

Брюксел, 16.2.2016 г.
COM(2016) 54 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**относно прилагането на Решение № 994/2012/ЕС за създаване на механизъм за
обмен на информация във връзка с междуправителствени споразумения между
държавите членки и трети държави в областта на енергетиката**

1. Въведение

С член 8 от Решение № 994/2012/ЕС (Решението за междуправителствените споразумения)¹ се определя и задължението на Комисията да представя на Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет доклад за прилагането на настоящото решение. Настоящият доклад има за цел да изпълни това задължение и е изготвен въз основа на резултатите от доклада за оценка, приложен към оценката на въздействието във връзка с преразглеждането на Решението за междуправителствените споразумения. Това преразглеждане е предвидено в Европейската стратегия за енергийна сигурност от май 2014 г.² и Стратегията на енергийния съюз от февруари 2015 г.³, в които се изтъква необходимостта от пълно спазване на правото на ЕС от страна на националните споразумения с трети държави в областта на енергетиката. В тази насока, в заключенията си от 19 март 2015 г., Европейският съвет също призова за „пълно съответствие на всички споразумения, свързани със закупуването на газ от външни доставчици, с правото на ЕС, по-специално чрез увеличаване на прозрачността на тези споразумения и съвместимост с разпоредбите на ЕС за енергийна сигурност“.

Преговорите с енергийни доставчици в трети държави често изискват политическа и правна подкрепа под формата на сключване на междуправителствени споразумения. Междуправителствените споразумения обикновено се договарят двустранно и често служат за основа на по-подробни търговски договори. Спазването на някои разпоредби от законодателството на ЕС за вътрешния енергиен пазар и правото в областта на конкуренцията невинаги е в съответствие с търговския интерес на доставчиците на енергия от трети държави. Поради това държавите членки могат да бъдат поставени под натиск, за да включат регулаторни отстъпки в своите междуправителствени споразумения с трети държави. Подобни отстъпки могат да застрашат гладкото и правилно функциониране на вътрешния енергиен пазар на ЕС.

За да се справи с това предизвикателство, както и за да осигури последователност в енергийните отношения с ключови трети държави, на 4 февруари 2011 г. Европейският съвет прикани държавите членки да информират Комисията след 1 януари 2012 г. относно всички свои нови и вече съществуващи двустранни енергийни споразумения с трети държави.⁴ За тази цел с приемането на Решение № 994/2012/ЕС от 25 октомври 2012 г. (Решението за междуправителствените споразумения) беше създаден механизъм за обмен на такава информация.

С Решението за междуправителствените споразумения като международно споразумение се определя „всяко правно обвързващо споразумение между една или няколко държави членки и една или няколко трети държави, което има последици за действието или функционирането на вътрешния енергиен пазар или за сигурността на

¹ Решение № 994/2012/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за създаване на механизъм за обмен на информация във връзка с междуправителствени споразумения между държавите членки и трети държави в областта на енергетиката, ОВ L 299, 27.10.2012 г., стр. 13—17.

² COM(2014) 330 final.

³ COM(2015) 80 final.

⁴ Това заключение беше потвърдено от Съвета по енергетика на 28 февруари 2011 г.: „Подобрен и навременен обмен на информация между Комисията и държавите членки, включително информация на държавите членки до Комисията относно техните нови и съществуващи двустранни споразумения с трети държави в областта на енергетиката“.

енергийните доставки в Съюза“. В този смисъл само междуправителствени споразумения по въпроси от приложното поле на Договора за Евратом са изключени⁵.

В съответствие с член 8 от Решението за междуправителствените споразумения в настоящия доклад относно неговото прилагане се оценява по-конкретно следното:

- доколко Решението за междуправителствените споразумения спомага за осигуряване на съответствие на междуправителствените споразумения с правото на ЕС и насърчава висока степен на координация между държавите членки по отношение на тези споразумения;
- въздействието на Решението за междуправителствените споразумения върху преговорите на държавите членки с трети държави;
- доколко обхватът на Решението за междуправителствените споразумения и предвидените в него процедури са целесъобразни.

Настоящият доклад обхваща прилагането на Решението за междуправителствените споразумения след влизането му в сила на 17 ноември 2012 г. и неговото въздействие върху междуправителствените споразумения, нотифицирани както преди, така и след тази дата. Настоящият доклад е съобразен с критериите, залегнали в Насоките за по-добро регулиране, а именно: ефективност, ефикасност, съгласуваност, уместност, и добавена стойност на ЕС. В него също се оценява възможността настоящата рамка, създадена с Решението за междуправителствените споразумения, да бъде опростена.

2. Оценка

След приемането на Решението за междуправителствените споразумения 124 международни споразумения са нотифицирани от държавите членки на Комисията. Доколкото е възможно да се направи оценка, държавите членки са спазили своите задължения за нотифициране. Съществуват обаче правно необвързващи споразумения⁶, или в съответствие с определението, посочено в член 2 от Решението за междуправителствените споразумения, или по смисъла на международното публично право, за които няма задължение за нотифициране съгласно посоченото решение. Въпреки това такива споразумения могат да навлизат в големи подробности по отношение на правната и техническата конкретика на разглеждания въпрос (например относно енергийните инфраструктурни проекти).

Сред 124-те нотифицирани международни споразумения:

- около 60 % се отнасят за общото енергийно сътрудничество (основно двустранно енергийно сътрудничество между ЕС, държавите членки и редица трети държави, включително например Куба, Виетнам, Сингапур, Южна Корея, Индия или Китай). Нито едно от тези междуправителствени споразумения не беше причина за загриженост, поради което Комисията не е проследявала тяхното развитие;
- около 40 % се отнасят за споразумения за доставка, внос или транзит на енергийни продукти (нефт, газ или електроенергия), или за определянето на правила за експлоатация на газови или нефтени находища; двустранни или

⁵ За тези междуправителствени споразумения в член 103 от Договора за Евратом се предвижда специална предварителна процедура.

⁶ Например под формата на меморандуми за разбирателство, писма за намерения или политически декларации.

многострани споразумения за изграждане на енергийна инфраструктура, преобладаващо нефтопроводи и газопроводи.

След анализ на нотифицираните международни споразумения в последната категория, Комисията изрази съмнения относно съвместимостта със законодателството на ЕС по отношение на 17 от тях. Въпросното законодателство на ЕС обхваща основно разпоредбите на третия енергиен пакет (например правно отделяне на субектите, достъп на трети страни и определяне на тарифите, включително независимостта на националния регулатор) или правото на ЕС в областта на конкуренцията (забрана на сегментацията на пазара чрез клаузи за местоназначение).

Поради това около една трета от нотифицираните междуправителствени споразумения, свързани с енергийни доставки и енергийна инфраструктура, бяха определени като повод за безпокойство. През 2013 г. бяха изпратени писма до 9 държави членки във връзка с техните международни споразумения, с които те бяха приканени да изменят или прекратят въпросните международни споразумения с цел да се отстранят установените несъответствия.

2.1 Ефективност

До момента обаче нито една държава членка не е успяла да прекрати или предоговори несъответстващите на изискванията междуправителствени споразумения.⁷ Това се дължи на сложната правна ситуация, която възниква, когато се подписват междуправителствени споразумения с трета държава. По-конкретно, след като дадена държава членка е сключила междуправителствено споразумение, което е обвързващо съгласно международното публично право и което не съдържа клауза за прекратяване или временно спиране на действието, от правна гледна точка е почти невъзможно за съответната държава членка да прекрати междуправителственото споразумение в кратки срокове и преди края на първоначално определения му срок на действие без съгласието на третата държава. Същото важи и по отношение на предоговарянето на междуправителствено споразумение, за което се изисква съгласието на третата държава. Това на свой ред значително ограничава правомощията на Комисията за правоприлагане, дори ако се започне процедура за установяване на нарушение.

По отношение на междуправителствените споразумения, подписани след влизането в сила на Решението за междуправителствените споразумения, на Комисията е било нотифицирано само едно междуправителствено споразумение. Ето защо на настоящия етап не е възможно да се направят каквито и да било общи заключения за ефективността на Решението за междуправителствените споразумения за осигуряване на съвместимостта със законодателството на ЕС на междуправителствени споразумения, приети след 2012 г.

След приемането на Решението за междуправителствените споразумения Комисията не е била уведомявана от държавите членки за каквито и да било преговори по международни споразумения. Ясно е обаче, че държавите членки са имали контакти с трети държави във връзка с инфраструктурата и свързаните с нея доставки. В това отношение Комисията не е в състояние да направи оценка на степента, в която

⁷ Следва да се отбележи, че в някои случаи междуправителственото споразумение е престанало да се прилага, тъй като първоначалният срок на неговото действие е изтекъл или тъй като конкретно условие, посочено в междуправителственото споразумение, не е било изпълнено в срок.

държавите членки и трети държави са поели политически ангажменти (например под формата на меморандуми за разбирателство, размяна на ноти или писма за намерения).

Въз основа на изложеното по-горе, разпоредбите на настоящото Решение за междуправителствените споразумения не са довели до привеждането в съответствие на сключените несъответстващи на изискванията международни споразумения. Това се дължи по-специално на това, че определената с Решението за междуправителствените споразумения проверка за съвместимост е последваща по своето естество.

Освен това разпоредбите на настоящото решение не са оказали пряко въздействие върху преговорите на държавите членки с трети държави. Следователно Решението за междуправителствените споразумения в настоящия му вид не се счита за ефективно.

2.2 Ефикасност

Невъзможно е разходите, наложени от настоящото Решение за междуправителствените споразумения, да бъдат оценени емпирично или дори да бъде разработен техен модел. Фактът, обаче, че проверката на съвместимостта на междуправителствените споразумения със законодателството на ЕС е последваща проверка, води до редица съображения по същество.

По отношение на съответстващите на изискванията междуправителствени споразумения и тези за принципно двустранно сътрудничество в областта на енергетиката, които не засягат законодателството на ЕС по никакъв начин, Решението за междуправителствените споразумения не предполага преки разходи за държавите членки, с изключение на административните разходи, свързани с нотифицирането на междуправителствените споразумения чрез действащия механизъм за обмен на информация. Тези административни разходи са много малки, тъй като междуправителствените споразумения могат да бъдат качвани по електронен път и не съществуват изисквания за превод от страна на държавите членки.

От друга страна, от последващата оценка на междуправителствено споразумение, с която то се определя като несъвместимо със законодателството на ЕС, произтичат допълнителни преки и непреки разходи. Тези разходи включват преки разходи, които засягат публичните органи, като например административни разходи: i) на Комисията — свързани с вътрешния процес на вземане на решения и комуникацията със съответната(ите) държава(и) членка(и), както и ii) на държавата(ите) членка(и) и на Комисията в случай на последващи действия от страна на Комисията, като например структуриран диалог с държавите членки или процедури за установяване на нарушение. Освен това държавите членки покриват съдебните разходи в случай на междуправителствени споразумения без клаузи за прекратяване, тъй като третата държава може да поиска обезщетение пред международен арбитражен съд за неприлагане на съответното междуправителствено споразумение.

Освен това могат да възникнат непреки разходи за националните органи и за предприятията, които участват в инфраструктурни проекти. Те са свързани с прекратяване, временно спиране или отлагане на инфраструктурни проекти, за които извършената последваща оценка на правната рамка я определя като несъвместима, след

като физическата инфраструктура вече е частично изградена и/или са извършени разходи.

По отношение на ползите, предоставяни от настоящата система, би могло да се очаква те да произтекат от по-голямата степен на съответствие на междуправителственото споразумение със законодателството на ЕС, постигната като резултат от очакванията на страните по него, или като резултат от извършената на по-късен етап последваща оценка. Икономическите ползи за съответстващите на изискванията междуправителствени споразумения са свързани със следното:

- по-голяма правна сигурност, която благоприятства инвестициите. Това се отнася най-вече за инфраструктурни междуправителствени споразумения, които имат за цел да предоставят правна и регулаторна сигурност за проекти с високи нива на инвестиции. По-голямата правна сигурност е особено важна в случай, че няколко двустранни междуправителствени споразумения обхващат едно споразумение за транзит или един инфраструктурен проект;
- добре функциониращ вътрешен енергиен пазар без сегментиране на национално равнище и с по-голяма конкуренция;
- повишена прозрачност по отношение на сигурността на доставките във всички държави членки, въз основа на което могат да се избегнат излишните инвестиции и/или несъответствията в инфраструктурата;
- засилено сътрудничество между държавите членки и между държавите членки и Комисията, което може да помогне на ЕС да отправи единно и последователно послание към третите държави и така да подобри възможностите на Съюза при водене на преговори в областта на енергетиката.

В заключение, Решението за междуправителствените споразумения може да се счита за достатъчно ефикасно. Като цяло разходите, свързани с настоящото Решение за междуправителствените споразумения, са оправдани с оглед на относителните ползи, тъй като то осигурява функционирането и целостта на вътрешния енергиен пазар и допринася за сигурността на доставките. Въпреки това Решението за междуправителствените споразумения може да бъде по-ефикасно, ако установената с него проверка на съвместимостта се извършва предварително. Това значително ще повиши правната сигурност и ще намали разходите за държавите членки и Комисията.

2.3 Съгласуваност

Решението за междуправителствените споразумения е съгласувано с редица мерки, приети на равнище ЕС, за да се подобри функционирането на европейския енергиен пазар и да се повиши енергийната сигурност на ЕС. То е разработено е през 2012 г. и допълва Регламента за сигурността на доставките на газ, приет през 2010 г.⁸ Преразглеждането на настоящото Решение за междуправителствените споразумения е също така част от заложените резултати от енергийния съюз. Едно от петте взаимодопълващи се измерения на енергийния съюз, което обхваща енергийната сигурност, солидарността и доверието, също така подчертава важността на целите, заложи в Решението за междуправителствените споразумения.

⁸ Регламент (ЕС) № 994/2010 (Регламентът за сигурността на доставките на газ), ОВ L 295, 12.11.2010 г., стр. 1.

Като цяло Решението за междуправителствените споразумения е изцяло съгласувано с другите инициативи в рамките на Рамковата стратегия за енергиен съюз, които имат сходни цели.

2.4 Уместност

Значими **инфраструктурни проекти** продължават да разчитат на публична подкрепа под формата на междуправителствени споразумения, които трябва да бъдат договорени или подновени през следващите години.

При доставките на газ през 2014 г. делът на газа от газопроводи в общия внос от трети държави достигна 90 %. Договорите за повечето газопроводи, свързващи ЕС с неговите търговски партньори, са възложени между края на 70-те и края на 90-те години на миналия век. По отношение на нефта 90 % от вноса на суров петрол в ЕС се осъществява по море, като само 10 % пристигат през петролопроводи⁹, за които предприемачите може да имат нужда от междуправителствено споразумение. По отношение на електроенергията делът на нетния внос на ЕС в брутното производство на електроенергия е по-малко от 1 % за ЕС-28¹⁰. Въпреки това, както и при суровия нефт, някои изолирани електроенергийни системи в ЕС (по-специално в прибалтийските държави членки) разчитат в голяма степен на вноса на електричество чрез електропроводи от трети държави¹¹. Както и при газа и нефта, съответната свързваща инфраструктура е построена преди няколко десетилетия. В обобщение, от трети страни чрез физически междусистемни връзки в ЕС се внася голям дял от някои енергоносители на равнище ЕС (например природен газ) или критичен дял от някои енергоносители за определени държави — членки на ЕС (например нефт и електроенергия).

Изграждането на инфраструктурни проекти се основава на сложни договорености между инициаторите на проекти, които често стъпват върху едно или повече споразумения между държавите производители, транзитните и приемащите държави. Поради голямата продължителност на много международни споразумения, тяхното подновяване и нотифициране има цикличен ритъм. Следователно фактът, че Комисията е била нотифицирана само за едно международно споразумение от 2012 г. до сега, не означава, че тя няма да бъде нотифицирана за нови подобни споразумения в бъдеще. Освен това не е важен броят на нотификациите за междуправителствени споразумения, а значението на проектите, основаващи се на тях, както и тяхното съответствие със законодателството на ЕС. По отношение на подновяването на международните споразумения за по-стара инфраструктура е възможно към настоящия момент първоначалните рискове, свързани със строителството, да са били смекчени, което означава, че е още по-важно сега да се извърши оценка на съответствието на междуправителствените споразумения със законодателството на ЕС.

9 Редица от рафинериите в Централна Европа и Прибалтийския регион разчитат в различна степен на нефтопровода „Дружба“, който свързва тези региони с находищата в Руската федерация.

10 Източник: Годишни данни на Евростат

11 Например Хърватия, Литва и Латвия внасят повече от 20 % от своята електроенергия.

Очаква се, че зависимостта на ЕС от вноса ще остане стабилна или ще се увеличи през следващите две десетилетия¹² (по отношение на горивата, технологиите и други материали). Въпреки че се очаква през следващите години да бъдат разработени само ограничен брой нови енергийни коридори, потенциалната нова инфраструктура за всеки един от тях би могла да окаже въздействие върху целия европейски енергиен пазар. Поради това е от съществено значение междуправителствените споразумения, свързани с тази инфраструктура, да бъдат съвместими със законодателството на ЕС и с политиката на ЕС за диверсификация. Освен това, по отношение на новите инфраструктурни проекти се увеличава броят на темите, обичайно обхванати от междуправителствените споразумения. С увеличаването на дължината на маршрутите на доставка на енергия, се увеличават и дължината, броят, правната йерархия и сложността на международните споразумения¹³. При горивата отговорността е основен въпрос, който може да бъде решен единствено от правителствата и почти всички междусистемни връзки са предмет на двустранни или многостранни междуправителствени споразумения. При тези все по-сложни условия междуправителствените споразумения продължават да са от значение, особено що се отнася до разработването на евентуални нови енергийни проекти в контекста на политиката на ЕС за диверсификация на енергийните източници.

По отношение на **междуправителствените споразумения, свързани със закупуването на енергийни продукти**, начинът, по който тези продукти се внасят за вътрешния пазар на ЕС, се е променил през последното десетилетие. При природния газ по-специално предпочитаният начин на ценообразуване се е променил от дългосрочните индексирани към нефта договори към пазарен механизъм, т.е. ценообразуване въз основа на цените в разпределителните центрове. Общото преминаване към пазарно ценообразуване при природния газ обаче прикрива различията, които съществуват между отделните държави — членки на ЕС. Докато положението в държавите членки в Централна и Северозападна Европа отразява общата тенденция, в други региони на ЕС — като Прибалтийския регион и Югоизточна Европа — все още не са изпитали преминаването към ценообразуване въз основа на цените в разпределителните центрове.

Въз основа на гореизложеното оценката на Комисията е, че международните споразумения ще продължат да играят ключова роля в енергийния сектор на ЕС. Решението за междуправителствените споразумения все още изпълнява своите функции, но трябва да бъде адаптирано към променящото се естество на енергийните доставки и маршрути.

2.5 *Добавена стойност за ЕС*

От гледна точка на енергийната сигурност ситуацията в държавите членки е много различна. В Европа най-малко уязвимите райони са тези, в които доставките са възможни от значителен брой различни източници/маршрути и където е налице функциониращ и ликвиден пазар на едро. Най-уязвимите райони често страдат от липса

12 https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2050_update_2013.pdf , стр. 49. За повече информация, вж. оценката на въздействието относно преразглеждането на Решението за междуправителствените споразумения, стр. 43.

13 Например междусистемната връзка от Баку към ЕС в рамките на инициативата за южния коридор включва до 20 различни споразумения, като повече от половината от тях са междуправителствени споразумения и споразумения между правителствата и дружествата.

на инфраструктура, необходима както за осигуряването на разнообразни доставки, така и за създаването на функциониращ пазар. Въпреки че ликвидни пазари се наблюдават само в ограничен брой държави, търсенето на тези държави възлиза на около 80 % от общите нужди от природен газ на ЕС.

Тази разлика означава, че различните държави — членки на ЕС, имат различни възможности за преговори по отношение на трети държави и са изложени на външен натиск в различна степен. Задълбочаващата се интеграция на енергийната инфраструктура и пазарите и общата зависимост от външни доставчици, до която това води, предполагат, че основополагащите политически решения в областта на енергетиката, вземани от една държава членка, следва да бъдат обсъждани със съседните държави. Същото важи и за външното измерение на енергийната политика на ЕС. Решението за междуправителствените споразумения играе решаваща роля за свързването на външното измерение на енергийната политика (тъй като то се отнася до споразумения с трети държави) и нейното вътрешно измерение (тъй като разпоредбите на междуправителствени споразумения, които не са в съответствие със законодателството на ЕС, имат отрицателно въздействие върху функционирането на вътрешния енергиен пазар).

Следователно чрез Решението за междуправителствените споразумения се създава несъмнена добавена стойност за ЕС, тъй като то засилва сътрудничеството и прозрачността на равнището на ЕС и допринася за функционирането на вътрешния енергиен пазар и за сигурността на доставките.

2.6 *Опростяване*

С действащото Решение за междуправителствените споразумения е установен относително прост механизъм за обмен на информация. Основната административна тежест за държавите членки е свързана с процеса на нотифициране. Междуправителствените споразумения могат да бъдат качвани по електронен път и не съществуват изисквания за превод от страна на държавите членки. Би могло да се мисли по-скоро за изясняване на този процес, отколкото за опростяване. В член 3 от действащото Решение за междуправителствените споразумения за краен срок за представяне на съществуващите междуправителствени споразумения се определя 17 февруари 2013 г. Тъй като този срок вече е изтекъл, би могло да се поясни, че срокът от девет месеца за извършване на последващата оценка се прилага за всички нови междуправителствени споразумения, сключени след влизането в сила на Решението за междуправителствените споразумения.

Потенциалът за опростяване на действащото Решение за междуправителствените споразумения е ограничен. Въпреки това би могло да бъде добавено пояснение относно срока за подаване на междуправителствени споразумения, сключени след влизането в сила на посоченото решение.

3. Заключение

Настоящият доклад се основава на опита, придобит от Комисията след влизането в сила на Решението за междуправителствените споразумения през 2012 г. и на задълбочен анализ на 124 междуправителствени споразумения, нотифицирани в този контекст. Чрез него Комисията изпълнява задължението си да извършва оценка на Решението за междуправителствените споразумения, както е предвидено в член 8 от посоченото решение.

В настоящия си вид Решението за междуправителствените споразумения не се счита за ефективно. Настоящите разпоредби (и по-специално естеството на проверката на съвместимостта, а именно последваща проверка) не са довели до привеждането в съответствие на несъответстващите на изискванията международни споразумения и не са оказали пряко въздействие върху преговорите на държавите членки с трети държави. Също така няма и доброволно подаден проект на международно споразумение за предварителна проверка.

Що се отнася до **ефикасността** и по-специално до аспектите, свързани с разходите и съотношението разходи/ползи, Решението за междуправителствените споразумения се смята за достатъчно ефикасно. По-конкретно разходите, свързани с действащото Решение за междуправителствените споразумения, се оправдават от ползите, тъй като то е гаранция за функционирането на вътрешния енергиен пазар и допринася за сигурността на доставките. Въпреки това Решението за междуправителствените споразумения може да бъде по-ефикасно, ако установената с него проверка на съвместимостта се извършва предварително. Това значително ще повиши правната сигурност и така ще бъдат избегнати значителни разходи.

Решението за междуправителствените споразумения е **изцяло съгласувано** с другите инициативи и законодателни актове на ЕС.

Що се отнася до **уместността**, международните споразумения ще продължат да играят ключова роля в енергийния сектор на ЕС. Следователно Решението за междуправителствените споразумения е уместно, но трябва да бъде адаптирано към изменящото се естество на енергийните доставки и маршрути.

Чрез Решението за междуправителствените споразумения се създава несъмнена **добавена стойност за ЕС**, тъй като то засилва сътрудничеството и прозрачността на равнището на ЕС и допринася за сигурността на доставките и за функционирането на вътрешния енергиен пазар.

Накрая, що се отнася до **опростяването**, би могло да бъде добавено пояснение относно срока за подаване на междуправителствени споразумения, сключени след влизането в сила на посоченото решение.

Като цяло, заключението на настоящия доклад е, че процедурите, заложи в действащото Решение за междуправителствените споразумения, не са напълно подходящи, като основният процедурен проблем в това отношение е естеството на проверката за съвместимост, а именно последваща проверка.