

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — към сигурна, устойчива и конкурентоспособна европейска енергийна мрежа“

COM(2008) 782 окончателен/2

(2009/С 306/12)

На 13 ноември 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Зелена книга — към сигурна, устойчива и конкурентоспособна европейска енергийна мрежа“

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 20 май 2009 г. (докладчик: г-жа VATUT).

На 454-ата си пленарна сесия, проведена на 10 и 11 юни 2009 г. (заседание от 11 юни), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 124 гласа „за“ 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

В отговор на въпросите, поставени от Комисията в нейната Зелена книга, ЕИСК би желал да отбележи следното:

Във връзка с политиката в областта на мрежите:

1.1 Относно бариерите и равнищата на действие: хармонизирани процедури, които могат да бъдат контролирани по демократичен начин, биха засилили прозрачността на международните отношения, избора на ЕС, пазарите, определянето на цените и печалбата на операторите (регулатори и мрежови управители). Необходимо е да се изслушват мненията на местните жители и да се информират потребителите.

1.2 Относно споровете: държавите-членки трябва да продължат да избират свободно вида на предпочитаната от тях енергия. Комисията може да изпълнява координираща роля, като отчита изискванията на гражданите по отношение на енергийните доставки и териториалното устройство. Трябва да се уточни ролята на Европейската мрежа на операторите на електропреносни системи (ENTSO-E) и на Агенцията за сътрудничество между енергийните регулатори (ACER) ⁽¹⁾, както и правната сила и противопоставимостта на техните решения.

1.3 Относно НИРД: делът на финансирането на НИРД следва да се оцени и може единствено да бъде увеличен. Финансирането допринася за ефикасността на мрежите, тяхната поддръжка и устойчивост, както и за енергийната ефективност, която може да разхлаби примката на енергийната зависимост и да отведе ЕС в нова енергийна ера.

1.4 Относно най-важната дейност: като винаги се взема под внимание интересът на крайния потребител, е необходимо да се завърши изграждането на мрежите, да се определят общите стратегически насоки и рамковите правила на пазара, да се набележат и преодолеят техните недостатъци, за да се осигури енергийният пренос в целия Европейски съюз, да се гарантират енергийните доставки и складирането, и ясно да се определят

компетенциите и отговорностите. Общият интерес изисква добри мрежи, качество на предоставяната услуга и всички средства, които гарантират нейната универсалност, сигурност и непрекъснатост на достъпна цена.

1.5 Относно отношенията с трети държави: ЕИСК би искал Европейският съюз да изразява единно мнение на международната сцена в областта на енергетиката и енергопреносните мрежи, да разглежда тези области като интегриран аспект на дипломатията (ЕПС) и да предлага стандарти за управление в транзитните страни.

Развиването на диалога с Турция изглежда целесъобразно. Необходимо е правилно да се оцени инвестиционният риск спрямо очакваните ползи, както и да се зачитат правата на местните работници и връзката между енергийните дейности и политиката за развитие. Комитетът на регионите смята, че енергетиката, транспортът и околната среда представляват три различни части на една и съща картина.

Във връзка с ТЕМ-Е

1.6 Относно подхода, подкрепата и инвестициите: единствено Европейският съюз може да има общ поглед върху снабдяването и да предприема трансгранични действия. Неговата дипломатия представлява опора с оглед на местните рискове и сферите на влияние на трети страни. Комисията би трябвало да поясни дали говори за инфраструктура или за доставка. ТЕМ-Е са важни за инфраструктурата. Решенията, свързани с тях, следва да се вземат от публични органи, като се запази специфично финансиране от бюджета на ЕС на съответно равнище. Възвръщаемостта на инвестираните в тези мрежи помощи от ЕС не следва да се извършва чрез повишаване на цените за потребителите. Бюджетите на операторите трябва да бъдат прозрачни. Следва да се разработят възможности за гаранции на Общността за инвеститорите и за предоставянето на кредити на операторите. Европейският съюз трябва да създаде ново публично управление на инвестициите.

⁽¹⁾ ENTSO-E (Европейска мрежа на операторите на електропреносни системи) включва 42 мрежови оператора от 34 европейски държави. ACER — Агенция за сътрудничество между енергийните регулатори.

1.7 **Относно преразглеждане на насоките:** ЕИСК желае подобряване на ефективността на инфраструктурите посредством научноизследователска дейност, ангажираност на обществеността по отношение на предизвикателствата и предлага: 1) започване на истински социален диалог и на истински секторен диалог, както и 2) извършване на проучвания относно целесъобразността и осъществимостта на европейска енергийна УОИ в служба на гражданите ⁽²⁾.

1.8 **Относно разширяването на ТЕМ-Е:** ДА! — на нефтените инфраструктури, запазвайки, след оценка на ситуацията, помощите на Общността за нефтените компании, които не са в състояние да изпълнят задълженията си. НЕ! — на CO₂. ЕИСК смята, че разширяването на обхвата на компетентност на ТЕМ-Е до мрежите за улавяне на CO₂ е преждевременно, докато не бъдат установени ползата и безвредността на транспортирането му в мрежа. Това изисква голям обществен дебат по ясни предложения, които трябва да се съдържат в текста на документа.

1.9 **Относно новите приоритетни проекти:** полезно е да се подчертаят недостатъците на взаимосвързаността. ЕИСК подкрепя свързването на мрежата към възобновяемите източници на енергия, като тази от вятърните централи на Балтийско море и Северно море. По отношение на проектите до 2050 г. следва да се предвиди и свързване към други източници в процес на разработване (морска подводна енергия и др.).

1.10 **Относно сигурността на доставките и солидарността:** гражданите могат да получат доказателство за това посредством добра комуникация и резултати, изразяващи се в равнището на цените на дребно. В Зелената книга не се посочват изрично средствата на солидарността между държавите-членки. Солидарността предполага, че всички допринасят за движението на енергията в Европейския съюз и че създават стратегически запаси, които при извънредни ситуации могат да предоставят на други държави-членки. Заедно със Съюза държавите-членки следва да защитават енергийната солидарност в света и да съблюдают в целия Европейски съюз принципа на обществения интерес.

1.11 **Относно допълнителни мерки за устойчива инфраструктура:** предполага се, че енергийната устойчивост се съдържа в идеята за свързване на мрежата към възобновяемите енергийни източници, но това не е доказано. По отношение на електроенергийните мрежи е необходимо те да бъдат модернизираны предвид проблемите, свързани със загубата при преноса, с честота, с електрическото напрежение, с хармонизирането на кодовете между държавите-членки, а по отношение на газта следва да се подобри капацитетът и сигурността на зоните за складиране.

В допълнение:

1.12 ТЕМ-Е налагат висококвалифицирана поддръжка, която изисква работна ръка с много висока квалификация. ЕИСК смята, че е изключително важно да се вземат предвид социалните аспекти, които са пренебрегнати в Зелената книга, за да може да се действа в съответствие с Лисабонската стратегия и Стратегията за устойчиво развитие. Той смята, че трябва да се развива ноу-хаут на европейските мрежови специалисти, за да се запазят експертният опит и заетостта в Европа. Той желае създаването на европейски консултативен комитет по въпросите на енергетиката и изменението на климата.

⁽²⁾ ОВ С 175, от 28.7.2009 г., стр. 43.

1.13 ЕИСК подкрепя създаването на специален европейски фонд, който да гарантира в конкретен план европейската солидарност за гражданите. Неизбежно следствие от една европейска интегрирана енергийна политика е разработването на общностно право в областта на отговорността на предприятията пред гражданите. Хартата на потребителите на енергия следва да се прилага.

2. Въведение

2.1 Сегашното състояние на енергийните мрежи на Европейския съюз не позволява на Комисията да реализира своите амбиции в областта на енергийната политика (устойчива, конкурентоспособна и сигурна енергия), нито целите „20-20-20“ в областта на опазването на климата. Поради това трябва да се актуализират ТЕМ-Е, както и политиката в областта на мрежите. Зелената книга се отнася до преразглеждането на насоките за ТЕМ-Е и финансовия инструмент за тези мрежи.

2.2 Неотдавна обстановката се изостри — новата газова криза на Изток, новият конфликт в Средния Изток и световната финансова криза биха могли да се отразят върху завършване изграждането на ТЕМ-Е.

3. Резюме на Зелената книга

3.1 Европейският съюз би разработил политиката си в областта на инфраструктурата в 6 регионални направления: взаимосвързаност на мрежата на балтийските държави, югоизточният коридор за доставки на газ; средиземноморски пръстен, свързаност с електроенергийните мрежи на централната и югоизточната част на Европейския съюз, план за действие за природния втечен газ (ПВГ), развитие на вятърните електроцентрали в северната част на ЕС, създаване на мрежите ТЕМ-Е и интегриране на пазара.

3.2 Европейският съюз би могъл да предвиди:

- разработване на политика в областта на мрежите, включително мрежите за внос;
- развиване на сигурността на доставките и на солидарността между държавите-членки, по-специално посредством инфраструктурни проекти, насочени към истинска европейска енергийна мрежа;
- провеждане на общи проучвания от полза за всички граждани, като при това се подкрепят специфични проекти;
- свързване на мрежите с източници на нови енергии и гарантиране на интегрирането на възможностите за нулеви въглеродни емисии и новите мрежови технологии;
- стимулиране на частни средства, насочване към нов инструмент за финансиране;

— поставяне като условие за предоставяне на помощи съответствието на националните стратегически планове с европейските приоритетни проекти;

— намеса на публичния сектор, обоснована в случай, когато пазарът не задоволява търсенето;

— принос за въвеждане на по-голяма гъвкавост на всички административни процедури.

3.3 В разглежданата Зелена книга се изразява желание да се насърчава разбирането на гражданите и солидарността за осъществяването на целите за 2020 г.

4. Общи бележки

4.1 Заглавието и въведението на Зелената книга създават впечатление за глобален подход, насочен към повишаване на сигурността и устойчивостта на енергийните мрежи. Вместо това то се съсредоточава върху установяването на международни връзки, без да предлага да се представи състоянието на поддръжката, обучението и квалификациите на хората, както и на научноизследователската и развойната дейност — важни елементи на сигурността и устойчивостта.

4.2 Конкуренцията представлява интерес за потребителите, когато тя е средство, а не самоцел и може да им даде възможност да спестят пари, като същевременно им предлага също толкова надеждно обслужване, както и при монополната система. Интерес представляват частното финансиране и призивът за създаване на партньорства с цел завършването на ТЕМ-Е, но въпреки това те подчертават истинската пречка пред развитието на европейски интегрирани електро- и газопреносни мрежи, а именно липсата на силна обществена общностна воля, подкрепена със значителни средства.

4.3 Снабдяването с енергия е услуга от обществен интерес и частниците инвестиции трудно се адаптират към това в дългосрочен план. Пазарът няма да може да осигури преминаването към новата енергийна ера, към което приканва пакетът енергетика/изменение на климата, като се опира върху остарели начини на производство и на пренос. Комисията, която желае да насърчи частните средства, може да действа директно на трансгранично равнище, за да разработи нов цялостен план и да предложи ново публично управление на инвестициите с цел да гарантира чрез мрежите принципа на непрекъснатост на предоставянето на услугата от общ интерес, а именно доставката на енергия.

5. Състоянието на европейската енергийна политика

5.1 ЕИСК смята, че заинтересованите страни по ТЕМ трябва да се координират по необходимост от централизиран орган, в противоречие с логиката на пазара; Комисията следва да потвърди, че целта е да се търсят оптимални решения, отчитайки съотношението разходи—ползи, които да бъдат от

полза за потребителите — в противен случай потребителите могат да си зададат въпроса каква е целта на вътрешния енергиен пазар.

В Зелената книга ролята на агенциите ENTSO-E и ACRE е неясна. Те ще бъдат координационни центрове, но не следва да участват в решенията относно използването на публичните средства. Освен това ЕС би следвало да се погрижи за осигуряване на непрекъснатостта при извършването на научната и развойна дейност и това не може да се извършва от агенциите.

6. Специфични бележки

Мрежите

6.1 С увеличени средства, мрежите ще ускорят създаването на енергийна солидарност. Европейският съюз следва да определи липсващите елементи във връзките си и да насочи усилията върху отстраняването на тези недостатъци. ЕИСК смята, че успехът на ЕПС ще бъде гарант на успеха в тази насока. Той отбелязва, че в документа нищо не се споменава за географската граница на връзките — начина, по който се осъществяват; организациите, отговарящи за поддържането на честотата и електрическото напрежение; политиката, която следва да се провежда при срив в част от мрежата, и разпределението на отговорностите и компетенциите, включително компетенциите на ЕС за осъществяване на координация.

Той смята, че тъй като инфраструктурите са много тежки, високо структурирани и с много дълъг живот, е необходимо да се разяснят на инвеститорите и гражданите перспективите на пазара при пълна прозрачност.

ЕИСК желае да бъдат извършени проучвания относно целесъобразността и осъществимостта на европейската енергийна УОИ в интерес на гражданите, с общ подход по отношение на цената, данъчното облагане, финансовите правила за сигурност, непрекъснатост, икономическо развитие и опазване на климата.

6.2 Устойчивостта би могла да бъде постигната посредством връзката към мрежата на възобновяеми енергии (вятърни генератори в северната част на ЕС) и транспорта на CO₂ към съоръженията за складиране. На практика не става дума за устойчивостта на ТЕМ-Е. По отношение на електроенергийните мрежи Комисията следва да наблегне за необходимостта от тяхната модернизация с оглед на проблемите, свързани със загуби при преноса, с честотата, с електрическото напрежение, хармонизирането на кодове между държавите-членки и развитието на интелигентни мрежи.

6.3 Като има предвид, че техниката позволява улавяне на CO₂, ЕИСК смята, че разширяването на обхвата на компетентност на ТЕМ-Е до мрежи за транспортиране на CO₂, е преждевременно. Преди това този въпрос трябва да бъде предмет на широка обществена дискусия⁽³⁾.

⁽³⁾ Идеалният вариант за човечеството би била възможността за използване на CO₂ като източник на енергия направо, без да е необходимо неговото фосилизиране. Може би някой ден научните изследвания ще постигнат тази цел?

Сигурност на енергийните доставки

6.4 За ЕИСК сигурността може да се гарантира на две равнища:

- **международно:** посредством международни споразумения за инвестиране в трети страни, които биха могли да допринесат за постигането на тази цел. Предложението за включване на нефтопроводите в ТЕМ-Е би намалило сериозните рискове, които поставя нарастващият обем на морския превоз на нефт за морската сигурност ⁽⁴⁾ и екосистемата, но то изисква задълбочени оценки, тъй като от гледна точка на гражданина би могло да бъде опасно ЕС да финансира изграждането на съоръжения за богатите нефтени предприятия, разходите за които пазарът не би могъл да покрие;
- **национално:** посредством разработване на възобновяеми енергии, увеличаване на капацитета на складиране, физическа сигурност на мрежите.

Международни отношения

6.5 ЕИСК смята, че Европейският съюз следва да изразява единно мнение на международната сцена в областта на енергопреносните мрежи. Енергийното измерение следва да бъде присъща характеристика на дипломатията на Европейския съюз и да постави основите на нова политическа солидарност между държавите-членки и със съседните страни. В тази насока в Зелената книга би могло да се посочат конкретни действия.

6.6 Тези мрежи не трябва да се превръщат в обект на спорове, водещи до въоръжени конфликти или области на неприлагане на закона, по-специално по отношение на работниците. Точно обратното — те би следвало да бъдат средство на политиката на развитие. Следва да се развие диалогът с Турция по въпроси, свързани с енергетиката — стратегическа зона, както и системното използване на еврото в транзакциите.

Солидарност

6.7 **Енергийната солидарност съдържа три аспекта:** между държавите-членки, между гражданите и Европейския съюз, и между операторите. В Зелената книга не се посочват изрично средствата за гарантиране на солидарността дори между държавите-членки. Търговските и договорните практики между операторите не спомагат за тяхната солидарност (изисквания на акционерите), при положение че те следва да защитават енергийната си солидарност в света. Всички те трябва да допринасят за движението на енергията в Европейския съюз, без да отказват или възпрепятстват взаимовръзките. ЕИСК се обявява за регулаторни средства, които при извънредни ситуации и по колективно решение биха позволили пускането на пазара на неизползвани капацитети (задължителна препродажба като част от подхода „use it or lose it“ („използвай капацитета или го губиш“)).

6.8 Създаването на специален европейски резервен фонд, предназначен за спешна намеса, би могло да бъде още една

проява на европейската солидарност, за да се защитят държавите-членки и обществеността от рисковете, свързани с производствените площадки и с тяхното географско и геополитическо местоположение.

ENTSO-E и ACER — планиране

6.9 При планирането на ТЕМ-Е следва да се даде ясен мандат на ENTSO-E и ACER и да се определи ролята им на посредник в ЕС. В Зелената книга този въпрос не е достатъчно изяснен. ЕИСК изразява съжаление, че повечето европейски регулатори имат юридическа функция, която се свежда до създаването на конкурентен пазар, без да се включва сигурността на доставките, както и че компетенциите на Комисията не са ясно определени. Приобщаването на националните регулатори не винаги води до създаването на европейски регулатор. ЕИСК си задава въпроса относно правната същност на такъв орган, обхвата на правомощията му и техния контрол. ЕИСК смята, че една от функциите на Комисията следва да предвижда действия за предотвратяване на споровете при изграждането на мрежи, като се включат местните власти на възможно най-ранен етап в процеса на осъществяване на проектите ТЕМ-Е.

Европейско измерение на общия интерес

6.10 То се цитира в разглеждания текст, за да се оправдае намесата на публичния орган в случай на неефективност на пазара. Тъй като то е от основно значение, ЕИСК изразява съжаление, че тези условия не са изяснени.

Финансиране

6.11 Финансирането от страна на ЕС ⁽⁵⁾ служи като катализатор за създаването на нови проекти. Държавите-членки трябва да осигурят по-голямата част от средствата. За конкретни проекти могат да се предоставят преки субсидии. За програмния период 2007—2013 г. размерът на финансовата помощ от ЕС е почти същият спрямо предходния период и следователно е по-малък в реално изражение. Комисията предлага да се извършат общи проучвания от полза за всички.

6.12 **Изглежда не е взето под внимание:** 1) бъдещото потребление; 2) състоянието на мрежите и разходите за поддръжката им; и 3) въздействието на новите технологии (нови източници на възобновяеми енергии, нови начини за преноса им — интелигентни мрежи, за потреблението им и енергийната ефективност).

6.13 В Зелената книга се предлага да се съчетаят съществуващите начини на финансиране с все по-голямо участие на частния сектор. ЕИСК отбелязва, че пазарът не реагира положително на инвестициите с твърде дълъг период на възвращаемост. Въпреки това той подкрепя търсенето на новаторски начини на финансиране на стратегическите проекти, при условие че това не утежнява общественото бреме. Той обаче счита, че решенията относно ТЕМ-Е трябва да се взимат от публичните органи.

⁽⁴⁾ Виж документ SEC(2008) 2869.

⁽⁵⁾ Установено от регламенти на ЕО от 2236/95 до 680/2007 за текущия период 2007—2013 г.

Конкурентоспособност на мрежите

6.14 Комисията припомня, че „трансевропейските мрежи първоначално бяха инструмент на вътрешния пазар“ и „беше възприето, че инвестициите трябва да се понесат от участниците на пазара, които пренасят разходите върху потребителите“. ЕИСК смята, че тъй като Европейският съюз съфинансира ТЕМ-Е, той би трябвало да създаде ново публично управление на инвестициите. Възвръщаемостта на инвестираните в тези мрежи публични средства не следва да се извършва чрез повишаване на цените за потребителите.

6.15 В Зелената книга не се посочва как новата ситуацията ще бъде „по-конкурентна“, нито как по-безпрепятственият пренос на енергия би довел до по-голяма конкуренция или как потребителите ще спечелят от това. ЕИСК припомня хипотезата на Комисията за създаването на синергия между всички трансевропейски мрежи.

Научни изследвания и обучение

6.16 Комитетът смята, че ЕС следва да съсредоточи усилията си върху научните изследвания, за да се задържи в Европа експертният опит в областта на технологиите, което представлява условие за гарантиране на енергийната ефективност и преноса на енергия.

Заетост

6.17 С оглед на факта, че ноу-хауто не винаги се намира в страните, където са изградени мрежите и взаимовръзките, ЕИСК желае да не се прилага ограничителна директива за командироването на работници. Той призовава за създаването на европейски консултативен комитет по въпросите на енергетиката и изменението на климата.

Разбиране от страна на гражданите и комуникация

6.18 ЕИСК препоръчва да се следват препоръките на Комисията за насърчаване на „разбирането“ от страна на гражданите. Целта на големите проекти, финансирани от Европейския съюз, следва да бъде подобряването на условията на живот на гражданите и предоставянето на универсална услуга, като се използват техники, гарантиращи възможно най-приемливи цени, което не води автоматично до създаването на конкурентен пазар. Нещо повече, за да помогне на държавите-членки да окажат подкрепа на гражданите в случай на неспазване на ангажиментите и/или блокиране на мрежите, един европейски фонд за спешна намеса би могъл да позволи да се гарантира непрекъснатостта на услугата въпреки блокирането на мрежите (форсмажорни обстоятелства, войни, фалити, проблеми на борсата и др.). Би могло да се проучи отговорността на предприятията, отговарящи за мрежите, пред гражданите.

6.19 Органите за контрол и оценка трябва да бъдат отворени към по-голямо участие и да приобщат всички заинтересовани страни — социалните партньори и гражданското общество.

6.20 За да се спечели подкрепата на обществеността, трябва да се положат усилия, които да надхвърлят комуникацията. Основанията за почти системната враждебност на местните жители към всеки проект за взаимосвързаност⁽⁶⁾ следва да се разглеждат и решават при пълна прозрачност.

6.21 ЕИСК смята, че сигурността на енергийните доставки, солидарността между държавите-членки и борбата с изменението на климата могат да допринесат за нов растеж.

6.22 Комитетът подчертава, че трите политики в областта на енергетиката, транспорта и околната среда следва да се представят заедно.

Брюксел, 11 юни 2009 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽⁶⁾ Приоритетен план за взаимно свързване, COM(2006) 846, 23.2.2007 г.