

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2009/73/CE privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale

[COM(2017) 660 final – 2017/0294 (COD)]

(2018/C 262/11)

Raportor: **Baiba MILTOVIČA**

Sesizări	Parlamentul European, 29.11.2017 Consiliul Uniunii Europene, 22.11.2017
Temei juridic	Articolul 194 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională
Data adoptării în secțiune	5.4.2018
Data adoptării în sesiunea plenară	19.4.2018
Sesiunea plenară nr.	534
Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotriva/ abțineri)	149/1/3

1. Concluzii și recomandări

1.1. Societatea civilă în ansamblu se poate dezvolta doar prin respectarea consecventă a statului de drept. Prin urmare, deși constată unele dezacorduri cu Comisia și își exprimă regretul cu privire la omisiunea inițială care a creat vidul legislativ pe care această directivă urmărește să-l elimine, Comitetul Economic și Social European sprijină modificările propuse la Directiva din 2009 privind gazele naturale, despre care se crede că vor duce la o mai bună integrare a pieței și o mai mare securitate a aprovizionării.

1.2. Aceste modificări propuse la Directiva privind gazele naturale ⁽¹⁾ au dus la dezbateri ample și dezacorduri la nivelul statelor membre. Comitetul consideră că sunt implicate probleme importante de principiu și de solidaritate, care trebuie să fie abordate fără echivoc.

1.3. Sensibilitățile politice și economice trebuie să fie pe deplin recunoscute – ceea ce nu este cazul în prezent – dar, în egală măsură, UE va trebui să decidă dacă obiectivul unei piețe a energiei coerente, durabile și echitabile pentru toate statele membre este realizabil în climatul politic actual. Pe termen scurt, în joc se află provocarea ca unele state membre să renunțe la ceea ce percep a fi în interesul lor național pentru a sprijini principii de reglementare clare și consecvente aplicate pieței unice în contextul aprovizionării cu energie și securității acesteia. Pe termen lung, provocarea este diferită, existând un risc de blocare într-o infrastructură costisitoare și bazată pe combustibili fosili, care – facilitând creșterea dependenței – poate reduce capacitatea UE de a-și îndeplini angajamentele în materie de schimbări climatice.

1.4. Comitetul observă că eliminarea dependenței externe este un program pe termen lung care necesită continuarea dezvoltării interconectivității aprovizionării cu gaze între statele membre, îmbunătățirea capacității de înmagazinare și creșterea capacității pentru opțiuni alternative de aprovizionare, cum ar fi gazul natural lichefiat (GNL), și recunoașterea rolului tot mai mare al energiei din surse regenerabile.

1.5. Comitetul consideră că un aspect al incertitudinii în materie de reglementare (privind viitoarele programe de construcție, din cauza lipsei de claritate în ceea ce privește posibilitatea de derogare propusă) ar putea prezenta un risc pentru securitatea investițiilor și ar putea bloca concurența pe piața liberă între autoritățile naționale și regionale în atragerea de investiții. Acest lucru trebuie analizat în paralel cu îmbunătățirile semnificative înregistrate pe piața gazelor naturale, datorită proceselor de reglementare instituite în ultimele două decenii.

⁽¹⁾ JO L 211, 14.8.2009, p. 94.

1.6. Opiniile anterioare exprimate în ultimii ani de Comitet în numeroase avize privind politica în domeniul energiei și climei ⁽²⁾ au subliniat că doar printr-o guvernare clară și eficientă – și un nivel semnificativ de pragmatism și bunăvoință politică – pot fi rezolvate aceste probleme sensibile referitoare la aprovizionarea cu energie. Prezenta propunere a Comisiei este în acord cu aceste opinii și ar trebui implementată rapid.

1.7. Constată, cu toate acestea, că pot apărea o serie de probleme juridice în legătură cu modificările și că vor exista cu siguranță dezacorduri politice semnificative, dar și îngrijorări de natură comercială din partea unor părți interesate din industrie. În aceste condiții, este așadar regretabil că lipsește o evaluare a impactului.

1.8. Comitetul sprijină propunerea de modificare a Directivei privind gazele naturale, prin care se urmărește să se asigure că, în cadrul jurisdicției UE, principiile fundamentale ale legislației UE din domeniul energiei, cum ar fi accesul terților, reglementarea tarifelor, separarea proprietății și transparența vor fi aplicate conductelor de interconexiune ale UE cu țări terțe. În acest sens, Comitetul consideră că modificările necesare la Directiva privind gazele naturale ar trebui adoptate fără întârziere și fără a lăsa loc vreunei incertitudini juridice în ceea ce privește aplicarea integrală a legislației UE la conductele de interconexiune existente și planificate.

1.9. Comitetul este de părere că orice derogare eventuală de la aplicarea principalelor dispoziții ale directivei ar trebui să fie strict circumscrisă și limitată în timp (de exemplu, maximum 10 ani) și acordată numai în cazuri excepționale, după o evaluare aprofundată a Comisiei, pentru a garanta că nu contravine obiectivelor uniunii energetice și nu afectează negativ concurența și buna funcționare a pieței interne de gaze a Uniunii sau siguranța furnizării de gaze în Uniune.

2. Introducere

2.1. Gazele rămân una dintre principalele surse de energie primară pentru UE, iar funcționarea eficientă a pieței interne a gazelor joacă un rol important atât pentru economia, cât și pentru securitatea energetică a multor state membre ale UE. Este adevărat, de asemenea, că dependența UE față de importurile de energie de orice tip a crescut în mod constant în ultimii 25 de ani, de la 44 % în 1990 la 53 % în 2015. Este necesar să se importe aproape 70 % din gazele naturale folosite în UE, dintre care 90 % ajung prin conducte din țări terțe. Cel mai mare furnizor este Rusia, care furnizează aproximativ 40 % din totalul gazelor naturale, deși în unele țări din estul Europei proporția este mult mai ridicată.

2.2. Recunoscând că această dependență poate duce și la vulnerabilitate, unul dintre scopurile principale ale Directivei privind gazele naturale a fost de a spori interconectivitatea aprovizionării cu gaze între statele membre, de a îmbunătăți capacitatea de înmagazinare și de a crește capacitatea pentru opțiuni alternative de aprovizionare, cum ar fi GNL. Obiectivul permanent al uniunii energetice a fost acela de a crește reziliența internă și de a recunoaște în același timp că eliminarea dependenței externe este un program pe termen lung.

2.3. Directiva privind gazele naturale a stabilit norme comune pentru transportul, distribuția, furnizarea și înmagazinarea gazelor naturale între statele membre ale UE, dar nu se aplică și conductelor care leagă statele membre de țări terțe. Propunând o serie de modificări, această directivă urmărește extinderea principiilor Directivei privind gazele naturale la conductele existente și viitoare până la frontierele UE. Unele dintre aceste conducte, de exemplu cele care intră de pe teritoriul Comunității Energetice, se află deja sub incidența Directivei privind gazele naturale, dar există conducte de gaze care vor fi afectate de această propunere și care intră în UE din Norvegia, Algeria, Libia, Tunisia, Maroc și Rusia, iar propunerea ar putea, de asemenea, să aibă un impact – după Brexit – asupra conductelor care leagă Regatul Unit de statele membre ale UE.

2.4. În mod evident, legislația UE se aplică numai în jurisdicțiile UE, și nu în țările terțe, dar aceste modificări vor asigura aplicarea sa în cazul tuturor acordurilor juridice și contractuale încheiate între un stat membru și o țară terță la punctul de intrare a unei conducte pe teritoriul în care se aplică jurisdicția UE. Cu toate acestea, fiecare stat membru care încheie astfel de acorduri cu furnizori din țări terțe ar putea să acorde derogări de la multe dintre principiile-cheie ale Directivei privind gazele naturale pentru conductele existente. Noile conducte, planificate sau în construcție în momentul în care această directivă intră în vigoare, vor fi supuse tuturor cerințelor de pe piața internă a gazelor naturale. În cazul în care autoritățile naționale și Comisia consideră că o cerere de derogare este justificată, ar putea fi prevăzut, totuși, un cadru de reglementare specific proiectului. De fapt, acest lucru ar conferi Comisiei Europene un rol semnificativ, dacă nu determinant, în ceea ce

⁽²⁾ JO C 487, 28.12.2016, p. 70; JO C 487, 28.12.2016, p. 81; JO C 246, 28.7.2017, p. 34.

privește condițiile de reglementare și de acces pe piață din orice acord privind o nouă conductă. Aceste competențe pot fi văzute ca un mecanism fundamental de asigurare a conformității în modelarea pieței globale de aprovizionare cu energie și în menținerea echilibrului dintre accesibilitatea din punctul de vedere al prețurilor, securitate și durabilitate. Această abordare este recunoscută de Comitet ca fiind în concordanță cu cadrul de guvernare al uniunii energetice și cu obiectivele sale globale.

3. Sinteza propunerii Comisiei

3.1. Extinderea principiilor Directivei privind gazele naturale este considerată importantă deoarece procesul de creare a unei piețe interne a gazelor naturale pentru UE trebuie să abordeze realitatea potrivit căreia sistemele de transport al gazului sunt similare cu un monopol natural. Investițiile imense necesare pentru înființarea unor astfel de întreprinderi care exploatează infrastructuri de mari dimensiuni creează o barieră la intrare extrem de mare pentru alți operatori de pe piață. Prin urmare, este necesar să se prevadă măsuri care să asigure obligația de acces al părților terțe, separarea activităților de producție și de furnizare a gazelor naturale de activitățile de transport al gazului, prin separarea operatorilor de sisteme de transport, și obligația autorităților naționale de reglementare de a stabili sau de a aproba tarife nediscriminatorii și care să reflecte costurile pentru utilizarea sistemelor de transport.

3.2. Propunerea prezintă o serie de modificări la Directiva privind gazele naturale, care se încadrează în patru rubrici ample:

- **extinderea sferei de aplicare:** definiția sintagmei „conductă de interconexiune” este extinsă la conductele dinspre/înspre țările terțe;
- **normele privind separarea:** sunt facilitate modelele de separare alternative;
- **cerințele de consultare:** autoritățile de reglementare ale UE se consultă cu autoritățile competente din țările terțe cu privire la aplicarea Directivei privind gazele naturale până la frontierele UE;
- **derogare:** un stat membru poate acorda o derogare de la dispozițiile anumitor articole din Directiva privind gazele naturale pentru conductele de gaze existente înspre și dinspre țările terțe.

4. Observații generale

4.1. Este important de observat că, deși obiectivul principal al propunerii este de a îmbunătăți eficacitatea pe termen mediu și lung a pieței interne a energiei, se poate afirma că, în practică, aceste modificări pot duce la apariția, pe termen scurt, a unui nivel de incertitudine în materie de reglementare, din cauză că statele membre pot alege să solicite o serie de derogări de la unele cerințe din Directiva privind gazele naturale pentru conductele existente. Cu toate acestea, ar trebui remarcat că o astfel de incertitudine ar fi rezolvată, în cele din urmă, prin aplicarea integrală și consecventă a cerințelor Directivei privind gazele naturale, inclusiv a principiilor de bază ale acestei directive, și anume separarea, accesul terților și tarife bazate pe costurile de construcție și funcționare.

4.2. O serie de noi proiecte de conducte sunt, de asemenea, în curs de dezvoltare – în special, proiectul Nord Stream 2 este cel care a stârnit o opoziție semnificativă din partea unor state membre ale UE. Acest nou element de incertitudine în materie de reglementare poate avea un impact asupra programelor de construcție și poate provoca întârzieri. Se susține, de asemenea, că modificările ar putea bloca concurența pe piața liberă între autoritățile naționale și regionale în ceea ce privește atragerea de investiții străine. Cu toate acestea, în cursul dezvoltării pieței unice, au existat multe cazuri în care s-a renunțat la controlul național în interesul cetățenilor UE în ansamblu, recunoscându-se beneficiile considerabile rezultate din acțiunea solidară.

4.3. Conductele de înaltă presiune și care acoperă distanțe mari sunt elemente de infrastructură complexe și costisitoare, în cazul cărora costurile trebuie amortizate pe parcursul multor ani. Deși acestea ar putea fi utilizate pentru transportul inovator de gaz cu emisii reduse de carbon (bio/hidrogen), există un risc semnificativ de blocare într-o infrastructură costisitoare și bazată pe combustibili fosili care, facilitând creșterea dependenței, poate reduce capacitatea UE de a-și îndeplini angajamentele în materie de schimbări climatice.

4.4. Este posibil ca unele state membre să considere că modificările le limitează suveranitatea într-o oarecare măsură. Acest lucru este cauzat de faptul că un stat membru nu va putea să se abată de la legislația UE prin intermediul unui acord interguvernamental negociat la nivel bilateral în domeniul reglementat de Directiva privind gazele naturale, un domeniu care nu a fost reglementat anterior de UE. Comitetul este de acord că este logic și adecvat ca acest vid legislativ să fie acoperit.

4.5. În ceea ce privește punctele de mai sus, Comitetul își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că Comisia a considerat că nu a fost necesară o evaluare a impactului. Este evident că, în acest domeniu sensibil din punct de vedere politic în care intervin factori economici, trebuie furnizate dovezi care să susțină argumentele în favoarea modificărilor propuse. Trebuie remarcat că unele dintre aceste dovezi figurează în documentul de lucru al serviciilor Comisiei sau în analiza aprofundată efectuată de Comisie, cum ar fi evaluarea impactului Directivei privind gazele naturale.

4.6. De asemenea, Comisia trebuie să clarifice mai bine modalitățile în care sunt aduse beneficii pieței interne. Încă mai există lacune în ceea ce privește punerea în aplicare a celui de al treilea pachet privind energia în mai multe state membre, dar nu este încă evident în ce mod aceste modificări vor afecta punerea în aplicare.

4.7. Cu toate acestea, este evident și că propunerea urmărește să creeze posibilitatea unei intervenții semnificative, acolo unde este necesar și la nivelul european de politică convenit, care ar putea limita creșterea dependenței față de gazul rusesc, încurajând așadar diversitatea aprovizionării. Comitetul consideră că acesta reprezintă un obiectiv care va veni în sprijinul intereselor UE.

5. Observații specifice

5.1. Propunerea ar trebui văzută ca parte a programului de consolidare a coerenței, a solidarității, a securității, a competitivității și a conformității cu regulile pieței în politica energetică a UE – reprezentată de uniunea energetică. În acest context, există un obiectiv pe termen mediu de reducere a dependenței de un furnizor dominant de gaze, prin utilizarea sporită a surselor de gaz din interiorul SEE și a terminalelor de GNL, prin îmbunătățirea eficienței energetice și prin creșterea rolului surselor de energie regenerabile. Pe termen scurt, există o posibilitate modestă de înlocuire a gazelor naturale în anumite domenii de producere a energiei, cum ar fi unele centrale de cogenerare. Acest lucru prezintă importanță mai ales pentru sistemele de încălzire urbană. Centralele electrice pe bază de gaz și centralele de cogenerare care pot fi controlate rapid sunt utilizate și pentru a amortiza fluctuațiile naturale în cazul energiei din surse regenerabile, aducând o contribuție importantă la securitatea alimentării în sectorul energiei electrice și garantând în același timp securitatea aprovizionării în sectorul încălzirii. Există puține posibilități de înlocuire a gazelor naturale în sectorul rezidențial și comercial, deoarece este nerealist pentru sector să mențină echipamente/infrastructuri alternative.

5.2. De asemenea, ar trebui remarcat că guvernele statelor membre anunță în mod repetat că „interconectivitatea” (integrarea cu vecinii, stabilirea unei piețe comune a gazelor naturale, dezvoltarea infrastructurii regionale de gaze naturale, cum ar fi „Baltic Connector” etc.) va asigura condițiile prealabile pentru concurența loială între furnizorii de gaze, servicii de mai bună calitate și o gamă mai largă de opțiuni pentru toți consumatorii de gaze naturale. Pe piețele în care consumul de gaze naturale scade de la an la an, numai câțiva furnizori sunt interesați să furnizeze servicii consumatorilor casnici.

5.3. În dezbaterile actuale privind aprovizionarea cu gaze naturale a UE, expresia „securitate energetică” este interpretată în două moduri diferite. Pe de o parte, se afirmă că o creștere semnificativă a capacității conductelor care aduc gaze înspre Europa va spori reziliența energetică, cantitățile suplimentare de gaz putând acoperi orice deficit cauzat de scăderea continuă a producției tuturor tipurilor de combustibili fosili în Europa (cărbune, petrol și gaz). De asemenea, aceasta poate contribui la acoperirea deficitelor cauzate de intermitența aprovizionării cu energie electrică din surse regenerabile și poate juca un rol important în tranziția energetică. Gazul natural, care are cea mai mică amprentă de carbon dintre combustibilii fosili, este în mod clar o opțiune prioritară atunci când energia din surse regenerabile sau energia nucleară este fie inadecvată, fie indisponibilă.

5.4. Pe de altă parte, se afirmă că vulnerabilitatea Europei ar putea spori în măsura în care creșterea capacităților în privința gazelor naturale încurajează dependența de aprovizionare dintr-o țară (Rusia) ale cărei interese pot diferi semnificativ de cele ale UE și care ar putea folosi aprovizionarea cu gaze drept monedă de schimb în cadrul politicii economice și externe. Interesele economice și politice ale statelor membre sunt într-o oarecare măsură în conflict în această privință și este dificil de imaginat cum pot fi reconciliate aceste două interpretări pe termen scurt și mediu.

5.5. În ansamblu, opinia Comitetului, exprimată în numeroase avize în ultimii ani și, în special, în cele referitoare la instituirea și funcționarea uniunii energetice, a fost că doar printr-un mecanism de guvernare eficient și stabilit de comun acord se vor atinge obiectivele UE convenite privind clima și securitatea energetică. Aceasta presupune reducerea riscului dependenței excesive de un singur furnizor de energie.

5.6. Această directivă își propune să abordeze o „zonă gri” a legislației, să garanteze că normele și principiile pieței unice sunt aplicate și că un domeniu nereglementat intră în sfera de acoperire a legislației UE, Comisia Europeană urmând să se implice mai mult în examinarea chestiunilor de interes comun.

5.7. Directiva privind gazele naturale urmărește să se asigure că, în cadrul jurisdicției UE, principiile fundamentale ale legislației UE din domeniul energiei, cum ar fi accesul terților, reglementarea tarifelor, separarea proprietății și transparența vor fi aplicate conductelor de interconexiune ale UE cu țări terțe. În acest sens, Comitetul consideră că modificările necesare la Directiva privind gazele naturale ar trebui adoptate fără întârziere și fără a lăsa loc vreunei incertitudini juridice în ceea ce privește aplicarea integrală a legislației UE la conductele de interconexiune existente și planificate.

5.8. Comitetul este de părere că orice derogare eventuală de la aplicarea principalelor dispoziții ale directivei ar trebui să fie strict circumscrisă și limitată în timp (de exemplu, maximum 10 ani) și acordată numai în cazuri excepționale, după o evaluare aprofundată a Comisiei, pentru a garanta că nu contravine obiectivelor uniunii energetice și nu afectează negativ concurența și buna funcționare a pieței interne de gaze a Uniunii sau siguranța furnizării de gaze în Uniune.

Bruxelles, 19 aprilie 2018.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Luca JAHIER
