

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/73/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego

(2018/C 361/09)

Sprawozdawca:	Mauro D'ATTIS (IT/EPL), członek rady gminy Roccafronata (Messina)
Dokument źródłowy:	Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/73/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego
	COM(2017) 660 final

I. ZALECANE POPRAWKI

Poprawka 1

Motyw 3

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Niniejsza dyrektywa ma na celu usunięcie pozostałych przeszkód, które utrudniają zakończenie tworzenia rynku wewnętrznego gazu ziemnego, wynikających z niestosowania zasad rynku unijnego do gazociągów do i z państw trzecich. Zmiany wprowadzone niniejszą dyrektywą zagwarantują, że zasady mające zastosowanie do gazociągów przesyłowych, które łączą dwa państwa członkowskie lub większą ich liczbę, będą miały również zastosowanie do znajdujących się na terytorium Unii gazociągów do i z państw trzecich. Zapewni to spójność ram prawnych w Unii, a jednocześnie pozwoli uniknąć zakłóceń konkurencji na wewnętrznym rynku energii w Unii. Zwiększy to również przejrzystość i zapewni uczestnikom rynku, w szczególności inwestorom w infrastrukturę gazową i użytkownikom sieci, pewność prawa co do obowiązującego systemu prawnego.</p>	<p>Niniejsza dyrektywa ma na celu usunięcie ewentualnych pozostałych przeszkód, które utrudniają zakończenie tworzenia rynku wewnętrznego gazu ziemnego, wynikających z niestosowania zasad rynku unijnego do gazociągów do i z państw trzecich. Zmiany wprowadzone niniejszą dyrektywą zagwarantują, że zasady mające zastosowanie do gazociągów przesyłowych, które łączą dwa państwa członkowskie lub większą ich liczbę, będą miały również zastosowanie do znajdujących się na terytorium Unii gazociągów do i z państw trzecich, w tym na wodach terytorialnych i w wyłącznych strefach ekonomicznych państw członkowskich. Zapewni to spójność ram prawnych w Unii, a jednocześnie pozwoli uniknąć zakłóceń konkurencji na wewnętrznym rynku energii w Unii. Zwiększy to również przejrzystość i zapewni uczestnikom rynku, w szczególności inwestorom w infrastrukturę gazową i użytkownikom sieci, pewność prawa co do obowiązującego systemu prawnego.</p>

Uzasadnienie

Komitet Regionów uważa, że zgodnie z zasadami konieczności, proporcjonalności i pomocniczości, a także w świetle ogólnego celu UE dotyczącego bezpieczeństwa dostaw gazu rozszerzenie przepisów trzeciej dyrektywy nie powinno być ograniczone do przypadków, w których jest ono uważane za absolutnie konieczne.

Zalecana poprawka 2

Motyw 4

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Biorąc pod uwagę dotychczasowy brak szczególnych przepisów unijnych mających zastosowanie do gazociągów do i z państw trzecich, państwa członkowskie powinny być uprawnione do przyznawania odstępstw od niektórych przepisów dyrektywy 2009/73/WE w odniesieniu do gazociągów, które zostały wybudowane przed datą wejścia w życie niniejszej dyrektywy. Odpowiednia data stosowania modeli rozdziału innych niż rozdział własnościowy powinna zostać dostosowana w odniesieniu do gazociągów do i z państw trzecich.</p>	<p>Biorąc pod uwagę dotychczasowy brak szczególnych przepisów unijnych mających zastosowanie do gazociągów do i z państw trzecich, państwa członkowskie powinny być uprawnione do przyznawania odstępstw od niektórych przepisów dyrektywy 2009/73/WE w odniesieniu do gazociągów, które zostały wybudowane przed datą wejścia w życie niniejszej dyrektywy. Każde takie odstępstwo jest zatwierdzone przez Komisję. Odpowiednia data stosowania modeli rozdziału innych niż rozdział własnościowy powinna zostać dostosowana w odniesieniu do gazociągów do i z państw trzecich.</p>

Uzasadnienie

Nie wymaga uzasadnienia.

Zalecana poprawka 3

Artykuł 1

Punkt 1

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>1) art. 2 pkt 17 otrzymuje brzmienie:</p> <p>„17. połączenie wzajemne» oznacza linię przesyłową, która przekracza granicę między państwami członkowskimi lub między państwami członkowskimi a państwami trzecimi do granicy jurysdykcji Unii;”;</p>	<p>1) art. 2 pkt 17 otrzymuje brzmienie:</p> <p>„17. połączenie wzajemne» oznacza linię przesyłową, która przekracza granicę między państwami członkowskimi lub – wyłącznie tam, gdzie stała dzienna techniczna zdolność ogólnej infrastruktury łączącej Unię Europejską z państwami trzecimi, z których pochodzi stosowna infrastruktura (ukończona po terminie przyjęcia niniejszej dyrektywy) zgodnie z certyfikacją Agencji, przekracza już (lub wspólnie ze zdolnością stosownej nowej infrastruktury) 40 % całej stałej dziennej zdolności technicznej infrastruktury (w tym terminali LNG w Unii Europejskiej) łączącej Unię Europejską lub odpowiednią grupę ryzyka określonej w załączniku I do rozporządzenia (UE) 2017/1938 z państwami trzecimi zgodnie z certyfikacją Agencji – między państwami członkowskimi a państwem trzecim;”;</p>

Uzasadnienie

Zgodnie z motywem 3. 40 % jest zazwyczaj stosowanym progiem umożliwiającym przyjęcie pozycji dominującej (domniemanie wzruszalne) zgodnie z praktyką Komisji, co potwierdzają europejskie sądy. Ponadto podejście to jest również bardziej zgodne z art. 192 ust. 2 akapit drugi oraz art. 3 ust. 2 TFUE, jeżeli chodzi o różne kompetencje Komisji Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie energii, oraz z zasadą pomocniczości. Grupy ryzyka określone w załączniku I do rozporządzenia (UE) 2017/1938 są elementem unijnego systemu bezpieczeństwa dostaw gazu, ponieważ ich celem jest eliminowanie głównych transnarodowych zagrożeń. Projekt Nord Stream może mieć wpływ zwłaszcza na dwie grupy ryzyka (Ukraina i Białoruś).

Zalecana poprawka 4

Artykuł 1

Punkt 4

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>4) w art. 36 wprowadza się następujące zmiany: a) w ust. 3 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „W przypadku gdy dana infrastruktura znajduje się w jurysdykcji państwa członkowskiego i jednego państwa trzeciego (lub kilku państw trzecich), krajowy organ regulacyjny konsultuje się z właściwymi organami państw trzecich przed przyjęciem decyzji.”; b) w ust. 4 akapit drugi dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „W przypadku gdy dana infrastruktura znajduje się w jurysdykcji jednego państwa trzeciego lub większej ich liczby, krajowe organy regulacyjne państw członkowskich konsultują się z właściwymi organami państw trzecich przed przyjęciem decyzji w celu zapewnienia spójnego stosowania przepisów niniejszej dyrektywy w odniesieniu do danej infrastruktury do granicy jurysdykcji Unii.”;</p>	<p>4) w art. 36 wprowadza się następujące zmiany: a) w ust. 1 lit. a) otrzymuje brzmienie: „a) inwestycja musi zwiększyć konkurencję w zakresie dostaw gazu i bezpieczeństwa dostaw z uwzględnieniem struktury odpowiadającej oferty oraz dostępu do gazociągów eksportowych/importowych w takich państwach trzecich w wypadku infrastruktury do państw trzecich i z nich; b) w ust. 3 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „W przypadku gdy dana infrastruktura znajduje się w jurysdykcji państwa członkowskiego i jednego państwa trzeciego (lub kilku państw trzecich), krajowy organ regulacyjny konsultuje się z właściwymi organami państw trzecich przed przyjęciem decyzji.”; c) w ust. 4 akapit drugi dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „W przypadku gdy dana infrastruktura znajduje się w jurysdykcji jednego państwa trzeciego lub większej ich liczby, krajowe organy regulacyjne państw członkowskich konsultują się z właściwymi organami państw trzecich przed przyjęciem decyzji w celu zapewnienia spójnego stosowania przepisów niniejszej dyrektywy w odniesieniu do danej infrastruktury do granicy jurysdykcji Unii.”;</p>

Uzasadnienie

Powyzsza poprawka ma na celu umożliwienie lepszego i bardziej szczegółowego uwzględnienia – na etapie rozważenia możliwości przyznania odstępstwa – również czynników (towar/zdolność) występujących za granicą istotnych dla kontroli infrastruktury importowej/eksportowej zgodnie z art. 36. tzn. istnienia pozycji dominującej na poziomie dostaw/transportu.

Zalecana poprawka 5

Artykuł 1

Punkt 7

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>7) w art. 49 dodaje się ust. 9 w brzmieniu: „W odniesieniu do gazociągów do i z państw trzecich wybudowanych przed dniem [PO: data wejścia w życie niniejszej dyrektywy] państwa członkowskie mogą postanowić o zastosowaniu odstępstwa od art. 9, 10, 11 i 32 oraz art. 41 ust. 6, 8 i 10 w odniesieniu do odcinków gazociągów między granicą jurysdykcji Unii a pierwszym punktem połączenia międzysystemowego, pod warunkiem że odstępstwo to nie będzie miało szkodliwego wpływu na konkurencję, skuteczne funkcjonowanie rynku wewnętrznego gazu ziemnego w Unii Europejskiej ani bezpieczeństwo dostaw w Unii. Odstępstwo to jest ograniczone w czasie i może podlegać warunkom, które przyczyniają się do osiągnięcia wyżej wymienionych warunków. Jeżeli dany gazociąg znajduje się w jurysdykcji więcej niż jednego państwa członkowskiego, państwo członkowskie, w którego jurysdykcji znajduje się pierwszy punkt połączenia międzysystemowego, podejmuje decyzję w sprawie odstępstwa w odniesieniu do tego gazociągu. Państwa członkowskie publikują każdą decyzję w sprawie odstępstwa zgodnie z niniejszym ustępem w terminie jednego roku od daty wejścia w życie niniejszej dyrektywy.”.</p>	<p>7) w art. 49 dodaje się ust. 9 w brzmieniu: „W odniesieniu do gazociągów do i z państw trzecich wybudowanych przed dniem [PO: data wejścia w życie niniejszej dyrektywy] państwa członkowskie mogą postanowić o zastosowaniu odstępstwa od art. 9, 10, 11 i 32 oraz art. 41 ust. 6, 8 i 10 w odniesieniu do odcinków gazociągów między granicą jurysdykcji Unii a pierwszym punktem połączenia międzysystemowego, pod warunkiem że odstępstwo to nie będzie miało szkodliwego wpływu na konkurencję, skuteczne funkcjonowanie rynku wewnętrznego gazu ziemnego w Unii Europejskiej ani bezpieczeństwo dostaw w Unii. Odstępstwo jest ograniczone w czasie, przestaje obowiązywać najpóźniej do dnia ... [3 lata po wejściu w życie niniejszej dyrektywy zmieniającej], i podlega warunkom, które przyczyniają się do osiągnięcia wyżej wymienionych warunków. Jeżeli dany gazociąg znajduje się w jurysdykcji więcej niż jednego państwa członkowskiego, państwo członkowskie, w którego jurysdykcji znajduje się pierwszy punkt połączenia międzysystemowego, podejmuje decyzję w sprawie odstępstwa w odniesieniu do tego gazociągu. Decyzja jest niezwłocznie zgłaszana przez właściwy organ do Komisji wraz ze wszystkimi istotnymi informacjami, które jej dotyczą. W ciągu 2 miesięcy od powiadomienia Komisja może podjąć decyzję zobowiązującą państwo członkowskie do zmiany lub cofnięcia decyzji o przyznaniu odstępstwa. Państwa członkowskie publikują każdą decyzję w sprawie odstępstwa zgodnie z niniejszym ustępem w terminie jednego roku od daty wejścia w życie niniejszej dyrektywy.”.</p>

Uzasadnienie

Ze względów bezpieczeństwa ważne jest, aby wyznaczyć wyraźną datę graniczną stosowania odstępstw.

II. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Przypomina, że władze lokalne i regionalne mają w wielu przypadkach kluczowe kompetencje w zakresie zaopatrzenia w energię lub jej dystrybucji, a także w zakresie ochrony środowiska i planowania, w zakresie wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw energii oraz jako interlokutorzy obywateli, przedsiębiorstw i organów krajowych w kwestii zaopatrzenia w energię.

2. Stwierdza, że zaopatrzenie w odpowiednią ilość gazu ziemnego po rozsądnej cenie przez rzetelnych dostawców za pomocą nowoczesnej, bezpiecznej i odpornej infrastruktury importowej stanowi podstawę zrównoważonego poziomu życia społeczności lokalnych i regionalnych, a także niezbędne źródło zasobów dla przedsiębiorczości, która przyczynia się do zagwarantowania pracy i godności członkom tych społeczności. Stwierdza ponadto, że Unia Europejska zobowiązała się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 80–95 % poniżej poziomów z 1990 r. do roku 2050, zgodnie z przyjętymi celami polityki UE ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Plan działania w zakresie energii do roku 2050 (COM(2011) 885 final).

3. Przypomina, że zapotrzebowanie UE na pochodzący z importu gaz ziemny ma się jeszcze zwiększyć w nadchodzących latach, gdyż z jednej strony wzrośnie popyt wewnętrzny, a z drugiej strony ma się zmniejszyć produkcja UE. Podkreśla, że takie projekty infrastrukturalne jak Nord Stream 2, zapewniające pojedynczemu dostawcy dostęp do ponad 40 % zdolności importowych UE lub odpowiedniej grupy ryzyka określonej w załączniku I do rozporządzenia (UE) 2017/1938, zagrażają bezpieczeństwu energetycznemu i rozwojowi rynku wewnętrznego. W celu ograniczenia zagrożeń konieczna jest pełna zgodność z wymogami dyrektywy gazowej, w szczególności w odniesieniu do dostępu stron trzecich, rozdzielania elementów działalności oraz przejrzystych, niedyskryminujących i odzwierciedlających koszty taryf.
4. Podkreśla, że trwa proces rozwoju rynku wewnętrznego gazu ziemnego w UE, co jest zależne od decyzji wpływających na poprawienie płynności rynków towarowych, zróżnicowania jego źródeł, a także rozwinięcia zdolności importowych, tak by obniżyć również poziom cen gazu ziemnego dla obywateli społeczności lokalnych i regionalnych.
5. Odnotowuje, że rynek gazu ziemnego cechuje się dużą współzależnością między rynkiem towarowym a rynkiem zdolności wytwórczych: na obu rynkach działa ten sam popyt podmiotów przesyłających, które zapewniają połączenie między miejscami pochodzenia dostaw (złoża w UE i poza UE oraz terminale skraplania skroplonego gazu ziemnego) a powiązany popytem lokalnym UE.
6. Podkreśla zatem, że biorąc pod uwagę cechy rynku związanego z rozwojem właściwej infrastruktury unii energetycznej, której celem jest zapewnienie konkurencyjnej, bezpiecznej i zrównoważonej (niskoemisyjna Europa w 2050 r.) energii zgodnie z zasadą wolnego rynku i zasadą solidarności, należy starannie przemyśleć wprowadzenie nowych przepisów, uwzględniając przy tym długoterminowe, a nie doraźne cele.
7. Uściśla, że jest to tym bardziej konieczne w świetle wpływu pod względem inwestycji i inicjatyw przemysłowych, wywieranego na społeczności lokalne i regionalne na obszarach UE, na które doprowadzane są gazociągi z krajów trzecich.
8. Przypomina, że wpływ na środowisko może również dotyczyć społeczności lokalnych i regionalnych, choć do gazociągów podmorskich mają zastosowanie rygorystyczne przepisy unijne i międzynarodowe dotyczące ochrony środowiska, w tym konwencja z Espoo, a wypadkowość struktur gazu ziemnego – w porównaniu z inną infrastrukturą energetyczną – jest szczególnie niewielka.

Zalecenia szczegółowe

9. Podkreśla, że do osiągnięcia w takich warunkach wspomnianych powyżej celów UE potrzebuje: (i) gazu spoza UE (obecnych, a także przyszłych potencjalnych dostawców, do połączenia z którymi należy zachęcać); oraz (ii) niezależności od konkretnych producentów lub krajów, zważywszy że każda inicjatywa legislacyjna musi uwzględniać oba obiektywne zobowiązania.
10. Ponownie podkreśla swoje stanowisko⁽²⁾, zgodnie z którym nowe projekty energetyczne w Europie powinny koncentrować się na dywersyfikacji źródeł energii i nie powinny osłabiać statusu krajów tranzytowych, w tym państw objętych europejską polityką sąsiedztwa.
11. Odnotowuje, że chociaż niektóre z ostatnich inicjatyw infrastrukturalnych w zakresie importu gazu ziemnego, zwłaszcza Nord Stream 2, przyczyniają się do rozwoju dróg dostaw, to mogą stanowić problem z punktu widzenia bezpieczeństwa dostaw niektórych innych państw członkowskich, zwłaszcza w niektórych społecznościach lokalnych i regionalnych. Sygnalizuje, że problemy te należy rozwiązać na podstawie zasady solidarności oraz rynku wewnętrznego na poziomie UE i na poziomie regionalnym, a także na podstawie oceny ryzyka, zarówno w kategoriach bezpieczeństwa dostaw, jak i w kategoriach bezpieczeństwa samych instalacji podlegających odpowiednim przepisom unijnym.
12. Przypomina, jakie obawy wzbudziło w związku z tym umocnienie pozycji dominującej niektórych dostawców gazu ziemnego spoza UE, czemu towarzyszyły nieprawidłowości cenowe, oraz wynikające z inicjatyw takich jak Nord Stream 2 zagrożenie dla niezbędnej dywersyfikacji przez Unię Europejską źródeł energii spoza UE.
13. Docenia zatem omawianą inicjatywę legislacyjną zapoczątkowaną przez Komisję, a zarazem wskazuje na znaczenie niezbędnej oceny skutków, zgodnie z Porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa⁽³⁾.

⁽²⁾ CIVEX-VI/011.

⁽³⁾ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1).

14. Uściśla, że rozwiązania powinny niemniej zawsze uwzględniać całościowy interes UE, który ma nadal nadrzędne znaczenie dla wszystkich państw członkowskich, i ustanowienie unii energetycznej oraz konieczność przestrzegania nie tylko zasady solidarności, lecz również zasad proporcjonalności i pomocniczości, z których ta druga zdaniem senatu jednego z państw członkowskich UE jest w tym wypadku zagrożona.

15. Odnotowuje, że z tej perspektywy, uwzględniając wspomniane powyżej powiązanie zdolności wytwórczych (infrastruktura importowa) z towarem (gaz ziemny), należy dać pierwszeństwo rozwiązaniom zachęcającym do inwestycji w nowe struktury importowe (na przykład ze źródeł morskich od Bliskiego Wschodu w stronę Grecji, które mogą się przyczynić do zróżnicowania źródeł dostaw dla państw członkowskich Europy Południowo-Wschodniej) czy też utrudniającym zarządzanie już istniejącymi strukturami, gdyż może to mieć paradoksalny skutek w postaci zwiększenia zależności UE od obecnych dostawców, zmniejszając możliwości importu.

16. Podkreśla, że przyjęcie opisanego powyżej podejścia, które nie zniechęca do nowych inwestycji i nie nakłada zbędnych dodatkowych obciążeń na zarządzanie istniejącą infrastrukturą importową, pomogłoby złagodzić obawy dotyczące ewentualnego negatywnego i niezamierzonego wpływu proponowanej dyrektywy na rynek i operatorów, jak to ogłoszono podczas konsultacji zainicjowanych przez Komisję.

17. Przypomina szczególnie, że w tej kwestii stowarzyszenie Eurogas, będące organizacją zainteresowanych stron, ubolewało z powodu: (i) wpływu mocy wstecznej wniosku z punktu widzenia bezpieczeństwa już zrealizowanych inwestycji (wobec ram prawnych i czasowych, które zostałyby zmodyfikowane *ex post*) w obecną infrastrukturę oraz uzasadnionych oczekiwań inwestorów; (ii) trudności prawnych (wynikających z prawa międzynarodowego) oraz politycznych z renegocjacją obecnych umów międzyrządowych z państwami trzecimi bez ich zgody; oraz (iii) zagrożeń z punktu widzenia przyszłego bezpieczeństwa dostaw w UE, które to zagrożenia mogą wynikać z powyższych problemów oraz trudności dotyczących nowych gazociągów.

18. W świetle powyższych uwag oraz zasad solidarności, proporcjonalności i pomocniczości w ich nierozdzielnej całości uważa, że należy zaproponować poprawki, które: (i) umożliwiłyby instytucjom UE uniknąć problemów, które w niektórych państwach mogą wynikać z inicjatyw infrastrukturalnych innych państw członkowskich, gdzie skutkiem może być wzmocnienie dominującej pozycji lub ograniczenie dywersyfikacji źródeł spoza UE, lub rozwiązywać takie problemy, o czym mowa w punkcie 10 powyżej; (ii) chroniłyby przed ryzykiem niepewności dostaw dla całej UE; oraz (iii) byłyby zgodne z ramami prawnymi obowiązującymi w UE i zobowiązaniami międzynarodowymi.

19. Wnosi w związku z tym, by w odniesieniu do zasięgu terytorialnego wniosku dotyczącego dyrektywy ramowej wodnej Komisja zweryfikowała zgodność (i tym samym ukierunkować ten zasięg) z postanowieniami Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS).

20. Podkreśla, że opisane powyżej podejście umożliwia jednomyślne pogodzenie należytych reakcji politycznych z koniecznością poszanowania wewnętrznych i międzynarodowych wymogów prawnych w dziedzinie przepływów finansowych (UNCLOS, WTO, przepisy w dziedzinie ochrony inwestycji).

21. Podkreśla wysiłki, jakie KR zamierza podjąć w celu znalezienia wspólnych rozwiązań dla tych problemów, odgrywając postulowaną w tej kwestii rolę, i ma nadzieję, że inne instytucje UE podejmą te same starania, oraz wzywa je do bezzwłocznego przyjęcia zmienionej dyrektywy.

Bruksela, dnia 16 maja 2018 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów