

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ и за отмяна на Регламент (ЕС) № 994/2010“**

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

(2016/C 487/11)

Докладчик: **Graham WATSON**

|   |   |
|---|---|
| Консултация   | Европейска комисия: 16.9.2016 г.<br>Европейски парламент: 7.3.2016 г.<br>Съвет на Европейския съюз: 9.3.2016 г. |
| Правно основание  | член 194 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)                                   |
| Компетентна секция  | „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“   |
| Приемане от секцията                                      | 7.9.2016 г.   |
| Приемане на пленарна сесия                                | 22.9.2016 г.  |
| Пленарна сесия №  | 519   |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 133/4/9   |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Политиката на ЕС за сигурност на доставките на газ успя донякъде да насърчи държавите членки да подхождат към този въпрос солидарно и от гледна точка на споделената сигурност. Независимо от това повечето въпроси на енергийната политика все още се разглеждат предимно като национален интерес. За да се постигне сигурността, която очакват европейците, към енергийните доставки трябва да се подхожда по по-последователен начин на равнището на ЕС.

1.2. В регулирането на равнището на ЕС трябва да се отчита по-широкият контекст на глобалните усилия за смекчаване на изменението на климата с амбициозните цели, определени в Споразумението от Париж, стратегията на ЕС за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата, както и различните точки на геополитическо напрежение в Европа и в световен мащаб, включително движението на бежанците, кризите по границите на Европа, включително настъпилите неотдавна събития в Украйна, Турция, Либия и Грузия, както и надигания се регионализъм, който застрашава европейската интеграция.

1.3. За да се гарантира сигурността на доставките на газ в Европа, са необходими значителни инвестиции. Важен момент е, че те идват предимно от частни източници. Печалбите в нефтената и газовата промишленост са такива, че не би трябвало да съществува необходимост от публична подкрепа. Необходима е предвидима и надеждна политическа рамка, за да се осигури доверието на инвеститорите и, съответно, стабилни и надеждни доставки на газ.

1.4. Целта на предложениния регламент е да предотвратява кризи, свързани с доставките на газ, като тези през 2006 и 2009 г. По-голямата част от търсенето на газ е за целите на отоплението на сгради. Широко прилагана програма за саниране на сгради с цел повишаване на енергийната им ефективност, както се предлага в Директивата относно енергийните характеристики на сградите (2010/31/ЕС) и Директивата за енергийната ефективност (2012/27/ЕС), особено ако е насочена към сградите, които се отопляват на газ, ще доведе до значителен спад в търсенето на газ, особено през зимните месеци, когато настъпиха предходните кризи.

1.5. Природният газ остава важен преходен източник на енергия и допринася в значителна степен за намаляването на емисиите на парникови газове, химикали и опасни токсични вещества като прахови частици ПЧ<sub>10</sub> и ПЧ<sub>2,5</sub>. Тъй като показателите му по отношение на нивото на емисиите са значително по-ниски от тези за въглищата, по-голям дял на природния газ в енергийния микс на държавите членки е от особено значение за подобряването на качеството на въздуха, а оттам и на здравето на гражданите на държавите членки и техните съседи. Трябва обаче да се ускори преходът към нисковъглеродна икономика, а политиката в областта на доставките на газ трябва да отчита този аспект.

1.6. Потребителите на енергия могат да играят важна роля в разработването и управлението на предлагането. Методите за активизиране на потребителите следва да бъдат разработени в сътрудничество със самите потребители, включително посредством иновативно използване на информационните и комуникационните технологии (ИКТ). Енергийната бедност следва да бъде преодолявана главно чрез мерки на социалната политика. Те следва да включват специални национални планове за стимулиране на инвестициите в програми за саниране на сгради, както е предвидено в член 4 от Директивата относно енергийната ефективност (2012/27/ЕС), като дават приоритет на енергийно бедни и уязвими потребители и насърчават сътрудничеството между социалните партньори.

1.7. Съчетано с ускоряването на електрификацията, разгръщането на възобновяемите източници на енергия може действително да намали потреблението на газ в ЕС и оттам и вноса. Колкото по-бързо се възприемат възобновяемите енергийни източници, толкова по-малко значение ще имат външните политики на ЕС за осигуряването на доставките на газ. Комитетът отправя искане към Комисията да предостави оценка за точността на съответствието между прогнозите за потреблението на природен газ в ЕС, сигурността на доставките на газ в ЕС, развитието на възобновяемите енергийни източници и повишаването на енергийната ефективност във всички сектори.

## 2. Въведение (основно съдържание на предложението на Комисията)

2.1. С оглед на икономическите смущения и затрудненията, изпитвани от домакинствата, предизвиквани от прекъсването на доставките на газ, Европейската комисия се стреми да надгражда върху предходната работа на ЕС с цел гарантиране на по-голяма взаимосвързаност на инфраструктурата за доставки на газ и по-голяма солидарност между държавите членки по отношение на желанието им да споделят тежестта на прекъсванията.

2.2. С проекта на регламент се адаптира към актуалните условия важна политика в рамките на действията на Съюза за създаване на Европейски енергиен съюз (COM(2015) 80 final). Енергийният съюз трябва да се вписва в контекста на ангажмента на ЕС да предприеме действия за спиране и по възможност обръщане на изменението на климата, предизвикано от човешка дейност в резултат от изгарянето на изкопаеми горива.

2.3. Проектът на регламент има за цел да гарантира въвеждането от всички държави членки на подходящи инструменти за подготовка и справяне с последиците от недостиг на газ в резултат на прекъсване на доставките или изключително голямо търсене.

2.4. За изпълнението на тази цел той предлага по-силна регионална координация, като някои принципи и стандарти се определят на равнището на ЕС. Предлаганият подход предвижда държавите членки да си сътрудничат тясно в рамките на своите региони при провеждането на регионални оценки на риска. Рисковете, установени чрез регионалните оценки на риска, ще се решават в регионалните превантивни планове за действие и планове за действие при извънредни ситуации, които трябва да бъдат подложени на партньорска проверка и одобрени от Комисията.

2.5. С цел да се гарантират изчерпателността и взаимната съгласуваност на оценките на риска и плановете, в регламента са определени задължителни образци, изброяващи аспектите, които трябва да се вземат предвид при провеждане на оценката на риска и при изготвяне на плановете.

2.6. С регламента също така се подобрява прилагането на стандарта за доставки по отношение на защитените клиенти (главно битовите потребители) и стандарта за инфраструктурата (възможност за доставяне на газ дори ако най-голямата инфраструктура не е на разположение). Той дава възможност за постоянен двупосочен капацитет. И накрая, с него се предлага да се въведат допълнителни мерки за прозрачност по отношение на договорите за доставка на газ, тъй като тези договори може да засегнат сигурността на доставките в ЕС.

2.7. Необходимостта от действия на равнището на ЕС е оправдана, като се има предвид фактът, че националните подходи водят до неоптимални мерки и същевременно изострят последиците от дадена криза. Мярката, предприета в една държава, може да предизвика недостиг на газ в съседните държави.

2.8. Въпреки че функциониращите пазари са жизненоважни за гарантирането на сигурността на доставките на газ, добре координираните мерки, предприемани от държавите членки, особено в случай на извънредна ситуация, могат значително да повишат сигурността на доставките. Това се отнася за по-добрата координация не само на националните мерки за смекчаване на последиците в случай на извънредна ситуация, но и за националните превантивни мерки, като например предложения за по-добра координация на националните политики във връзка със съхранението или с ВПГ (COM(2016) 49 final), които могат да бъдат от стратегическо значение в някои региони.

2.9. Мониторинговият доклад на Агенцията за сътрудничество на енергийните регулатори от 2014 г. показва, че все още има сериозни поводи за опасения, що се отнася до сътрудничеството между държавите членки (предприеманите от тях мерки, предимно на национално равнище, не са подходящи за разрешаване на проблемите, свързани с доставките на газ); освен това проведенят през лятото на 2014 г. стрес тест (COM(2014) 654 final) показва, че едно сериозно прекъсване на доставките на газ от изток все пак би оказало сериозно въздействие в целия ЕС.

### 3. Общи бележки

3.1. Основната трудност във връзка с това предложение за регламент не е неговият текст, а неговият контекст. Въпреки че в Рамковата стратегия на ЕС за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата (COM(2015) 80 final) се говори с почти месиански тон за необходимостта от борба срещу изменението на климата, настоящият проект на регламент, независимо от съгласуваността му с предходните разпоредби относно сигурността на газовите доставки, не е напълно съгласуван с целите на рамковата стратегия.

3.2. Много учени климатолози твърдят, че за да има разумен шанс за ограничаване на повишаването на температурата на планетата с 2 °C, до 2050 г. трябва да сведем емисиите на парникови газове почти до нулата. За ограничаване на затоплянето до 1,5 °C това трябва да се случи дори по-рано. За премахването на около 4 611 милиона тона еквивалент на въглероден диоксид, които например сме изпуснали в атмосферата през 2013 г., трябва да отговорим на търсенето на първична енергия в ЕС (което се равнява на 1 567 милиона тона нефтен еквивалент (Mtoe) през 2013 г.) с чиста електроенергия. Над две трети от емисиите идват от изкопаеми горива, които са движещата сила на нашата промишлена цивилизация, и тези изкопаеми горива трябва да се заменят.

3.3. Природният газ остава важен преходен източник на гориво и допринася за това ЕС да намали емисиите на парникови газове от твърди горива, особено в страните, в които въглищата са преобладаващ източник за енергопроизводството. Трябва обаче да се ускори преходът към енергийни източници с ниски и дори без никакви емисии на въглерод. Това е изискване за постигането на дългосрочната цел за ограничаване на повишението на глобалната средна температура до 1,5 °C, както е определена в Споразумението от Париж, което трябва да се отчита от политиката за доставка на газ. Това следва да бъде отразено в оценките на риска, които трябва да извършат държавите членки. За насърчаване на ефективни инвестиции и установяване на рамката за устойчива енергийна система е необходимо по-добро съгласуване между политиката на ЕС за доставка на газ и измеренията на енергийния съюз, по-специално напълно интегриран европейски енергиен пазар, повишаване на енергийната ефективност и декарбонизация.

3.4. Пет години след приемането на Регламент (ЕС) № 994/2010 сигурността на доставките на газ продължава да бъде много актуален въпрос, особено като се има предвид съществуващото напрежение между Украйна и Русия. На национално равнище и на равнището на ЕС се полагат усилия за повишаване на сигурността на доставките на газ през зимата на 2016—2017 г. и след това. Обаче съществено отражение върху търсенето на газ би оказало полагането на сериозни усилия за подобряване на енергийните характеристики на сградите посредством изолация, като се даде приоритет на сградите, отоплявани с газ.

3.5. През 2013 г. природният газ измести твърдите горива и зае второ по значение място в ЕС, доставяйки 23,8 % от потребената първична енергия. Това помогна на ЕС да намали своите емисии на парникови газове. Но повишаването на дела на енергията, произвеждана от възобновяеми източници, е забележително: през 2013 г. 15 % от брутното крайно потребление на енергия в ЕС са били осигурени от възобновяеми източници, в сравнение с 8,3 % през 2004 г., което означава, че ЕС следва пътя към постигането на целта от 20-процентен дял енергия от възобновяеми източници. Между 2000 г. и 2013 г. брутната електроенергия, произведена от възобновяеми източници, се е увеличила над два пъти и представлява над една четвърт от цялата електроенергия през 2013 г.

3.6. Съчетано с ускоряването на електрификацията, разгръщането на възобновяемите източници на енергия може действително да намали потреблението на газ на ЕС и оттам и вноса. Колкото по-бързо се възприемат възобновяемите източници на енергия, толкова по-малко значение ще имат външните политики на ЕС за осигуряването на доставките на газ. От съществено значение е подобряването на координацията между прогнозите за потреблението на природен газ в ЕС, сигурността на доставките на газ в ЕС, развитието на възобновяемите енергийни източници и повишаването на енергийната ефективност във всички сектори.

3.7. От съществено значение за изграждането на енергиен съюз е страните от ЕС да координират политиките и дългосрочните стратегии за транспорта и доставката на всички видове горива. В предложението си Комисията предлага ЕС да се раздели на седем „региона“, в рамките на които да се провежда съгласувана политика. Това решение е в най-добрия случай преходен етап, тъй като скоро ще се наложи координиране на политиката на равнището на ЕС и в идеалния случай на следващ етап би трябвало да продължи с включването на договарящите страни от Енергийната общност, т.е. съседните държави, с които ЕС има споразумения в областта на енергетиката.

3.8. С оглед на повишаващата се конкуренция за енергийни доставки и необходимостта от диверсифициране на източниците на доставка, енергетиката трябва да продължи да заема важно място във външните политики на ЕС. Те трябва да бъдат насочени във все по-голяма степен към осигуряване на доставки на енергия от възобновяеми източници, по-специално посредством утвърдени технологии като производството на слънчева и вятърна електроенергия, за да се допълнят доставките от местното производство на енергия от възобновяеми източници.

3.9. Новото управление на енергийната политика трябва да осигурява съгласуваност между различните аспекти на енергийните доставки, както и изпълнението на целите на равнището на ЕС. Важен аспект от осигуряването на съгласуваност е провеждането на систематичен и структуриран диалог на ранен етап с гражданското общество, за да се гарантира широка осведоменост относно предизвикателствата, свързани с енергийната сигурност, сред организациите на гражданското общество и — което е най-важно — че създателите на политики в цяла Европа са запознати с опасенията, интересите, ресурсите и решенията, предлагани от гражданското общество и социалните партньори за справяне с тези предизвикателства и за постигане на целите на енергийната политика на ЕС. За тази цел ЕИСК активно насърчава идеята за европейски енергиен диалог и Комисията горещо приветства инициативата на ЕИСК.

3.10. Взаимното укрепване на външното и вътрешното измерение на енергийната политика, изложено в Плана за действие за дипломация в областта на енергетиката (EDAP), следва да бъде друг важен аспект на управлението на енергийната политика. ЕИСК вече призова за изготвянето и изпълнението на външна енергийна политика на ЕС с цел засилване на съществуващите и установяване на ново енергийно сътрудничество и диалог с важни държави и региони производители на енергия, транзитни държави и региони, съседни страни, както и ключови глобални и регионални стратегически партньори, с оглед засилване на диверсификацията на енергийните източници, доставки и маршрути на ЕС.

3.11. Външната енергийна политика на ЕС, включително политиката за доставки на газ, трябва да отчита широк геополитически контекст. ЕИСК вече е подчертавал, че търговските аспекти на проекта не бива да бъдат единствените фактори при вземането на решение, особено предвид тенденцията Русия да използва енергетиката като инструмент за геополитически цели. Сред факторите, които трябва да разгледа енергийната дипломация на ЕС, са политическата стабилност на страните по трасето на газопровода и тяхната уязвимост към външни политически влияния, социалните и екологичните показатели на дружествата, разработващи проекти, както и участието на руски дружества в проучването и производството. Оценката на нови проекти трябва да вземе предвид и тяхното въздействие върху енергийната сигурност на съседните държави. По отношение на Украйна, например, съществува риск проектите за отклоняване от нейната територия на транзита на газ да засегнат приходите ѝ, да възпрепятстват инвестициите за модернизация на мрежата и да премахнат възможностите за оказване на натиск при преговорите с Москва.

#### 4. Специфични бележки

4.1. ЕИСК приветства предложението на Комисията за общо определение на „защитени клиенти“.

4.2. ЕИСК посреща със задоволство концепцията за „споделена отговорност“ и „отговорност на три нива“ между предприятията за природен газ, държавите членки и ЕС във връзка със сигурността на доставките на газ, както и предложението Комисията да координира мерките при необходимост, за което беше отправен призив в предходно становище на ЕИСК <sup>(1)</sup>. Този подход е особено важен за гарантиране на прозрачността на договорите за доставка.

Освен това Комитетът счита, че е целесъобразно да се разграничат отговорностите и задачите на публичните органи, посочени в член 3, и тези на предприятията и частните дружества. Затова предлага нова формулировка, уточняваща, че:

— сигурността на доставките на газ е задача на компетентните органи на държавите членки и на Комисията, в рамките на техните съответни сфери на дейност и компетентност;

— предприятията за природен газ и индустриалните клиенти на газоснабдяването трябва да си сътрудничат и да прилагат мерките, приети от компетентните органи.

<sup>(1)</sup> ОВ С 339, 14.12.2010 г., стр. 49.

- 4.3. ЕИСК отбелязва критериите, предложени във връзка със състава на седемте „региона“ в рамките на ЕС. Най-малкото следва да се предвиди решение, позволяващо на държава членка да членува едновременно в повече от един „регион“.
- 4.4. ЕИСК отбелязва, че предложеният стандарт за инфраструктурата остава до голяма степен непроменен в сравнение с този в Регламента от 2010 г. Той приветства предложението за капацитет за двупосочен („обратен поток“) на междусистемните връзки между държавите членки.
- 4.5. Комитетът отбелязва, че стандартът за доставки до голяма степен остава непроменен в сравнение с този в Регламента от 2010 г. Той приветства изискването за оценка на въздействието преди въвеждането на каквито и да било нови непазарни мерки.
- 4.6. ЕИСК отбелязва предложението оценката на риска вече да се извършва на регионално равнище. Той приветства това като стъпка към деня, в който оценката на риска ще се извършва на равнището на ЕС. Той приветства образеца, предложен от Комисията, и счита, че процедурата на партньорска проверка е от значение в този контекст.
- 4.7. ЕИСК приветства предложенията за планове за действие в извънредни ситуации, процедури за управление на кризи и спешно реагиране.
- 4.8. ЕИСК приветства предложенията за прозрачност и солидарност между държавите членки, въз основа на проведените през лятото на 2014 г. стрес тестове, като подходящ осигурителен механизъм. По-специално Комитетът отбелязва със задоволство постигнатата договореност на Групата на високо равнище за свързаност на газопреносната система в Централна и Югоизточна Европа относно списък на приоритетни проекти, чието изпълнение ще даде на страните в региона достъп до най-малко три източника на газ, като по този начин се гарантират диверсификацията и сигурността на доставките.
- 4.9. ЕИСК приветства предложението за сътрудничество с трети страни, които са договорни партньори в рамките на Енергийната общност.
- 4.10. ЕИСК признава значението на предложението за постоянен мониторинг на мерките за гарантиране на сигурност на доставките на газ и настоятелно призовава Комисията да включи в тях необходимостта от постепенно прекратяване на използването на природен газ в полза на енергията от възобновяеми източници.
- 4.11. ЕИСК отбелязва предложените дерогации за Малта и Кипър и насърчава и двете страни, с оглед на благоприятните им климатични условия, да заемат водещо място в прехода от изкопаеми горива към възобновяеми енергийни източници при задоволяването на енергийните си нужди.

Брюксел, 22 септември 2016 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---