



Bruksela, dnia 5.10.2023 r.
COM(2023) 572 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

przegląd stosowania rozporządzenia (UE) 2017/1938

{SWD(2023) 323 final}

Sprawozdanie dotyczące rozporządzenia (UE) 2017/1938 w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego

1. Wprowadzenie

Rozporządzenie (UE) 2017/1938 dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego („**rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego**”) ma na celu zapobieganie potencjalnym zakłóceniom w dostawach gazu i reagowanie na nie. Określono w nim ramy gotowości UE na wypadek sytuacji nadzwyczajnej i odporności na zakłócenia w dostawach gazu.

W art. 17 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego powierzono Komisji wyciągnięcie, na podstawie ocen planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej opracowanych przez państwa członkowskie, wniosków na temat możliwych sposobów zwiększenia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego na szczeblu Unii i przedłożenie do dnia 1 września 2023 r. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie **sprawozdania** dotyczącego stosowania tego rozporządzenia, obejmującego, w razie potrzeby, wnioski ustawodawcze dotyczące zmiany tego rozporządzenia.

W ciągu ostatnich sześciu lat, od czasu przyjęcia rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego, sytuacja w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu uległa głębokim zmianom, zwłaszcza w 2022 r. po rosyjskiej inwazji na Ukrainę – w odpowiedzi na którą Komisja Europejska przyjęła **plan REPowerEU**¹ mający na celu oszczędność energii, przyspieszenie transformacji w kierunku czystej energii i dywersyfikację dostaw energii dla UE, aby jak najszybciej w pełni złagodzić jej zależność od rosyjskiego gazu.

W rezultacie **import gazu z Rosji został w dużej mierze zastąpiony** dostawami od alternatywnych dostawców w postaci dodatkowego importu gazociągowego od zaufanych partnerów, a przede wszystkim znacznego wzrostu importu LNG (50 mld m³, czyli wzrost o 73 % w 2022 r. w ujęciu rok do roku). Przed wojną import z Rosji stanowił około 50 % importu gazociągowego do UE, natomiast obecnie stanowi on mniej niż 10 %, co świadczy o bezprecedensowej zmianie, jaka zaszła w systemie gazowym UE w ubiegłym roku.

W ramach planu REPowerEU Unia przyjęła również **zmienione rozporządzenie (UE) 2023/435**, które umożliwia państwom członkowskim finansowanie w ramach odpowiednich rozdziałów REPowerEU, na ściśle określonych warunkach, inwestycji w infrastrukturę gazową mających na celu odejście od rosyjskiego gazu poprzez dywersyfikację i zapewnienie natychmiastowego bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego.

Oprócz planu REPowerEU UE przyjęła szereg rozporządzeń, takich jak rozporządzenie (UE) 2022/1032 **w sprawie magazynowania gazu** określające cel w zakresie napełnienia magazynów na poziomie 90 %, tymczasowe rozporządzenie (UE) 2022/1369 **w sprawie zmniejszenia zapotrzebowania na gaz** i jego przedłużenie (rozporządzenie (UE) 2023/706) ustanawiające cel

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483>

zmniejszenia zapotrzebowania na gaz o 15 % oraz tymczasowe rozporządzenie (UE) 2022/2576 **w sprawie zwiększenia solidarności**, które zapewniło między innymi podstawę prawną wspólnych zakupów gazu, a także wzmocniło zasady dotyczące środków solidarnościowych w sytuacji nadzwyczajnej. Rozporządzenia te przyjęto w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego poprzez uzupełnienie obowiązującego rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego.

Stopniowe odchodzenie od rosyjskiego gazu przez UE wymaga położenia silnego nacisku na dalszą **dywersyfikację dostaw**. Będzie to oznaczać **wzrost znaczenia LNG**, a tym samym także większą zależność od globalnego rynku LNG w nadchodzących latach.

Ponadto w dłuższej perspektywie oczekuje się, że zapotrzebowanie na gaz będzie się zmniejszać w różnym tempie w poszczególnych sektorach i państwach członkowskich, co może spowodować **zmianę profilu zapotrzebowania** w UE. Rzeczywiście przyszły system bezpieczeństwa dostaw musi uwzględniać i wspierać bieżące starania na rzecz **obniżenia emisyjności** poprzez ciągłą elektryfikację oraz rosnące znaczenie **biometanu** i **wodoru**. Wymaga to zintegrowanej strategii dotyczącej przyszłej likwidacji i zmiany przeznaczenia infrastruktury w celu zapewnienia uporządkowanej transformacji gwarantującej bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, biometanu i wodoru.

W związku z tym unijny system bezpieczeństwa dostaw będzie musiał nadal dostosowywać się do zmian, jakie zajdą w nadchodzących latach i dziesięcioleciach.

Przyjęcie niniejszego sprawozdania służy spełnieniu wymogów prawnych określonych w art. 17 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Termin jego sporządzenia został nieznacznie zmieniony, aby dostosować go do **prac prowadzonych w powiązanych obszarach** – biorąc pod uwagę w szczególności fakt, że art. 30 rozporządzenia w sprawie zwiększenia solidarności przewiduje przeprowadzenie przez Komisję Europejską przeglądu rozporządzenia w sprawie zwiększenia solidarności² do dnia 1 października 2023 r.

Ponadto współprawodawcy omawiają obecnie kilka przepisów odnoszących się do bezpieczeństwa dostaw w ramach **pakietu dotyczącego rynków wodoru i gazu zdekarbonizowanego**³.

² Rozdział IV rozporządzenia w sprawie zwiększenia solidarności dotyczy środków tymczasowych mających zastosowanie w przypadku stanu nadzwyczajnego dotyczącego gazu. Uzupełnia on rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego.

³https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/market-legislation/hydrogen-and-decarbonised-gas-market-package_pl. Więcej informacji można znaleźć w sekcji 3.7.

2. Przeprowadzona przez Komisję ocena planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej opracowanych przez państwa członkowskie

W art. 17 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego zobowiązano Komisję do przedłożenia sprawozdania na podstawie ocen Komisji dotyczących zaktualizowanych planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej.

W 2019 r. państwa członkowskie przedłożyły Komisji swoje plany działań zapobiegawczych i plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, po czym Komisja oceniła te plany i wydała szereg opinii⁴ zawierających konkretne zalecenia i kwestie, w przypadku których plany powinny zostać poprawione. Ten sam proces powinien mieć miejsce w 2023 r. ze względu na okresową aktualizację planów co 4 lata wymaganą na mocy art. 9 ust. 11 i art. 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego, przy czym państwa członkowskie mają obowiązek przedłożyć zaktualizowane plany do marca 2023 r. W momencie sporządzania niniejszego dokumentu Komisja otrzymała jednak oba plany jedynie od siedmiu państw członkowskich, z których większość przekazano w okresie od czerwca do lipca 2023 r.⁵ W związku z tym ocena Komisji będzie opierać się na planach działań zapobiegawczych i planach na wypadek sytuacji nadzwyczajnej przedłożonych w 2019 r., a także na wnioskach wyciągniętych z wydarzeń ostatnich lat; ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że brakowało wielu zaktualizowanych planów, Komisja rozesłała kwestionariusz w celu skonsultowania się z członkami Grupy Koordynacyjnej ds. Gazu dotyczący przepisów rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego.

Bardziej szczegółowe wyjaśnienie kontekstu i treści przepisów, a także więcej szczegółów na temat przeprowadzonego przez Komisję przeglądu przepisów rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji SWD(2023) 323.

3. Przegląd rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego i możliwe środki służące zwiększeniu bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego oraz wnioski wyciągnięte z kryzysu gazowego

3.1. Grupa Koordynacyjna ds. Gazu

Podstawę prawną Grupy Koordynacyjnej ds. Gazu (GKG) stanowi art. 4 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego, który stanowi, że pracom GKG przewodniczy

⁴ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/commissions-opinions-preventive-action-plans-and-emergency-plans_pl

⁵ Na początku czerwca 2023 r. w systemie EU Pilot rozesłano zapytania do państw członkowskich, w przypadku których brakowało planów działań zapobiegawczych, planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej i ocen ryzyka. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w sekcji 3.4.1 i 3.5 towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji.

Komisja, a w jej skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, ACER, ENTSO gazu oraz organów reprezentujących sektory i konsumentów. Komisja po konsultacjach z państwami członkowskimi decyduje o składzie GKG, aby zapewnić jej pełną reprezentatywność.

W 2022 r. posiedzenie GKG zwołano rekordową liczbę razy – 24. W szczególności GKG omówiła najnowsze wydarzenia dotyczące bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego w kontekście rosyjskiej inwazji na Ukrainę i późniejszych zakłóceń w dostawach gazu. Ponadto ułatwiono wymianę najlepszych praktyk w zakresie krajowych środków zapobiegawczych i nadzwyczajnych, a także dalszych działań dotyczących ogólnounijnych środków służących zwiększeniu gotowości, które odegrały zasadniczą rolę w dostarczaniu Komisji informacji na potrzeby przedstawienia nowych wniosków ustawodawczych.

Przedstawiciele GKG wskazali w swoich odpowiedziach na pytania zawarte w kwestionariuszu rozesłanym przez Komisję w maju 2023 r., że doceniają funkcjonowanie grupy, przede wszystkim **wyrażając uznanie dla jej elastycznego formatu.**

Co więcej, Komisja wystosowała **zaproszenia ad hoc do państw trzecich** na posiedzenie GKG w celu wymiany opinii na temat bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Kilka państw członkowskich wyraziło pozytywną opinię na temat dalszego częstszego zapraszania państw dostawców lub tranzytu.

3.2. Standard w zakresie infrastruktury

Art. 5 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku zakłócenia funkcjonowania największej pojedynczej infrastruktury (N-1) całkowite zapotrzebowanie na gaz mogło zostać zaspokojone w dniu nadzwyczajnie wysokiego zapotrzebowania na gaz. Obejmuje to obowiązek zapewnienia stałej fizycznej zdolności przesyłu w obu kierunkach na połączeniach międzysystemowych między państwami członkowskimi, chyba że przyznano odstępstwo.

Respondenci udzielający odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu rozesłanym do GKG wskazali, że standard w zakresie infrastruktury jest dobrą zachętą do posiadania odpowiednich zdolności przepustowych infrastruktury, w szczególności w celu **ułatwienia odwróconych przepływów z Zachodu na Wschód** zaobserwowanych w 2022 r. po rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Inni podkreślili konieczność uzupełnienia tego podejścia opartego na infrastrukturze o większy nacisk na stronę podaży, np. poprzez wprowadzenie uzupełniających standardów dywersyfikacji. Można rozważyć wprowadzenie dodatkowych przepisów, aby zapobiec przyszłym podatnościom na zagrożenia wynikające z istnienia pojedynczego dostawcy. Można to osiągnąć w drodze dalszej **wymiany informacji** na podstawie art. 14 lub dodatkowego **standardu S-1**, przy jednoczesnym równoważeniu korzyści w zakresie bezpieczeństwa potencjalnymi kosztami lub nieefektywnością.

Respondenci udzielający odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu wskazali, że chociaż bardziej rygorystyczne standardy mogą przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw, należy przede wszystkim **unikać ryzyka tworzenia aktywów osieroconych.**

3.3. Standard w zakresie dostaw i odbiorcy chronieni

W art. 6 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego określono **standard w zakresie dostaw**, który stanowi, że państwa członkowskie zobowiązują przedsiębiorstwa gazowe do wprowadzenia środków w celu zapewnienia dostaw gazu odbiorcom chronionym w z góry określonych okolicznościach.

Odbiorcy chronieni zdefiniowani w art. 2 pkt 5 obejmują gospodarstwa domowe. Państwa członkowskie mogą ponadto pod pewnymi warunkami uwzględnić 1) MŚP, 2) podmioty świadczące podstawowe usługi społeczne oraz 3) systemy ciepłownicze. Podczas kryzysu energetycznego w 2022 r. rola dobrowolnego zmniejszenia zapotrzebowania we wszystkich sektorach nabrała jednak większego znaczenia. W związku z tym w rozporządzeniu w sprawie zwiększenia solidarności wprowadzono możliwość stosowania przez państwa członkowskie środków mających na celu ograniczenie zużycia w celach innych niż nieodzowne przez odbiorców chronionych.

Wiele państw członkowskich wskazało, że nie napotyka poważnych problemów z wdrażaniem standardu w zakresie dostaw. Jeżeli chodzi o odbiorców chronionych, niektóre państwa członkowskie wskazały na trudności z oszacowaniem zapotrzebowania odbiorców chronionych. Niektórzy respondenci uznali za przydatne **dalsze ujednoczenie definicji odbiorców chronionych** na szczeblu UE, chociaż należy wziąć pod uwagę specyfikę krajową.

Kilku respondentów wskazało, że ich zdaniem **ograniczenie zużycia w celach innych niż nieodzowne** przez odbiorców chronionych (obecnie przewidziane w rozporządzeniu w sprawie zwiększenia solidarności) powinno mieć charakter stały, ponieważ zapewnia dodatkową elastyczność umożliwiającą osiągnięcie celów w zakresie bezpieczeństwa dostaw.

Biorąc pod uwagę, że w niektórych państwach członkowskich zapotrzebowanie na gaz w gospodarstwach domowych może zostać stopniowo wycofane szybciej niż w innych sektorach, w przyszłości konieczne może być ponowne rozważenie definicji odbiorców chronionych w celu dostosowania się do zmieniającego się profilu zapotrzebowania, przy jednoczesnym zapewnieniu zaspokojenia potrzeb obiektów mieszkalnych, w szczególności w odniesieniu do zużycia gazu przez odbiorców wrażliwych.

3.4. Oceny ryzyka i regionalne grupy ryzyka

Aby przygotować się na ewentualne zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw, w rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego ustanowiono system ocen ryzyka i regionalne grupy ryzyka określone w art. 7 i załącznikach I, IV i V do rozporządzenia.

System ten rozpoczyna się od ogólnounijnej symulacji zakłóceń w dostawach gazu i w infrastrukturze prowadzanej przez ENTSO gazu, po której państwa członkowskie dokonują krajowej oceny ryzyka i wspólnej oceny ryzyka w specjalnych regionalnych grupach ryzyka odpowiadających głównym korytarzom dostaw.

Pierwsze wspólne i krajowe oceny ryzyka zostały przeprowadzone w 2018 r. i powinny być aktualizowane co cztery lata. Ze względu na wyzwania, które wystąpiły w czasie kryzysu energetycznego w 2022 r., kilka państw członkowskich wskazało, że **brakowało im zdolności administracyjnych** do kierowania grupami ryzyka lub przeprowadzania ocen ryzyka w terminie.

Te oceny ryzyka i związane z nimi plany działań zapobiegawczych i plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej mają jednak ogromne znaczenie dla gotowości UE na wypadek zagrożeń podczas najbliższej zimy i w kolejnych latach.

Początkowo Komisja nie prowadziła postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ze względu na wyjątkowy kryzys w 2022 r. Ze względu na brak postępów i znaczenie przygotowania się na zimę 2023/2024 Komisja postanowiła jednak wysłać 26 zapytań w systemie EU Pilot w połowie czerwca 2023 r. w celu zapewnienia, aby państwa członkowskie przygotowały oceny ryzyka oraz plany działań zapobiegawczych i plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej i powiadomiły o nich.

Z doświadczeń związanych z aktualizacją ocen ryzyka i funkcjonowaniem grup ryzyka, a także z informacji zwrotnych otrzymanych od członków GKG wynika, że oprócz braku zdolności administracyjnych w państwach członkowskich pojawił się szereg problemów:

- obecne regionalne podejście do **grup ryzyka wydaje się już nieodpowiednie do zakładanych celów**, biorąc pod uwagę zmieniony krajobraz geopolityczny, wzrost znaczenia LNG i ograniczoną rolę niektórych korytarzy dostaw gazociągami;
- szereg respondentów **proponuje ogólnounijne podejście**, w miarę możliwości wraz z regionalnymi analizami wrażliwości i zwiększoną rolę Wspólnego Centrum Badawczego Komisji.

3.5. Plany działań zapobiegawczych i plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej

Plany działań zapobiegawczych mają na celu zapobieganie wystąpieniu kryzysów i opierają się na krajowych i wspólnych ocenach ryzyka, natomiast plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej określają procedury, obowiązki i środki, które należy stosować w czasie kryzysu.

Oprócz elementów przedstawionych w sekcji 2 Komisja uważa, że należy rozważyć jeszcze następujące kwestie, które nie są obecnie wymagane na mocy rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego:

- postępy w **stopniowym odchodzeniu od rosyjskiego gazu** oraz opis i prognoza starań na rzecz **dywersyfikacji** w ramach opisu krajowego systemu gazowego. Ewentualnie można to ułatwić poprzez usprawnienie wymiany informacji na podstawie art. 14;
- oszacowanie **zmieniającego się podziału zużycia gazu**;
- oprócz roli produkcji krajowej (w tym biometanu), należy rozważyć, czy konieczne jest uwzględnienie krajowych **strategii** w zakresie **wodoru**. Ma to szczególne znaczenie, jeżeli

wpływa na bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego lub zastąpienie zapotrzebowania na gaz w kontekście rozwoju bezpiecznego europejskiego rynku wodoru.

Chociaż plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej otrzymane od wejścia w życie rozporządzenia można zasadniczo poprawić, zgodnie z zaleceniami zawartymi w opiniach Komisji, test solidarnościowy (ćwiczenie próbne) przeprowadzony wspólnie przez Komisję, państwa członkowskie i ENTSO gazu w grudniu 2022 r. potwierdził ważną rolę planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej w zapewnieniu szybkiej i skutecznej reakcji na sytuację nadzwyczajną. Państwa członkowskie potwierdziły, że niezbędne jest, aby Komisja sprawdzała plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej pod kątem środków, które mogą mieć skutki transgraniczne, takich jak środki ograniczające przepływy lub zdolności transgraniczne.

Jak opisano bardziej szczegółowo w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji SWD(2023) 323, najważniejszymi kwestiami, których brakowało w planach działań zapobiegawczych, były:

- (1) szczegółowe informacje o konsultacjach z zainteresowanymi stronami;
- (2) informacje na temat (egzekwowania) standardu w zakresie dostaw oraz brak informacji dotyczących standardu w zakresie infrastruktury;
- (3) niedokładne informacje na temat odbiorców chronionych (w ramach solidarnego wsparcia);
- (4) szczegółowe informacje o regionalnych i krajowych systemach gazowych;
- (5) niewystarczające oceny wpływu środków zapobiegawczych na gospodarkę, rynek wewnętrzny, konsumentów i środowisko.

Z kolei w przypadku planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej głównym problemem był niekompletny rozdział regionalny, w tym brak umów o solidarności oraz brak ilościowego określenia wpływu środków. Komisja uważa, że państwa członkowskie powinny poprawić wymienione kwestie, co podkreślono już w opiniach wydanych w 2019 r.

3.6. Obowiązki w różnych stanach kryzysowych

Jednym z głównych przepisów rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego jest ustanowienie różnych krajowych i ogólnounijnych stanów kryzysowych w art. 11, w którym określono trzy następujące krajowe stany kryzysowe: 1) stan wczesnego ostrzeżenia, 2) stan alarmowy i 3) stan nadzwyczajny.

Komisja może ponadto ogłosić regionalny lub ogólnounijny stan nadzwyczajny, podczas którego Komisja jest odpowiedzialna za koordynację. Rozporządzeniem (UE) 2022/1369 w sprawie zmniejszenia zapotrzebowania na gaz również tymczasowo ustanowiono unijny stan alarmowy.

W czasie kryzysu energetycznego w 2022 r., a w szczególności podczas próbnego ćwiczenia solidarnościowego przeprowadzonego w grudniu 2022 r., uznano, że należy dokładniej zdefiniować unijny stan nadzwyczajny, a kryteria określające, kiedy należy ogłosić regionalny lub ogólnounijny stan nadzwyczajny, są niejasne. Niektóre państwa członkowskie przekazały informacje zwrotne za pośrednictwem kwestionariusza przedłożonego GKG, że ustanowienie

unijnego planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej może być przydatne, w szczególności w celu wyjaśnienia ról i obowiązków różnych organów UE i organów krajowych w przypadku wystąpienia stanu nadzwyczajnego.

Ponadto w rozporządzeniu (UE) 2022/1369 w sprawie zmniejszenia zapotrzebowania na gaz ustanowiono unijny stan alarmowy w odpowiedzi na rosyjską inwazję na Ukrainę, który zobowiązywałby państwa członkowskie do obowiązkowego zmniejszenia zapotrzebowania na gaz o 15 %. Ponieważ rozporządzenie to wygaśnie z końcem marca 2024 r., należy się zastanowić, czy **unijny stan alarmowy jest przydatny w perspektywie długoterminowej**. GKG przekazała informacje zwrotne za pośrednictwem kwestionariusza, wskazując otwartość na utrzymanie tego mechanizmu, aczkolwiek w zależności od środków, które miałyby on uruchomić. Niektórzy respondenci stwierdzili, że zarówno uruchomienie, jak i późniejsze środki mogą być związane z napełnianiem magazynów. Inni wspomnieli, że środki powiązane z unijnym stanem alarmowym powinny, podobnie jak w 2022 r., stanowić percentyl zmniejszenia zapotrzebowania, przy czym odsetek ten powinien być dostosowany do danego kryzysu.

Ponadto, chociaż art. 12 ust. 5 lit. a) rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego stanowi, że państwa członkowskie nie mogą bezzasadnie ograniczać transgranicznych przepływów gazu, procedura, która miałaby miejsce w czasie kryzysu, może trwać nawet tydzień. W związku z tym w art. 25 rozporządzenia w sprawie zwiększenia solidarności wprowadzono dodatkowe **zabezpieczenia w celu zapewnienia przepływów transgranicznych**, umożliwiające Komisji zobowiązanie danego państwa członkowskiego do zmiany jego działań ze skutkiem natychmiastowym. Większość respondentów udzielających odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu GKG uważa zabezpieczenia dla przepływów transgranicznych za przydatne po wygaśnięciu tymczasowego rozporządzenia (UE) 2022/2576 ze względu na docenienie nowych przepisów art. 25 albo uznanie, że przepisy art. 12 ust. 5 powinny być przestrzegane przez cały czas.

3.7. Solidarność

W art. 13 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego określono wymogi mechanizmu solidarności, który jest mechanizmem stosowanym w ostateczności w przypadku poważnej sytuacji nadzwyczajnej dotyczącej gazu, jeżeli zapotrzebowanie odbiorców chronionych w ramach solidarnego wsparcia jest zagrożone i jeżeli rynek nie jest już w stanie dostarczać niezbędnych ilości.

Zgodnie z wymogami art. 13 ust. 10 państwa członkowskie muszą do dnia 1 grudnia 2018 r. dwustronnie uzgodnić umowy o solidarności, które obejmują ustalenia techniczne, prawne i finansowe w celu zapewnienia funkcjonowania solidarności w praktyce. Te umowy o solidarności zapewniają funkcjonowanie solidarności w praktyce, ale ich brak nie zmienia zobowiązania prawnego. Aby ułatwić zawieranie dwustronnych umów o solidarności, Komisja wydała zalecenie (UE) 2018/177, w którym przedstawiła zalecenie w sprawie elementów technicznych, prawnych i finansowych, które należy uwzględnić w dwustronnych umowach o solidarności.

W czasie sporządzania niniejszego dokumentu zawarto jedynie 8 z 40 umów o solidarności, mianowicie między Austrią i Niemcami, Danią i Niemcami, Estonią i Łotwą, Łotwą i Litwą, Włochami i Słowenią, Estonią i Finlandią, Danią i Szwecją oraz Słowenią i Chorwacją.

Jak wskazało kilka państw członkowskich, przyczyną braku postępów są złożoność techniczna, brak osób posiadających wiedzę fachową przydzielanych przez administracje krajowe oraz trudności polityczne w osiągnięciu porozumienia, w szczególności w sprawie rekompensaty finansowej.

Biorąc pod uwagę niewystarczające postępy, w maju 2020 r. Komisja skierowała do 25 państw członkowskich wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z nieprzestrzeganiem przepisów dotyczących solidarności. Komisja organizuje spotkania z państwami członkowskimi sprawie uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego, podczas których omawiane są naruszenia solidarnościowe. Ponadto Komisja zaoferowała wsparcie w ułatwieniu rozmów między zainteresowanymi państwami członkowskimi w celu przezwyciężenia istniejących trudności.

Zmiany legislacyjne

Aby zapewnić skuteczność i funkcjonalność umów o solidarności oraz zrekompensować brak umów dwustronnych, Komisja zaproponowała w grudniu 2021 r. zmianę rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego w ramach **pakietu dotyczącego rynków wodoru i gazu zdekarbonizowanego** w celu wprowadzenia wspólnych zasad dotyczących środków solidarnościowych mających zastosowanie w przypadku braku umów dwustronnych.

Ponieważ negocjacje międzyinstytucjonalne w sprawie tego pakietu nie były bliskie zakończenia w trakcie kryzysu w 2022 r., dnia 19 grudnia 2022 r. unijni ministrowie przyjęli nadzwyczajne **rozporządzenie w sprawie zwiększenia solidarności** ustanawiające domyślne zasady dotyczące środków solidarnościowych mające zastosowanie w przypadku braku umów dwustronnych z ograniczeniem maksymalnej rekompensaty wypłacanej za środki solidarnościowe. W rozporządzeniu w sprawie zwiększenia solidarności tymczasowo rozszerzono również ochronę w ramach solidarnego wsparcia na krytyczne ilości gazu wymagane do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej oraz tymczasowo rozszerzono obowiązek związany z solidarnym wsparciem na państwa członkowskie posiadające instalacje LNG.

Rozporządzenie w sprawie zwiększenia solidarności przyjęto na podstawie art. 122 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), co czyni je tymczasowym środkiem nadzwyczajnym, który wygasa z końcem 2023 r. Jeżeli pakiet dotyczący rynków wodoru i gazu zdekarbonizowanego nie zostanie przyjęty przed tą datą, sytuacja w tym zakresie powróci do stanu sprzed kryzysu, jak opisano powyżej.

Test solidarnościowy (ćwiczenie próbne)

Aby przetestować przepisy dotyczące solidarności określone w rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego i rozporządzeniu w sprawie zwiększenia solidarności, w grudniu 2022 r. Komisja przeprowadziła wspólne ćwiczenie próbne z udziałem państw członkowskich i ENTSO gazu.

Zidentyfikowano szereg kwestii, w związku z którymi wymagane są działania następujące:

- większość uczestników zgodziła się, że LNG może zapewnić dodatkową elastyczność w sytuacji kryzysowej. Solidarność dotycząca LNG wymagałaby jednak mechanizmów rynkowych i interwencji właściwego organu pod warunkiem wyczerpania wszystkich środków rynkowych, co należy doprecyzować;
- stwierdzono, że nie ma podstawy prawnej do występowania o solidarne wsparcie udzielane za pośrednictwem gazociągu do sąsiedniego państwa członkowskiego, które nie ma bezpośredniego połączenia;
- procedurę w przypadku, gdy państwo członkowskie otrzymuje dwa wnioski o solidarne wsparcie, uznano za niejasną;
- uczestnicy wyrazili życzenie, aby w przypadku solidarnego wsparcia udzielanego za pośrednictwem gazociągów miał zastosowanie 24-godzinny okres, podczas gdy termin 72 godzin mógłby nadal mieć zastosowanie w odniesieniu do solidarnego wsparcia udzielanego za pośrednictwem dostaw LNG.

Więcej informacji na temat testu solidarnościowego można znaleźć w dokumencie SWD(2023) 323.

4. Wnioski

Bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego w Europie poprawiło się od zeszłego roku dzięki pomyślnemu wdrożeniu przez UE i jej państwa członkowskie dodatkowych środków we wszystkich kluczowych obszarach polityki energetycznej. W świetle wykorzystywania przez Rosję energii jako broni politycznej i gospodarczej **UE działała wspólnie, w duchu solidarności**, aby **zmniejszyć zależność UE od rosyjskich paliw kopalnych**, a jednocześnie dalej **zajmować się kryzysem klimatycznym**, przyspieszając starania na rzecz **zwiększenia odporności unijnej infrastruktury krytycznej** i podmiotów krytycznych. Znacznie przyspieszono **rozwój i rozpowszechnianie energii ze źródeł odnawialnych w Europie**. UE zacieśniła więzi z partnerami międzynarodowymi w celu **dywersyfikacji dostaw energii** i podjęła skoordynowane działania służące zwiększeniu gotowości, m.in. w odniesieniu do magazynowania gazu lub zmniejszenia zapotrzebowania na gaz.

Nadal jednak występują zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Unii, takie jak na przykład całkowite wstrzymanie importu z Rosji, incydenty związane z infrastrukturą, niekorzystne warunki pogodowe, rosnące zapotrzebowanie na gaz w Europie lub ograniczenie dostaw ładunków LNG.

Ponadto system energetyczny przechodzi **transformację w kierunku obniżenia emisyjności** poprzez coraz większą integrację gazów odnawialnych i niskoemisyjnych, a także wzrost elektryfikacji. Ta transformacja systemu energetycznego zwiększa bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego dzięki zmniejszeniu zależności UE od paliw kopalnych, a w szczególności gazu ziemnego. **Przyszły system bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego będzie musiał zostać dostosowany z myślą o integracji gazów odnawialnych i niskoemisyjnych, w tym biometanu i wodoru, a także dalszej elektryfikacji i integracji sektorowej systemu energetycznego.**

Nowe ramy powinny opierać się na **pakiecie dotyczącym rynków wodoru i gazu zdekarbonizowanego** po jego przyjęciu i wspierać go. Coraz większy rozwój w dziedzinie gazu odnawialnego i niskoemisyjnego, w tym biometanu i wodoru, a także postępująca elektryfikacja systemu energetycznego są zasadniczymi elementami, które będą musiały zostać uwzględnione we wszystkich przyszłych zmianach ram prawnych dotyczących bezpieczeństwa dostaw, aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i wspierać realizację celów UE w zakresie obniżenia emisyjności.

W niniejszym sprawozdaniu wskazano szereg potencjalnych usprawnień unijnego systemu bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. W szczególności, jak określono w art. 17 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego, niniejsze sprawozdanie stanowi podstawę do dalszych rozważań w odniesieniu do ewentualnego przyszłego wniosku Komisji dotyczącego zmiany tego rozporządzenia.