



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej polityce językowej i tłumaczeniowej [Link].

Decyzja w sprawie 1991/2019/KR dotyczącej działań Komisji Europejskiej co do oceny zrównoważonego charakteru projektów gazowych znajdujących się w wykazie projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania

Decyzja

Sprawa 1991/2019/KR - Otwarta 10/02/2020 - Decyzja z 17/11/2020 - Instytucja, której sprawa dotyczy Komisja Europejska (Dalsze prowadzenie postępowania uznano za nieuzasadnione) |

Sprawa dotyczyła włączenia projektów gazowych do unijnego wykazu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania z 2019 r. Obejmowały one transgraniczne projekty w zakresie infrastruktury energetycznej, które powinny przyczynić się do osiągnięcia unijnych celów polityki energetycznej i klimatycznej. Zdaniem skarżącego projekty gazowe znajdujące się w wykazie projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania nie zostały poddane odpowiedniej ocenie pod kątem zrównoważonego charakteru, jak jest to wymagane.

Komisja potwierdziła już, że ocena zrównoważonego charakteru zgłoszonych projektów gazowych nie była optymalna ze względu na brak danych i zastosowanie nieodpowiednich metod. W trakcie dochodzenia Komisja poinformowała Europejską Rzecznik Praw Obywatelskich, że aktualizuje kryterium stosowane do oceny zrównoważonego charakteru projektów zgłoszonych do umieszczenia w kolejnym wykazie projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, który sporządzi w 2021 r.

W ramach tej aktualizacji oczekuje się między innymi uwzględnienia w ocenie projektów bilansu CO₂ i metanu, a także wpływu na efektywność. Wskaźnik ten ma odzwierciedlać oczekiwany wpływ infrastruktury na związaną z wytwarzaniem energii ogólną intensywność emisji gazów cieplarnianych w danym państwie członkowskim oraz emisje związane z funkcjonowaniem samej infrastruktury.



Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zapewni wprowadzenie tej aktualizacji przed podjęciem decyzji w sprawie kolejnego wykazu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Data przyjęcia kolejnego wykazu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania jest przewidziana na ostatni kwartał 2021 r.

Biorąc pod uwagę unijne cele w zakresie zmiany klimatu i zrównoważonego rozwoju, umieszczenie projektów gazowych w poprzednich wykazach projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, bez odpowiedniej oceny ich zrównoważonego charakteru, należy uznać za niewłaściwe. Oznaczało to, że nie było możliwe uszeregowanie ich w celu określenia tych najbardziej zrównoważonych. Komisja podejmuje jednak niezbędne działania, w związku z którymi dalsze dochodzenie Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest na tym etapie uzasadnione.

Kontekst skargi

1. Projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania (PCI) to kluczowe transgraniczne projekty infrastrukturalne, które łączą systemy energetyczne państw UE, aby pomóc UE w osiągnięciu jej polityki energetycznej i celów klimatycznych. Od 2013 r. co dwa lata Komisja Europejska sporządza wykaz projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (lista PWZ). Projekty znajdujące się na tej liście mogą korzystać z przyspieszonych procedur planowania i wydawania pozwoleń oraz mogą kwalifikować się do finansowania UE w ramach instrumentu „Łącząc Europę” [1] .
2. Rozporządzenie TEN-E [2] ustanawia ramy określania, planowania i wdrażania projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Określono w nim dziewięć strategicznych geograficznych korytarzy priorytetowych w dziedzinie energii elektrycznej, gazu i ropy naftowej.
3. Skarżący pracuje dla organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną środowiska. W dniach 19–28 października 2019 r. skarżący i Komisja wymienili się szeregiem wiadomości e-mail dotyczących włączenia projektów związanych z paliwami kopalnymi do czwartej listy PWZ (ostatni wykaz). Skarżący był zaniepokojony trwałością konkretnego projektu gazowego i tym, w jaki sposób został on oceniony przed podjęciem przez Komisję decyzji o umieszczeniu projektu w wykazie projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.
4. W tej wymianie Komisja odniosła się do opinii Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), w której wyraziła obawy dotyczące sposobu oceny zrównoważonego charakteru projektów gazowych w kontekście sporządzania wykazu PWZ i co to oznacza dla długoterminowej rentowności tych projektów [3] .
5. **Komisja** poinformowała skarżącego, że pracuje nad udoskonaleniem narzędzi analitycznych i procedur oceny zrównoważonego charakteru projektów gazowych w ramach analizy projektów kandydujących do przyszłych list PWZ.



6. Skarżący powtórzył jednak swoje obawy, że czwarta lista PWZ zawiera projekty, które nie zostały ocenione w znaczący sposób pod kątem wpływu na klimat lub zrównoważony rozwój. W dniu 29 października 2019 r. skarżący, niezadowolony z odpowiedzi Komisji, zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dochodzenie

7. Rzecznik Praw Obywatelskich wszczął dochodzenie w celu zbadania, czy i w jaki sposób Komisja starała się zapewnić ocenę trwałości projektów gazowych przed umieszczeniem ich na liście PWZ [4] .

8. W toku dochodzenia Rzecznik przesłał Komisji szczegółowe pytania [5] i otrzymał odpowiedź [6] , do której skarżący przedstawił uwagi [7] .

9. W dniu 22 września 2020 r. zespół dochodzeniowy Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się do Komisji o aktualizację nowego kryterium zrównoważonego rozwoju, które ogłosiła na połowę 2020 r., a także o powiązane badanie. Komisja przedstawiła aktualizację w dniu 27 października 2020 r.

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

Wcześniejsze oceny zrównoważoności projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania

10. Komisja stwierdziła, że przed wydaniem czwartej listy PWZ trwałość projektów dotyczących gazu kandydującego oceniano w różny sposób. Jednak brak jednolitych, spójnych i dokładnych danych uniemożliwił w pełni zadowalającą i spójną ocenę. Celem czwartej listy PWZ było poprawienie tej sytuacji. W związku z tym Europejska Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych Gazu (ENTSO) [8] miała za zadanie uwzględnić ocenę zrównoważonego rozwoju w swojej analizie kosztów i korzyści. Miało to na celu zapewnienie jednolitej oceny i spójności wymaganej dla zrównoważonego rozwoju, która ma zostać wykorzystana w rankingu projektów dotyczących gazu kandydującego. Po raz pierwszy podjęto próbę ilościowego określenia korzyści dla zrównoważonego rozwoju w postaci redukcji emisji CO₂.

11. Komisja stwierdziła, że proponowane przez ENTSOG podejście opiera się na założeniu, że *wszystkie* projekty gazowe automatycznie przyniosą *jedynie* pozytywne korzyści w zakresie łagodzenia emisji CO₂ ze względu na przejście paliw z węgla na gaz oraz znaczną część gazu ze źródeł odnawialnych [9] . Nie uwzględniono negatywnych skutków, takich jak możliwy wzrost emisji gazów cieplarnianych. Ponieważ nie przeprowadzono szczegółowej analizy różnych sytuacji w poszczególnych krajach, rzeczywiste korzyści związane ze zrównoważonym rozwojem pozostałyby niewidoczne i niewymierne. Podejście to nie umożliwiło zatem



rozdzielenia midy projektami, które rzeczywiście przynosz korzyści w zakresie zrównoważonego rozwoju, a tymi, które tego nie robi i które mogą nawet zwikszy emisje gazów cieplarnianych. Komisja wskazała, że zdała sobie spraw z niedocignic w ocenie zrównoważonego rozwoju projektów dotyczących gazu kandydującego, gdy metodologia oceny czwartej listy PWZ została opracowana i zastosowana wiosn 2019 r.

12. WE wrześniu 2019 r. ACER publicznie odnił się do luki w metodzie oceny. Zauważyła, że podejście przyjęte w procesie wyboru projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, a mianowicie niestosowanie oceny zrównoważonego rozwoju przedstawionej przez ENTSOG i brak sugerowania żadnej alternatywy, prowadzi do znacznych luk w ocenie istotnych zalet lub wad projektów. Zdaniem ACER brak rzetelnej oceny wkładu projektów w zrównoważony rozwój prowadzi do dużej niepewności i wątpliwości co do rentowności (a nawet potrzeby) projektów w perspektywie długoterminowej.

13. Komisja zauważyła, że ocena zrównoważonego rozwoju nie stanowiła podstawy do przyznania statusu projektów gazowych będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Komisja stwierdziła, że wszystkie projekty gazowe znajdujące się na liście PWZ „*dotychczas wykazywały wkład w pozostałe kryteria [...] na podstawie których zostały wybrane jako PWZ*” [10]

14. Skarżący nie zgodzi się z wnioskiem Komisji, zgodnie z którym zrwnowaonoc projektów gazowych znajdujących się na liście będących przedmiotem wspólnego zainteresowania została odpowiednio oceniona. Twierdzi, że w opinii ACER wskazano, iż ocena była wadliwa i że w związku z tym nie może ona być w pełni zgodna z prawem UE. Skarżący nadal uważa, że Komisja powinna ponownie oceni wszystkie projekty związane z paliwami kopalnymi na obecnym liście PWZ.

Przyszłe oceny zrównoważonego rozwoju projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania

15. Komisja stwierdziła, że obecnie opracowywane jest zaktualizowane kryterium zrównoważonego rozwoju i powinno być gotowe do oceny projektów kandydujących do piątej listy projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. [11] W tym celu Komisja zleciła przeprowadzenie badania mającego na celu określenie odpowiedniego gromadzenia danych i zapewnienie metod analitycznych służących do analizy trwałości projektów kandydujących do listy projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Badanie zostało opublikowane. [12]

16. Na podstawie wyników badania Komisja wskazała, że zapewni operacyjnoc kryterium zrównoważonego rozwoju. Badanie zawiera szereg zaleceń, które Komisja współpracuje z ENTSOG. Ponadto w grupach regionalnych zostanie opracowana metodologia mająca na celu uwzględnienie kryterium zrównoważonego rozwoju w procesie wyboru przyszłych projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. [13] Komisja wskazała również, że opiera się ona na Europejskim Zielonym Ładzie [14] oraz na przejciu na dekarbonizacj w celu opracowania nowej definicji sposobu oceny trwałości projektów [15].



17. Zaktualizowane kryterium zrównoważonego rozwoju powinno zapewnić uwzględnienie poziomu emisji CO₂ i metanu, a także wpływu na efektywność w ocenie projektów. W szczególności powinno to uwzględniać oczekiwany wpływ proponowanej infrastruktury na ogólną intensywność emisji gazów cieplarnianych w produkcji energii w danym państwie członkowskim UE oraz emisje związane z funkcjonowaniem samej infrastruktury.

18. Ponadto Komisja wskazała, że w 2019 r. jej Dyrekcja Generalna ds. Energii rozpoczęła badania nad emisjami metanu. Ostateczne badanie ma zostać przeprowadzone w 2020 r. i ma na celu przeanalizowanie aspektu klimatycznego „łańcucha wartości gazu”, który oznacza całość poszukiwania i wydobycia gazu; uzdatnianie i upłynnianie, transport i dystrybucja [16] Przygotowywana jest również strategia UE na rzecz ograniczenia emisji metanu mineralnego.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

19. Zarówno Komisja, jak i skarżący zgadzają się, że oceny zrównoważonego rozwoju projektów dotyczących gazu kandydującego były nieoptymalne. W rezultacie zrównoważony charakter projektów gazowych, które znalazły się na czwartej liście PWZ (i poprzednich wykazach), nie został w wystarczającym stopniu uwzględniony.

20. Rzecznik zauważa, że cele UE w zakresie celów związanych ze zmianą klimatu i zrównoważoności nabrały pilnego charakteru wraz z rosnącą świadomością na temat przyspieszającego kryzysu klimatycznego. W tym kontekście Rzecznik uważa za godne ubolewania, że Komisja nie próbowała na wcześniejszym etapie udoskonalić dostępnych danych i stosowanych metod analitycznych, tak aby możliwe było sporządzenie rankingu potencjalnych projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania gazem na podstawie ich trwałości.

21. Rzecznik zauważa, że Komisja pracuje nad udoskonaleniem metodyki oceny zrównoważonego charakteru projektów dotyczących gazu kandydującego w celu uwzględnienia emisji gazów cieplarnianych (CO₂ i metanu) z projektów, a także potencjalnych skutków w zakresie efektywności.

22. Rozporządzenie TEN-E [17] wymaga, aby projekt dotyczący gazu kandydującego w znacznym stopniu przyczyniał się do spełnienia co najmniej jednego z czterech wymienionych powyżej kryteriów alternatywnych (zrównoważoność stanowi jedno). Dochodzenie Rzecznika pozwoliło na wyciągnięcie wniosku, że żaden z kandydujących projektów gazowych nie został wybrany na podstawie oczekiwań, które wniosą znaczący wkład w zrównoważony rozwój. W związku z tym wydaje się, że wybór projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, który odbył się na podstawie innych kryteriów, odbył się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

23. W rozporządzeniu w sprawie TEN-E wymieniono wskaźniki [18], które należy uwzględnić przy ocenie projektów gazowych, stwierdzając, że zrównoważoność „mierza się jako wkład



projektu w redukcję emisji w celu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych lub przesyłu energii elektrycznej do gazu i biogazu, z uwzględnieniem oczekiwanych zmian warunków klimatycznych”.

24. Rzecznik zauważa, że w odniesieniu do przyszłych projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania ocena zrównoważonego rozwoju będzie uwzględniać poziom emisji gazów cieplarnianych i wpływ na efektywność, a także wpływ na ogólną intensywność emisji gazów cieplarnianych w produkcji energii w państwach członkowskich UE oraz emisje związane z funkcjonowaniem samej infrastruktury.

25. Biorąc pod uwagę, że Komisja podejmuje obecnie niezbędne działania, Rzecznik stwierdza, że dalsze dochodzenia nie są uzasadnione. Środki planowane przez Komisję powinny wyeliminować niedociągnięcia w ocenie zrównoważonego rozwoju projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w zakresie gazu kandydującego. W szczególności oznacza to aktualizację kryterium zrównoważonego rozwoju, tak aby uwzględniało ono skutki emisji gazów cieplarnianych i efektywności, a także wpływ na ogólną intensywność emisji gazów cieplarnianych w produkcji energii w państwach członkowskich UE oraz emisje związane z funkcjonowaniem samej proponowanej infrastruktury. To zaktualizowane kryterium powinno zostać wprowadzone przed oceną projektów dotyczących gazu kandydującego do piątej listy PWZ, która powinna zostać przyjęta w ostatnim kwartale 2021 r.

26. Wreszcie Rzecznik przyjmuje do wiadomości zaangażowanie Komisji na rzecz zrównoważonego rozwoju w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu, a także inicjatywę podjętą przez Komisję w kontekście celu, jakim jest neutralność klimatyczna UE do 2050 r. Społeczeństwo prawdopodobnie oczekuje, że znajdzie to odzwierciedlenie w konkretnych strategiach politycznych i inicjatywach zaproponowanych przez Komisję w przyszłości, na przykład w dziedzinie energii. W tym celu projekty, które znajdują się na przyszłych listach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, powinny charakteryzować się trwałością, a ocena projektów kandydujących w zakresie gazu powinna opierać się na kryteriach. Ważnym krokiem w tym kierunku byłaby poprawa sposobu oceny zrównoważonego charakteru projektów dotyczących gazu kandydującego.

Wnioski

Na podstawie dochodzenia Rzecznik zamyka tę sprawę z następującym wnioskiem:

Ponieważ Komisja pracuje nad udoskonaleniem metodyki i gromadzenia danych na potrzeby oceny trwałości projektów dotyczących gazu kandydującego na potrzeby listy będącej przedmiotem wspólnego zainteresowania, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że dalsze dochodzenia nie są obecnie uzasadnione.

Skarżący i Komisja zostaną poinformowani o tej decyzji .



Emily O'Reilly

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Strasburg, 17 listopada 2020 r.

ZAŁĄCZNIK

Procedura prowadząca do przyjęcia przez Komisję wykazu będących przedmiotem wspólnego zainteresowania jest następująca:

- 1) Projekty kandydujące są proponowane przez ich promotorów.
- 2) Wstępna ocena i wybór PWZ przeprowadzają grupy regionalne [19] składające się z przedstawicieli właściwych ministerstw, krajowych organów regulacyjnych, indywidualnych operatorów systemów przesyłowych gazu i energii elektrycznej oraz innych promotorów projektów, Europejskiej Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych (ENTSO) gazu, Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki oraz Komisji Europejskiej.

Grupy regionalne oceniają wnioski pod kątem ogólnych i szczegółowych kryteriów określonych w rozporządzeniu TEN-E.

Posiedzenia grup regionalnych są otwarte dla wszystkich zainteresowanych stron, takich jak organizacje ochrony środowiska i konsumentów oraz przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, którzy są zapraszani, konsultowani i mają uczestniczyć w pracach prowadzonych przez te grupy.

- 3) Po tych ocenach Komisja przyjmuje wykaz zatwierdzonych projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w drodze procedury aktu delegowanego [20] .

- 4) Wykaz projektów jest następnie przedkładany przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Instytucje te mają dwa miesiące na sprzeciw wobec listy lub mogą wystąpić o przedłużenie o dwa miesiące w celu sfinalizowania swojego stanowiska. Jeżeli ani Parlament, ani Rada nie odrzucą wykazu, wejdzie on w życie. Parlament i Rada nie mogą żądać poprawek do wykazu.

[1] Zob.:

<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest/key-cross-border-infrastructure-projects>
[Link].

[2] Rozporządzenie (UE) nr 347/2013 w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej:



<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32013R0347> [Link].

[3] Opinia ACER z dnia 25 września 2019 r. jest dostępna pod adresem:

https://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Opinions/Opinions/ACER%20Opinion%2019-2 [Link].

[4] Kwestia dotycząca kryterium efektywnego i zrównoważonego wykorzystania zasobów dla projektów naftowych znajdujących się na liście PWZ była dorozumiana w skardze. W związku z tym Rzecznik dodała to z własnej inicjatywy, aby umożliwić Komisji zajęcie się tą kwestią. Po otrzymaniu wyjaśnień Komisji Rzecznik uznał, że nie ma wystarczających podstaw do dalszego zbadania tego aspektu.

[5] Zob.: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/124432> [Link].

[6] Zob.: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/129929> [Link].

[7] Zob.: <https://www.ombudsman.europa.eu/correspondence/135062> [Link].

[8] Misją ENTSOG jest ułatwienie i zacieśnianie współpracy między krajowymi operatorami systemów przesyłowych gazu w całej Europie w celu zapewnienia rozwoju ogólnoeuropejskiego systemu przesyłowego zgodnego z unijnymi celami energetycznymi. Co dwa lata ENTSOG przyjmuje „dziesięcioletni plan rozwoju sieci”. Projekty ujęte w planie mogą ubiegać się o włączenie do wykazu PCI. Zob.: <https://www.entsog.eu/> [Link].

[9] Komisja wyjaśniła, że jest to spowodowane przejściem od zanieczyszczeń do mniej zanieczyszczających paliw kopalnych, na przykład z węgla do gazu, oraz ze znacznej ilości gazu ze źródeł odnawialnych.

[10] Rozporządzenie TEN-E niekoniecznie wymaga, aby projekt gazowy wniósł znaczący wkład w zrównoważony rozwój. Zgodnie z art. 4 lit. b) „projekty gazowe powinny znacząco przyczyniać się **do spełnienia co najmniej jednego z następujących kryteriów szczegółowych:**

i) integracja rynku...; (II) bezpieczeństwo dostaw...; (III) konkurencja...; (IV) zrównoważoność. Zob. również przypis 1.

[11] Proces wyboru projektów gazowych do włączenia do kolejnej listy rozpocznie się pod koniec 2020 r. Przyjęcie wykazu planowane jest na ostatni kwartał 2021 r.

[12] Badanie można znaleźć tutaj:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/364d69a4-1744-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-en?WT> [Link]. Ostateczna wersja badania przypada na czerwiec 2020 r. Przed publikacją raport został przedstawiony i omówiony wewnętrznie. Sprawozdanie zostało przesłane do publikacji w październiku i opublikowane przed corocznym Forum Infrastruktury Energetycznej, które odbyło się 29 października w Kopenhadze. Badanie zostało przedstawione i omówione z zainteresowanymi stronami.



[13] Zob. załącznik, aby uzyskać więcej informacji na temat procedury sporządzania listy PWZ.

[14] Patrz: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
[Link].

[15] Patrz: <https://www.investigate-europe.eu/en/2020/klaus-dieter-borchardt/>.

[16] Patrz:

https://ec.europa.eu/energy/topics/oil-gas-and-coal/methane-emissions_en#a-study-to-identify-knowledge-gaps-on-
[Link].

[17] Artykuł 4 ust. 2 lit. b)

[18] Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia: „ *W przypadku projektów należących do kategorii infrastruktury energetycznej określonych w załączniku II.1–3 kryteria wymienione w niniejszym artykule ocenia się zgodnie ze wskaźnikami określonymi w załączniku IV.2–5.* ”.

[19] Patrz:

<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest/regional-groups-and-their-role>
[Link].

[20] Zobacz więcej informacji:

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_en
[Link].