

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 994/2010

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

(2016/C 487/11)

Izvjestitelj: **Graham WATSON**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 16.9.2016. Europski parlament, 7.3.2016. Vijeće Europske unije, 9.3.2016.
Pravni temelj:	članak 194. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.9.2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2016.
Plenarno zasjedanje br.:	519
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	133/4/9

1. Zaključci i preporuke

1.1. Politikom EU-a o sigurnosti opskrbe plinom djelomično se uspjelo potaknuti države članice da razmišljaju u smislu solidarnosti i zajedničke sigurnosti. Međutim, većini pitanja energetske politike uglavnom se i dalje pristupa kao nacionalnim interesima. Kako bi se osigurala sigurnost kakvu Europljani očekuju, opskrbu energijom treba koherentnije riješiti na razini EU-a.

1.2. Uredbom koja bi vrijedila za cijeli EU trebaju se uzeti u obzir širi kontekst globalnih napora za ublažavanje učinka klimatskih promjena uz ambiciozne ciljeve utvrđene u Pariškom sporazumu, strategija EU-a za otpornu energetska uniju s naprednom klimatskom politikom i različite geopolitičke napetosti u Europi i diljem svijeta, uključujući kretanje izbjeglica, krize u područjima koja graniče s Europom, među ostalim i najnovije u Ukrajini, Turskoj, Libiji i Gruziji, kao i rast regionalizma koji ugrožava europsku integraciju.

1.3. Potrebno je znatno ulaganje kako bi se osigurala opskrba plinom u Europi. Važno je da se to financira iz privatnih izvora jer su dobiti u industriji nafte i plina takve da javna potpora ne bi trebala biti potrebna. Potreban je predvidljiv i pouzdan politički okvir kako bi se osiguralo povjerenje ulagača te, slijedom toga, kontinuirana i pouzdana opskrba plinom.

1.4. Predloženom uredbom nastoje se spriječiti krize u opskrbi plinom kao što su one iz 2006. i 2009. Većina potražnje za plinom odnosi se na grijanje zgrada. Uz pomoć rasprostranjenog energetske učinkovitog programa adaptacije zgrada, kao što je predloženo u Direktivi o energetske svojstvima zgrada (2010/31) i Direktivi o energetske učinkovitosti (2012/27), osobito kad je usmjeren na zgrade koje se griju plinom, došlo bi do znatnog smanjenja potražnje za plinom, posebice tijekom zimskih mjeseci kad su se prethodno navedene krize dogodile.

1.5. Prirodni plin i dalje predstavlja važan prijelazni izvor goriva te u znatnoj mjeri pridonosi smanjenju emisije stakleničkih plinova, kemijskih emisija i ispuštanja opasnih toksičnih tvari kao što su sitne čestice kategorije PM₁₀ i PM_{2,5}. S obzirom na znatno niže pokazatelje razine emisija u odnosu na ugljen, veći udio prirodnog plina u energetske miksu država članica posebno je važan za poboljšanje kakvoće zraka te, slijedom toga, zdravlja građana država članica i njihovih susjeda. Međutim, prijelaz na gospodarstvo s niskim emisijama ugljika mora se ubrzati te se to mora uzeti u obzir u okviru politike o nabavi plina.

1.6. Potrošači energije mogu imati važnu ulogu u razvoju i upravljanju opskrbom. U suradnji sa samim potrošačima treba razvijati metode za njihovo mobiliziranje, uključujući inovativno korištenje IKT-a. Rješavanju energetske siromaštva treba pristupiti prvenstveno mjerama socijalne politike. Te bi mjere trebale uključivati posebne nacionalne planove za poticanje ulaganja u programe obnove zgrada, kako je navedeno u članku 4. Direktive o energetske učinkovitosti (2012/27), pri čemu se prednost treba dati energetske siromašnim i ugroženim potrošačima te promicati suradnja među socijalnim partnerima.

1.7. Uvođenje obnovljivih izvora energije uz ubrzanu elektrifikaciju vjerojatno može smanjiti potrošnju plina u EU-u, a time i uvoz; što se brže prijeđe na obnovljive izvore energije, manje će biti bitne vanjske politike EU-a o osiguranju opskrbe plinom. Odbor traži od Komisije da ocijeni koliko je ispravna koordinacija između predviđanja o potrošnji plina u EU-u, sigurnosti opskrbe plinom u EU-u, razvoja obnovljivih izvora energije i poboljšanja energetske učinkovitosti u različitim sektorima.

2. Uvod (kratki sadržaj prijedloga Komisije)

2.1. S obzirom na ekonomske smetnje i trpljenje pojedinaca koje uzrokuje prekid u opskrbi plinom, Europska komisija želi nastaviti ranije aktivnosti EU-a kako bi se osigurala veća međupovezanost infrastrukture za isporuku plina i veća solidarnost među državama članicama u pogledu njihove spremnosti da raspodijele opterećenje zbog prekida.

2.2. Nacrtom uredbe ažurira se važna politika u okviru nastojanja Unije da se stvori europska energetska unija (COM (2015) 80 final). Energetska unija mora se uklopiti u obveze EU-a da svojim djelovanjem zaustavi i, ako je moguće, poništi klimatske promjene koje je izazvao čovjek izgaranjem fosilnih goriva.

2.3. Nacrtom uredbe nastoji se osigurati da sve države članice uspostave odgovarajuće alate kako bi se pripremile za učinke nestašice plina uzrokovane poremećajem u opskrbi ili iznimno visokom potražnjom i upravljale njima.

2.4. Kako bi se taj cilj ostvario, nacrtom uredbe predlaže se snažnija regionalna koordinacija, s tim da se određena načela i standardi utvrđuju na razini EU-a. Prema predloženom bi pristupu države članice trebale blisko surađivati unutar svojih regija kad provode regionalne procjene rizika. Rizici utvrđeni tijekom regionalnih procjena rizika bit će obuhvaćeni regionalnim planovima prevencije i interventnim planovima, koje provjeravaju stručnjaci i odobrava Komisija.

2.5. Kako bi se osigurala sveobuhvatnost i usklađenost procjena rizika i planova, u Uredbi su utvrđeni obvezni predlošci u kojima su navedeni aspekti koje treba uzeti u obzir pri procjenjivanju rizika i izradi planova.

2.6. Uredbom se također poboljšava primjena standarda opskrbe na zaštićene kupce (većinom kućanstva) i infrastrukturnog standarda (mogućnost isporuke plina čak i ako nije dostupan najveći infrastrukturni objekt). Njome se omogućuje trajni dvosmjerni kapacitet. Konačno, predlaže se uvođenje dodatnih mjera transparentnosti u vezi s ugovorima o opskrbi plinom jer ti ugovori mogu utjecati na sigurnost opskrbe u EU-u.

2.7. Potreba za mjerama na razini EU-a opravdana je postojanjem dokaza da se nacionalnim pristupima ostvaruju nedovoljno dobre mjere i pogoršava učinak krize. Mjerom poduzetom u jednoj zemlji može se uzrokovati nestašica plina u susjednim zemljama.

2.8. Iako su tržišta koja dobro funkcioniraju od ključne važnosti za osiguranje opskrbe plinom, dobro koordiniranim mjerama država članica, posebno u izvanrednim situacijama, može se znatno povećati sigurnost opskrbe. To se odnosi na bolju koordinaciju ne samo nacionalnih mjera ublažavanja u izvanrednim situacijama nego i nacionalnih preventivnih mjera kao što su prijedlozi za bolju koordinaciju nacionalnog skladištenja ili politika o UPP-u (COM(2016) 49 final), što može biti od strateške važnosti u određenim regijama.

2.9. Izvješće o praćenju Agencije za suradnju energetske regulatora iz 2014. pokazalo je da i dalje postoje ozbiljni razlozi za zabrinutost u pogledu suradnje među državama članicama (uglavnom se poduzimaju mjere na nacionalnoj razini koje nisu prikladne za rješavanje problema opskrbe plinom); nadalje, ispitivanje otpornosti na stres provedeno u ljeto 2014. (COM(2014) 654 final) pokazalo je da bi ozbiljan poremećaj u opskrbi plinom s istoka svejedno imao velik učinak diljem EU-a.

3. Opće napomene

3.1. Glavna poteškoća u vezi s Prijedlogom uredbe nije njegov tekst, nego njegov kontekst. Dok se u okvirnoj strategiji Unije za otpornu energetsku uniju s naprednom klimatskom politikom (COM(2015) 80 final) potreba borbe protiv klimatskih promjena predstavlja gotovo kao izbjavljenje, Prijedlog uredbe, iako je u skladu s prijašnjim uredbama o sigurnosti opskrbe plinom, nije u potpunosti usklađen s ciljevima okvirne strategije.

3.2. Mnogi znanstvenici koji se bave klimatskim pitanjima tvrde da, kako bismo imali realne izgleda da zadržimo rast temperature na Zemlji do 2 °C, moramo do 2050. smanjiti emisije stakleničkih plinova gotovo na nulu. Za zadržavanje zagrijavanja ispod 1,5 °C to je potrebno ostvariti u još kraćem roku. Kako bi se uklonilo otprilike 4 611 milijuna tona ekvivalenta CO₂ koje smo, primjerice, ispustili u atmosferu tijekom 2013. godine, moramo zadovoljiti potražnju EU-a za primarnom energijom (1 567 milijuna tona ekvivalenta nafte (Mtoe) tijekom 2013. godine) uz pomoć čiste energije. Više od dvije trećine emisija nastaje od fosilnih goriva koji pokreću našu industrijaliziranu civilizaciju i ta fosilna goriva moraju se zamijeniti.

3.3. Prirodni plin i dalje predstavlja važan prijelazni izvor goriva te je pridonio tome da EU smanji emisije stakleničkih plinova iz krutih goriva, posebice u zemljama u kojima ugljen ima vodeću ulogu. Međutim, prijelaz na izvore energije s nižim emisijama ugljika i naposljetku na one bez emisija ugljika mora se ubrzati. To je uvjet za ostvarenje dugoročnog cilja da se rast prosječne temperature na svjetskoj razini zadrži ispod 1,5 °C, kako je utvrđeno u Pariškom sporazumu, što se mora uzeti u obzir u okviru politike o opskrbi plinom. To bi se trebalo odražavati u procjenama rizika koje države članice moraju provesti. Radi promicanja učinkovitog ulaganja i uspostavljanja okvira za otporan energetski sustav potrebno je bolje uskladiti politike EU-a o opskrbi plinom i dimenzije energetske unije, među kojima se ističu u potpunosti integrirano europsko energetsko tržište, poboljšanje energetske učinkovitosti i dekarbonizacija.

3.4. Pet godina nakon donošenja Uredbe 994/2010, pitanje sigurnosti opskrbe plinom još uvijek je vrlo relevantno, posebno zbog napetih odnosa između Ukrajine i Rusije. Na nacionalnoj razini i na razini EU-a nastoji se povećati sigurnost opskrbe plinom tijekom zime 2016./2017. i u narednom razdoblju. Međutim, ozbiljan poticaj za osiguravanje bolje energetske učinkovitosti zgrada s pomoću izolacije, uz davanje prednosti zgradama koje se griju na plin, imao bi znatan utjecaj na potrebu za plinom.

3.5. Prirodni plin zamijenio je kruta goriva kao drugo najvažnije gorivo u EU-u, te na njega 2013. otpada 23,8 % ukupne potrošnje primarne energije. To je omogućilo EU-u da smanji svoje emisije stakleničkih plinova. Međutim, energija iz obnovljivih izvora bilježi znatan rast: u 2013. na obnovljive izvore energije otpadalo je 15 % konačne bruto potrošnje energije u EU-u, dok je u 2004. njihov udio iznosio 8,3 %, čime je EU na pravom putu da dostigne cilj za 2020. od 20 % udjela obnovljivih izvora energija. Bruto proizvodnja električne energije iz obnovljivih izvora više se nego udvostručila između 2000. i 2013. te se na taj način osiguralo više od četvrtine ukupne električne energije tijekom 2013. godine.

3.6. Uvođenje obnovljivih izvora energije uz ubranu elektrifikaciju vjerojatno može smanjiti potrošnju plina u EU-u, a time i uvoz; što se brže prijeđe na obnovljive izvore energije, manje će biti bitne vanjske politike EU-a o osiguranju opskrbe plinom. Stoga je od iznimne važnosti bolja koordinacija između predviđanja o potrošnji plina u EU-u, sigurnosti opskrbe plinom u EU-u, razvoja obnovljivih izvora energije i poboljšanja energetske učinkovitosti u različitim sektorima.

3.7. Za izgradnju energetske unije ključna je koordinacija među zemljama EU-a na području prijevoza i isporuke svih vrsta goriva, kako na razini politika tako i na razini dugoročnih strategija. Prijedlogom Komisije EU se nastoji podijeliti u sedam „regija” unutar kojih bi se politika trebala koordinirati. To je u najboljem slučaju prijelazno rješenje s obzirom na to da će uskoro biti potrebna koordinacija politika na razini EU-a, koja bi se u idealnom slučaju trebala dodatno prošiti kako bi se uključile ugovorne stranke Energetske zajednice, odnosno susjedne zemlje s kojima EU ima sporazume na području energetike.

3.8. S obzirom na sve veće natjecanje za opskrbu energijom i na potrebu za diversifikacijom izvora opskrbe, energija i dalje mora biti važan dio vanjskih politika EU-a; međutim, one bi trebale sve više biti usmjerene na osiguranje opskrbe energijom iz obnovljivih izvora, posebno iz razvijenih tehnologija, kao što su proizvodnja energije iz energije vjetra i sunčeve energije, kao dopuna opskrbi iz domaće proizvodnje energije iz obnovljivih izvora.

3.9. Novim upravljanjem energetske politikom mora se osigurati dosljednost između različitih aspekata opskrbe energijom, kao i ispunjavanje ciljeva na razini EU-a. Važan aspekt u osiguravanju dosljednosti jest i rana, sustavna i strukturirana suradnja s civilnim društvom kako bi se osiguralo da je osviještenost o izazovima energetske sigurnosti široko rasprostranjena među organizacijama civilnog društva i da su, što je najvažnije, tvorci politika diljem Europe svjesni zabrinutosti, interesa, sredstava i rješenja koje civilno društvo i socijalni partneri nude kako bi se riješili ti izazovi i ostvarili ciljevi energetske politike EU-a. U tu svrhu EGSO aktivno potiče koncept europskog energetske dijaloga, a Komisija je tolopo pozdravila tu inicijativu Odbora.

3.10. I uzajamno osnaživanje vanjske i unutarnje dimenzije energetske politike, kao što je utvrđeno Akcijskim planom za energetske diplomaciju, treba biti važna značajka upravljanja energetske politikom. EGSO je već pozvao na izradu i provedbu vanjske energetske politike EU-a kako bi se poboljšala postojeća i uspostavila nova suradnja te dijalog na području energetike s glavnim državama i regijama proizvođačima, tranzitnim državama i regijama, susjednim zemljama, kao i ključnim svjetskim i regionalnim strateškim partnerima u cilju postizanja veće diversifikacije energetske izvora EU-a, kao i energetske opskrbe i putova.

3.11. Vanjska energetska politika EU-a, uključujući politiku o nabavi plina, mora uzeti u obzir širi geopolitički kontekst. EGSO je prethodno naglasio da komercijalni aspekti projekta ne bi trebali biti jedini čimbenici pri donošenju odluke, posebice s obzirom na sklonost Rusije da se koristi energijom kao sredstvom za postizanje geopolitičkih ciljeva. Politička stabilnost zemalja kroz koje prolazi plinovod i njihova izloženost stranom političkom utjecaju, dosadašnji društveni i okolišni učinak poslovanja nositelja projekta, kao i uključenost ruskih poduzeća u istraživanje i proizvodnju među čimbenicima su koje energetska diplomacija EU-a mora uzeti u obzir. Nadalje, pri procjenjivanju novih projekata mora se uzeti u obzir njihov učinak na energetske sigurnost susjednih zemalja. Primjerice, što se tiče Ukrajine, postoji rizik da će se projektima kojima se s njezina teritorija uklanja tranzit plina utjecati na njezine prihode, onemogućiti ulaganja u unapređenje mreže i Ukrajini oduzeti snažan adut u odnosima s Moskvom.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije o zajedničkoj definiciji „zaštićenog kupca“.

4.2. EGSO pozdravlja koncepte „zajedničke odgovornosti“ i „pristupa u tri razine“ u pogledu sigurnosti opskrbe plinom koji obuhvaćaju poduzeća za prirodni plin, države članice i EU, kao i prijedlog da bi Komisija po potrebi trebala koordinirati mjere, na što se poziva u ranijem izvješću EGSO-a ⁽¹⁾. Taj je pristup posebno važan za osiguranje transparentnosti ugovora o opskrbi.

Nadalje, Odbor smatra da se odgovornosti i zadaće javnih vlasti utvrđene u članku 3. moraju razlikovati od odgovornosti i zadaća poduzeća ili privatnih tijela te stoga predlaže novi tekst kojim se jasno utvrđuje sljedeće:

— sigurnost opskrbe plinom zadaća je nadležnih tijela država članica i Komisije u okviru njihovih nadležnosti,

— poduzeća za prirodni plin i industrijski potrošači plina moraju surađivati i provoditi mjere koje su relevantna tijela donijela.

⁽¹⁾ SL C 339, 14.12.2010., str. 49.

- 4.3. EGSO uzima na znanje predložene kriterije za sastav sedam „regija” unutar EU-a. U najmanju bi ruku trebalo predvidjeti rješenje prema kojemu bi jedna država članica mogla istodobno biti članica više od jedne „regije”.
- 4.4. EGSO primjećuje da je predloženi infrastrukturni standard uvelike nepromijenjen u usporedbi s onim iz uredbe iz 2010. EGSO pozdravlja prijedlog uspostave dvosmjernog („povratni protok”) kapaciteta međudržavnih spojnih plinovoda među državama članicama.
- 4.5. EGSO primjećuje da je prijedlog standarda opskrbe većinom ostao nepromijenjen u usporedbi s onim iz uredbe iz 2010. Također pozdravlja uvjet procjene učinka prije donošenja ikakvih novih netržišnih mjera.
- 4.6. EGSO prima na znanje prijedlog da se procjena rizika odsad provodi na regionalnoj razini. Odbor to pozdravlja kao korak prema budućoj procjeni rizika na razini EU-a. EGSO pozdravlja obrazac koji je Komisija predložila i smatra da je stručna provjera važna u tom pogledu.
- 4.7. EGSO pozdravlja prijedlog uspostave interventnih planova, postupaka za upravljanje krizom i odgovora na izvanredno stanje.
- 4.8. EGSO pozdravlja prijedloge o transparentnosti i solidarnosti među državama članicama, koji se temelje na ispitivanju otpornosti na stres tijekom ljeta 2014., kao odgovarajući mehanizam osiguranja. Odbor posebice sa zadovoljstvom prima na znanje sporazum Skupine na visokoj razini za plinsku povezanost središnje i jugoistočne Europe o popisu prioritetnih projekata, čija će provedba omogućiti da zemlje u regiji imaju pristup barem trima izvorima plina, čime se osigurava diversifikacija i sigurnost opskrbe.
- 4.9. EGSO pozdravlja prijedlog o suradnji s trećim zemljama koje su ugovorni partneri unutar Energetske zajednice.
- 4.10. EGSO priznaje važnost prijedloga o stalnom praćenju mjera za sigurnost opskrbe plinom i potiče Komisiju da u to uključi potrebu da se postupno ukine uporaba prirodnog plina u korist obnovljivih izvora energije.
- 4.11. EGSO uzima na znanje predložena odstupanja za Maltu i Cipar te potiče obje zemlje da, s obzirom na povoljnu klimu, budu među vodećim akterima u prijelazu na zadovoljavanje energetske potreba iz obnovljivih izvora energije, a ne fosilnih goriva.

Bruxelles, 22. rujna 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS
