

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2009/73/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina**

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

(2018/C 262/11)

Izjaviteljica: **Baiba MILTOVIČA**

Zahtjevi za savjetovanje:	Europski parlament, 29.11.2017. Vijeće Europske unije, 22.11.2017.
Pravni temelj:	članak 194. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.4.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.4.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	534
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	149/1/3

**1. Zaključci i preporuke**

1.1. Civilno društvo kao cjelina može napredovati samo u kontekstu dosljedne vladavine prave. Stoga Europski gospodarski i socijalni odbor, iako ističe određena neslaganja s Komisijom i žali zbog prvotnog propusta zbog kojeg je i došlo do pravnih manjkavosti koje se predmetnom direktivom nastoje ispraviti, podržava svrhu predloženih izmjena Direktive o plinu iz 2009., koje će, prema očekivanjima, dovesti do bolje integracije tržišta i sigurnosti opskrbe.

1.2. Predložene izmjene Direktive o plinu <sup>(1)</sup> dovele su do opširne rasprave i neslaganja na razini država članica. Odbor smatra da su posrijedi važna pitanja načela i solidarnosti koja je potrebno nedvosmisleno riješiti.

1.3. Potrebno je u potpunosti uvažiti političku i gospodarsku osjetljivost (što trenutačno nije slučaj), ali će EU jednako tako morati odlučiti je li uspostava dosljednog, održivog i pravednog energetskeg tržišta za sve države članice ostvariv cilj u postojećem političkom okruženju. Određene države članice suočavaju se u kratkoročnoj perspektivi s izazovom da se odreknu nečega što smatraju vlastitim nacionalnim interesom u korist potpore jasnim i dosljednim regulatornim načelima koja se, u kontekstu opskrbe energijom i energetske sigurnosti, primjenjuju na jedinstvenom tržištu. Dugoročno gledano izazov je različit te postoji rizik od vezivanja za skupu infrastrukturu za fosilna goriva koja bi, olakšavanjem sve veće ovisnosti, mogla smanjiti sposobnost EU-a da ispuni svoje obveze na području klime.

1.4. Odbor napominje da ukidanje ovisnosti o vanjskim dobavljačima predstavlja dugoročan program koji iziskuje daljnji razvoj međusobne povezanosti opskrbe plinom između država članica, povećanje kapaciteta za skladištenje i uspostavu dodatnih kapaciteta za alternativne opcije opskrbe poput ukapljenog prirodnog plina (UPP) te uvažavanje sve istaknutije uloge energije iz obnovljivih izvora.

1.5. Odbor smatra da bi jedno područje regulatorne nesigurnosti (u pogledu budućih programa izgradnje zbog nedovoljne jasnoće u vezi s predloženim postupkom odstupanja) moglo ugroziti sigurnost ulaganja i onemogućiti slobodno tržišno natjecanje među nacionalnim i regionalnim vlastima u privlačenju ulaganja. To je potrebno evaluirati, kao i znatna poboljšanja na tržištu plina do kojih je došlo zahvaljujući regulatornim postupcima uspostavljenima u protekla dva desetljeća.

<sup>(1)</sup> SL L 211, 14.8. 2009., str. 94.

1.6. U prethodnim stajalištima Odbora iznesenima u brojnim mišljenjima o energetske i klimatske politici izrađenima proteklih godina <sup>(2)</sup> ističe se da se jedino jasnim i djelotvornim upravljanjem – uz znatan stupanj političke pragmatičnosti i dobre volje – mogu riješiti ta osjetljiva pitanja koja se tiču opskrbe energijom. Predmetni prijedlog Komisije u skladu je s tim stajalištima te ga treba hitno ostvariti.

1.7. Odbor međutim skreće pozornost na moguće postojanje niza pravnih izazova u vezi s predloženim izmjenama te napominje da će one nesumnjivo izazvati znatne političke nesuglasice, kao i zabrinutost nekih industrijskih dionika u pogledu komercijalnih interesa. Stoga žali zbog neprovođenja procjene učinka.

1.8. Odbor podržava predložene izmjene Direktive o plinu kojima se nastoji osigurati da se, unutar granica nadležnosti EU-a, temeljna načela zakonodavstva EU-a na području energije, kao što su pristup trećih strana, regulacija tarifa, vlasničko razdvajanje i transparentnost, primjenjuju na međudržavne spojne plinovode između EU-a i trećih zemalja. U tom pogledu Odbor smatra da bez daljnjeg odlaganja treba usvojiti neophodne izmjene Direktive o plinu, pri čemu ne smije biti nikakve pravne nesigurnosti u pogledu potpune primjenjivosti prava EU-a na postojeće i planirane međudržavne spojne plinovode.

1.9. Odbor smatra da bi sve mogućnosti za izuzeće od primjene glavnih odredbi Direktive trebale biti strogo određene i vremenski ograničene (npr. na najviše deset godina) te da bi se trebale odobravati samo u iznimnim slučajevima nakon sveobuhvatne procjene Komisije kako bi se osiguralo da izuzeća ne budu u suprotnosti s ciljevima energetske unije i nemaju negativan utjecaj na tržišno natjecanje i djelotvorno funkcioniranje unutarnjeg tržišta plina u Uniji ili na sigurnost opskrbe plinom u Uniji.

## 2. Uvod

2.1. Plin je i dalje među glavnim primarnim izvorima energije EU-a, a učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta plina ima važnu ulogu u gospodarstvu i energetske sigurnosti mnogih država članica EU-a. Činjenica je i da se ovisnost EU-a o uvozu različitih vrsta energije konstantno povećava, i to sa 44 % 1990. na 53 % 2015. Gotovo 70 % prirodnog plina koji se koristi u EU-u mora se uvesti, a 90 % tog uvoza stiže plinovodima iz trećih zemalja. Rusija je najveći dobavljač te uvoz iz te zemlje općenito iznosi oko 40 % iako je u nekim zemljama istočne Europe taj udio znatno viši.

2.2. Uvažavajući činjenicu da ta ovisnost može uzrokovati ranjivost, među glavnim je aspektima Direktive o plinu poboljšanje međusobne povezanosti opskrbe plinom između država članica, povećanje kapaciteta za skladištenje i uspostava dodatnih kapaciteta za alternativne opcije opskrbe poput UPP-a. Trajni je cilj energetske unije povećati unutarnju otpornost, uz uvažavanje činjenice da je ukidanje vanjske ovisnosti dugoročan program.

2.3. Direktivom o plinu utvrđena su zajednička pravila za prijenos, distribuciju, opskrbu i skladištenje prirodnog plina između država članica EU-a, ali se ona ne odnosi na plinovode koji države članice povezuju s trećim zemljama. U direktivi koja je predmet ovog Mišljenja predlaže se niz izmjena kojima se primjena načela Direktive o plinu nastoji proširiti i na postojeće i buduće plinovode do granica EU-a. Na neke od tih plinovoda, primjerice one koji ulaze s područja Energetske zajednice, već se primjenjuje Direktiva o plinu, ali prijedlog će utjecati na postojeće plinovode koji u EU ulaze iz Norveške, Alžira, Libije, Tunisa, Maroka i Rusije, a mogao bi – nakon Brexita – utjecati i na plinovode koji Ujedinjenu Kraljevinu povezuju s državama članicama EU-a.

2.4. Jasno je da se pravo EU-a primjenjuje samo na područjima koja su u nadležnosti EU-a, a ne u trećim zemljama, no izmjenama će se osigurati njegova primjena i na sve pravne i ugovorne odnose između države članice i treće zemlje na mjestu ulaska plinovoda na područje u nadležnosti EU-a. Međutim, pojedinačne države članice koje sklope takve sporazume s dobavljačima iz trećih zemalja moći će za postojeće plinovode odobriti odstupanje od primjene mnogih ključnih načela Direktive o plinu. Novi plinovodi, neovisno o tomu jesu li u trenutku stupanja predmetne direktive na snagu u fazi planiranja ili izgradnje, bit će podložni svim uvjetima unutarnjeg tržišta prirodnog plina. Ako nacionalna tijela i Komisija budu smatrali da je zahtjev za izuzećem opravdan, mogao bi se svejedno odobriti regulatorni okvir za određeni

<sup>(2)</sup> SL C 487, 28.12.2016., str. 70.; SL C 487, 28.12.2016., str. 81.; SL C 246, 28.7.2017., str. 34.

projekt. Time bi se Europskoj komisiji dala važna, ako ne i odlučujuća uloga u pogledu regulatornih uvjeta sporazuma o novom plinovodu, kao i uvjeta o pristupu tržištu. Te se ovlasti mogu smatrati ključnim mehanizmom za sukladnost u oblikovanju cjelokupnog tržišta opskrbe energijom i održavanju ravnoteže između cjenovne pristupačnosti, sigurnosti i održivosti. Odbor smatra da je taj pristup u skladu s okvirom upravljanja energetsom unijom i njegovim općim ciljevima.

### 3. Sažetak prijedloga Komisije

3.1. Proširenje primjene načela Direktive o plinu smatra se važnim jer se u okviru procesa uspostave unutarnjeg tržišta prirodnog plina u EU-u mora uzeti u obzir činjenica da su sustavi za prijenos plina slični prirodnom monopolu. Zbog golemih ulaganja potrebnih za uspostavu tako velikih infrastrukturnih poduzeća stvara se iznimno visoka prepreka ulazu drugih operatora na tržište. Stoga su potrebne mjere kojima bi se osigurala obveza pristupa treće strane, odvajanje djelatnosti proizvodnje i opskrbe plinom od djelatnosti prijenosa plina razdvajanjem operatora prijenosnog sustava te obveza nacionalnih regulatornih tijela da za korištenje prijenosnih sustava odrede ili odobre nediskriminacijske tarife koje odražavaju troškove.

3.2. U Prijedlogu se iznosi niz izmjena Direktive o plinu koje se mogu svrstati u četiri osnovne kategorije:

- **određivanje šireg područja primjene:** definicija „međudržavnog spojnog plinovoda” proširuje se na sve plinovodne veze s trećim zemljama,
- **pravila o razdvajanju:** olakšava se primjena alternativnih modela razdvajanja,
- **zahtjevi u vezi sa savjetovanjem:** regulatorna tijela EU-a moraju se savjetovati s odgovarajućim tijelima trećih zemalja o primjeni Direktive o plinu do granica EU-a,
- **odstupanje:** država članica može odobriti odstupanje od odredbi nekih članaka Direktive o plinu za postojeće plinovodne veze s trećim zemljama.

### 4. Opće napomene

4.1. Iako je glavni cilj Prijedloga unaprijediti srednjoročnu i dugoročnu djelotvornost unutarnjeg energetskog tržišta, važno je napomenuti da bi u praksi te izmjene mogle kratkoročno dovesti do stanovite regulatorne nesigurnosti. To je posljedica toga što bi države članice mogle odlučiti da za postojeće plinovode zatraže niz odstupanja od nekih uvjeta iz Direktive o plinu. Međutim, treba napomenuti da bi se potpunom i dosljednom primjenom uvjeta iz Direktive o plinu – uključujući temeljna načela predmetne direktive, odnosno razdvajanje, pristup trećih strana i tarife utemeljene na svim troškovima povezanim s izgradnjom i radom – ta nesigurnost s vremenom prevladala.

4.2. U fazi je razvoja i nekoliko novih projekata izgradnje plinovoda, a projekt „Sjeverni tok 2” posebice je pobudio znatno protivljenje među nekim državama članicama EU-a. Novi element regulatorne nesigurnosti mogao bi utjecati na programe izgradnje i izazvati kašnjenja. Tvrdi se i da bi se izmjenama onemogućilo slobodno tržišno natjecanje među nacionalnim i regionalnim vlastima u privlačenju stranih ulaganja. Međutim, u razvoju jedinstvenog tržišta bilo je mnogo slučajeva da su se države članice odrekle kontrole u interesu građana EU-a u cjelini, uz uvažavanje činjenice da solidarno djelovanje dovodi do znatnih prednosti.

4.3. Visokotlačni magistralni plinovodi složena su i skupa infrastruktura u sklopu koje se povrat ulaganja ostvaruje u višegodišnjem razdoblju. Iako se u određenoj mjeri otvara mogućnost iskorištavanja te imovine za isporuku inovativnog niskougličnog plina (bioplina ili plinovitog vodika), postoji znatan rizik od vezivanja za skupu infrastrukturu za fosilna goriva koja bi, olakšavanjem sve veće ovisnosti, mogla smanjiti sposobnost EU-a da ispuni svoje obveze na području klime.

4.4. Neke bi države članice mogle smatrati da se predloženim izmjenama u određenoj mjeri ograničava njihova suverenost. To je stoga što država članica neće moći zahvaljujući bilateralno dogovorenim međuvladinim sporazumima odstupiti od primjene prava EU-a na području obuhvaćenom Direktivom o plinu, koje prethodno nije bilo regulirano na razini EU-a. Odbor se slaže da je logično i primjereno da se ta pravna manjkavost ispravi.

4.5. Odbor u vezi s gore iznesenim napomenama izražava zabrinutost zbog toga što Komisija nije smatrala da je procjena učinka potrebna. Očito je da se na tom politički osjetljivom području na koje utječu i gospodarski čimbenici moraju podastrijeti dokazi na kojima se temelje argumenti za usvajanje predloženih izmjena. Valja napomenuti da su neki od tih dokaza sadržani u radnom dokumentu službi Komisije ili u temeljitoj analizi koju je provela Komisija poput procjene učinka Direktive o plinu.

4.6. Komisija treba biti jasnija i u pogledu načina na koje će unutarnje tržište imati koristi od izmjena. Provedba trećeg energetskeg paketa u nekoliko je država članica i dalje manjkava, no nije jasno na koji će način predložene izmjene utjecati na provedbu.

4.7. Međutim, jasno je i da se Prijedlogom nastoji omogućiti znatna intervencija, u slučaju potrebe i na razini dogovorene politike EU-a, kojom bi se mogla ograničiti dodatna ovisnost o ruskom plinu i time potaknuti različiti izvori opskrbe. Odbor smatra da je to cilj kojim će se dodatno unaprijediti interesi EU-a.

## 5. Posebne napomene

5.1. Prijedlog treba shvatiti kao dio programa za poboljšanje dosljednosti, solidarnosti, sigurnosti, konkurentnosti i uredenosti tržišta u okviru energetske politike EU-a – ostvarene u obliku energetske unije. U tom je kontekstu srednjoročni cilj smanjiti ovisnost o vodećem dobavljaču plina, i to većom uporabom vlastitih izvora plina EGP-a i terminala za UPP, unapređenjem energetske učinkovitosti i pridavanjem sve veće uloge obnovljivim izvorima energije. Kratkoročno postoje skromni izgledi za nadomještanje prirodnog plina na nekim područjima proizvodnje električne energije (npr. kogeneracijska postrojenja). To je osobito važno za sustave centraliziranog grijanja. Elektrane i kogeneracijska postrojenja na plin koja se mogu brzo kontrolirati koriste se i za ublažavanje prirodne fluktuacije energije iz obnovljivih izvora, čime znatno doprinose sigurnosti opskrbe u sektoru električne energije te garantiraju sigurnost opskrbe u sektoru grijanja. Mala je mogućnost za nadomještanje prirodnog plina u rezidencijalnom i komercijalnom sektoru jer nije realno očekivati da taj sektor održava alternativnu opremu/infrastrukturu.

5.2. Potrebno je napomenuti i da vlade država članica redovito najavljuju da će „međusobna povezanost” (povezivanje sa susjedima, uspostava zajedničkog tržišta prirodnog plina, razvoj regionalne infrastrukture za prirodni plin poput „baltičkog voda” itd.) osigurati preduvjete za pošteno tržišno natjecanje među dobavljačima plina, bolju kvalitetu usluga i širi izbor za sve potrošače prirodnog plina. Na tržištima na kojima iz godine u godinu dolazi do pada potrošnje prirodnog plina samo je nekoliko dobavljača zainteresirano za pružanje usluga potrošačima iz kategorije kućanstva.

5.3. U tekućoj raspravi o opskrbi EU-a prirodnim plinom izraz „energetske sigurnosti” tumači se na dva različita načina. S jedne se strane tvrdi da će se znatnim povećanjem kapaciteta plinovoda koji plin dovode u Europu unaprijediti energetska otpornost jer će se time omogućiti da se opskrbom dodatnim količinama prirodnog plina nadomjesti svi manjkovi uzrokovani stalnim padom proizvodnje svih vrsta fosilnih goriva u Europi (ugljena, nafte i plina). Plin se može iskoristiti i u nadomještanju manjkova uzrokovanih nepostojanom opskrbom električnom energijom iz obnovljivih izvora te može imati važnu ulogu u energetskej tranziciji. S obzirom na najmanji ugljični otisak među fosilnim gorivima prirodni je plin očit prvi izbor u slučaju kad energija iz obnovljivih izvora ili nuklearna energija nisu prikladne ili dostupne.

5.4 S druge strane, tvrdi se da bi Europa mogla postati ranjivija ako se povećanjem kapaciteta za prirodni plin potakne ovisnost o opskrbi iz određene zemlje (Rusije) čiji se interesi mogu znatno razlikovati od interesa EU-a i koja isporuku plina može iskoristiti kao sredstvo za vršenje pritiska u gospodarskoj i vanjskoj politici. Gospodarski i politički interesi država članica donekle su sukobljeni u tom pogledu te je teško predvidjeti na koji se način ta dva tumačenja u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju mogu uskladiti.

5.5. Uzimajući sve u obzir, stajalište je Odbora, izneseno u brojnim mišljenjima izrađenima proteklih godina, a posebice u onima o uspostavi i funkcioniranju energetske unije, da se samo uz pomoć djelotvornog i dogovorenog mehanizma upravljanja mogu ostvariti ciljevi EU-a na području klime i energetske sigurnosti. To uključuje ublažavanje rizika od pretjerane ovisnosti o jednom dobavljaču energije.

5.6. Direktivom se nastoji razjasniti zakonodavno sivo područje i osigurati primjena pravila i načela jedinstvenog tržišta te uključivanje nereguliranog područja u pravo EU-a, uz veći angažman Europske komisije u razmatranju pitanja od zajedničkog interesa.

5.7. Izmjenama Direktive o plinu nastoji se osigurati da se, unutar granica nadležnosti EU-a, temeljna načela zakonodavstva EU-a na području energije, kao što su pristup trećih strana, regulacija tarifa, vlasničko razdvajanje i transparentnost, primjenjuju na međudržavne spojne plinovode između EU-a i trećih zemalja. U tom pogledu Odbor smatra da bez daljnjeg odlaganja treba usvojiti neophodne izmjene Direktive o plinu, pri čemu ne smije biti nikakve pravne nesigurnosti u pogledu potpune primjenjivosti prava EU-a na postojeće i planirane međudržavne spojne plinovode.

5.8. Odbor smatra da bi sve mogućnosti za izuzeće od primjene glavnih odredbi Direktive trebale biti strogo određene i vremenski ograničene (npr. na najviše deset godina) te da bi se trebale odobravati samo u iznimnim slučajevima nakon sveobuhvatne procjene Komisije kako bi se osiguralo da izuzeća ne budu u suprotnosti s ciljevima energetske unije i nemaju negativan utjecaj na tržišno natjecanje i djelotvorno funkcioniranje unutarnjeg tržišta plina u Uniji ili na sigurnost opskrbe plinom u Uniji.

Bruxelles, 19. travnja 2018.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Luca JAHIER

---