

Bruksela, dnia 23.1.2020 r.  
C(2020) 396 final

**OPINIA KOMISJI**

**z dnia 23.1.2020 r.**

**na podstawie rozporządzenia (UE) 2017/1938 dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 994/2010, w sprawie planu działań zapobiegawczych i planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, przedłożonych Komisji Europejskiej przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej**

(Jedynie tekst w języku polskim jest autentyczny)

## **OPINIA KOMISJI**

**z dnia 23.1.2020 r.**

**na podstawie rozporządzenia (UE) 2017/1938 dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 994/2010, w sprawie planu działań zapobiegawczych i planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, przedłożonych Komisji Europejskiej przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej**

(Jedynie tekst w języku polskim jest autentyczny)

### **1. PROCEDURA**

W art. 8 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia (UE) 2017/1938 („rozporządzenie”) zobowiązano właściwy organ każdego państwa członkowskiego do opracowania planu działań zapobiegawczych („PDZ”) oraz planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej („PSN”, łącznie: „plany”). Zgodnie z art. 9 ust. 11 rozporządzenia plany te muszą być aktualizowane co cztery lata, chyba że okoliczności wymagają częstszej aktualizacji. Przed przyjęciem planów przeprowadza się konsultacje między właściwymi organami przewidziane w art. 8 ust. 6.

Plany (jak również ich aktualizacje) muszą być opracowywane w oparciu o ocenę ryzyka, którą każdy właściwy organ ma obowiązek przyjąć i przekazać Komisji przed przyjęciem planów, zgodnie z art. 7 rozporządzenia. Ocena ryzyka powinna zawierać pełną ocenę ryzyka związanego z bezpieczeństwem dostaw gazu w danym państwie członkowskim, dokonaną w oparciu o wspólne elementy obejmujące, między innymi, przeprowadzenie różnych scenariuszy nadzwyczajnie wysokiego zapotrzebowania na gaz i zakłóceń w dostawach.

Minister Energii, właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej, przekazał Komisji ocenę ryzyka zgodnie z art. 7 rozporządzenia w dniu 26 czerwca 2019 r.

W dniu 23 września 2019 r. Minister Energii zgłosił Komisji plan działań zapobiegawczych i plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej.

Po dokonaniu oceny planów w świetle kryteriów, o których mowa w art. 8 ust. 8, oraz wzorów przewidzianych w załącznikach VI i VII do rozporządzenia, a także po przedstawieniu sprawozdania z głównych wyników tej oceny Grupie Koordynacyjnej ds. Gazu w dniach 19 marca 2019 r., 27 czerwca 2019 r. i 26 września 2019 r., Komisja zgłasza poniższe uwagi do planów.

### **2. OCENA PLANÓW PRZEZ KOMISJĘ**

Plany są pod wieloma względami szczegółowe i wyczerpujące, jeśli chodzi o opis polskiego systemu gazowego i standardu w zakresie infrastruktury.

Niemniej jednak Komisja uważa, że niektóre elementy planów, częściowo uwzględnione w opiniach Komisji z lat 2017 i 2015<sup>1</sup>, nie spełniają wymagań określonych w rozporządzeniu.

---

<sup>1</sup> C(2017) 4588 final i C(2015) 1525 final.

## 2.1 Plan działań zapobiegawczych (PDZ)

### *Zgodność ze standardem w zakresie dostaw*

Art. 6 ust. 1 rozporządzenia zawiera tzw. „standard w zakresie dostaw”, tj. wymóg zapewnienia dostaw gazu odbiorcom chronionym podczas określonych minimalnych okresów w przypadku nadzwyczajnie wysokiego zapotrzebowania na gaz lub przerw w dostawach. PDZ przedkładane przez państwa członkowskie muszą zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. c) rozporządzenia zawierać informacje o środkach, ilościach gazu, zdolnościach i terminach niezbędnych do spełnienia standardu w zakresie dostaw. Wszelkie dodatkowe obowiązki wykraczające ponad poziom bezpieczeństwa określony w standardzie w zakresie dostaw muszą być oparte na ocenie ryzyka, znajdować odzwierciedlenie w PDZ oraz muszą być zgodne ze zbiorem warunków określonych w art. 6 ust. 2 i 4 rozporządzenia.

Zgodnie z PDZ Rzeczpospolita Polska zobowiązuje przedsiębiorstwa importujące gaz ziemny na rynek polski lub prowadzące obrót gazem ziemnym z zagranicą do gromadzenia zapasów gazu w ilości odpowiadającej co najmniej 30-dniowemu średniemu dziennemu importowi gazu. Standard w zakresie dostaw jest pokryty przez wolumen tych „zapasów obowiązkowych”, które stanowią środek nadzwyczajny i mogą zostać uwolnione jedynie na mocy decyzji Ministra Energii, zgodnie z planem na wypadek sytuacji nadzwyczajnej przedłożonym przez polski właściwy organ.

Komisja uważa, że standard w zakresie dostaw określony w art. 6 ust. 1 rozporządzenia oznacza ustanowienie obowiązku, który przedsiębiorstwa gazowe muszą wypełnić w ramach krajowego wachlarza środków zapobiegawczych, tj. środków stosowanych również w sytuacjach innych niż sytuacje kryzysowe. Standard w zakresie dostaw został w istocie pomyślany po to, aby zapewnić wystarczający poziom przygotowania, tak by nie trzeba było ogłaszać stanu kryzysowego zdefiniowanego w art. 11 rozporządzenia. Zapewnienie zgodności ze standardem w zakresie dostaw nie może zatem polegać na sięganiu po środek nierynkowy, który ma na celu reagowanie na ryzyko związane z importem lub obrotem ze względów dotyczących bezpieczeństwa dostaw w przypadku ogłoszenia nadzwyczajnego stanu kryzysowego.

W związku z powyższym Komisja uważa, że należy wprowadzić zmiany w PDZ w celu wskazania środków zapewniających zgodność ze standardem w zakresie dostaw innych niż wspomniane środki nadzwyczajne.

Komisja pragnie przypomnieć właściwemu organowi Rzeczypospolitej Polskiej, że gdyby przedmiotowy środek w zakresie magazynowania miał być stosowany w celu zapewnienia zgodności ze standardem w zakresie dostaw jako środek zapobiegawczy i w związku z tym stosowany w okolicznościach innych niż stan nadzwyczajny ogłoszony na podstawie art. 11 rozporządzenia, środek taki musiałby spełniać warunki opisane w art. 6 ust. 2 i 4 rozporządzenia. W rzeczy samej należałoby zapewnić zgodność z art. 6 ust. 2 rozporządzenia, ponieważ z PDZ wynika, że zakres przedmiotowego środka w zakresie magazynowania wykracza ponad ilości gazu niezbędne do celów dostaw do odbiorców chronionych zgodnie z definicją w art. 6 ust. 1 rozporządzenia. To wskazuje zatem na to, że środek ten stanowi podwyższony standard w zakresie dostaw. Z tego względu w PDZ należy między innymi wyjaśnić, w oparciu o ocenę ryzyka, dlaczego taki środek byłby potrzebny. Ponadto, w ramach warunków określonych w art. 6 ust. 4 rozporządzenia, właściwy organ powinien wyjaśnić, dlaczego przedmiotowy środek w zakresie magazynowania nie byłby dyskryminacyjny, jako że, zasadniczo, jedynie przedsiębiorstwa importujące gaz ziemny na rynek polski lub prowadzące obrót gazem ziemnym z zagranicą muszą go spełniać.

### *Brakujące informacje szczegółowe dotyczące spełnienia standardu w zakresie dostaw*

Zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. c) rozporządzenia oraz załącznikiem VI pkt 4 w PDZ należy wskazać środki, ilości gazu i szczegółowe zdolności niezbędne do spełnienia standardu w zakresie dostaw, jak również podać informacje na temat systemu monitorowania *ex ante* zgodności ze standardem w zakresie dostaw (pkt 4 lit. d) ppkt (iii)), opis, dla każdego środka, jego wpływu na gospodarkę, środowisko i odbiorców (pkt 4 lit. d) ppkt (v)) oraz określone informacje dotyczące każdego środka, jeżeli są to środki nierynkowe (pkt 4 lit. d) ppkt (vi)). Tych informacji brakuje w zgłoszonym PDZ.

Komisja jest zdania, że w polskim PDZ należy w jasny sposób przedstawić szczegółowe informacje na temat wpływu, jaki środki wprowadzone w celu zapewnienia zgodności ze standardem w zakresie dostaw wywierają na gospodarkę, środowisko i odbiorców, w szczególności w odniesieniu do obowiązku magazynowania nałożonego na przedsiębiorstwa importujące gaz ziemny na rynek polski lub prowadzące obrót gazem ziemnym z zagranicą, bez uszczerbku dla zastrzeżeń wyrażonych w poprzedniej uwadze w ramach niniejszej sekcji 2.1.

### *Brak informacji o konsultacjach z zainteresowanymi stronami*

Art. 8 ust. 2 rozporządzenia zawiera wymóg, aby państwa członkowskie przeprowadziły konsultacje „z przedsiębiorstwami gazowymi, odpowiednimi organizacjami reprezentującymi interesy odbiorców będących gospodarstwami domowymi i odbiorców przemysłowych gazu, w tym z producentami energii elektrycznej, operatorami systemów przesyłowych energii elektrycznej oraz – jeżeli nie jest on właściwym organem – z krajowym organem regulacyjnym”. Komisja musi ocenić taki plan działań zapobiegawczych (PDZ) zgodnie z art. 8 ust. 7 rozporządzenia.

Pkt 9 załącznika VI do rozporządzenia zawiera wymóg przedstawienia w PDZ opisu mechanizmu stosowanego do celów konsultacji i wyników konsultacji z odpowiednimi grupami zainteresowanych stron. Zgłoszony polski PDZ nie zawiera jednak takich opisów ani wzmianki o szerszych konsultacjach, a jedynie na marginesie odnosi się do opinii niektórych zainteresowanych stron co do pewnych aspektów planu, co oznacza wykluczenie możliwości jakiegokolwiek oceny środków.

Komisja uważa, że należy wprowadzić zmiany w polskim PDZ w celu uwzględnienia informacji na temat mechanizmów i wyników konsultacji z zainteresowanymi stronami.

## **2.2 Plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej (PSN)**

### *Proporcjonalność i niedyskryminacyjny charakter niektórych środków zawartych w PSN*

Art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2017/1938 zawiera wymóg, aby środki na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu zawarte w planie działań zapobiegawczych i planie na wypadek sytuacji nadzwyczajnej były jasno określone, przejrzyste, proporcjonalne, niedyskryminacyjne i weryfikowalne.

W PSN przedłożonym przez właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej opisano jako część środków nadzwyczajnych obowiązek, który został nałożony na przedsiębiorstwa importujące gaz ziemny na rynek polski lub prowadzące obrót gazem ziemnym z zagranicą i który

dotyczy gromadzenia zapasów gazu w ilości odpowiadającej co najmniej 30-dniowemu średniemu dziennemu importowi gazu (w tej kwestii zob. również: sekcja 2.1 *Zgodność ze standardem w zakresie dostaw*). Od przedsiębiorstw magazynujących gaz poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wymaga się dodatkowo zarezerwowania i wykorzystywania zdolności przesyłowej (zdolności ciągłej) przydzielonej na potrzeby dostarczenia całkowitej ilości obowiązkowych zapasów gazu ziemnego utrzymywanych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Od pozostałych uczestników rynku niekorzystających z instalacji magazynowych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie wymaga się jednak zarezerwowania odpowiedniej zdolności krajowej. Ponadto dostawcy lokalni, korzystający częściowo z produkcji krajowej (stanowiącej ponad 20 % polskiego zużycia gazu), nie podlegają żadnym obowiązkom w zakresie magazynowania lub rezerwowania zdolności.

Jeżeli chodzi o obowiązek rezerwowania zdolności ciągłej, scenariusz nierynkowy, który pociąga za sobą ogłoszenie stanu nadzwyczajnego i w ten sposób umożliwia zastosowanie przedmiotowego środka w zakresie magazynowania, nie obejmowałby dostaw gazu realizowanych przez rynek, a więc nie byłoby wykorzystywania zarezerwowanych zdolności. Rezerwacja zdolności przesyłowych w takim przypadku nie wydaje się konieczna, ponieważ żadne zdolności nie zostałyby wykorzystane przez uczestników rynku. Należy w tym względzie zwrócić uwagę na art. 11 ust. 5 rozporządzenia zapewniający pierwszeństwo zdolności przesyłowej w kierunku państwa członkowskiego, które ogłosiło stan nadzwyczajny, w stosunku do innej zdolności, jak określono w tym artykule, co ma znaczenie dla potencjalnej sytuacji kryzysowej w Rzeczypospolitej Polskiej. Od przedsiębiorstw korzystających z instalacji magazynowych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wymaga się jednak zarezerwowania ciągłej zdolności przesyłowej oprócz ogólnego obowiązku zapewnienia przez nie możliwości dostarczenia całkowitej ilości obowiązkowych zapasów gazu ziemnego do sieci krajowej, a także przedstawienia dokumentów wykazujących techniczną wykonalność takiej dostawy.

Komisja uznaje, że na podstawie przedłożonego PSN nie można stwierdzić, iż przedmiotowy środek spełnia wymogi proporcjonalności i niedyskryminacyjnego charakteru. Komisja uważa zatem, że należy wprowadzić zmiany w PSN, aby wyjaśnić i zagwarantować, że środki nadzwyczajne zawarte w tym planie spełniają warunki ustanowione w art. 8 ust. 1 rozporządzenia.

*Brakujące informacje dotyczące szczególnych środków w odniesieniu do sektorów energii elektrycznej i systemów ciepłowniczych*

Zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. e) i pkt 3 załącznika VII do rozporządzenia w PSN należy wskazać środki i działania, które należy podjąć w celu ograniczenia potencjalnego wpływu zakłócenia dostaw gazu na systemy ciepłownicze oraz na dostawy energii elektrycznej wytwarzanej przy użyciu gazu, lub wskazać, dlaczego takie środki nie byłyby właściwym rozwiązaniem.

PSN przedłożony przez Rzeczpospolitą Polską nie zawiera informacji o takich środkach ani wskazania, dlaczego nie byłyby one właściwym rozwiązaniem, lecz jedynie ogólne stwierdzenia, że takie środki nie powinny mieć negatywnego wpływu na instalacje technologiczne i przedsiębiorców dostarczających ciepło i energię elektryczną.

Komisja uważa, że Rzeczpospolita Polska powinna wprowadzić zmiany w PSN w celu uwzględnienia szczególnych środków w odniesieniu do sektorów energii elektrycznej i systemów ciepłowniczych albo wskazania, dlaczego takie środki nie byłyby właściwym rozwiązaniem.

*Brakujące informacje na temat stosowania przepisów dotyczących solidarności*

W duchu solidarności art. 13 rozporządzenia zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia zestawu przepisów mających zapewnić dostawy gazu do minimalnej liczby odbiorców we wszystkich państwach członkowskich oraz warunków regulujących te dostawy (dalej: „obowiązki w zakresie solidarności”). Jest to środek ostateczny stosowany w sytuacjach skrajnych. Art. 10 ust. 1 lit. m) i pkt 8.3 załącznika VII do rozporządzenia zobowiązują państwa członkowskie do opisanie uzgodnień wprowadzonych na potrzeby stosowania obowiązków w zakresie solidarności określonych w art. 13 rozporządzenia.

Komisja wie o trwających obecnie pracach, jakie Rzeczpospolita Polska prowadzi wraz z innymi państwami członkowskimi w celu opracowania przepisów dotyczących solidarności, i z zadowoleniem przyjmuje te prace, jednak w PSN brakuje tych informacji i dlatego Komisja uważa, że w PSN należy wprowadzić zmiany, aby uwzględnić szczegółowe przepisy dotyczące stosowania obowiązków w zakresie solidarności zawartych w art. 13 rozporządzenia.

#### *Brakujące informacje na temat środków rynkowych i nierynkowych*

W art. 10 ust. 1 rozporządzenia ustanowiono obowiązkowy wykaz elementów, które należy uwzględnić w PSN, obejmujący określenie wkładu środków rynkowych w rozwiązywanie sytuacji w stanie alarmowym oraz wkładu środków nierynkowych w łagodzenie sytuacji w stanie nadzwyczajnym zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. h) oraz i) rozporządzenia. Zgłoszony PSN zawiera sumaryczne i ogólne informacje jakościowe. Nie zawiera on jednak informacji ilościowych dotyczących wspomnianych środków.

Komisja uważa, że właściwy organ Rzeczypospolitej Polskiej powinien wprowadzić zmiany w PSN, aby uwzględnić informacje wymagane zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. h) oraz i) rozporządzenia.

### **3. PODSUMOWANIE**

Na podstawie powyższej oceny oraz w świetle art. 8 ust. 8 lit. d) rozporządzenia Komisja stwierdza, że niektóre elementy planów nie są zgodne z określonymi przepisami tego rozporządzenia.

Komisja zwraca się do Ministra Energii o wprowadzenie zmian w planach w celu należytego uwzględnienia zastrzeżeń wyrażonych przez Komisję w niniejszej opinii oraz o powiadomienie Komisji o zmienionych planach w terminie trzech miesięcy zgodnie z art. 8 ust. 9 rozporządzenia.

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 planów, które są publicznie dostępne. Minister Energii 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 23.1.2020 r.

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

**ODPIS UWIERZYTELNIONY**  
**W imieniu Sekretarza Generalnego**

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
**Dyrektor Kancelarii**  
**KOMISJA EUROPEJSKA**