

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych i instrumentów niewiążących w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi i uchylającej decyzję nr 994/2012/UE

(COM(2016) 53 final)

(2016/C 487/13)

Sprawozdawca: **Vladimír NOVOTNÝ**

Wniosek o konsultację:	Komisja Europejska, 16.2.2016 Rada, 2.3.2016 Parlament Europejski, 7.3.2016
Podstawa prawna:	Art. 194 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję:	7.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	21.9.2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	139/0/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji oraz całość jej wniosku dotyczącego nowej decyzji, który postrzega jako krok w kierunku wzmocnienia pewności prawa w dziedzinie inwestycji energetycznych oraz powiązanych projektów infrastrukturalnych, zwiększenia przejrzystości w kwestiach bezpieczeństwa dostaw gazu i usprawnienia funkcjonowania wewnętrznego rynku energii.

1.2. EKES popiera ocenę międzynarodowych umów z państwami trzecimi w dziedzinie energii w ramach mechanizmu *ex ante*, gdyż jest to środek zapobiegania potencjalnej niezgodności zawieranych umów z prawem UE i wymogami wewnętrznego rynku energii. Jednocześnie uważa, że w tym przypadku zapobieganie jest skuteczniejszym podejściem niż późniejsze działania naprawcze.

1.3. EKES proponuje, by procedura powiadamiania i weryfikacji w odniesieniu do umów międzynarodowych w sektorze energetyki przed ich zawarciem (*ex ante*) dotyczyła wyłącznie umów na dostawy do państw członkowskich gazu, który jest najbardziej newralgicznym towarem energetycznym, a umowy jego dotyczące zwykle mają wpływ na kilka państw członkowskich.

1.4. Zdaniem EKES-u zmieniona decyzja powinna odnosić się wyłącznie do koncepcji ramowych umów mających bezpośredni wpływ na unijny rynek wewnętrzny i/lub na bezpieczeństwo dostaw energii, a Komisja powinna badać jedynie zgodność przedstawionego projektu umowy międzyrządowej z prawem UE.

1.5. Warunkiem skutecznego wdrożenia proponowanych procedur powiadamiania i weryfikacji dotyczących przygotowywanych i negocjowanych umów międzynarodowych w dziedzinie energetyki będzie wzmocnienie ochrony informacji poufnych w całym procesie przygotowywania umów międzyrządowych.

1.6. Pozostałe umowy w sektorze energetycznym powinny, zdaniem EKES-u, być oceniane *ex post* zgodnie z dotychczas obowiązującymi procedurami prawnymi i administracyjnymi. EKES zaleca jednak przy tym rozważenie możliwości dobrowolnego przedłożenia takich umów do oceny *ex ante* na podstawie wniosku państwa członkowskiego.

1.7. Ponadto EKES uważa proponowany termin 12 tygodni, przysługujący Komisji na wydanie negatywnej opinii w przypadku niezgodności projektu umowy z prawem UE, za najkrótszy możliwy. Po upływie tego okresu uznaje się, że Komisja akceptuje proponowaną umowę, i negocjacje w sprawie zawarcia umowy międzyrządowej mogą być kontynuowane.

2. Wprowadzenie

2.1. Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi jest częścią tzw. pakietu zimowego Komisji Europejskiej ukierunkowanego na bezpieczeństwo dostaw energii i wpisującego się w ramy przygotowywanej unii energetycznej. Pakiet ten dotyczy przede wszystkim dostaw gazu z krajów trzecich.

2.2. W 2015 r. Komisja przeprowadziła przegląd i ocenę skuteczności aktualnie obowiązującej decyzji nr 994/2012/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie umów międzyrządowych, która wprowadziła mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

2.3. Z opracowanego przez Komisję sprawozdania z oceny wynika, że jej zdaniem obowiązująca decyzja nie spełnia jednego z głównych celów, jakim jest zapewnienie zgodności umów międzyrządowych z prawem UE. Komisja ustaliła trzy główne przyczyny tego problemu:

- brak uprzedniego zgłaszania umów międzyrządowych do Komisji, przez co istnieje ryzyko przygotowywania umów międzyrządowych, które są niezgodne z prawem UE,
- brak odpowiednich mechanizmów prawnych w niektórych umowach międzyrządowych, które to mechanizmy umożliwiałyby zmianę lub rozwiązanie umowy,
- w wypadku umów międzyrządowych brak przejrzystości co do trwających negocjacji czy efektu substytucyjnego.

2.4. Komisja przygotowała projekt decyzji uchylającej decyzję nr 994/2012/UE i obejmującej szereg istotnych zmian z myślą o uwzględnieniu wniosków płynących z przeglądu decyzji nr 994/2012/UE. Przegląd ma dwa główne cele:

- zapewnienie zgodności umów międzyrządowych z prawem UE, aby zagwarantować prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne UE,
- poprawę przejrzystości umów międzyrządowych ze stronami trzecimi z myślą o zwiększeniu efektywności kosztowej dostaw energii do UE i solidarności pomiędzy państwami członkowskimi.

3. Dokument Komisji

3.1. Projekt zmienionej decyzji zawiera następujące elementy:

3.1.1. Obowiązki w zakresie powiadamiania w odniesieniu do umów międzyrządowych:

- obowiązek państwa członkowskiego dotyczący poinformowania Komisji o zamiarze rozpoczęcia negocjacji z państwem trzecim w sprawie zawarcia nowej umowy międzyrządowej na dostawę gazy lub wprowadzenia zmian do obowiązujących umów,
- Komisja powinna być stale informowana o postępach w przygotowywaniu umowy od momentu zgłoszenia negocjacji,
- jeśli państwo członkowskie powiadomi Komisję o negocjacjach, służby Komisji mogą udzielić mu wskazówek dotyczących sposobu uniknięcia niezgodności umowy międzyrządowej z prawem unijnym, przyjętym przez Radę stanowiskiem Unii lub konkluzjami Rady Europejskiej,
- obowiązek zgłoszenia Komisji projektu negocjowanej umowy międzyrządowej lub zmiany umowy, wraz z wszelkimi dokumentami towarzyszącymi, w momencie osiągnięcia przez strony w trakcie negocjacji porozumienia we wszystkich podstawowych kwestiach, tak aby Komisja mogła dokonać oceny *ex ante*,

- obowiązek zgłoszenia Komisji umowy międzyrządowej lub zmiany wraz z wszelkimi dokumentami towarzyszącymi po ich ratyfikacji,
- obowiązek zgłoszenia Komisji wszystkich obowiązujących umów międzyrządowych lub ich zmian wraz z wszelkimi dokumentami towarzyszącymi,
- umowy między przedsiębiorstwami nie są objęte obowiązkiem zgłoszenia, ale mogą być przedkładane na zasadzie dobrowolności,
- obowiązek, zgodnie z którym Komisja ma przestrzegać przepisów dotyczących poufności informacji, gdy udostępnia otrzymane informacje i dokumenty innym państwom członkowskim.

3.1.2. Ocena dokonana przez Komisję:

- obowiązek przeprowadzenia przez Komisję oceny *ex ante* projektu umowy międzyrządowej lub zmiany takiej umowy oraz poinformowania państwa członkowskiego o ewentualnych wątpliwościach co do jej zgodności z przepisami Unii, w szczególności dotyczącymi wewnętrznego rynku energii UE oraz prawa konkurencji, w ciągu sześciu tygodni,
- obowiązek, zgodnie z którym w ciągu 12 tygodni od daty zgłoszenia Komisja powinna przekazać państwu członkowskiemu swoją opinię na temat zgodności z przepisami unijnymi umowy międzyrządowej lub zmiany takiej umowy,
- państwo członkowskie nie zawiera negocjowanej umowy międzyrządowej lub zmiany takiej umowy, dopóki Komisja nie przekaze mu swojej opinii i nie poinformuje go o ewentualnych wątpliwościach; przy zawieraniu negocjowanej umowy międzyrządowej lub zmiany takiej umowy państwo członkowskie uwzględni w najwyższym stopniu stosowne wnioski i zalecenia Komisji,
- obowiązek przeprowadzenia przez Komisję oceny *ex post* obowiązujących umów międzyrządowych lub zmian takich umów oraz poinformowania państw członkowskich o wątpliwościach co do ich zgodności z przepisami unijnymi w ciągu dziewięciu miesięcy od zgłoszenia.

3.1.3. Obowiązki w zakresie powiadamiania i dokonania przez Komisję oceny w odniesieniu do instrumentów niewiążących:

- obowiązek przedłożenia Komisji wszystkich obowiązujących i przyszłych instrumentów niewiążących wraz z wszelkimi dokumentami towarzyszącymi,
- Komisja może dokonać oceny *ex post* przedłożonych instrumentów niewiążących i poinformować państwo członkowskie, jeśli uznaje, że środki wdrażające instrument niewiążący mogą kolidować z przepisami unijnymi,
- Komisja jako najbardziej opłacalny, skuteczny i proporcjonalny proponuje wariant, w którym wprowadza się obowiązek przeprowadzenia przez Komisję oceny *ex ante* umów międzyrządowych. Państwa członkowskie powinny mieć obowiązek powiadamiania Komisji na wczesnym etapie o wszelkich trwających negocjacjach w sprawie umów międzyrządowych na dostawy gazu oraz przedkładania Komisji projektów umów międzyrządowych do oceny *ex ante*.

3.2. Zdaniem Komisji skutki decyzji powinny przynieść:

- większą pewność prawa, która sprzyja inwestycjom,
- dobrze funkcjonujący wewnętrzny rynek energii cechujący się brakiem segmentacji oraz zwiększoną konkurencją,
- zwiększoną przejrzystość w zakresie bezpieczeństwa dostaw we wszystkich państwach członkowskich.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES zajmował się problematyką umów w dziedzinie energii w kontekście decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2012/UE w 2012 r. ⁽¹⁾. W swojej opinii podkreślił, że przy zawieraniu umów w dziedzinie energii należy kierować się względami zarówno strategicznymi, jak i handlowymi, przy poszanowaniu zasad proporcjonalności i przejrzystości.

⁽¹⁾ Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 65.

4.2. Komitet między innymi wyraził ubolewanie z powodu tego, że projekt decyzji nie obejmuje istotnych umów handlowych zawieranych między podmiotami prywatnymi w sektorze energii i obejmujących swym zakresem kilka państw członkowskich, w przypadku których to umów istnieje ryzyko braku zgodności z prawem UE. Komitet zwrócił uwagę na potencjalne zagrożenia mogące pojawić się w sytuacji, gdy partnerstwa strategiczne wymuszałyby przyjmowanie narzucanych przez pozaunijne interesy praktyk, które mogłyby okazać się szkodliwe.

4.3. Europejskie organizacje pracodawców jako istotni partnerzy dialogu społecznego oraz przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego wyrazili zastrzeżenia co do wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2012/UE. Związki pracodawców zwracają uwagę, że dotychczasowy mechanizm oceny *ex post* jest wystarczający. Podkreśliły, że ocena powinna dotyczyć umów mających wpływ na wewnętrzny rynek energii lub na bezpieczeństwo dostaw energii.

4.4. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i kilka państw członkowskich zażądały, by ustanowiono odpowiedzialność za ew. przypadki wycieku szczególnie chronionych informacji handlowych i zapewniono odpowiednią ochronę interesów handlowych. Opowiedziały się też za wyłączeniem umów między podmiotami prywatnymi i umów opartych na mechanizmach Euratomu oraz zaapelowały, by cała zmiana decyzji nr 994/2012/UE została dokonana z poszanowaniem wolności prowadzenia działalności gospodarczej i handlu, ochrony tajemnicy handlowej i prawa do dobrej administracji.

4.5. Podobne zastrzeżenia zgłosiły zainteresowane strony, w tym europejskie stowarzyszenia branżowe i organy regulacyjne, również podczas publicznych konsultacji na temat tej problematyki. Między innymi zwrócono uwagę na fakt, że dodatkowe materiały Komisji (SWD(2016) 28 final) nie zawierają dostatecznie przekonujących dowodów ilościowych i argumentów świadczących o tym, że obecne uregulowania prawne nie spełniają wyznaczonych celów, w związku z czym konieczne jest ich zastąpienie nowym aktem prawnym. Zamiast przyjmowania nowego aktu stwierdzone niedostatki międzynarodowych umów można usunąć przez bardziej rygorystyczne egzekwowanie stosowania obowiązującej decyzji.

4.6. Dążąc do znalezienia dobrego kompromisu, EKES opiera się w niniejszej opinii zarówno na wspomnianych wyżej uwagach i zastrzeżeniach zgłoszonych przez niektóre grupy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, jak i na argumentach Komisji oraz konkluzjach Rady UE ds. Energii.

4.7. Mając na uwadze doświadczenia Komisji dotyczące trudności w doprowadzaniu do zmiany już zawartych międzynarodowych umów w dziedzinie energii w razie późniejszego stwierdzenia niezgodności umowy z prawem UE, EKES popiera propozycję stosowania mechanizmu *ex ante* jako formy zapobiegania naruszeniom prawa Unii oraz zasad wewnętrznego rynku energii w przypadkach mających ogólnoeuropejskie znaczenie lub dotyczących więcej niż jednego państwa członkowskiego.

4.8. Zmiana decyzji powinna zatem, zdaniem EKES-u, odnosić się wyłącznie do ważnych umów międzyrządowych z państwami trzecimi mających bezpośredni wpływ na unijny rynek wewnętrzny i/lub na bezpieczeństwo dostaw energii, a Komisja powinna badać jedynie zgodność projektu umowy międzyrządowej z prawem UE.

4.9. W procesie negocjacji umów międzyrządowych o mniejszym zasięgu i ograniczonym znaczeniu Komisja nie powinna otrzymać żadnego konkretnego mandatu podczas wspierania państwa członkowskiego w trakcie negocjacji. Jednocześnie należy jednak utrzymać możliwość, by Komisja na wniosek państwa członkowskiego doradzała mu z myślą o uniknięciu niezgodności negocjowanej umowy z prawem UE. W takim przypadku Komisja powinna być związana określonymi terminami na udzielenie istotnych informacji.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES uważa, że mechanizm kontroli powinien nadal stosować się wyłącznie do międzynarodowych umów na dostawę gazu.

5.2. Komitet podziela zdanie Komisji, że zobowiązania wynikające z projektu decyzji nie powinny dotyczyć umów zawieranych przez podmioty prywatne. Zaleca jednak, by rozważyć stosowanie proponowanego mechanizmu *ex ante* w przypadku umów sektora prywatnego mających znaczący wpływ na wewnętrzny rynek energii lub na bezpieczeństwo dostaw energii. Należy jednak określić jasne zasady dla takiej procedury.

5.3. EKES oczekuje ustanowienia odpowiedzialności za ewentualną utratę szczególnie chronionych informacji handlowych, włączając w to ocenę takich przypadków na podstawie prawa karnego.

- 5.4. EKES uważa, że nie jest konieczne ani celowe stosowanie decyzji do instrumentów niewiążących (art. 2 wniosku).
- 5.5. Komitet ma wątpliwości co do twierdzenia Komisji, że wniosek nie będzie miał wpływu na budżet UE. Zwłaszcza w przypadku rozszerzenia mechanizmu *ex ante* na umowy podmiotów prywatnych można oczekiwać zwiększenia zarówno kosztów, jak i obciążeń administracyjnych. EKES ubolewa, że nie przedstawiono analizy, jak w związku z nową decyzją przestrzegana będzie zasada pomocniczości i stosowana zasada proporcjonalności.
- 5.6. EKES popiera propozycję Komisji, by wsparcie ze strony Komisji (art. 4 wniosku) zachowało charakter dobrowolny, jako że pomoc Komisji nie powinna być obowiązkowa w ramach negocjacji państwa członkowskiego z krajem trzecim.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
