

Avizul Comitetului Economic și Social European privind proiectul de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaze naturale și de abrogare a Directivei 2004/67/CE

COM(2009) 363 final – 2009/0108 (COD)

(2010/C 339/11)

Raportor: **dl SANTILLÁN CABEZA**

La 4 septembrie 2009, în conformitate cu articolul 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Proiectul de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaze naturale și de abrogare a Directivei 2004/67/CE

COM(2009) 363 final.

La 29 septembrie 2009, Biroul Comitetului Economic și Social European a însărcinat Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională cu pregătirea lucrărilor pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl SANTILLÁN CABEZA raportor general, în cadrul celei de-a 459-a sesiuni plenare din 20 și 21 ianuarie 2010 (ședința din 20 ianuarie 2010), și a adoptat prezentul aviz cu 173 de voturi pentru și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Înlocuirea legislației actuale în vederea garantării aprovizionării cu gaze naturale face parte dintr-un pachet de măsuri de urgență adoptate ca reacție la gravele consecințe ale întreruperilor aprovizionării.

1.2 CESE aprobă proiectul de regulament pentru garantarea aprovizionării cu gaze naturale în UE.

1.3 Instrumentul juridic ales pentru înlocuirea Directivei 2004/67/CE privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaz natural ⁽¹⁾ este adecvat, deoarece permite o punere în aplicare mai rapidă și mai uniformă. Urgența și gravitatea acestei probleme obligă factorii de decizie să acționeze cu cea mai mare rapiditate pentru punerea în aplicare a unor măsuri de evitare a întreruperilor în aprovizionare.

1.4 CESE subliniază, ca aspect pozitiv al propunerii, specificarea acțiunilor care trebuie întreprinse de autoritățile responsabile (infrastructuri, măsuri preventive și planuri de urgență pentru situațiile de criză), reducându-se astfel marja de apreciere lăsată de directiva din 2004.

1.5 Întrucât repartizarea competențelor nu este suficient de explicită în propunerea Comisiei, Comitetul propune să se facă o distincție clară între cele care le revin autorităților publice (Comisia și autoritățile naționale competente) și cele care le revin întreprinderilor și organizațiilor private.

1.6 CESE atrage atenția asupra drepturilor consumatorilor, insuficient luate în considerare în proiect, în ceea ce privește aspecte precum: transferarea costului acestor măsuri în tarife, clarificarea conceptelor de „consumator casnic” și „consumator protejat”, dreptul la informare în cazuri de urgență etc.

1.7 După cum se semnalează la punctul 5.3, este necesară stabilirea de sancțiuni împotriva statelor membre care nu se achită de obligațiile privind securitatea aprovizionării.

1.8 CESE solicită să se prevadă o protecție specială pentru consumatorii casnici și pentru micii consumatori de gaze naturale, în cazuri de urgență.

1.9 În opinia CESE, toți prestatorii de servicii trebuie să aibă același nivel de responsabilitate în ceea ce privește aprovizionarea, în conformitate cu capacitățile lor, fără nicio excepție.

1.10 Proiectele de gazoducte alternative (precum *Nord Stream* sau *Nabucco*) vor oferi soluții de durată pe termen mediu și lung, însă, până când vor intra în totalitate în vigoare măsurile prevăzute în proiectul de regulament, este necesară adoptarea de măsuri preventive pentru a se evita repetarea crizei din ianuarie 2009.

1.11 CESE subliniază importanța punerii în aplicare, cât mai curând posibil, a măsurilor prevăzute în cel de-al treilea pachet privind energia, printre care se numără stabilirea de planuri naționale de acțiune privind energia, pentru combaterea sărăciei energetice, independența organismelor de reglementare și protecția utilizatorilor vulnerabili.

1.12 CESE consideră oportună lansarea unei dezbateri privind liberalizarea pieței energiei, care a constituit până în prezent o politică centrală a UE, dat fiind că aceasta nu a condus la realizarea obiectivului urmărit, de diversificare a surselor și de asigurare a aprovizionării. Mai mult, liberalizarea a cauzat importante pierderi de locuri de muncă calificate.

1.13 Este necesar să se sublinieze că eficiența proiectului de regulament, precum și a celorlalte măsuri adoptate, depinde în principal de solidaritatea și de voința de cooperare a statelor membre ale UE.

(1) JO L 127, 29.4.2004, p. 92.

1.14 De asemenea, este importantă consolidarea puterilor Comisiei în ceea ce privește coordonarea măsurilor în caz de urgență, evitându-se deciziile unilaterale, care slăbesc poziția UE în fața țărilor terțe.

2. Motivele propunerii de regulament

2.1 Gazele naturale reprezintă o pătrime din totalul energiei consumate în UE. 58 % din aceste gaze sunt importate. Din acestea, 42 % provin din Rusia, iar aproximativ 80 % din importurile europene de gaze rusești trec prin Ucraina (între 300 și 350 de milioane de metri cubi pe zi). În cele 8 noi state membre din Europa de Est, dependența de gazele rusești atinge, în medie, 77 % [Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2009) 977 final]. Dată fiind puternica dependență de sursele externe, securitatea aprovizionării cu gaze naturale constituie de mulți ani un motiv de preocupare în UE, după cum reiese din directiva din 2004 ⁽²⁾. În 2006, un conflict între Gazprom (Rusia) și Naftogaz (Ucraina) a dus la o scurtă întrerupere a aprovizionării.

2.2 La 13 noiembrie 2008, Comisia a publicat Comunicarea [COM(2008) 769] privind punerea în aplicare a directivei din 2004, semnalând necesitatea unor modificări.

2.3 La 1 ianuarie 2009, în plină iarnă, Gazprom a întrerupt din nou aprovizionarea cu gaze prin Ucraina, provocând o situație gravă în 18 state europene. Deși era vorba, în principiu, de un diferend comercial legat de prețul gazelor, consecințele acestuia și faptul că a afectat numeroase state membre ale UE au făcut necesară intervenția activă a Comisiei Europene. Conflictul s-a încheiat cu semnarea unui acord între cele două întreprinderi (la 19 ianuarie 2009), însă durata acestuia, prejudiciile semnificative cauzate și puternica dependență europeană de gazele rusești au declanșat semnalul de alarmă.

2.4 În urma „Summitului gazului” („Gaze naturale pentru Europa: securitate și cooperare”, Sofia, aprilie 2009), care a reunit reprezentanți ai țărilor din zonele Mării Caspice, Asiei Centrale, Mării Negre, Balcanilor, precum și ai SUA, ai Rusiei și ai UE, propunerea de regulament examinată în prezentul aviz încearcă să ofere o soluție la problemele identificate, cum ar fi lipsa de coordonare dintre statele membre sau definirea insuficientă a obligațiilor care le revin diferitelor părți responsabile. Așadar, în loc de a se introduce amendamente parțiale, s-a optat, pe bună dreptate, pentru înlocuirea integrală a directivei din 2004.

3. Conținutul propunerii de regulament

3.1 Răspunderea pentru securitatea aprovizionării

3.1.1 În domeniul corespunzător fiecăruia, răspunderea revine întreprinderilor din sectorul gazelor naturale, autorităților desemnate de fiecare stat membru, consumatorilor industriali de gaze și Comisiei [articolul 3 alineatul (1)]. Între toate aceste părți trebuie să existe un nivel înalt de cooperare.

3.1.2 În termen de douăsprezece luni de la intrarea în vigoare, autoritatea competentă din fiecare stat membru va stabili – după organizarea de consultări cu părțile interesate și schimbul de informații cu celelalte autorități naționale și cu Comisia – un plan de acțiune preventivă și un plan de urgență. După consultarea Rețelei europene a operatorilor de sisteme de transport de gaze (ENTSO-G) și a Agenției pentru cooperarea autorităților de reglementare din domeniul energetic (ACER), Comisia va putea recomanda stabilirea unui plan comun la nivel transnațional.

3.1.3 Măsurile de garantare a securității aprovizionării sunt clar definite, transparente, proporționale, nediscriminatorii și verificabile și nu denaturează în mod nejustificat concurența sau funcționarea pieței interne [articolul 3 alineatul (5)].

3.2 Planul de acțiune preventivă

3.2.1 Planul de acțiune preventivă trebuie să includă măsuri în materie de infrastructură, evaluarea riscurilor, măsuri pentru gestionarea riscurilor identificate și informații privind obligațiile de serviciu public pertinente. Planul se actualizează la fiecare doi ani (articolul 5).

3.2.2 Infrastructura de aprovizionare. În cazul avarierii infrastructurii principale de aprovizionare cu gaze, trebuie să se garanteze că infrastructura rămasă are capacitatea de a furniza volumul necesar de gaze pentru a satisface cererea totală de gaze din zonă, calculată pentru o perioadă de 60 de zile de cerere de gaze excepțional de mare pe timpul celei mai reci perioade constatate statistic în ultimii ani [articolul 6 alineatul (1)]. Indicatorul N-1 descrie capacitatea infrastructurilor de gaze de a răspunde cererii maxime de gaze a zonei luate în calcul în cazul avarierii infrastructurii principale (anexa 1 la proiectul de regulament).

3.2.3 Măsuri de garantare a aprovizionării. Autoritatea competentă trebuie să garanteze aprovizionarea consumatorilor protejați de stat (consumatori casnici, școli, spitale etc.), evitându-se discriminarea și impunerea de sarcini nejustificate noilor operatori de pe piață și micilor întreprinderi (articolul 7).

3.2.4 Evaluarea riscurilor. Aceasta va fi obligatorie pentru autorități, conform anumitor criterii (articolul 8).

3.3 Planul de urgență și nivelurile de criză

3.3.1 Conținutul planului este detaliat în proiectul de regulament (include, printre altele, delimitarea sarcinilor fiecăreia dintre părțile responsabile, procedurile de urmat în caz de criză, mecanismele de cooperare între state etc.). Planul se bazează pe trei niveluri de criză, în funcție de gravitatea amenințării: alertă timpurie, alertă și urgență [articolul 9 alineatele (1) și (2)].

3.3.2 Competențele Comisiei sunt ample, aceasta putând verifica „dacă declararea situației de urgență este justificată și dacă aceasta nu impune o sarcină excesivă asupra întreprinderilor din sectorul gazelor naturale și a funcționării pieței interne”. De asemenea, Comisia poate solicita autorității competente modificarea sau chiar anularea unei măsuri, în cazul în care aceasta implică o sarcină excesivă sau nu este justificată [articolul 9 alineatul (6)].

⁽²⁾ JO L 127, 29.4.2004, p. 92.

3.3.3 Comisia poate declara o urgență comunitară la cererea unei autorități competente (printre alte cazuri), stabilind zona geografică de aplicare a măsurii. Misiunea sa principală este aceea de a coordona acțiunile autorităților competente, fiind asistată de Grupul de coordonare pentru gaz [articolul 10 alineatul (1)].

3.4 Grupul de coordonare pentru gaz (GCG)

3.4.1 Instituit prin directiva din 2004, GCG este compus din reprezentanți ai autorităților competente, ai ACER, ai ENTSO-G, „ai organelor reprezentative ale sectorului și ai consumatorilor afectați”. Comisia decide cu privire la componența GCG și deține președinția acestuia (articolul 11).

3.4.2 Funcția GCG este să asiste Comisia în punerea în aplicare a măsurilor prevăzute în regulament.

3.5 Schimbul de informații

3.5.1 În situații de urgență pe plan național, autoritatea competentă trebuie să dispună zilnic de informații privind aspecte precum fluxul de gaze orar la toate punctele de intrare și ieșire transfrontaliere, iar în caz de urgență pe plan comunitar se include dreptul Comisiei de a solicita autorității competente informații cu privire la o serie de aspecte, printre altele, informațiile de care dispune autoritatea respectivă [articolul 12 alineatele (1)-(5)].

3.5.2 De asemenea, Comisia trebuie informată cu privire la acordurile interguvernamentale și la contractele comerciale de furnizare încheiate cu țări terțe [articolul 12 alineatul (6)]. De asemenea, se prevede publicarea de rapoarte anuale (articolul 13).

4. Observații generale

4.1 Înlocuirea directivei din 2004 face parte dintr-un ansamblu de măsuri adoptate în vederea garantării securității aprovizionării, precum, printre altele, Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului de abrogare a Directivei 2003/55/CE privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale, Regulamentul (CE) nr. 713/2009 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Agenției pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei și așa-numitul „al treilea pachet” privind piața internă a energiei (3). Aplicarea strictă și punctuală a tuturor acestor măsuri este esențială.

4.2 CESE salută propunerea de regulament, care, date fiind antecedentele menționate, este indispensabilă. În ceea ce privește forma juridică, consideră adecvată adoptarea unui regulament, date fiind rapiditatea intrării în vigoare a măsurilor și uniformitatea aplicării acestora.

4.3 CESE este de acord cu propunerea de a se spori substanțial coordonarea răspunsurilor în situații de urgență, reducându-se marja de apreciere existentă în prezent. Prin această propunere, competențele Comisiei sunt consolidate, ceea ce reprezintă un aspect pozitiv.

4.4 De asemenea, Comitetul apreciază în mod deosebit stabilirea detaliată de planuri și măsuri pentru diferite situații critice, semnalând că punerea în aplicare a acestora va necesita eforturi considerabile în materie de resurse umane și materiale, din partea diferitelor părți responsabile.

4.5 Un alt aspect pozitiv este stabilirea obligațiilor ce le revin diferiților responsabili în materie de infrastructuri, luându-se ca termen de referință un pericol concret (principiul N-1). În același timp, trebuie să se sublinieze costurile ridicate pe care le va presupune pentru unele dintre statele membre afectate construcția infrastructurilor necesare pentru respectarea regulamentului.

5. Observații specifice

5.1 Comitetul consideră că responsabilitatea și atribuțiile autorităților publice, la care face referire articolul 3 alineatul (1), trebuie diferențiate de cele ale întreprinderilor sau organismelor private, motiv pentru care propune o nouă formulare, care să clarifice următoarele:

- securitatea aprovizionării cu gaze naturale este o sarcină a autorităților competente ale statelor membre și a Comisiei, în domeniile lor de responsabilitate;
- întreprinderile din sectorul gazelor naturale și consumatorii industriali de gaze trebuie să coopereze și să aplice măsurile adoptate de autoritățile responsabile.

5.2 CESE consideră că proiectul de regulament (și, după caz, punerea în aplicare a acestuia în fiecare stat membru) ar trebui să acorde mai multă atenție drepturilor consumatorilor, cel puțin cu privire la următoarele aspecte:

- a) Tarifele. Dat fiind că costurile acestor măsuri vor putea fi transferate (total sau parțial) asupra consumatorilor prin intermediul tarifelor, este util să amintim că, în societățile democratice, autoritățile trebuie să țină seama de condițiile economice și sociale ale consumatorilor în momentul adopării de decizii în acest domeniu.
- b) Clarificarea conceptelor de „consumator casnic” și „consumator protejat”, care sunt descrise numai în termeni generali în proiectul de regulament (considerentul 18, unde se menționează „școlile” și „spitalele”). Trebuie inclusă o listă mai detaliată, chiar dacă nu exhaustivă.
- c) Dreptul la informare. Consumatorii trebuie să primească informații punctuale cu privire la măsurile adoptate de autorități, la prognozele referitoare la evoluția situației, la organismele cărora trebuie să li se adreseze etc. Aceste aspecte nu sunt menționate în proiectul de regulament.

5.3 CESE consideră necesar să se garanteze că, așa cum se indică în proiectul de regulament, toate statele membre sunt în măsură să asigure aprovizionarea clienților finali până în anul 2014. În acest scop, trebuie să prevadă fie crearea unei rețele N-1, fie capacități corespunzătoare de stocare. În 2011 și 2014, statele membre vor elabora rapoarte privind măsurile adoptate pentru atingerea acestui nivel. În cazul în care un stat membru nu atinge nivelul necesar, celelalte state membre vor fi scutite de obligația de a asigura furnizarea de gaz în situația unui deficit de aprovizionare.

(3) JO L 211, 14.8.2009, p. 94; JO L 211, 14.8.2009, p. 1.

5.4 În opinia CESE, consumatorii casnici și micii consumatori trebuie să beneficieze de o protecție specială în cazul producerii unor întreruperi în aprovizionare. În acest scop, toate statele membre trebuie să se angajeze să garanteze furnizarea de gaze naturale și încălzirea, conform normelor în vigoare.

5.5 CESE consideră că, în cazul unui deficit de aprovizionare, tuturor prestatorilor de servicii din sectorul gazelor naturale ar trebui să le revină, în egală măsură, obligația de a lua măsurile de urgență necesare. Numai în acest fel se va putea garanta, pe termen lung, o concurență echitabilă și nediscriminatorie pe piața gazelor naturale a UE. Excepțiile incluse în propunerea Comisiei Europene pentru noii operatori de pe piață și micile întreprinderi [articolul 7 alineatul (3)] ar trebui eliminate.

5.6 Sunt în desfășurare proiecte de construire de gazoducte alternative, care vor oferi soluții de durată pe termen mediu și lung. La 5 noiembrie 2009, guvernele Suediei și Finlandei au autorizat (cum procedase deja Guvernul Danemarcei) construirea *Nord Stream*, două gazoducte paralele care vor transporta gazele naturale din Rusia către Germania, prin Marea Baltică. Termenul prevăzut pentru intrarea în funcțiune este 2011-2012. Proiectul *Nabucco*, condus de consorțiul austriac OMV și beneficiind de sprijinul UE și SUA, are ca scop transportarea către Europa a gazelor din regiunile Mării Caspice, Asiei Centrale, Orientului Apropiat și Mijlociu, fără a trece prin Rusia. Este în concurență cu *South Stream* (Gazprom – ENI), care furnizează gaze rusești Bulgariei și altor zone ale Europei. Cu toate acestea, dat fiind că măsurile prevăzute în proiectul de regulament nu vor intra în vigoare până în anul 2011, există motive de îngrijorare cu privire la securitatea aprovizionării cu gaze în viitorul imediat, în special pe timpul iernii. CESE își exprimă încrederea că autoritățile europene și naționale vor acționa preventiv, pentru a evita repetarea unor crize asemănătoare celei din ianuarie 2009. Înființarea unei celule de criză, care să aibă capacitatea de a adopta măsuri de urgență, ar putea fi o opțiune demnă de luat în considerare.

5.7 În ceea ce privește obiectivul acestui proiect, CESE subliniază importanța acordului UE-Rusia privind alerta timpurie (*early warning system*) în cazul problemelor de aprovizionare, semnat la Moscova, la 16 noiembrie 2009, precum și dorința de cooperare a celor două părți în domeniul energetic, exprimată în cadrul Summitului de la Stockholm, la 18 noiembrie 2009.

5.8 Măsurile cuprinse în cel de-al treilea pachet privind piața internă a energiei sunt complementare celor prevăzute în această propunere de regulament; de aceea este importantă intrarea lor în vigoare. Printre acestea se numără stabilirea de planuri naționale

de acțiune privind energia pentru combaterea sărăciei energetice, independența organismelor de reglementare și protecția utilizatorilor vulnerabili, deconectarea în perioadele critice fiind interzisă.

5.9 CESE consideră că autoritățile politice competente din UE ar trebui să reexamineze politica de liberalizare a pieței gazelor naturale, întrucât aceasta intră în contradicție cu securitatea aprovizionării. În acest sens, Evert Faber van der Meulen (coordonator de studii europene, Universitatea din Leiden) critică „inclinația liberală” a Comisiei, susținând că liberalizarea ar trebui avută în vedere numai ca obiectiv „pe termen lung” [a se vedea „*Gas Supply and EU-Russia Relations*” (Aprovizionarea cu gaze și relațiile UE-Rusia)]. După cum au demonstrat mai multe experiențe, dereglementarea pieței nu a determinat creșterea investițiilor în energiile nepoluante și nici nu a sporit diversificarea surselor de aprovizionare. A se vedea, spre exemplu, cazul Regatului Unit: „Solicitarea unei schimbări radicale, după o politică guvernamentală de două decenii, care a creat una dintre cele mai liberale piețe ale energiei, a apărut după ce Comisia pentru schimbările climatice, prezidată de Lord Turner, a ajuns la concluzia că dereglementarea piețelor nu a determinat investițiile necesare în energia cu emisii reduse de carbon și diversificarea surselor de aprovizionare” [*U-turn urged on UK energy policy*] (Solicitarea unei schimbări radicale în politica energetică a Regatului Unit), *Financial Times*, 12 octombrie 2009]. Pe de altă parte, procesul de liberalizare și privatizare a sectorului energetic a cauzat multe pierderi de locuri de muncă calificate. S-a estimat că liberalizarea pieței energiei electrice a dus la pierderea a 34 % din locurile de muncă din UE-15 (exemple de pierderi în statele membre: Germania – 34 %, Italia – 40 %, Țările de Jos – 39 %, Spania – 34 %, Suedia – 33 %), în timp ce, în cazul gazelor, s-a înregistrat o pierdere de 12 % în numai patru ani, în 12 state membre (CZ, DK, DE, ES, IT, LV, LT, HU, AT, PT, SI, FI) [Hermann, C. și R. Atzmüller (2008) „*Liberalisation and Privatisation of Public Services and the Impact on Employment, Working Conditions and Labour Relations*” (Liberalizarea și privatizarea serviciilor publice și impactul asupra ocupării forței de muncă, condițiilor de lucru și relațiilor de muncă), *Transfer*, vara 2008, vol. 14, nr. 2, p. 303].

5.10 CESE subliniază că gradul înalt de complexitate și caracterul strategic al acestui subiect fac ca deciziile fundamentale privind securitatea aprovizionării care sunt complementare celor cuprinse în această propunere, precum cele privind rețelele de transport, energiile regenerabile și economia de energie, să intre în domeniul de competență al statelor membre. În fond, criza din 2009 a scos în evidență necesitatea de a spori solidaritatea și cooperarea în cadrul UE în fața unei situații de urgență. Acest regulament constituie un pas important în această direcție, însă eficiența sa depinde de aplicarea strictă și în termenul prevăzut.

Bruxelles, 20 ianuarie 2010

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI