



Bruksela, dnia 22.11.2022 r.  
C(2022) 8495 final

**OPINIA KOMISJI**

**z dnia 22.11.2022 r.**

**na podstawie rozporządzenia (UE) 2019/941 w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylającego dyrektywę 2005/89/WE, dotycząca planu gotowości na wypadek zagrożeń przedłożonego Komisji Europejskiej przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej**

Jedynie tekst w języku polskim jest autentyczny

## OPINIA KOMISJI

z dnia 22.11.2022 r.

**na podstawie rozporządzenia (UE) 2019/941 w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylającego dyrektywę 2005/89/WE, dotycząca planu gotowości na wypadek zagrożeń przedłożonego Komisji Europejskiej przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej**

Jedynie tekst w języku polskim jest autentyczny

### 1. PROCEDURA

W art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylającego dyrektywę 2005/89/WE<sup>1</sup> („rozporządzenie”) zobowiązano właściwy organ każdego z państw członkowskich do sporządzenia planu gotowości na wypadek zagrożeń („plan”). Zgodnie z art. 10 ust. 8 rozporządzenia plany muszą być aktualizowane co cztery lata, chyba że okoliczności wymagają częstszej aktualizacji. Przed przyjęciem planu należy przeprowadzić konsultacje między właściwymi organami a Grupą Koordynacyjną ds. Energii Elektrycznej przewidziane w art. 10 ust. 4 rozporządzenia.

Plany (jak również ich aktualizacje) muszą być oparte na regionalnych scenariuszach kryzysu elektroenergetycznego ustalonych przez ENTSO-E<sup>2</sup> zgodnie z art. 6 rozporządzenia, a także na krajowych scenariuszach kryzysu elektroenergetycznego, które każdy właściwy organ musi ustalić przed przyjęciem planu zgodnie z art. 7 rozporządzenia. Scenariusze kryzysu elektroenergetycznego należy ustalać w odniesieniu do wystarczalności systemu, jego bezpieczeństwa i bezpieczeństwa paliwowego, uwzględniając m.in. ekstremalne zagrożenia naturalne, zagrożenia awariami i zagrożenia wtórne, w tym konsekwencje celowych ataków.

Właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej, Minister Klimatu i Środowiska, zgłosił 7 maja 2021 r. swój projekt planu Grupie Koordynacyjnej ds. Energii Elektrycznej w celu przeprowadzenia konsultacji wymaganych zgodnie z art. 10 ust. 4 rozporządzenia. W dniu 17 stycznia 2022 r. Minister Klimatu i Środowiska zgłosił Komisji wersję ostateczną planu.

Po dokonaniu oceny planu w świetle kryteriów, o których mowa w art. 11 rozporządzenia, oraz wzorów przewidzianych w załączniku do rozporządzenia, a także po skonsultowaniu się z Grupą Koordynacyjną ds. Energii Elektrycznej w dniach od 17 stycznia do 8 lutego 2022 r., Komisja zgłasza poniższe uwagi do przedmiotowego planu.

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 158 z 14.6.2019, s. 1.

<sup>2</sup> Europejska sieć operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej.

## **2. OCENA KOMISJI W KWESTII PLANU GOTOWOŚCI NA WYPADEK ZAGROŻEŃ**

W planie gotowości na wypadek zagrożeń przedstawiono dosyć wyczerpujący opis ram i środków krajowych. Opisano w nim sposób ustalania scenariuszy krajowych, proces konsultacji oraz wyniki tych konsultacji. W planie dosyć wyczerpująco opisano również zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów i ich procedury, w tym współpracę między instytucjami. Szczegółowo opisano mechanizmy wykorzystywane do informowania opinii publicznej o kryzysie elektroenergetycznym.

Niemniej jednak Komisja uważa, że niektóre elementy planu nie spełniają w pełni wymagań określonych w rozporządzeniu.

### **2.1 Plan gotowości na wypadek zagrożeń**

#### *2.1.1. Brakujące informacje na temat scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego*

Zgodnie z art. 7 rozporządzenia każdy właściwy organ musi ustalić najbardziej istotne krajowe scenariusze kryzysu elektroenergetycznego co najmniej w oparciu o określone ryzyka (rzadkie i ekstremalne zagrożenia naturalne, zagrożenia awariami i zagrożenia wtórne, w tym celowe ataki i niedobory paliwa). Scenariusze te muszą być zgodne z regionalnymi scenariuszami kryzysu elektroenergetycznego ustalonymi przez ENTSO-E zgodnie z art. 6 rozporządzenia. Zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia właściwy organ musi sporządzić plan na podstawie krajowych i regionalnych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego, a plan ten musi zawierać streszczenie scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego określonych dla odpowiedniego państwa członkowskiego i regionu, o którym mowa w art. 11 ust. 1 lit. a) rozporządzenia oraz pkt 1 załącznika do niego.

W polskim planie zawarto wykaz regionalnych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego ustalonych przez ENTSO-E, bez żadnego opisu. Wszystkie scenariusze regionalne, z wyjątkiem trzech, uznano za krajowe scenariusze kryzysu elektroenergetycznego. Pozostałe trzy sklasyfikowano jako nieistotne dla Polski. Ze względu na brak dalszych informacji nie można na podstawie planu stwierdzić, jakie konkretnie scenariusze symulowane są w odniesieniu do Polski, także dlatego, że scenariusze regionalne ustalone przez ENTSO-E nie zapewniają takiego poziomu szczegółowości w kontekście krajowym.

Komisja uważa, że plan przedłożony przez Ministra Klimatu i Środowiska wymaga zmiany polegającej na szerszym opisanu uwzględnionych scenariuszy krajowych. Te informacje dotyczące scenariuszy krajowych są niezbędne do oceny kompletności i skuteczności środków zapobiegawczych i łagodzących zawartych w planie. Ponadto informacje te są istotne również dla innych państw członkowskich, w szczególności położonych w tym samym regionie, ponieważ pozwalają zrozumieć możliwe skutki i wspólne wyzwania, jakie mogą wynikać z niektórych z tych scenariuszy.

Komisja uważa również, że dokładniejsza ocena scenariuszy kryzysowych jest szczególnie potrzebna, ponieważ sytuacja bezpieczeństwa UE drastycznie się zmieniła w wyniku inwazji Rosji na Ukrainę. W związku z tym Komisja jest zdania, że w świetle tych okoliczności plan przedłożony przez Ministra Klimatu i Środowiska należy zaktualizować, koncentrując się na zagrożeniach geopolitycznych, zależności od paliw i innych łańcuchów dostaw z państw trzecich (w tym możliwościach zmiany paliw) oraz skutkach ubocznych z innych sektorów dla sektora energii elektrycznej (np. wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną do celów grzewczych ze względu na brak innych paliw). Komisja przypomina Ministrowi Klimatu

i Środowiska, że w art. 10 ust. 8 rozporządzenia zawarto już wymóg aktualizowania planu częściej niż co 4 lata, jeśli uzasadniają to okoliczności.

Komisja zaleca, aby opis scenariuszy zawierał:

- wyraźne powiązanie między scenariuszami krajowymi i scenariuszami regionalnymi, w tym założenia dotyczące wyboru lub odrzucenia scenariusza;
- opis zakresu, obejmujący krajową i regionalną charakterystykę zagrożenia;
- charakterystykę wybranego scenariusza, w tym współzależności międzysektorowe i transgraniczne, stan początkowy systemu przed zdarzeniem inicjującym, narażenie i podatność aktywów (w oparciu o krzywe uszkodzeń, jeśli są dostępne) oraz horyzont czasowy i przyjęte założenia;
- opis i chronologię zdarzeń, w tym opis zdarzeń inicjujących i łańcucha zdarzeń. Opis powinien uwzględniać mechanizmy rozwiązywania problemów oraz charakterystykę reakcji, w tym procedury i środki stosowane na poziomie krajowym i regionalnym;
- wpływ na system elektroenergetyczny i aktywa, w tym przepływy energii elektrycznej i konsekwencje. Ocena powinna obejmować analizę ilościową w postaci szacunków EENS<sup>3</sup>/LOLE<sup>4</sup> lub innych wartości ilościowych, a także ewentualne skutki uboczne dla innych sektorów, np. sektora gazu;
- szczególnie w przypadku scenariuszy związanych z cyberbezpieczeństwem, odniesienie do ram zawierających minimalne i zaawansowane wymagania dotyczące cyberbezpieczeństwa, procedury, które należy stosować w przypadku incydentu, opis ról i interakcji między właściwym organem a wyspecjalizowanymi podmiotami zajmującymi się cyberbezpieczeństwem, takimi jak CSIRT<sup>5</sup>, CERT<sup>6</sup> i organy ds. cyberbezpieczeństwa, w tym podczas kryzysu, a także powiązania z przepisami dotyczącymi cyberbezpieczeństwa;
- aspekty dotyczące kwestii związanych ze zmianą klimatu i środowiskiem, takich jak wrażliwość na zmianę klimatu, ryzyko związane z klimatem oraz wpływ na środowisko, w tym w kontekście potrzeby opracowania środków zapobiegawczych w celu poradzenia sobie ze zidentyfikowanym ryzykiem związanym z klimatem i środowiskiem, aby zmniejszyć narażenie i wrażliwość na te rodzaje ryzyka. Powinno to obejmować ocenę redukcji lub wzrostu emisji gazów cieplarnianych oraz wpływu na środowisko wynikającego ze środków zapobiegawczych i łagodzących uwzględnionych w planie.

#### 2.1.2. *Brakujące informacje na temat regionalnych i dwustronnych środków dotyczących współpracy między państwami członkowskimi i udzielania sobie przez nie pomocy*

Zgodnie z art. 15 rozporządzenia państwa członkowskie muszą współpracować w duchu solidarności, aby zapobiegać kryzysom lub zarządzać nimi. Jeżeli państwa członkowskie dysponują niezbędnymi możliwościami technicznymi, muszą udzielać sobie wzajemnie pomocy za pośrednictwem środków regionalnych (w stosunku do państw członkowskich znajdujących się w tym samym regionie) lub dwustronnych (w stosunku do państw

<sup>3</sup> Oczekiwana ilość niedostarczonej energii (EENS) zdefiniowana w art. 2 ust. 1 lit. e) metody ustalania regionalnych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego ustanowionej zgodnie z art. 5 rozporządzenia.

<sup>4</sup> Oczekiwany czas braku dostaw energii elektrycznej (LOLE) zdefiniowany w art. 2 ust. 1 lit. g) metody ustalania regionalnych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego ustanowionej zgodnie z art. 5 rozporządzenia.

<sup>5</sup> Zespół reagowania na incydenty bezpieczeństwa komputerowego.

<sup>6</sup> Zespół reagowania na incydenty komputerowe.

członkowskich, z którymi są bezpośrednio powiązane, ale które nie należą do tego samego regionu). Takie środki regionalne i dwustronne muszą być opisane w planie zgodnie z art. 12 i 15 rozporządzenia oraz pkt 3.2 lit. b) załącznika do niego, podobnie jak środki krajowe konieczne do ich wdrożenia, o których mowa w art. 11 ust. 1 lit. j) rozporządzenia.

W planie przedstawionym przez Ministra Klimatu i Środowiska jest mowa o regionalnej i dwustronnej współpracy między operatorami systemów przesyłowych (OSP) w ramach uzgodnionych umów międzyoperatorskich. Jednak nie jest jasne, również z uwagi na brak dalszych informacji, czy takie porozumienia spełniałyby wymogi dotyczące współpracy i pomocy określone w art. 15 rozporządzenia. Tego typu porozumienia są często ograniczone do treści kodeksów sieci i nie wykraczają poza przepisy dotyczące pracy systemu. W związku z tym same w sobie mogłyby nie spełniać wymogów art. 15 rozporządzenia dotyczących współpracy i pomocy, których ostatecznym celem jest ochrona bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa osobistego, co wykracza tym samym poza typowo techniczne wymogi określone w umowach międzyoperatorskich.

Komisja uważa, że polski plan gotowości na wypadek zagrożeń musi zostać zmieniony, aby uwzględnić środki regionalne i dwustronne zgodnie z wymogami rozporządzenia, w tym wszelkie niezbędne uzgodnienia techniczne, prawne i finansowe, a także środki krajowe konieczne do ich wdrożenia.

#### *2.1.3. Brakująca definicja kryzysu elektroenergetycznego*

W art. 2 pkt 9 rozporządzenia „kryzys elektroenergetyczny” zdefiniowano jako zaistniałą albo nieuniknioną sytuację znacznego niedoboru energii elektrycznej stwierdzonego przez państwa członkowskie i opisanego w ich planach gotowości na wypadek zagrożeń lub braku możliwości dostarczenia energii elektrycznej do odbiorców.

Polski plan gotowości na wypadek zagrożeń nie zawiera definicji kryzysu elektroenergetycznego.

Komisja uważa, że plan przedłożony przez Ministra Klimatu i Środowiska wymaga zmiany w celu uwzględnienia definicji kryzysu elektroenergetycznego zgodnie z wymogami rozporządzenia.

#### *2.1.4. Inne brakujące elementy*

Rozporządzenie wymaga również:

- aby w planie zapewniono ramy ręcznego zmniejszania obciążenia określające, które kategorie użytkowników energii elektrycznej są uprawnione do uzyskania szczególnej ochrony – zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. h) rozporządzenia, jak również pkt 3.1 lit. d) załącznika do niego;
- aby w planie zawarto informacje na temat przyszłej sieci, która pomoże uporać się z konsekwencjami ustalonych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego – zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. k) rozporządzenia;
- aby przed sporządzeniem swoich planów gotowości na wypadek zagrożeń państwa członkowskie skonsultowały się z pewną liczbą odpowiednich zainteresowanych stron – zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia; aby w planie opisano mechanizm stosowany w celu konsultacji i wyniki konsultacji przeprowadzonych na potrzeby opracowania tego planu – zgodnie z pkt 5 załącznika do rozporządzenia;

- aby właściwe organy przy udziale odpowiednich zainteresowanych stron okresowo przeprowadzały testy skuteczności opracowanych w planach procedur zapobiegania kryzysom elektroenergetycznym, w tym mechanizmów wymiany informacji i współpracy, oraz aby przeprowadzały co dwa lata symulacje kryzysów elektroenergetycznych – zgodnie z art. 12 ust. 3 rozporządzenia, jak również pkt 6 załącznika do niego.

W pkt 3.1.4 planu opisano ramy wprowadzania ograniczeń poboru mocy przez odbiorców i określono wykaz odbiorców energii elektrycznej uprawnionych do szczególnej ochrony przed odłączeniem zgodnie z ustawodawstwem krajowym, ale nie sprecyzowano, w jaki sposób OSP i operatorzy systemów dystrybucyjnych będą zmniejszać zużycie energii.

Plan przedstawiony przez Ministra Klimatu i Środowiska nie zawiera żadnych odniesień do rozwijania przyszłej sieci, która pomoże uporać się z konsekwencjami ustalonych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego, ani nie wskazuje, dlaczego taki rozwój nie miałby być konieczny.

W polskim planie przedstawiono skład zespołu roboczego powołanego w celu przygotowania tego planu oraz opisano przewidziany proces konsultacji międzynarodowych. W polskim planie nie opisano jednak konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, z którymi zgodnie z rozporządzeniem należy przeprowadzić konsultacje, ani wyników tych konsultacji.

W polskim planie uwzględniono ćwiczenia szkoleniowe dla dyspozytorów z udziałem dyspozytorów sąsiednich OSP oraz zaplanowano dalsze symulacje reagowania na poziomie krajowym w czasie rzeczywistym na kryzysy. Jednak nie zawarto w nim żadnych odniesień do odbywających się co dwa lata regionalnych symulacji reagowania w czasie rzeczywistym na kryzysy elektroenergetyczne, w tym do uzgodnionych procedur i zaangażowanych podmiotów.

Komisja uważa, że plan przedłożony przez Ministra Klimatu i Środowiska wymaga zmiany polegającej na uwzględnieniu wspomnianych wyżej brakujących informacji. Mając ponadto na uwadze obecne wyjątkowe okoliczności, Komisja zaleca, aby Minister Klimatu i Środowiska przyspieszył terminy wykonania obowiązkowych testów skuteczności procedur opracowanych w planie. Testy te powinny się odbyć jak najszybciej i zostać ukierunkowane na zimę 2022–2023. Powinny one objąć środki regionalne i krajowe oraz protokoły komunikacji i koordynacji, we współpracy z krajami sąsiadującymi w ramach regionu. Testy te powinny pomóc w udoskonaleniu istniejących środków oraz mechanizmów współpracy i komunikacji, a także w określeniu dodatkowych środków krajowych i regionalnych (te ostatnie najlepiej we współpracy z partnerami regionalnymi).

## **2.2. Inne uwagi**

Oprócz uwag merytorycznych przedstawionych powyżej Komisja pragnie zwrócić uwagę Ministra Klimatu i Środowiska na kilka innych elementów przedłożonego planu, które nie budzą zastrzeżeń natury prawnej pod względem ich zgodności z elementami, o których mowa w art. 13 ust. 2 lit. a)–f) rozporządzenia, jednak poniższe uwagi ich dotyczące mogą posłużyć właściwemu organowi jako użyteczne wskazówki pomocne przy wprowadzaniu w przyszłości zmian w planie.

- W pkt 3.1.3 polskiego planu przedstawiono wykaz środków łagodzących na poziomie krajowym, które należy przyjąć w czasie kryzysu. Plan powinien zawierać

więcej informacji o tych środkach, w tym o czynnikach uruchamiających je i warunkach ich stosowania.

- W polskim planie powinien się znaleźć bardziej szczegółowy opis treści uzgodnionych umów międzyoperatorskich zawieranych z OSP określonych w pkt 3.2.
- Chociaż w planie nie odniesiono się do środków zapobiegawczych lub łagodzących, które mogłyby mieć wpływ na emisje gazów cieplarnianych (np. rezerwowe wytwarzanie energii z paliw kopalnych lub uruchomienie dodatkowych mocy wykorzystujących paliwa kopalne), Komisja przypomina Ministrowi Klimatu i Środowiska, że jeżeli takie środki istnieją, powinny zostać wymienione w planie. W takim przypadku Komisja zaleca również, aby ryzyko emisji gazów cieplarnianych/wpływ na te emisje zostały określone ilościowo i ocenione w celu ustalenia, czy plan jest zgodny z celem neutralności klimatycznej.

### **3. PODSUMOWANIE**

Na podstawie powyższej oceny oraz w świetle art. 13 ust. 2 lit. c) rozporządzenia Komisja stwierdza, że niektóre elementy planu gotowości na wypadek zagrożeń przedłożonego przez Ministra Klimatu i Środowiska nie są zgodne z określonymi przepisami przedmiotowego rozporządzenia.

Komisja zwraca się do Ministra Klimatu i Środowiska o wprowadzenie zmian w planie w celu należytego uwzględnienia wszystkich zastrzeżeń wyrażonych przez Komisję w niniejszej opinii oraz o powiadomienie Komisji o zmienionym planie w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania niniejszej opinii zgodnie z art. 13 ust. 3 rozporządzenia. W świetle okoliczności wynikających z inwazji Rosji na Ukrainę Komisja zaleca jak najszybsze przeprowadzenie ukierunkowanej aktualizacji planu opisanej w pkt 2.1.1, testu skuteczności procedur opracowanych w planie, o którym mowa w pkt 2.1.4, uzupełnienie brakujących informacji na temat regionalnych i dwustronnych środków dotyczących współpracy i pomocy pomiędzy państwami członkowskimi opisanych w pkt 2.1.2 oraz dodanie szczegółowego opisu krajowych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego, o czym mowa w pkt 2.1.1. Ponadto Komisja wzywa Polskę do uwzględnienia zalecenia Rady, zaproponowanego przez Komisję Europejską w dniu 18 października 2022 r., w sprawie skoordynowanego podejścia Unii do kwestii wzmocnienia odporności infrastruktury krytycznej, a w szczególności wyników testów warunków skrajnych dotyczących infrastruktury krytycznej przewidzianych w tym zaleceniu.

Ocena Komisji wyrażona w niniejszej opinii pozostaje bez uszczerbku dla jej ewentualnego stanowiska wobec Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do zgodności środków krajowych z prawem unijnym, w tym w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz w ramach egzekwowania reguł konkurencji Unii Europejskiej, również dotyczących pomocy państwa.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana przez Komisję. Komisja nie uznaje informacji zawartych w niniejszej opinii za poufne, w szczególności ponieważ odnoszą się one do planu, który jest publicznie dostępny. Minister Klimatu i Środowiska może poinformować Komisję w terminie pięciu dni roboczych od otrzymania niniejszej opinii, że uważa, iż opinia zawiera szczególnie chronione informacje handlowe, których poufny charakter musi zostać zachowany.

Sporządzono w Brukseli dnia 22.11.2022 r.

*W imieniu Komisji*  
*Kadri SIMSON*  
*Członek Komisji*

