

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/73/UE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego”

[COM(2017) 660 final – 2017/0294 (COD)]

(2018/C 262/11)

Sprawozdawczyni: **Baiba MILTOVIČA**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 29.11.2017 Rada Unii Europejskiej, 22.11.2017
Podstawa prawna	Artykuł 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.4.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	149/1/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Społeczeństwo obywatelskie jako całość może rozwijać się wyłącznie w ramach spójnego państwa prawnego. Dlatego też choć Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wskazuje na kilka kwestii, na które zapatruje się inaczej niż Komisja, oraz ubolewa z powodu pierwotnego niedopatrzenia, leżącego u podstaw luki prawnej, którą dyrektywa ma w zamierzeniu wypełnić, to jednak wyraża poparcie dla idei proponowanych zmian do dyrektywy w sprawie gazu z 2009 r., które mają doprowadzić do lepszej integracji rynku i większego bezpieczeństwa dostaw.

1.2. Zaproponowane zmiany do dyrektywy⁽¹⁾ w sprawie gazu doprowadziły do szeroko zakrojonej dyskusji i do rozbieżności stanowisk na szczeblu państw członkowskich. Komitet uważa, że w grę wchodzi tutaj ważne kwestie dotyczące zasad i solidarności oraz że należy zająć się nimi w sposób jednoznaczny.

1.3. Należy w pełnym zakresie uznać istnienie drażliwych kwestii politycznych i gospodarczych – czego w obecnym wniosku się nie czyni – jednak zarazem UE będzie musiała też zdecydować, czy cel dotyczący spójnego, zrównoważonego i sprawiedliwego rynku energii dla wszystkich państw członkowskich jest możliwy do osiągnięcia w obecnym klimacie politycznym. Niektóre państwa członkowskie stoją chwilowo przed wyzwaniem, jakim jest rezygnacja z tego, co uznają za zgodne ze swoim własnym interesem narodowym, i poparcie jasnych i spójnych zasad regulacyjnych stosowanych do jednolitego rynku w kontekście dostaw energii i bezpieczeństwa dostaw. W dłuższej perspektywie wyzwanie będzie miało inny charakter. Istnieje ryzyko zablokowania kosztownej infrastruktury paliw kopalnych, co nasili i tak coraz większą zależność i może ograniczyć zdolność UE do wywiązania się z zobowiązań dotyczących klimatu.

1.4. Komitet zauważa, że wyeliminowanie uzależnienia od dostaw z zewnątrz stanowi program długoterminowy, do którego realizacji potrzebne są: dalszy rozwój wzajemnych połączeń między państwami członkowskimi w zakresie dostaw gazu, poprawa zdolności magazynowania i zwiększenie przepustowości w przypadku alternatywnych wariantów zaopatrzenia takich jak skroplony gaz ziemny (LNG), a także uznanie rosnącej roli energii ze źródeł odnawialnych.

1.5. Komitet sądzi, że jeden z obszarów niepewności regulacyjnej (przyszłe programy budowy z uwagi na brak jasności co do proponowanego odstępstwa) mógłby narażać na szwank bezpieczeństwo inwestycji i hamować swobodną konkurencję władz krajowych i regionalnych w zakresie przyciągania inwestycji. Trzeba to oceniać w kontekście znacznej poprawy na rynku gazu poprzez procedury regulacyjne stworzone w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci.

⁽¹⁾ Dz.U. L 211 z 14.8. 2009, s. 94.

1.6. W licznych opiniach z ostatnich lat w sprawie polityki energetycznej i polityki w zakresie klimatu ⁽²⁾ podkreślono, że drażliwe kwestie dotyczące dostaw energii można rozwiązać tylko dzięki jasno określoneemu i skutecznemu zarządzaniu – oraz dzięki znacznemu stopniowi politycznego pragmatyzmu i dobrej woli. Obecny wniosek Komisji jest zgodny z tymi poglądami i powinien szybko stać się rzeczywistością.

1.7. EKES zwraca jednak uwagę na szereg ewentualnych problemów prawnych związanych ze zmianami. Z pewnością będziemy mieli do czynienia z poważnymi rozbieżnościami politycznymi, jak również z obawami handlowymi niektórych zainteresowanych podmiotów z sektora. Dlatego należy ubolewać w tych okolicznościach nad brakiem oceny skutków.

1.8. Komitet popiera proponowane zmiany dyrektywy w sprawie gazu, których celem jest zapewnienie, że w ramach jurysdykcji UE podstawowe zasady prawodawstwa UE w zakresie energetyki, takie jak dostęp stron trzecich, regulacja taryf, rozdzielanie własności i przejrzystość będą stosowane w odniesieniu do unijnych gazociągów międzysystemowych z państwami trzecimi. W związku z tym Komitet uważa, że należy przyjąć niezbędne zmiany do dyrektywy w sprawie gazu bez dalszej zwłoki i nie powinno się pozostawiać wątpliwości prawnych dotyczących pełnego stosowania prawa UE do istniejących i planowanych gazociągów.

1.9. Komitet jest zdania, że wszelkie możliwości wyłączenia z zakresu stosowania głównych przepisów dyrektywy powinny być ściśle ograniczone w czasie (do najwyżej 10 lat) i przyznawane wyłącznie w wyjątkowych przypadkach po kompleksowej ocenie Komisji mającej na celu zapewnienie, że wszelkie odstępstwa nie będą sprzeczne z celami unii energetycznej i nie wpłyną negatywnie na konkurencję i skuteczne funkcjonowanie wewnętrznego rynku gazu UE czy też bezpieczeństwa dostaw gazu w UE.

2. Wprowadzenie

2.1. Gaz pozostaje jednym z najważniejszych pierwotnych źródeł energii dla UE, a skuteczne funkcjonowanie wewnętrznego rynku gazu ma istotne znaczenie zarówno dla gospodarki, jak i dla bezpieczeństwa energetycznego wielu państw członkowskich UE. Jest też prawdą, że w ostatnich 25 latach uzależnienie UE od wszelkiego rodzaju importu energii stale wzrastało, z 44 % w 1990 r. do 53 % w 2015. Konieczne jest importowanie niemal 70 % gazu ziemnego wykorzystywanego w UE, z czego 90 % przesyłane jest rurociągami z państw trzecich. Największym dostawcą jest Rosja, która odpowiada za około 40 %, choć w niektórych krajach Europy Wschodniej odsetek ten jest znacznie wyższy.

2.2. Uznaje się, że zależność ta może również powodować podatność na zagrożenia, dlatego jednym z głównych aspektów dyrektywy w sprawie gazu jest usprawnienie wzajemnych połączeń między państwami członkowskimi w zakresie dostaw gazu, tak aby poprawić zdolność magazynowania i zwiększyć przepustowość w zakresie alternatywnych wariantów zaopatrzenia takich jak LNG. Stałym celem unii energetycznej jest zwiększenie odporności wewnętrznej, zarazem jednak przyjmuje się, że wyeliminowanie zależności od dostaw z zewnątrz stanowi program długoterminowy.

2.3. W dyrektywie w sprawie gazu ustanowiono wspólne zasady przesyłu, dystrybucji, dostaw i magazynowania gazu ziemnego między państwami członkowskimi UE, jednak nie ma ona zastosowania do gazociągów łączących państwa członkowskie z państwami trzecimi. W omawianej dyrektywie zaproponowano szereg zmian zmierzających do tego, aby zasady dyrektywy w sprawie gazu objęły również – do granicy UE – istniejące i przyszłe gazociągi. Niektóre z tych gazociągów, np. te wchodzące na terytorium UE z obszaru Wspólnoty Energetycznej, są już objęte dyrektywą w sprawie gazu, ale istnieją gazociągi, na które obecny wniosek będzie miał wpływ, np. te wchodzące na terytorium UE z Norwegii, Algierii, Libii, Tunezji, Maroka i Rosji. Wniosek może mieć również wpływ – w następstwie brexitu – na gazociągi, które łączą Zjednoczone Królestwo z państwami członkowskimi Unii.

2.4. Prawo Unii ma oczywiście zastosowanie jedynie na terytorium podlegającym jurysdykcji UE, czyli nie w państwach trzecich, jednak proponowane zmiany gwarantują, że będzie stosować się do wszelkich porozumień prawnych i umownych, jakie państwo członkowskie zawarło z państwem trzecim, w miejscu wejścia gazociągu na obszar podlegający jurysdykcji UE. Niemniej państwa członkowskie, które zawarły takie porozumienia z dostawcami z państw trzecich, będą mogły w przypadku istniejących gazociągów przyznawać odstępstwa od wielu podstawowych zasad dyrektywy w sprawie gazu. Nowe gazociągi, planowane lub budowane w momencie wejścia w życie dyrektywy, podlegałyby wszystkim wymogom rynku wewnętrznego gazu ziemnego. Jeśli wszakże organy krajowe i Komisja uznają wniosek o zwolnienie za uzasadniony, możliwe będzie wyrażenie zgody na specjalne ramy regulacyjne dla danego projektu. W ten sposób Komisja

⁽²⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 70; Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 81; Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 34.

uzyskałaby zatem znaczącą, a może nawet decydującą rolę w formułowaniu postanowień każdej umowy w sprawie nowego gazociągu oraz w określaniu zawartych w tej umowie warunków dostępu do rynku. Uprawnienia te można postrzegać jako zasadniczy mechanizm zgodności w procesie kształtowania całościowego rynku dostaw energii oraz utrzymywania równowagi między przystępnością cenową, bezpieczeństwem i zrównoważonością. Komitet uznaje to podejście za spójne z ramami zarządzania unią energetyczną i z ich celami ogólnymi.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. Rozszerzenie zasad dyrektywy w sprawie gazu uznaje się za istotne, dlatego że podczas tworzenia wewnętrznego rynku gazu ziemnego dla UE trzeba wziąć pod uwagę realia, w których systemy przesyłu gazu są podobne do naturalnych monopolii. Ogromne inwestycje niezbędne do uruchomienia takich wielkich przedsięwzięć infrastrukturalnych tworzą niezwykle wysoką barierę wejścia uniemożliwiającą dostęp innym uczestnikom rynku. Dlatego niezbędne są środki, które zagwarantują obowiązek zapewnienia dostępu osób trzecich, oddzielenie wytwarzania gazu i świadczenia dostaw od działalności w zakresie przesyłu gazu dzięki rozdzieleniu operatorów systemu przesyłowego oraz zobowiązanie krajowych organów regulacyjnych do ustalenia lub zatwierdzenia odzwierciedlających koszty, niedyskryminujących taryf dla korzystania z systemów przesyłowych.

3.2. We wniosku określono szereg zmian do dyrektywy w sprawie gazu, które dzielą się na cztery główne dziedziny:

- **określenie szerszego zakresu:** rozszerza się definicję „połączenia wzajemnego”, tak by objęła gazociągi do i z państw trzecich,
- **przepisy dotyczące rozdziału:** ułatwia się stosowanie modeli rozdziału innych niż rozdział własnościowy,
- **obowiązki konsultacji:** organy regulacyjne UE mają obowiązek konsultować się z właściwymi organami państw trzecich w kwestii stosowania dyrektywy w sprawie gazu do granicy UE,
- **odstępstwo:** państwo członkowskie może przyznać odstępstwo od przepisów niektórych artykułów dyrektywy w sprawie gazu odnośnie do istniejących gazociągów do i z państw trzecich.

4. Uwagi ogólne

4.1. Należy zauważyć, że choć głównym celem wniosku jest poprawa średnio- i długoterminowej efektywności rynku wewnętrznego energii, to da się stwierdzić, że w praktyce zmiany te mogą wprowadzić określony stopień niepewności prawa w krótkiej perspektywie. Jest tak dlatego, że państwa członkowskie mogą odnośnie do istniejących gazociągów zdecydować się na szereg odstępstw od niektórych wymogów dyrektywy w sprawie gazu. Trzeba jednak odnotować, że niepewność ta ostatecznie zostałaby wyeliminowana dzięki pełnemu i spójnemu stosowaniu wymogów dyrektywy w sprawie gazu, w tym głównych zasad tej dyrektywy, tj. rozdzielenia operatorów systemu przesyłowego, dostępu stron trzecich oraz taryf opartych na wszystkich kosztach budowy i kosztach operacyjnych.

4.2. Szereg nowych projektów budowy gazociągów jest też w trakcie opracowania – w szczególności projekt Nord Stream 2, który budzi wyraźny sprzeciw wśród niektórych państw członkowskich UE. Wspomniany nowy element niepewności regulacyjnej może mieć wpływ na programy budowy i spowodować opóźnienia. Twierdzi się również, że zmiany zahamują swobodną konkurencję władz krajowych i regionalnych w zakresie przyciągania inwestycji zagranicznych. Niemniej podczas tworzenia jednolitego rynku w wielu wypadkach rezygnowano z kontroli krajowej w interesie wszystkich obywateli UE, gdyż zdawano sobie sprawę z dużych korzyści wynikających z solidarnych działań.

4.3. Wysokociśnieniowe rurociągi dalekiego zasięgu są złożoną i kosztowną częścią infrastruktury, w wypadku której koszty odzyskuje się przez lata. Mimo potencjału wykorzystania tych elementów do innowacyjnych, niskoemisyjnych dostaw gazu (biogaz, wodór), istnieje znaczne ryzyko zablokowania kosztownej infrastruktury paliw kopalnych, co nasili i tak coraz większą zależność i może ograniczyć zdolność UE do wywiązania się z zobowiązań dotyczących klimatu.

4.4. Możliwe jest, iż niektóre państwa członkowskie uznają, że zmiany w pewnym stopniu ograniczają ich suwerenność. To dlatego, że państwo członkowskie nie będzie mogło odstąpić od przepisów prawa UE w drodze dwustronnie negocjowanej umowy międzyrządowej w dziedzinie objętej dyrektywą w sprawie gazu. Tymczasem wcześniej aspekt ten nie był regulowany przez UE. Komitet zgadza się, że jest logiczne i właściwe, aby tę lukę prawną wypełnić.

4.5. Mając na uwadze kwestie przedstawione powyżej, Komitet wyraża zaniepokojenie, że Komisja uznała za niekoniczną ocenę skutków. Jest oczywiste, że w tej politycznie delikatnej dziedzinie, gdzie w grę wchodzi czynniki ekonomiczne, argumenty za wprowadzeniem zmian muszą być podparte dowodami. Należy odnotować, że niektóre z tych dowodów znajdują się w dokumencie roboczym służb Komisji lub w pogłębionych analizach przeprowadzonych przez Komisję, takich jak ocena skutków dyrektywy w sprawie gazu.

4.6. Komisja powinna także dokładniej wyjaśnić, w jaki sposób omawiana dyrektywa przyniesie korzyści rynkowi wewnętrznemu. Nadal istnieją luki w zakresie wdrażania trzeciego pakietu energetycznego w kilku państwach członkowskich, nie jest wszakże jasne, jak zmiany wpłyną na wdrażanie.

4.7. Niemniej widać wyraźnie, że wniosek ma też zapewnić możliwość podjęcia – w razie konieczności i na uzgodnionym poziomie politycznym UE – znaczącej interwencji, która mogłaby ograniczyć tworzenie dodatkowej zależności od rosyjskiego gazu i tym samym promować różnorodność dostaw. Zdaniem Komitetu cel ten będzie sprzyjał najlepszym interesom UE.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Omawiany wniosek należy postrzegać jako część programu zmierzającego do zwiększenia spójności, solidarności, bezpieczeństwa, konkurencyjności i zgodności na rynku w ramach unijnej polityki energetycznej – reprezentowanej przez unię energetyczną. W tym kontekście istnieje średniookresowy cel dotyczący zmniejszenia uzależnienia od dominującego dostawcy gazu poprzez zwiększone wykorzystanie rodzimych źródeł gazu w EOG i terminali LNG oraz zwiększenie efektywności energetycznej oraz roli odnawialnych źródeł energii. W perspektywie krótkoterminowej istnieją skromne możliwości zastąpienia gazu ziemnego w pewnych dziedzinach wytwarzania energii elektrycznej, takich jak niektóre elektrociepłownie. Ma to szczególnie istotne znaczenie dla lokalnych systemów grzewczych. Umożliwiający szybkie reagowanie elektrownie gazowe i elektrociepłownie są również wykorzystywane do ochrony przed nieciągłością źródeł odnawialnych, wnoszą wkład w bezpieczeństwo dostaw energii w sektorze energii elektrycznej oraz zapewniają bezpieczeństwo dostaw energii w sektorze ciepłowniczym. Istnieją niewielkie możliwości zastąpienia gazu ziemnego w sektorze mieszkaniowym i komercyjnym, gdyż jest nierealistyczne, by sektor utrzymywał alternatywne urządzenia lub infrastrukturę.

5.2. Należy również zauważyć, że rządy państw członkowskich wielokrotnie ogłaszały, że wzajemne połączenia (integracja z sąsiadami, ustanowienie wspólnego rynku gazu ziemnego, rozwój regionalnej infrastruktury gazu ziemnego takiej jak Balticconnector itp.) pozwolą stworzyć warunki wstępne dla uczciwej konkurencji między dostawcami gazu, dla poprawy jakości usług i poszerzenia wyboru oferowanego wszystkim konsumentom gazu ziemnego. Na rynkach, na których zużycie gazu ziemnego spada z roku na rok, tylko kilku dostawców jest zainteresowanych świadczeniem usługi konsumentom będącym gospodarstwami domowymi.

5.3. W toczącej się debacie na temat dostaw gazu ziemnego do UE wyrażenie „bezpieczeństwo energetyczne” jest interpretowane na dwa różne sposoby. Z jednej strony uważa się, że znaczne zwiększenie przepustowości gazociągów doprowadzających gaz do Europy wzmocni odporność energetyczną, umożliwiając dzięki dodatkowym dostawom gazu ziemnego zaradzenie wszelkim niedoborom gazu wywołanym przez ciągły spadek produkcji wszystkich rodzajów paliw kopalnych w Europie (węgiel, ropa naftowa i gaz). Może to również odegrać pewną rolę w wypełnieniu niedoborów powodowanych przez nieciągłość dostaw energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz pełnić ważną funkcję w transformacji energetyki. Wszędzie tam, gdzie energia ze źródeł odnawialnych lub energia jądrowa są nieodpowiednie lub niedostępne, priorytetową opcją jest oczywiście gaz ziemny, który wśród paliw kopalnych charakteryzuje się najniższym śladem węglowym.

5.4. Z drugiej strony utrzymuje się, że podatność Europy na zagrożenia może się zwiększyć, jeśli wzrost przepustowości w zakresie gazu ziemnego będzie sprzyjał uzależnieniu od dostaw z kraju (Rosja), którego interesy mogą znacznie odbiegać od interesów UE i który może wykorzystywać dostawy gazu jako kartę przetargową w polityce gospodarczej i zagranicznej. Interesy gospodarcze i polityczne państw członkowskich w tej kwestii znajdują się w pewnym konflikcie i trudno stwierdzić, jak można by pogodzić te dwie interpretacje w perspektywie krótko- i średnioterminowej.

5.5. Ogólnie rzecz biorąc, Komitet uważa, że cele UE w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i zmiany klimatu można osiągnąć tylko dzięki wspólnie uzgodnionemu, skutecznemu mechanizmowi zarządzania. Stanowisko to Komitet przedstawił w licznych opiniach wydanych w ostatnich latach, a zwłaszcza w opiniach dotyczących ustanowienia i funkcjonowania unii energetycznej. Dotyczy to również ograniczenia ryzyka nadmiernego uzależnienia od jednego dostawcy energii.

5.6. Omawiana dyrektywa ma na celu zajęcie się nieregulowanymi kwestiami prawnymi oraz dopilnowanie, by przepisy i zasady jednolitego rynku były stosowane a nieregulowane aspekty zostały objęte zakresem prawa Unii. Komisja Europejska powinna się w większym stopniu zaangażować w kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania.

5.7. Zmiany do dyrektywy w sprawie gazu, których celem jest zapewnienie, że w ramach jurysdykcji UE podstawowe zasady prawodawstwa UE w zakresie energetyki, takie jak dostęp stron trzecich, regulacja taryf, rozdzielanie własności i przejrzystość, byłyby stosowane w odniesieniu do unijnych gazociągów międzysystemowych z państwami trzecimi. W związku z tym Komitet uważa, że należy przyjąć niezbędne zmiany do dyrektywy w sprawie gazu bez dalszej zwłoki i nie powinno się pozostawiać wątpliwości prawnych dotyczących pełnego stosowania prawa UE do istniejących i planowanych gazociągów międzysystemowych.

5.8. Komitet jest zdania, że wszelkie możliwości wyłączenia z zakresu stosowania głównych przepisów dyrektywy powinny być ściśle ograniczone w czasie (np. do najwyżej 10 lat) i przyznawane wyłącznie w wyjątkowych przypadkach po kompleksowej ocenie Komisji mającej na celu zapewnienie, że wszelkie odstępstwa nie będą sprzeczne z celami unii energetycznej i nie wpłyną negatywnie na konkurencję i skuteczne funkcjonowanie wewnętrznego rynku gazu UE czy też bezpieczeństwa dostaw gazu w UE.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
