



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.3.2015 r.
C(2015) 1525 final

OPINIA KOMISJI

z dnia 6.3.2015 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**

OPINIA KOMISJI

z dnia 6.3.2015 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

1. PROCEDURA

W art. 4 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 994/2010 („rozporządzenie”) zobowiązano właściwy organ każdego państwa członkowskiego do opracowania planu działań zapobiegawczych oraz planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej (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.

Plany (jak również ich aktualizacje) muszą być opracowywane w oparciu o krajowe oceny ryzyka, które każdy właściwy organ ma obowiązek przyjąć i udostępnić 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 różne scenariusze 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 Gospodarki, właściwy organ Polski, udostępniło Komisji swoją ocenę ryzyka zgodnie z art. 9 rozporządzenia w dniu 29 lipca 2014 r.

W dniu 3 grudnia 2014 r. Ministerstwo Gospodarki przekazało Komisji zaktualizowany plan działań zapobiegawczych i plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej. Komisja nie posiada informacji o skonsultowaniu przez Polskę jej planów z innymi państwami członkowskimi, w szczególności z państwami sąsiadującymi.

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 wyników swej oceny Grupie Koordynacyjnej ds. Gazu w dniu 28 stycznia 2015 r., Komisja zgłasza poniższe uwagi do przedmiotowych planów.

2. OCENA PLANÓW PRZEZ KOMISJĘ

Pod względem treści plany są w wielu kwestiach szczegółowe i wyczerpujące, zawierają także rozwiązania umożliwiające ograniczenie głównych zagrożeń zidentyfikowanych w ocenie ryzyka. Komisja uważa jednak, że niektóre elementy planów nie spełniają 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 ust. 1 rozporządzenia zawarto definicję „odbiorców chronionych”, wprowadzając pewne ograniczenia ilościowe w odniesieniu do niektórych kategorii konsumentów. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a) rozporządzenia małe i średnie przedsiębiorstwa podłączone do sieci dystrybucyjnej gazu, a także podmioty świadczące podstawowe usługi socjalne, podłączone to dystrybucyjnej lub przesyłowej sieci gazowej, mogą zostać uznane za „odbiorców chronionych”, pod warunkiem że przypada na nich nie więcej niż 20 % ostatecznego zużycia gazu.

Polska definiuje odbiorców chronionych jako „odbiorców w gospodarstwach domowych podłączonych do sieci dystrybucyjnej i podmioty świadczące podstawowe usługi socjalne”. W związku z tym Polska określiła ilościowo zużycie gazu przez odbiorców chronionych w ciągu 30 dni nadzwyczajnie wysokiego zapotrzebowania na gaz, występującego z prawdopodobieństwem raz na 20 lat. 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 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (tj. przez małe i średnie przedsiębiorstwa i podmioty świadczące podstawowe usługi socjalne) i porównanie tej wartości z wartością całkowitego zużycia w Polsce.

2.2 Plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej

W art. 10 ust. 1 rozporządzenia ustanowiono obowiązkowy wykaz elementów, które należy uwzględnić w planie na wypadek sytuacji nadzwyczajnej. W przedłożonym przez Polskę planie brakuje niektórych z tych elementów.

Brak opisu (transgranicznych) skutków ewentualnych środków

Zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. i) w planie należy zawrzeć między innymi ocenę stopnia konieczności zastosowania środków nierynkowych w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej, oszacowanie *skutków* takich środków oraz określenie procedur ich wdrożenia¹. Artykuł ten jest wyrazem ogólnej idei *współpracy i koordynacji* działań przy opracowywaniu planów i podejmowaniu decyzji o środkach w przypadku sytuacji kryzysowych. Na tej zasadzie oparte zostało całe rozporządzenie².

¹ 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 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”.

² Zob. również powiązany art. 5 ust. 3 rozporządzenia (zobowiązujący państwa członkowskie do uwzględnienia *wpływu środków na funkcjonowanie rynku wewnętrznego*), a także art. 9 ust. 1 lit. d), w którym zobowiązano państwa członkowskie do przeanalizowania *wzajemnego oddziaływania i korelacji zagrożeń z innymi państwami członkowskimi*; art. 4 ust. 3 rozporządzenia (wspólne plany); oraz motyw 5: „(...) istnieje ryzyko, że podjęte jednostronnie przez to państwo środki mogą zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu wewnętrznego rynku gazu”; „(...) niezbędna jest solidarność i koordynacja działań na wypadek sytuacji kryzysowych”.

Przedmiotowy plan zawiera wprawdzie opis ewentualnych środków rynkowych i nierynkowych, nie wyjaśniono w nim jednak, kiedy każdy z tych środków miałby zostać wdrożony oraz jakie skutki (w ujęciu ilościowym) miałyby zastosowanie tych środków, szczególnie dla innych państw.

Polska posiada kilka połączeń międzysystemowych z państwami sąsiadującymi i stanowi państwo „tranzytowe”, przez którego terytorium gaz dostarczany jest do innych państw UE. Przeprowadzone niedawno „testy warunków skrajnych w systemie energetycznym”³ wykazały, że brak koordynacji środków nadzwyczajnych w przypadku poważnej sytuacji kryzysowej może znacznie osłabić odporność państw członkowskich. Natomiast ścisła koordynacja środków nadzwyczajnych, w tym w regionie obejmującym Polskę, Niemcy i kraje Europy Wschodniej, może 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. W tym celu oraz w celu uniknięcia wprowadzania środków, które nie są spójne ze środkami, które planują wdrożyć państwa sąsiadujące, w rozporządzeniu przewidziano obowiązkowy proces konsultacji z państwami sąsiadującymi⁶. W związku z powyższym Komisja stwierdza, że w planach przedłożonych przez Polskę brakuje opisu potencjalnego wpływu, jaki przewidziane przez to państwo środki mogą mieć na wewnętrzny rynek energii (np. zmiany w przepływie gazu do państw sąsiadujących).

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.

2.3 Pozostałe uwagi

Oprócz uwag merytorycznych przedstawionych powyżej Komisja pragnie zwrócić uwagę Ministerstwa Gospodarki 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 pkt (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 planie działań zapobiegawczych należy poprawić opis związku środków zapobiegawczych z poszczególnymi scenariuszami

³ Komunikat z 16.10.2014 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 Zob. np. s. 6 i 7 sprawozdania z testu warunków skrajnych.

⁵ Zob. także art. 9 ust. 1 lit. d), w którym zobowiązano państwa członkowskie do przeanalizowania, w ramach oceny ryzyka, wzajemnego oddziaływania i korelacji zagrożeń z innymi państwami członkowskimi.

⁶ Zob. art. 4 ust. 2 rozporządzenia w odniesieniu do pierwotnych planów i art. 5 ust. 4 oraz art. 10 ust. 2 w odniesieniu do planów zaktualizowanych. W planach nie podano informacji na temat takich konsultacji.

ryzyka opracowanymi w ramach oceny ryzyka. Zaleca się przedstawienie ilościowej oceny możliwych skutków tych środków.

- 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)⁷. Przykładowo, niektóre scenariusze ryzyka w Polsce zależne są od sytuacji panującej na niemieckim rynku gazu⁸, zatem większa ilość informacji na temat środków planowanych przez Niemcy umożliwiłaby dokonanie lepszej oceny potencjalnego wpływu na sytuację w Polsce.
- Po trzecie, w odniesieniu do zgodności ze standardem w zakresie infrastruktury w art. 6 rozporządzenia ustanowiono zobowiązanie zapewnienia, by w przypadku zakłóceń w funkcjonowaniu największej pojedynczej infrastruktury gazowniczej pozostała infrastruktura posiadała zdolność dostarczania ilości gazu niezbędnej do zaspokojenia całkowitego zapotrzebowania na gaz, nawet w okresie nadzwyczajnie wysokiego zapotrzebowania (tak zwany „standard w zakresie infrastruktury”). Zgodnie z art. 6 rozporządzenia Polska wskazała podziemny magazyn gazu KPMG Mogilno jako największą pojedynczą infrastrukturę gazowniczą i oszacowała, iż wskaźnik N-1 wynosi w jej przypadku 103,7 %. W planie działań zapobiegawczych podano jednak, że wynik dotyczący standardu w zakresie infrastruktury, obliczony za pomocą wzoru „N-1”, w przypadku Polski „nie może być uznany za całkowicie miarodajny” w odniesieniu do wewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa dostaw. Komisja zachęca Polskę do przedstawienia bardziej szczegółowych wyjaśnień dotyczących jej oceny, a także do rozwinięcia przedmiotowej kwestii (np. do podania, w przypadku którego scenariusza i w jakim stopniu nie udałoby się pokryć całkowitego zapotrzebowania na gaz w razie zakłóceń w funkcjonowaniu największej infrastruktury spowodowanych wewnętrznymi „wąskimi gardłami”).
- Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. h) w planie na wypadek sytuacji nadzwyczajnej należy zawrzeć określenie udziału środków rynkowych, w szczególności środków wymienionych w załączniku II do rozporządzenia, 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 planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej.
- Na podstawie dostępnych danych nie można wykluczyć, iż projekty, o których mowa w sekcji 9 planu działań zapobiegawczych, mogą otrzymać wsparcie z zasobów państwowych, które mogłyby stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Gdyby tak się stało, Komisja przypomina władzom Polski o konieczności poinformowania jej o takiej pomocy zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE.
- W sekcji 6 planu działań zapobiegawczych wyjaśniono, iż w świetle przepisów prawa energetycznego na operatora systemu przesyłowego nałożony może zostać obowiązek świadczenia usługi publicznej. Komisja przypomina władzom Polski, iż w przypadku gdy takie obowiązki świadczenia usługi publicznej wiążą się z pomocą państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, Komisja musi zostać o nich poinformowana.

⁷ W odniesieniu do tej kwestii zob. również art. 9 ust. 1 lit. d).

⁸ Zob. np. s. 7 planu działań zapobiegawczych, gdzie wspomniano współzależność między Polską i Niemcami, nie rozwijając jednak tej kwestii w planach.

3. PODSUMOWANIE

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

Komisja zwraca się do Ministerstwa Gospodarki 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.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana przez Komisję. Komisja nie uznaje zawartych w niniejszym dokumencie informacji za poufne, w szczególności ponieważ odnoszą się one do dokumentów, które są publicznie dostępne. Ministerstwo Gospodarki 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 6.3.2015 r.

W imieniu Komisji

Członek Komisji

