

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 16.7.2009
SEC(2009) 980 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

Document de însoțire pentru

**revizuirea Directivei 2004/67 privind măsurile de garantare a securității aprovizionării
cu gaz natural**

Rezumatul EVALUĂRII IMPACTULUI

{COM(2009) 363 final}

{SEC(2009) 979 final }

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

Document de însoțire pentru

**revizuirea Directivei 2004/67 privind măsurile de garantare a securității aprovizionării
cu gaz natural**

Rezumatul EVALUĂRII IMPACTULUI

{COM(2009) 363 final}

{SEC(2009) 979 final }

1. DEFINIREA PROBLEMEI

Comisia a expus în cea de-a doua revizuire strategică a politicii energetice o abordare comunitară a securității aprovizionării cu energie, care include un **plan de acțiune al UE pentru securitate și solidaritate în domeniul energiei**¹, axat pe cinci puncte. Abordarea și planul de acțiune au fost amplu sprijinite de Consiliu, de Parlamentul și Consiliul European², precum și de părțile interesate³. Prezenta evaluare a impactului se referă la unul dintre punctele planului de acțiune, și anume la consolidarea dispozițiilor privind prevenirea crizelor și gestionarea acestora în domeniul gazelor naturale și, în special, revizuirea **Directivei 2004/67** privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaz natural.

Ideea de bază a directivei, la fel ca și pentru directivele anterioare privind piața internă a gazelor naturale și pentru cele care au urmat, este aceea că funcționarea pieței interne a gazelor trebuie să fie suficient de eficace și de flexibilă, cu o infrastructură suficientă pentru a compensa impactul celei mai mari părți a întreruperilor aprovizionării cu gaze. În același timp, în cazul întreruperilor care depășesc capacitatea de compensare a pieței, directiva din 2004 stabilește un cadru de măsuri de urgență, compatibil cu piața internă. Atenția acordată în același timp funcționării pieței și măsurilor de urgență, atunci când sunt necesare, reprezintă structura fundamentală a politicii de securitate a aprovizionării cu gaze naturale din Europa.

În ultimii ani au avut loc multe schimbări în ceea ce privește securitatea aprovizionării cu gaze în Europa. Dependența de importuri este în creștere și, în același timp, riscurile asociate aprovizionării și tranzitului sunt din ce în ce mai mari. Criza ruso-ucraineană a gazelor din ianuarie 2009 a cauzat o întrerupere fără precedent a aprovizionării cu gaze a Europei, cu mult mai mare decât întreruperile din trecut. 30% din importurile europene au fost întrerupte pentru două săptămâni. Acesta constituie în prezent un scenariu realist de întrerupere a aprovizionării cu gaze. Situația din interiorul Europei s-a schimbat, la rândul ei. În contextul importanței crescătoare a fluxurilor de gaze din rețelele pe distanțe lungi și al dezvoltării pieței interne a gazelor, crizele de aprovizionare cu gaze naturale sunt simțite în mod rapid în numeroase părți ale Europei dar, din același motiv, piața internă a gazelor oferă mijloace din ce în ce mai puternice de compensare a efectelor întreruperii aprovizionării cu gaze. Dimensiunea europeană, a cărei importanță se află în creștere, necesită un cadru de reglementare adecvat privind securitatea aprovizionării la nivelul Uniunii Europene.

Există două probleme principale. Una este de a ști dacă flexibilitatea de pe piața internă a gazelor se dezvoltă suficient încât să poată compensa întreruperi ale aprovizionării cu gaze similare celei din ianuarie 2009. Trebuie actualizate standardele sau introduse noi măsuri de stimulare? Cealaltă privește eficacitatea măsurilor de urgență implementate în acest moment la nivel național, regional sau al UE, impactul acestora asupra capacității

¹ COM(2008) 781, „A doua revizuire strategică a politicii energetice Un plan de acțiune al UE pentru securitate și solidaritate în domeniul energiei”.

² Rezoluția Parlamentului European din 2 februarie 2009 referitoare la a doua revizuire strategică a politicii energetice (2008/2239(INI)); Concluziile Consiliului Energie, 19 februarie 2009 (6692/09); Concluziile președinției Consiliului European din 19 martie 2009.

³ A se vedea raportul privind consultarea publică, anexa 5.

pieței interne a gazelor de a compensa întreruperile și asupra solidarității. Este necesară o mai bună organizare?

Criza din ianuarie 2009 a demonstrat în mod concret dimensiunea europeană pe care o au astăzi întreruperile aprovizionării cu gaze și răspunsul aferent. Înainte de reluarea aprovizionării cu gaze din Rusia via Ucraina, măsurile luate în Europa au permis compensarea într-o mare măsură a deficitelor de aprovizionare. În același timp, criza a demonstrat că sunt încă necesare investiții în infrastructurile europene, care au ca scop să prevină transformarea întreruperilor în crize (de exemplu în depozite, fluxuri inversate, noi interconexiuni) și că o integrare mai intensă a pieței ar ameliora securitatea aprovizionării. A fost scoasă în evidență și problema compatibilității măsurilor de urgență ale statelor membre cu piața internă. Criza a subliniat astfel ambele probleme identificate.

Pe lângă riscurile de investiții insuficiente în infrastructură și în aprovizionare care să permită compensarea întreruperilor și prevenirea crizelor, pare să existe și o deficiență de reglementare/implementare. Noțiunile folosite în Directiva din 2004 pentru a defini standardele de securitate a aprovizionării și planurile privind urgențele nu sunt suficient de precise și de eficiente în contextul actual. De asemenea, implementarea a fost inegală între statele membre ale UE, așa cum s-a demonstrat în raportul Comisiei privind implementarea directivei 2004/67⁴.

În final, cei care suportă consecințele ineficienței măsurilor de securitate a aprovizionării cu gaze în Europa sunt **cetățenii europeni** (care depind, în mod direct sau prin intermediul termoficării, de gaze pentru a găti și a se încălzi, printre care multe persoane dependente de electricitatea generată în centrale cu gaze) și **industria** (de exemplu, sectorul energiei electrice, al substanțelor chimice, al îngrășămintelor). În timp ce costurile securității aprovizionării se vor reflecta, în mod normal, în tarife, este probabil ca efectele întreruperilor să coste mult mai mult. Menținerea unor mecanisme inadecvate de securitate a aprovizionării cu gaze în Europa ar putea duce la pierderea a numeroase locuri de muncă. De asemenea, ar putea exista un impact semnificativ asupra **mediului, climei și dezvoltării durabile**. În contextul unei aprovizionări cu gaze afectate de incertitudine, apare problema combustibililor alternativi, adesea cu emisii mai mari de carbon. Îndoielile cu privire la securitatea aprovizionării ar putea afecta contribuția prevăzută a gazelor la tranziția spre un sistem energetic cu eficiență mare și cu emisii reduse de carbon, în special pentru perioada în care sursele regenerabile de energie nu sunt încă competitive.

2. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

Includerea securității aprovizionării cu energie la articolul referitor la energie din Tratatul de la Lisabona și aprobarea celei de-a doua revizuirii strategice a politicii energetice arată că Uniunea Europeană trebuie să dețină un rol compatibil cu importanța crescătoare a pieței interne a energiei.

Adoptarea celui de-al treilea pachet legislativ privind piața internă a energiei va consolida piața. În situația în care piețele naționale sunt din ce în ce mai integrate, nu va fi posibil ca securitatea aprovizionării să fie considerată în principal o preocupare de nivel național. Prin urmare, baza juridică a legislației comunitare în domeniu nu mai trebuie să fie separată de regulile pieței interne prevăzute în Tratatul UE. Orice propunere

⁴ Raportul de evaluare privind implementarea Directivei 2004/67 din noiembrie 2008.

trebuie așadar să se bazeze pe articolul 95, în conformitate cu baza juridică a pieței interne a energiei a cărei extensie se poate considera că o reprezintă. Acest articol reprezintă baza juridică a unui instrument similar adoptat în 2005 în domeniul electricității (Directiva 2005/89/CE).

Niciun stat membru care acționează singur nu poate asigura un cadru de reglementare și investiții în piața internă suficiente pentru securitatea aprovizionării cu gaze. Acest lucru poate fi asigurat numai de o acțiune la nivelul întregii UE. Niciun stat membru care acționează singur nu poate garanta că toate statele membre adoptă dispoziții eficiente pentru a gestiona crizele aprovizionării cu gaze. În plus, acțiunile individuale necoordonate ale statelor membre ar putea obstrucționa viitoarea dezvoltare a pieței interne, conduce la tratamente discriminatorii și chiar pune în pericol securitatea aprovizionării din alte state membre.

3. OBIECTIVELE INIȚIATIVEI UE: CARE SUNT PRINCIPALELE OBIECTIVE DE POLITICĂ?

Obiectivul principal de politică este asigurarea unui **nivel adecvat de pregătire** în Europa pentru întreruperile aprovizionării cu gaze. Slăbiciunile care au fost evidențiate de criza gazelor din 2009 trebuie soluționate rapid, înaintea unei noi crize.

Această inițiativă completează cel de-al treilea pachet legislativ privind piața internă, care sporește transparența pieței, facilitează comerțul și investițiile transfrontaliere și permite consolidarea solidarității între statele membre ale UE.

Obiectivele operaționale/specifice, care reflectă cele două probleme identificate, sunt:

- (i) obținerea unei flexibilități suficiente pe piața internă a gazelor pentru a compensa cea mai mare parte a întreruperilor aprovizionării, prin crearea măsurilor de stimulare necesare pentru investițiile în infrastructuri și gaze și asigurarea bunei funcționări a pieței.
- (ii) o cooperare eficientă pentru gestionarea urgențelor în materie de aprovizionare cu gaze în Europa, cu planuri de urgență predefinite implicând toți actorii, la nivelul statelor membre și la cel al UE, pentru compensarea întreruperilor aprovizionării de dimensiunea și amploarea celei care a avut loc în 2009.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ: CARE OPȚIUNI AU FOST LUATE ÎN CONSIDERARE ȘI CARE AU FOST ANALIZATE ÎN DETALIU?

Au fost identificate cinci opțiuni:

1. nicio acțiune nouă din partea UE
2. o mai bună aplicare a directivei din 2004
3. o abordare voluntară de către sector
4. o nouă directivă
5. un nou regulament

Scenariul de bază – nicio nouă acțiune comunitară – ar putea cu siguranță să ducă la îndeplinirea obiectivelor în cursul anilor următori, prin intermediul celui de-al treilea pachet legislativ privind piața internă a energiei, al Planului european de redresare economică, al revizuirii Regulamentului (CE) nr. 736/96 al Consiliului privind notificarea Comisiei în legătură cu proiectele de investiții care prezintă interes pentru Comunitate în sectoarele petrolului, gazelor naturale și electricității, al programului TENE, al directivei existente din 2004 privind securitatea aprovizionării cu gaze și al cooperării cu privire la planurile de urgență care sunt o consecință a crizei gazelor din ianuarie. În ceea ce privește programarea, având în vedere că cel de-al treilea pachet legislativ nu va fi pe deplin operațional înainte de 2011 și că o nouă întrerupere a aprovizionării cu gaze ar putea avea loc în orice moment, cooperarea privind planificarea dezvoltării rețelei a început mai devreme. Cu toate acestea, există în mod sigur nevoia de orientare clară și sprijin la nivelul UE, cum ar fi un acord asupra unui standard privind securitatea aprovizionării pentru infrastructură, cu scopul de a permite autorităților de reglementare și operatorilor de sisteme de transport să răspundă, la nivelul statelor membre, la nivel regional și al UE, întrebărilor dificile, și anume care sunt cele mai utile investiții suplimentare și cine ar trebui să le finanțeze. Standardele actuale de securitate a aprovizionării care figurează în directiva din 2004 sunt prea imprecise.

În ceea ce privește opțiunea 2, raportul Comisiei privind implementarea directivei din 2004 a evidențiat rezultate foarte eterogene și o implementare inegală. Cu standarde atât de imprecise și obligații atât de neclare, este imposibil ca legislația să fie strict respectată și de aceea, opțiunea 2 „o mai bună aplicare a directivei din 2004” nu a fost supusă unei analize mai aprofundate.

Ar putea fi avută în vedere o abordare voluntară a unor părți interesate implicate în unele aspecte de securitate ale aprovizionării care nu sunt acoperite în mod adecvat de directivă, unele inițiative fiind deja luate. Un dezavantaj al abordării voluntare este că faptul de a se baza pe forțele pieței pentru a garanta securitatea aprovizionării cu gaze are limitele sale. Dispozițiile privind situațiile de urgență nu pot fi încredințate pieței. Un alt dezavantaj este că participarea tuturor actorilor nu poate fi garantată. Mai multe aspecte ale securității aprovizionării se bazează pe un efort colectiv. Lucrările sectorului destinate elaborării unor standarde ar trebui să fie urmate de un instrument cu caracter obligatoriu. Pe baza acestor argumente, opțiunea 3 nu a fost supusă unei analize mai aprofundate.

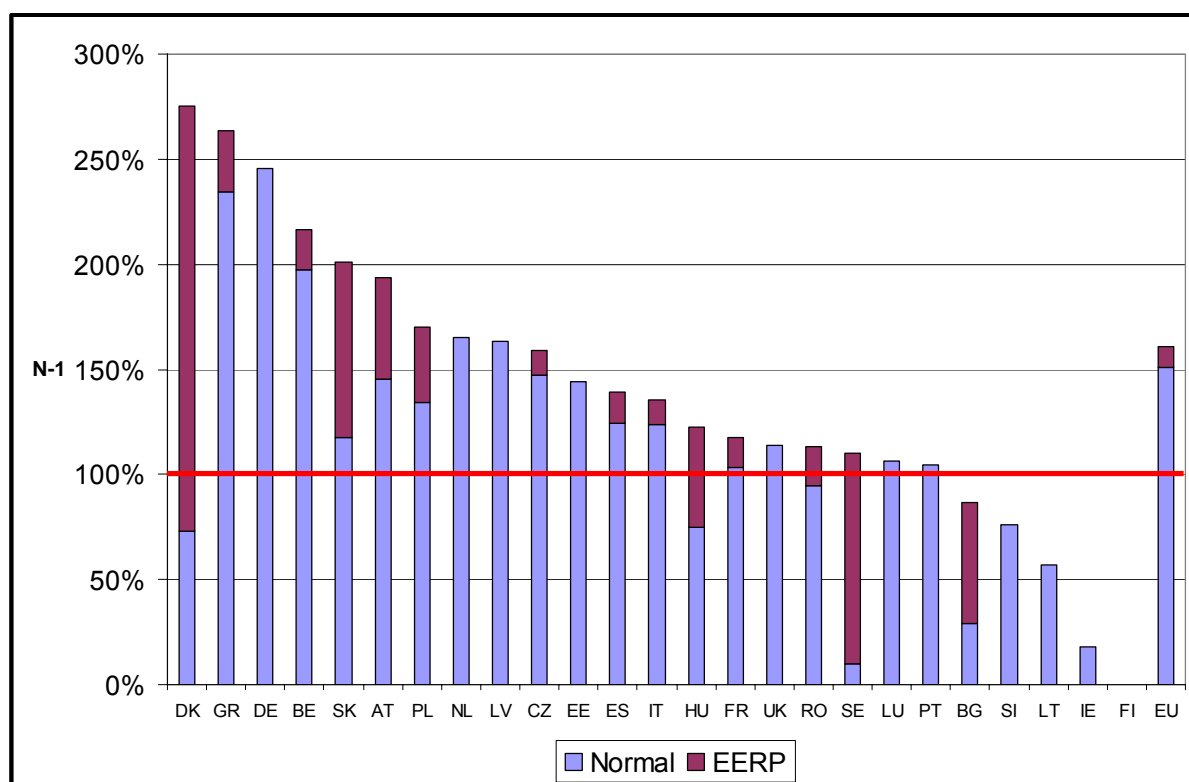
Opțiunile de politică 4 și 5 vor introduce noi elemente: standarde clare privind securitatea aprovizionării și certitudinea că ele vor fi respectate; o definiție clară a planurilor de urgență la nivelul statelor membre și la nivelul UE. Aceste două opțiuni de politică, precum și opțiunea „nicio acțiune nouă din partea UE” au fost evaluate în detaliu la punctele 5 și 6.

5. EVALUAREA EFECTELOR: CARE SUNT PRINCIPALELE EFECTE ECONOMICE, DE MEDIU ȘI SOCIALE ALE FIECĂREI OPȚIUNI, ÎN SPECIAL ÎN TERMENI DE BENEFICII (CUANTIFICATE/ÎN VALOARE MONETARĂ) ȘI COSTURI (INCLUSIV ESTIMĂRILE PRIVIND SARCINA ADMINISTRATIVĂ, ALTE COSTURI DE CONFORMARE ȘI COSTURILE DE IMPLEMENTARE PENTRU ADMINISTRAȚIILE PUBLICE)?

Efectele economice ale ambelor opțiuni de politică reținute ar fi reprezentate, în principal, de costurile investițiilor și de beneficiile rezultate din implementarea

standardului n-1 și a planurilor de acțiune preventivă ulterioare. Calcularea preliminară a standardului n-1 poate furniza o estimare a ameliorărilor infrastructurilor și aprovizionării care ar putea fi necesare peste tot în Europa pentru a reduce riscul unor întreruperi ale aprovizionării cu gaze imposibil de gestionat. Proiectele eligibile în temeiul Planului european de redresare economică, cu excepția proiectelor privind fluxurile inversate (din lipsă de date), au fost incluse în graficul de mai jos.

CALCULAREA PRELIMINARĂ A STANDARDULUI N-1 PENTRU STATELE MEMBRE:



Infrastructura principală – „1” din „n-1” – este, în cele mai multe state membre, conducta de import principală. Pentru Regatul Unit, Țările de Jos și Danemarca, ea este principala instalație de producție. Pentru Spania și Portugalia, ea este principalul terminal GNL. În multe țări importatoare, înmagazinarea este importantă dar, în general, conducta principală de import are o capacitate mai mare decât depozitul de înmagazinare principal. Pe baza calculului preliminar, nouă state membre nu respectă standardul propus n-1. Aceste state membre se află în diverse situații și pot face apel la o serie de măsuri diferite privind securitatea aprovizionării. Este posibilă o estimare destul de corectă a infrastructurilor care trebuie dezvoltate. Multe, dacă nu chiar majoritatea proiectelor necesare privind infrastructura se află pe lista proiectelor eligibile în cadrul Planului european de redresare economică. Sprijinul total acordat în cadrul Planului european de redresare economică pentru proiectele privind infrastructura de gaze este de 1 440 milioane EUR pentru 2 ani, acoperind maximum 50% din costurile eligibile. Astfel, aplicarea standardului n-1 în întreaga Europă ar putea conduce la costuri de investiții de ordinul a câtorva miliarde de euro. Totuși, dacă proiectele sunt deja lansate în temeiul

Planului european de redresare economică, surplusul costurilor de investiții datorat aplicării standardului n-1 în Europa va fi mai redus.

Ar exista o interacțiune pozitivă cu piața internă prin consolidarea măsurilor de stimulare a investițiilor, crearea unor obligații omogene cu privire la securitatea aprovizionării și delimitarea clară a situațiilor de urgență în care instrumentele care nu au la bază mecanismele pieței ar putea fi utilizate. Îmbunătățirea infrastructurii, cum ar fi interconexiunile mai flexibile, ar trebui să amelioreze atât posibilitățile comerciale, lichiditatea și formarea prețurilor pe piața internă, cât și securitatea aprovizionării.

Costurile administrative ale celor două opțiuni reținute pentru întreprinderi și autoritățile publice ar fi marginale față de costurile investițiilor și alte costuri.

În ceea ce privește ocuparea forței de muncă, utilizarea importantă a gazelor în industrie sugerează că orice lipsă de încredere în aprovizionare ar putea conduce la pierderea unor locuri de muncă. Aproximativ 25% din consumul de gaze din UE se realizează în industrie (a îngrășămintelor, a altor substanțe chimice, etc.)

În ceea ce privește mediul, dispozițiile inadecvate privind securitatea aprovizionării cu gaze vor încuraja recurgerea ad-hoc la combustibili alternativi. Pentru producția de electricitate, în perioada în care sursele regenerabile de energie nu sunt încă competitive, în care rețelele nu au beneficiat încă de dezvoltările necesare, iar tehnologiile de captare și sechestrare a carbonului nu sunt încă disponibile pe piață, aceasta ar putea să însemne mai multe investiții în producția de electricitate pe bază de cărbune și menținerea unor tehnologii cu emisiuni ridicate de CO₂.

6. COMPARAREA OPȚIUNILOR: CARE ESTE OPȚIUNEA PREFERATĂ, PE BAZA CĂROR CRITERII SAU DIN CE MOTIVE?

Efectele opțiunii de bază și ale celor două opțiuni de politică reținute pot fi comparate după cum urmează:

Opțiune de politică	Eficacitate în ceea ce privește realizarea obiectivelor	Eficiență	Coerență
Nicio acțiune nouă din partea UE	Eficacitate parțială posibilă, prin intermediul celui de-al treilea pachet legislativ privind piața internă a energiei, al Planului european de redresare economică, al TEN-E, al conștientizării necesității unei cooperări eficiente în caz de criză. Există însă o problemă legată de programare, având în vedere că cel de-al treilea pachet legislativ nu va fi operațional înainte de 2011. De	Implementarea celui de-al treilea pachet legislativ va necesita probabil sprijin, mai ales în ceea ce privește evaluarea întreprinderilor potențiale ale aprovizionării cu gaze la nivel european și orientarea practică a autorităților de reglementare; standardele actuale de securitate a aprovizionării care figurează în directiva din 2004 sunt prea	Nu se aplică

	<p>asemenea, absența unui standard clar privind securitatea aprovizionării pentru infrastructură ar putea îngreuna lucrările OST și ale autorităților de reglementare referitoare la dezvoltarea rețelelor.</p>	<p>imprecise.</p>	
<p>Revizuirea directivei</p>	<p>Da</p>	<p>Ar implica costuri de investiții bine focalizate și limitate și dispoziții luate de operatorii pieței, de asemenea bine focalizate și echitabile; ar reduce factorii disuasivi pentru investițiile în securitatea aprovizionării de către operatorii pieței, reducând astfel sarcina care apasă asupra publicului și autorităților publice; ar implica o sarcină administrativă pentru sectorul public legată de măsurile de urgență.</p>	<p>Ar avea un efect pozitiv asupra dezvoltării și funcționării pieței interne a energiei; un efect pozitiv asupra mediului, în special prin reducerea recurgerii neplanificate la combustibili alternativi cu emisii mai ridicate; un efect pozitiv asupra competitivității și ocupării locurilor de muncă în industria consumatoare de gaze și asupra gospodăriilor.</p>
<p>Un nou regulament</p>	<p>Da</p>	<p>În comparație cu revizuirea directivei, acesta ar avea avantajul de a fi operațional mai rapid; o întrerupere majoră a aprovizionării cu gaze ar putea avea loc în orice moment; de asemenea, acesta ar avea un efect mai direct asupra dispozițiilor luate de operatorii pieței și asupra investițiilor realizate de aceștia; acesta ar fi mai</p>	<p>Dacă poate fi obținut, acesta ar constitui un angajament mai direct al autorităților publice și al operatorilor pieței în securitatea aprovizionării cu gaze la nivel comunitar, cu o implementare mai rapidă a sistemelor. Costurile nu ar fi foarte diferite de cele implicate de revizuirea directivei.</p>

		eficace în ceea ce privește obținerea unor regimuri de cooperare privind situațiile de urgență, cu obligația clară de a coopera; ar implica o sarcină administrativă comparabilă pentru sectorul public referitoare la măsurile de urgență.	
--	--	---	--

Ambele opțiuni de politică reținute ar avea efecte economice, sociale și de mediu similare în comparație cu opțiunea de statu-quo. Principala diferență între cele două opțiuni este legată de viteza și eficacitatea implementării lor. Opțiunea unei regulamente este probabil mai eficace (atribuind în mod clar responsabilități operatorilor pieței), mai echitabilă (obligații echivalente în ceea ce privește securitatea aprovizionării) și ar putea fi implementată mai rapid.

7. 7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE: CARE SUNT MODALITĂȚILE PREVĂZUTE PENTRU A STABILII COSTURILE ȘI BENEFICIILE REALE ȘI PENTRU OBȚINEREA EFECTELOR DORITE?

Există un sistem de raportare și monitorizare pentru piața internă a energiei. În plus, rolul Grupului de coordonare pentru gaz ar putea fi extins pentru a include monitorizarea și evaluarea regulată, pe baza revizuirilor prevăzute ale evaluărilor riscurilor de către statele membre. Analizele efectuate la nivel comunitar ar trebui să confirme evaluările riscurilor la care este expusă securitatea aprovizionării.