

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Външното измерение на енергийната политика на ЕС“**

(2009/C 182/02)

Докладчик: г-жа SIRKEINEN

На своята пленарна сесия, проведена на 16 и 17 януари 2008 г., Европейският икономически и социален комитет реши, на основание член 29, параграф 2 от своя Правилник за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно

*„Външното измерение на енергийната политика на ЕС“.*

Специализираната секция „Външни отношения“, на която бе възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 декември 2008 г. (докладчик: г-жа SIRKEINEN).

На 450-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 януари 2009 г. (заседание от 14 януари), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 181 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

**1. Заключение и препоръки: външно измерение на енергийната политика на ЕС**

1.1 Енергетиката от дълго време е в центъра на световната политика. Големите актьори на световната политическа сцена имат амбициозен дневен ред в областта на енергията — явен или скрит. Енергоносителите често се използват като инструмент или дори оръжие в международни спорове.

— ЕИСК счита, че е крайно време ЕС, като най-силната икономическа единица в света, да заеме своята роля на международната енергийна сцена.

1.2 Европейските граждани са загрижени за сигурността на енергийните доставки, високите и често променящи се цени на енергоносителите, както и като цяло за изменението на климата и неустойчивото световно развитие. ЕИСК смята, че за да отговори на тревогите на европейските граждани, ЕС трябва да има ясна и изчерпателна външна енергийна стратегия и най-вече воля и решимост да изпълнява тази стратегия.

— ЕИСК предлага два стълба за външно измерение на енергийната политика на ЕС:

— осигуряване на енергийните доставки в ЕС и

— активна и отговорна политика по отношение на енергетиката и климата.

1.3 Много от елементите на тази стратегия вече са налице. Темата за енергийната сигурност беше повдигната от Европейския съвет на 15-16 октомври 2008 г. в заключенията му, а допълнителни предложения бяха представени от Комисията в нейния Втори стратегически енергиен преглед от 13 ноември 2008 г. <sup>(1)</sup>, към който ЕИСК ще се върне подробно в следващо становище.

<sup>(1)</sup> Съобщение от Европейската комисия: Втори стратегически енергиен преглед „План за действие на ЕС за енергийна сигурност и солидарност“ SEC(2008) 2794, SEC(2008) 2795.

— Според ЕИСК ЕС се нуждае от развита стратегия за външно измерение на енергийната политика и практически план за действие, като отчита, наред с другото, направените в настоящото становище бележки.

— Като признава взаимната зависимост между доставчици и ползватели на енергия, ЕИСК настоява по-конкретно за реципрочност на достъпа до мрежи и условия за инвестиции, включително достъпа до инвестиции в добивната индустрия.

— Разработват се няколко проекта за тръбопроводи между Европа и Кавказкия район, Азия и Русия. Те са от изключителна важност, но може да не са достатъчни за Европа в средносрочен план.

1.4 Досега енергийната политика на ЕС беше съсредоточена върху създаването на вътрешен енергиен пазар, особено за електроенергия и газ.

— ЕИСК подкрепя мнението, че една ефективна външна стратегия и изпълнението ѝ могат да се основават единствено само върху ясна обща вътрешна политика и функциониращ вътрешен енергиен пазар.

— ЕИСК подчертава, че мерките от вътрешната енергийна политика могат решително да намалят външната енергийна зависимост и да увеличат сигурността на доставките, по-конкретно следните мерки — енергийна ефективност, диверсифициран енергиен микс, достатъчно инвестиции в инфраструктура, както и мерки за избягване на кризи, ранно предупреждаване, споделяне на информация и запасяване/заместване.

1.5 Европа има отговорността и потенциала да извърши дълбока промяна в културата на енергопотреблението — третата индустриална революция.

— ЕС би трябвало да запази лидерството си в световната климатична политика и по всички възможни начини да насърчава устойчиво енергийно бъдеще в развиващите се страни.

1.6 Новите и по-добри технологии играят ключова роля в справянето с краткосрочните и дългосрочни енергийни предизвикателства, както вътре в ЕС, така и в световен аспект.

— ЕИСК призовава ЕС, държавите-членки и фирмите да насочат достатъчно ресурси към енергийна НИРД и иновации, както и за по-всеобхватно световно сътрудничество в областта на енергийната НИРД.

1.7 Разпоредбите на Договора от Лисабон относно енергийната политика и външните отношения биха увеличили възможностите за ЕС да действа единно и да има по-силно въздействие върху световната енергийна политика.

— ЕИСК препоръчва всички отговорни страни да положат максимални усилия за намирането на решения за въвеждането на Лисабонския договор в сила възможно по-скоро.

1.8 Най-важното изискване е ЕС наистина да действа единно. Следователно стратегията трябва да се основава на общо разбиране за различните роли на ЕС, държавите-членки и икономическите субекти.

1.8.1 На външно, чисто политическо равнище правомощията принадлежат на държавите-членки. При справянето с предизвикателството държавите-членки да говорят с един глас наскоро беше демонстрирано положително развитие, по-специално в отношенията с Русия.

— ЕИСК призовава държавите-членки да работят съвместно по външната политика и да се противопоставят на това енергоносителите да се използват като оръжие в международни спорове.

1.8.2 ЕС има обща търговска политика, основана на единни принципи. На основата на мандат, получен от Съвета, Комисията отговаря за водене на търговските преговори.

— ЕИСК препоръчва мандатите за преговори с много страни и за двустранни преговори със страни и региони да бъдат достатъчно амбициозни, но и ефективни, за да доведат до реални резултати във връзка с енергетиката.

1.8.3 Що се отнася до договорите за закупуване, инфраструктурните и други проекти, те се сключват и изпълняват от компании. Правителствата често имат силна и дори решителна укрепваща роля при договарянето им.

— ЕИСК препоръчва в контекста на тези преговори представителите на правителствата на държавите-членки на ЕС да изискват, като предварително условие за подкрепа на даден договор, съответната трета страна да прилага определени правила на своите пазари, като реципрочност, равно третиране, прозрачност и защита на инвестициите, както и зачитане на върховенството на закона и правата на човека, а Съветът да съгласува рамка от такива принципи, която да се прилага при всички преговори за енергийни договори с трети страни.

1.9 Целта на една външна енергийна стратегия е да отговори на нуждите и грижите на хората в техния личен и професионален живот.

— ЕИСК препоръчва социалните партньори, както и екологичните организации и другите представители на гражданското общество да бъдат изслушвани и активно включени в определянето на външна енергийна стратегия. Трябва пълноценно да се използват възможностите им да подкрепят международния диалог и преговорите.

1.10 Организираното гражданско общество заедно с икономическите и социални съвети оказват своето влияние и следователно носят отговорност за изковаването на външната енергийна политика на ЕС.

— ЕИСК приканва организациите на гражданското общество активно да призовават своите национални и регионални правителства за единни действия на равнището на ЕС по тези въпроси. Солидарността между европейците трябва да се поставя пред тесните местни или национални интереси, тъй като цели като енергийната сигурност и международната отговорност могат да бъдат постигнати по-добре като се работи съвместно.

1.11 Диалогът и преговорите по международните енергийни отношения се водят на много различни форуми предвид многостранността на въпроса от геополитическа и същинска гледна точка. Открит диалог, който обхваща доколкото е възможно различните аспекти на темата, би помогнал за по-широкото разбиране и участие на засегнатите страни.

— Въпросът за енергетиката трябва да се постави или да се запази като постоянна точка в дневния ред на ЕИСК и кръглите маси с международните му партньори.

— ЕИСК вижда своята роля като редовен организатор на семинари с широк кръг участници по външните аспекти на енергийната политика на ЕС, в частност с организациите на гражданското общество от трети страни и региони. Плодотворно се оказа проведеното от проучвателната група на ЕИСК „Външно измерение на енергийната политика на ЕС“ на 1 октомври 2008 г. в Брюксел изслушване.

## 2. Въведение

2.1 Енергетиката трайно доминира политическия дневен ред по света. Този извод се налага от възникването на политически и дори военни брожения, имащи очевидна връзка с проблема за енергията. Тези процеси се развиват на фона на нарастващо търсене преди всичко в развиващите се страни — в резултат от положителното развитие на техния жизнен стандарт — и очакван недостиг на някои изкопаеми горива. Освен това, доставките на петрол и газ се характеризират със силна зависимост от само няколко страни-производителки и се очаква още по-голяма концентрация на доставките в бъдеще.

2.2 Световните икономически сътресения са обвързани с енергийните цени. Преди по-малко от две години цените на петрола, а по-късно и на газа започнаха да нарастват главоломно, като предизвикаха висока инфлация и сериозни проблеми за потребителите и обществото като цяло. В последно време цената на петрола спадна значително, което на свой ред породи загриженост за това дали производството е достатъчно и дали доставките са сигурни. При тази честа променливост се очаква цените на енергоносителите да продължат да се покачват поради постигането на равновесие на пазара и в частност поради политическите мерки за справяне с изменението на климата. Най-слабите членове на обществата ни са застрашени от енергийна бедност.

2.3 Понастоящем 53 % от първичните енергоносители в ЕС са вносни. Зависимостта от вноса е 40 % при твърдите горива, 56 % при газа и 82 % при нефта (данни от 2005 г.). Актуализираният за 2007 г. базов сценарий на Комисията показва, че общата зависимост от вноса през 2030 г. ще бъде 67 %. Според наскоро проведеня Втори стратегически енергиен преглед се очаква вносът на минерални горива към 2020 г. да се запази приблизително на сегашните равнища, дори ако се приложат изцяло енергийната и климатичната политика на ЕС.

2.4 Над 40 % от газа и една четвърт от нефта се внасят от Русия, като особено делът на газа ще продължи да нараства. Следващите най-големи доставчици на нефт са Близкият изток и Норвегия, а на газ следващият по значение източник е Норвегия, следвана от Алжир. Зависимостта е реципрочна — доставчиците на ЕС зависят от нашето търсене. Това важи особено за Русия, която изнася над половината от енергоносителите си за ЕС.

2.5 Силната зависимост от вноса и доминантното положение на някои източници, не всички от които спазват еднакви пазарни и политически правила с Европейския съюз, изведоха въпроса за енергийната сигурност на предно място в дневния ред на ЕС. Допълнителен акцент в това отношение поставят някои прекъсвания на доставките от Русия и скорошните военни действия в Грузия.

2.6 Енергетиката не е еднороден сектор от гледна точка на външната или друга енергийна политика. Нефтът се използва предимно в транспорта и не може да бъде заместен лесно. ЕС е част от световните нефтени пазари и следователно няма много възможности за маневриране. Другите енергийни източници имат разнообразни области на приложение и в голяма степен са взаимозаменяеми. Въглищата и уранът се търгуват на свободния световен пазар, а вниманието трябва да се насочи към газа поради ускорения ръст на търсенето, ограничения брой доставчици и характеристиките на тези доставчици.

2.7 През последните няколко години ЕС предприе няколко действия за гарантиране сигурността на енергийните си доставки отвън.

2.8 Неотдавна Европейският съвет, проведен на 15-16 октомври 2008 г., възложи на Комисията да представи подходящи предложения или инициативи по въпроса за енергийната сигурност, като посочи шест приоритета. В отговор Комисията представи своя Втори стратегически енергиен преглед. ЕИСК ще изготви отделно подробно становище по този документ и съпътстващия пакет от предложения.

### 3. Вътрешни елементи на външната енергийна политика на ЕС

3.1 Редица политически действия в ЕС и държавите-членки могат да прокарат път към по-ниска енергийна зависимост отвън и по-голяма енергийна сигурност, и на следващо място към по-силна позиция на ЕС в неговите действия по външната енергийна политика. Тук тези мерки ще бъдат изтъкнати отново само накратко, тъй като са разгледани изчерпателно в други становища на ЕИСК.

3.2 Първата и най-важна мярка е подобряване на енергийната ефективност поради влиянието ѝ върху тенденциите в търсенето на енергия и оттук — върху външната зависимост.

3.3 Балансиране и диверсифициране на енергийните източници, по-специално в посока нисковъглеродни собствени ресурси като енергия от биологични източници, вятърна и ядрена енергия.

3.4 По отношение на изкопаемите горива, повече усилия трябва да се вложат във високоефективното комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия, както и в улавянето и съхранението на въглерод.

3.5 Конкуренцията в търговията с газ би трябвало да се засили чрез усилено изграждане на терминали за втечен природен газ и други съоръжения.

3.6 Един добре функциониращ вътрешен пазар на енергия спомага за ефективното използване на ресурсите и за решаването на евентуалните локални или регионални проблеми с доставките. Необходими са достатъчни инвестиции в инфраструктурата, както и отворен достъп до мрежи и други съоръжения. Ефективното взаимосвързване изисква ефективно сътрудничество между енергийните регулатори.

3.7 Необходими са конкретни действия за справяне с рисковете за сигурността на доставките. Следва да се изградят ефективни механизми за солидарност и ранно предупреждение с оглед приемането на съвместни действия в случай на енергийни кризи или смущения на доставките. ЕИСК ще изготви своевременно отделно подробно становище по неотдашните предложения на Комисията по тези въпроси.

3.8 ЕИСК изразява своята конкретна подкрепа за ефективни мерки за свързване на изолирани части от ЕС, особено балтийските държави, с общия енергиен пазар и за гарантиране на достатъчни и разнообразни енергийни доставки.

### 4. Общи бележки на ЕИСК по външната енергийна политика на ЕС

4.1 ЕИСК определя два стълба на външната енергийна политика:

- осигуряване на енергийните доставки за ЕС и
- активна и отговорна глобална политика за енергията и климата.

4.2 Тези политики изискват краткосрочна и дългосрочна визия. В краткосрочен план, тъй като мащабното заместване на енергийните източници и използваните инфраструктури отнема време, трябва да се увеличават доставките на енергия, като същевременно се вземат всички възможни краткосрочни мерки за намаляване на търсенето. В дългосрочен план, когато инвестициите в научни изследвания и нови технологии ще носят плодове, търсенето на енергия може да се намали дори още повече, а особено ограничения и други проблемни източници на енергия могат да бъдат заместени с алтернативи.

4.3 Едновременно с това ЕИСК очаква, че политиките по отношение на изменението на климата ще играят важна роля на енергийната сцена в две направления: по-високи цени и намаляване на зависимостта от изкопаеми горива.

4.4 Новите технологии представляват основният начин за увеличаване на използването на енергия и замяна на проблематичните енергоизточници. В Европа, като пионер в изработването на политики по отношение на енергетиката и климата, трябва да използваме възможностите, да разработваме необходимите технологии, да помагаме на другите да решават проблемите си и да създават нови работни места. За да се постигне това, е необходимо още днес да се инвестира достатъчно в енергийни изследвания и развитие на технологиите.

## 5. Осигуряване на енергийните доставки за ЕС

5.1 ЕС е положил много усилия на двустранна и многостранна основа, за да разпростре своите правила и тяхното изпълнение в останалата част на света, особено върху своите енергийни доставчици. Досега успехът им е ограничен. Изискват се по-амбициозни действия.

5.2 Спешно е необходимо да се осигури реципрочност на условията за инвестиции. Много държави енергопроизводителки се нуждаят от външни инвестиции за развитие на своите енергийни източници и инфраструктури, но това няма да се получи, докато липсват правила или, ако има, те са неясни или не се прилагат последователно. Разпоредбите на Енергийната харта трябва да се запазят и занапред подобни подходи следва да се включват в двустранните енергийни договори.

5.3 Същото се отнася и за останалите регулаторни въпроси като еднакво третиране, свобода и спазване на договорите и достъп до транзитната инфраструктура.

5.4 ЕС би трябвало активно да изисква и защитава правата и възможностите на европейските фирми да участват в добивната индустрия чрез инвестиции в разработването и инфраструктурата на енергоизточниците.

5.5 Европа се нуждае от сигурност на доставките, а от друга страна нашите партньори и особено Русия изтъкват, че се нуждаят от сигурност на търсенето, за да направят необходимите инвестиции. За изграждането на големи инфраструктурни съоръжения често са необходими дългосрочни договори. За да се постигне по-добър баланс на силите, такива договори би следвало да се сключват в една европейска рамка. Това изисква споделяне на информация между държавите-членки и тясно сътрудничество с пазарните субекти.

5.6 ЕС има Приоритетен план за взаимосвързване, който обхваща няколко големи проекта, включително една външна връзка — тръбопровода Набуко за доставка на каспийски газ до Централна Европа. Тези проекти са от първостепенно значение, но може би няма да са достатъчни за Европа в средносрочен план.

5.7 Освен проекта Набуко, свързването на ЕС с Кавказ и Централна Азия вероятно ще изисква няколко нови тръбопровода. ЕС следва да представи предложения за координиране на регионалните проекти, достигнали съществен размер, както и за мобилизиране на публични и частни инвестиции.

5.8 ЕИСК отбелязва шест приоритетни инфраструктурни дейности, предложени от Комисията в нейния Втори стратегически енергиен преглед. Комитетът ще изрази позиция по тях и по Зелената книга „Към сигурна, устойчива и конкурентоспособна европейска енергийна мрежа“<sup>(2)</sup>.

5.9 Диалогът с ОПЕК и Съвета за сътрудничество в Персийския залив трябва да се задълбочава, а споразуменията с Азербайджан и Казахстан — да се изпълняват в пълна степен. Необходими са по-тесни връзки с производители в Централна Азия като Туркменистан и Узбекистан с цел улесняване преноса на каспийски енергийни ресурси до ЕС.

5.10 Значението на Африка като енергиен доставчик нараства съществено. Разгърнатото партньорство с Африка трябва да е комплексно и да подпомага по балансиран начин устойчивото развитие на икономиките на африканските страни производителки на нефт и газ.

5.11 Средиземноморското сътрудничество, което е в процес на усилено развитие, ще играе важна роля, обхващайки различни аспекти на енергийния сектор — производство, пренос и потребление.

5.12 Ще нараства значението на Северното измерение. Нефтените и газовите полета в Северния ледовит океан и сътрудничеството със северните региони трябва да са първостепенен приоритет на външната енергийна политика на ЕС. От своя страна, сътрудничеството в балтийския регион обхваща основно страни потребителки и транзитни страни, като връзката с Русия е ключова характеристика.

5.13 Целта по отношение на Русия трябва да бъде едно солидно, комплексно рамково споразумение, основано на равнопоставеност, взаимно разбирателство и реципрочност. Русия трябва да позволи транзита на газ по руската мрежа и да допусне европейски фирми да инвестират в развитието на руски мрежи и източници. Русия е тази, която трябва да успокои притесненията относно надеждността ѝ като енергиен доставчик — по същия начин, както от нейните европейски партньори се очаква да спазват своята част от договорите и ангажиментите.

5.14 ЕС би трябвало да развива сътрудничество с други ползватели на енергия в рамките на Международната агенция по енергетика, но и извън нея.

(2) Зелена книга „Към сигурна, устойчива и конкурентоспособна европейска енергийна мрежа“ COM(2008)782 окончателен.



## 6. Активна и отговорна глобална политика за енергията и климата

6.1 Сегашната култура на потреблението на енергия е създадена в Европа и Съединените щати и води началото си от първата индустриална революция. Стремейки се да подобрят жизнения си стандарт, редица развиващи се страни сега преминават етап, на който Европа бе преди десетилетия. За тях това означава бързо нарастване на енергопотреблението, което е тяхно право и е необходимо за глобалната сигурност и мирното развитие. Понастоящем Европа има отговорността и потенциала да бъде двигател на дълбока промяна в културата на енергопотреблението — третата индустриална революция.

6.2 Около 2 милиарда души в развиващите се страни по света живеят без достъп до електричество и трябва да разчитат на дърва, тор и селскостопански отпадъци, заради които замърсяването на стайния въздух се нареди сред десетте най-важни в света причинители на преждевременна смърт. Осигуряването на тези хора на достъп до електропреносната система и до производствените мощности е една от най-големите глобални задачи, стояли някога пред света. Това означава огромни инвестиции и огромно увеличение на глобалното потребление на енергия. Независимо от това, инвестициите трябва да бъдат направени, за да се създадат човешки и достойни условия на живот за всеки и да им се осигури възможност за постигане на по-висок жизнен стандарт.

6.3 ЕС съвсем правилно поема водеща роля по отношение политиките за климата. Най-важната цел тук трябва да е сключването на ефективно международно споразумение, което да включи всички страни, тъй като последствията от глобалното затопляне и увеличаването на парниковите емисии ще бъдат най-силни извън Европа. Копенхагенската конференция за климата през декември 2009 г. ще бъде крайъгълен камък на световните преговори и ЕС трябва да вложи всички възможни усилия в тази конференция. Едностранните действия на ЕС обаче могат да наложат непосилен товар върху икономиката на Съюза.

6.4 ЕС притежава и усъвършенства инструментите за ограничаване на климатичната промяна — технологии за възобновяеми и други нисковъглеродни енергии, както и технологии за енергийна ефективност. Тези технологии трябва да се внедряват ефективно в глобален мащаб. Наред с другото, това следва да увеличи търсенето на европейско ноу-хау и европейски изделия, създавайки по този начин нови работни места.

6.5 ЕИСК горещо поддържа идеята за сключване на международно споразумение за енергийна ефективност между основните страни потребителки на енергия (САЩ, Канада, Япония, Австралия, Индия и Китай). Една стъпка в тази насока е форумът, договорен от Г-8 в Япония през м. юли 2008 г. Трябва обаче да се гарантира, че всички основни потребителки ще участват ефективно в споразумението и ще дадат полагащия им се принос. Освен насърчаването на политиките за енергийна ефективност и разработването, съответно разпространението на технологии и възобновяеми източници, споразумението трябва да урежда недопускането на двойно ценообразуване, т.е. установяването на субсидирани цени на енергията за битови потребители. Това води до значителни разхишения на енергия.

6.6 Освен това, ЕС трябва ефективно да подпомага енергийната ефективност в развиващите се страни. Тук подходът по-скоро трябва да е насочен към избягване на инвестициите в енергоемки производства и потребление. Политиките за развитие на ЕС трябва да се използват по-добре за тази цел.

6.7 Помощта за образование и обучение трябва да е основният елемент в инструментариума за енергийно сътрудничество с развиващите се страни.

6.8 ЕИСК подчертава, че сътрудничеството като цяло, особено с развиващите се страни, трябва да е съобразено с целта за устойчиво развитие на тези страни, включително развитие на демокрацията и спазване на правата на човека.

Брюксел, 14 януари 2009 г.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI