

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaze naturale și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 994/2010

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

(2016/C 487/11)

Raportor: **domnul Graham WATSON**

Sesizare	Comisia Europeană, 16.9.2016 Parlamentul European, 7.3.2016 Consiliul Uniunii Europene, 9.3.2016
Temei juridic	Articolele 194 și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFEU)
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională
Data adoptării în secțiune	7.9.2016
Data adoptării în sesiunea plenară	22.9.2016
Sesiunea plenară nr.	519
Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotriva/ abțineri)	133/4/9

1. Concluzii și recomandări

1.1. Politica UE privind securitatea aprovizionării cu gaze naturale a reușit, în parte, să încurajeze statele membre să gândească în termeni de solidaritate și de securitate comună. Cu toate acestea, în cele mai multe chestiuni legate de politica energetică, precumpănesc încă interesele naționale. Pentru a răspunde așteptărilor europenilor în materie de securitate, chestiunea aprovizionării cu energie trebuie abordată într-un mod mai coerent la nivelul UE.

1.2. O astfel de reglementare la nivelul UE trebuie să țină seama de contextul mai larg al eforturilor globale de atenuare a schimbărilor climatice, cu obiective ambițioase stabilite de Acordul de la Paris, de Strategia UE pentru o uniune energetică rezilientă cu o politică prospectivă în domeniul schimbărilor climatice, precum și de diferitele tensiuni geopolitice din Europa și din lume, inclusiv circulația refugiaților, crizele de la granițele Europei, inclusiv cele recente din Ucraina, Turcia, Libia și Georgia, precum și creșterea sentimentelor regionaliste care amenință integrarea în UE.

1.3. Sunt necesare investiții substanțiale pentru a asigura aprovizionarea cu gaze în Europa. Este important ca aceste investiții să provină, în principal, din surse private; valoarea profiturilor din industria petrolieră și de exploatare a gazelor naturale face ca sprijinul public să nu fie necesar. Este necesar un cadru de politică previzibil și fiabil pentru a obține încrederea investitorilor și, implicit, o aprovizionare cu gaze constantă și fiabilă.

1.4. Regulamentul propus urmărește să prevină crizele de aprovizionare cu gaze cum au fost cele din 2006 și 2009. Cea mai mare parte a cererii de gaze este destinată încălzirii clădirilor. Un program amplu de modernizare a clădirilor din perspectiva eficienței energetice, astfel cum a sugerat Directiva privind performanța energetică a clădirilor (2010/31/UE) și Directiva privind eficiența energetică (2012/27/UE), mai ales atunci când este orientat spre clădirile încălzite cu gaze, ar putea conduce la o scădere semnificativă a cererii de gaze, în special în lunile de iarnă, în care au avut loc crizele anterioare.

1.5. Gazele naturale rămân o sursă importantă de energie de tranziție și aduc o contribuție importantă la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, a emisiilor chimice, precum și a emisiilor de substanțe toxice periculoase, cum ar fi particulele în suspensie PM10 și PM2,5. O proporție mai mare de gaze naturale în mixul energetic al statelor membre este deosebit de importantă pentru îmbunătățirea calității aerului și, în consecință, a sănătății cetățenilor statelor membre și ai țărilor vecine, deoarece gazele au indicatori ai nivelului de emisii mult mai scăzuți decât cei ai cărbunelui. Cu toate acestea, trebuie să fie accelerată tranziția către o economie cu emisii reduse de dioxid de carbon, iar politica în domeniul achizițiilor publice trebuie să țină seama de acest aspect.

1.6. Consumatorii de energie pot juca un rol important în dezvoltarea și gestionarea aprovizionării. Ar trebui elaborate metode de mobilizare a consumatorilor, chiar în cooperare cu aceștia, iar aceste metode ar trebui să includă utilizarea inovatoare a TIC. Sărăcia energetică ar trebui combătută în primul rând prin măsuri de politică socială. Astfel de măsuri ar trebui să includă planuri naționale specifice menite să stimuleze investițiile în programele de renovare a clădirilor, astfel cum prevede articolul 4 din Directiva privind eficiența energetică (2012/27/UE), acordând prioritate persoanelor aflate în sărăcie energetică și consumatorilor vulnerabili și promovând colaborarea dintre partenerii sociali.

1.7. Utilizarea pe scară tot mai largă a surselor regenerabile de energie, combinată cu electrificarea accelerată, poate reduce semnificativ consumul de gaze în UE și, prin urmare, importurile; cu cât va fi mai rapidă adoptarea energiei produse din surse regenerabile, cu atât mai puțin relevante vor deveni politicile externe ale UE în materie de garantare a securității aprovizionării cu gaze. Comitetul solicită Comisiei să prezinte o evaluare a gradului de coordonare între toate sectoarele în ceea ce privește previziunile privind consumul de gaze naturale al UE, securitatea aprovizionării cu gaze a UE, dezvoltarea surselor regenerabile de energie și îmbunătățirea eficienței energetice.

2. Introducere (Sinteza propunerii Comisiei)

2.1. Având în vedere perturbările la nivel economic și suferința la nivelul populației provocate de întreruperea aprovizionării cu gaze, Comisia Europeană intenționează să se bazeze pe activitatea anterioară a UE pentru a asigura o mai mare interconectare a infrastructurii de aprovizionare cu gaze și un grad sporit de solidaritate între statele membre în ceea ce privește disponibilitatea de a împărți povara întreruperilor.

2.2. Proiectul de regulament actualizează o politică importantă în cadrul deciziei UE de a crea o uniune energetică europeană [COM(2015) 80 final]. Uniunea energetică trebuie să se înscrie în contextul angajamentelor UE de a acționa pentru a opri – și, dacă este posibil, a inversa – schimbările climatice antropogene care rezultă în urma arderii combustibililor fosili.

2.3. Obiectivul proiectului de regulament este acela de a garanta că toate statele membre instituie instrumentele adecvate pentru a se pregăti în vederea unei penurii de gaz cauzate de o întrerupere a aprovizionării sau de o cerere excepțional de mare, precum și pentru a gestiona efectele unei astfel de penurii.

2.4. Pentru realizarea acestui obiectiv, proiectul de regulament prevede o coordonare regională mai puternică, cu anumite principii și standarde stabilite la nivelul UE. Abordarea propusă constă în faptul că statele membre ar trebui să coopereze îndeaproape în interiorul regiunilor lor atunci când efectuează evaluări ale riscurilor la nivel regional. Riscurile identificate prin intermediul evaluărilor regionale vor fi abordate în cadrul planurilor de acțiune preventivă și al planurilor de urgență regionale, care vor face obiectul unei evaluări inter pares și vor fi aprobate de Comisie.

2.5. Pentru a garanta că evaluările riscurilor și planurile sunt complete și coerente între ele, regulamentul stabilește modele obligatorii care enumeră aspectele ce trebuie luate în considerare în momentul efectuării evaluării riscurilor și al elaborării planurilor.

2.6. Regulamentul îmbunătățește, de asemenea, aplicarea standardului referitor la aprovizionarea consumatorilor protejați (în principal consumatorii casnici) și a standardului în materie de infrastructură (posibilitatea aprovizionării cu gaze chiar și în cazul în care infrastructura principală nu este disponibilă). El asigură o capacitate bidirecțională permanentă și prevede introducerea unor măsuri suplimentare de transparență privind contractele de furnizare a gazelor, întrucât aceste contracte pot afecta securitatea aprovizionării în UE.

2.7. Necesitatea acțiunii UE se justifică prin faptul că abordările naționale au drept rezultat măsuri sub nivelul optim și agravează impactul unei crize. O măsură luată într-o țară poate cauza o penurie de gaz în țările învecinate.

2.8. În timp ce piețele funcționale sunt un factor extrem de important în asigurarea aprovizionării cu gaze, măsurile bine coordonate luate de statele membre, în special în cazul unei situații de urgență, pot îmbunătăți în mod semnificativ securitatea aprovizionării. Este vorba despre o mai bună coordonare nu doar a măsurilor naționale de atenuare în cazul unei situații de urgență, ci și a măsurilor preventive naționale, cum ar fi propunerile vizând o mai bună coordonare a stocării naționale sau a politicilor privind GNL [COM(2016) 49 final], care pot fi importante din perspectivă strategică în anumite regiuni.

2.9. Un raport de monitorizare din 2014 al Agenției pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei a demonstrat că există încă motive serioase de îngrijorare în ce privește cooperarea dintre statele membre (măsurile predominant naționale pe care acestea le iau nu sunt potrivite pentru a aborda problemele legate de aprovizionarea cu gaze); mai mult, testul de rezistență din vara lui 2014 [COM(2014) 654 final] a arătat că o întrerupere severă a aprovizionării cu gaze din est ar continua să aibă un impact major asupra întregii UE.

3. Observații generale

3.1. Principala dificultate în ce privește această propunere de regulament o constituie nu textul, ci contextul său. Strategia-cadru pentru o uniune energetică rezilientă cu o politică prospectivă în domeniul schimbărilor climatice [COM (2015) 80 final] vorbește pe un ton aproape mesianic despre necesitatea de a combate schimbările climatice, însă propunerea de regulament care face obiectul prezentului aviz – deși coerentă cu precedentele regulamente în materie de securitate a aprovizionării cu gaze naturale – nu este pe deplin coerentă cu obiectivele strategiei-cadru.

3.2. Numeroși climatologi afirmă că, pentru a exista o șansă rezonabilă de a limita creșterea temperaturii planetei la 2 °C, emisiile de gaze cu efect de seră trebuie aduse la un nivel aproape de zero până în 2050. Iar pentru a limita creșterea temperaturii la 1,5 °C, chiar mai curând. De exemplu, pentru a elimina cele aproximativ 4 611 de milioane de tone-echivalent de CO₂ eliberate în atmosferă în 2013, trebuie satisfăcută cererea de energie primară a UE [1 567 de milioane de tone-echivalent de petrol (Mtep) în 2013] recurgând la energie curată. Peste două treimi din emisii provin din combustibilii fosili care stau la baza civilizației noastre industriale, iar acești combustibili fosili trebuie înlocuiți.

3.3. Gazele naturale rămân o importantă sursă de combustibil de tranziție și au permis UE să reducă emisiile de gaze cu efect de seră din combustibili solizi, în special în țările în care cărbunele joacă un rol dominant. Cu toate acestea, trebuie să fie accelerată tranziția către surse de energie cu emisii reduse de dioxid de carbon și, în final, fără emisii. Aceasta este o cerință pentru atingerea obiectivului pe termen lung de a menține creșterea temperaturii medii la nivel mondial la 1,5 °C, astfel cum s-a stabilit în Acordul de la Paris, de care trebuie să țină seama politica în materie de aprovizionare. Acest lucru ar trebui să se reflecte în evaluarea riscurilor pe care statele membre trebuie să o efectueze. Pentru a promova investițiile eficiente și a defini cadrul pentru un sistem energetic rezilient, este necesară o mai bună aliniere a politicii de aprovizionare cu gaze naturale a UE la dimensiunile uniunii energetice, în special o piață europeană a energiei complet integrată, îmbunătățirea eficienței energetice și reducerea emisiilor de dioxid de carbon.

3.4. La cinci ani de la adoptarea Regulamentului (UE) nr. 994/2010, securitatea aprovizionării cu gaze rămâne un subiect deosebit de actual, în special având în vedere tensiunile existente între Ucraina și Rusia. Se depun eforturi la nivel național și la nivelul UE pentru a îmbunătăți securitatea aprovizionării cu gaze pentru iarna 2016/2017 și dincolo de aceasta. Cu toate acestea, un efort serios menit să asigure ameliorarea performanței energetice a clădirilor prin izolare, acordând prioritate clădirilor încălzite cu gaze, ar avea un impact important asupra cererii de gaze.

3.5. Gazele naturale au înlocuit combustibilii solizi ca al doilea cel mai important combustibil pentru UE, asigurând 23,8 % din totalul energiei primare consumate în 2013. Astfel, ele au contribuit la reducerea emisiilor sale de gaze cu efect de seră. Utilizarea pe scară tot mai largă a energiei din surse regenerabile este remarcabilă: ponderea energiei din surse regenerabile din consumul final brut de energie al UE a trecut de la 8,3 % în 2004 la 15 % în 2013, UE aflându-se astfel pe traiectoria corectă pentru a-și îndeplini obiectivul stabilit de 20 % în 2020. Producția brută de energie electrică din surse regenerabile a crescut de mai mult de două ori între 2000 și 2013, asigurând peste un sfert din consumul total de energie electrică în 2013.

3.6. Utilizarea pe scară tot mai largă a surselor regenerabile de energie, combinată cu electrificarea accelerată, poate reduce semnificativ consumul de gaze în UE și, prin urmare, importurile; cu cât va fi mai rapidă adoptarea energiei produse din surse regenerabile, cu atât mai puțin relevante vor fi politicile externe ale UE în materie de garantare a securității aprovizionării cu gaze. Prin urmare, este esențială o mai bună coordonare între toate sectoarele în ceea ce privește previziunile privind consumul de gaze al UE, securitatea aprovizionării cu gaze naturale a UE, dezvoltarea surselor regenerabile de energie și îmbunătățirea eficienței energetice.

3.7. Coordonarea dintre țările UE în materie de transport și furnizare de orice tip de combustibil este esențială pentru construirea uniunii energetice, atât la nivelul politicilor, cât și al strategiilor pe termen lung. În propunerea sa, Comisia împarte UE în șapte „regiuni” în interiorul cărora ar trebui coordonată politica. Acest lucru este, în cel mai bun caz, o soluție de compromis, dat fiind că, în curând, va fi necesară o coordonare a politicilor la nivelul UE, iar aceasta ar trebui extinsă, în mod ideal, pentru a include părțile contractante la Comunitatea Energiei – țările învecinate cu care UE are acorduri în domeniul energiei.

3.8. Având în vedere concurența crescândă în domeniul furnizării de energie și necesitatea de a diversifica sursele de aprovizionare, energia trebuie să continue să ocupe un rol important în politicile externe ale UE; acestea ar trebui să fie, însă, orientate tot mai mult către asigurarea aprovizionării cu energie din surse regenerabile, în special prin intermediul unor tehnologii ajunse la maturitate, cum ar fi generarea de energie solară și eoliană, pentru a completa energia provenită din producția internă, din surse regenerabile.

3.9. O nouă guvernanta a politicii energetice trebuie să asigure coerența între diversele aspecte ale aprovizionării cu energie, precum și îndeplinirea obiectivelor la nivelul UE. Un aspect important pentru asigurarea coerenței îl constituie o implicare timpurie, sistematică și structurată a societății civile, pentru a garanta că sensibilizarea în privința provocărilor legate de securitatea energetică este amplu împărtășită de organizațiile societății civile și – cel mai important – că factorii de decizie din Europa sunt conștienți de preocupările, interesele, resursele și soluțiile oferite de societatea civilă și partenerii sociali pentru a aborda aceste provocări și pentru a atinge obiectivele politicii energetice a UE. În acest scop, CESE a promovat activ conceptul de dialog european privind energia, iar Comisia a salutat ferm inițiativa CESE.

3.10. Consolidarea reciprocă dintre dimensiunile externă și internă ale politicii energetice, astfel cum se prevede în Planul de acțiune privind diplomația în domeniul energiei, ar trebui să devină o altă caracteristică importantă a guvernantei politicii energetice. CESE a pledat în trecut pentru elaborarea și punerea în aplicare a politicii energetice externe a UE, pentru a îmbunătăți cooperarea și dialogurile existente și a stabili altele noi cu statele sau regiunile producătoare importante, statele sau regiunile de tranzit, cu țările vecine precum și cu principalii parteneri strategici de nivel mondial și regional, pentru a spori diversificarea surselor de energie, a furnizorilor și rutelor de aprovizionare ale UE.

3.11. Dimensiunea externă a politicii energetice a UE, inclusiv a politicii de achiziții publice, trebuie să țină seama de contextul geopolitic mai larg. Aspectele comerciale ale proiectului nu ar trebui să fie unicul factor luat în considerare, în special având în vedere tendința Rusiei de a utiliza energia ca instrument pentru atingerea unor obiective geopolitice. Stabilitatea politică a țărilor aflate pe traseul conductei și vulnerabilitatea acestora față de influența politică externă, istoricul social și de mediu al dezvoltatorilor de proiecte, precum și implicarea companiilor rusești în explorare și producție se numără printre factorii pe care diplomația energetică a UE trebuie să îi examineze. Evaluarea noilor proiecte trebuie să țină seama și de impactul acestora asupra securității energetice a țărilor învecinate. În ceea ce privește Ucraina, de exemplu, există riscul ca proiecte care vizau eliminarea tranzitării gazelor naturale pe teritoriul său să îi afecteze veniturile, să împiedice investițiile în modernizarea rețelilor și să o priveze de puterea de negociere cu Moscova.

4. Observații specifice

4.1. CESE salută propunerea Comisiei privind introducerea unei definiții comune a noțiunii de „client protejat”.

4.2. CESE salută conceptele de „responsabilitate comună” și „abordare pe trei niveluri” între întreprinderile din sectorul gazelor naturale, statele membre și UE pentru securitatea aprovizionării cu gaze naturale, și întâmpină cu satisfacție propunerea ca Comisia să coordoneze acțiunile acolo unde este necesar, astfel cum s-a solicitat într-un raport anterior al CESE ⁽¹⁾. Această abordare este deosebit de importantă pentru asigurarea transparenței contractelor de aprovizionare.

Mai mult, Comitetul consideră că responsabilitatea și atribuțiile autorităților publice, la care face referire articolul 3, 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.

⁽¹⁾ JO C 339, 14.12.2010, p. 49.

- 4.3. CESE ia notă de criteriile propuse privind componența celor șapte „regiuni” în cadrul UE, Ar trebui avută în vedere, cel puțin, o soluție care să îi permită unui stat membru să fie în mod simultan membru al mai multor „regiuni”.
- 4.4. CESE constată că standardul propus în materie de infrastructură este în mare măsură neschimbat față de cel din regulamentul din 2010. Comitetul salută propunerea privind capacitatea bidirecțională („fluxurile inversate”) la interconectările rețelei de gaze dintre statele membre.
- 4.5. CESE constată că standardul propus în materie de aprovizionare este în mare măsură neschimbat față de cel din regulamentul din 2010. Comitetul salută cerința privind realizarea unei evaluări a impactului înaintea oricărei noi măsuri care nu se bazează pe piață.
- 4.6. CESE ia notă de propunerea ca evaluarea riscurilor să se efectueze la nivel regional și o salută, considerând-o un pas înainte către momentul în care evaluarea riscurilor va fi realizată la nivelul UE. Comitetul este de acord cu modelul propus de Comisie și consideră că procesul de evaluare *inter pares* este important în această privință.
- 4.7. CESE salută propunerile privind planurile de urgență, procedurile de gestionare a crizelor și de intervenție în caz de urgență.
- 4.8. CESE salută propunerile privind transparența și solidaritatea între statele membre, bazate pe testele de rezistență din vara lui 2014, considerându-le drept un mecanism de asigurare adecvat. În special, Comitetul constată cu satisfacție acordul Grupului la nivel înalt pentru conectivitatea rețelelor de gaze în Europa Centrală și de Sud-Est pe o listă a proiectelor prioritare, a căror punere în aplicare va permite țărilor din regiune să aibă acces la cel puțin trei surse de gaze naturale, asigurând astfel diversitatea și securitatea aprovizionării.
- 4.9. CESE salută propunerea privind cooperarea cu țările terțe care sunt parteneri contractuali în cadrul Comunității Energetice.
- 4.10. CESE recunoaște importanța propunerii de monitorizare continuă a măsurilor de securitate a aprovizionării cu gaze naturale și îndeamnă Comisia să aibă în vedere necesitatea de a se elimina treptat utilizarea gazelor naturale în favoarea surselor regenerabile de energie.
- 4.11. CESE ia notă de derogările propuse pentru Malta și Cipru și încurajează ambele țări, având în vedere condițiile lor climatice favorabile, să se înscrie printre liderii în tranziția de la combustibili fosili la surse regenerabile de energie în privința acoperirii necesarului energetic.

Bruxelles, 22 septembrie 2016.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Georges DASSIS
