1,5 °C należy uczynić to jeszcze szybciej. Aby wyeliminować np. około 4 611 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla, który uwolniliśmy do atmosfery w 2013 r., należy zaspokoić zapotrzebowanie UE na energię pierwotną (1 567 mln ton oleju ekwiwalentnego (Mtoe) w 2013 r.) za pomocą czystej energii. Ponad dwie trzecie emisji pochodzi z paliw kopalnych, które napędzają naszą cywilizację przemysłową, i to dla tych paliw należy znaleźć rozwiązanie alternatywne.

3.3. Gaz ziemny pozostaje ważnym przejściowym źródłem paliwa, które przyczyniło się do redukcji emisji gazów cieplarnianych z paliw stałych w UE, zwłaszcza w państwach, w których węgiel odgrywa nadrzędną rolę. Niemniej należy przyspieszyć przechodzenie na niskoemisyjne, a docelowo bezemisyjne źródła energii. Stanowi to warunek osiągnięcia długoterminowego celu, jakim jest ograniczenie wzrostu średniej temperatury na świecie do 1,5 °C, zgodnie z porozumieniem paryskim. Polityka w zakresie dostaw gazu musi uwzględniać ten fakt. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w ocenach ryzyka, o których przeprowadzenie zwrócono się do państw członkowskich. Promowanie efektywnych inwestycji i wytyczenie ram odpornego systemu energetycznego wymaga lepszego dostosowania polityki UE w zakresie dostaw gazu do wymiarów unii energetycznej. Potrzebny jest zwłaszcza w pełni zintegrowany europejski rynek energii, a także poprawa efektywności energetycznej i obniżenie emisyjności.

3.4. Pięć lat po przyjęciu rozporządzenia (WE) nr 994/2010 bezpieczeństwo dostaw gazu jest nadal kwestią niezwykle aktualną, zwłaszcza biorąc pod uwagę utrzymujące się napięcia między Ukrainą a Rosją. Podejmowane są starania na szczeblu krajowym i UE, aby poprawić bezpieczeństwo dostaw gazu zimą 2016/2017 oraz w kolejnych latach. Jednakże położenie stanowczego nacisku na zapewnienie lepszej charakterystyki energetycznej budynków dzięki ich izolacji, zwłaszcza priorytetowe potraktowanie budynków ogrzewanych gazem, istotnie wpłynęłoby na zapotrzebowanie na gaz.

3.5. Gaz ziemny zastąpił paliwa stałe jako drugi najważniejszy rodzaj paliwa dla UE i zaspokoił 23,8 % łącznego zużycia energii pierwotnej w 2013 r. Przyczyniło się to do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w UE. Jednakże zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych jest uzdużające: w 2013 roku energia ze źródeł odnawialnych zaspokoiła 15 % końcowego zużycia energii brutto w UE, odnotowując wzrost w porównaniu z poziomem 8,3 % w 2004 r., dzięki czemu UE znalazła się na właściwej drodze do osiągnięcia celu 20 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w 2020 r. Produkcja energii elektrycznej brutto ze źródeł odnawialnych wzrosła ponad dwukrotnie w latach 2000–2013 i stanowiła ponad jedną czwartą całej energii elektrycznej w 2013 r.

3.6. Wprowadzanie odnawialnych źródeł energii, w połączeniu z przyspieszeniem elektryfikacji (przechodzenia na zastosowanie elektryczności), może znacznie ograniczyć zużycie gazu w UE, a tym samym jego import; im szybciej będzie następować wprowadzanie odnawialnych źródeł energii, tym bardziej będzie tracić na znaczeniu zewnętrzna polityka UE w dziedzinie zabezpieczenia dostaw gazu. Dlatego niezbędna jest poprawa koordynacji między prognozami zużycia gazu w UE, bezpieczeństwem dostaw gazu dla UE, rozwojem odnawialnych źródeł energii i poprawą efektywności energetycznej w różnych sektorach.

3.7. Koordynacja transportu oraz dostaw różnych rodzajów paliw między państwami UE jest nieodzowna dla zbudowania unii energetycznej i to zarówno na poziomie polityki, jak i strategii długofalowych. Wniosek Komisji zakłada podział UE na siedem „regionów”, w ramach których powinna być koordynowana polityka. Jest to w najlepszym wypadku rozwiązanie połowiczne, gdyż ogólnounijna koordynacja polityki stanie się wkrótce koniecznością, a najkorzystniejsze byłoby rozszerzenie jej również na umawiające się strony Wspólnoty Energetycznej, czyli kraje sąsiednie, z którymi UE zawarła umowy w dziedzinie energii.

3.8. Energia musi pozostać istotną częścią polityki zewnętrznej UE w perspektywie rosnącej konkurencji w zakresie dostaw energii oraz konieczności dywersyfikacji źródeł dostaw. Należy ją jednak coraz bardziej ukierunkowywać na zabezpieczenie dostaw energii ze źródeł odnawialnych, zwłaszcza z wykorzystaniem zaawansowanych technologii, takich jak wytwarzanie energii elektrycznej z energii słonecznej i wiatrowej, w celu uzupełnienia dostaw pochodzących z krajowej produkcji ze źródeł odnawialnych.

3.9. Nowe zarządzanie polityką energetyczną musi zapewniać spójność między różnymi aspektami dostaw energii, a także osiągnięcie celów na poziomie UE. Istotnym aspektem zapewnienia spójności jest wczesne, systematyczne i uporządkowane zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, aby upowszechnić wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego świadomość wyzwań związanych z bezpieczeństwem energetycznym, a także – przede wszystkim – dopilnować, by podmioty kształtujące politykę w Europie miały wiedzę na temat obaw, interesów i zasobów społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych oraz oferowanych przez nich rozwiązań. Umożliwi to stawienie czoła tym wyzwaniom i osiągnięciu celów unijnej polityki energetycznej. W związku z tym Komitet aktywnie promuje koncepcję europejskiego dialogu na temat energii, a Komisja z dużym zadowoleniem przyjęła tę inicjatywę EKES-u.

3.10. Wzajemne wzmocnienie zewnętrznych i wewnętrznych wymiarów polityki energetycznej, jak przewidziano w planie działania w dziedzinie dyplomacji energetycznej (EDAP), powinno stanowić jeszcze jeden ważny element zarządzania polityką energetyczną. EKES wezwał już wcześniej do opracowania i wdrożenia zewnętrznej polityki energetycznej UE w celu zacieśnienia istniejącej i nawiązania nowej współpracy oraz dialogu w zakresie energii z krajami lub regionami będącymi istotnymi producentami energii, krajami i regionami tranzytu, krajami sąsiednimi oraz najważniejszymi globalnymi i regionalnymi partnerami strategicznymi, tak aby zwiększyć dywersyfikację unijnych źródeł energii, dostaw i tras.

3.11. Zewnętrzna polityka energetyczna UE, w tym polityka dotycząca zakupu gazu, musi uwzględniać szeroki kontekst geopolityczny. EKES już wcześniej podkreślał, że aspekty komercyjne projektu nie powinny być jedynym czynnikiem rozważanym przy podejmowaniu decyzji, w szczególności z uwagi na skłonność Rosji do wykorzystywania energii jako narzędzia osiągania celów geopolitycznych. W ramach prowadzonej przez UE dyplomacji energetycznej należy uwzględnić m.in. takie czynniki jak stabilność polityczna krajów leżących na trasie gazociągu oraz ich podatność na zagraniczne wpływy polityczne, dorobek społeczny i środowiskowy podmiotów wdrażających projekty oraz zaangażowanie rosyjskich przedsiębiorstw w wydobywanie i produkcję. Przy ocenie nowych projektów należy ponadto rozważyć ich wpływ na bezpieczeństwo energetyczne krajów sąsiednich. Na przykład w wypadku Ukrainy istnieje ryzyko, że projekty mające na celu położenie kresu tranzytowi gazu przez jej terytorium będą miały wpływ na dochody tego kraju, zatrzymają inwestycje w modernizację sieci i osłabią kartę przetargową Ukrainy wobec Moskwy.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisje dotyczącą wspólnej definicji „odbiorcy chronionego”.

4.2. EKES pozytywnie ocenia koncepcję „współodpowiedzialności” za bezpieczeństwo dostaw gazu, spoczywającej na przedsiębiorstwach gazowych, państwach członkowskich i UE, oraz koncepcję „podejścia trójpoziomowego”, jak również propozycję, by w razie konieczności Komisja koordynowała podejmowane działania – o co zaapelowano w jednym z wcześniejszych sprawozdań EKES-u⁽¹⁾. Podejście to ma szczególne znaczenie dla zapewnienia przejrzystości umów na dostawy.

Ponadto zdaniem Komitetu odpowiedzialność i uprawnienia władz publicznych opisane w art. 3 należy rozróżnić od obowiązków i uprawnień przedsiębiorstw lub organizacji prywatnych. Dlatego też proponuje się przeformułowanie i wyraźne stwierdzenie, że:

- bezpieczeństwo dostaw gazu należy do zadań właściwych organów państw członkowskich oraz Komisji w granicach kompetencji każdego z tych podmiotów,
- przedsiębiorstwa gazowe i przemysłowi odbiorcy gazu powinni współpracować i stosować środki przyjęte przez właściwe władze.

⁽¹⁾ Dz.U. C 339 z 14.12.2010, s. 49.

- 4.3. EKES odnotowuje kryteria zaproponowane w celu utworzenia siedmiu „regionów” w UE. Należałoby przynajmniej przewidzieć rozwiązanie umożliwiające danemu państwu członkowskiemu przynależność do więcej niż jednego „regionu”.
- 4.4. Komitet zwraca uwagę, że proponowany standard infrastruktury pozostał w dużej mierze niezmieniony względem rozporządzenia z 2010 r. Z zadowoleniem przyjmuje propozycję dotyczącą zdolności przepływu w obu kierunkach („odwrócenie przepływu”) na połączeniach międzysystemowych między państwami członkowskimi.
- 4.5. EKES zwraca uwagę, że proponowany standard dostaw pozostał w dużej mierze niezmieniony względem rozporządzenia z 2010 r. Z zadowoleniem przyjmuje wymóg oceny skutków przed podjęciem jakichkolwiek nowych środków nierynkowych.
- 4.6. EKES odnotowuje propozycję przeprowadzania odtąd oceny ryzyka na szczeblu regionalnym. Przyjmuje ją z zadowoleniem jako krok wiodący w kierunku przeprowadzania w przyszłości ocen ryzyka na szczeblu unijnym. Z zadowoleniem przyjmuje też proponowany przez Komisję wzór oraz uznaje proces wzajemnej oceny za istotny w tym względzie.
- 4.7. EKES pozytywnie ocenia ponadto propozycje dotyczące planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, procedur zarządzania kryzysowego oraz reagowania w przypadku stanu nadzwyczajnego.
- 4.8. Wyraża też zadowolenie w związku z propozycjami dotyczącymi przejrzystości i solidarności między państwami członkowskimi, opartymi na testach warunków skrajnych przeprowadzonych latem 2014 r., uznając je za właściwe mechanizmy zabezpieczenia. W szczególności Komitet odnotowuje z zadowoleniem porozumienie Grupy Wysokiego Szczebla ds. Tworzenia Gazowych Połączeń Międzysystemowych w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej w sprawie wykazu priorytetowych projektów, których wdrożenie umożliwi państwom w tym regionie dostęp do co najmniej trzech źródeł gazu, a tym samym zapewni dywersyfikację i bezpieczeństwo dostaw.
- 4.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję współpracy z państwami trzecimi będącymi stronami umów w ramach Wspólnoty Energetycznej.
- 4.10. Komitet dostrzega wagę propozycji dotyczącej stałego monitorowania środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu oraz apeluje do Komisji o uwzględnienie potrzeby odchodzenia od konsumpcji gazu ziemnego na rzecz energii ze źródeł odnawialnych.
- 4.11. EKES odnotowuje proponowane odstępstwa dla Malty i Cypru oraz zachęca oba kraje, zważywszy na panujące tam korzystne warunki klimatyczne, do dołączenia do liderów w dziedzinie zaspokajania potrzeb energetycznych z odnawialnych źródeł energii, a nie z paliw kopalnych.

Bruksela, dnia 22 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
