

Zvláštní zpráva

Bezpečnost dodávek plynu v EU

Rámec EU pomohl členským státům reagovat na krizi, avšak dopad některých krizových opatření nelze prokázat



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–VII
Úvod	01–12
Dlouhodobé a krátkodobé výzvy pro bezpečnost dodávek plynu v EU	01–03
Právní a finanční rámec EU pro bezpečnost dodávek plynu	04–08
Reakce EU na krizi v oblasti plynu	09–12
Rozsah a koncepce auditu	13–17
Připomínky	18–69
Rámec EU se zabývá všemi aspekty bezpečnosti dodávek plynu, i když nevyváženě	18–52
EU stále pracuje na rámci pro cenovou dostupnost, který by doplňoval její rámec pro dostupnost	19–26
Architektura bezpečnosti dodávek vytvořená nařízením 2017/1938 podnítila spolupráci mezi členskými státy, ale nepřinesla některé klíčové výsledky	27–44
Výběr projektů společného zájmu byl složitý a jejich výsledky jsou nejasné	45–50
Hrozí, že nedostatečný pokrok při zachycování, využití a ukládání uhlíku zkomplikuje dlouhodobou bezpečnost dodávek	51–52
Krizová opatření EU vyslala trhu silné signály, avšak často nelze prokázat, že dosáhla vyhlášených cílů	53–69
Snížení poptávky po plynu o 15 % bylo dosaženo díky opatřením členských států a také vysokým cenám a teplé zimě	54–56
Povinnost naplnit zásobníky plynu v celé EU byla splněna, přičemž vycházela z předchozí praxe a přinesla větší jistotu	57–59
Možná aktivace cenového stropu pro plyn s sebou nese rizika	60–61
Platforma AggregateEU vyvolala zájem trhu, ale neposkytuje dostatek údajů pro závěry o jejím přínosu	62–66
Iniciativy v oblasti mezinárodní spolupráce vyslaly silné signály, avšak jejich rozsah neumožňuje dosáhnout vyhlášených cílů Komise	67–69

Závěry a doporučení

70–77

Přílohy

Příloha I – Financování z CEF určené na výstavbu projektů společného zájmu

Příloha II – Mapa plynárenských projektů společného zájmu, které obdržely financování z CEF na výstavbu

Použité zkratky

Glosář

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I Mezinárodní energetická agentura definuje bezpečnost dodávek jako „nepřerušenu dostupnost zdrojů energie za dostupnou cenu“. Bezpečnost dodávek plynu v EU je společným úkolem plynárenských společností, členských států a Komise. Vzhledem k tomu, že EU dováží 80 % svého zemního plynu, je bezpečnost dodávek plynu zásadní pro její blahobyt a prosperitu. Rychlé postupné ukončování dovozu plynu z Ruska, který v posledním roce před ruskou invazí na Ukrajinu (2021) představoval 45 % veškerého dovozu plynu do EU, vytvořilo krizi dodávek, která vedla ke krizi cenové dostupnosti.

II V této zprávě zkoumáme, zda byly rámec politiky a opatření EU na podporu bezpečnosti dodávek plynu v EU účinné. Zabýváme se v ní rámcem EU před krizí i jejími reakcemi na krizi. Toto téma jsme vybrali kvůli značné závislosti EU na dováženém plynu a bezpříkladné povaze výzev v souvislosti s bezpečností dodávek, s nimiž se EU od začátku roku 2022 potýká. Naše zjištění mohou přispět jak k dalšímu rozvoji rámce EU pro bezpečnost dodávek plynu za situace, kdy EU usiluje o odklon od ruského plynu, tak k jejím snahám dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality.

III Naše celkové zjištění zní, že i když se rámec EU zabývá bezpečností dodávek plynu, třebaže nevyváženě, nelze prokázat, že cílů reakce na krizi bylo dosaženo. Zjistili jsme, že některá dlouhodobá opatření EU přispěla k zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu, především během krize, a podpořila spolupráci mezi členskými státy. Architektura bezpečnosti dodávek v EU nicméně nepřináší některé očekávané klíčové výsledky a EU začala teprve nedávno vyvíjet rámec pro cenovou dostupnost v souvislosti s bezpečností dodávek. Dopad přijatých opatření reagujících na zneužívání dodávek plynu Ruskem jakožto zbraně není vždy zřejmý a zvýšená závislost EU na zkapalněném zemním plynu a potřeba dekarbonizovat část spotřeby plynu v EU představují nové výzvy. Do konce roku 2023 EU úspěšně diverzifikovala zdroje plynu odklonem od dodávek z Ruska a vypořádala se s krizí cenové dostupnosti. Ceny se v roce 2023 stabilizovaly na průměrné hodnotě přibližně 45 EUR/MWh, což je dvojnásobek cen před krizí.

IV Cílem nařízení 2017/1938 o bezpečnost dodávek plynu je zvýšit regionální spolupráci a solidaritu mezi členskými státy. Nařízení členským státům ukládá každé čtyři roky předkládat informace o prevenci rizika a reakci na ně. Zjistili jsme, že v kole podávání zpráv v roce 2019 nedokončilo oznamovací proces pro plány preventivních opatření a plány pro stav nouze 18 členských států a dva nezaslaly vůbec žádné informace. Skupiny členských států jsou povinny souběžně vypracovávat regionální posouzení rizika. Komise zjistila, že všechna regionální posouzení rizika vypracovaná skupinami členských států v roce 2019 jsou neúplná. Uznala, že oznamovací procesy je třeba reformovat, přičemž většina členských států by je chtěla zjednodušit.

V Zjistili jsme, že systém EU pro výběr nejdůležitějších plynárenských infrastrukturních projektů (tzv. projektů společného zájmu) je složitý a zahrnuje tři samostatná posouzení, mnoho kroků a několik zainteresovaných subjektů. Dále jsme zjistili, že výsledky projektů jsou nejasné, a proto je obtížné posuzovat míru realizace projektů společného zájmu a přidanou hodnotu označení projektu za projekt společného zájmu.

VI EU reagovala na plynovou krizi tak, že přijala řadu opatření, jejichž cílem bylo zlepšit skladování plynu, snížit a agregovat poptávku a zabránit prudkým cenovým nárůstům. Zjistili jsme, že některá opatření pomohla bezpečnosti dodávek tím, že podporovala snižování poptávky nebo zajišťovala dostatečné naplnění zásobníků plynu. Dopad ostatních krizových opatření (cenového stropu pro plyn, agregace poptávky a koordinace mezinárodní spolupráce) nelze prokázat.

VII Na základě našich zjištění Komisi doporučujeme:

- dokončit rámec EU pro cenovou dostupnost,
- optimalizovat postup, kterým členské státy vykazují informace o bezpečnosti dodávek plynu, a přepracovat strukturu regionální spolupráce,
- zvýšit transparentnost provádění projektů společného zájmu.

Úvod

Dlouhodobé a krátkodobé výzvy pro bezpečnost dodávek plynu v EU

01 V této zprávě jsme použili definici energetické bezpečnosti, kterou uplatňuje Mezinárodní energetická agentura (IEA) v souvislosti s bezpečností dodávek plynu: „nepřerušená dostupnost zdrojů energie za dostupnou cenu“¹. IEA rozlišuje mezi dlouhodobou a krátkodobou energetickou bezpečností. První z nich se týká včasných investic na zajištění zásobování energií v souladu s potřebami hospodářského rozvoje a životního prostředí, zatímco druhá se zaměřuje na schopnost energetických systémů reagovat na otřesy na straně nabídky. Klimatický rozměr bezpečnosti dodávek zemního plynu (dále jen „plynu“) nabývá na větší důležitosti s tím, jak se EU snaží postupně ukončit používání fosilních paliv nebo snižovat emise prostřednictvím zachycování, využití a ukládání uhlíku, aby do roku 2050 dosáhla klimatické neutrality².

02 V roce 2021, posledním roce před ruskou invazí na Ukrajinu a jí vyvolanou plynovou krizí, se v EU spotřebovalo 421 miliard metrů krychlových (mld. m³) plynu, na který připadalo 24 % naší energie, ačkoli odchylky v rámci EU byly značné (viz [obrázek 1](#)). V témže roce se v EU z plynu vyrobilo 21 % elektrické energie a 38 % tepla (pro domácnosti a průmysl)³. I s přihlédnutím k očekávanému snížení spotřeby plynu, které je motivováno cíli EU v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030, spotřebuje EU přibližně 300 mld. m³ plynu ročně⁴. Vzhledem k tomu, že EU v roce 2021 dovezla 83 % svého plynu, což je oproti roku 2014 zvýšení o 73 %, je bezpečnost dodávek plynu zásadní pro její blahobyť a prosperitu.

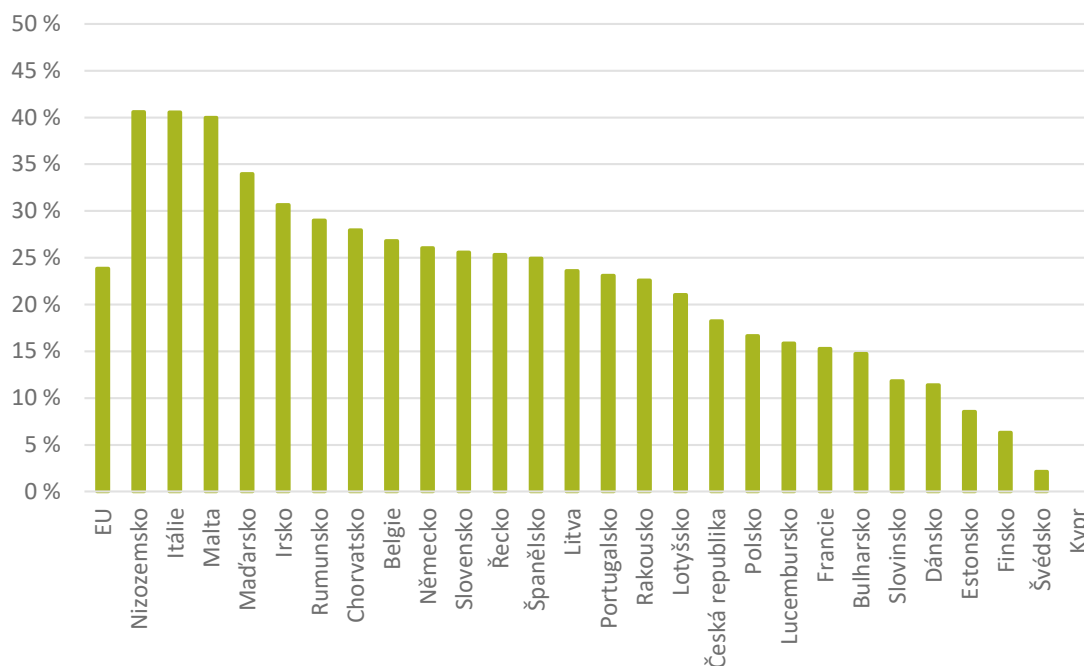
¹ *Our work on energy security*, IEA.

² Sdělení Komise „Směrem k ambicióznímu průmyslovému hospodaření s uhlíkem pro EU“, COM(2024) 62.

³ *Electricity and heat statistics*, Eurostat.

⁴ Pracovní dokument útvarů Komise „*Implementing the RePower EU action plan: investment needs, hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets*“, SWD(2022) 230.

Obrázek 1 – Podíl zemního plynu na poptávce pro primární energii, 2021 (v %)



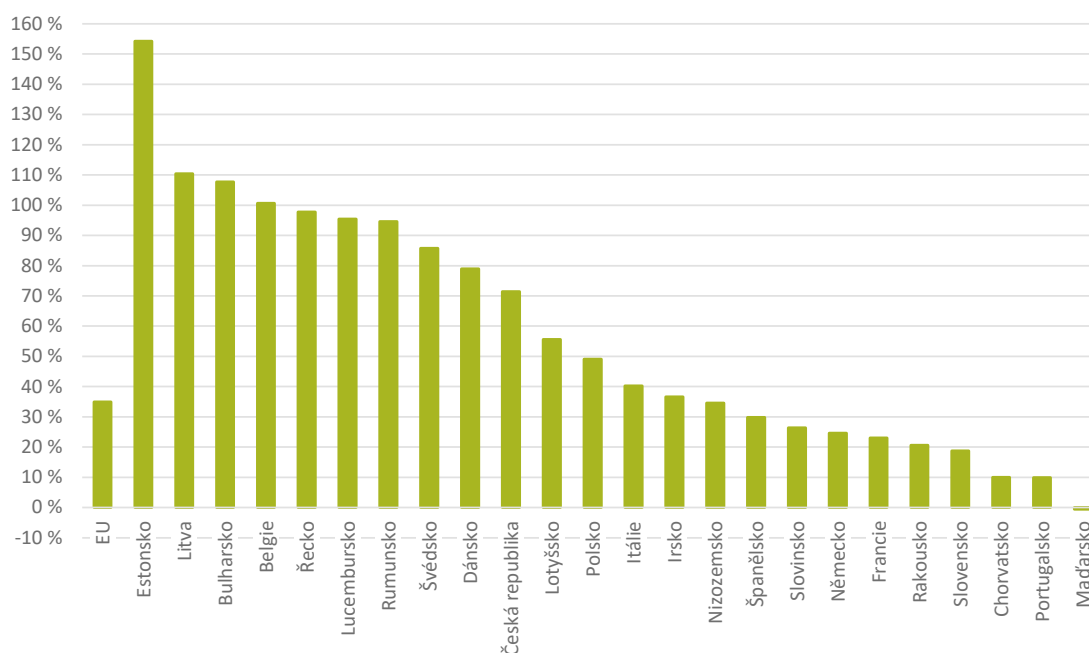
Pozn.: Kypr zemní plyn nevyužívá.

Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu.

03 Rychlé postupné ukončení dovozu plynu z Ruska, který se na veškerém plynu dovezeném v roce 2021 do EU podílel 45 %, vytvořilo krizi dodávek, která vedla ke krizi cenové dostupnosti (viz [obrázek 2](#)). V srpnu 2022 dosáhly velkoobchodní ceny plynu vrcholu 339 EUR za megawatthodinu (MWh) ve srovnání s cenou 51 EUR za MWh v srpnu 2021. Vzhledem k tomu, že ceny elektrické energie se v Evropě pohybují v závislosti na cenách plynu, měla tato situace dopad i na ceny elektřiny. Například velkoobchodní cena 1 MWh elektřiny dosáhla v Itálii v srpnu 2022 hodnoty 543 EUR (ve srovnání s cenou 112 EUR za MWh v srpnu 2021)⁵. Členské státy začaly v reakci na krizi v roce 2022 ceny plynu a elektřiny dotovat, aby snížily dopad na domácnosti a podniky. Komise odhaduje, že celkové náklady na dotace energie v EU dosáhly jen v roce 2022 částky 390 miliard EUR.

⁵ Průměrné měsíční velkoobchodní ceny elektřiny ve vybraných zemích v EU, Statista.

Obrázek 2 – Změny průměrných cen zemního plnu pro domácnosti od ledna do června 2022 ve srovnání s tímž obdobím v roce 2021



Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu.

Právní a finanční rámec EU pro bezpečnost dodávek plynu

04 Zajistit bezpečnost dodávek energie je jedním z cílů Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Smlouva však nezasahuje však do práva členských států zvolit si vlastní skladbu zdrojů energie a zdroje dodávek⁶. Právní rámec EU upravující bezpečnost dodávek plynu, který byl poprvé přijat v roce 2010 po narušení dodávek plynu ze strany Ruska v letech 2006 a 2009, byl revidován v roce 2017 po protiprávní ruské anexi Krymu v roce 2014. Stanoví, že bezpečnost dodávek plynu je společným úkolem plynárenských společností, členských států a Komise.

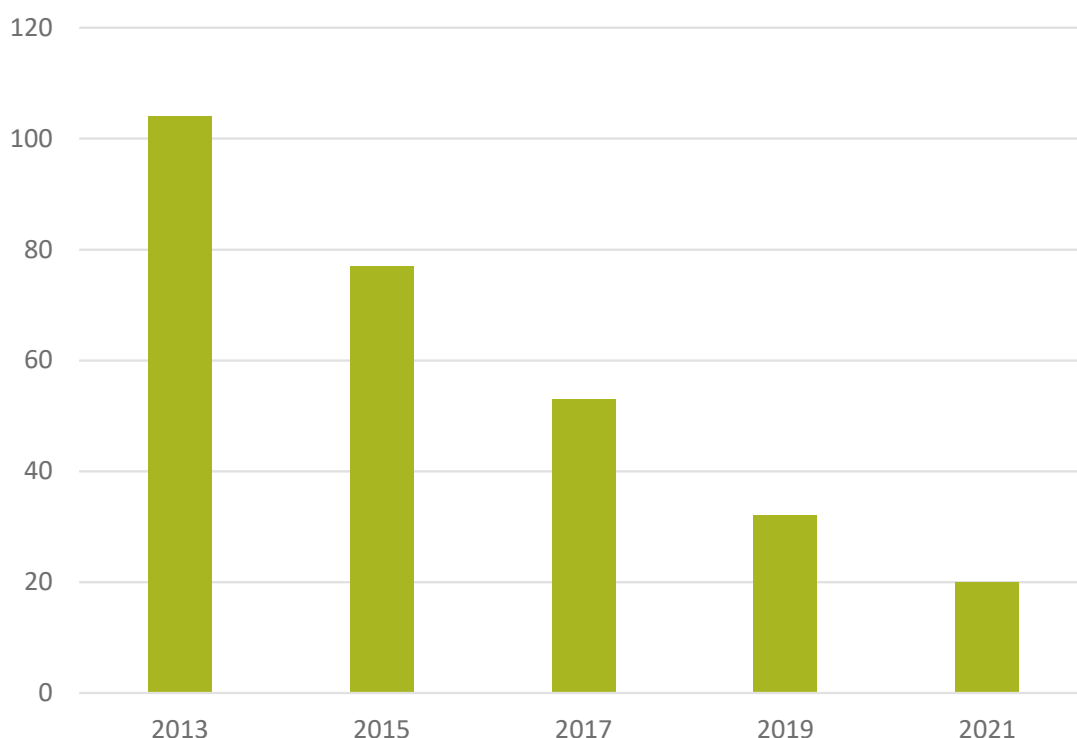
05 Nařízení 2017/1938 o bezpečnosti dodávek zemního plynu (dále jen „nařízení o bezpečnosti dodávek plynu“) má za cíl zlepšit připravenost EU na narušení dodávek a odolnost vůči nim. Hlavními cíli nařízení je zvýšit regionální spolupráci a solidaritu mezi členskými státy, podporovat zlepšování přeshraniční plynárenské infrastruktury a zjišťovat a zmírňovat rizika prováděním pravidelných simulací scénářů narušení dodávek plynu a infrastruktury na úrovni EU, regionů a členských států. Nařízení stanoví základní parametry pro regionální spolupráci tím, že vymezuje tzv. rizikové skupiny členských států podle tras pro dodávky plynu v EU. Tyto skupiny společně

⁶ Článek 194 SFEU.

definují, posuzují, případně zmírňují rizika pro bezpečnost dodávek plynu. Tyto snahy mají také posílit vnitřní trh s plynem, který EU považuje za „[nejlepší záruku] pro zajištění bezpečnosti dodávek plynu v Unii“⁷.

06 Komise stanovila postup pro určování a podporu tzv. projektů společného zájmu, který se vztahuje také na projekty plynárenské soustavy s největším potenciálním přeshraničním přínosem pro vnitřní trh EU s plynem. K těmto přínosům může patřit i zlepšená bezpečnost dodávek. V období 2013 až 2021 se nový seznam projektů společného významu schvaloval každé dva roky (viz **obrázek 3**). Projekty uvedené na seznamu se měly těšit výhodám, jako je rychlejší územní plánování a povolovací řízení a zjednodušené postupy posuzování vlivů na životní prostředí, aby se urychlila jejich výstavba. Bylo rovněž možné žádat na ně o financování z Nástroje pro propojení Evropy (CEF) buďto na studie, nebo na výstavbu⁸.

Obrázek 3 – Počet projektů společného zájmu na pěti seznamech těchto projektů



Zdroj: Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER).

⁷ Nařízení (EU) 2017/1938.

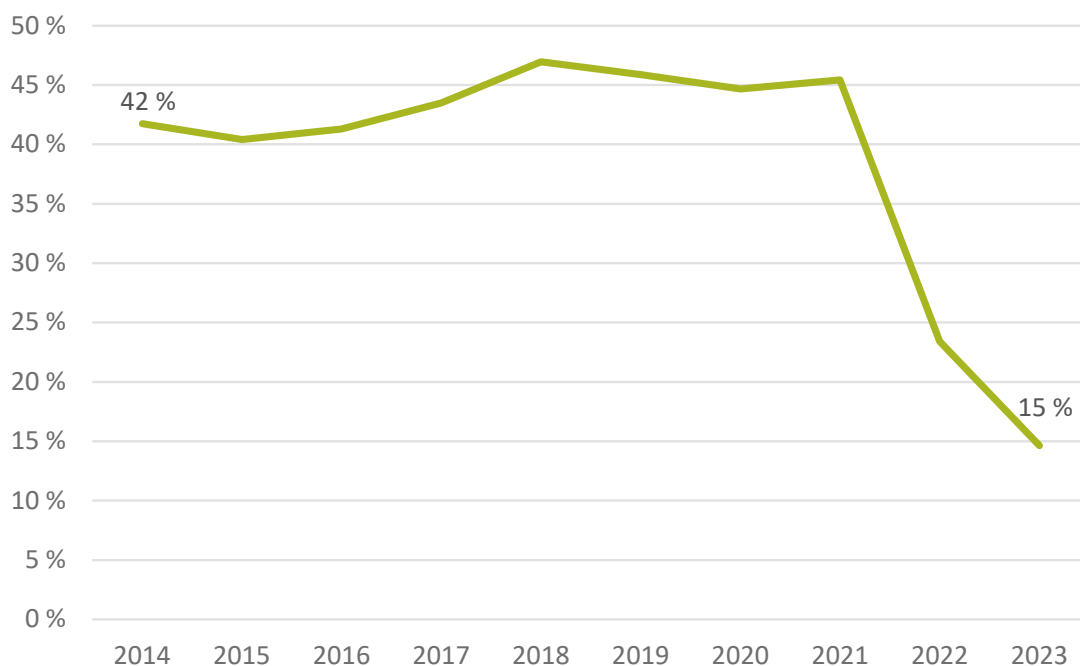
⁸ Nařízení (EU) 347/2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě.

07 Na 40 plynárenských projektů společného zájmu bylo v období 2014–2020 z CEF přiděleno celkem 1,6 miliardy EUR, přičemž 18 z nich obdrželo financování na výstavbu (viz [příloha I](#)). V souladu se zaměřením EU na rozvoj uhlíkově neutrální energetiky budou provedeny již jen dva další plynárenské projekty společného zájmu (připojení Malty a Kypru k plynárenské síti EU), i když v režimu projektů společného zájmu se vybírají projekty společného zájmu v oblasti vodíku.

08 Nařízení o bezpečnosti dodávek plynu má snížit rizika související s narušením dodávek tím, že požaduje, aby každý členský stát měl v případě přerušení dodávek z jediné největší plynárenské infrastruktury připravené plány dodávek chráněným zákazníkům (domácnostem a klíčovým sociálním službám) po 30 dní za průměrných zimních podmínek. Nicméně Rada vzala na vědomí, že rámec pro rizika, který nařízení vytvořilo, nemohl předvídat nebo zohlednit událost rozsahu a velikosti krize, kterou vyvolala ruská invaze na Ukrajinu⁹. I členské státy, které se rozhodly zohlednit možnost úplného přerušení dodávek ruského plynu ve svém vnitrostátním posouzení rizik z roku 2018, to považovaly za vysoce nepravděpodobné. Navíc hojně a konkurenceschopné dodávky plynu z jednoho zdroje oslabují ekonomické důvody pro investice do diverzifikace. Přetrvávající význam ruského plynu pro EU dokládá [obrázek 4](#).

⁹ Nařízení (EU) 2022/1032 o uskladňování zemního plynu.

Obrázek 4 – Podíl ruského zemního plynu na dovozu plynu do EU v období 2014–2022



Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu.

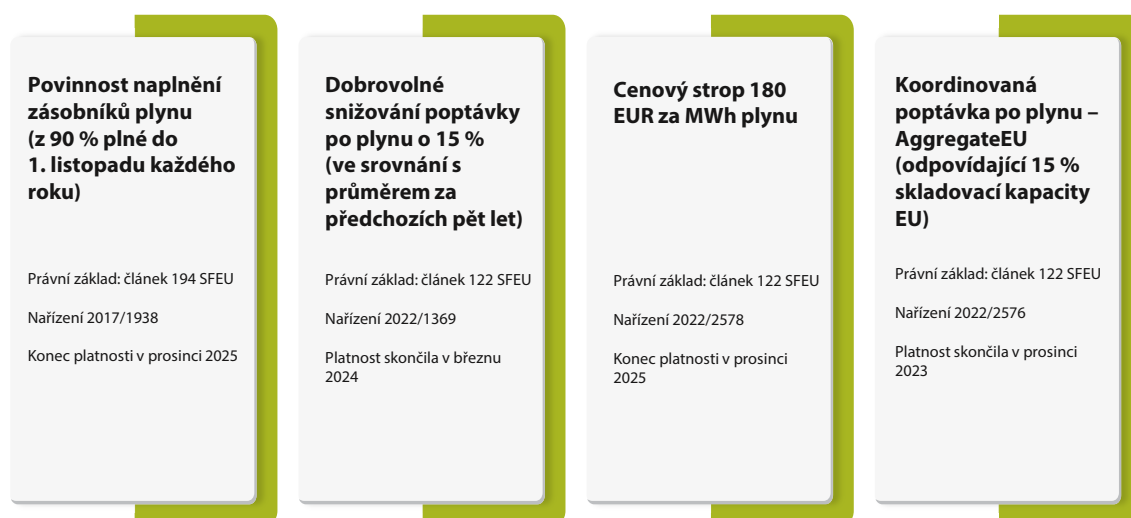
Reakce EU na krizi v oblasti plynu

09 Nařízení o bezpečnosti dodávek plynu umožňuje členským státům aktivovat tři různé krizové úrovně: „včasné varování“ (pravděpodobnost, že situace nastane), „výstraha“ (došlo k narušení, ale trh je schopen se s ním vypořádat) a „stav nouze“ (dodávky plynu jsou nedostatečné a je třeba zavést netržní opatření). Podle nařízení musí každý členský stát vypracovat plán pro stav nouze, který uvádí opatření, která je třeba na každé krizové úrovni přijmout. Od února do července 2022 vyhlásilo jedenáct členských států krizovou úroveň „včasného varování“, což vedlo ke zvýšenému monitorování, a jeden z nich vyhlásil „výstrahu“.

10 Tato vyhlášení a doprovodná opatření spadají do rozsahu definice krátkodobé energetické bezpečnosti podle IEA, která se zaměřuje na odolnost v době krize. Doprovázela je zvýšená spolupráce mezi provozovateli přepravní soustavy, vnitrostátními orgány a Komisí prostřednictvím zvláštních fór zřízených podle nařízení o bezpečnosti dodávek plynu před krizí. Tato spolupráce usnadnila za obtížných okolností přechod na nové vzorce přeshraničního toku plynu vytvořené krizí (zejména ze západu na východ namísto z východu na západ).

11 Když vzniknou obtíže v zásobování určitými produkty, především v oblasti energetiky, umožňuje SFEU Radě přijímat nařízení bez konzultace s Evropským parlamentem¹⁰. EU pozměnila nařízení o bezpečnosti dodávek plynu a na základě článku 122 SFEU rychle přijala několik dočasných opatření, aby tak reagovala na výzvy, které postupné ukončení dodávek ruského plynu pro celou Unii představuje (viz [obrázek 5](#)).

Obrázek 5 – Hlavní dočasná opatření EU pro bezpečnost dodávek reagující na krizi v oblasti plynu

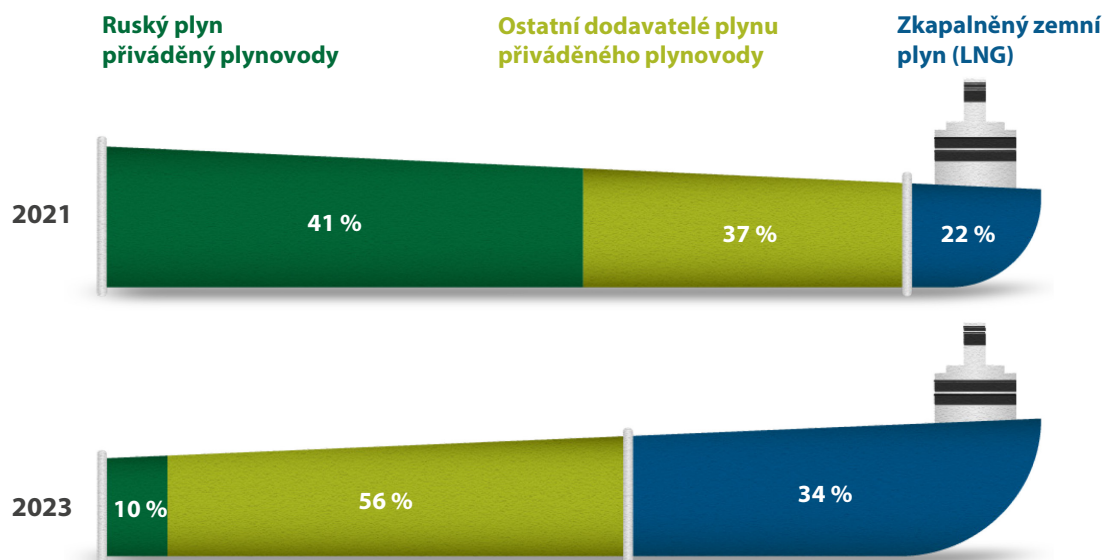


Zdroj: EÚD.

12 Do konce roku 2023 EU úspěšně diverzifikovala zdroje plynu odklonem od Ruska (viz [obrázek 6](#)), přičemž ceny se ustálily a v roce 2023 činily v průměru 45 EUR za MWh (dvojnásobek předkrizových cen) a v prvním čtvrtletí 2024 dosáhly předkrizové úrovně. S tím, jak se EU přizpůsobuje novému stavu v oblasti bezpečnosti dodávek vytvořenému krizí, musí čelit novým výzvám souvisejícím se zvýšenou závislostí na zkapalněném zemním plynu (LNG) a potřebou dekarbonizačních opatření formou zachycování, využití a ukládání uhlíku.

¹⁰ Článek 122 SFEU.

Obrázek 6 – Závislost EU na ruském plynu přiváděném plynovody:
srovnání let 2021 a 2023



Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu, vyobrazení za základě grafu Evropské komise.

Rozsah a koncepce auditu

13 V této zprávě zkoumáme rámec politiky a opatření EU na podporu bezpečnosti dodávek plynu v EU. Toto téma jsme zvolili, protože plyn zaujímá ve skladbě zdrojů energie v EU významné místo a EU ve velké míře závisí na dováženém plynu. Plynová krize vyvolaná ruskou invazí na Ukrajinu ukázala, jak je zajištění bezpečnosti dodávek plynu důležité. V této souvislosti jsme prověřovali, zda EU:

- a) stanovila účinný rámec pro bezpečnost dodávek plynu;
- b) dosáhla vyhlášených cílů svých opatření, kterými na krizi reagovala.

14 Zabývali jsme se opatřeními EU od roku 2014, kdy Rusko nelegálně anektovalo Krym, což vedlo k revizi nařízení o bezpečnosti dodávek plynu, do listopadu roku 2023. Poslední zprávu o bezpečnosti dodávek jsme zveřejnili v roce [2015](#).

15 Přezkoumali jsme činnost Komise (DG ENER) a vedli rozhovory s příslušnými orgány v Německu, Itálii a Polsku. Jen tyto tři členské státy společně se na spotřebě plynu v EU podílejí **48 %** a v důsledku své zeměpisné polohy a zdrojů plynu čelí různým výzvám souvisejícím s bezpečností dodávek.

16 Důkazní informace jsme získali z těchto zdrojů:

- o dokumentární přezkum nařízení EU, pokynů a zpráv Komise, statistických údajů a hodnocení,
- o dokumentární přezkum a analýza zpráv všech 27 členských států podle nařízení 2017/1938, včetně společných posouzení rizik vypracovaných regionálními rizikovými skupinami a také vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu,
- o rozhovory se zástupci Komise a orgánů členských států,
- o systémová analýza postupu pro výběr projektů společného zájmu (jednotlivé projekty jsme neprověřovali),
- o průzkum mezi zástupci členských států v Koordinační skupině pro otázky plynu, což je poradenská skupina koordinující opatření pro bezpečnost dodávek.

17 Výsledky tohoto auditu mají význam pro probíhající práci na politice bezpečnosti dodávek plynu, zejména v souvislosti s možným přezkumem nařízení 2017/1938.

Připomínky

Rámcem EU se zabývá všemi aspekty bezpečnosti dodávek plynu, i když nevyváženě

18 Komise nemá žádnou oficiální definici bezpečnosti dodávek. Definice bezpečnosti dodávek podle IEA je založena na zajištění dostupnosti a cenové dostupnosti.

Dlouhodobá bezpečnost dodávek se podle IEA zaměřuje na včasné investice zajišťující dodávky energie v souladu s potřebami hospodářského rozvoje a životního prostředí.

Posuzovali jsme, zda rámec EU pro bezpečnost dodávek plynu dosahuje tohoto cíle a zároveň umožňuje spolupráci a solidaritu, které jsou vůdčími zásadami její politiky bezpečnosti dodávek plynu. Očekávali bychom, že zjistíme, že:

- o rámec EU pro bezpečnosti dodávek plynu zohledňuje dostupnost a cenovou dostupnost,
- o výsledky, jichž má být dosaženo podle nařízení o bezpečnosti dodávek plynu, vytvářejí přidanou hodnotu navíc k vnitrostátní a unijní bezpečnosti dodávek plynu,
- o postup výběru plynárenských projektů společného zájmu řádně zohlednil bezpečnost dodávek a byl pro ni přínosem,
- o v EU došlo k pokroku v zachycování, využití a ukládání uhlíku.

EU stále pracuje na rámci pro cenovou dostupnost, který by doplňoval její rámec pro dostupnost

19 Cenová dostupnost je pro Komisi klíčovým cílem jejího přístupu k bezpečnosti dodávek **po více než 20 let** a od roku 2015 Komise často zdůrazňuje význam cenově dostupné energie ve své **zprávě o stavu energetické unie**. Dostupnost a cenová dostupnost plynu jsou vzájemně propojeny, protože opatření ke zlepšení dostupnosti (diverzifikace, integrace trhů) mohou pozitivně ovlivnit cenovou dostupnost. Z této logiky vychází přístup EU k bezpečnosti dodávek, který měl kladné dopady, například během krize způsobené rychlým postupným ukončováním dovozu ruského plynu.

20 Plyn mohl proudit ze západu na východ (místo z východu na západ, jak bylo obvyklé) díky povinným úpravám většiny přeshraničních plynovodů v EU umožňujícím obousměrný tok¹¹. Plynovody financované EU také spojovaly členské státy, které byly předtím od trhu EU se zemním plynem odříznuty, nebo snížily jejich závislost na jediném dodavateli (viz [příloha I](#)). Tato opatření byla provedena, protože Komise a členské státy chápaly rizika, včetně rizika pro cenovou dostupnost, která plynula ze závislosti na jediném dodavateli. Na tento aspekt se zaměřují dva ze tří ukazatelů Komise pro bezpečnost dodávek: jeden měří koncentraci dodavatelů a druhý celkovou závislost na dovozu plynu¹².

21 Komise v roce 2014 vypracovala modely účinků přerušení dodávek ruského plynu a správně předpověděla, že „[potřeba nahradit chybějící objem plynu \[by šla\] ruku v ruce s nárůstem cen, v jehož důsledku by byl ve značném objemu dovážěn další LNG](#)“. Komise nikdy nevypracovala modely nebo odhady rozsahu takového nárůstu cen nebo jejich dopadu na spotřebitele a konkurenceschopnost. Nařízení o bezpečnosti dodávek plynu ukládá členským státům povinnost zohlednit v daných případech kolísání cen jako rizikový činitel. Bylo to provedeno v 11 vnitrostátních posouzeních rizik z roku 2018. Nijak nebyly zohledněny výzvy související s cenovou dostupností a nařízení o bezpečnosti dodávek plynu to ani nevyžadovalo. Podobně jen jedno z 12 společných posouzení rizik se v roce 2018 zabývalo socioekonomickým dopadem rizikových scénářů, které členské státy vypracovaly, přestože to nařízení o bezpečnosti dodávek plynu vyžaduje. V roce 2021 Komise upozornila na spojitost mezi nedostatečnými dodávkami plynu z Ruska a zvýšenými cenami a poukázala na dopady, které to má na „[domácnosti, které již trpí energetickou chudobou, a na domácnosti s nízkými a nižšími středními příjmy](#)“. Toto vyjádření dokládá, že Komise chápe rozdíl mezi těmi, kteří trpí energetickou chudobou, a těmi, pro které je cenová dostupnost problémem.

22 Před krizí se o cenové dostupnosti jak na úrovni EU, tak členských států uvažovalo a přistupovalo se k ní hlavně z pohledu energetické chudoby. Nařízení z roku 2018, které stanovilo vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu, vyžaduje, aby členské státy zjistily počet domácností trpících energetickou chudobou, a případně vypracovaly plán jejího snížení¹³. Definice energetické chudoby chyběla v 21 z 27 vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu z roku 2019. Komise na přístupu členských států k energetické chudobě nejčastěji kritizovala fakt, že nemají cíle nebo cílové hodnoty,

¹¹ Článek 5 nařízení (EU) 2017/1938.

¹² [Energy Union indicators webtool scoreboard](#), Evropská komise (6. listopadu 2023).

¹³ Článek 3 nařízení (EU) 2018/1999.

podle nichž by mohly hodnotit pokrok při jejím řešení. Z naší analýzy 17 aktualizovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu předložených Komisi v roce 2023 vyplynulo, že vlastní definici energetické chudoby anebo ukazatele pro její měření má nyní 11 členských států. Cenová dostupnost se často uvádí jako cíl jak v původních vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu, tak v jejich aktualizaci z roku 2023, avšak nikdy se nedefinuje, ani neměří. Přístup k dostupnosti energií a energetické chudobě v reakci na krizi se v EU liší¹⁴. Příklady takových rozdílů jsme našli ve třech členských státech, v nichž jsme prováděli pohovory (viz [obrázek 7](#)).

¹⁴ *National fiscal policy responses to the energy crisis*, Bruegel (22. února 2024).

Obrázek 7 – Příklady rozdílných reakcí na výzvu plynoucí z cenové dostupnosti plynu pro domácnosti a z energetické chudoby v Německu, Itálii a Polsku

	Německo	Polsko	Itálie
Všeobecný cenový strop pro domácnosti	Ano 0,12 EUR/KWh (pro 80 % spotřeby domácností v roce 2022) v roce 2023	Ano 200,17 PLN (46,30 EUR)/MWh v letech 2022 a 2023	Ne
Náklady státu na cenový strop	9,7 miliardy EUR (úleva z ceny plynu pro domácnosti a malé a střední podniky) za rok 2023	30 miliard PLN / 6,87 miliardy EUR v letech 2022 a 2023	—
Cílená podpora domácností	Ano V roce 2022 jednorázová podpora 230–270 EUR na topení pro nízkopříjmové skupiny (2,1 mil. občanů s náklady ~380 milionů EUR), zopakováno v roce 2023	Ano Nízkopříjmovým domácnostem byla vrácena DPH z dodávek topného plynu v roce 2023. Podpora stála přibližně 24 milionů PLN (5,5 milionu EUR).	Ano Domácnosti s příjmem nižším než 15 000 EUR získávají automatickou slevu z ceny odpovídající 15 % ročních výdajů typické rodiny za plyn. V roce 2023 využilo této slevy 14 % spotřebitelů z řad domácností.
Oficiální definice energetické chudoby v členském státu	Ne	Ano	Ne
Oficiální informace o počtu domácností trpících energetickou chudobou	Žádné oficiální údaje vlády	10,5 % (2021)	Žádné oficiální údaje vlády

Zdroj: EÚD.

23 Komise sice opakovaně podtrhovala důležitost dostupnosti energií, avšak až do krize ji nedefinovala ani neměřila, ani pro ni nevytvořila specifický rámec. Sdělení Komise z roku 2020 o cenách energií a nákladech na energie v EU uvádí, že velkoobchodní ceny plynu v Evropě kolísaly v období 2015–2019 mezi 10 a 40 EUR/MWh, avšak nevyjadřuje se k cenové dostupnosti tohoto cenového rozpětí¹⁵. V březnu 2023 Komise sledovala očekávání trhu ohledně cen v nastávajícím roce na úrovni 50 EUR/MWh nebo nižší a varovala, že při této úrovni cen bude obtížné dosáhnout snížení poptávky¹⁶. Z toho plyne, že cena 50 EUR/MWh mohla být prahem, za nímž se mění chování domácností a průmyslu. Komise tuto cenu za práh cenové dostupnosti neoznačila.

24 V roce 2020 Komise zdůraznila, že EU je vystavena „*nestabilním mezinárodním trhům s energetickými komoditami*“ v menší míře, a poukázala na skutečnost, že ceny plynu jsou v Evropě nižší než v zemích G20, které závisí na dovozu LNG (Čína, Jižní Korea a Japonsko). Tato situace se nyní změnila a EU je na LNG, který je celosvětově obchodovaným produktem, více závislá. To zvyšuje riziko strukturálně vyšších cen a větší volatility na napjatém trhu. Tato nová situace v oblasti bezpečnosti dodávek vyžaduje, aby EU, když analyzuje bezpečnost dodávek plynu a připravuje svou reakci, přikládala souběžně s podrobnou činností v oblasti dostupnosti větší váhu otázce cenové dostupnosti.

25 Krize urychlila vývoj řady politik, které společně tvoří rámec pro konkrétnější přístup k cenové dostupnosti energie (a potažmo plynu). Jedná se o:

- o definici energetické chudoby ve směrnici o energetické účinnosti (2023/1791) (viz [rámeček 1](#)),
- o definici prahu, podle něhož členské státy dotují ceny energie pro domácnosti a malé a střední podniky v návrhu [nařízení o reformě uspořádání trhu s elektřinou v EU](#),
- o cenový strop pro plyn ve výši 180 EUR/MWh (pro měsíční ceny na nizozemské Title Transfer Facility (TTF)).

¹⁵ COM(2020) 951.

¹⁶ Analýza koordinovaných opatření ke snížení poptávky po plynu provedená Komisí, SWD(2023) 63.

Rámeček 1 – Jak EU definuje energetickou chudobu

„Energetickou chudobou“ se rozumí nedostatečný přístup domácnosti k základním energetickým službám, které v příslušném vnitrostátním kontextu a v rámci vnitrostátní sociální politiky a dalších relevantních vnitrostátních politik zajišťují základní úroveň a důstojné standardy života a zdraví, včetně přiměřeného vytápění, teplé vody, chlazení, osvětlení a energie k napájení spotřebičů, a to v důsledku kombinace faktorů, přinejmenším včetně cenové nedostupnosti, nedostatečného disponibilního příjmu, vysokých výdajů na energii a nízké energetické účinnosti obytných budov;

Zdroj: směrnice o energetické účinnosti (2023/1791).

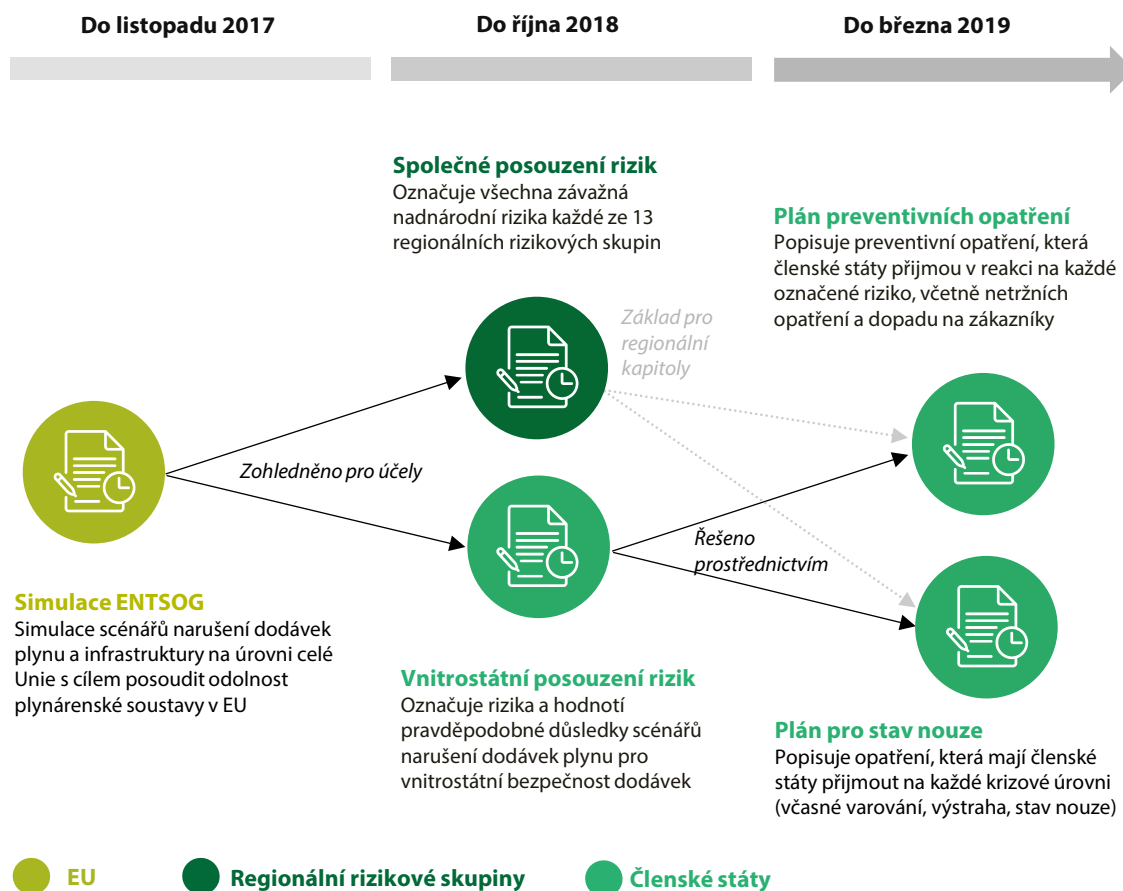
26 Tyto prvky tvoří tříúrovňový rámec pro cenovou dostupnost, přičemž každá úroveň se vyznačuje různou mírou intervencí. Nejnaléhavější výzvou v oblasti cenové dostupnosti je energetická chudoba, která v roce 2022 postihovala **9,3 %** obyvatel EU, a zaměřovala se na ni tudíž většina opatření EU i členských států souvisejících s cenovou dostupností, včetně vůbec první definice pojmu na úrovni EU v roce 2023. Tím, že EU také určuje práh, podle něhož členské státy dotují ceny elektřiny pro domácnosti, v podstatě stanovuje práh cenové dostupnosti. Pomocí cenového stropu se v neposlední řadě také určuje velkoobchodní cena plynu, při jejímž překročení má EU za to, že trh stanoví nedostupné či neudržitelné ceny. V tomto rámci však stále nejsou výslovně popsány a analyzovány činitele a výzvy ovlivňující cenovou dostupnost v některých klíčových výstupech EU (analýza bezpečnosti dodávek na úrovni EU, vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu a vnitrostátní posouzení rizik).

Architektura bezpečnosti dodávek vytvořená nařízením 2017/1938 podnítila spolupráci mezi členskými státy, ale nepřinesla některé klíčové výsledky

Oznamovací proces členských států v souvislosti s plány preventivních opatření a plány pro stav nouze je neefektivní a jeho přidaná hodnota je sporná

27 Nařízení o bezpečnosti dodávek plynu nařizuje Evropské síti provozovatelů plynárenských přepravních soustav (ENTSOG) provádět každé čtyři roky simulaci scénářů narušení dodávek plynu a infrastruktury na úrovni celé Unie. Výsledky této simulace zohledňují členské státy při práci na hlavních výstupech architektury EU pro bezpečnost dodávek plynu (viz **obrázek 8**), totiž vnitrostátních a společných posouzeních rizik, z nichž pak vychází plány preventivních opatření a plány pro stav nouze. Tyto výstupy by společně měly sloužit jako vodítko a struktura pro opatření každého členského státu před krizí bezpečnosti dodávek a při reakci na ni.

Obrázek 8 – První cyklus výstupů podle nařízení o bezpečnosti dodávek plynu z roku 2017



Zdroj: EÚD na základě nařízení 2017/1938.

28 Komise hodnotí plány preventivních opatření a plány pro stav nouze členských států na základě požadavků stanovených v nařízení o bezpečnosti dodávek plynu a vydává pro každý členský stát stanovisko s konkrétními připomínkami a doporučeními ve vztahu k těmto požadavkům. Členské státy musí tyto připomínky a doporučení zohlednit ve svých konečných plánech.

29 Členské státy měly své plány Komisi předložit v roce 2019 a 25 z 28 (včetně Spojeného království) tak učinilo. Chorvatsko a Rumunsko v dané lhůtě žádný plán nepředložily, což vedlo k řízení o nesplnění povinnosti proti nim, zatímco Kypr má výjimku, protože plyn nevyužívá. Komise si vyžádala změny od každého z 25 členských států, které plány předložily, neboť zcela nespĺňovaly požadavky nařízení o bezpečnosti dodávek (viz [obrázek 9](#)). Šest členských států na stanovisko Komise neodpovědělo a Komise v těchto případech dále nekomunikovala. Zbývajících 19 členských států na stanovisko Komise odpovědělo dopisem, v němž vysvětlovalo důvody, proč plány neaktualizovalo, nebo předložilo aktualizaci alespoň jednoho z plánů. Jedenáct

členských států pak bylo vyzváno, aby předložily další aktualizace, avšak žádný tak neučinil.

30 Zjistili jsme, že celkem 18 členských států nedokončilo aktualizaci plánů preventivních opatření, ani plánů pro stav nouze a dva během tohoto postupu nepředložily žádný dokument (viz [obrázek 9](#)). Dále jsme zjistili, že Komise zveřejnila předchozí verze plánů tří členských států, které mezitím předložily aktualizace. Skutečnost, že proces nebyl přes četnou korespondenci mezi členskými státy a Komisí často dokončen, svědčí o tom, že samotný proces byl zdlouhavý a neefektivní. Vyvolává také otázky ohledně přidané hodnoty těchto výstupů a jejich užitečnosti při zlepšování bezpečnosti dodávek plynu pro členské státy a celkově EU.

Obrázek 9 – Chronologický přehled prvního cyklu předkládání plánů preventivních opatření a plánů pro stav nouze (2019) a jejich přezkumu Komisí



Zdroj: EÚD na základě dokumentů poskytnutých Komisí.

31 Nařízení o bezpečnosti dodávek plynu stanoví, že cyklus předkládání plánů a posouzení Komise se každé čtyři roky opakuje. Nové verze měly být předloženy v březnu 2023. Většina členských států předložila plány preventivních opatření a plány pro stav nouze se zpožděním. V červnu 2023 otevřela Komise 26 případů v rámci mechanismu **EU Pilot** (postup před zahájením řízení o nesplnění povinnosti), aby obdržela chybějící plány. Do 15. ledna 2024 obdržela 23 plánů preventivních opatření a 25 plánů pro stav nouze.

32 I když se proces aktualizace v roce 2023 kryl s pokračující válkou Ruska proti Ukrajině, vyvolávají tato zpoždění další otázky ohledně toho, jak nejlépe dosáhnout cíle těchto výstupů bez zbytečné administrativní zátěže. Komise uznala, že je třeba s členskými státy jednat o reformě oznamovacího procesu, aby je méně zatěžoval a zajistil kvalitnější výstupy¹⁷.

Regionální rizikové skupiny podněcují spolupráci, avšak nedosahují očekávaných výsledků

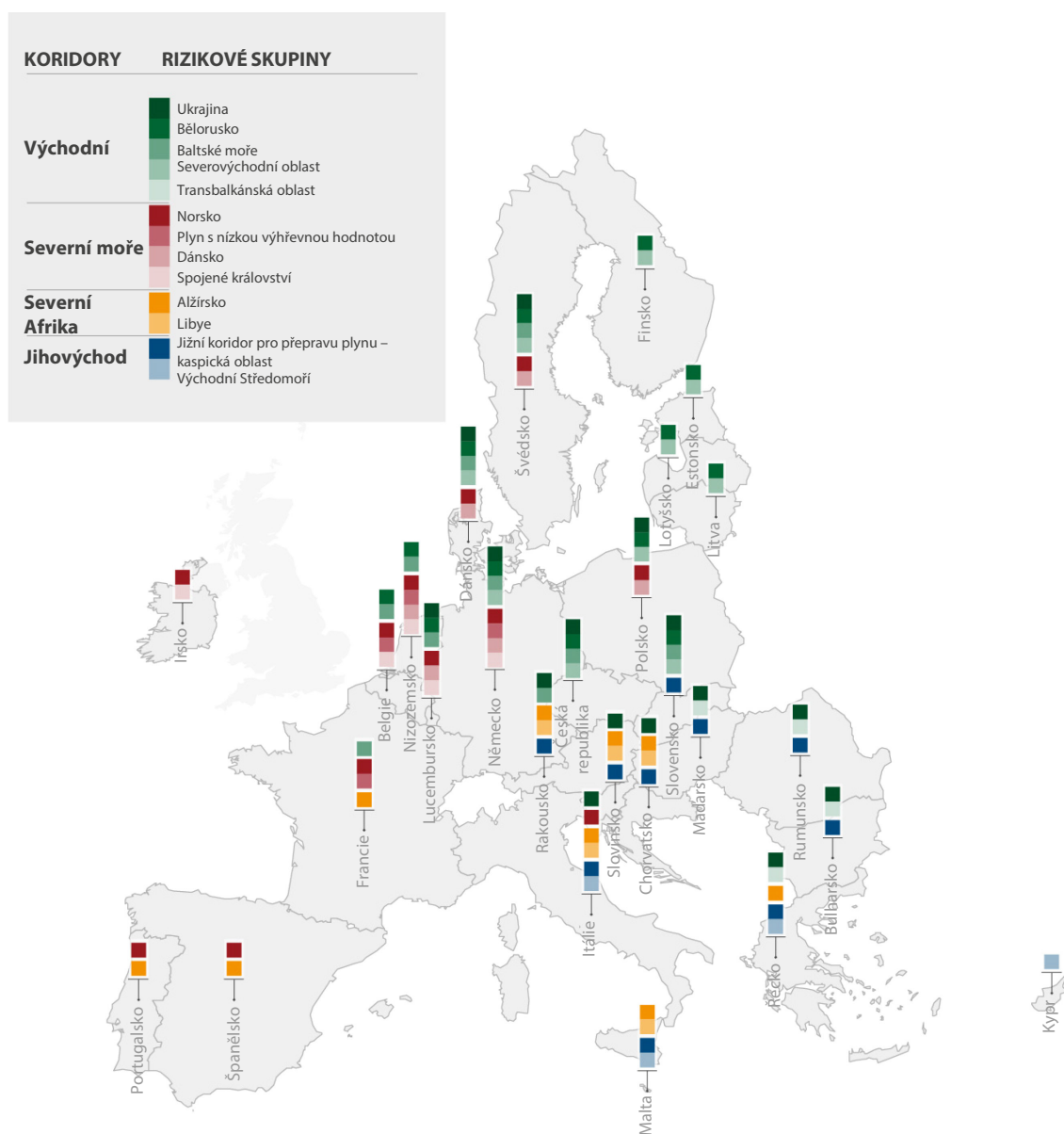
33 Struktura regionální spolupráce je stanovena v nařízení o bezpečnosti dodávek plynu, které podle koridorů pro dodávky plynu do EU vymezuje 13 tzv. rizikových skupin závislých na dodávce plynu. Členské státy spolupracují v těchto konfiguracích na společných posouzeních rizik pro všechny relevantní rizikové faktory (přírodní pohromy, technologická, sociální, politická a jiná rizika). Každou rizikovou skupinu vede jako dobrovolník jeden členský stát. V roce 2018 podpořila Komise čtyři rizikové skupiny (Bělorusko, Libye, transbalkánská oblast a Ukrajina) tím, že pro ně vypracovala modely různých rizikových scénářů. Samotná existence rizikových skupin prospívá regionální spolupráci, která je „základní zásadou“ nařízení o bezpečnosti dodávek plynu.

34 Zjistili jsme, že vstupy i výstupy se mezi 13 rizikovými skupinami značně lišily. Několik členských států neposkytlo údaje potřebné pro analýzu rizika. První společná posouzení rizik měla být vypracována do 1. října 2018. Pouze jedna skupina předložila společné posouzení rizik včas, zatímco dvě (jižní koridor pro přepravu plynu a východní Středomoří) nebyly zřízeny, neboť ještě neexistovala infrastruktura. Komise měla při vypracování společných posouzení rizik podpůrnou roli a hodnotila je podle těchto kritérií: standard pro infrastrukturu, standard pro dodávky, posouzení a analýza rizik, regionální spolupráce. Na základě tohoto hodnocení považovala všechna společná posouzení rizik za v mnoha ohledech neúplná. Nenalezli jsme žádné doklady toho, že rizikové skupiny hodnocení společných posouzení rizik provedené Komisí zohlednily.

¹⁷ *Commission assessment of the Gas Security of Supply Regulation, SWD(2023) 323.*

35 Podílet se na vypracování společných hodnocení rizik a vést rizikové skupiny vyžaduje od vnitrostátních orgánů nemalé úsilí. Dalším problémem je skutečnost, že mnohé země se účastní více rizikových skupin, v některých případech až šesti či osmi (viz *obrázek 10*). Správní kapacita, kterou tato činnost od členských států vyžaduje, by se měla také zohlednit v souvislosti s ostatními výstupy podle nařízení o bezpečnosti dodávek plynu (viz body *27–32*). Komise nedostatečnou správní kapacitu označila jako problém pro koordinaci rizikových skupin a vypracování hodnocení rizik¹⁸.

Obrázek 10 – Složení regionálních rizikových skupin



Zdroj: EÚD na základě nařízení 2017/1938.

¹⁸ Tamtéž.

36 Cyklus vypracování společných hodnocení rizik se opakuje každé čtyři roky. Nové dokumenty měly být předloženy 1. října 2022. Společné posouzení rizik předložily všechny rizikové skupiny kromě severovýchodní oblasti (žádný členský stát se dobrovolně neujal vedení skupiny) a východního Středomoří (dosud neexistuje infrastruktura, která by aktivaci skupiny opodstatňovala) do konce roku 2023. Komise poskytla podporu devíti z 13 rizikových skupin, protože dvě o podporu nepožádaly a další dvě dosud nevytvořily pracovní infrastrukturu. Zjistili jsme, že aktualizované společné posouzení rizik je v zásadě Komisí vedené modelování zaměřené na úplné přerušení dodávek ruského plynu.

37 Podle nařízení o bezpečnosti dodávek plynu musí plány preventivních opatření a plány pro stav nouze obsahovat oddíl o tzv. regionálním rozměru bezpečnosti dodávek, zejména o společných opatřeních a mechanismech spolupráce (viz body 27-32). Na těchto aspektech by se měla každá riziková skupina dohodnout, aby byly informace předkládané v regionálních kapitolách vnitrostátních plánů členských států jednotné. Při přezkumu plánů preventivních opatření a plánů pro stav nouze z roku 2019 jsme zjistili, že regionální kapitoly se kvalitou a obsahem mezi členskými státy a regionálními rizikovými skupinami značně liší a často v nich chybí vstupy od jedné či několika rizikových skupin.

38 Skutečnost, že regionální rizikové skupiny neposkytly informace potřebné pro vnitrostátní plány, vyvolává otázky o přidané hodnotě jejich činnosti. Komise přiznala, že konkrétně v plánech pro stav nouze chybí regionálně dohodnutá opatření pro řešení regionálních krizí a obecněji dostatečný regionální rozměr¹⁹. Komise rovněž konstatovala, že „[d]louhotrvající narušení by stále mohla vést k riziku nekoordinované akce členských států a potenciálnímu ohrožení zabezpečení dodávek v sousedních členských státech“²⁰. Z naší analýzy výstupů členských států vyplynulo, že šest členských států uvedlo jako možnou reakci na stav nouze přerušení dodávek plynu do sousední země.

39 Tyto skutečnosti spolu se záležitostmi, které se vztahují k výstupům jednotlivých členských států, vyvolávají otázky ohledně toho, jak by měly regionální rizikové skupiny fungovat v budoucnosti (dělba práce, výběr rizikových scénářů, obsah a forma oznamování nad rámec příspěvku Komise atd.), aby efektivněji využily přínosů spolupráce a regionálního zaměření, aniž by je oznamovací povinnosti nadměrně zatížily. Náš průzkum mezi členskými státy ukazuje, že většina z nich (21 z 23

¹⁹ Tamtéž.

²⁰ Přezkum fungování nařízení (EU) 2022/1369 provedený Komisí, COM(2023) 173.

respondentů) by si přála, aby byla architektura oznamování v souvislosti s bezpečností dodávek přezkoumána a zjednodušena a současně aby se na úrovni EU zvýšilo zaměření na praktickou spolupráci a opatření posilující odolnost.

40 Regionální rizikové skupiny musí rovněž vzít v potaz dopad rychlého postupného ukončení dovozu plynu z Ruska. Některé z východních koridorů pro zásobování plynovody ztratily svůj význam, zatímco dovoz LNG vzrostl z 80 mld. m³ v roce 2021 na 120 mld. m³ v roce 2022²¹. Vzhledem ke změněné situaci současná konfigurace rizikových skupin založená na trasách plynovodů v některých případech zastarala. Komise konstatovala, že „[se zdá], že současný regionální přístup k rizikovým skupinám již není vhodný pro daný účel“²².

Dvoustranné dohody o solidaritě mezi členskými státy zůstávají povětšinou v nedohlednu

41 Solidarita je klíčovou zásadou, o níž se opírá energetická politika EU, jak se uvádí v článcích 194 a 222 SFEU a znovu opakuje v nařízení o bezpečnosti dodávek plynu. Mechanismus solidarity zakotvený v nařízení má sloužit jako krajní řešení. V případě vážného stavu nouze v oblasti plynu, kdy trh není schopný dodávat dostatek plynu, aby uspokojil poptávku „zákazníků chráněných v rámci solidarity“ (jako jsou domácnosti a klíčové sociální služby), měly by sousední členské státy dodat na požádání plyn, aby byla tato poptávka uspokojena. Podle nařízení měly být podrobnosti solidárních opatření (včetně technických, právních a finančních ujednání) dojednány dvoustranně mezi sousedními členskými státy do prosince 2018.

42 Přestože je pravděpodobnost, že mechanismus solidarity bude formálně uplatněn, nízká, členské státy se zdráhaly takové dohody uzavřít. Do prosince 2018 nebyla žádná ze 40 dohod, které jsou podle odhadu Komise nutné, uzavřena. Jelikož žádná nebyla podepsána, Komise v květnu 2020 [zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti 25 členským státům](#) kvůli nedodržování ustanovení o solidaritě. Do ledna 2024 bylo uzavřeno osm dohod. Podle Komise jsou hlavními příčinami tohoto pomalého pokroku technická složitost, nedostatek odborných znalostí ve vnitrostátních správních orgánech a obtížné nalézání shody o spravedlivém mechanismu finanční kompenzace.

²¹ Infografika – [Odkud pocházejí dodávky plynu do EU?](#), Rada EU (25. února 2024).

²² Hodnocení uplatňování nařízení (EU) 2017/1938 provedené Komisí (EU) 2017/1938, [COM\(2023\) 572](#).

43 Aby se vyřešil nedostatečný pokrok v oblasti dvoustranné solidarity, zejména v souvislosti s energetickou krizí, zavedlo nařízení Rady 2022/2576 na rok 2023 standardní mechanismus solidarity. Mechanismus by se použil v případě stavu nouze v oblasti plynu mezi dvěma státy, které nemají dvoustrannou dohodu.

44 V prosinci 2022 provedla Komise test solidarity „nanečisto“, s 11 členskými státy a ENTSOG, aby prověřila rámec pro reakci na stav nouze v bezpečnosti dodávek plynu zavedený nařízením o bezpečnosti dodávek plynu a nařízením 2022/2576. Zvolený scénář se hlavně zaměřoval na úplné zastavení dodávek ruského plynu. Test obecně potvrdil připravenost EU na stav nouze v oblasti plynu, avšak ukázal i na přetrvávající problémy a řadu oblastí vyžadujících další úsilí. Sem patří složitost spravedlivé kompenzace za plyn poskytnutý v reakci na žádost o solidární pomoc, a to i s použitím dočasného mechanismu podle nařízení 2022/2567. Na základě zjištění z testu „nanečisto“ dospěla Komise k závěru, že až vstoupí v platnost revidovaná směrnice 2009/73/ES, měl by se standardní mechanismus solidarity stát trvalým²³.

Výběr projektů společného zájmu byl složitý a jejich výsledky jsou nejasné

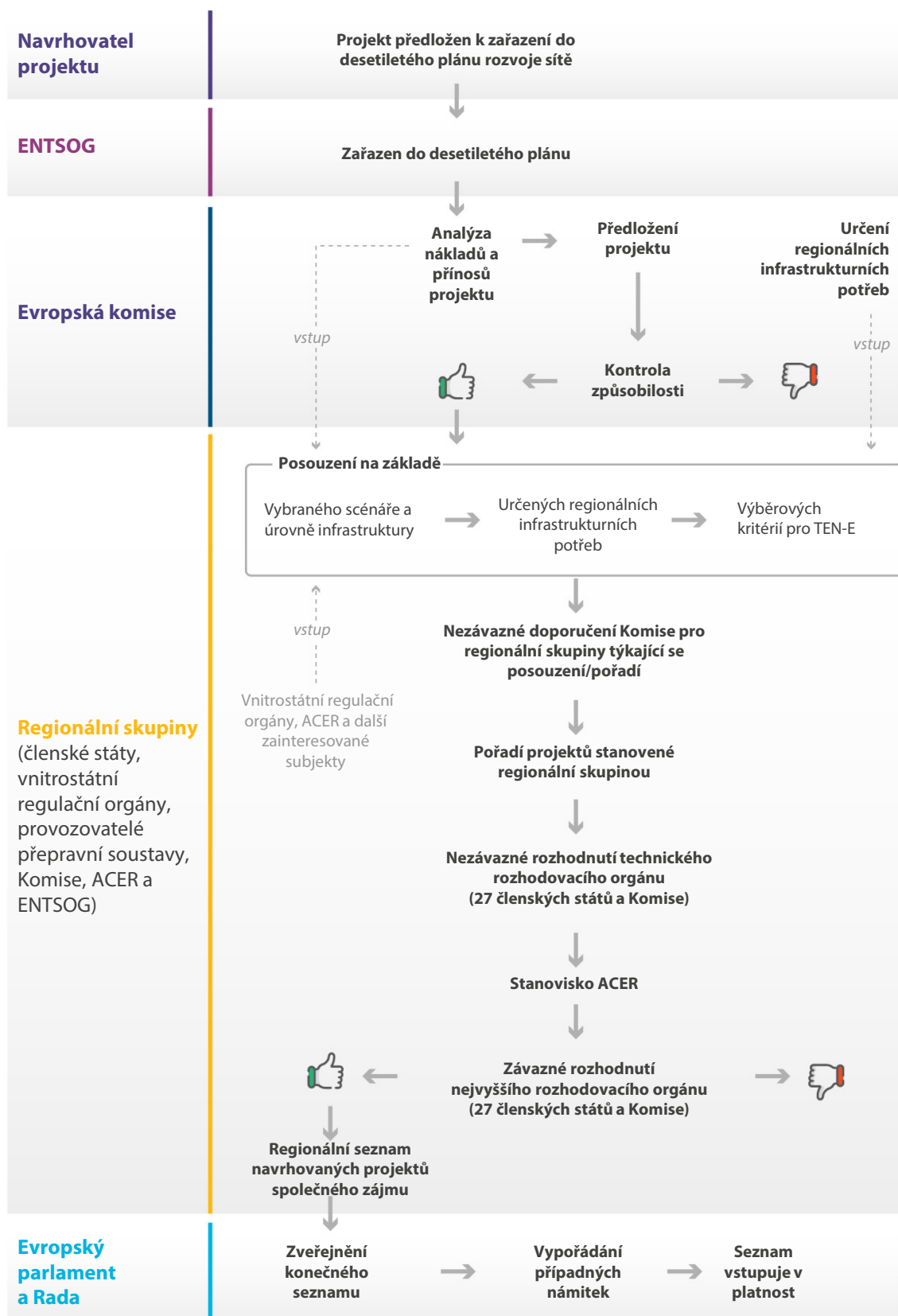
45 Výběr plynárenských projektů společného zájmu sestává ze tří hlavních fází.

- První fází je analýza nákladů a přínosů. Ta musí být pozitivní a projekty musí také prokázat přeshraniční dopad, mají-li být dále zvažovány.
- V druhé fázi se určí regionální infrastrukturní potřeby, včetně potřeb v oblasti bezpečnosti dodávek, a to na základě posouzení „mezer v infrastruktuře“ v posledním [desetiletém plánu rozvoje sítě](#) vypracovaném sítí ENTSOG a diskuse s členskými státy o jejich současných celostátních i regionálních potřebách v oblasti plynárenské infrastruktury.
- Ve třetí fázi Komise posoudí relativní přednosti každého projektu pomocí řady kritérií vyjmenovaných v [nařízení o TEN-E](#) (například integrace trhu, bezpečnost dodávek, konkurence, udržitelnost). V této fázi se projektům přidělují body podle zjištěných potřeb.

²³ COM(2023) 547.

46 Výsledkem procesu je nezávazné pořadí kandidátských projektů společného zájmu, které Komise navrhuje jedné ze čtyř regionálních skupin členských států (severo-jihozápadní, severo-jihovýchodní, jižní a baltický plynový koridor). To je také základem pro konečný seznam projektů společného zájmu, který vybírá nejvyšší rozhodovací orgán složený z 27 členských států a Komise, jež není vázán žádnými předchozími výsledky či pořadími (viz **obrázek 11**). Zjistili jsme, že 10 % projektů v posledních třech seznamech projektů společného zájmu nebylo doporučeno k zapsání do nezávazných seznamů Komise, protože jejich srovnávací analýza ukázala, že jsou méně prospěšné než alternativní projekty v témže regionu. Je-li projekt klasifikován jako projekt společného zájmu, lze EU žádat o financování na něj z CEF (viz bod **07** a **příloha I**).

Příloha 11 – Proces výběru plynárenských projektů společného zájmu



Zdroj: EÚD na základě informací Komise.

47 Náš průzkum mezi členskými státy ukázal, že mnohé z nich (16 z 20 respondentů) proces výběru projektů společného zájmu podporují. Zjistili jsme však několik problémů s tímto procesem, z nichž lze vyvodit poučení pro budoucí výběr projektů společného zájmu v oblasti vodíku.

48 Aby se realizace projektů společného zájmu urychlila, měly je členské státy označit jako prioritní, aby byly schvalovány rychleji než jiné projekty plynárenské infrastruktury. Z monitorování Agentury Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER) vyplývá, že cílovou dobu pro schválení 3,5 let²⁴ stanovenou v nařízení o TEN-E překročilo 45 % plynárenských projektů společného zájmu. Jeden průzkum obsahoval otázku, zda členské státy přijaly právní anebo správní předpisy umožňující zrychlené povolování plynárenských projektů společného zájmu. Deset z 21 členských států odpovědělo, že tak neučinilo. Projekty společného zájmu jsou zpožděny v členských státech se zrychleným povolovacím řízením i bez něj a monitorování, které provádí ACER, nenaznačuje, že by hlavní příčinou zpoždění byly problémy s povolováním. Z toho plyne, že k tomu, aby byly projekty společného zájmu realizovány rychleji než jiné plynárenské projekty, samotné zrychlené povolování nestačí.

49 Proces výběru projektů společného zájmu vede k výběru jednotlivých projektů s největším očekávaným přínosem, přičemž ostatní projekty jsou vyloučeny. Odchýlení od této zásady se vyskytlo ve 20 % případů (57 z 291 projektů společného zájmu v pěti seznamech). Nejprve byl vybrán cíl (například zvýšené regionální skladování plynu)²⁵ a pod daným cílem uveden seznam konkurenčních nebo potenciálně konkurenčních seskupení projektů společného zájmu. Poté bylo ponecháno na trhu, aby rozhodl, který projekt či které projekty se realizují. Proč byl u některých projektů společného zájmu zvolen skupinový přístup a u jiných nikoli, Komise nevysvětlila. Navzdory složitému výběrovému procesu nevede skupinový přístup k jasnějším výsledkům (tj. jedinému projektu společného zájmu), nýbrž k více projektům společného zájmu s tímž cílem.

50 V pěti seznamech plynárenských projektů společného zájmu je uvedeno celkem 291 projektů (viz [obrázek 3](#)), které měly nebo mají na bezpečnost dodávek v EU kladný dopad. Zjistili jsme například, že 18 projektů společného zájmu, které získaly financování z CEF na výstavbu (viz [příloha I](#) a [příloha II](#)) zlepšilo nebo zlepšilo propojení plynárenských soustav členských států a diverzifikuje jejich dodávky plynu. Jiné dokončené projekty společného zájmu nezískaly financování z CEF, ale měly podobně

²⁴ *Consolidated report on the progress of electricity and gas PCIs*, ACER (2023), s. 20.

²⁵ Příloha VII nařízení (EU) 347/2013.

kladné dopady, především v souvislosti s nedávnou krizí bezpečnosti dodávek. V praxi existuje méně než 291 jednotlivých projektů, neboť některé se na seznamech opakovaly, některé nebyly vybudovány a další byly sloučeny, a vznikly tak projekty nové. I když každý proces výběru projektů společného zájmu má jasný výsledek (tj. oficiální seznam projektů), Komise není schopna předložit přehled konečných výsledků všech 291 plynárenských projektů společného zájmu a za projekty společného zájmu považuje pouze 20 plynárenských projektů společného zájmu na současném seznamu. Její platforma pro transparentnost projektů společného zájmu nabízí jen přehled projektů z posledního (pátého) seznamu projektů společného zájmu a dřívějších projektů společného zájmu, o nichž Komise ví, že byly dokončeny nebo jsou ve výstavbě. Protože informace o výsledcích projektů jsou neúplné, je obtížné posuzovat míru realizace projektů společného zájmu a přidanou hodnotu označení projektu za projekt společného zájmu.

Hrozí, že nedostatečný pokrok při zachycování, využití a ukládání uhlíku zkomplikuje dlouhodobou bezpečnost dodávek

51 Emise uhlíku související se spotřebou plynu budou stále významnější složkou bezpečnosti dodávek v EU se zřetelem na její klimatické cíle (konkrétně nulové čisté emise do roku 2050). I při zohlednění předpokládaného výrazného snížení spotřeby plynu bude EU v roce 2040 stále potřebovat v energeticky náročných průmyslových odvětvích, která mají „vlastní emise CO₂ vyplývající z [...] průmyslových postupů²⁶“, a v energetice značný objem zemního plynu²⁷. Zavádění zachycování, využití a ukládání uhlíku tedy spadá pod dlouhodobou bezpečnost dodávek, jak ji definuje IEA (viz bod **01**), zejména podporou diverzifikované, vyvážené a klimaticky neutrální elektrizační soustavy²⁸. Komise označila zachycování, využití a ukládání uhlíku za kritickou strategickou technologii pro nulové čisté emise²⁹.

52 V předchozím auditu jsme zjistili, že v letech 2009 až 2017 ani jeden z programů EU na podporu zachycování, využití a ukládání uhlíku tuto technologii nedokázal v EU zavést a že žádný z plánovaných projektů v komerčním měřítku nebyl dokončen a uveden do provozu³⁰. V EU do dnešního dne fungují čtyři komerční projekty

²⁶ *Carbon capture, use and storage*, Evropská komise.

²⁷ *The role of natural gas in Europe towards 2050*, NTNU (2021).

²⁸ *A new era for CCUS*, IEA (22. února 2024).

²⁹ Návrh nařízení o průmyslu pro nulové čisté emise, [COM\(2023\) 161](#).

³⁰ [Zvláštní zpráva 24/2018](#).

zachycování, využití a ukládání uhlíku, které společně dokáží zachytit 1,5 milionu tun CO₂ ročně³¹. Komise navrhla cíl roční kapacity pro ukládání CO₂ ve výši 50 milionů tun do roku 2030, nikoli však pro jeho využívání. Odhaduje se, že do roku 2050 bude nutno každý rok zachytit pomocí zachycování, využití a ukládání uhlíku až 450 milionů tun CO₂, aby byly splněny klimatické cíle EU³². Pro srovnání, emise CO₂ z využívání energie v EU dosáhly v roce 2022 téměř 2 400 milionů tun³³. Nedostatečný pokrok v zachycování, využití a ukládání uhlíku v této oblasti může ohrozit dlouhodobou bezpečnost dodávek plynu v EU. V únoru 2024 zveřejnila Komise [strategii zachycování, využití a ukládání uhlíku](#).

Krizová opatření EU vyslala trhu silné signály, avšak často nelze prokázat, že dosáhla vyhlášených cílů

53 Krize vyvolaná ruskou invazí na Ukrajinu spolu s tím, co Rada nazvala „zneužíváním dodávek plynu Ruskem jakožto zbraně“, podrobila zkoušce odolnost EU vůči náhlé změně rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou. Posuzovali jsme opatření, kterými EU na krizi reagovala, aby zajistila bezpečnost dodávek (viz [obrázek 5](#)). Očekávali bychom, že zjistíme, že:

- 15% snížení poptávky po plynu bylo dosaženo s podporou příslušné politiky EU,
- opatření spočívající v povinnosti naplnit zásobníky plynu bylo splněno a vytvořilo větší jistotu,
- cenový strop by měl zajistit účinnou maximální cenu pro obchodování s plynem v EU,
- Komise je schopna prokázat, že platforma AggregateEU plní své vyhlášené cíle,
- Komise je schopna koordinovat opatření a jednání EU s třetími zeměmi produkcujícími plyn, aby se zlepšila bezpečnost dodávek.

³¹ [CCUS project explorer](#), IEA.

³² [SWD\(2024\) 63 final](#), Zpráva o posouzení dopadů, část 1.

³³ [CO2 emissions from EU territorial energy use](#), Eurostat.

Snížení poptávky po plynu o 15 % bylo dosaženo díky opatřením členských států a také vysokým cenám a teplé zimě

54 Komise v červenci 2022 odhadovala, že úplné zastavení dodávek ruského plynu by mohlo vést k deficitu dodávek do EU ve výši 30 mld. m³ a prázdným zásobníkům do konce zimy 2022–2023, a to i při vysokém dovozu LNG³⁴. Aby se tomuto problému předešlo, zavedlo nařízení Rady 2022/1369 dobrovolné snížení poptávky alespoň o 15 % (45 mld. m³) nejprve na období od srpna 2022 do března 2023, které pak bylo prodlouženo do března 2024.

55 Spotřeba plynu v EU již mezitím díky vysokým cenám do srpna v roce 2022, kdy byl cíl 15 % schválen, poklesla o 10,4 %³⁵. Cíl stanovený v nařízení 2022/1369 vyslal trhu jasný signál a představoval rámec pro provádění opatření. Podle aktualizovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu předložených 17 členskými státy v roce 2023 se krátkodobá opatření na snížení poptávky zaměřovala na dvě hlavní oblasti: informační kampaně o úsporách plynu a elektřiny a opatření na omezení vytápění a chlazení. Cíl byl v období od srpna 2022 do března 2023 překročen, přičemž spotřeba plynu v EU se celkové snížila o 18 %. Komise odhaduje, že 50 % tohoto snížení připadlo na domácnosti, 43 % na průmysl a 7 % na odvětví výroby energie³⁶.

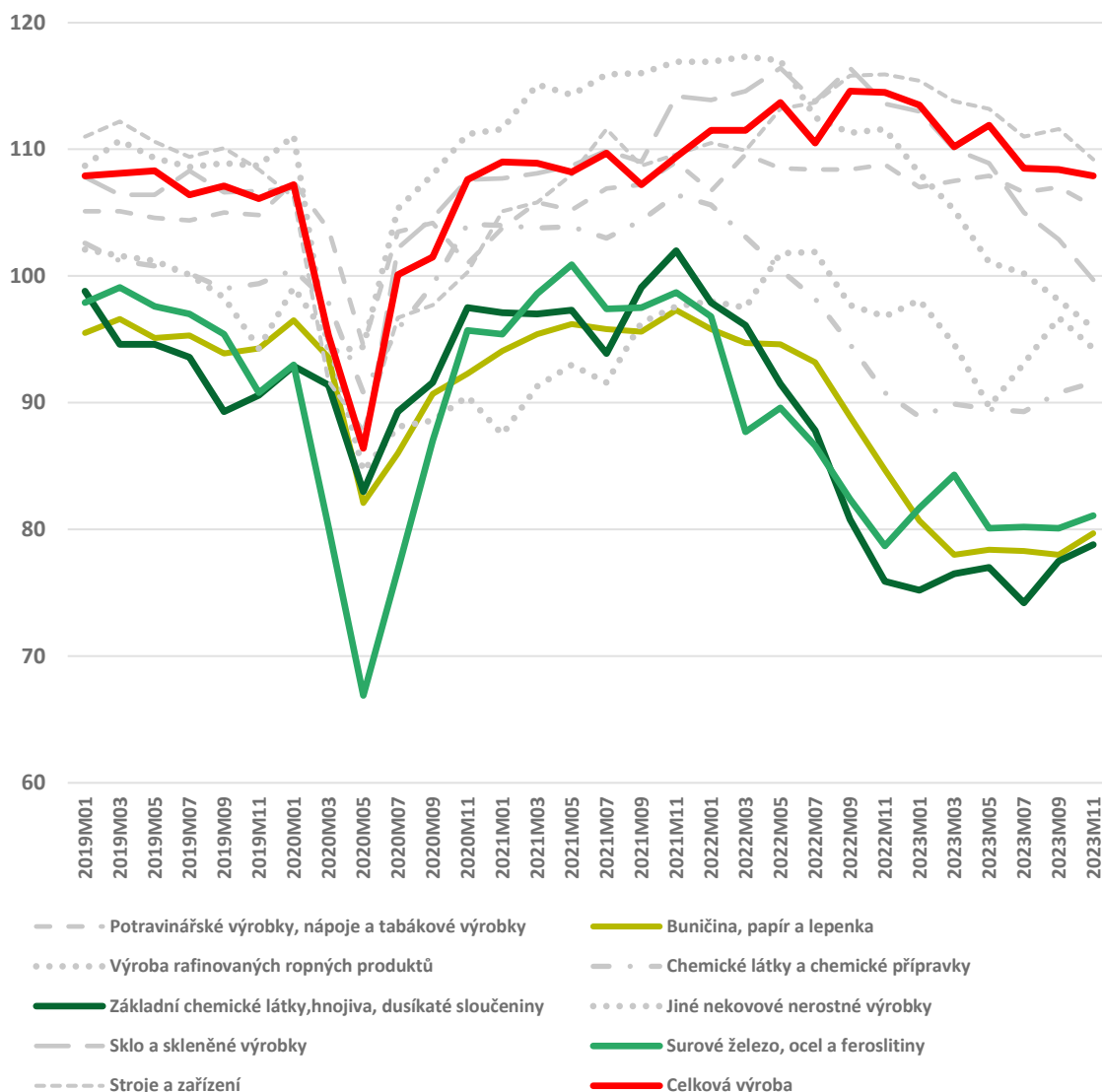
56 I když opatření přijatá členskými státy přispěla ke snižování poptávky, obtížně se s jistotou odhaduje jejich poměrný dopad ve srovnání s jinými činiteli mimo jejich kontrolu. Například domácnosti a podniky reagovaly jak na vyšší ceny, tak na informační kampaně o úsporách plynu, přičemž Komise odhaduje, že snížení poptávky v zimě 2022–2023 bylo z jedné šestiny způsobeno teplou zimou s nižší poptávkou po plynu na vytápění. Podobně meziroční pokles poptávky v průmyslu v roce 2022 byl zapříčiněn řadou faktorů, včetně přechodu na jiná paliva, opatření ke zvýšení energetické účinnosti a odstranění poptávky (vysoké ceny plynu vedoucí k zastavení výroby). Snižování poptávky bylo dle všeho nejvýraznější v energeticky náročných průmyslových odvětvích (například výroba železa a oceli, základních chemických látek a buničiny a papíru), kde je výroba stále pod předkrizovou úrovní (viz [obrázek 12](#)).

³⁴ Sdělení Komise „Bezpečná zima díky úsporám plynu“, COM(2022) 360.

³⁵ *EU gas consumption decreased by 17.7 %*, Eurostat (19. dubna 2023).

³⁶ SWD(2023) 63.

Obrázek 12 – Měsíční výroba podle objemu, výroba v EU od ledna 2019 do listopadu 2023 (2015 = 100)



Zdroj: autorkou grafu je Anouk Honoré (Oxford Institute for Energy Studies), na základě údajů Eurostatu.

Povinnost naplnit zásobníky plynu v celé EU byla splněna, přičemž vycházela z předchozí praxe a přinesla větší jistotu

57 25–30 % plynu spotřebovaného během zimních měsíců v EU pochází ze zásobníků plynu. Ty hrají v evropské plynárenské soustavě důležitou vyrovnávací roli především tím, že v zimě pokrývají špičky poptávky. Před krizí kontroloval přibližně 10 % podzemních zásobníků plynu (PZP) v EU Gazprom³⁷. V roce 2021 byly tyto zásobníky naplněny na mnohem nižší úroveň ve srovnání s předchozími lety a s jinými zásobníky

³⁷ Zpráva Komise o některých aspektech skladování plynu, COM(2023) 182.

v EU, což bylo součástí [zneužívání dodávek plynu Ruskem jakožto zbraně](#). Agentura ACER v lednu 2022 sdělila, že většina vnitrostátních regulačních orgánů pro plyn neinformovala, že současná úroveň uskladněného plynu je velmi znepokojivá³⁸.

58 V červnu 2022 přijala EU povinnost naplnit zásobníky plynu. Všechny podzemní zásobníky plynu v EU měly být naplněny z 80 % do 1. listopadu 2022 a z 90 % do 1. listopadu každého následujícího roku do roku 2025, přičemž na únor, květen, červen a září byl stanoven průběžný objem naplnění. Všech těchto cílů bylo dosud dosaženo nebo byly překročeny (v listopadu 2023 byly zásobníky naplněny z 99 %), což vyslalo signál, že EU zajistí dostatečné zásoby plynu na průměrnou zimu, a odstranilo riziko, že se bude opakovat manipulace s uskladněním plynu.

59 I když toto opatření přináší jistotu, významně se neliší od předchozí praxe. Odráží průměrnou míru naplnění zásobníků v EU před krizí (viz [obrázek 13](#)). Průměrná míra naplnění zásobníků v celé EU dne 1. listopadu za pět let období 2016–2020 činila 91,5 %³⁹. Vnitrostátní povinnost naplnění zásobníků mělo před krizí 11 členských států, na něž celkově připadalo 56 % spotřeby plynu v EU, a čtyři měly strategické zásoby uskladněného plynu⁴⁰.

³⁸ [Report on Gas Storage Regulation and Indicators](#), ACER (2022).

³⁹ [Aggregated Gas Storage Inventory \(Data overview/Historical data\)](#), Gas Infrastructure Europe (GIE).

⁴⁰ [Report on Gas Storage Regulation and Indicators](#), ACER (2022).

Obrázek 13 – Průměrná úroveň naplnění zásobníků v EU



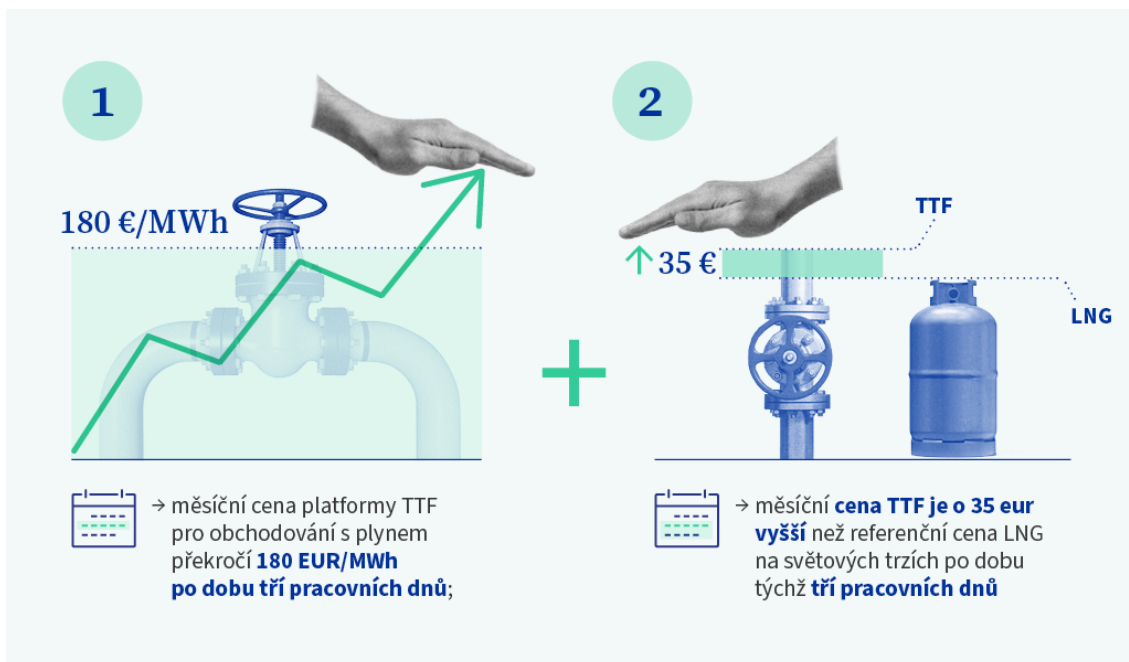
Zdroj: EÚD na základě údajů GIE.

Možná aktivace cenového stropu pro plyn s sebou nese rizika

60 Mechanismus korekce trhu, běžně označovaný jako cenový strop pro plyn, má korigovat to, co Komise považuje za selhání trhu, jako byl prudký nárůst cen plynu v srpnu 2022. Spouští se, když cena měsíčních futures na plyn obchodovaných na nizozemské TTF překročí 180 EUR/MWh a současně je o 35 EUR/MWh nad celosvětovou referenční cenou LNG (viz [obrázek 14](#)). To znamená, že po dané období by nebylo možné kupovat a prodávat nejčastěji obchodované futures na plyn v EU nad cenovým stropem vypočítaným podle nařízení 2022/2578. Strop bude platit do 31. prosince 2025. Komise tvrdí, že během energetické krize existence stropu „[omezila] ceny na trzích s plynem v EU⁴¹“. Jeho účinnost však není možné posoudit, protože dosud nebyl použit, ačkoli byla popsána určitá rizika spojená s jeho aktivací.

⁴¹ COM (2023) 650 final.

Obrázek 14 – Spouštění mechanismu cenového stropu pro plyn



Zdroj: Rada EU.

61 Cenový strop se týká všech smluv uzavřených na platformách EU pro obchodování s plynem, které se vztahují na dodávky plynu od jednoho měsíce do jednoho roku v budoucnosti. Neplatí pro jiné druhy smluv nebo smlouvy uzavřené mimo EU. Nejméně jedna celosvětová burza pro obchodování s plynem si zařídila, aby se obchodování s plynem převedlo bez dodatečných nákladů z Nizozemska na obchodní platformu ve Spojeném království, pokud by byl cenový strop použit. Podle Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy je pravděpodobné, že jakmile by se ceny začaly blížit cenovému stropu, obchodování s plynem by se přesunulo z EU⁴². Orgán varoval, že pokud k tomu dojde, **mohlo by to mít dopad na řádné fungování trhů a v konečném důsledku na finanční stabilitu**. Pokud by nastal výrazný nedostatek plynu, který by vyvolal prudké zvýšení cen, má Komise pravomoc platnost stropu pozastavit.

⁴² *Effects assessment of the impact of the market correction mechanism on financial markets*, ESMA (2023).

Platforma AggregateEU vyvolala zájem trhu, ale neposkytuje dostatek údajů pro závěry o jejím přínosu

62 V dubnu 2022 zřídila Komise [energetickou platformu EU](#) pro společný nákup plynu. To vedlo k vytvoření platformy AggregateEU, jejíž činnost byla zahájena v dubnu 2023 nejprve na období do prosince 2023. Cílem AggregateEU je podle Komise poskytnout alternativní kanál pro nákup a prodej plynu, mimo jiné prostřednictvím společných nákupů, a dále službu agregace poptávky a nové formy spolupráce. Dalšími klíčovými přínosy jsou zvýšena transparentnost, podpora menších společností z vnitrozemských států (ve vztahu k nákupu LNG) a usnadnění modelů spolupráce, jako je skupinový nákup přes centrálního kupujícího⁴³. Aby se platforma využívala, 24 členských států připojených k plynárenské síti EU (s výjimkou Irska, Malty a Kypru) mělo zajistit, aby subjekty v jejich jurisdikci do konce roku 2023 vytvořily poptávku odpovídající 15 % cíle příslušného členského státu naplnit zásobníky⁴⁴.

63 V praxi je AggregateEU on-line platforma, která seskupuje poptávku po plynu od subjektů se sídlem v EU nebo [Energetickém společenství](#) (průmysl, obchodníci atd.) podle členských států, do nichž chtějí, aby byl plyn dodán, a vyzývá dodavatele, aby předkládali odpovídající nabídky. Poptávka a nabídka se porovnávají poměrným dílem a seřazují se podle ceny (takže všichni kupující mají rovnou příležitost nakoupit za nejnižší cenu z místa dodávky). V tomto místě zapojení Komise končí. Kupující a prodávající vyjednávají mimo rámec platformy a cenami na ní nabízenými nejsou vázáni.

64 Zdá se, že AggregateEU svoje poslání podporovat menší společnosti plní, neboť dvě třetiny společností, které na platformě chtějí nakoupit plyn, Komise klasifikuje jako malé subjekty (společnosti přítomné v jediném členském státu nebo místní maloobchodníci s plynem).

65 AggregateEU je koncipován tak, že skutečně nabízí alternativní kanál pro nákup a prodej plynu. V roce 2023 proběhly na platformě čtyři kola vyrovnávání poptávky s nabídkou, jichž se účastnilo 180 subjektů s poptávkou 54 mld. m³ plynu. Požadované objemy odpovídají 50 % skladovací kapacity plynu v EU, což je mnohem více než povinných 15 % kapacity zásobníků plynu v EU, které vyžadují právní předpisy. To naznačuje, že AggregateEU vzbudil u plynárenských subjektů skutečný zájem. Nebyli jsme však s to určit přidanou hodnotu platformy AggregateEU ve vztahu k platformám pro obchodování s plynem, ani selhání trhu, které AggregateEU řeší, protože v době

⁴³ [AggregateEU – questions and answers](#), Evropská komise.

⁴⁴ Nařízení Rady (EU) 2022/2576.

spuštění AggregateEU se již odchylky v cenách na trzích EU s plynem podstatně snížily⁴⁵.

66 Pokud bychom chtěli hodnotit, nakolik ostatní přínosy, které AggregateEU dle tvrzení Komise vytváří (viz bod 62), skutečně nastaly, potřebovali bychom informace o uzavřených smlouvách v rozsahu, který není k dispozici. Komise nemá právo na přístup ke smlouvám uzavřeným díky nabídkám učiněným na platformě. Nemůže vědět, zda byly dvoustranné, nebo byly uzavřeny prostřednictvím konsorcií pro společný nákup, nebo zda zaplacené ceny byly nižší než ceny nabízené na hlavních obchodních platformách EU pro plyn. Komise si je toho vědoma a prohlásila, že režim dosáhne plného přínosu pouze v případě, že „Komise a členské státy zajistí transparentnost ve vztahu k energetické platformě EU, pokud jde o plánované a dokončené nákupy dodávek plynu v celé Unii, aby bylo možné posoudit, zda jsou splněny cíle bezpečnosti dodávek a energetické solidarity“⁴⁶.

Iniciativy v oblasti mezinárodní spolupráce vyslaly silné signály, avšak jejich rozsah neumožňuje dosáhnout vyhlášených cílů Komise

67 Kromě toho, že energetická platforma EU podporuje společný nákup plynu, „jejím cílem je koordinovat opatření EU a její jednání s externími dodavateli na začátku dodavatelského řetězce, aby se zabránilo tomu, že se země EU budou vzájemně přepřáčet, a současně využívat naši politickou a tržní váhu [...] k dosažení lepších podmínek pro všechny spotřebitele v EU“⁴⁷. Komise za tímto účelem zahájila řadu iniciativ v oblasti spolupráce zaměřených na země produkující plyn a má právo přezkoumávat mezivládní energetické dohody mezi členskými státy a zeměmi mimo EU. Zjistili jsme, že Komise v obou případech postrádá nástroje a právní kompetence, aby vyhlášených cílů dosáhla.

⁴⁵ *Market monitoring report on key developments in EU gas wholesale markets*, ACER (červen 2023).

⁴⁶ Sdělení Komise „Mimořádná situace v energetice – společná příprava, nákup a ochrana EU“, COM(2022) 553 final.

⁴⁷ *EU energy platform*, Evropská komise (21. září 2023).

68 V reakci na krizi zahájila Komise činnosti v oblasti spolupráce, při nichž vycházela z mnoha dlouhodobých dvoustranných kontaktů se zeměmi mimo EU produkujícími plyn. Jejich účelem bylo vyslat silný signál, že EU bude diverzifikovat dodávky plynu, aby tak zvýšila bezpečnost jeho dodávek. Podepsala nezávazná společná prohlášení s USA, Norskem a Kanadou a memorandum o porozumění s Egyptem/Izraelem a Ázerbájdžánem. Avšak navzdory opatřením Komise jsou vzhledem k povaze těchto dokumentů a omezeným pravomocím Komise v mezinárodních záležitostech jejich možnosti dosáhnout konkrétních výsledků, které zlepší bezpečnost dodávek plynu v EU, malé. Několik kroků, k nimž se strany v těchto dokumentech zavázaly, jako je záměr společně s Norskem vytvořit nástroje pro stabilizaci trhů s energií nebo zřídit pracovní skupinu EU-Kanada pro LNG, nemohlo přinést očekávané výsledky.

69 Členské státy spolupracují se zeměmi mimo EU produkujícími plyn dvoustranně. V některých případech, které jsou vymezeny v [rozhodnutí Rady 2017/684](#), musí případné výsledné mezivládní energetické dohody oznámit Komisi. Rozhodnutím se zavedl požadavek, aby Komise mezivládní dohody v oblasti plynu a ropy posuzovala *ex ante* (před podpisem), aby se zajistil jejich soulad s právem EU. Podle jednoho institutu, který sleduje mezivládní energetické dohody, od začátku krize [uzavřely členské státy a země mimo EU velmi mnoho dohod různého druhu](#). Žádná z nich nebyla Komisi oznámena. Jelikož tyto dohody nejsou veřejné, je pro Komisi obtížné zjistit, jaký druh dohod členské státy se zeměmi mimo EU uzavírají, a tedy zda by jí měly být oznámeny jako mezivládní dohody vymezené v rozhodnutí 2017/684.

Závěry a doporučení

70 Naše celkové zjištění zní, že i když se rámec EU zabývá všemi aspekty bezpečnosti dodávek zemního plynu, třebaže nevyváženě, nelze prokázat, že cílů reakce na krizi bylo dosaženo. Architektura EU pro bezpečnost dodávek plynu sice napomáhá spolupráci mezi členskými státy, avšak nepřináší některé očekávané klíčové výsledky a EU stále vyvíjí rámec pro cenovou dostupnost. EU přijala řadu krátkodobých opatření reagujících na zneužívání dodávek plynu Ruskem jakožto zbraně, a vyslala tak trhu silné signály, že členské státy budou na zvládnutí této výzvy spolupracovat. Přínosy opatření EU však nejsou vždy zřejmé a EU stojí tváří v tvář nové situaci v oblasti bezpečnosti dodávek, v níž se více spoléhá na LNG a musí dekarbonizovat spotřebu plynu.

71 Některé politiky a opatření EU měly kladný dopad na bezpečnost dodávek plynu v EU zejména tím, že požadovaly nebo financovaly infrastrukturu, která propojuje plynárenské soustavy členských států, umožnily obousměrný tok plynu (zejména ze západu na východ a také z východu na západ) a podpořily diverzifikaci dodávek plynu. Politika EU v oblasti bezpečnosti dodávek plynu měla jasnější cíle ve vztahu k dostupnosti než k cenové dostupnosti. Krize přinutila EU, aby ve svém rámci pro bezpečnost dodávek plynu přisoudila otázce cenové dostupnosti větší váhu, a také členské státy přijaly k řešení této otázky mnohá opatření. EU nyní pracuje na rámci politiky cenové dostupnosti plynu. Rámec se však zatím dostatečně nezabývá tím, že EU musí výslovně posuzovat a analyzovat činitele a výzvy ovlivňující cenovou dostupnost (viz body [19–26](#)).

Doporučení 1 – Dokončit rámec EU pro cenovou dostupnost

Komise by měla u bezpečnosti dodávek plynu více zohlednit aspekt cenové dostupnosti tím, že:

- a) v příslušných klíčových výstupech EU zajistí posouzení cenové dostupnosti na úrovni EU;
- b) při revizi nařízení o bezpečnosti dodávek plynu posoudí, zda je proveditelné, aby vnitrostátní posouzení rizik vyžadovaná tímto nařízením brala v potaz riziko pro cenovou dostupnost;
- c) posoudí, zda je proveditelné aktualizovat požadavky na oznamování členských států, například ve vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu, aby kromě informací o energetické chudobě obsahovalo také informace o cenové dostupnosti.

Cílové datum provedení: 2025

72 Rámec EU pro podávání zpráv o bezpečnosti dodávek plynu členskými státy a regionálními uskupeními tvoří základ pro systematické hodnocení několika rizik, preventivních opatření, která jim mají zabránit, a nouzových opatření, pokud se rizika naplní. V kole podávání zpráv v roce 2019 nicméně 18 členských států oznamovací proces pro plány preventivních opatření a plány pro stav nouze nedokončilo a dva nezaslaly žádné informace, což naznačuje, že tento proces není dostatečně efektivní a jeho přidaná hodnota je sporná. I když regionální rizikové skupiny napomáhají spolupráci, zjistili jsme, že jejich výsledky nesplňují očekávání, protože skupiny se například překrývají. Poté, co byly zastaveny dodávky ruského plynu a vznikly nové toky plynu, některé rizikové skupiny zastaraly. To ukazuje, že přestože rámec EU pro podávání zpráv o bezpečnosti dodávek podněcuje spolupráci mezi členskými státy, některé klíčové aspekty ve vztahu k vyhledávanému cíli podporovat národní a regionální ujednání o bezpečnosti dodávek postrádají přidanou hodnotu a efektivnost. Většina členských států se staví příznivě k tomu, aby se architektura národních a regionálních informačních povinností o bezpečnosti dodávek přepracovala. K tomu je třeba přidat dosud nesplněný úkol dokončit dohody o solidaritě, ať už dvoustranně nebo pomocí celounijního mechanismu (body 27–44).

Doporučení 2 – Optimalizovat postup, kterým členské státy vykazují informace o bezpečnosti dodávek plynu

Aby byly nejvýznamnější problémy v oblasti bezpečnosti dodávek plynu zjištěny a vyřešeny uceleným způsobem jak na národní, tak na regionální úrovni, měla by Komise:

- a) posoudit při revizi nařízení o bezpečnosti dodávek plynu, zda je proveditelné zjednodušit oznamovací povinnosti členských států v oblasti bezpečnosti dodávek plynu a proces vypracování a poskytování hlavních výstupů (vnitrostátních a společných posouzení rizik, plánů preventivních opatření a plánů pro stav nouze);
- b) více členským státům pomáhat s vypracováním výstupů, které jsou úplné a předkládány včas, zejména využitím možností, které pro podávání a přezkum zpráv nabízejí digitální nástroje.

Cílové datum provedení: 2025

Doporučení 3 – Přepracovat strukturu regionální spolupráce

Komise by měla přepracovat současnou strukturu regionální spolupráce tím, že:

- a) přizpůsobí konfiguraci změněné situaci (vyšší váha LNG, snížený význam určitých koridorů pro zásobování plynovody);
- b) omezí překrývání mezi rizikovými skupinami a vyjasní úlohy a odpovědnost uvnitř nich.

Cílové datum provedení: 2025

73 Výběr projektů společného zájmu je složitý, skládá se ze tří fází, z nichž každá má vlastní metodiku, mnoha kroků a několika zainteresovaných subjektů. Tento postup obvykle vedl k tomu, že projekt byl označen jako projekt společného zájmu, protože má největší očekávané přínosy. Ve 20 % případů tomu tak nebylo, protože seskupení konkurenčních nebo potenciálně konkurenčních projektů společného zájmu byla uvedena pod jedním cílem, aby pak trh rozhodl o tom, který projekt se bude financovat. Při výběru projektů společného zájmu byla bezpečnost dodávek řádně zohledněna, ale Komise není schopna poskytnout přehled konečných výsledků všech 291 plynárenských projektů společného zájmu. Protože informace o výsledcích projektů jsou neúplné, je obtížné posuzovat míru realizace projektů společného zájmu

a přidanou hodnotu označení projektu za projekt společného zájmu. Žádné další plynárenské projekty společného zájmu již realizovány nebudou (kromě dvou výjimek, které připojí Maltu a Kypr k síti EU), ale tentýž postup se uplatňuje na projekty společného zájmu v oblasti vodíku, takže se mohou objevit tytéž vady. V souvislosti s cílem EU dosáhnout nulových čistých emisí a přetrvávající potřebou zemního plynu v budoucnosti jsme zjistili, že nedostatečný pokrok při zachycování, využití a ukládání uhlíku by s ohledem na klimatické cíle EU mohl dlouhodobou bezpečnost dodávek plynu zkomplikovat (body 45–52).

Doporučení 4 – Zlepšit transparentnost provádění projektů společného zájmu

Po konzultaci s členskými státy, ENTSOG a předkladateli projektů by Komise měla zlepšit transparentnost a jasnost údajů o výsledcích projektů společného zájmu tak, aby obsahovaly informace o dřívějších projektech, projektových nákladech a sloučených projektech. Bylo by možné to provést na platformě pro transparentnost projektů společného zájmu nebo internetových stránkách Europa.eu a mělo by se to týkat všech budoucích seznamů projektů společného zájmu.

Cílové datum provedení: 2025

74 V letech 2022–2023 zahájila EU mnoho nouzových opatření hlavně podle článku 122 SFEU, a vyslala tak trhu silné signály, že členské státy budou na zneužívání dodávek plynu Ruskem jakožto zbraně reagovat společně a společně také zajistí bezpečnost jeho dodávek. Dopad těchto opatření ve vztahu k vyhlášeným cílům nelze kvůli jiným faktorům, které ovlivňují jejich výsledky, nebo kvůli nedostatku důkazů vždy určit. Snížení poptávky o 15 % (oproti pětiletému průměru) bylo dosaženo, což pomohlo obnovit jistotu na trhu, ačkoli již před stanovením cíle poptávka kvůli vysokým cenám klesala. Hodnotíme-li účinnost opatření přijatých členskými státy, je jejich relativní dopad v porovnání s jinými činiteli mimo jejich kontrolu (například vysokými cenami, odstraněním poptávky, teplým počasím) obtížné posoudit (viz body 54–56).

75 EU rovněž zavedla povinnost naplnit zásobníky plynu, nejprve na úroveň 80 % do listopadu 2022, pak 90 % do listopadu každého následujícího roku do roku 2025. Dosažení těchto cílů přispělo k jistotě na trhu a k ujištění o bezpečnost dodávek v době krize. Nejedná se však o významnou odchylku od předchozí praxe. Odráží průměrnou míru naplnění zásobníků v EU před krizí (viz body 57–59).

76 EU přijala opatření na zastropování velkoobchodních cen plynu nad hodnotnou vypočtenou podle nařízení 2022/2578 u určitých druhů smluv ve snaze zmírnit situaci, kterou považovala za tržní excesy. Ceny plynu se pohybují daleko pod úrovní stropu, takže jeho účinnost není možné posoudit, protože nebyl dosud použit. Zjistili jsme, že možná aktivace cenového stropu s sebou nese rizika Evropský orgán pro cenné papíry a trhy varoval, že obchodování s plynem by se mohlo přesunout mimo EU, pokud by se ceny přiblížily stropu, a že by to ohrozilo řádné fungování trhu. Pokud by nastal výrazný nedostatek plynu, který by vyvolal prudké zvýšení cen, má Komise pravomoc platnost stropu pozastavit (body 60–61).

77 AggregateEU, nástroj pro propojování kupujících a prodávajících vytvořený Komisí, představuje alternativní kanál pro nákup a prodej plynu. Vzbudil zájem malých subjektů, kterým chce Komise pomoci. Nebyli jsme však schopni určit jeho přidanou hodnotu ve vztahu k platformám pro obchodování s plynem, ani jsme neidentifikovali selhání trhu, které AggregateEU řeší. Komise také nemůže prokázat, že bylo dosaženo dalších vyhlášených cílů platformy, protože není schopna získat informace o smlouvách, které byly díky nabídkám obdržným prostřednictvím platformy skutečně uzavřeny. Zjistili jsme také, že snahy Komise koordinovat opatření EU a jednání s externími dodavateli na začátku dodavatelského řetězce nelze uskutečnit, protože jí k tomu chybí nástroje a právní kompetence (body 62–69).

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Joëlle Elvingerová, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 15. května 2024.

Za Účetní dvůr







Tony Murphy
předseda

Přílohy

Příloha I – Financování z CEF určené na výstavbu projektů společného zájmu

Název návrhu	Seznam PSZ	Členský stát	Financování z CEF (v mil. EUR)
PSZ – zdvojení jihovýchodního systému na pevnině ve Skotsku mezi místy Cluden a Brighthouse Bay (Spojené království)	1	UK	34,8
Výstavba plynovodu pro přepravu zemního plynu Klaipeda – Kursenai	1	LT	28,6
Výstavba propojení plynárenských sítí mezi Polskem a Litvou (GIPL) včetně podpůrné infrastruktury	1	PL, LT	295,4
Propojení Polsko – Česká republika [v současné době označované jako „Stork II“] mezi místy Libhošť-Hať (CZ/PL) – Kędzierzyn (PL)	1	PL, CZ	62,7
Zpětný tok na plynovodu TENP – stavební práce	1	DE	8,7
Rozvoj vnitrostátní plynovodní soustavy na rumunském území ve směru Bulharsko – Rumunsko – Maďarsko – Rakousko – provádění stavebních prací fáze 1	1	RO	179,3
Balticconnector – stavební práce	2	FI, EE	187,5
Posílení propojení plynárenských soustav mezi Estonskem a Lotyšskem (posílení Estonsko – Lotyšsko)	2	EE	18,6
Stavební práce na propojení plynárenských soustav Polsko – Slovensko	2	SK, PL	134,6
Výstavba terminálu LNG Krk	2	HR	82,5
Odčerpávací plynovod pro LNG Omišalj – Zlobin – Bosiljevo – Sisak – Kozarac – Slobodnica – stavební práce fáze I	2	HR	16,4
Odstranění vnitrostátních úzkých míst za účelem ukončení izolace a umožnění přepravy zemního plynu z oblasti východního Středomoří (CyprusGas2EU)	2	CY	101,3
Stavební práce na renovaci, modernizaci a rozšíření bulharské přepravní soustavy – fáze 2	3	BG	27,1
Modernizace podzemních zásobníků plynu v místě Inčukalns	3	LV	44
Stavební práce pro seskupení infrastrukturních PSZ 8.3	3	PL, DK	214,9
Stavební práce na posílení propojení mezi Lotyšskem a Litvou	3	LV, LT	4,8
Plynovodní propojení mezi Bulharskem a Srbskem (IBS) – stavební práce	4	BG	44,5
Rozšíření podzemních zásobníků plynu v místě Čiren (Bulharsko) – stavební práce	4	BG	77,9
Zvýšení denní kapacity čerpání – podzemní zásobník plynu Bilciurești	5	RO	38

Příloha II – Mapa plynárenských projektů společného zájmu, které obdržely financování z CEF na výstavbu

- | | | |
|---|---|--|
|  Terminál LNG |  Zpětný tok plynu |  Uzel zemního plynu |
|  Podzemní zásobník plynu |  Kompresní stanice |  Plynovod |



Zdroj: Evropská komise.

Použité zkratky

CEF: Nástroj pro propojení Evropy

ENTSOG: Evropská síť provozovatelů plynárenských přepravních soustav

IEA: Mezinárodní energetická agentura

LNG: zkapalněný zemní plyn

MWh: megawatthodina

PSZ: projekt společného zájmu

TEN-E: transevropská energetická síť

TTF: Title Transfer Facility

Glosář

Agentura Evropské Unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů: agentura EU, která úzce spolupracuje s energetickými regulačními orgány členských států při podpoře účinného fungování vnitřního trhu s elektřinou a zemním plynem.

Analýza nákladů a přínosů: porovnání odhadovaných nákladů na navrhovaný postup s očekávanými přínosy.

Bezpečnost dodávek: nepřerušená dostupnost zdroje za dostupnou cenu.

Evropská síť provozovatelů plynárenských přepravních soustav: sdružení podporující spolupráci mezi provozovateli přepravní soustavy v členských státech EU a dalších připojených zemích.

Nástroj pro propojení Evropy: nástroj EU, z něhož se poskytuje finanční pomoc pro vytváření udržitelné a propojené infrastruktury v odvětvích energetiky, dopravy a informačních a komunikačních technologií.

Odstranění poptávky: dlouhodobý pokles poptávky po plynu nebo jiných komoditách v reakci na trvale vysoké ceny nebo omezené dodávky.

Projekt společného zájmu: přeshraniční infrastrukturní projekt mezi dvěma či více zeměmi EU v souvislosti s transevropskou sítí.

Provozovatel přepravní soustavy: organizace zodpovědná za celostátní nebo regionální přepravu energie.

Zkapalněný zemní plyn: zemní plyn přeměněný na kapalnou formu pro účely skladování a přepravy.

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-09>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-09>

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či tématech z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost nebo zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů a jemuž předsedá členka EÚD Joëlle Elvingerová. Audit vedl člen EÚD João Leão a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Paula Betencourtová, vyšší manažerka Florence Fornaroliiová, vedoucí úkolu Nicholas Edwards a auditoři Greta Kapustaiteová, Lorenzo Pirelli, Michał Szwed a Jonas Kathage. Jazykovou podporu zajišťovaly Agata Sylwestrzaková, Paola Magnanelliiová a Janina Schmidt Maximová. Grafickou podporu zajišťovala Giuliana Luccheseová.



Zleva doprava: Giuliana Luccheseová, Michał Szwed, Paola Magnanelliiová, Nicholas Edwards, João Leão, Paula Betencourtová, Florence Fornaroliiová, Greta Kapustaiteová, Lorenzo Pirelli.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2024

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenesou za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Obrázek 8 – ikony: tyto obrázky byly vytvořeny s použitím zdrojů z platformy [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

HTML	ISBN 978-92-849-2265-9	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/12238	QJ-AB-24-010-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2244-4	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/103838	QJ-AB-24-010-CS-N

Mezinárodní energetická agentura definuje bezpečnost dodávek jako „nepřerušenu dostupnost zdrojů energie za dostupnou cenu“. Ruská invaze na Ukrajinu vyvolala v EU krizi dodávek a krizi cenové dostupnosti. To podrobilo zkoušce rámec EU pro bezpečnost dodávek plynu a vedlo k přijetí řady dočasných opatření pro bezpečnost dodávek na úrovni EU souběžně s tím, jak EU diverzifikuje zdroje plynu odklonem od dodávek přiváděných plynovody z Ruska a více se spoléhá na zkapalněný zemní plyn. Zjistili jsme, že rámec EU se zabývá bezpečností dodávek plynu nevyváženě a že nelze prokázat, že cílů reakce na krizi bylo dosaženo. Na základě svých zjištění Komisi doporučujeme:

- dokončit rámec EU pro cenovou dostupnost,
- optimalizovat postup, kterým členské státy vykazují informace o bezpečnosti dodávek plynu, a přepracovat strukturu regionální spolupráce,
- zvýšit transparentnost provádění projektů společného zájmu.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors