

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 994/2010/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

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

(2016/C 487/11)

Előadó: **Graham WATSON**

Felkérés:	Európai Bizottság, 16/09/2016 Európai Parlament, 07/03/2016 Az Európai Unió Tanácsa, 09/03/2016
Jogalap:	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 194. és 304. cikke
Illetékes szekció:	„Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	07/09/2016
Elfogadás a plenáris ülésen:	22/09/2016
Plenáris ülés száma:	519.
A szavazás eredménye:	133/4/9
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EU-nak a földgázellátás biztonságával kapcsolatos politikája részben sikeresen ösztönözte a tagállamokat arra, hogy a szolidaritás és a közös biztonság szellemében gondolkozzanak. Mindazonáltal a legtöbb energiapolitikai kérdést még mindig elsősorban nemzeti érdekként kezelik. Annak érdekében, hogy eleget tegyünk az európaiak biztonsági elvárásainak, az energiaellátással koherensebb módon kell foglalkozni az EU szintjén.

1.2. Egy ilyen, egész Unióra kiterjedő rendeletnek figyelembe kell vennie az éghajlatváltozás mérséklésére irányuló globális erőfeszítések szélesebb összefüggéseit is, amelyekkel kapcsolatban a párizsi megállapodás ambiciózus célokat fogalmazott meg, továbbá az előrettekintő éghajlat-politikával rendelkező, alkalmazkodóképes energiaunióra irányuló uniós stratégiát, valamint az Európában és globális szinten fellépő különböző geopolitikai feszültségeket, beleértve a menekültek mozgását, az Európa határain tapasztalható válságot, köztük a közelmúltbeli ukrajnai, törökországi, líbiai és grúziai válságot, valamint a regionalizmus uniós integrációt fenyegető tényerését is.

1.3. Jelentős beruházásokra van szükség a gázellátás biztosításához Európában. Fontos, hogy ezek elsősorban magánforrásokból érkezzenek; a kőolaj- és földgáziparban a nyereség olyan mértékű, hogy állami támogatásra nem lehet szükség. Kiszámítható és megbízható politikai keretre van szükség a befektetők bizalmának elnyeréséhez és így a folyamatos és megbízható gázellátás biztosításához.

1.4. A javasolt rendelet célja, hogy kivédje az olyan földgázellátási válságokat, mint amilyenek 2006-ban és 2009-ben következtek be. A földgázkereslet legnagyobb részét az épületek fűtése adja. Az épületek energiahatékonyságáról szóló 2010/31/EU irányelvben és a 2012/27/EU energiahatékonysági irányelvben javasolt széles körű energiahatékonysági épületkorszerűsítési program – különösen, ha a gázfűtésű épületeket célozza meg – a földgáz iránti kereslet jelentős visszaesését eredményezné, különösen a téli hónapokban, amikor a korábbi válságok is bekövetkeztek.

1.5. A földgáz továbbra is fontos átmeneti energiaforrás marad, és jelentős mértékben segít az ÜHG-kibocsátás, a vegyianyag-kibocsátás, valamint különféle veszélyes mérgező anyagok (köztük a PM10 és PM2,5 szálló por) csökkentésében. A szénre vonatkozóknál jóval alacsonyabb kibocsátás-szint-indikátorok miatt a levegőminőség és ezáltal a tagállamokban és a szomszédos országokban élők egészségének javításához különösen fontos, hogy a tagállamok energiaszerkezetében a földgáz nagyobb arányt képviseljen. Fel kell azonban gyorsítani az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való átállást, és a földgázbeszerzési politikának figyelembe kell vennie ezt a körülményt.

1.6. Az energiafogyasztók fontos szerepet játszhatnak az ellátás alakulásában és kezelésében. A fogyasztókkal együttműködve módszereket kell kidolgozni a fogyasztók mozgósítására, többek között az ikt innovatív felhasználása terén. Az energiaszegénység kérdését elsősorban szociálpolitikai intézkedések révén kell kezelni. Ezen intézkedések között célzott nemzeti terveknek kell szerepelniük a 2012/27/EU energiahatékonysági irányelv 4. cikkében előírt épületfelújítási programokra irányuló beruházások ösztönzésére, elsőséget adva a tüzelőanyag-szegénységben élő és veszélyeztetett fogyasztóknak, és előmozdítva az együttműködést a szociális partnerek között.

1.7. A megújuló energiaforrások elterjedése a felgyorsuló villamosítással összekapcsolódva jelentősen csökkentheti az EU gázfogyasztását és így a gázbehozatalt is; minél gyorsabban vezetik be a megújuló energiaforrásokat, annál kevésbé lesznek lényegesek az EU gázellátás biztosítására irányuló külső politikái. Az EGSZB kéri, hogy az Európai Bizottság készítsen értékelést arról, hogy mennyire volt eddig hatékony a koordináció az Unió gázfogyasztásával kapcsolatos előrejelzések, az EU gázellátásának biztonsága, a megújuló energiaforrások fejlesztése és az egyes iparágak energiahatékonysági fejlesztései között.

2. Bevezetés (az Európai Bizottság javaslatának háttere és lényegi tartalma)

2.1. A gázellátás fennakadása által okozott gazdasági zavarokat és egyéni szenvedést szem előtt tartva az Európai Bizottság igyekszik az EU által a gázszállítási infrastruktúra nagyobb fokú összekapcsolásának biztosítása érdekében végzett korábbi munkára, valamint tagállamok között a fennakadások terheinek megosztása terén kialakítandó nagyobb szolidaritásra építeni.

2.2. A rendelettervezet egy fontos politika aktualizálását végzi el az európai energiaunió létrehozására irányuló uniós törekvés részeként (COM(2015) 80 final). Az energiaunióknak bele kell illeszkednie az arra irányuló uniós kötelezettségvállalások rendszerébe, hogy megállítsák – és ha lehetséges, megfordítsák – a fosszilis tüzelőanyagok elégetéséből eredő, ember által okozott éghajlatváltozást.

2.3. E rendelettervezet célja annak biztosítása, hogy valamennyi tagállam megfelelő eszközöket vezessen be egy ellátási zavar vagy kivételesen nagy gázkereslet következtében előálló gázhiány hatásaira való felkészülés és e hatások kezelése érdekében.

2.4. E célkitűzés teljesítése érdekében a rendelettervezet fokozott regionális koordinációra tesz javaslatot, míg bizonyos elveket és előírásokat az Európai Unió szintjén határoz meg. A javasolt megközelítés szerint a tagállamoknak szorosan együtt kell működniük a régióikban a regionális kockázatértékelés végzése során. A regionális kockázatértékelés során azonosított kockázatokkal partneri értékelésnek alávetett és az Európai Bizottság által jóváhagyott regionális megelőzési cselekvési tervekben és veszélyhelyzeti tervekben kell foglalkozni.

2.5. Annak biztosítása érdekében, hogy a kockázatértékelések és a tervek minden szempontra kitérjenek és egymással összhangban álljanak, a rendelet kötelező sablonokat határoz meg, felsorolva azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe kell venni a kockázatértékelés lefolytatása és a tervek megalkotása során.

2.6. A rendelet javítja továbbá az ellátással szemben támasztott követelmények védett fogyasztókra (főként a háztartásokra) történő, továbbá az infrastruktúrával szemben támasztott követelmények (a gázellátás biztosításának lehetősége abban az esetben is, ha a legnagyobb infrastruktúra nem áll rendelkezésre) alkalmazását. Ez lehetővé teszi a kétirányú szállításra módot adó állandó kapacitást. Végül pedig további átláthatósági intézkedések bevezetését javasolja a gázbeszerzési szerződéseket illetően, mivel az ilyen szerződések érinthetik az ellátás biztonságát az EU-ban.

2.7. Az uniós szintű cselekvés szükségessége indokolt, mivel a nemzeti megközelítések az optimálistól elmaradó intézkedéseket eredményeznek és súlyosbítják a válság hatásait. Egy adott országban meghozott intézkedés gázellátási hiányt okozhat a szomszédos országokban.

2.8. A működő piacok létfontosságúak a gázellátás biztonsága szempontjából, ugyanakkor a tagállamok által tett, jól összehangolt intézkedések – különösen veszélyhelyzet esetén – jelentősen javíthatják az ellátásbiztonságot. Ez nemcsak a veszélyhelyzet enyhítése érdekében alkalmazott nemzeti intézkedések, hanem a nemzeti megelőző intézkedések jobb összehangolására is vonatkozik; ilyenek például a nemzeti tárolási kapacitásokat vagy az LNG-t érintő szakpolitikák jobb összehangolását szolgáló javaslatok (COM(2016) 49 final), amelyek bizonyos régiókban stratégiai fontosságú szerepet játszhatnak.

2.9. Az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynökségének egy 2014-es nyomonkövetési jelentése rámutatott arra, hogy a tagállamok közötti együttműködésben még mindig vannak súlyos aggodalomra okot adó elemek (az általuk hozott, túlnyomórészt nemzeti intézkedések nem igazán alkalmasak a gázellátási problémák kezelésére); emellett a 2014 nyarán elvégzett stresszteszt (COM(2014) 654 final) azt mutatták, hogy a keletről érkező gázellátás jelentős fennakadása még mindig komoly hatást fejtene ki az EU-ban.

3. Általános megjegyzések

3.1. E rendeletjavaslattal kapcsolatban a fő nehézséget nem maga a szöveg, hanem a kontextusa jelenti. Míg az előretékintő éghajlat-politikával rendelkező, alkalmazkodóképes energiaunióra irányuló uniós keretstratégia (COM(2015) 80 final) szinte messianisztikus hangot üt meg az éghajlatváltozás elleni küzdelem szükségességéről, ez a rendelettervezet – miközben összhangban van a gázellátás biztonságáról szóló korábbi rendeletekkel – nem teljes egészében egyeztethető össze a keretstratégia céljaival.

3.2. Sok éghajlattudós szerint ahhoz, hogy észszerű esélyünk legyen 2 °C-ra korlátozni a bolygó hőmérséklet-emelkedését, 2050-re majdnem nullára kell csökkenteni az üvegházhatásúgáz-kibocsátást, az 1,5 °C-os érték eléréséhez még ennél is korábban. Annak a nagyjából 4 611 millió szén-dioxid tonna-egyenértéknek a felszámolásához, amelyet például 2013-ban bocsátottunk ki a légkörbe, az EU primerenergia-szükségletét (2013-ban 1 567 millió tonna kőolaj-egyenérték) tiszta energiával kell kielégítenünk. A kibocsátások több mint kétharmada fosszilis tüzelőanyagokból származik, amelyek az ipari civilizációnk motorjai, így ezeket a fosszilis tüzelőanyagokat helyettesíteni kell.

3.3. A földgáz továbbra is fontos átmeneti tüzelőanyag-forrás marad, és segít az EU-nak a szilárd tüzelőanyagokból származó ÜHG-kibocsátás csökkentésében, különösen azokban az országokban, ahol a szénnek meghatározó szerepe van. Fel kell azonban gyorsítani az alacsonyabb szén-dioxid-kibocsátású, végső soron pedig szénmentes energiaforrásokra való átállást. Ez a követelmény annak a hosszú távú célnak az eléréséhez szükséges, hogy a globális átlaghőmérséklet-növekedést a párizsi megállapodásban előírt 1,5 °C-os szinten tartsák, amit a gázellátási politikának figyelembe kell vennie. Mindennek tükröződnie kell azokban a kockázatértékelésekben is, amelyek elvégzésére felkérték a tagállamokat. Az Unió gázellátási politikájának és az energiaunió dimenzióinak, különösen a teljesen integrált európai energiapiacnak, az energiahatékonysági fejlesztéseknek és a széntelenítésnek a jobb összehangolására van szükség a hatékony beruházások előmozdítása és az alkalmazkodóképes energiarendszer kereteinek megerősítése érdekében.

3.4. Öt évvel a 994/2010/EU rendelet elfogadása után a gázellátás biztonsága még ma is rendkívül időszerű kérdés, különös tekintettel az Ukrajna és Oroszország közötti feszültségekre. Nemzeti szinten és az EU szintjén is erőfeszítéseket tesznek a gázellátás biztonságának növelésére 2016/2017 telén és a jövőre nézve. Mindazonáltal ha komolyan ösztönöznék az épületek energiateljesítményének szigetelésen keresztüli javítását, kiemelten kezelve a gázfűtésű épületeket, az jelentős hatást gyakorolna a gáz iránti igényre.

3.5. A földgáz – az EU számára második legfontosabb tüzelőanyagként – leváltotta a szilárd tüzelőanyagokat, és a 2013-ban elfogyasztott primer energia 23,8 %-át biztosította. Ez segített abban, hogy az EU csökkentse ÜHG-kibocsátását. Ugyanakkor a megújuló energia térnyerése is figyelemre méltó: 2013-ban a megújuló energiaforrások a bruttó végső energiafogyasztás 15 %-át biztosították az EU-ban, míg 2004-ben ez az arány csak 8,3 % volt, és ezzel elindították az EU-t a megújuló energiaforrások 20 %-os részarányára vonatkozó 2020-as cél elérése felé tartó pályán. A megújuló energiaforrásból származó bruttó villamosenergia-termelés több mint a kétszeresére nőtt 2000 és 2013 között, 2013-ban pedig az összes villamos energia több mint egynegyedét biztosította.

3.6. A megújuló energiaforrások elterjedése a felgyorsuló villamosítással összekapcsolódva jelentősen csökkentheti az EU gázfogyasztását és így a gázbehozatalt is; minél gyorsabban vezetnek be a megújuló energiaforrásokat, annál kevésbé lesznek lényegesek az EU gázellátás biztosítására irányuló külső politikái. Éppen ezért nagyon fontos, hogy jobban összehangolják az egyes iparágak között az EU gázfogyasztási előrejelzéseit, az EU gázellátás biztonságára irányuló fellépéseit, a megújuló energiaforrások fejlesztését és az energiahatékonysági fejlesztéseket.

3.7. Az energiaunió kiépítéséhez mind a szakpolitikák, mind pedig a hosszú távú stratégiák szintjén elengedhetetlen, hogy az uniós tagállamok összehangolják a tüzelőanyagok minden fajtájának szállítását és célba juttatását. Az Európai Bizottság javaslata megpróbálja hét „régiora” osztani az EU-t, amelyeken belül koordinálni kellene a politikát. Ez a legjobb esetben is csak félmegoldás, mivel hamarosan egy egész Unióra kiterjedő szakpolitikai koordinációra lesz szükség, amelyet ideális esetben ki kellene terjeszteni az Energiaközösség szerződő feleire, azaz azokra a szomszédos országokra is, amelyekkel az EU az energia területén megállapodásokat kötött.

3.8. Az energiaellátásért folyó verseny fokozódása és az ellátási források diverzifikálásának szükségessége fényében az energiának továbbra is fontos részét kell képeznie az EU külső politikáinak; e politikáknak azonban egyre inkább arra kell törekedniük, hogy megújuló forrásokból származó energiával biztosítsák az ellátást, különösen olyan érett technológiákkal, mint a nap- és szélenergián alapuló villamosenergia-termelés, továbbá hogy a hazai termelésből származó ellátást megújuló energiaforrásokból egészítsék ki.

3.9. Az új energiapolitikai irányításnak biztosítania kell az energiaellátás különböző aspektusai közötti koherenciát, valamint az uniós szintű célkitűzések elérését. A koherencia biztosításának egyik fontos szempontja a civil társadalom korai, rendszerszintű és strukturált bevonása annak biztosítása érdekében, hogy a civil szervezetek minél szélesebb köre tisztában legyen az energiabiztonsággal kapcsolatos kihívásokkal, és – ami még fontosabb – hogy a politikai döntéshozók Európaszerte tudatában legyenek a civil társadalom és a szociális partnerek aggodalmainak, érdekeinek, erőforrásainak és felkínált megoldásainak e kihívások kezelése és az uniós energiapolitika célkitűzéseinek elérése érdekében. E célból az EGSZB tevőlegesen támogatja az európai energiaügyi párbeszéd koncepcióját, az Európai Bizottság pedig határozottan üdvözölte az EGSZB kezdeményezését.

3.10. Az energiapolitika irányításának egy másik fontos oldala az energiapolitika külső és belső dimenziójának az energiadiplomáciára irányuló cselekvési tervben (EDAP) előirányzott kölcsönös megerősítése kell, hogy legyen. Az EGSZB már korábban is kérte, hogy az EU külső energiapolitikáját úgy alakítsák ki és hajtsák végre, hogy azzal megerősítsék a meglévő energiaügyi együttműködést és párbeszédet, illetve újakat alakítsanak ki a főbb termelő államokkal vagy régiókkal, tranzitországokkal és -régiókkal, a szomszédos országokkal, valamint a legfontosabb globális és regionális stratégiai partnerekkel az EU energiaforrásainak, energiaellátásának és ellátási útvonalaiknak erőteljesebb diverzifikálása érdekében.

3.11. Az EU külső energiapolitikájának – és gázbeszerzési politikájának is – figyelembe kell vennie a szélesebb geopolitikai összefüggéseket is. Az EGSZB már korábban is hangsúlyozta, hogy a döntéshozatal során a projekt kereskedelmet érintő szempontjain kívül más tényezőket is mérlegelni kell, főként annak tudatában, hogy Oroszország hajlamos az energiát geopolitikai célok elérését szolgáló eszközként használni. A vezetékek nyomvonalára mentén fekvő országok politikai stabilitása és a külföldi politikai befolyással szembeni sérülékenysége, a projektfejlesztők szociális és környezetvédelmi szempontok terén felmutatott eddigi eredménye, valamint az orosz vállalatok részvétele a feltárásban és a kitermelésben mind-mind olyan tényezők, amelyeket az EU energiadiplomáciájának mérlegelnie kell. Emellett az új projektek értékelésekor figyelembe kell venni azoknak a szomszédos országok energiabiztonságára gyakorolt hatását is. Ukrajna esetében például fennáll annak a kockázata, hogy az ország területén áthaladó gázforgalmat megszüntető projektek érinteni fogják Ukrajna bevételeit, gátolják a hálózat korszerűsítésével kapcsolatos beruházásokat, és megszüntetik a Moszkvával szembeni befolyást.

4. Részletes megjegyzések

4.1. Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság javaslatot tett a „védett fogyasztó” közös fogalom meghatározására.

4.2. Az EGSZB üdvözli a „feladatmegosztás” koncepcióját és a földgázipari vállalkozások, a tagállamok és az EU részvételén alapuló „háromszintű megközelítést”, amely a gázellátás biztonságára irányul; üdvözli azt a javaslatot is, hogy szükség esetén az Európai Bizottságnak kell koordinálnia a fellépéseket, amint azt az EGSZB egy korábbi jelentése is sürgette⁽¹⁾. Ez a megközelítés különösen a szállítási szerződések átláthatóságának biztosításához fontos.

Az EGSZB úgy véli továbbá, hogy meg kell különböztetni az állami szervezeteknek a 3. cikkben említett feladatait és felelősségi körét a magánvállalatokéitól és a magánszervezetekéitől. Ezért új megfogalmazást javasol, amely világossá teszi, hogy:

- a gázellátás biztosítása idevonatkozó felelősségi körükön belül a tagállami illetékes szervek és az Európai Bizottság feladata,
- a földgázvállalatoknak és az ipari gázfogyasztóknak együtt kell működniük, és végre kell hajtaniuk az illetékes hatóságok által hozott intézkedéseket.

⁽¹⁾ Lásd HL C 339., 2010.12.14., 49. o.

- 4.3. Az EGSZB tudomásul veszi a hét EU-n belüli „régió” összetételére javasolt kritériumokat. Végső soron egy olyan megoldást kell kialakítani, ahol egy tagállam egyszerre akár egynél több „régió” tagja is lehet.
- 4.4. Az EGSZB megemlíti, hogy az infrastruktúrával szemben támasztott követelmény nagyrészt változatlan maradt a 2010-es rendelethez képest. Üdvözli azt a javaslatot, hogy kétirányú szállítást („ellenirányú áramlást”) lehetővé tevő kapacitást alakítsanak ki a tagállamok közötti rendszerösszekötőknél.
- 4.5. Az EGSZB megemlíti, hogy az ellátással szemben támasztott követelmény nagyrészt változatlan maradt a 2010-es rendelethez képest. Üdvözli azt a követelményt, hogy minden új nem piaci intézkedés előtt hatásvizsgálatot kell végezni.
- 4.6. Az EGSZB megemlíti azt a javaslatot, hogy a kockázatértékelést immár regionális szinten végzik el. Üdvözli ezt a javaslatot, és abba az irányba tett lépésnek tekinti, hogy a kockázatértékelést uniós szinten végezzék el. Üdvözli az Európai Bizottság által javasolt sablont, és e tekintetben fontosnak tartja a szakértői értékelési folyamatot.
- 4.7. Az EGSZB üdvözli a vészhelyzeti tervek, válságkezelési eljárásokra és a vészhelyzeti reagálásra vonatkozó javaslatokat.
- 4.8. Az EGSZB üdvözli a 2014 nyarán elvégzett stressztesztek alapján az átláthatóságra és a tagállamok közötti szolidaritásra tett javaslatokat, amelyeket megfelelő biztosítékot nyújtó mechanizmusoknak tekint. Az EGSZB elismeréssel említi meg különösen azt, hogy a közép- és délkelet-európai földgáz-összeköttetésekkel foglalkozó magas szintű munkacsoport elfogadta a kiemelt projektek listáját, amelyek végrehajtásán keresztül a régió országai legalább három gázforráshoz férhetnek majd hozzá, biztosítva ezzel az ellátás diverzifikálását és biztonságát.
- 4.9. Az EGSZB üdvözli az olyan harmadik országokkal folytatandó együttműködésre irányuló javaslatot, amelyek az Energiaközösség keretében szerződéses partnerek.
- 4.10. Az EGSZB elismeri azon javaslat fontosságát, hogy folyamatosan kövessék nyomon a gázellátás biztonságával kapcsolatos intézkedéseket, és sürgeti az Európai Bizottságot, hogy ennek során vezesse be azt is, hogy a megújuló energiaforrásokat előnyben részesítve fokozatosan vezessék ki a földgáz használatát.
- 4.11. Az EGSZB tudomásul veszi a Málta és Ciprus esetében javasolt eltéréseket, és arra bátorítja mindkét országot, hogy kedvező éghajlatukat tekintve álljanak az energetikai átállás élére, és energiaszükségletüket fosszilis tüzelőanyagok helyett megújuló energiaforrásokból elégítsék ki.

Kelt Brüsszelben, 2016. szeptember 22-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS
