

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów naftowych

COM(2008) 775 wersja ostateczna/2 – 2008/0220 (CNS)

(2009/C 277/16)

Sprawozdawca: **Carmelo CEDRONE**

Dnia 10 grudnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 100 i 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów naftowych

COM(2008) 775 wersja ostateczna – 2008/0220 (CNS).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Carmelo CEDRONE.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 182 do 3 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. Komitet uważa, że, oprócz innych zalet, bardzo pozytywnym aspektem wniosku jest *uproszczenie obowiązującego prawa* w tej materii, gdyż w miejsce trzech obowiązujących przepisów proponuje się zaledwie jeden. Wniosek umożliwia również usprawnienie procedur administracyjnych w państwach członkowskich poprzez uzgodnienie obowiązku utrzymywania zapasów z wymogami Międzynarodowej Agencji Energii, MAE (w rzeczywistości to uzgodnienie nie jest tak istotne).

1.2. Wniosek uwzględnia i prawidłowo stosuje *zasadę pomocniczości* w odniesieniu do dóbr publicznych. Rynek wewnętrzny powinien zagwarantować możliwość, że w wypadku kryzysu światowego wszelkie zapasy wprowadzone do obrotu mogą być swobodnie zakupione przez wszelkie zainteresowane kraje bez względu na ich przynależność do Międzynarodowej Agencji Energii.

1.3. W obecnej sytuacji *koordynacja* byłaby przynajmniej najlepszym sposobem na utrzymanie wysokiego stopnia bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej w Unii Europejskiej i na doprowadzenie do przyjęcia wspólnych kryteriów.

1.4. Omawiany wniosek w sprawie dyrektywy ułatwia przyjęcie *szybkich i skuteczniejszych środków* w wypadku kryzysu, również w odniesieniu do powiązań istniejących dotychczas między systemami UE a MAE, gdyż uwzględnia realne potrzeby, które mogą pojawić się w sytuacji kryzysowej.

1.5. Komitet uważa, że konieczna jest *strategia całościowa*, której celem będzie osiągnięcie maksymalnej możliwej samowystarczalności energetycznej Unii.

1.6. Wniosek w sprawie dyrektywy podąża w tym kierunku, lecz jest jeszcze niewystarczający, aby osiągnąć ten cel.

1.7. Zdaniem Komitetu głównym problemem jest nie tyle prawo do własności zapasów, które mogłyby mieć bardzo poważne konsekwencje finansowe przynajmniej dla niektórych państw członkowskich Unii, lecz ich *kontrola*, która powinna być bardzo rygorystyczna, mieć charakter publiczny i najlepiej odbywać się na szczeblu europejskim.

1.8. Tak więc również przedsiębiorstwa mogą utrzymywać zapasy państwowe i interwencyjne pod warunkiem, że kontrola nad nimi pozostanie w ręku państw członkowskich lub, jeszcze lepiej, na szczeblu europejskim. Zgodnie z wnioskiem Komisji te zapasy państwowe miałyby się stać własnością publiczną wyłącznie wtedy, gdyby kontrola ta okazała się nieskuteczna.

1.9. Komitet uważa, że zobowiązanie do tworzenia *zapasów odpowiadających siedemdziesięciodniowemu zużyciu* byłoby odpowiedniejsze niż obowiązek tworzenia zapasów odpowiadających dziewięćdziesięciodniowemu przywozowi netto.

1.10. Można również dążyć do realizacji celu przekształcenia części zapasów handlowych w zapasy interwencyjne. Aby w Europie panowała rzeczywista solidarność, można wprowadzić zasadę szybkiego połączenia zapasów w wypadku kryzysu. Można na przykład rozważyć i zastosować zasadę „use it or lose it” („wykorzystaj albo strać”), która już jest w użyciu na europejskim rynku energetycznym.

1.11. Komitet wzywa Komisję do oceny możliwości ujednolicenia podatków (akcyzy) na zapasy ropy naftowej w różnych krajach.

2. Propozycje

2.1. Komitet wzywa Komisję do podjęcia *poważniejszych środków* dotyczących zapasów ropy naftowej, szczególnie w zakresie koordynacji i kontroli. Podobne działania są również konieczne w odniesieniu do zapasów gazu ziemnego.

2.2. Tak więc Unia, mając na uwadze realizację *jednolitego rynku energii*, musi wziąć na siebie większą odpowiedzialność.

2.3. Każde państwo członkowskie powinno zobowiązać swoje przedsiębiorstwa do utrzymywania niezbędnych zapasów na wypadek możliwego kryzysu oraz kontrolować wykonanie tego obowiązku.

2.4. Komisja natomiast powinna monitorować sytuację na szczeblu wspólnotowym. Jeśli któreś państwo członkowskie nie spełni tych wymogów, powinno zostać ukarane w formie nakazu stworzenia zapasów państwowych z własnych zasobów. Tak czy inaczej, finansowanie tych zapasów musi być możliwie jak najbardziej przejrzyste.

2.5. Bardziej korzystna jest sytuacja, gdy zarządzanie zapasami jest przede wszystkim w rękach prywatnych, ewentualnie towarzyszyć mu może utworzenie wewnętrznego funduszu kroczącego (który ułatwiłby wprowadzenie zapasów na rynek przez przedsiębiorstwa upoważnione przez państwo, przy jednoczesnym ograniczeniu strat finansowych), lecz powinno podlegać *ściślej kontroli władz publicznych*.

2.6. Komitet uważa jednak *zaangażowanie Unii* za sprawę pierwszorzędnej wagi, tak aby państwa członkowskie działały w warunkach równości szans i aby rzeczywiście został spełniony obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów oraz udostępniania ich, w razie konieczności, co najmniej jednemu państwu członkowskiemu.

2.7. Należy utworzyć *komitet koordynacji lub agencję*, wyposażone w faktyczne uprawnienia do działań lub, co byłoby jeszcze lepszym rozwiązaniem, skorzystać z Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki.

2.8. Komitet wzywa Komisję do sporządzania corocznego raportu dla Parlamentu Europejskiego w sprawie stanu zapasów.

3. Wprowadzenie

3.1. W ostatnich latach, a zwłaszcza w bardzo niedawnym okresie, wzrosło zagrożenie dla dostaw energii, w związku z czym zostały wprowadzone na rynek zapasy ropy naftowej. W ciągu ostatnich czterdziestu lat na całym świecie miały miejsce przypadki fizycznego odcięcia dostaw i temu problemowi udało się zaradzić w sposób zorganizowany poprzez wykorzystanie zapasów utrzymywanych w różnych krajach. Odkąd Europa ma wspólny rynek produktów naftowych, wszelkie przerwy w dostawach mogą w podobnym stopniu dotknąć wszystkie kraje, więc stworzenie skoordynowanych uregulowań w zakresie utrzymywania zapasów ropy naftowej i zarządzania ich udostępnianiem w wypadku przerw w dostawach w przyszłości byłoby odpowiednie i korzystne dla Europy.

3.2. Istnieje więc potrzeba zwiększenia bezpieczeństwa dostaw w Unii Europejskiej i w poszczególnych państwach członkowskich i poprzez poszukiwanie lepszych i skuteczniejszych systemów radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych.

3.3. Europa ma prawodawstwo, które zobowiązuje państwa członkowskie do utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej przez pewien okres w oparciu o ogólne zalecenie MAE, aby cały czas utrzymywać zapasy w ilości odpowiadającej dziewięćdziesięciodniowemu zużyciu. Jednak w marcu 2007 r. w trakcie przeglądu zagadnień bezpieczeństwa dostaw energii Rada postuluwała przegląd mechanizmów UE odnośnie do utrzymywania zapasów ropy naftowej ze szczególnym uwzględnieniem problemu dostępności ropy naftowej w wypadku kryzysu, kładąc nacisk na komplementarność tych rozwiązań z mechanizmem reagowania kryzysowego stosowanym przez Międzynarodową Agencję Energii.

3.4. Jest to jeszcze bardziej potrzebne ze względu na luki występujące w obecnym systemie, które mogą uniemożliwić odpowiednie zaopatrzenie w ropę naftową w razie konieczności, co pociągnęłoby za sobą bardzo poważne konsekwencje dla systemu gospodarczego.

3.5. Ponieważ ropa naftowa w dalszym ciągu stanowi główny surowiec energetyczny Unii, system utrzymywania zapasów musi stać się pewniejszy, biorąc pod uwagę fakt, że sektor energetyczny NIE działa jeszcze w warunkach jednolitego rynku; co więcej, nie istnieją procedury skoordynowanej interwencji i nie ma powiązania między systemem UE a systemem MAE.

3.6. W praktyce w UE każdy robi, co chce. Istnieje wiele różnych systemów i sposobów postępowania, które mogą między innymi prowadzić do zakłócenia konkurencji między podmiotami gospodarczymi.

4. Streszczenie wniosku Komisji

4.1. Przed podjęciem prac nad wnioskiem w sprawie dyrektywy Komisja przeprowadziła wiele konsultacji i w oparciu o opinie ekspertów sporządziła **ocenę skutków**.

4.2. W ocenie skutków uwzględnione zostały cztery warianty postępowania:

- *wariant 0*: nie przewiduje żadnych zmian w stosunku do sytuacji obecnej, co jest rozwiązaniem całkowicie niezadowalającym;
- *wariant 1*: przewiduje wzmocnienie mechanizmów kontroli i koordynacji w ramach obecnego systemu przy niezmiennych przepisach prawnych; w ten sposób pozostałyby nadal istniejące luki i nie uzyskalibyśmy znaczących usprawnień;
- *wariant 2*: przewiduje utworzenie scentralizowanego systemu wspólnotowego, uzupełnionego obowiązkową publiczną własnością zapasów interwencyjnych odpowiadających dziewięćdziesięciodniowemu zużyciu, oddzielnie od zapasów handlowych; scenariusz ten pozwalałby na skuteczniejszą reakcję w wypadku kryzysu, lecz wiązałby się z wysokimi kosztami;
- *wariant 3*: przewiduje utworzenie państwowych zapasów interwencyjnych w ramach zmodyfikowanej wersji obecnego systemu; scenariusz ten zapewniłby dostępność dodatkowych zapasów ropy naftowej w razie potrzeby, więc wydaje się najodpowiedniejszym wyjściem.

4.3. Wniosek Komisji opiera się na trzecim rozwiązaniu. Jednak państwa członkowskie zobowiązują się w nim jedynie do utworzenia zapasów interwencyjnych (na poziomie odpowiadającym co najmniej wyższej z następujących wartości: dziewięćdziesięciodniowemu przywozowi netto albo siedemdziesięciodniowemu zużyciu). Nie wymaga się od nich utworzenia specjalnych zapasów państwowych, chyba że zobowiążą się do tego z własnej woli. Wprowadza się przepisy dotyczące wzmocnienia kontroli i przewiduje się ponadto, że każde państwo członkowskie sporządzi sprawozdanie roczne, w którym udzieli informacji na temat lokalizacji i własności zapasów interwencyjnych.

4.4. Przewiduje się zbliżenie ogólnych wymogów utrzymywania zapasów do wymogów Międzynarodowej Agencji Energii.

4.5. Państwa członkowskie będą mogły skorzystać ze zwiększonej elastyczności przy wyborze konkretnych środków na rzecz spełnienia wymogów utrzymywania zapasów i będą mogły też przekazać zarządzanie tymi zapasami innemu państwu członkowskiemu.

4.6. We wniosku ustala się przepisy i procedury, które należy stosować w wypadku działań prowadzonych przez MAE (chodzi o międzynarodową decyzję wykonawczą w sprawie wprowadzenia zapasów do obrotu). Działania krajów nienależących do MAE mają być koordynowane przez Unię.

4.7. Przewiduje się, że po upływie trzech lat Komisja może zaproponować, aby część zapasów interwencyjnych każdego państwa członkowskiego była obowiązkowo utrzymywana przez rząd lub określoną agencję.

5. Uwagi ogólne

5.1. Komitet podziela zdanie Komisji, która opowiada się za przyjęciem wariantu 3 wymienionego w ocenie skutków, gdyż wymaga on niższych nakładów niż wariant 2, który obecnie wydaje się przesadny, szczególnie w wymiarze finansowym; a nawet uważa, biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonych badań wspomnianych w dokumentach załączonych do wniosku Komisji, że utworzenie zapasów państwowych – czyli pewnych ilości produktów naftowych będących własnością państw członkowskich – może kolidować z koniecznością utrzymania zarówno zapasów interwencyjnych, jak i handlowych, być może nawet w tych samych zbiornikach.

5.1.1. Z technicznego punktu widzenia wydaje się, że jest to najlepsze rozwiązanie, wyjąwszy oczywiście bezwzględną potrzebę zagwarantowania ciągłej dostępności części zapasów dla celów interwencyjnych przechowywanych razem z zapasami handlowymi. Tak czy inaczej należy wziąć pod uwagę konsekwencje społeczne i środowiskowe, jakie mogą pociągnąć za sobą wymienione środki.

5.2. Komitet zgadza się z celem wniosku, którym jest znalezienie rozwiązań w obliczu kryzysu spowodowanego przerwą dostaw ropy naftowej i/lub produktów naftowych.

5.3. Komisja słusznie zauważa, że dostępność zapasów jest najlepszym możliwym rozwiązaniem najpoważniejszych konsekwencji kryzysów, które mogą mieć miejsce na rynku ropy naftowej (nie można jednak zapomnieć o kluczowym znaczeniu, jakie obecnie ma rynek gazu ziemnego, chociaż aspekt ten nie jest poruszony w omawianym wniosku).

5.4. Komitet nie popiera proponowanego fizycznego oddzielenia zapasów interwencyjnych od zapasów handlowych. Oba rodzaje zapasów mogą być przechowywane w tych samych instalacjach lub zbiornikach.

5.5. Komitet uważa, że należy stosować i wzmocnić inne trzy strategie wspomniane przez Komisję, które Międzynarodowa Agencja Energii realizuje już od 1974 r.

5.5.1. *Zwiększenie produkcji własnej* (niektóre państwa członkowskie tego nie robią, gdyż chcą zachować rezerwy strategiczne w ziemi lub utrzymać wyższe ceny ropy).

5.5.2. *Szersze zastosowanie alternatywnych rozwiązań technologicznych* w wykorzystaniu energii, ze szczególnym naciskiem na zwiększenie liczby rozwiązań alternatywnych do paliw kopalnych w produkcji energii elektrycznej. Cel ten można osiągnąć przez zastępowanie oleju opałowego, oczywiście tam, gdzie pozwalają na to wiedza techniczna, możliwości finansowe oraz względy ekologiczne, przede wszystkim gazem ziemnym, węglem (wydaje się, że istnieją perspektywy „czystego” korzystania z węgla) i paliwem jądrowym (również w tym wypadku z wykorzystaniem technologii najnowszej generacji).

5.5.3. *Ograniczenie zużycia*, nie tyle w ogrzewaniu domów czy w przemyśle chemicznym, co raczej w sektorze transportu prywatnego, w ramach ogólnej strategii na rzecz wspierania środków transportu publicznego.

5.5.3.1. Strategia ta, biorąc pod uwagę fakt, że w niedalekim czasie w Europie może dojść do niedoborów energii – chociaż nie nadszedł jeszcze kryzys, który, jak się zdawało, groził nam zeszłego lata – jest uzasadniona również z tego powodu, że z wielu przyczyn (przede wszystkim ze względów związanych z ochroną środowiska) transport prywatny osiągnął granice, po przekroczeniu których należy starannie rozważyć możliwości przywrócenia równowagi.

6. Uwagi szczegółowe

6.1. We wniosku dotyczącym dyrektywy należy zawrzeć wyraźne rozróżnienie pomiędzy zapasami państwowymi (art. 9) a zapasami interwencyjnymi (art. 3); konieczne jest wyjaśnienie, czy rozróżnienie między tymi kategoriami zależy tylko od tego, czy państwa członkowskie mają obowiązek ich stworzenia czy nie, czy też definicje obejmują również rodzaj produktu naftowego utrzymywanego w zapasach, a każde państwo członkowskie samo podejmuje decyzje, czy podejmie się stworzyć zapasy innych produktów naftowych, które w tym przypadku nie stanowiłyby zapasów interwencyjnych. Nie są jasne powody uwzględnienia niektórych produktów lub cech ropy naftowej na liście zapasów i wykluczenia innych.

6.2. Nie zostało sprecyzowane miejsce (art. 3), gdzie miałyby być przechowywane zapasy interwencyjne, użyto tylko wyrażenia „na terytorium Wspólnoty”. Stosowne byłoby wskazanie również warunków geograficznych i klimatycznych odpowiednich dla takiego miejsca, jak również dla połączeń z sieciami TEN-E, jeśli w przyszłości sieci te będą obejmować również ropę naftową, tak aby w razie konieczności wszystkie kraje miały do niego odpowiedni dostęp. Wskazane byłoby przyznanie odpowiedzialności za utrzymywanie zapasów wielu różnym państwom członkowskim, nawet w systemie rotacyjnym.

6.3. Należy doprecyzować treść artykułu 5, gdyż w obecnym brzmieniu jest niejednoznaczny. W szczególności ustęp pierwszy i drugi są ze sobą sprzeczne. Art. 5 ust. 1 zobowiązuje państwa członkowskie do zagwarantowania w sposób ciągły dostępu fizycznego i dostępności zapasów interwencyjnych i zapasów państwowych, które znajdują się na ich terytorium, podczas gdy zgodnie z ust. 2 te same państwa członkowskie mogą same swobodnie decydować, nawet bez jednomyślnego uzgodnienia, o przeznaczeniu zapasów i wprowadzeniu ich do obrotu.

6.4. Rozsądne byłoby ustalenie jednolitych wymogów, które musiałyby spełnić wszystkie centralne organy odpowiedzialne za utrzymywanie zapasów przy określaniu warunków udostępniania zapasów (art. 7 ust. 4).

6.5. Zadania przypisane grupie koordynacyjnej (art. 18) nie są zbyt istotne, gdyż ograniczają się do udziału w sporządzaniu analizy sytuacji we Wspólnocie w zakresie bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej (podczas gdy za kontrolę odpowiedzialna jest Komisja) i do ułatwiania koordynacji i wdrażania rozwiązań w tej dziedzinie. Pożądane byłoby przyznanie takiej grupie szerszych uprawnień, na przykład w dziedzinie sprawdzania i kontrolowania zapasów i procedur (dzięki czemu stałaby się być może prawdziwą agencją).

6.6. „Niezbędne” środki, które państwa członkowskie mają podjąć w przypadku poważnych zakłóceń w dostawach (art. 21), nie zostały precyzyjnie określone. Dobrze byłoby określić z góry ilości ropy naftowej i produktów naftowych, jakie każde z państw członkowskich miałyby wprowadzić do obrotu, lub ilość, o jaką każde państwo członkowskie powinno zmniejszyć swoje zużycie. Najlepiej, by wielkości te były równe ilości zapasów dostępnych lub zużywanych lub przynajmniej do nich proporcjonalne. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że uzasadnieniem dla tworzenia zapasów jest solidarność europejska, warto byłoby dokładniej zdefiniować formy wzajemnego wsparcia i rewanżu wśród państw członkowskich w wypadku kryzysu, w szczególności obowiązków krajów UE produkujących ropę naftową. Należałoby również poinformować o tych istotnych kwestiach europejską opinię publiczną, aby zbliżyć obywateli do Unii.

6.7. Komitet uważa, że w wypadku kryzysu zmniejszenie zapotrzebowania w paliwo nie może dotyczyć środków publicznego transportu pasażerskiego i transportu towarowego. Należy zagwarantować ogrzewanie w budynkach mieszkalnych i przede wszystkim w budynkach użyteczności publicznej, takich jak szkoły czy szpitale. Konieczne jest również zapewnienie dostaw przemysłowi petrochemicznemu.

6.8. W celu zapewnienia harmonizacji procedur (art. 21 ust. 3) przewidzianych w porozumieniu o Międzynarodowym Programie Energetycznym, państwa, które są jednocześnie członkami Wspólnoty Europejskiej i MAE, mogą używać swoich zapasów państwowych (jeśli zostały utworzone) i odpowiednich zapasów interwencyjnych w celu spełnienia międzynarodowych zobowiązań. W takim wypadku jednak dochodzi do sytuacji, w której działania podejmują tylko te państwa członkowskie, które są jednocześnie członkami UE i MAE. Aby tego uniknąć, warto byłoby zobowiązać wszystkie państwa członkowskie do utworzenia zapasów państwowych lub do wykorzystania zapasów już utworzonych, a następnie do przekazania ich do wyłącznej dyspozycji Komisji zgodnie z zasadą pomocniczości i do zarządzania przez grupę koordynacyjną.

6.9. Nie jest jasne, do kogo mają być stosowane przewidziane sankcje (art. 22). Jeśli chodzi tutaj wyłącznie o przedsiębiorstwa, państwa członkowskie powinny same określić wielkość kar i same je egzekwować. Jednak jeśli kary mają być nakładane na same państwa członkowskie, sankcje te należy określić i uregulować na szczeblu wspólnotowym.

6.10. Utworzenie specjalnego komitetu (art. 24), który miałby wspomagać Komisję, nie byłoby celowe, chyba że nie chodzi tutaj o komitet, a o przewidzianą już grupę koordynacyjną. Ponadto w artykule 24 nie wymienia się ewentualnych funkcji komitetu, sposobu wyłaniania jego członków ani też jego liczebności, nie porusza się w nim również kwestii jego finansowania. W omawianym wniosku nie rozróżnia się wyraźnie pomiędzy „służbami Komisji, które mogą przeprowadzać kontrole” (art. 19), „grupą koordynacyjną” (art. 19) a „komitetem” (art. 24). Komitet wyraża swoje ubolewanie z tego powodu, gdyż nie jest to absolutnie działanie na rzecz przejrzystości ani demokracji.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI