

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 16.7.2009
SEC(2009) 980 végleges

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

amely a következő dokumentumot kíséri:

**a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről szóló 2004/67/EK
irányelv felülvizsgálata**

A HATÁSVIZSGÁLAT vezetői összefoglalója

**{COM(2009) 363 végleges }
{SEC(2009) 979 végleges }**

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

amely a következő dokumentumot kíséri:

**a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről szóló 2004/67/EK
irányelv felülvizsgálata**

A HATÁSVIZSGÁLAT vezetői összefoglalója

{COM(2009) 363 végleges }

{SEC(2009) 979 végleges }

1. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA

A Bizottság az energiapolitika második stratégiai felülvizsgálatában megállapította az energiaellátás biztonságára vonatkozó európai uniós megközelítést és meghatározott egy öt pontból álló **európai uniós energiabiztonsági és szolidaritási cselekvési tervet**¹. A Tanács, a Parlament, az Európai Tanács² és az érdekeltek³ szilárdan támogatták a megközelítést és a cselekvési tervet. Ez a hatásvizsgálat a cselekvési terv egyik elemével foglalkozik: a földgázágazaton belüli válságmegelőzésre és válságkezelésre vonatkozó intézkedések megerősítésével, és ezen belül a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről szóló **2004/67/EK irányelv** felülvizsgálatával.

Az irányelv – és az azt megelőző és követő belső földgázpiaci irányelvek – alapelvei szerint a belső földgázpiacnak (a megfelelő infrastruktúra megléte mellett) kellően jól működőnek és rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy a legtöbb földgázellátási zavart enyhíteni tudja. A 2004-es irányelv ugyanakkor olyan, válságkezelő intézkedéseket tartalmazó, a belső piaccal összhangban lévő keretrendszer is létrehozott, amely azon zavarokra vonatkozik, amelyeket a piac önmagában nem képes enyhíteni. A piac működését és a szükség esetén alkalmazható válságkezelő intézkedéseket egyaránt előtérbe helyező megközelítés alapvető eleme a földgázellátás biztonságára vonatkozó európai szakpolitikának.

Az elmúlt években sok változás történt Európa földgázellátásának biztonsága tekintetében. Egyre nagyobb az importfüggőség, valamint az ellátás és a tranzit kockázatai is egyre jelentősebbé válnak. A 2009. januári orosz–ukrán gázválság az európai földgázellátás példátlan, minden eddiginél nagyobb méretű zavarát idézte elő. Két hétig szünetelt az Európába érkező import 30 %-a. Mindez most már a földgázellátási zavar valóságos forgatókönyve. Az európai helyzet szintén változik: a nagy távolságú hálózaton keresztül történő földgázforgalom növekvő fontossága miatt a földgázellátási válságokat Európa jelentős része hamar érzékeli, azonban a fejlődő belső földgázpiac egyre erőteljesebb eszközökkel rendelkezik a földgázellátási zavarok enyhítésére. A növekvő jelentőségű európai dimenzió megfelelő, közösségi szintű szabályozási keretet tesz szükségessé az ellátásbiztonság tekintetében.

Két fő kérdés merül fel. Az egyik kérdés az, hogy a belső földgázpiac rugalmassága kellő mértékben fejlődik-e ahhoz, hogy a 2009. januárhoz hasonló földgázellátási zavarokat enyhíteni tudja. Szükség van-e korszerűsített szabványokra vagy más ösztönző intézkedésre? A másik kérdés a válságkezelő intézkedéseket vizsgálja a tekintetben, hogy hatékonyak-e abban a formában, ahogy tagállami, regionális és uniós szinten jelenleg végrehajtják őket, valamint hogy milyen hatással vannak a belső földgázpiaci zavarenyhítő képességére és a szolidaritásra. Szükség van-e jobb szervezésre?

¹ COM(2008) 781, „Az energiapolitika második stratégiai felülvizsgálata: az Európai Unió cselekvési terve az energiaellátás biztonsága és az energiapolitikai szolidaritás terén”.

² Az Európai Parlament 2009. február 2-i állásfoglalása az energiapolitika második stratégiai felülvizsgálatáról (2008/2239(INI)); az Energiaügyi Tanács 2009. február 19-i következtetései (6692/09); az Európai Tanács 2009. március 19-i elnökségi következtetései.

³ Lásd a nyilvános konzultációról készült jelentést (5. melléklet).

A 2009. januári földgázválság a gyakorlatban mutatta be a napjainkban tapasztalható földgázellátási zavarok és a válságkezelés európai dimenzióját. Mire az orosz készletek Ukrajnán keresztül ismét elérték Európát, az európai fellépések már jórészt pótolták az ellátás kimaradását. Ezzel egy időben a válság arra is rávilágított, hogy továbbra is szükség van európai infrastruktúra-beruházásokra (pl. tárolás, ellenirányú áramlás, új rendszerösszekötők) annak érdekében, hogy megakadályozható legyen a zavarok válságokká történő fejlődése, valamint hogy a további piaci integráció javítaná az ellátás biztonságát. Felmerült annak a kérdése, hogy a tagállamok válságkezelő intézkedései összhangban állnak-e a belső piaccal. A válság ennél fogva megalapozza mindkét beazonosított kérdést.

A zavarok enyhítését és a válságmegelőzést szolgáló infrastruktúrák és készletek területén megvalósuló beruházások alacsony szintjének kockázatai mellett úgy tűnik, hogy szabályozási/végrehajtási hiányosság is van. A 2004-es irányelvnek az ellátásbiztonsági szabványokat és a válsághelyzetre való felkészülést meghatározó fogalmait a mai helyzetben már nem elegendően pontosak és eredményesek. Ezenkívül a végrehajtás sem egységes Európában, ahogy azt a 2004/67/EK irányelv végrehajtásáról készült bizottsági jelentés is mutatja⁴.

Végső soron az **európai polgárok** (akik a főzés és fűtés – közvetlenül vagy központi fűtésen keresztül – vagy a földgázalapú villamosenergia-termelés miatt függnek a gáztól) és az **ipar** (pl. energiaágazat, vegyszerek, műtrágyák) látják kárát annak, ha az európai földgázellátás biztonságára vonatkozó intézkedések nem megfelelőek. Míg az ellátásbiztonság költségei rendszerint a kapcsolódó díjakban jelennek meg, a zavarok hatásai ennél jellemzően jóval nagyobb mértékűek. Jelentős számban szűnhetnek meg munkahelyek abban az esetben, ha továbbra is fennmaradnak azok az intézkedések, amelyek nem elegendőek az európai földgázellátás biztonságának biztosítására. Mindez jelentős hatással lehet a **környezetre**, az **éghajlatra** és a **fenntartható fejlődésre** is. A nem biztonságos földgázellátás előtérbe helyezi a gyakran magasabb szén-dioxid-kibocsátással járó kiegészítő tüzelőanyagok használatát. Az ellátásbiztonság megkérdőjeleződése meghiúsíthatja azt a többletet, amelyet a földgáztól várunk a nagy hatékonyságú, kis szén-dioxid-kibocsátású energiarendszerekre történő áttérés során, különösen egy olyan időszakban, amikor a megújuló energiaforrások még nem versenyképesek.

2. A SZUBSZIDIARITÁS ELEMZÉSE

Az energiaellátás biztonságának a Lisszaboni Szerződés energiára vonatkozó cikkében történő szerepeltetése és az energiapolitika második stratégiai felülvizsgálatának jóváhagyása az EU olyan szerepvállalásának szükségességét bizonyítja, amely összhangban van a belső energiapiac növekvő realitásával.

A harmadik belső energiapiaci csomag elfogadása meg fogja erősíteni a piacot. A nemzeti piacok integrációja idején nem lesz lehetséges az ellátásbiztonságot elsősorban nemzeti ügynek tekinteni. Következésképpen a kapcsolódó európai uniós jogszabályok jogi alapjának a jövőben figyelembe kell vennie az Európai Unióról szóló szerződésnek a belső piacra vonatkozó szabályait. Minden javaslatnak – összhangban a belső energiapiac jogi alapjával, amelynek a javaslat bizonyíthatóan a kiterjesztése – a 95. cikknek kell

⁴ 2008. novemberi értékelő jelentés a 2004/67/EK irányelv végrehajtásáról.

alapulnia. Ez egy hasonló, a villamosenergia-ágazatra vonatkozóan 2005-ben elfogadott eszköz jogi alapja (2005/89/EK irányelv).

Önállóan egyik tagállam sem biztosíthat megfelelő szabályozási keretet és beruházásokat a belső piacon a földgázellátás biztonsága érdekében. Mindezt kizárólag egy uniós szintű fellépés biztosíthatja. Önállóan egyetlen tagállam sem képes azt biztosítani, hogy valamennyi tagállam hatékony intézkedéseket hozzon a földgázellátásban előálló válsághelyzetek kezelésére. Továbbá a tagállamok egyedi, koordináció nélküli fellépései megakadályozhatják a belső piac további fejlődését, hátrányosan megkülönböztető elbánáshoz vezethetnek és akár a többi tagállam ellátásbiztonságát is veszélyeztethetik.

3. AZ UNIÓS KEZDEMÉNYEZÉS CÉLJAI: MIK A FŐ SZAKPOLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK?

Az általános szakpolitikai célkitűzés: Európa **megfelelő szintű felkészültsége** a földgázellátási zavarokra. A 2009-es földgázválság idején megmutatkozó gyengeségeket még idejében, egy további válság kialakulása előtt kell kezelni.

Ez a kezdeményezés kiegészíti a harmadik belső piaci csomagot, amely javítja a piac átláthatóságát, elősegíti a határokon átnyúló kereskedelmet és beruházásokat és lehetővé teszi az EU tagállamai közti szolidaritás erősítését.

A két beazonosított kérdés tekintetében a konkrét/operatív célkitűzések az alábbiak:

i. A gázellátási zavarok zömének enyhítésére alkalmas rugalmasságot elérni a belső földgázpiacon az infrastruktúra- és földgázberuházásokra, valamint a piac megfelelő működésére irányuló, szükséges ösztönző intézkedések létrehozása révén.

ii. Hatékony közreműködés az európai földgázellátási válsághelyzetek megoldása érdekében, előre megfogalmazott és minden tagállami és uniós szintű szereplőt magában foglaló vészhelyzeti tervekkel, amely alkalmas az olyan méretű és jelentőségű ellátási zavarok kezelésére, mint amilyen a 2009. januári volt.

4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK: MILYEN LEHETŐSÉGEK MERÜLTEK FEL ÉS MELYEKNÉL KERÜLT SOR RÉSZLETES ÉRTÉKELÉSRE?

Öt lehetőség beazonosítására került sor:

1. Az új uniós fellépés mellőzése.
2. A 2004-es irányelv fokozottabb végrehajtása.
3. Az iparág önkéntes fellépése.
4. Új irányelv.
5. Új rendelet.

Az alapforgatókönyv – az új uniós fellépés mellőzése – lehet, hogy a következő években részben teljesíti a célkitűzéseket a harmadik belső energiapiaci csomag, az európai gazdaságélénkítési terv, a földgáz-, villamosenergia- és kőolajágazat területén megvalósuló beruházási projektek kihirdetéséről szóló 736/96/EK tanácsi rendelet felülvizsgálata, a TEN-E program, a földgázellátás biztonságáról szóló, jelenleg érvényben lévő 2004-es irányelv, valamint a 2009. januári földgázválságot követő

vészhelyzeti tervezésre vonatkozó együttműködés révén. Időzítés szempontjából – mivel a harmadik csomag 2011-ig nem lesz teljes mértékben működőképes, és bármikor előfordulhat egy újabb zavar a földgázellátásban – a hálózatfejlesztés tervezésére vonatkozó együttműködés előzetesen megkezdődött. Ennek ellenére vitathatatlanul szükség van egyértelmű iránymutatásra és támogatásra az EU szintjén (például az infrastruktúrákra vonatkozó ellátásbiztonsági szabványokról szóló megállapodás formájában), annak érdekében, hogy a szabályozó hatóságok és szállításirendszer-üzemeltetők tagállami, regionális és európai uniós szinten képesek legyenek megbirkózni az olyan nehéz kérdésekkel, hogy mely kiegészítő beruházások bizonyulnak a leghasznosabbnak, és ki finanszírozza őket. A 2004-es irányelv jelenleg érvényben lévő ellátásbiztonsági szabványai nem elég pontosak.

A második lehetőség szempontjából a Bizottságnak a 2004-es irányelv végrehajtására vonatkozó jelentése nagyon heterogén eredményekről és egyenlőtlen végrehajtásról számol be. Ennyire pontatlan szabványok és kevésbé egyértelmű kötelezettségek mellett lehetetlen a szigorú végrehajtás, ezért a Bizottság elvetette a második lehetőség (a 2004-es irányelv fokozottabb végrehajtása) további elemzését.

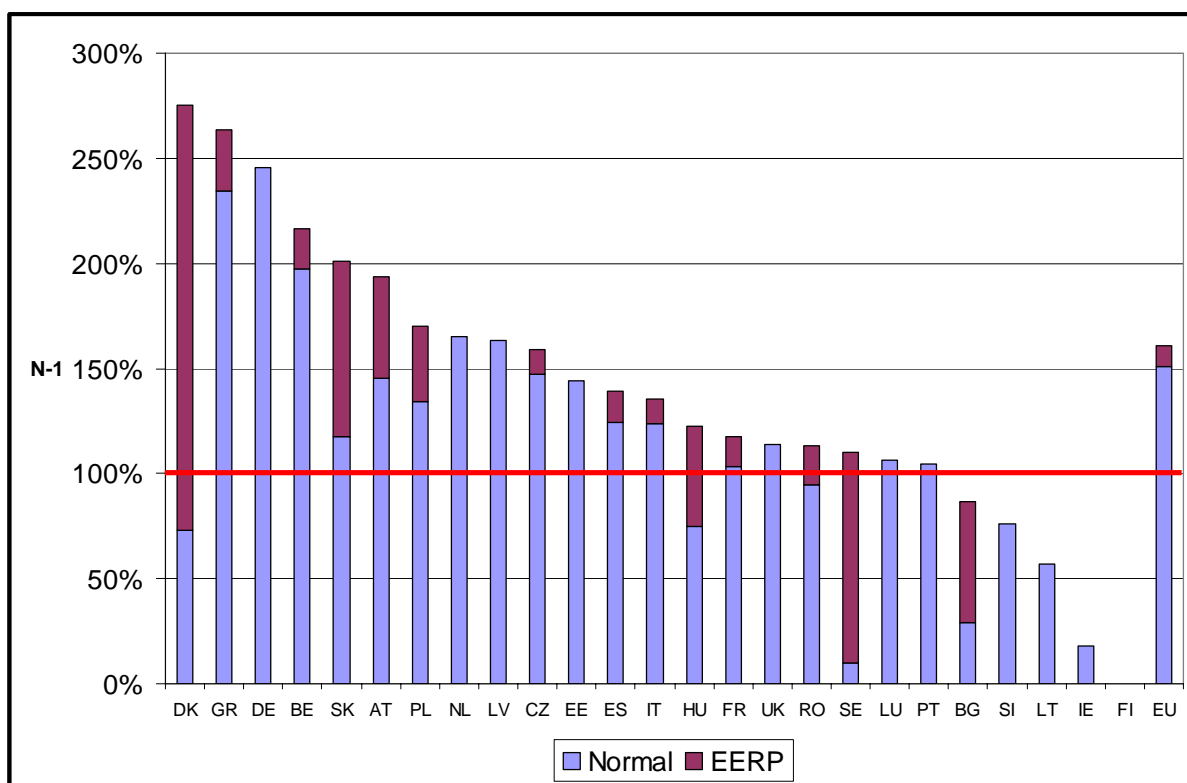
Elképzelhető néhány érdekelt önkéntes fellépése az ellátásbiztonság olyan vonatkozásai tekintetében, amelyeket az irányelv nem megfelelő módon rendez, és néhány kezdeményezés már történt is e téren. Az önkéntes fellépés egyik hátránya, hogy nem lehet korlátlanul a piaci erőkre támaszkodni a földgázellátás biztonságának megteremtése tekintetében. A vészhelyzetekre vonatkozó intézkedéseket nem szabad a piacra bízni. További hátrány, hogy nem garantálható valamennyi szereplő részvétele. Az ellátásbiztonság számos vonatkozása kollektív erőfeszítést igényel. Az iparágak a szabványok fejlesztésére vonatkozó bármilyen munkáját egy kötelező erejű eszközzé kellene alakítani. Ezen az alapon a Bizottság elvetette a harmadik lehetőség további elemzését.

A negyedik és az ötödik szakpolitikai lehetőség új elemeket fog bevezetni: az ellátásbiztonságra vonatkozó egyértelmű szabványokat és annak bizonyosságát, hogy betartják azokat, valamint a tagállami és uniós szintű vészhelyzeti tervek egyértelmű meghatározását. E két szakpolitikai lehetőség, valamint az új uniós szintű fellépés mellőzése mint lehetőség részletes elemzése az 5. és 6. pontban található.

5. A HATÁSOK ÉRTÉKELÉSE: MIK AZ EGYES LEHETŐSÉGEK FŐBB GAZDASÁGI, KÖRNYEZETI ÉS TÁRSADALMI HATÁSAI, KÜLÖNÖSEN A (SZÁMSZERŰSÍTETT/PÉNZBEN KIFEJEZETT) HASZON ÉS KÖLTSÉGEK (BELEÉRTVE A BECSÜLT ADMINISZTRATÍV TERHEKET), VALAMINT A KÖZIGAZGATÁST TERHELŐ EGYÉB MEGFELELTETÉSI ÉS VÉGREHAJTÁSI KÖLTSÉGEK VONATKOZÁSÁBAN?

A két kiválasztott szakpolitikai lehetőség gazdasági hatásait egyaránt a beruházási költségek és az n-1 előírás, valamint az azt követő megelőzési cselekvési tervek végrehajtásából eredő előnyök jellemzik. Az n-1 mutató előzetes számításai felbecsülik azon infrastrukturális és ellátási beruházások javulását, amelyekre Európában a földgázellátás kezelhetetlen zavarainak csökkentése érdekében szükség van. A következő grafikon az európai gazdaságélénkítési terv alapján támogatható projekteket tartalmazza, kivéve az ellenirányú áramlás projektjeit (a hiányzó adatok miatt):

AZ N-1 MUTATÓ ELŐZETES SZÁMÍTÁSA A TAGÁLLAMOKRA:



A legtöbb tagállamban a fő infrastruktúra – az „n-1”-ben szereplő „1” – a külföldről importált földgáz fő szállítóvezetéke. Az Egyesült Királyság, Hollandia és Dánia esetében ez a fő termelőlétesítményt jelenti, Spanyolországban és Portugáliában pedig a fő LNG-terminált. Sok földgázt importáló országban fontos szempont a tárolás, de a fő importvezetékek általában nagyobb a kapacitása, mint a fő tárolólétesítménynek.

Az előzetes számítás alapján kilenc tagállam nem teljesíti a javasolt n-1 előírást. E tagállamok helyzete különböző és különböző ellátásbiztonsági intézkedéseket hozhatnak. Könnyen fel lehet becsülni a szükséges infrastrukturális fejlesztéseket. Ha nem is az összes, de a legtöbb szükséges infrastruktúra-projekt szerepel az európai gazdaságélénkítési terv keretében támogatható projektek közt. Az európai gazdaságélénkítési terv összesen 1 440 millió EUR-val támogatja két éven keresztül a földgázinfrastruktúra-projektek, a támogatható projektköltségek maximum 50 %-ának erejéig. Így az n-1 előírás Európa-szerte történő alkalmazása nagyságrendileg néhány milliárd EUR értékű beruházási költséget vonhat maga után. Ha azonban a projektek megvalósítása már megkezdődött az európai gazdaságélénkítési terv keretében, az n-1 előírás európai alkalmazásából eredő többlet beruházási költség ennél kevesebb is lehet.

A beruházást ösztönző intézkedések megerősítése, az ellátásbiztonsággal kapcsolatos kötelezettségekre vonatkozó egyenlő feltételek megteremtése, és azon válsághelyzetek egyértelmű lehatárolása, amelyek esetében a nem piaci alapú eszközök is működésbe léptethetők, pozitív kölcsönhatást eredményeznének a belső piac tekintetében. Az infrastrukturális fejlesztések – mint például a rugalmasabb rendszerösszekötők – javítják a belső piacon belüli kereskedelmi lehetőségeket, likviditást és árképzést, valamint az ellátás biztonságát.

A vállalkozásokat és hatóságokat terhelő adminisztratív költségek mindkét kiválasztott szakpolitikai lehetőség esetében csekélyek lennének a beruházási és egyéb költségekhez képest.

Az a tény, hogy az iparban jelentős a földgázfelhasználás, egyben azt is felveti, hogy az ellátás biztonságába vetett bizalom bármilyen fokú gyengülése közvetlenül vezethet munkahelyek megszűnéséhez. Az EU földgázfelhasználásának 25 %-a az iparban történik (műtrágyák, egyéb vegyszerek stb.).

A környezetvédelem szempontjából a földgázellátás biztonságára vonatkozó, nem megfelelő rendelkezések bátorítani fogják a helyettesítő tüzelőanyagok eseti használatát. A villamosenergia-termelés területén a megújuló energiaforrások versenyképessé válását, a szükséges hálózati fejlesztések megvalósulását, valamint a szén-dioxid-kivonás és -megkötés kereskedelmi elérhetőségét megelőző időszakban mindez a széntüzelésű termelésbe történő nagyobb mértékű investíciót és a magas szén-dioxid-kibocsátású technológiák fenntartását idézheti elő.

6. A LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA: MELYIK A LEGJOBB MEGOLDÁS, ÉS MILYEN KRITÉRIUMOK/INDOKOK ALAPJÁN?

Az alapforgatókönyv és a két kiválasztott szakpolitikai lehetőség hatásait az alábbiak szerint lehet összehasonlítani:

Szakpolitikai lehetőség	Eredményes-e a célkitűzések teljesítésében	Hatékonyság	Koherencia
Az új uniós fellépés mellőzése	Részben teljesítheti a célkitűzéseket a harmadik belső energiapiaci csomagon, az európai gazdaságélénkítési terven és a TEN-E programon keresztül, valamint annak felismerése révén, hogy szükség van hatékony együttműködésre a válságok idején. Ugyanakkor időzítési problémát jelent, hogy a harmadik csomag 2011-ig nem lesz teljes mértékben működőképes. Továbbá az infrastruktúrára vonatkozó egyértelmű ellátásbiztonsági szabványok hiánya megnehezítheti a szállítási rendszer-	A harmadik csomag végrehajtása valószínűleg támogatást igényel: nevezetesen a földgázellátási zavarok EU-szintű értékelése és a szabályozó hatóságoknak nyújtott gyakorlati útmutatás tekintetében; a 2004-es irányelv jelenleg érvényben lévő ellátásbiztonsági szabványai nem elég pontosak.	Nem releváns

	üzemeltetők és a szabályozó hatóságok hálózatfejlesztési munkáját.		
Az irányelv felülvizsgálata	Igen	Összpontosított, lehatárolt beruházási költségeket jelentene, valamint a piaci szereplők ugyancsak összpontosított és egyenlő feltételek melletti intézkedéseit; csökkentené az ellátásbiztonsági beruházások terén a piaci szereplőket visszatartó erőket, és ezáltal csökkentené a lakosságra és a hatóságokra nehezedő terheket; adminisztratív terheket róna a hatóságokra a válságkezelő intézkedések tekintetében.	Pozitív hatással lenne a belső energiapiac fejlődésére és működésére; a környezetre azáltal, hogy csökkentené a magas kibocsátású helyettesítő tüzelőanyagok előre nem tervezett használatát; a versenyképességre; a földgázt felhasználó ágazatbeli munkahelyekre és a háztartásokra.
Új rendelet	Igen	Az irányelv felülvizsgálatához képest az alábbi előnyei lennének: hamarabb működőképessé válhatna (bármikor bekövetkezhet egy komolyabb földgázellátási zavar); közvetlenebb hatása lenne a piaci szereplők intézkedéseire és beruházásaira; egyértelműen kötelezővé téve az együttműködést, hatékonyabb lenne a válsághelyzetekben történő együttműködésre	Teljesítése esetén a hatóságok és piaci szereplők közvetlenebb szerepvállalását idézné elő a földgázellátás biztonságának európai szintjén, hamarabb felálló rendszerekkel. A költségek nem térnének el jelentősen az irányelv felülvizsgálata esetén felmerülő költségektől.

		<p>vonatkozó pontos intézkedések meghatározásában; hasonló adminisztratív terheket róva a hatóságokra a válságkezelési intézkedések tekintetében.</p>	
--	--	---	--

Mindkét kiválasztott szakpolitikai lehetőség hasonló gazdasági, társadalmi és környezeti hatásokat vetít előre az új uniós fellépés mellőzésének lehetőségéhez képest. A két lehetőség közötti legnagyobb különbséget megvalósításuk sebessége és eredményessége jelenti. A rendelet beláthatóan nagyobb valószínűséggel lesz eredményes (a felelőségek egyértelmű meghatározása a piaci szereplők számára), tisztességes (egyenlő feltételek az ellátásbiztonsági kötelezettségek tekintetében), valamint hamarabb lehet hatályos és működőképes.

7. NYOMON KÖVETÉS ÉS ÉRTÉKELÉS: MILYEN MÓDON LEHET MEGHATÁROZNI A TÉNYLEGES KÖLTSÉGEKET ÉS HASZNOT, VALAMINT A KÍVÁNT HATÁSOK ELÉRÉSÉT?

A belső energiapiac számára rendelkezésre áll egy jelentési és nyomonkövetési rendszer. Ezenkívül a gázkoordinációs csoport feladatkörét ki lehetne bővíteni a rendszeres nyomon követéssel és értékeléssel, amely a tagállamok által készített kockázatértékelés tervezett felülvizsgálatán alapulna. Az ellátásbiztonsággal kapcsolatos kockázatokról készült értékeléseket EU-szintű elemzésekkel kell alátámasztani.