Mišljenje Europskog odbora regija – Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2009/73/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina

(2018/C 361/09)

Izvjestitelj: Mauro D'ATTIS (IT/EPP), vijećnik u Općinskom vijeću Brindisija

Referentni dokument: Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2009/73/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina

COM(2017) 660 final

I. PREPORUKE ZA IZMJENE

Amandman 1.

Uvodna izjava 3.

Tekst Komisije	Amandman OR-a
Ovom se Direktivom nastoje riješiti preostale prepreke dovršenju unutarnjeg tržišta prirodnog plina koje nastaju zbog izostanka primjene tržišnih pravila Unije na plinovodne veze s trećim zemljama. Izmjenama uvedenima ovom Direktivom osigurat će se da se pravila koja se primjenjuju na plinovode koji povezuju dvije ili više država članica primjenjuju i na plinovodne veze s trećim zemljama, unutar granica pravne nadležnosti Unije. Time će se ostvariti dosljednost pravnog okvira unutar Unije i istodobno izbjeći narušavanje natjecanja na unutarnjem energetskom tržištu u Uniji. Usto, Direktivom će se povećati transparentnost i pružiti pravna sigurnost kad je riječ o primjenjivim pravnim režimima za sudionike na tržištu, a posebno za ulagače u plinsku infrastrukturu i korisnike mreže.	Ovom se Direktivom nastoje riješiti preostale ***moguće*** prepreke dovršenju unutarnjeg tržišta prirodnog plina koje nastaju zbog izostanka primjene tržišnih pravila Unije na plinovodne veze s trećim zemljama. Izmjenama uvedenima ovom Direktivom osigurat će se da se pravila koja se primjenjuju na plinovode koji povezuju dvije ili više država članica primjenjuju i na plinovodne veze s trećim zemljama, unutar granica pravne nadležnosti Unije***, uključujući teritorijalne vode i isključive gospodarske zone država članica***. Time će se ostvariti dosljednost pravnog okvira unutar Unije i istodobno izbjeći narušavanje natjecanja na unutarnjem energetskom tržištu u Uniji. Usto, Direktivom će se povećati transparentnost i pružiti pravna sigurnost kad je riječ o primjenjivim pravnim režimima za sudionike na tržištu, a posebno za ulagače u plinsku infrastrukturu i korisnike mreže.

Obrazloženje

Odbor regija smatra da u skladu s načelima nužnosti, proporcionalnosti i supsidijarnosti te imajući u vidu opći cilj EU-a u pogledu sigurnosti opskrbe plinom, proširenje odredbi treće direktive ne bi trebalo ograničiti na slučajeve u kojima se ono smatra nužnim.

Amandman 2.

Uvodna izjava 4.

Tekst Komisije	Amandman OR-a
Kako bi se u obzir uzeo dosadašnji nedostatak specifičnih pravila Unije koja se primjenjuju na plinovodne veze s trećim zemljama, države članice trebale bi moći odobriti odstupanja od određenih odredaba Direktive 2009/73/EZ za takve plinovode koji su dovršeni na dan stupanja na snagu ove Direktive. ***Relevantni datum za primjenu modela razdvajanja osim vlasničkog razdvajanja trebalo bi prilagoditi za plinovodne veze s trećim zemljama.***	Kako bi se u obzir uzeo dosadašnji nedostatak specifičnih pravila Unije koja se primjenjuju na plinovodne veze s trećim zemljama, države članice trebale bi moći odobriti odstupanja od određenih odredaba Direktive 2009/73/EZ za takve plinovode koji su dovršeni na dan stupanja na snagu ove Direktive. ***Svako takvo odstupanje potvrđuje Komisija. Relevantni datum za primjenu modela razdvajanja osim vlasničkog razdvajanja trebalo bi prilagoditi za plinovodne veze s trećim zemljama.***

Obrazloženje

Razumljivo samo po sebi.

Amandman 3.

Članak 1.

Točka (1)

Tekst Komisije	Amandman OR-a
(1) u članku 2. točka 17. zamjenjuje se sljedećim: „(17) ‚međudržavni spojni plinovod' znači transportni plinovod koji prelazi ili premošćuje granicu između država članica ili između država članica i ***trećih zemalja do granice nadležnosti Unije***;";	(1) u članku 2. točka 17. zamjenjuje se sljedećim: „(17) ‚međudržavni spojni plinovod' znači transportni plinovod koji prelazi ili premošćuje granicu između država članica ili – ***samo kad kontinuirani dnevni tehnički kapacitet cijelog lanca postojeće infrastrukture koja povezuje Europsku uniju s trećom zemljom iz koje potječe relevantna infrastruktura (dovršena nakon datuma usvajanja ove Direktive), prema certifikaciji ACER-a, već (ili zajedno s relevantnom novom infrastrukturom) premašuje 40 % ukupnog kontinuiranog dnevnog tehničkog kapaciteta infrastrukture (uključujući terminale za UPP u Europskoj uniji) koja povezuje Europsku uniju, ili relevantnu skupinu za rizik definiranu u Prilogu I. Uredbi (EU) 2017/1938, s trećim zemljama, prema certifikaciji ACER-a*** – između država članica i ***treće zemlje***;";

Obrazloženje

Kao i za uvodnu izjavu (3). U skladu s praksom Komisije koju su potvrdili europski sudovi, udio od 40 % obično se primjenjuje kao pretpostavka dominantnog položaja (ta je pretpostavka oboriva). Povrh toga, tim se pristupom u većoj mjeri uvažava članak 194. stavak 2., drugi podstavak, i članak 3. stavak 2. UFEU-a u vezi s različitim nadležnostima Europske komisije i država članica na području energije, kao i načelo supsidijarnosti. Skupine za rizik definirane u Prilogu I. Uredbi (EU) 2017/1938 i dalje su temelj sustava EU-a za sigurnost opskrbe plinom jer su osmišljene za prevladavanje velikih transnacionalnih rizika. Projekt Sjeverni tok može utjecati naročito na dvije skupine za rizik (Ukrajina i Bjelarus).

Amandman 4.

Članak 1.

Točka (4)

Tekst Komisije	Amandman OR-a
(4) članak 36. mijenja se kako slijedi: (a) u stavku 3. dodaje se sljedeća druga rečenica: „Ako je predmetna infrastruktura u nadležnosti države članice i najmanje jedne treće zemlje, nacionalno regulatorno tijelo se prije donošenja odluke savjetuje s nadležnim tijelima trećih zemalja."; ***(b)*** u stavku 4. drugom podstavku dodaje se sljedeća druga rečenica: „Ako je predmetna infrastruktura također u nadležnosti najmanje jedne treće zemlje, nacionalna regulatorna tijela država članica se prije donošenja odluke savjetuju s nadležnim tijelima trećih zemalja radi osiguravanja da se odredbe ove Direktive dosljedno primjenjuju na tu infrastrukturu do granice nadležnosti Unije.";	(4) članak 36. mijenja se kako slijedi: (a) ***u stavku 1. točka (a) zamjenjuje se sljedećim: „(a) ulaganjem se mora unaprijediti tržišno natjecanje pri opskrbi plinom i poboljšati sigurnost opskrbe, pri čemu se u slučaju infrastrukturnih veza s trećim zemljama uzima u obzir struktura relevantne ponude i pristup izvoznim/uvoznim plinovodima u predmetnim trećim zemljama;"***; ***(b)*** u stavku 3. dodaje se sljedeća druga rečenica: „Ako je predmetna infrastruktura u nadležnosti države članice i najmanje jedne treće zemlje, nacionalno regulatorno tijelo se prije donošenja odluke savjetuje s nadležnim tijelima trećih zemalja."; ***(c)*** u stavku 4. drugom podstavku dodaje se sljedeća druga rečenica: „Ako je predmetna infrastruktura također u nadležnosti najmanje jedne treće zemlje, nacionalna regulatorna tijela država članica se prije donošenja odluke savjetuju s nadležnim tijelima trećih zemalja radi osiguravanja da se odredbe ove Direktive dosljedno primjenjuju na tu infrastrukturu do granice nadležnosti Unije.";

Obrazloženje

Ovim se amandmanom želi pri evaluaciji mogućeg odobravanja odstupanja omogućiti bolje i podrobnije razmatranje, među ostalim, faktora (roba/kapacitet) izvan EU-a koji su relevantni za provjeru uvozne/izvozne infrastrukture u skladu s člankom 36., odnosno postojanje dominantnog položaja na razini opskrbe/transporta.

Amandman 5.

Članak 1.

Točka (7)

Tekst Komisije	Amandman OR-a
(7) u članku 49. dodaje se sljedeći stavak 9.: „Kad je riječ o plinovodnim vezama s trećim zemljama dovršenima prije [Ured za publikacije: datum stupanja na snagu ove Direktive], države članice mogu donijeti odluku o odstupanju od primjene članaka 9., 10., 11. i 32. te članka 41. stavaka 6., 8. i 10. za dijelove tih plinovoda od granice nadležnosti Unije do prve točke spajanja plinovoda ako se takvim odstupanjem ne narušavaju tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu prirodnog plina u Uniji ili njegovo djelotvorno funkcioniranje, kao ni sigurnost opskrbe u Uniji. Odstupanje je vremenski ograničeno i ***može se uvjetovati*** odredbama kojima se doprinosi ostvarivanju prethodno navedenih uvjeta. Ako je predmetni plinovod u nadležnosti više od jedne države članice, odluku o odstupanju za taj plinovod donosi država članica u čijoj je nadležnosti prva točka spajanja plinovoda. Države članice objavljuju svaku odluku o odstupanju u skladu s ovim stavkom u roku od jedne godine nakon stupanja na snagu ove Direktive.”	(7) u članku 49. dodaje se sljedeći stavak 9.: „Kad je riječ o plinovodnim vezama s trećim zemljama dovršenima prije [Ured za publikacije: datum stupanja na snagu ove Direktive], države članice mogu donijeti odluku o odstupanju od primjene članaka 9., 10., 11. i 32. te članka 41. stavaka 6., 8. i 10. za dijelove tih plinovoda od granice nadležnosti Unije do prve točke spajanja plinovoda ako se takvim odstupanjem ne narušavaju tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu prirodnog plina u Uniji ili njegovo djelotvorno funkcioniranje, kao ni sigurnost opskrbe u Uniji. Odstupanje je vremenski ograničeno***, a prestaje se primjenjivati najkasnije… [3 godine od datuma stupanja na snagu ove Direktive o izmjeni]*** i ***podliježe*** odredbama kojima se doprinosi ostvarivanju prethodno navedenih uvjeta. Ako je predmetni plinovod u nadležnosti više od jedne države članice, odluku o odstupanju za taj plinovod donosi država članica u čijoj je nadležnosti prva točka spajanja plinovoda. ***Nadležno tijelo bez odlaganja obavješćuje Komisiju o ovoj odluci te joj prosljeđuje sve informacije koje se na odluku donose. U roku od dva mjeseca od obavijesti, Komisija može donijeti odluku kojom od države članice traži da izmijeni ili povuče odluku o odobrenju odstupanja.*** Države članice objavljuju svaku odluku o odstupanju u skladu s ovim stavkom u roku od jedne godine nakon stupanja na snagu ove Direktive.”

Obrazloženje

U svrhu pravne sigurnosti važno je utvrditi jasan rok za odstupanja.

II. **PREPORUKE O POLITIKAMA**

EUROPSKI ODBOR REGIJA

Opće napomene

1. ponovno podsjeća na to da lokalne i regionalne vlasti u brojnim slučajevima imaju ključnu odgovornost u opskrbi energijom i/ili njezinoj distribuciji, planiranju i zaštiti okoliša, jačanju sigurnosti opskrbe energijom te kao sugovornici građana, poduzeća i nacionalnih vlasti na području opskrbe energijom;

2. kao osnovnu postavku napominje da raspoloživost odgovarajuće količine prirodnog plina koji po prihvatljivim cijenama dolazi od pouzdanih dobavljača putem moderne, sigurne i otporne uvozne infrastrukture predstavlja temelj održivog životnog standarda lokalnih i regionalnih zajednica, kao i ključni resurs za poduzetničke aktivnosti koje pridonose osiguravanju zaposlenosti i dostojanstva članova tih zajednica te da je Europska unija predana smanjenju emisija stakleničkih plinova do 2050. za 80 do 95 % u odnosu na razine iz 1990., u skladu s ciljevima politike EU-a ([1]);

([1]) Energetski plan do 2050., COM(2011) 885 final

3. podsjeća na to da će se u predstojećim godinama potreba za prirodnim plinom koji EU uvozi dodatno povećati budući da se očekuje, s jedne strane, povećanje unutarnje potražnje, a s druge, smanjenje proizvodnje u EU-u. Ističe da infrastrukturni projekti koji jednom dobavljaču omogućuju pristup više od 40 % uvoznog kapaciteta EU-a ili relevantne skupine za rizik, u skladu s definicijom iz Priloga I. Uredbi (EU) 2017/1938, poput Sjevernog toka 2, ugrožavaju energetsku sigurnost i razvoj unutarnjeg tržišta. Kako bi se ublažili rizici, nužno je u potpunosti poštovati uvjete iz Direktive o plinu, posebice u pogledu pristupa treće strane, razdvajanja te transparentnih i nediskriminirajućih tarifa koje odražavaju troškove;

4. ističe da je proces razvijanja unutarnjeg tržišta prirodnog plina u EU-u u tijeku te da ovisi o odlukama kojima bi se trebalo poboljšati likvidnost tržišta robe i diversifikaciju relevantnih izvora, kao i razvoj uvoznog kapaciteta kako bi se, među ostalim, smanjila cijena prirodnog plina za građane koji žive u lokalnim i regionalnim zajednicama;

5. napominje da tržište prirodnog plina karakterizira velika međuovisnost između tržišta robe i s njime povezanog tržišta kapaciteta. Na oba navedena tržišta djeluje ista potražnja, odnosno potražnja prijevoznika koji osiguravaju povezivanje izvora robe (polja unutar ili izvan EU-a i terminali za ukapljivanje ukapljenog prirodnog plina) i lokalne potražnje EU-a;

6. stoga ponovno ističe da je potrebno pomno promisliti o novim propisima (uzimajući u obzir karakteristike tržišta povezane s razvojem relevantne infrastrukture u europskoj energetskoj uniji usmjerenoj na sigurnu, konkurentnu i održivu (Europa s niskim emisijama ugljika do 2050.) energiju te utemeljenoj na načelu slobodnog tržišta i solidarnosti), i to ne na *ad hoc* osnovi već u dugoročnoj perspektivi;

7. navodi da je to tim potrebnije imajući u vidu utjecaj – u pogledu ulaganja i poduzeća – na lokalne i regionalne zajednice u kojima plinovodi iz trećih zemalja ulaze na područje EU-a;

8. podsjeća na to da, iako se na podvodne plinovode primjenjuju stroge europske i međunarodne norme u području okoliša, uključujući Konvenciju iz Espooa, i stopa nesreća za plinske strukture je – u usporedbi s drugim energetskim infrastrukturama – izrazito niska, lokalne i regionalne zajednice ipak mogu biti izložene i učinku na okoliš;

Posebne preporuke

9. naglašava da je u takvim uvjetima za postizanje gore navedenih ciljeva EU-u potrebno sljedeće: i. plin koji ne potječe iz EU-a (od postojećih dobavljača, a u budućnosti i od potencijalnih novih dobavljača s kojima je potrebno poticati uspostavu veze); i ii. neovisnost o određenim proizvođačima/zemljama te smatra da se, kao i u okviru svake zakonodavne inicijative, mora voditi računa o oba objektivna kriterija;

10. ponavlja ([2]) svoje stajalište da se novi energetski projekti u Europi trebaju usmjeriti na energetsku diversifikaciju i da ne bi smjeli ugroziti status tranzitnih zemalja, uključujući i zemlje obuhvaćene europskom politikom susjedstva;

11. uviđa da bi određene novije inicijative u vezi s infrastrukturom za uvoz prirodnog plina (naročito Sjeverni tok 2) – premda pridonose povećanju broja pravaca opskrbe – mogle predstavljati problem u pogledu sigurnosti opskrbe određenih drugih država članica, a naročito u određenim lokalnim i regionalnim zajednicama, te napominje da na takve probleme treba odgovoriti na temelju načela solidarnosti, unutarnjeg tržišta na europskoj i regionalnoj razini te evaluacije rizika, kako u pogledu sigurnosti opskrbe, tako i u pogledu sigurnosti samih instalacija, u skladu s odgovarajućim propisima EU-a;

12. s tim u vezi naročito podsjeća na bojazni koje je izazvalo jačanje dominantnog položaja određenih neeuropskih dobavljača prirodnog plina, uz posljedične poremećaje u cijenama i prijetnju koju bi inicijative poput Sjevernog toka 2 mogle predstavljati za potrebnu diversifikaciju neeuropskih energetskih izvora Unije;

13. stoga pozdravlja predmetnu zakonodavnu inicijativu koju je pokrenula Komisija mada napominje važnost procjene učinka koja je nužna u skladu s Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva ([3]);

([2]) CIVEX-VI/011

([3]) Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva (SL L 123, 12.5.2016., str. 1.).

14. međutim, napominje da se u prijedlozima uvijek trebaju uzimati u obzir opći interes EU-a i uspostava energetske unije, koji nadilaze interese pojedinačnih država članica, kao i nužno uvažavanje ne samo načela solidarnosti već i načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, za koje je senat jedne države članice EU-a smatrao da je u ovom slučaju ugroženo;

15. u tom kontekstu i imajući u vidu gore navedenu vezu između kapaciteta (uvozna infrastruktura) i robe (prirodni plin), napominje da je potrebno dati prednost rješenjima kojima bi se izbjeglo, s jedne strane, odvraćanje od ulaganja u nove uvozne strukture (primjerice, odobalne strukture od Bliskog istoka prema Grčkoj koje bi mogle pridonijeti diversifikaciji izvora opskrbe država članica u jugoistočnoj Europi) ili, s druge strane, otežavanje upravljanja postojećim strukturama budući da bi to moglo imati paradoksalni učinak da se, smanjujući mogućnosti uvoza, poveća ovisnost EU-a o postojećim dobavljačima;

16. napominje da bi se usvajanjem gore navedenog pristupa, koji ne odvraća od novih ulaganja i ne predstavlja pretjerano dodatno opterećenje za upravljanje postojećom uvoznom infrastrukturom, lakše uklonile bojazni u vezi s mogućim negativnim i neželjenim utjecajem predložene direktive na tržište i operatore iznesene tijekom savjetovanja koje je pokrenula Komisija;

17. podsjeća naročito na to da se u vezi s time organizacija dionika kao što je udruga Eurogas žali na sljedeće: i. utjecaj retroaktivnog učinka prijedloga na sigurnost već provedenih ulaganja (imajući u vidu pravni i vremenski okvir koji bi se naknadno mijenjao) u postojeću infrastrukturu i na opravdana očekivanja ulagača; ii. političke i pravne poteškoće (na temelju međunarodnog prava) da se izmijene relevantni postojeći međuvladini sporazumi s trećim zemljama bez njihova pristanka; i iii. opasnosti za buduću sigurnost opskrbe EU-a koje bi mogle biti uzrokovane gore navedenim pitanjima te poteškoćama i u vezi s novim plinovodima;

18. imajući u vidu gore navedeno i poštujući načela solidarnosti, proporcionalnosti i supsidijarnosti u njihovom neraskidivom jedinstvu, želi predložiti sljedeće izmjene: i. kojima se institucijama EU-a omogućuje da izbjegnu ili riješe probleme koje bi određene države članice mogle imati zbog inicijativa u vezi s infrastrukturom koje poduzimaju druge države članice, a koje bi mogle dovesti do jačanja dominantnog položaja ili smanjenja diversifikacije neeuropskih izvora, u skladu s točkom 10.; ii. kojima se štiti od rizika nesigurnosti opskrbe EU-a u cjelini; i iii. kojima se osigurava usklađenost s postojećim pravnim okvirom EU-a i međunarodnim obvezama;

19. prema tome, traži od Komisije da u vezi s proširenjem područja primjene Prijedloga direktive na teritorijalne vode provjeri postoji li potrebna usklađenost s odredbama Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora potpisane u gradu Montego Bay (te da u skladu s time prilagodi proširenje područja primjene);

20. ističe da gore izneseni pristup omogućuje da se na suglasan način pomire nužne političke reakcije s potrebom da se poštuju pravne obveze unutarnjeg prava EU-a na području kretanja kapitala i međunarodne pravne obveze (UNCLOS, WTO, norme na području zaštite ulaganja);

21. naglašava napore koje OR, provodeći svoje ovlasti na tom području, namjerava uložiti u pronalaženje rješenja na razini EU-a za predstavljene probleme te se nada da su i druge institucije EU-a spremne na takve napore i poziva ih na usvajanje ovih izmjena.

Bruxelles, 16. svibnja 2018.

Predsjednik
Europskog odbora regija

Karl-Heinz LAMBERTZ