

Bruksela, dnia 6.7.2017 r.
C(2017) 4588 final

OPINIA KOMISJI

z dnia 6.7.2017 r.

**na podstawie rozporządzenia (UE) nr 994/2010 dotycząca planu działań
zapobiegawczych i planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, przekazanych Komisji
Europejskiej przez właściwy organ Polski**

(Jedynie tekst w języku polskim jest autentyczny)

OPINIA KOMISJI

z dnia 6.7.2017 r.

na podstawie rozporządzenia (UE) nr 994/2010 dotycząca planu działań zapobiegawczych i planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, przekazanych Komisji Europejskiej przez właściwy organ Polski

(Jedynie tekst w języku polskim jest autentyczny)

1. PROCEDURA

W art. 4 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 994/2010 („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. 5 ust. 4 i art. 10 ust. 2 rozporządzenia plany te muszą być aktualizowane co dwa lata, chyba że okoliczności wymagają częstszej aktualizacji. Przed przyjęciem zaktualizowanych planów przeprowadza się konsultacje między właściwymi organami przewidziane w art. 4 ust. 2.

Plany (jak również ich aktualizacje) muszą być opracowywane w oparciu o krajowe oceny ryzyka, które każdy właściwy organ ma obowiązek przyjąć i notyfikować Komisji przed przyjęciem planów, zgodnie z art. 9 rozporządzenia. Oceny ryzyka powinny 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. Ocenę ryzyka należy zaktualizować po raz pierwszy nie później niż 18 miesięcy po przyjęciu planów.

Ministerstwo Energii, właściwy organ Polski, notyfikowało Komisji swoją zaktualizowaną ocenę ryzyka zgodnie z art. 9 rozporządzenia w dniu 31 października 2016 r.

W dniu 21 grudnia 2016 r. Ministerstwo Energii notyfikowało Komisji zaktualizowany plan działań zapobiegawczych i plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej.

Ministerstwo Energii skonsultowało swoje plany z właściwymi organami innych państw członkowskich, w tym państw sąsiednich – Niemiec, Słowacji i Republiki Czeskiej.

Komisja uznaje za stosowne przekazywanie wszelkich uwag na temat zaktualizowanych planów przy zastosowaniu tej samej procedury i tych samych kryteriów oceny, co procedury i kryteria określone w art. 4 ust. 6 rozporządzenia w odniesieniu do pierwotnych planów.

W związku z tym po dokonaniu oceny zaktualizowanych planów w świetle kryteriów, o których mowa w art. 4 ust. 6 lit. b) ppkt (i)–(iii) rozporządzenia, i po przedstawieniu sprawozdania z głównych wyników swej oceny Grupie Koordynacyjnej ds. Gazu w dniach 18 stycznia, 3 lutego i 6 marca 2017 r., Komisja zgłasza poniższe uwagi do przedmiotowych planów.

2. OCENA PLANÓW PRZEZ KOMISJĘ

Ministerstwo Energii przedłożyło zestaw szczegółowych i kompleksowych planów zgodnych z oceną ryzyka stanowiącą ich podstawę. Komisja w szczególności przyjmuje z zadowoleniem jasną strukturę planów i szczegółowe wyjaśnienia dotyczące wyników oceny

ryzyka leżącej u ich podstaw. Z zadowoleniem przyjmuje również opis współpracy i konsultacji przeprowadzonych z sąsiednimi państwami członkowskimi oraz wyjaśnienia, które sformułowano w odniesieniu do PDZ i PSN przedłożonych w 2014 r., łącznie z aktualizacjami związanymi z rozpoczęciem funkcjonowania instalacji LNG i z inwestycjami w infrastrukturę.

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

2.1 Plan działań zapobiegawczych

Brakujące elementy konieczne do ilościowego określenia progu 20 %, o którym mowa w art. 2 ust. 1 lit. a)

W art. 2 pkt 1 rozporządzenia zawarto definicję „odbiorców chronionych”, wprowadzając pewne ograniczenia ilościowe w odniesieniu do niektórych kategorii konsumentów. Zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. a) rozporządzenia małe i średnie przedsiębiorstwa podłączone do sieci dystrybucyjnej gazu, a także podmioty świadczące podstawowe usługi socjalne, podłączone do dystrybucyjnej lub przesyłowej sieci gazowej, mogą zostać uznane za „odbiorców chronionych” jedynie wtedy, gdy na te przedsiębiorstwa i podmioty przypada nie więcej niż 20 % ostatecznego zużycia gazu.

W streszczeniu PDZ odbiorcy chronieni zdefiniowani są po raz pierwszy w następujący sposób: „[...] Definicja odbiorcy chronionego obejmuje odbiorców w gospodarstwach domowych podłączonych do sieci dystrybucyjnej gazu ziemnego, podmioty świadczące podstawowe usługi socjalne oraz instalacje systemów ciepłowniczych dostarczające energię cieplną na rzecz wskazanych wyżej podmiotów [...]”¹. Jednak w sekcji 4 PDZ również małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) wymienione są jako odbiorcy chronieni, w przypadku gdy zostanie wykazane, że na MŚP, system lokalnego ogrzewania i podmioty świadczące podstawowe usługi socjalne przypada łącznie 15 % rocznego zużycia gazu. Polska dokonuje ilościowego określenia zużycia gazu przez odbiorców chronionych w kategoriach względnych, lecz nie przedstawia bezwzględnych danych liczbowych. W PDZ należy przyjąć definicję odbiorców chronionych, która będzie spójnie stosowana w całym planie. W celu ustalenia, czy ograniczenie do 20 % jest przez Polskę przestrzegane, konieczne byłoby ilościowe określenie całkowitego zużycia gazu przez odbiorców chronionych, zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. a) rozporządzenia (tj. przez MŚP i podmioty świadczące podstawowe usługi socjalne), i porównanie tej wartości z wartością całkowitego zużycia w Polsce.

W związku z powyższym Komisja uważa, że polski PDZ należy zmienić, aby zapewnić pełną zgodność z art. 2 pkt 1 rozporządzenia.

2.2 Plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej

W art. 10 ust. 1 rozporządzenia ustanowiono obowiązkowy wykaz elementów, które należy uwzględnić w PSN. W przedłożonym przez Polskę PSN brakuje niektórych z tych elementów.

Brak opisu (transgranicznych) skutków ewentualnych środków

Zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. i)² w planie należy zawrzeć ocenę stopnia konieczności zastosowania środków nierynkowych w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej, oszacowanie

¹ Plan działań zapobiegawczych, s. 4.

² Zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. i) państwa członkowskie muszą zawrzeć w planie „określenie udziału środków nierynkowych, planowanych lub przewidzianych do wdrożenia dla stanu nadzwyczajnego, w szczególności wyszczególnionych w załączniku III, oraz ocenę, na ile rozwiązanie sytuacji kryzysowej wymaga

skutków takich środków oraz określenie procedur ich wdrożenia. Przepis ten wyraża ogólną koncepcję przyznawania pierwszeństwa środkom rynkowym przy rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych.

PSN zawiera wykaz wszystkich środków rynkowych i częściowy opis ilościowy tego, w jakim stopniu niektóre środki rynkowe są w stanie zaradzić sytuacji kryzysowej, jednak brak w tym planie jakiegokolwiek jakościowej bądź ilościowej oceny przydatności środków nierynkowych do rozwiązania sytuacji kryzysowej w stanie nadzwyczajnym.

Ponadto transgraniczny wpływ polskich środków nadzwyczajnych i skutki wywierane przez te środki w sąsiednich państwach członkowskich mogłyby zostać lepiej opisane w PSN. Polska posiada kilka połączeń międzysystemowych z państwami sąsiadującymi i stanowi państwo „tranzytowe”, przez którego terytorium gaz dostarczany jest do innych państw UE. Testy warunków skrajnych w systemie energetycznym³ wykazały, że brak koordynacji środków nadzwyczajnych w przypadku poważnej sytuacji kryzysowej może znacznie osłabić odporność państw członkowskich. Ścisła koordynacja środków nadzwyczajnych, w tym w regionie obejmującym Polskę, Niemcy i kraje Europy Wschodniej, może natomiast przyczynić się do ograniczenia skutków poważnego zakłócenia w dostawach i umożliwić uniknięcie nadmiernych szkód w poszczególnych państwach członkowskich⁴. Ważne jest zatem, aby w ocenie ryzyka⁵ i w planach określić tego rodzaju współzależności i w pełni uwzględnić zagrożenia bezpieczeństwa dostaw gazu w danym państwie członkowskim. Lepsza analiza współzależności między polskim systemem gazowym a systemami gazowymi innych państw w przypadku sytuacji kryzysowej przyczyniłaby się do zwiększenia stopnia niezawodności proponowanych środków, a tym samym do zwiększenia odporności polskiego systemu na kryzysy w zakresie dostaw.

Niewystarczająco określony obowiązek przesłania Komisji sprawozdania po odwołaniu stanu nadzwyczajnego

Zgodnie z art. 13 ust. 5⁶ właściwy organ – najszybciej jak to możliwe, a najpóźniej 6 tygodni po odwołaniu stanu nadzwyczajnego – musi przedstawić Komisji ocenę tego stanu oraz skuteczności zastosowanych środków. PSN nie zawiera wszystkich obowiązków określonych w art. 13 ust. 5. W PSN nie ma wymogu, aby sprawozdanie, które polski właściwy organ ma przesłać Komisji, zawierało wszystkie elementy wymagane na mocy rozporządzenia; w szczególności brak jest wymogu przedstawienia oceny skutków gospodarczych oraz wpływu na branżę elektroenergetyczną.

zastosowania takich środków nierynkowych, oszacowanie ich skutków oraz określenie procedur ich wdrożenia, uwzględniając fakt, że środki nierynkowe stosuje się jedynie wtedy, gdy same mechanizmy rynkowe nie są już w stanie zapewnić dalszych dostaw, w szczególności do odbiorów chronionych”.

³ Komunikat z dnia 16.10.2014 r. w sprawie odporności europejskiego systemu gazowego w krótkim okresie. Przygotowanie na możliwe zakłócenia dostaw ze Wschodu jesienią i zimą 2014/2015 r. („sprawozdanie z testu warunków skrajnych”), COM(2014) 654 final.

⁴ Sprawozdanie z testu warunków skrajnych, s. 6 i 7.

⁵ Zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. d) państwa członkowskie zobowiązane są do przeanalizowania, w ramach oceny ryzyka, wzajemnego oddziaływania i korelacji zagrożeń z innymi państwami członkowskimi.

⁶ Art. 13 ust. 5 stanowi, że: „Po zakończeniu stanu nadzwyczajnego właściwy organ najszybciej jak to możliwe, a najpóźniej sześć tygodni po odwołaniu stanu nadzwyczajnego, przedstawia Komisji szczegółową ocenę tego stanu oraz skuteczności podjętych środków, w tym ocenę skutków gospodarczych stanu nadzwyczajnego, wpływu na branżę elektroenergetyczną oraz pomocy udzielonej Unii i państwom członkowskim lub od nich uzyskanej. Ocena ta jest udostępniana Grupie Koordynacyjnej ds. Gazu i jest uwzględniana w uaktualnieniach planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej”.

Komisja jest zdania, że w PSN należy dodatkowo wyjaśnić przedmiotowe środki nierynkowe, a obowiązki sprawozdawcze właściwego organu wobec Komisji należy tak rozwinąć, aby zapewnić pełną zgodność PSN z rozporządzeniem.

2.3 Inne uwagi

Oprócz uwag merytorycznych przedstawionych powyżej Komisja pragnie zwrócić uwagę Ministerstwa Energii na kilka innych elementów przedłożonych planów, które nie budzą zastrzeżeń natury prawnej pod względem ich zgodności z elementami, o których mowa w art. 4 ust. 6 ppkt (i)–(iii) rozporządzenia, jednak poniższe uwagi ich dotyczące mogą posłużyć właściwemu organowi jako wskazówki pomocne przy wprowadzaniu zmian w planach w przyszłości.

Po pierwsze, zdaniem Komisji w polskim PDZ należy poprawić opis związków środków zapobiegawczych z poszczególnymi scenariuszami ryzyka opracowanymi w ramach oceny ryzyka. Ponadto PDZ powinien zawierać bardziej szczegółowe informacje, aby zapewnić odpowiednią ocenę skuteczności środków zapobiegawczych. PDZ zyskałby pod względem przejrzystości i kompleksowości, gdyby przedstawiono w nim w tabeli bezpośrednie powiązania pomiędzy scenariuszami ryzyka a środkami zapobiegawczymi. Zaleca się również przedstawienie ilościowej i jakościowej oceny możliwych skutków i skuteczności środków zapobiegawczych.

Po drugie, skuteczność polskich planów wyraźnie zwiększyłoby zawarcie w nich informacji na temat „potencjalnego wpływu, jakie środki przewidziane przez państwa sąsiadujące mogłyby mieć na polski system” w przypadku (równoległego) kryzysu dostaw (np. przerwy w dostawach gazu importowanego z państw sąsiadujących). Przykładowo, niektóre scenariusze ryzyka w Polsce zależne są od sytuacji panującej na niemieckim rynku gazu, zatem większa ilość informacji na temat środków planowanych przez Niemcy umożliwiłaby dokonanie lepszej oceny potencjalnego wpływu na sytuację w Polsce.

Po trzecie, zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. h), Polska powinna dopracować swoją pierwszą próbę określenia udziału środków rynkowych, w szczególności środków wymienionych w załączniku II, w opanowaniu sytuacji w stanie alarmowym i w opanowaniu sytuacji w stanie nadzwyczajnym. Przedstawienie większej ilości informacji na temat stopnia, w jakim środki rynkowe mają przyczynić się do zażegnania różnych sytuacji kryzysowych, poprawiłoby jakość PSN.

Komisja pragnie przypomnieć Polsce, że jeśli jakiegokolwiek inwestycje w przyszłą infrastrukturę lub połączenia wzajemne, o których mowa w PDZ, dokonywane są z udziałem środków państwowych, mogą one stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (jeżeli spełnione są pozostałe warunki określone w tymże artykule) i na mocy art. 108 ust. 3 TFUE muszą zostać zgłoszone Komisji, o ile nie są wyłączone na mocy ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych⁷.

Polska wyjaśnia ponadto w sekcji 6 PDZ, że w rozumieniu ustawy – Prawo energetyczne na operatorze systemu przesyłowego mogą ciążyć różne obowiązki świadczenia usług publicznych związane z bezpieczeństwem dostaw gazu. Komisja pragnie przypomnieć Polsce, że jeśli takie obowiązki świadczenia usług publicznych wiążą się z wykorzystaniem środków państwowych, mogą stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i muszą zostać zgłoszone Komisji.

⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1).

3. PODSUMOWANIE

Na podstawie powyższej oceny oraz w świetle art. 4 ust. 6 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia Komisja stwierdza, że niektóre elementy zaktualizowanych planów nie są zgodne z określonymi przepisami tegoż rozporządzenia.

Komisja zwraca się do Ministerstwa Energii o wprowadzenie zmian do planów w celu należytego uwzględnienia w nich zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję w niniejszej opinii.

Ocena Komisji wyrażona w niniejszej opinii pozostaje bez uszczerbku dla jej ewentualnego stanowiska wobec Polski w odniesieniu do zgodności środków krajowych z prawem unijnym, w tym w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana przez Komisję. Komisja nie uznaje informacji zawartych w niniejszej opinii za poufne, w szczególności ponieważ odnoszą się one do dokumentów, które są publicznie dostępne. Ministerstwo 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 6.7.2017 r.

W imieniu Komisji
Miguel ARIAS CAÑETE
Członek Komisji

