

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru – Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 2009/73/ES o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom

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

(2018/C 262/11)

Spravodajkyňa: **Baiba MILTOVIČA**

Konzultácia	Európsky parlament, 29.11.2017 Rada Európskej únie, 22.11.2017
Právny základ	článok 194 Zmluvy o fungovaní Európskej únie
Príslušná sekcia	sekcia pre dopravu, energetiku, infraštruktúru a informačnú spoločnosť
Prijaté v sekcii	5.4.2018
Prijaté v pléne	19.4.2018
Plenárne zasadnutie č.	534
Výsledok hlasovania (za/proti/zdržali sa)	149/1/3

1. Závbery a odporúčania

1.1. Občianska spoločnosť ako celok môže prosperovať len v rámci dôsledného právneho štátu. Preto Európsky hospodársky a sociálny výbor, i keď konštatuje isté rozdiely v názoroch s Komisiou a vyjadruje poľutovanie nad tým, že vôbec došlo k takémuto právnemu vákuu, ktoré sa táto smernica usiluje vyplniť, podporuje zámer pozmeňovacích návrhov k smernici o plyne z roku 2009, ktoré by mali podľa očakávania viesť k lepšej integrácii trhu a väčšej bezpečnosti dodávok.

1.2. Tieto navrhované zmeny smernice o plyne⁽¹⁾ viedli k rozsiahlym diskusiám a nezhodám na úrovni členských štátov. Výbor sa domnieva, že sa týkajú dôležitých otázok, ako sú zásady a solidarita, ktoré treba jednoznačne riešiť.

1.3. Je nevyhnutné v plnej miere uznať existenciu politicky a hospodársky citlivých otázok (čo sa zatiaľ nestalo), ale EÚ bude musieť rozhodnúť aj o tom, či je cieľ súdržného, udržateľného a spravodlivého trhu s energiou v súčasnej politickej klíme pre všetky členské štáty dosiahnuteľný. Samotná podstata veci je z krátkodobého hľadiska pre niektoré členské štáty výzvou, aby sa vzdali toho, čo považujú za otázku svojich vlastných národných záujmov, a to v prospech jasných a konzistentných regulačných zásad uplatňovaných v rámci dodávky energie a bezpečnosti dodávok na jednotnom trhu. V dlhodobom horizonte je výzva odlišná a hrozí zablokovanie sa v rámci nákladnej infraštruktúry pre fosílnu palivá, čím sa môže v dôsledku umožnenia zvyšovania závislosti oslabiť schopnosť EÚ plniť svoje záväzky v oblasti klímy.

1.4. Výbor poznamenáva, že odstránenie závislosti od vonkajších zdrojov je dlhodobý program, ktorý si vyžaduje dôkladnejšie rozpracovať vzájomné prepojenie dodávky plynu medzi členskými štátmi, zlepšiť skladovaciu kapacitu a doplniť kapacitu pre alternatívne možnosti dodávok, ako je napríklad skvapalnený zemný plyn (LNG), a uznať čoraz významnejšiu úlohu energie z obnoviteľných zdrojov.

1.5. Výbor sa domnieva, že jedna z oblastí regulačnej neistoty (pokiaľ ide o budúce programy v oblasti výstavby v dôsledku nejasností okolo navrhovaného postupu udeľovania výnimiek) by mohla predstavovať riziko z hľadiska bezpečnosti investícií a brániť voľnej hospodárskej súťaži medzi celoštátnymi a regionálnymi orgánmi pri ich úsilí prilákať investície. To sa musí vyhodnotiť spolu so zásadnými zlepšeniami na trhu s plynom prostredníctvom regulačných postupov, ktoré boli zavedené v posledných dvoch desaťročiach.

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ L 211, 14.8.2009, s. 94.

1.6. V uplynulých rokoch výbor vyjadril vo viacerých stanoviskách o politike v oblasti energetiky a klímy⁽²⁾ názory, v ktorých zdôraznil, že tieto citlivé otázky týkajúce sa dodávky energie bude možné vyriešiť len prostredníctvom jasného a účinného riadenia a takisto značnej miery politického pragmatizmu a dobrej vôle. Tento návrh Komisie je v súlade s týmito názormi a malo by sa o ňom čo najrýchlejšie rozhodnúť.

1.7. Výbor však upozorňuje na to, že v súvislosti so zmenami sa môže vyskytnúť celý rad právnych problémov, určite dôjde k zásadným politickým nezhodám a niektoré zainteresované strany z daného odvetvia vyjadrí obavy týkajúce sa ich obchodných záujmov. Preto je poľutovaniahodné, že za týchto okolností nie je k dispozícii posúdenie vplyvu.

1.8. Výbor podporuje navrhované zmeny smernice o vnútornom trhu s plynom, ktorých cieľom je zabezpečiť, aby sa v jurisdikcii EÚ základné zásady právnych predpisov EÚ v oblasti energetiky, ako je prístup tretích strán, regulácia sadzieb, oddelenie vlastníctva a transparentnosť, uplatňovali na prepojenia plynovodov EÚ s plynovodmi tretích krajín. V tejto súvislosti je výbor presvedčený, že potrebné zmeny smernice o vnútornom trhu s plynom by sa mali prijať bezodkladne a nemali by ponechať žiadnu právnu neistotu, pokiaľ ide o plnú uplatniteľnosť práva EÚ na existujúce a plánované prepojenia.

1.9. Výbor zastáva názor, že akékoľvek výnimky z uplatňovania hlavných ustanovení smernice by mali byť striktné obmedzené a časovo ohraničené (napr. maximálne na desať rokov) a mali by sa udeľovať len v mimoriadnych prípadoch na základe komplexného posúdenia, ktoré vykoná Komisia, aby sa zaistilo, že žiadne výnimky nebudú v rozpore s cieľmi energetickej únie a nebudú mať negatívny vplyv na hospodársku súťaž a účinné fungovanie vnútorného trhu Únie s plynom alebo na bezpečnosť dodávok plynu v Únii.

2. Úvod

2.1. Zemný plyn je aj naďalej jedným z hlavných primárnych zdrojov energie v EÚ a efektívne fungovanie vnútorného trhu s plynom zohráva dôležitú úlohu v hospodárstve aj energetickej bezpečnosti mnohých členských štátov EÚ. Takisto je fakt, že závislosť EÚ od dovozu energie všetkých druhov sa za uplynulých 25 rokov sústavne zvyšovala – zo 44 % v roku 1990 na 53 % v roku 2015. Takmer 70 % zemného plynu spotrebovaného v EÚ sa musí doviesť, z čoho 90 % sa privádza plynovodmi z tretích krajín. Najväčším dodávateľom je Rusko, ktorého podiel predstavuje celkovo približne 40 %, hoci v niektorých krajinách východnej Európy je tento podiel značne vyšší.

2.2. Táto závislosť však môže viesť k zraniteľnosti. Jedným z hlavných aspektov smernice o plyne je preto zlepšiť vzájomné prepojenie dodávky plynu medzi členskými štátmi, zlepšiť skladovaciu kapacitu a doplniť kapacitu pre alternatívne možnosti dodávok, ako je napríklad LNG. Stále aktuálnym cieľom energetickej únie je zvýšiť vnútornú odolnosť a zároveň uznať, že eliminácia závislosti od vonkajších zdrojov je dlhodobý program.

2.3. V smernici o plyne boli stanovené spoločné pravidlá týkajúce sa prepravy, distribúcie, dodávky a uskladňovania zemného plynu medzi členskými štátmi EÚ, ktoré sa však nevzťahovali na plynovody spájajúce členské štáty s tretími krajinami. Zámerom predmetnej smernice je prostredníctvom množstva navrhovaných zmien rozšíriť zásady smernice o plyne na existujúce aj budúce plynovody až po hranice EÚ. Na niektoré z týchto plynovodov, napríklad na tie, ktoré privádzajú plyn z územia Energetického spoločenstva, sa už vzťahuje smernica o plyne. No tento návrh bude mať dosah na existujúce plynovody, ktoré privádzajú do EÚ plyn z Nórska, Alžírsku, Líbye, Tuniska, Maroka a Ruska. Návrh môže mať – po brexite – dosah aj na plynovody spájajúce Spojené kráľovstvo s členskými štátmi EÚ.

2.4. Právo EÚ sa zjavne uplatňuje len v jurisdikciách EÚ, nie však v tretích krajinách, no týmito zmenami sa zabezpečí, že sa bude vzťahovať aj na všetky právne a zmluvné dojednania medzi členským štátom a treťou krajinou v mieste vstupu plynovodu do jurisdikcie EÚ. Jednotlivé členské štáty, ktoré uzavruť takéto dohody s dodávateľmi z tretích krajín, by však mali mať možnosť udeliť v prípade existujúcich plynovodov výnimky z mnohých hlavných zásad smernice o plyne. Na nové plynovody, ktoré sa budú v čase nadobudnutia účinnosti tejto smernice plánovať alebo stavať, by sa vzťahovali všetky požiadavky vnútorného trhu so zemným plynom. V prípade, ak budú orgány jednotlivých štátov a Komisia považovať žiadosť o výnimku za odôvodnenú, môže byť pre konkrétny projekt povolený osobitný regulačný rámec. Tým by Európska

(²) Ú. v. EÚ C 487, 28.12.2016, s. 70, Ú. v. EÚ C 487, 28.12.2016, s. 81, Ú. v. EÚ C 246, 28.7.2017, s. 34.

komisia získala významnú, ak nie rozhodujúcu úlohu týkajúcu sa regulačného prístupu a prístupu na trh, pokiaľ ide o uzatvorenie akejkoľvek dohody o novom plynovode. Tieto právomoci možno vnímať ako nevyhnutný mechanizmus na dodržiavanie súladu pri formovaní celkového trhu s dodávkami energie a udržiavaní vyváženej medzi cenovou dostupnosťou, bezpečnosťou a udržateľnosťou. Podľa výboru je tento prístup v súlade s rámcom riadenia energetickej únie a jej celkovými cieľmi.

3. Zhrnutie návrhu Komisie

3.1. Rozšírenie zásad smernice o plyne sa považuje za dôležité, pretože v procese vytvárania vnútorného trhu so zemným plynom pre EÚ sa treba zaoberať skutočnosťou, že plynárenské prepravné siete sa podobajú prirodzenému monopolu. Obrovské investície potrebné na zriadenie takýchto obrovských podnikov v oblasti infraštruktúry predstavujú pre ostatné trhové subjekty mimoriadne veľké prekážky z hľadiska vstupu na trh. Preto sa objavila požiadavka na zavedenie opatrení, ktorými by sa zabezpečila povinnosť prístupu tretích strán, oddelenie činností ťažby a dodávky plynu od činností prepravy plynu prostredníctvom oddelenia prevádzkovateľov prenosových sústav, ako aj povinnosť národných regulačných orgánov stanoviť alebo schváliť nediskriminačné a nákladovo efektívne sadzby za používanie prenosových sústav.

3.2. V návrhu je predložených viacero zmien smernice o plyne, ktoré spadajú do štyroch veľkých skupín:

- **konkretizácia širšieho rozsahu pôsobnosti:** vymedzenie pojmu „prepojenie“ sa rozšírilo a vzťahuje sa aj na plynovody do tretích krajín a z nich,
- **pravidlá týkajúce sa oddelenia:** uľahčili sa alternatívne modely oddelenia,
- **požiadavky týkajúce sa konzultácií:** regulačné orgány EÚ sa poradia s príslušnými orgánmi tretích krajín v otázke uplatňovania smernice o plyne až po hranice EÚ,
- **odchýlky:** členský štát môže udeliť odchýlky z uplatňovania ustanovení niektorých článkov smernice o plyne pre existujúce plynovody do tretích krajín a z nich.

4. Všeobecné pripomienky

4.1. Treba poznamenať, že hoci hlavným cieľom návrhu je zlepšiť strednodobú až dlhodobú efektívnosť vnútorného trhu s energiou, možno tvrdiť, že v praxi môžu tieto zmeny vniesť v krátkodobom horizonte istý stupeň regulačnej neistoty. Umožňuje to skutočnosť, že členský štát sa môže rozhodnúť udeliť v prípade existujúcich plynovodov viaceré odchýlky z požiadaviek smernice o plyne. Treba však podotknúť, že takáto neistota by sa mohla nakoniec vyriešiť plným a dôsledným uplatňovaním požiadaviek smernice o zemnom plyne vrátane hlavných zásad tejto smernice, t. j. oddelenia, prístupu tretích strán a sadzieb vychádzajúcich zo všetkých konštrukčných a prevádzkových nákladov.

4.2. Na niekoľkých nových plynovodoch sa v súčasnosti pracuje – konkrétne projekt Nord Stream 2 vyvolal značný nesúhlas zo strany niektorých členských štátov EÚ. Tento nový prvok regulačnej neistoty môže mať dosah na programy výstavby a spôsobiť oneskorenie. Takisto sa argumentuje tým, že zmeny by bránili voľnej hospodárskej súťaži medzi celoštátnymi a regionálnymi orgánmi pri ich úsilí prilákať zahraničné investície. Avšak pri rozvoji jednotného trhu sa vyskytli viaceré prípady zrieknutia sa vnútroštátnej kontroly v záujme občanov EÚ ako celku, pričom sa uznalo, že zo solidárneho konania vyplývajú veľké výhody.

4.3. Vysokotlakové diaľkové plynovody sú zložité a nákladné súčasti infraštruktúry, ktorých ekonomická návratnosť si vyžaduje dlhé roky. Hoci by sa takáto infraštruktúra mohla do istej miery využívať na inovatívnu dodávku nízkouhlíkového plynu (bioplynu/vodíka), hrozí zablokovanie sa v rámci nákladnej infraštruktúry pre fosílna palivá, čím sa môže v dôsledku umožnenia zvyšovania závislosti oslabiť schopnosť EÚ plniť svoje záväzky v oblasti klímy.

4.4. Je možné, že niektoré členské štáty by mohli tieto zmeny považovať za isté obmedzovanie svojej suverenity. Dôvodom je skutočnosť, že členský štát sa v oblasti, na ktorú sa vzťahuje smernica o plyne, t. j. oblasti, ktorá predtým nebola regulovaná na úrovni EÚ, nebude môcť odchyliť od práva EÚ prostredníctvom dvojstranne dohodnutých medzivládnych dohôd. Výbor súhlasí s tým, že je logické a primerané vyplniť toto právne vákuum.

4.5. V súvislosti s uvedenými bodmi výbor vyjadruje znepokojenie nad tým, že Komisia nepovažovala posúdenie vplyvu za potrebné. Je zrejmé, že v tejto politicky citlivej oblasti, v rámci ktorej vstupujú do hry ekonomické činitele, musia byť predložené dôkazy na podloženie tvrdení vyslovených na podporu navrhovaných zmien. Niektoré z týchto dôkazov sú, ako vidno, uvedené v pracovnom dokumente útvarov Komisie, alebo v hĺbkových analýzach, ktoré vykonala Komisia, ako je napríklad posúdenie vplyvu smernice o zemnom plyne.

4.6. Takisto je nevyhnutné, aby sa Komisia jasnejšie vyjadrila k možnostiam prínosu pre vnútorný trh. Vo viacerých členských štátoch sú ešte stále nedostatky vo vykonávaní tretieho energetického balíka, avšak nie je zrejmé, aký vplyv budú mať tieto zmeny na vykonávanie.

4.7. Takisto je však zrejmé, že návrhom sa má vytvoriť možnosť výrazne zasiahnuť (v prípade potreby a na dohodnutej politickej úrovni EÚ), vďaka čomu by sa mohlo obmedziť ďalšie zvyšovanie závislosti od ruského plynu, a tak stimulovať rozmanitosť dodávok. Výbor sa domnieva, že toto je cieľ, ktorý bude aj naďalej v najlepšom záujme EÚ.

5. Konkrétne pripomienky

5.1. Tento návrh treba vnímať ako súčasť programu na zvýšenie súdržnosti, zlepšenie solidarity, konkurencieschopnosti, bezpečnosti a regulárnosti trhu v energetickej politike EÚ, ktorej zástupcom je energetická únia. V tejto súvislosti je strednodobým cieľom znížiť závislosť od dodávateľa zemného plynu s dominantným postavením, a to zvýšením využívania vlastných zdrojov zemného plynu v EHP a terminálov LNG, zlepšením energetickej účinnosti, ako aj významu energie z obnoviteľných zdrojov. V niektorých oblastiach výroby energie existuje v krátkodobom horizonte istá možnosť nahradiť zemný plyn, napr. zariadeniami na kombinovanú výrobu tepla a elektrickej energie. To má veľký význam najmä pre systémy diaľkového vykurovania. Rýchlo kontrolovateľné plynové elektrárne a zariadenia na kombinovanú výrobu tepla a elektrickej energie sa takisto využívajú na zmiernenie prirodzenej fluktuácie v oblasti výroby energie z obnoviteľných zdrojov, a tým vo výraznej miere prispievajú k bezpečnosti dodávok v sektore elektrickej energie a taktiež zaisťujú bezpečnosť dodávok v odvetví vykurovania. V oblasti bývania a komerčnom sektore je malá možnosť nahradenia zemného plynu, pretože je nerealistické, aby tieto odvetvia dokázali udržiavať vybavenie, resp. infraštruktúru na využívanie alternatívnych zdrojov energie.

5.2. Treba tiež poznamenať, že vlády členských štátov opakovane vyhlásili, že „prepojenie“ (integrácia so susedmi, zriadenie spoločného trhu so zemným plynom, rozvoj regionálnej plynárenskej infraštruktúry, ako je napr. baltská prípojka atď.) vytvorí predpoklady pre spravodlivú hospodársku súťaž medzi dodávateľmi plynu, lepšiu kvalitu služieb a širší výber pre odberateľov zemného plynu. Na trhoch, kde spotreba zemného plynu každým rokom klesá, existuje len malý počet dodávateľov, ktorí majú záujem poskytnúť služby odberateľom v kategórii domácnosť.

5.3. V prebiehajúcej diskusii o dodávke zemného plynu do EÚ sa slovné spojenie „energetická bezpečnosť“ interpretuje dvomi rozdielnymi spôsobmi. Na jednej strane sa tvrdí, že výrazným zvýšením kapacity plynovodov na prívod plynu do Európy sa zvýši energetická odolnosť, pretože by to umožňovalo preklenúť dodatočnými dodávkami zemného plynu akékoľvek výpadky v dodávke spôsobené sústavným poklesom ťažby všetkých typov fosílnych palív v celej Európe (uhlie, ropa a plyn). Môže to zohrávať úlohu aj pri prekonávaní výpadkov spôsobených prerušovanou dodávkou elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov, pričom dôležitú úlohu to môže zohrávať pri transformácii energetiky. Zemný plyn, ktorý má z fosílnych palív najnižšiu uhlíkovú stopu, je jednoznačne prioritnou voľbou v prípade, ak je energia z obnoviteľných zdrojov alebo jadrová energia nevhodná alebo nie je k dispozícii.

5.4. Na druhej strane sa tvrdí, že ak by sa rozšírením kapacity dodávok zemného plynu zvýšila závislosť od dodávok zemného plynu z jednej krajiny (Ruska), ktorej záujmy sa môžu zásadne líšiť od záujmov EÚ a ktorá by mohla využívať dodávku plynu ako prostriedok nátlaku v hospodárskej a zahraničnej politike, zraniteľnosť Európy by sa tým mohla ešte zvýšiť. Hospodárske a politické záujmy jednotlivých členských štátov sú v tejto otázke do určitej miery vo vzájomnom rozpore a ťažko povedať, ako bude možné tieto dva výklady v krátkodobom až strednodobom horizonte zosúladiť.

5.5. Po dôkladnej úvahe výbor dospel k názoru, ktorý už v uplynulých rokoch vyjadril vo viacerých svojich stanoviskách, najmä tých, ktoré sa týkali zriadenia a fungovania energetickej únie, že len prostredníctvom účinného a dohodnutého mechanizmu riadenia sa podarí dosiahnuť dohodnuté ciele EÚ v oblasti klímy a energetickej bezpečnosti. To zahŕňa aj zmiernenie rizika nadmernej závislosti od jedného dodávateľa energie.

5.6. Cieľom smernice je riešiť legislatívne nejasné oblasti a zabezpečiť, aby sa uplatňovali pravidlá a zásady jednotného trhu a aby sa neregulovaná oblasť dostala do pôsobnosti právnych predpisov EÚ, pričom Európska komisia by sa väčšmi angažovala pri skúmaní otázok spoločného záujmu.

5.7. Cieľom navrhovaných zmien smernice o vnútornom trhu s plynom je zabezpečiť, aby sa v jurisdikcii EÚ základné zásady právnych predpisov EÚ v oblasti energetiky, ako je prístup tretích strán, regulácia sadzieb, oddelenie vlastníctva a transparentnosť, uplatňovali na prepojenia plynovodov EÚ s plynovodmi tretích krajín. V tejto súvislosti je výbor presvedčený, že potrebné zmeny smernice o vnútornom trhu s plynom by sa mali prijať bezodkladne a nemali by ponechať žiadnu právnu neistotu, pokiaľ ide o plnú uplatniteľnosť práva EÚ na existujúce a plánované prepojenia.

5.8. Výbor zastáva názor, že akékoľvek výnimky z uplatňovania hlavných ustanovení smernice by mali byť striktné obmedzené a časovo ohraničené (napr. maximálne na desať rokov) a mali by sa udeľovať len v mimoriadnych prípadoch na základe komplexného posúdenia, ktoré vykoná Komisia, aby sa zaistilo, že žiadne výnimky nebudú v rozpore s cieľmi energetickej únie a nebudú mať negatívny vplyv na hospodársku súťaž a účinné fungovanie vnútorného trhu Únie s plynom alebo na bezpečnosť dodávok plynu v Únii.

V Bruseli 19. apríla 2018

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Luca JAHIER
