

Sprawozdanie specjalne

Bezpieczeństwo dostaw gazu w UE

Unijne ramy polityki pomogły państwom członkowskim zareagować na kryzys, lecz skuteczności części działań antykryzysowych nie da się wykazać



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VII
Wprowadzenie	01-12
Długo- i krótkoterminowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu w UE	01-03
Unijne ramy prawne i finansowe dotyczące bezpieczeństwa dostaw gazu	04-08
Reakcja UE na kryzys gazowy	09-12
Zakres kontroli i podejście kontrolne	13-17
Uwagi	18-69
W ramach UE dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu uwzględniono wszystkie aspekty tego bezpieczeństwa, choć w nierównomiernym stopniu	18-52
UE wciąż pracuje nad przepisami dotyczącymi przystępności cenowej w celu uzupełnienia obowiązujących ram dostępności	19-26
Struktura systemu bezpieczeństwa dostaw ustanowiona w rozporządzeniu (UE) 2017/1938 zachęcała państwa członkowskie do współpracy, ale nie doprowadziła do opracowania niektórych kluczowych dokumentów	27-44
Wybór projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania był złożony, a wyniki projektów są niejasne	45-50
Niewystarczające postępy w zakresie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla mogą zagrażać długoterminowemu bezpieczeństwu dostaw	51-52
Unijne środki reagowania kryzysowego stanowiły wyraźne sygnały dla rynku, ale często nie można wykazać, że osiągnięto wyznaczone dla nich cele	53-69
Zmniejszenie zapotrzebowania na gaz o 15% dzięki działaniom państw członkowskich, wysokim cenom i ciepłej zimie	54-56
Zgodnie z dotychczasową praktyką spełniono obowiązek dotyczący napełnienia magazynów gazu w całej UE, zwiększając pewność w zakresie dostaw	57-59
Ryzyko związane z potencjalnym uruchomieniem pułapu cen gazu	60-61

Mechanizm AggregateEU wzbudził zainteresowanie rynku, ale dane są niewystarczające, aby wyciągnąć wnioski co do płynących z niego korzyści 62-66

Międzynarodowe działania informacyjne zawierały wyraźne przesłania, lecz możliwości osiągnięcia założonych przez Komisję celów było niewiele 67-69

Wnioski i zalecenia 70-77

Załączniki

Załącznik I – Finansowanie w ramach instrumentu „Łącząc Europę” na rzecz realizacji projektów PWZ

Załącznik II – Mapa PWZ dotyczących gazu, które uzyskały finansowanie w ramach instrumentu „Łącząc Europę” na budowę

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Międzynarodowa Agencja Energetyczna (MAE) definiuje bezpieczeństwo energetyczne jako „nieprzerwaną dostępność źródeł energii po rozsądnej cenie”. W UE za bezpieczeństwo dostaw gazu wspólnie odpowiadają przedsiębiorstwa gazowe, państwa członkowskie i Komisja. Ma ono ogromne znaczenie dla dobrostanu i dobrobytu w Unii, ponieważ 80% wykorzystywanego przez UE gazu ziemnego pochodzi z importu. W wyniku szybkiego odchodzenia od gazu importowanego z Rosji, który stanowił 45% całości importu gazu do UE w roku poprzedzającym agresję Rosji na Ukrainę (2021), doszło do kryzysu dostaw, który z kolei wywołał kryzys cenowy.

II W niniejszym sprawozdaniu zbadano, czy unijne ramy polityki i działania wspierające bezpieczeństwo dostaw gazu były skuteczne. Kontrolerzy przeanalizowali przepisy unijne obowiązujące przed kryzysem, a także reakcję UE na sam kryzys. Trybunał zdecydował o przeprowadzeniu kontroli bezpieczeństwa dostaw gazu ze względu na to, że UE jest w bardzo dużym stopniu zależna od importu tego surowca, a od pierwszych miesięcy 2022 r. zapewnienie takiego bezpieczeństwa nastęca Unii bezprecedensowych trudności. Ustalenia Trybunału mogą zarówno przyczynić się do dalszego rozwoju unijnej polityki bezpieczeństwa dostaw gazu w procesie odchodzenia od importu gazu z Rosji, jak i wnieść wkład w dążenie do neutralności klimatycznej zaplanowanej na 2050 r.

III W wyniku kontroli Trybunał doszedł do ogólnego wniosku, że choć przepisy unijne zapewniają bezpieczne dostawy gazu, to poziom tego bezpieczeństwa nie jest jednorodny, a ponadto często nie jest możliwe wykazanie, że cele ustanowione w ramach reagowania kryzysowego zostały osiągnięte. Trybunał stwierdził też, że niektóre długofalowe działania UE odegrały pewną rolę w zabezpieczeniu dostaw gazu ziemnego, zwłaszcza w trakcie kryzysu, oraz zachęciły państwa członkowskie do ściślejszej współpracy. Unijna struktura bezpieczeństwa dostaw nie zapewnia jednak w wystarczającym stopniu osiągnięcia kluczowych rezultatów, a UE dopiero niedawno zaczęła opracowywać ramy przystępności cenowej na rzecz bezpiecznych dostaw gazu. W odpowiedzi na wykorzystanie przez Rosję dostaw gazu jako broni UE podjęła pewne działania, lecz ich wpływ nie zawsze jest widoczny. Nowymi wyzwaniem są też rosnąca zależność UE od skroplonego gazu ziemnego oraz potrzeba dekarbonizacji części zużycia gazu w UE. Do końca 2023 r. UE skutecznie zdywersyfikowała dostawy, odchodząc od importu gazu z Rosji, a także przetrwała kryzys cenowy. W tym samym roku ceny ustabilizowały się na średnim poziomie wynoszącym około 45 euro/MWh, co stanowi dwukrotność cen sprzed kryzysu.

IV Zacieśnienie współpracy i wzmocnienie solidarności regionalnej wśród państw członkowskich jest celem rozporządzenia (UE) 2017/1938 dotyczącego bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Przepisy rozporządzenia wymagają od poszczególnych państw członkowskich, aby co cztery lata informowały o sposobach zapobiegania zagrożeniom i reagowania na nie. Trybunał ustalił, że w cyklu sprawozdawczym w 2019 r. 18 państw członkowskich nie ukończyło procesu sprawozdawczego w zakresie planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, a dwa państwa nie przedłożyły żadnych sprawozdań na ten temat. Równocześnie grupy państw członkowskich są zobowiązane do przeprowadzania regionalnych ocen ryzyka. Komisja stwierdziła, że wszystkie regionalne oceny ryzyka opracowane przez grupy państw członkowskich w 2019 r. były niekompletne. Ogromna większość państw członkowskich życzyłaby sobie, aby proces sprawozdawczy został uproszczony, a Komisja zgodziła się, że proces ten wymaga reformy i usprawnienia.

V Trybunał ocenił, że unijny system wyboru kluczowych projektów dotyczących infrastruktury gazowej (sklasyfikowanych jako projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania) był złożony – obejmował on bowiem trzy oddzielne oceny, składał się z wielu kroków i angażował różne zainteresowane podmioty. Kontrolerzy stwierdzili też, że wyniki projektów były niejasne, co utrudniało ocenę stopnia realizacji PWZ oraz wartości dodanej tego rodzaju projektów.

VI W odpowiedzi na kryzys gazowy UE podjęła szereg działań w celu poprawy magazynowania gazu, ograniczenia i zagregowania popytu oraz uniknięcia skoków cenowych. Trybunał stwierdził, że niektóre działania wpłynęły korzystnie na bezpieczeństwo dostaw dzięki ograniczeniu zapotrzebowania lub zapewnieniu wystarczającego wypełnienia magazynów gazu. Wpływu innych działań antykryzysowych (wprowadzenie pułapu cen gazu, agregacja popytu i koordynacja międzynarodowych działań informacyjnych) nie da się jednak wykazać.

VII Na podstawie swoich ustaleń Trybunał zaleca, aby Komisja:

- ukończyła prace nad ramami przystępności cenowej gazu;
- zoptymalizowała proces prowadzenia przez państwa członkowskie sprawozdawczości na temat bezpieczeństwa dostaw gazu oraz zmieniła strukturę współpracy regionalnej;
- poprawiła przejrzystość procesu realizacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

Wprowadzenie

Długo- i krótkoterminowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu w UE

01 Na potrzeby niniejszego sprawozdania kontrolerzy wykorzystali definicję bezpieczeństwa energetycznego stosowaną przez Międzynarodową Agencję Energetyczną (MAE) w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw gazu: „nieprzerwana dostępność źródeł energii po rozsądnej cenie”¹. MAE wprowadza przy tym rozróżnienie na długoterminowe i krótkoterminowe bezpieczeństwo energetyczne. Pierwszy rodzaj jest związany z inwestycjami terminowymi, które mają zapewnić podaż energii zgodnie z rozwojem ekonomicznym i potrzebami środowiskowymi. Drugi zaś dotyczy przede wszystkim zdolności systemów energetycznych do reagowania na szoki podażowe. Wymiar klimatyczny bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego (zwanego dalej „gazem”) zyskuje na znaczeniu w miarę, jak UE dąży do odejścia od paliw kopalnych lub zmniejszenia emisji z tych paliw w drodze wychwytywania, składowania i utylizacji dwutlenku węgla (CCUS) w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.²

02 W 2021 r. – ostatnim roku przed agresją Rosji na Ukrainę i wynikającym z niej kryzysem gazowym – UE zużyła 421 mld m³ gazu, co posłużyło do wytworzenia 24% energii w UE, choć między poszczególnymi krajami UE występowały w tym względzie istotne różnice (zob. [rys. 1](#)). W tym samym roku z gazu wyprodukowano 21% energii elektrycznej i 38% energii cieplnej (wykorzystywanej w gospodarstwach domowych i zakładach przemysłowych)³. Nawet biorąc pod uwagę oczekiwane ograniczenie zużycia gazu w wyniku dążenia do osiągnięcia celów UE w zakresie energii i klimatu na 2030 r., Unia będzie wciąż zużywać w przybliżeniu 300 mld m³ gazu rocznie⁴. W 2021 r. UE importowała 83% zużywanego gazu, zaś w 2014 r. było to 73%. Wzrost ten potwierdza, że bezpieczeństwo dostaw gazu jest kluczowe dla dobrostanu i dobrobytu obywateli UE.

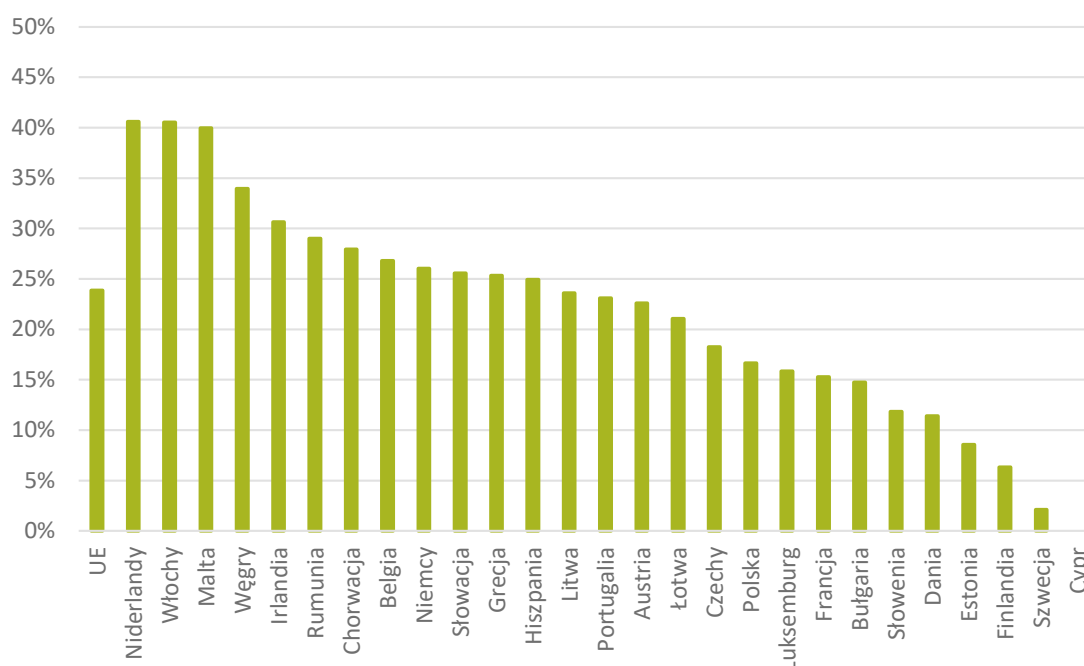
¹ „Our work on energy security”, MAE.

² Komunikat Komisji pt. „W kierunku ambitnego przemysłowego zarządzania emisjami dwutlenku węgla w UE”, COM(2024) 62.

³ „Electricity and heat statistics”, Eurostat.

⁴ Dokument roboczy służb Komisji pt. „Implementing the RePower EU action plan: investment needs, hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets”, SWD(2022) 230.

Rys. 1 – Zapotrzebowanie na energię pierwotną – udział gazu ziemnego, 2021 (w %)



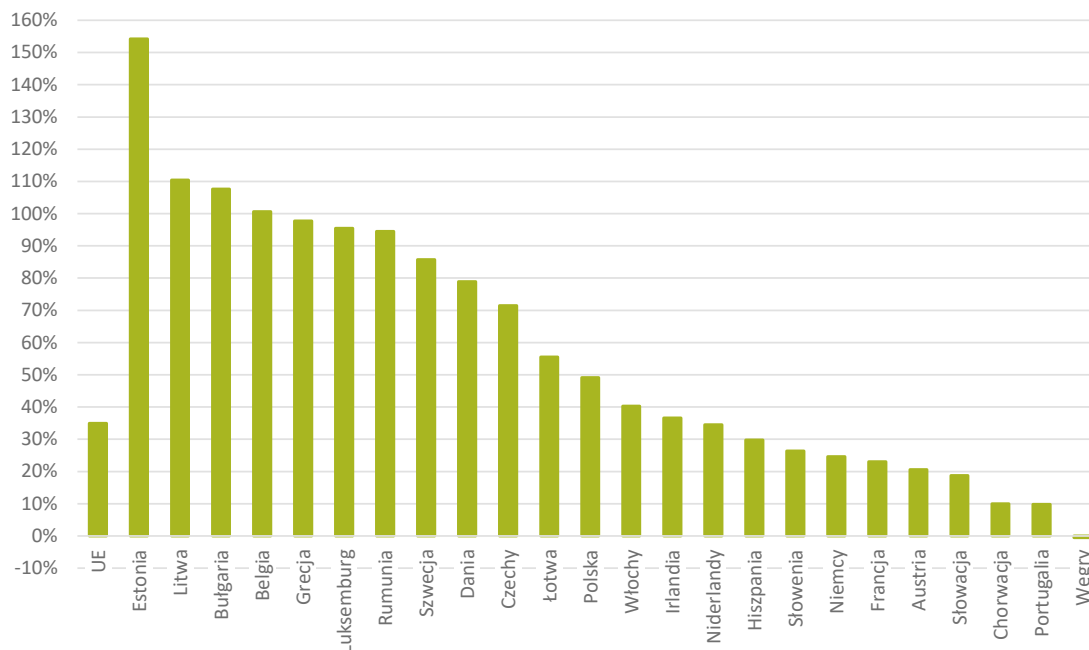
Uwaga: Na Cyprze nie używa się gazu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

03 W wyniku szybkiego odchodzenia od gazu importowanego z Rosji, który stanowił 45% całości importu gazu do UE w 2021 r., doszło do kryzysu dostaw, który z kolei wywołał kryzys cenowy (zob. [rys. 2](#)). Najwyższy poziom – 339 euro za megawatogodzinę (MWh) – hurtowa cena gazu osiągnęła w sierpniu 2022 r., podczas gdy w sierpniu 2021 r. stawka ta wynosiła 51 euro. Ponieważ ceny energii elektrycznej w Europie zmieniają się równocześnie z cenami gazu, wzrost ten miał wpływ również na koszt energii elektrycznej. Przykładowo hurtowa cena 1 MWh energii elektrycznej we Włoszech osiągnęła 543 euro w sierpniu 2022 r. (w sierpniu 2021 r. wynosiła tymczasem 112 euro)⁵. W odpowiedzi na kryzys z 2022 r. państwa członkowskie zaczęły subsydiować ceny energii elektrycznej i gazu, tak aby ograniczyć skutki wzrostu cen dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Komisja szacuje, że łączny koszt dopłat do energii w UE w samym 2022 r. wyniósł 390 mld euro.

⁵ Średnie miesięczne ceny hurtowe energii elektrycznej w wybranych krajach UE, Statista.

Rys. 2 – Zmiany w średnich cenach gazu ziemnego dla gospodarstw domowych, okres od stycznia do czerwca 2022 r. w porównaniu z tym samym okresem w 2021 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

Unijne ramy prawne i finansowe dotyczące bezpieczeństwa dostaw gazu

04 Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii jest jednym z celów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Nie narusza to jednak prawa państw członkowskich do wyboru własnego koszyka energetycznego i źródeł dostaw⁶. Unijne ramy prawne dotyczące bezpieczeństwa dostaw gazu zostały przyjęte w 2010 r., po przerwach w dostawach gazu z Rosji w 2006 i 2009 r. Następnie zmieniono je w 2017 r. po bezprawnym zajęciu Krymu przez Rosję w 2014 r. Przepisy te stanowią, że za bezpieczeństwo dostaw gazu w UE wspólnie odpowiadają przedsiębiorstwa gazowe, państwa członkowskie i Komisja.

⁶ Art. 194 TFUE.

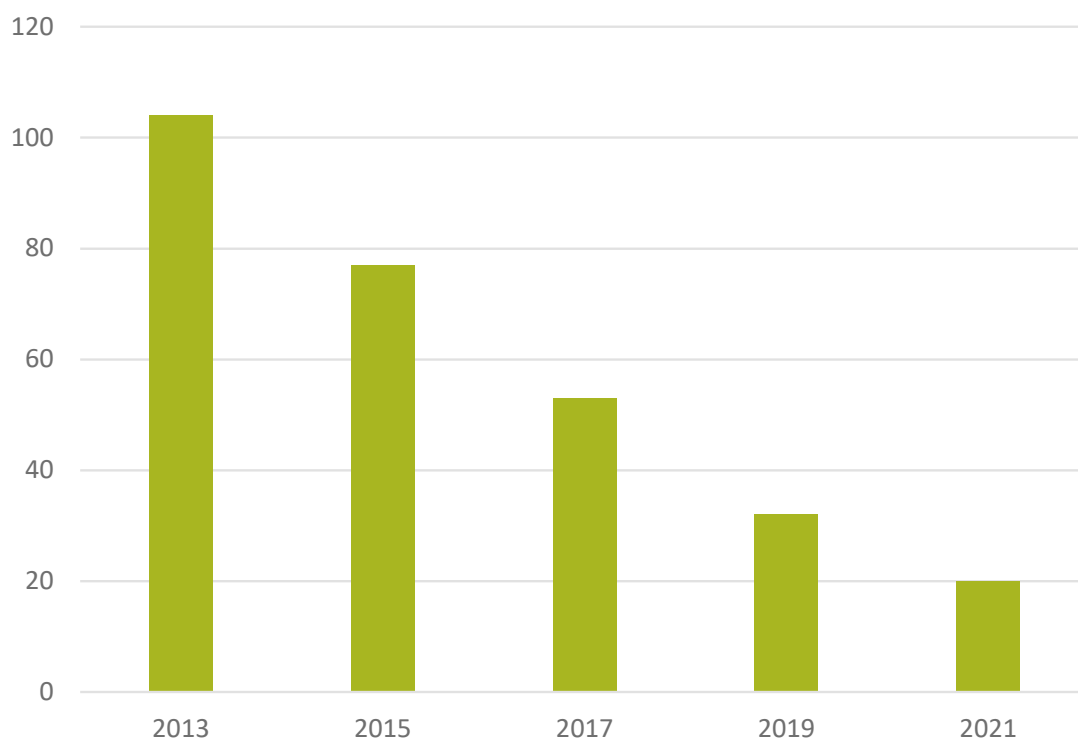
05 Rozporządzenie (UE) 2017/1938 dotyczące bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego ma na celu poprawę gotowości i odporności UE na zakłócenia w dostawach gazu. Jego główne cele to zacieśnienie współpracy regionalnej i zwiększenie solidarności państw członkowskich, pomoc na rzecz ulepszenia transgranicznej infrastruktury gazowej oraz identyfikacja i łagodzenie zagrożeń dzięki regularnemu przeprowadzaniu symulacji zakłóceń w dostawach gazu i funkcjonowaniu infrastruktury na poziomie UE, regionów i państw członkowskich. W rozporządzeniu określono podstawowe parametry współpracy regionalnej poprzez zdefiniowanie różnych „grup ryzyka”, w skład których wchodzi określone państwa członkowskie, zgodnie z przebiegiem głównych unijnych korytarzy dostaw gazu. Grupy te współpracują ze sobą w celu zdefiniowania i dokonania oceny zagrożeń dla bezpieczeństwa dostaw gazu, a jeśli to możliwe – zapobiegania takim zagrożeniom. Działania takie mają też na celu wzmocnienie wewnętrznego rynku gazu, co zdaniem UE jest „najlepszą gwarancją bezpieczeństwa dostaw gazu w całej Unii”⁷.

06 Komisja ustanowiła procedurę wyboru i wsparcia projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (PWZ), do których należą projekty dotyczące sieci gazowej mogące potencjalnie przynieść największe korzyści transgraniczne wewnętrznemu rynkowi gazu UE. Jedną z takich korzyści może być większe bezpieczeństwo dostaw. W latach 2013–2021 co dwa lata przyjmowano nowy wykaz projektów PWZ (zob. [rys. 3](#)). Uwzględnienie projektu w wykazie miało przynieść mu pewne korzyści, takie jak szybsze planowanie i uzyskiwanie pozwoleń oraz usprawniony proces oceny środowiskowej, pozwalający na szybszą realizację projektu. Projekty umieszczone w wykazie kwalifikowały się też do finansowania z instrumentu „Łącząc Europę” – albo na rzecz prac studyjnych, albo na budowę⁸.

⁷ Rozporządzenie (UE) 2017/1938.

⁸ Rozporządzenie (UE) nr 347/2013 w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej.

Rys. 3 – Liczba projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania dotyczących gazu w pięciu dotychczasowych wykazach projektów PWZ



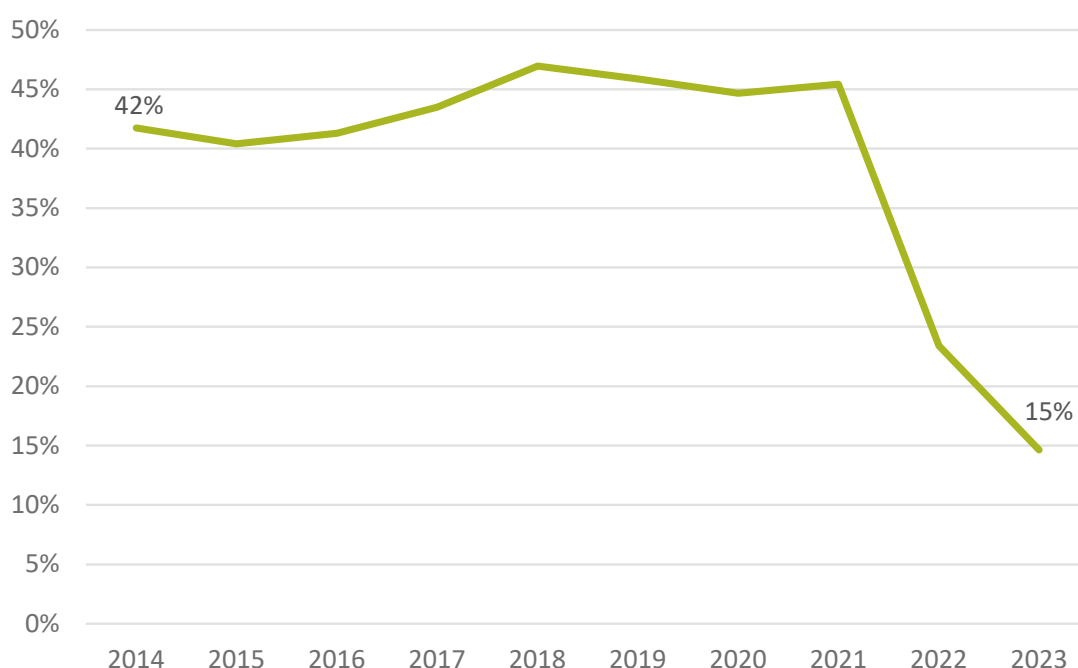
Źródło: Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER).

07 W okresie programowania 2014–2020 z instrumentu „Łącząc Europę” przyznano łącznie 1,6 mld euro na rzecz 40 projektów PWZ dotyczących gazu, z których 18 uzyskało finansowanie na budowę (zob. [załącznik I](#)). Zgodnie z unijnym dążeniem do rozwoju energetyki neutralnej pod względem emisji dwutlenku węgla w wykazie PWZ znajdują się jeszcze tylko dwa nowe projekty dotyczące gazu (dotyczące przyłączenia Malty i Cypru do sieci gazowej UE). Nie wpłynie na to fakt, że procedura wyboru PWZ jest wykorzystywana przy wyborze PWZ dotyczących wodoru.

08 Celem rozporządzenia dotyczącego bezpieczeństwa dostaw gazu jest zmniejszenie zagrożenia spowodowanego zakłóceniami w dostawach. Rozporządzenie nakłada na każde państwo członkowskie obowiązek wdrożenia planów, w których zagwarantuje ono dostawy gazu do chronionych klientów (gospodarstw domowych i wykonawców podstawowych usług społecznych) przez 30 dni w typowych warunkach zimowych, jeśli dostawy od jednego największego dostawcy zostaną przerwane. Rada przyznała jednak, że w ramach ryzyka utworzonych rozporządzeniem nie przewidziano zdarzenia o skali i zasięgu zbliżonych do kryzysu wywołanego przez agresję Rosji na

Ukrainę, ani też nie opracowano scenariuszy na wypadek takiego zdarzenia⁹. Nawet te państwa członkowskie, które postanowiły uwzględnić w swoich krajowych ocenach ryzyka z 2018 r. ewentualność całkowitego odcięcia dostaw gazu z Rosji, uznały taką ewentualność za wysoce nieprawdopodobną. Ponadto dostępność wystarczających i korzystnych cenowo dostaw gazu z jednego źródła sprawia, że inwestowanie w różnicowanie dostaw nie jest ekonomicznie uzasadnione. Jak wynika z *rys. 4*, rosyjski gaz ma od dawna duże znaczenie dla UE.

Rys. 4 – Udział gazu ziemnego z Rosji w imporcie gazu w latach 2014–2022



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

Reakcja UE na kryzys gazowy

09 W rozporządzeniu dotyczącym bezpieczeństwa dostaw gazu wymieniono trzy stany kryzysowe, których ogłoszenie pozwala państwom członkowskim uruchomić określone działania: stan wczesnego ostrzeżenia (zakłócenie dostaw gazu jest prawdopodobne), stan alarmowy (zakłócenie nastąpiło, lecz rynek może sobie z nim poradzić) oraz stan nadzwyczajny (dostawy gazu są niewystarczające i potrzebne jest wprowadzenie środków nierynkowych). Przepisy rozporządzenia wymagają od każdego państwa członkowskiego, aby opracowało plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej zawierający środki, które należy przyjąć w razie wystąpienia każdego ze stanów

⁹ Rozporządzenie (UE) 2022/1032 w sprawie magazynowania gazu.

krzysowych. Jedenaście państw członkowskich ogłosiło stan wczesnego ostrzeżenia pomiędzy lutym a lipcem 2022 r., co doprowadziło do bardziej intensywnego monitorowania. Jedno państwo ogłosiło stan alarmowy.

10 Ogłoszenie danego stanu kryzysowego i przyjęte w związku z nim środki wchodzą w zakres sformułowanej przez MAE definicji krótkoterminowego bezpieczeństwa energetycznego, która koncentruje się na odporności w obliczu kryzysu.

Wprowadzeniu stanu kryzysowego towarzyszyła ścisła współpraca między operatorami systemów przesyłowych gazu, organami krajowymi a Komisją. Współpraca ta odbywała się za pośrednictwem specjalnych forów ustanowionych przed kryzysem na mocy rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu. W zaistniałych trudnych okolicznościach ułatwiła ona przejście do nowych transgranicznych modeli przepływów gazu utworzonych w wyniku kryzysu (zwłaszcza przepływów z zachodu na wschód w miejsce dotychczasowych przepływów ze wschodu na zachód).

11 TFUE daje Radzie możliwość przyjmowania rozporządzeń – bez konsultacji z Parlamentem Europejskim – w odpowiedzi na trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii¹⁰. UE zmieniła rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu oraz skorzystała z art. 122 TFUE, aby w krótkim terminie przyjmując szereg środków tymczasowych w odpowiedzi na wyzwanie, jakie dla całej Unii stanowi stopniowe odchodzenie od importu rosyjskiego gazu (zob. [rys. 5](#)).

Rys. 5 – Główne tymczasowe środki UE w zakresie bezpieczeństwa dostaw przyjęte w odpowiedzi na kryzys gazowy

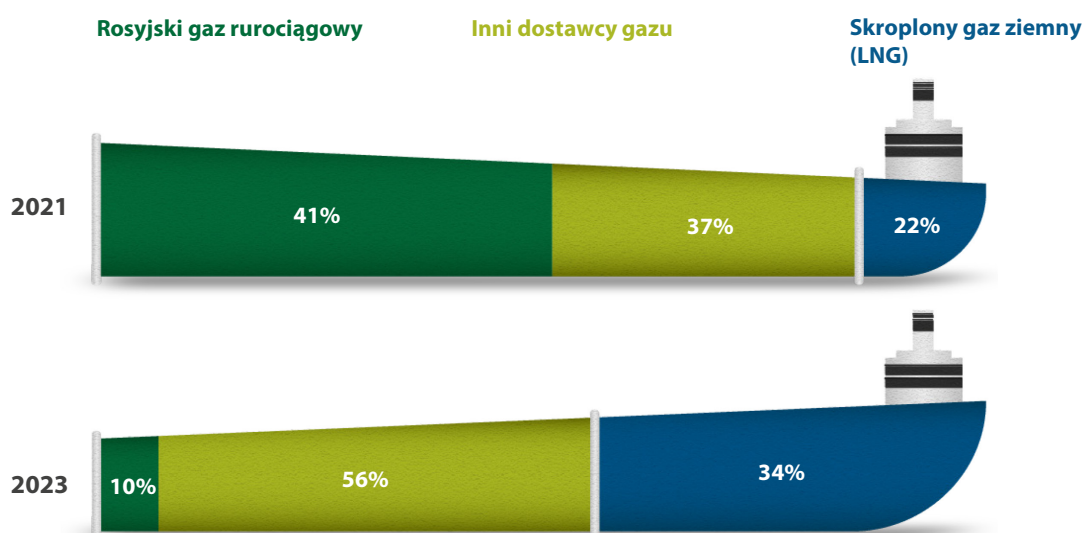
<p>Obowiązek napełniania magazynów gazu (corocznie w 90% do 1 listopada)</p> <p>Podstawa prawna: Art. 194 TFUE</p> <p>Rozporządzenie (UE) 2017/1938</p> <p>wygasza w grudniu 2025 r.</p>	<p>Dobrowolne zmniejszenie zapotrzebowania na gaz o 15% (w porównaniu ze średnim zapotrzebowaniem z poprzednich 5 lat)</p> <p>Podstawa prawna: Art. 122 TFUE</p> <p>Rozporządzenie (UE) 2022/1369</p> <p>wygasł w marcu 2024 r.</p>	<p>Pułap cenowy dla gazu w wysokości 180 euro/MWh</p> <p>Podstawa prawna: Art. 122 TFUE</p> <p>Rozporządzenie (UE) 2022/2578</p> <p>wygasza w grudniu 2025 r.</p>	<p>Koordinacja zapotrzebowania na gaz – narzędzie AggregateEU (w wymiarze równym 15% zdolności magazynowania w UE)</p> <p>Podstawa prawna: Art. 122 TFUE</p> <p>Rozporządzenie (UE) 2022/2576</p> <p>wygasł w grudniu 2023 r.</p>
---	--	--	--

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

¹⁰ Art. 122 TFUE.

12 Do końca 2023 r. UE z powodzeniem zdywersyfikowała źródła dostaw, rezygnując z rosyjskiego gazu (zob. [rys. 6](#)). Jednocześnie w tym samym roku ceny ustabilizowały się na średnim poziomie około 45 euro/MWh (dwukrotność cen sprzed kryzysu), a w pierwszym kwartale 2024 r. spadły do poziomu sprzed kryzysu. Ponieważ UE dostosowuje się do nowej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu, którą wykreował kryzys, musi stawić czoła nowym wyzwaniom polegającym na większej zależności od skroplonego gazu ziemnego (LNG) oraz konieczności wprowadzenia środków dekarbonizacji w ramach CCUS.

**Rys. 6 – Uzależnienie UE od rosyjskiego gazu rurociągowego –
Zmiana w latach 2021–2023 (w %)**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu, rysunek na podstawie materiałów wizualnych Komisji Europejskiej.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

13 W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano ramy polityki UE i działania wspierające bezpieczeństwo dostaw gazu w UE. Trybunał wybrał to zagadnienie ze względu na znaczenie gazu w koszyku energetycznym UE oraz bardzo dużą zależność UE od importu gazu. Kryzys gazowy wywołany przez agresję Rosji na Ukrainę pokazał, jak ważne jest zapewnienie bezpieczeństwa dostaw. W tym kontekście Trybunał zadał sobie następujące pytania:

- a) czy UE ustanowiła skuteczne ramy bezpieczeństwa dostaw gazu;
- b) czy UE osiągnęła wyznaczone sobie cele w ramach środków reagowania kryzysowego.

14 Trybunał zbadał działania podjęte przez UE między 2014 r., czyli chwilą bezprawnej aneksji Krymu przez Rosję, która dała impuls do zmiany rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu, a listopadem 2023 r. Ostatnie sprawozdanie Trybunału z kontroli dotyczącej bezpieczeństwa dostaw zostało opublikowane w 2015 r.

15 Trybunał dokonał przeglądu prac Komisji (DG ENER) i przeprowadził wywiady z przedstawicielami właściwych organów w Niemczech, we Włoszech i w Polsce. Na te trzy państwa członkowskie przypada łącznie około 48% zużycia gazu w UE, a ze względu na położenie geograficzne i źródła zaopatrzenia w gaz stoją one w obliczu szeregu wyzwań związanych z bezpieczeństwem dostaw.

16 Materiał dowodowy, jaki zgromadził Trybunał, pochodził z następujących źródeł:

- o przegląd dokumentacji dotyczącej rozporządzeń UE, wytycznych Komisji i działań sprawozdawczych, statystyki i oceny;
- o przegląd i analiza sprawozdawczości wszystkich 27 państw członkowskich przesyłanej na podstawie rozporządzenia (UE) 2017/1938, w tym wspólnych ocen ryzyka sporządzanych przez regionalne grupy ryzyka, a także krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK);
- o wywiady z przedstawicielami Komisji i organów państw członkowskich;

- o analiza systemowa procedury wyboru projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (projekty indywidualne nie zostały skontrolowane);
- o ankieta przeprowadzona wśród przedstawicieli państw członkowskich w Grupie Koordynacyjnej ds. Gazu – grupie doradczej koordynującej działania na rzecz bezpieczeństwa dostaw.

17 Wyniki niniejszej kontroli są istotne w kontekście trwającego procesu kształtowania polityki UE w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu, a szczególnie w związku z ewentualnym przeglądem rozporządzenia (UE) 2017/1938.

Uwagi

W ramach UE dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu uwzględniono wszystkie aspekty tego bezpieczeństwa, choć w nierównomiernym stopniu

18 Komisja nie stworzyła oficjalnej definicji bezpieczeństwa dostaw, a w definicji opracowanej przez MAE podkreślono zapewnienie dostępności i przystępność cenową. Według MAE długoterminowe bezpieczeństwo dostaw opiera się na terminowych inwestycjach mających na celu zapewnienie dostaw energii dostosowanych do rozwoju gospodarczego i potrzeb środowiskowych. Trybunał ocenił, czy unijne ramy dotyczące bezpieczeństwa dostaw gazu umożliwiają osiągnięcie tego celu, a jednocześnie sprzyjają współpracy i solidarności, będących zasadami przewodnimi polityki UE. Kontrolerzy Trybunału oczekiwali, że w tym kontekście uzyskane zostały następujące rezultaty:

- o w unijnych ramach w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu wyraźnie uwzględniono kwestie dostępności i przystępności cenowej;
- o rezultaty, jakie mają zostać osiągnięte zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu, wnoszą wartość dodaną na poziomie unijnym i krajowym;
- o w procesie wyboru projektów PWZ dotyczących gazu należyte uwzględniono kwestię bezpieczeństwa dostaw, a wybrane projekty przynosiły korzyści w tym względzie;
- o w UE poczyniono postępy w zakresie CCUS.

UE wciąż pracuje nad przepisami dotyczącymi przystępności cenowej w celu uzupełnienia obowiązujących ram dostępności

19 Od ponad 20 lat Komisja traktuje przystępność cenową jako główny cel swojego podejścia do bezpieczeństwa dostaw. Znaczenie przystępnej cenowo energii często też podkreślała w swoich [sprawozdaniach na temat stanu unii energetycznej](#) począwszy od 2015 r. Powiązanie dostępności i przystępności cenowej gazu polega na tym, że działania mające na celu poprawę dostępności (dywersyfikacja, integracja rynku) mogą mieć pozytywny wpływ na przystępność cenową. Takie podejście, stanowiące podstawę działań UE w zakresie bezpieczeństwa dostaw, przyniosło pozytywne skutki,

między innymi podczas kryzysu spowodowanego szybkim odejściem od rosyjskiego gazu.

20 Odwrócenie przepływu gazu – ze zwyczajowego kierunku ze wschodu na zachód na nowy: z zachodu na wschód – mogło nastąpić dzięki temu, że w większości transgranicznych gazociągów w UE wprowadzono obowiązkowe dostosowania umożliwiające przepływ w obu kierunkach¹¹. Ponadto gazociągi finansowane przez UE pozwoliły połączyć te państwa członkowskie, które wcześniej były odcięte od unijnego rynku gazu, lub ograniczyć zależność państw od gazu pochodzącego od jednego dostawcy (zob. [załącznik I](#)). Środki takie wprowadzono, ponieważ Komisja i państwa członkowskie rozumiały zagrożenia, w tym dotyczące przystępności cenowej, wynikające z takiej zależności. Na tym aspekcie koncentrują się dwa z trzech wskaźników Komisji dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu: jeden służy do pomiaru koncentracji dostawców, a drugi – ogólnej zależności od importu gazu¹².

21 Komisja sporządziła model skutków odcięcia gazu rosyjskiego w 2014 r. i prawidłowo przewidziała, że „brakujące ilości gazu będą musiały być zastąpione w warunkach wzrostów cen, które będą pobudzały import znacznych dodatkowych ilości LNG”. Komisja nigdy nie modelowała ani nie szacowała wysokości takich wzrostów cen ani ich wpływu na konsumentów i konkurencyjność. Rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu nakłada na państwa członkowskie obowiązek uwzględniania, w stosownych przypadkach, zmienności cen jako czynnika ryzyka. Uwzględniono go w 11 krajowych ocenach ryzyka z 2018 r. Nie wzięto za to pod uwagę wynikających z takiej sytuacji wyzwań w zakresie przystępności cenowej; również w rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu nie zawarto stosownego wymogu. Podobnie w tylko jednej z 12 wspólnych ocen ryzyka z 2018 r. przeanalizowano społeczno-gospodarcze skutki określone przez państwa członkowskie w scenariuszach ryzyka, mimo że przepisy rozporządzenia wymagają przeprowadzenia takiej analizy. W 2021 r. Komisja odnotowała związek między niedoborem dostaw gazu z Rosji a wzrostem cen, wskazując na skutki tej sytuacji odczuwane przez „gospodarstwa domowe dotknięte ubóstwem energetycznym oraz gospodarstwa domowe o niskich i niższych średnich dochodach”. Stwierdzenie to świadczy o tym, że Komisja rozumiała różnicę między osobami żyjącymi w ubóstwie energetycznym a tymi, dla których ceny energii stanowią wyzwanie.

¹¹ Art. 5 rozporządzenia (UE) 2017/1938.

¹² Internetowa tablica wyników wskaźników unii energetycznej, Komisja Europejska (6 listopada 2023 r.).

22 Przed nadejściem kryzysu o przystępności cenowej mówiono przede wszystkim w kontekście ubóstwa energetycznego na poziomie UE i państw członkowskich. Rozporządzenie z 2018 r., w którym wprowadzono krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK), zobowiązuje państwa członkowskie do oszacowania liczby gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym i, jeśli to konieczne, do opracowania planu w celu ograniczenia tego ubóstwa¹³. W 21 z 27 KPEiK z 2019 r. nie zawarto jednak definicji ubóstwa energetycznego. Jeżeli chodzi o podejście państw członkowskich do tej kwestii, to najczęstszy zarzut Komisji dotyczył tego, że państwa nie ustanowiły celów ani poziomów docelowych, które pozwoliłyby ocenić postęp w zwalczaniu ubóstwa. Przeprowadzona przez kontrolerów analiza 17 zaktualizowanych KPEiK przedłożonych Komisji w 2023 r. wykazała, że 11 państw członkowskich stosuje własną definicję ubóstwa energetycznego lub własne wskaźniki do jego pomiaru. Przystępność cenowa jest często wymieniana jako cel zarówno w początkowych KPEiK z 2019 r., jak i w ich aktualizacjach z 2023 r., nigdzie jednak nie została ona zdefiniowana ani zmierzona. W odpowiedzi na kryzys poszczególne państwa członkowskie przyjęły różne podejścia do przystępności cenowej energii i ubóstwa energetycznego¹⁴. Trybunał zaobserwował przykłady takich różnic w trzech państwach członkowskich, w których przeprowadzono wywiady (zob. *rys. 7*).

¹³ Art. 3 rozporządzenia (UE) 2018/1999.

¹⁴ „National fiscal policy responses to the energy crisis”, Bruegel (data dostępu: 22 lutego 2024 r.).

Rys. 7 – Przykłady różnych odpowiedzi na problem przystępności cenowej gazu dla gospodarstw domowych i ubóstwa energetycznego w Niemczech, we Włoszech i w Polsce

	Niemcy	Polska	Włochy
Ogólny górny pułap cenowy dla gospodarstw domowych	Tak 0,12 EUR/KWh (dla 80% zużycia gazu przez gospodarstwa domowe w 2022 r.) w 2023 r.	Tak 200,17 PLN (46,30 EUR)/MWh w 2022 i 2023 r.	Nie
Koszt pułapu cenowego dla rządów	9,7 mld EUR (ulga w cenach gazu dla gospodarstw domowych i MŚP) na 2023 r.	30 mld PLN / 6,87 mld EUR w 2022 i 2023 r.	Nd.
Ukierunkowane wsparcie na rzecz gospodarstw domowych	Tak W 2022 r. jednorazowe wsparcie pieniężne na ogrzewanie w wysokości 230–270 EUR dla grup o niskich dochodach (2,1 mln obywateli i koszt ok. 380 mln EUR), powtórzone w 2023 r.	Tak Gospodarstwa domowe o niskich dochodach otrzymały zwrot podatku VAT od dostaw paliwa gazowego w 2023 r. Koszt wsparcia wyniósł około 24 mln PLN (5,5 mln EUR).	Tak Gospodarstwa domowe o dochodzie poniżej 15 000 EUR automatycznie otrzymują rabat od wartości faktury za gaz o równowartości 15% rocznych wydatków przeciętnej rodziny na zużycie gazu. W 2023 r. z rabatu tego skorzystało 14% gospodarstw domowych zużywających gaz.
Oficjalna definicja ubóstwa energetycznego w państwie członkowskim	Nie	Tak	Nie
Oficjalna informacja o liczbie gospodarstw domowych znajdujących się w stanie ubóstwa energetycznego	Brak oficjalnych danych rządowych	10,5% (w 2021 r.)	Brak oficjalnych danych rządowych

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

23 Choć Komisja wielokrotnie podkreślała znaczenie przystępności cenowej energii, to jednak do czasu wystąpienia kryzysu nie zdefiniowała jej, nie prowadziła jej pomiarów ani nie opracowała ram umożliwiających zajęcie się konkretnie tą kwestią. W komunikacie z 2020 r. w sprawie cen i kosztów energii w UE Komisja stwierdziła, że w latach 2015–2019 hurtowe ceny gazu wahały się od 10 do 40 euro/MWh, lecz nie odniosła się do kwestii przystępności tego przedziału cenowego¹⁵. W marcu 2023 r. nadal oceniała, zgodnie z oczekiwaniami rynku dotyczącymi cen gazu na kolejny rok, że cena ta wyniesie 50 euro/MWh lub mniej, i ostrzegła, że ten poziom cen utrudni ograniczenie popytu¹⁶. Sugeruje to, że cena 50 euro/MWh może stanowić próg, po przekroczeniu którego zmienia się zachowanie przemysłu i gospodarstw domowych. Komisja nie uznała takiego poziomu cen za próg przystępności cenowej.

24 W 2020 r. Komisja podkreśliła, że ekspozycja UE na „niestabilne międzynarodowe rynki surowców energetycznych” nie jest wysoka, wskazując, że ceny gazu w Europie były niższe niż w państwach G-20 zależnych od importu LNG (Chiny, Korea Południowa i Japonia). Obecnie, gdy również UE w większym stopniu zależy od LNG, produktu będącego przedmiotem handlu światowego, sytuacja jest inna. Wzrosło ryzyko, że ceny gazu strukturalnie wzrosną, a na rynku zapanuje większa niestabilność. Ta nowa sytuacja w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu wymaga, aby w swojej analizie bezpieczeństwa dostaw gazu i opracowywaniu odpowiedzi na zagrożenia UE z dużą uwagą potraktowała – obok szczegółowych działań dotyczących dostępności – kwestię przystępności cenowej.

25 Kryzys doprowadził do opracowania szeregu strategii politycznych, które łącznie tworzą ramy na rzecz bardziej konkretnego podejścia do przystępności cenowej energii (a tym samym gazu). Są to:

- o zamieszczenie definicji ubóstwa energetycznego w dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej (dyrektywa (UE) 2023/1791) (zob. [ramka 1](#));
- o określenie progu dla państw członkowskich pozwalającego na subsydiowanie rachunków za energię dla gospodarstw domowych i MŚP we wniosku dotyczącym [rozporządzeń reformujących strukturę unijnego rynku energii elektrycznej](#);
- o wprowadzenie pułapu ceny gazu wynoszącego 180 euro/MWh (w odniesieniu do cen na następnym miesiącu na niderlandzkiej giełdzie Title Transfer Facility – TTF).

¹⁵ COM(2020) 951.

¹⁶ „Commission analysis of coordinated demand reduction measures for gas”, SWD(2023) 63.

Ramka 1 – Definicja ubóstwa energetycznego w UE

„Ubóstwo energetyczne” oznacza brak dostępu gospodarstwa domowego do podstawowych usług energetycznych, w przypadku gdy usługi takie zapewniają podstawowe poziomy i godziwe standardy życia i zdrowia, w tym do odpowiedniego ogrzewania, ciepłej wody, chłodzenia, oświetlenia i energii do zasilania urządzeń, w odpowiednim kontekście krajowym, obowiązującej krajowej polityce społecznej i innych odpowiednich politykach krajowych, który to brak dostępu jest spowodowany połączeniem różnych czynników, w tym co najmniej zbyt wysokimi cenami, niedostatecznym dochodem do dyspozycji, wysokimi wydatkami na energię oraz niską efektywnością energetyczną budynków mieszkalnych.

Źródło: dyrektywa (UE) 2023/1791 w sprawie efektywności energetycznej.

26 Elementy te tworzą trypoziomowe ramy przystępności cenowej, przy czym na każdym poziomie występują różne możliwości interwencji. Ubóstwo energetyczne, które jest najbardziej nagłym problemem w ramach przystępności cenowej, w 2022 r. dotknęło 9,3% ludności UE. W związku z tym na ten właśnie problem ukierunkowano większość działań UE i państw członkowskich związanych z przystępnością, a w 2023 r. opracowano pierwszą w historii unijną definicję tego terminu. Ustanawiając próg dla państw członkowskich pozwalający na subsydiowanie rachunków za energię elektryczną dla gospodarstw domowych, UE ustanawia *de facto* próg przystępności cenowej. Ponadto pułap cenowy określa cenę hurtową gazu, powyżej której – zdaniem UE – rynek sam ustala nieprzystępne lub niemożliwe do utrzymania ceny. W ramach politycznych dotyczących przystępności cenowej nadal jednak konkretnie nie uwzględniono i nie przeanalizowano czynników zapewniających przystępność cenową i związanych z nią wyzwań w odniesieniu do niektórych kluczowych dokumentów UE (analiza bezpieczeństwa dostaw na szczeblu UE, plany KPEiK oraz oceny ryzyka państw członkowskich).

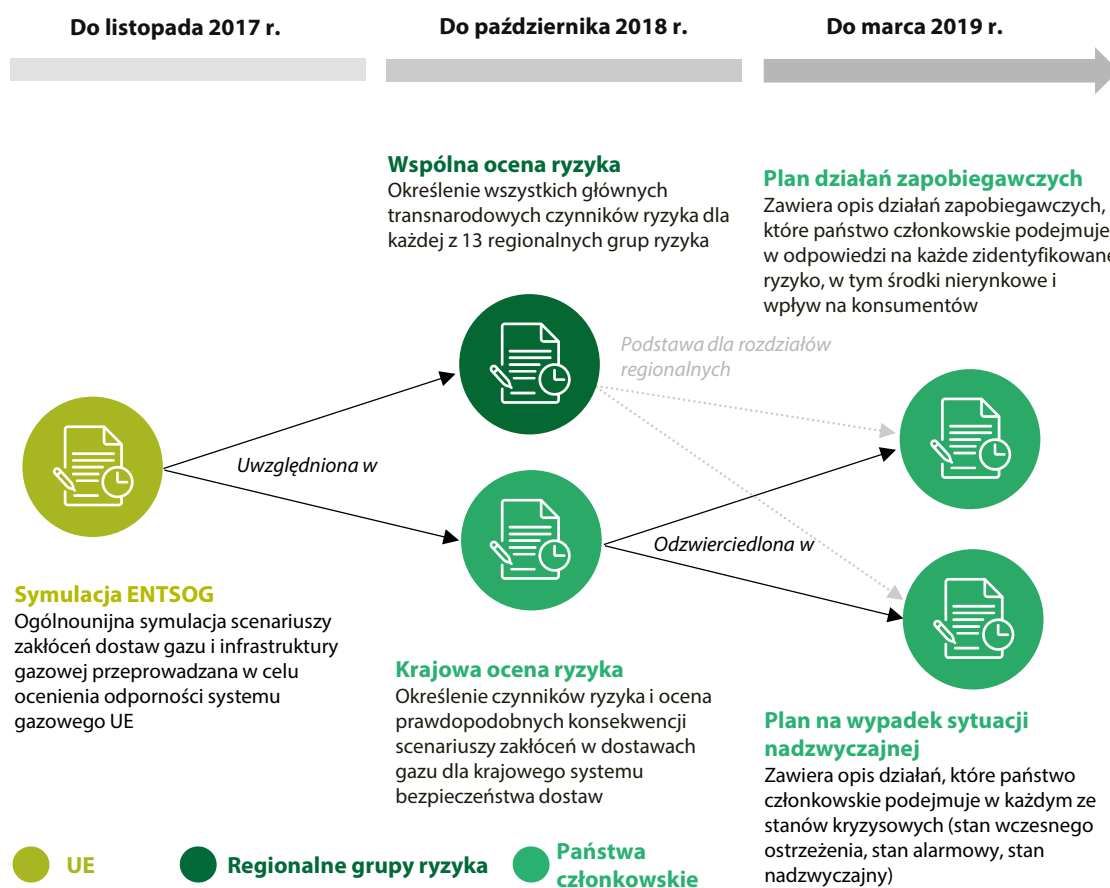
Struktura systemu bezpieczeństwa dostaw ustanowiona w rozporządzeniu (UE) 2017/1938 zachęcała państwa członkowskie do współpracy, ale nie doprowadziła do opracowania niektórych kluczowych dokumentów

Proces składania planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej przez państwa członkowskie jest nieefektywny i ma wątpliwą wartość dodaną

27 Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu europejska sieć operatorów systemów przesyłowych gazu (ENTSO) przeprowadza co cztery lata

ogólnounijną symulację scenariuszy zakłóceń dostaw gazu i infrastruktury gazowej. Państwa członkowskie uwzględniają wyniki tej symulacji przy opracowywaniu głównych dokumentów unijnej struktury systemu bezpieczeństwa dostaw gazu (zob. [rys. 8](#)): krajowych i wspólnych ocen ryzyka, które są następnie wykorzystywane przy sporządzaniu planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej. Dokumenty te wspólnie mają zarówno zapewnić wytyczne, jak i ustrukturyzować działania każdego państwa członkowskiego poprzedzające kryzys bezpieczeństwa dostaw oraz działania podejmowane w odpowiedzi na taki kryzys.

Rys. 8 – Pierwszy cykl dokumentów opracowanych na mocy rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu z 2017 r.



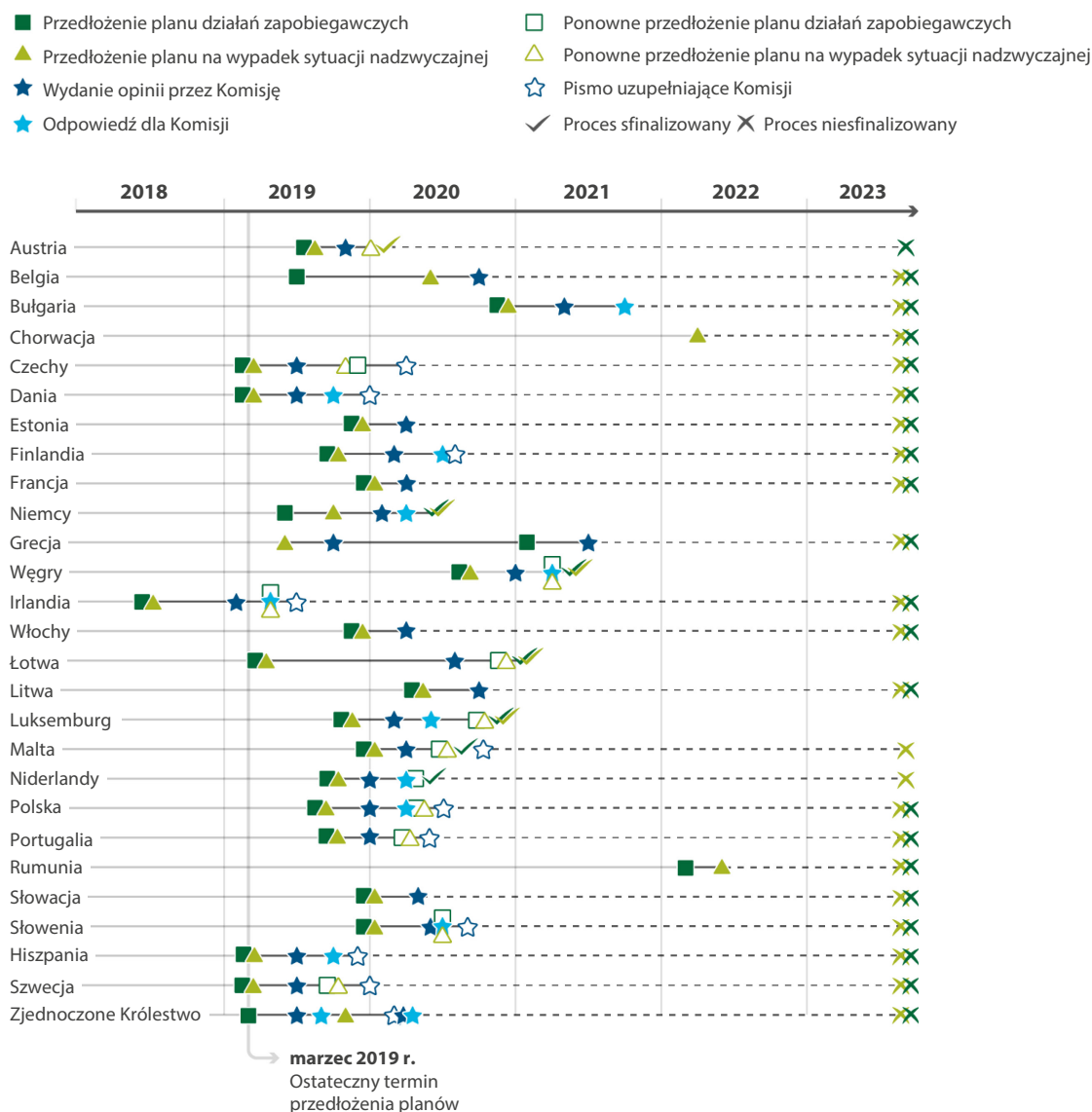
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) 2017/1938.

28 Komisja ocenia plany działań zapobiegawczych państw członkowskich i plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej pod kątem wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu i dla każdego państwa członkowskiego wydaje opinię zawierającą konkretne uwagi i zalecenia odnoszące się do tych wymogów. Państwa członkowskie muszą uwzględnić te uwagi i zalecenia w ostatecznych wersjach swoich planów.

29 Państwa członkowskie były zobowiązane do przedłożenia Komisji planów w 2019 r. i 25 z 28 państw (w tym Zjednoczone Królestwo) spełniło ten wymóg. Chorwacja i Rumunia nie przedłożyły żadnego planu, co doprowadziło do wszczęcia przeciwko nim postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Cypr zaś nie był objęty tym wymogiem, ponieważ nie wykorzystuje gazu. Komisja zwróciła się do każdego z 25 państw członkowskich, które przedłożyły plany, o wprowadzenie zmian, ponieważ plany nie były w pełni zgodne z wymogami rozporządzenia (zob. [rys. 9](#)). Sześć państw członkowskich nie odpowiedziało na opinię Komisji, a ona sama nie podjęła dalszej wymiany informacji. Pozostałych 19 państw członkowskich w odpowiedzi na opinię Komisji przesała pisma wyjaśniające powody, dla których nie zaktualizowało swoich planów, albo przedłożyło aktualizację co najmniej jednego z planów. 11 państw członkowskich zostało poproszonych o dokonanie dalszych aktualizacji, ale żadne z nich tego nie uczyniło.

30 Trybunał stwierdził, że 18 państw członkowskich ani nie ukończyło swoich planów działań zapobiegawczych, ani nie dokonało aktualizacji planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, natomiast dwa państwa nie przedłożyły żadnych dokumentów (zob. [rys. 9](#)). Ponadto Trybunał stwierdził, że Komisja opublikowała wcześniejsze wersje planów trzech państw członkowskich, które od tego czasu przedłożyły aktualizacje. Fakt, że proces składania planów w wielu przypadkach nie został zakończony pomimo wymiany informacji między państwami członkowskimi a Komisją, może świadczyć o tym, że był on uciążliwy i nieefektywny. Stawia to też pod znakiem zapytania wartość dodaną wymaganych dokumentów i ich przydatność dla państw członkowskich oraz całej UE w procesie zwiększania bezpieczeństwa dostaw gazu.

Rys. 9 – Harmonogram składania planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej oraz prowadzenia przeglądu planów przez Komisję w 2019 r. (pierwszy cykl)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów przekazanych przez Komisję.

31 Przepisy rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu wymagają, aby cykl przedkładania planów i ich oceny przez Komisję był powtarzany co cztery lata. Nowe wersje planów miały zostać złożone w marcu 2023 r. Większość państw członkowskich przedłożyła z opóźnieniem plany działań zapobiegawczych i plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej. W czerwcu 2023 r. Komisja uruchomiła 26 **procedur EU Pilot** (procedur poprzedzających wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego) w celu uzyskania brakujących planów. Do 15 stycznia 2024 r. otrzymała 23 plany działań zapobiegawczych i 25 planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej.

32 Proces aktualizacji w 2023 r. zbiegł się co prawda w czasie z wojną Rosji przeciw Ukrainie, jednak opóźnienia te budzą ogólne wątpliwości co do najlepszego możliwego sposobu opracowania wymaganych dokumentów bez nadmiernych obciążeń administracyjnych. Komisja uznała, że istnieje potrzeba omówienia reformy procesu sprawozdawczości z państwami członkowskimi, tak aby stał się on mniej uciążliwy i aby zapewnić wyższą jakość uzyskanych produktów¹⁷.

Regionalne grupy ryzyka sprzyjają współpracy między państwami, lecz nie pozwalają osiągnąć oczekiwanych rezultatów

33 W rozporządzeniu w sprawie dostaw gazu opisano strukturę współpracy regionalnej. Zdefiniowano w nim 13 „grup ryzyka ze względu na dostawy gazu” zgodnie z przebiegiem korytarzy dostaw do UE. Państwa członkowskie współpracują ze sobą w konfiguracji wyznaczonej przez grupy ryzyka, przeprowadzając wspólne oceny ryzyka w odniesieniu do wszystkich istotnych czynników ryzyka (takich jak katastrofy naturalne, technologiczne, społeczne, polityczne itp.). Każdą grupą ryzyka kieruje na zasadzie dobrowolności jedno państwo członkowskie. W 2018 r. Komisja udzieliła wsparcia czterem grupom ryzyka (Białoruś, Libia, grupa bałkańska i Ukraina), opracowując dla nich szereg modeli scenariuszy ryzyka. Samo istnienie grup ryzyka sprzyja współpracy regionalnej, która jest „zasadą przewodnią” rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu.

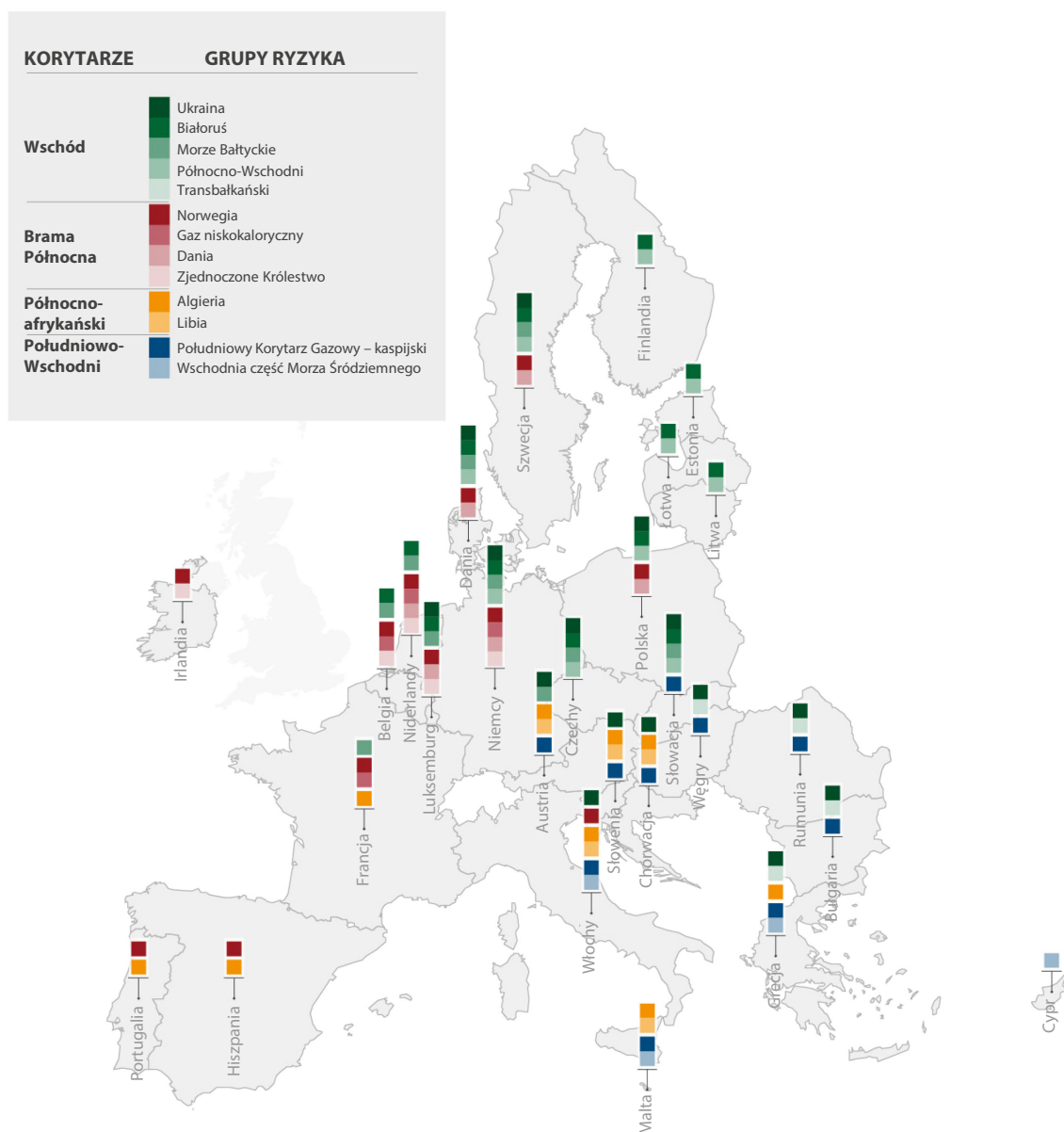
34 Trybunał stwierdził, że zarówno w danych wejściowych, jak i wyjściowych pomiędzy 13 grupami ryzyka istnieją znaczne różnice. Kilka państw członkowskich nie udostępniło danych potrzebnych do przeprowadzenia analizy ryzyka. Pierwsze wspólne oceny ryzyka miały zostać przeprowadzone do 1 października 2018 r. Tylko jedna grupa ryzyka przedłożyła swoją ocenę w terminie; dwóch ocen (południowy korytarz gazowy i wschodnia część Morza Śródziemnego) w ogóle nie przeprowadzono, ponieważ odpowiednia infrastruktura jeszcze nie istniała. W procesie przeprowadzania wspólnych ocen Komisja odegrała rolę wspierającą i oceniła je na podstawie następujących kryteriów: standardy w zakresie infrastruktury, standardy w zakresie dostaw, analiza i ocena ryzyka, współpraca regionalna. Na podstawie tej oceny Komisja uznała wszystkie wspólne oceny ryzyka za niekompletne pod wieloma względami. Trybunał nie znalazł dowodów na to, że dokonana przez Komisję ocena wspólnych ocen ryzyka została uwzględniona przez grupy ryzyka.

35 Wkład w opracowanie wspólnych ocen ryzyka i prowadzenie grup ryzyka wymaga dużego wysiłku ze strony organów krajowych. Kolejny problem polega na tym, że

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

większość państw członkowskich uczestniczy w wielu grupach ryzyka, czasami nawet sześciu lub ośmiu (zob. [rys. 10](#)). Na zdolności administracyjne, jakich prace te wymagają od państw członkowskich, należy również spojrzeć w kontekście innych dokumentów wymaganych w przepisach rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu (zob. pkt [27–32](#)). Komisja uznała brak zdolności administracyjnych za utrudnienie, jeżeli chodzi o koordynację grup ryzyka i przeprowadzanie ocen ryzyka¹⁸.

Rys. 10 – Skład regionalnych grup ryzyka



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) 2017/1938.

¹⁸ Tamże.

36 Cykl prac związanych ze wspólnymi ocenami ryzyka powtarza się co cztery lata. Nowe dokumenty miały zostać przedłożone 1 października 2022 r. Do końca 2023 r. wspólną ocenę ryzyka przedłożyły wszystkie grupy ryzyka z wyjątkiem północno-wschodniej (żadne państwo członkowskie nie zgłosiło się do kierowania grupą) i wschodniej części Morza Śródziemnego (brak infrastruktury, która uzasadniałaby uruchomienie grupy). Komisja udzieliła wsparcia dziewięciu z 13 grup ryzyka, ponieważ dwie nie zwróciły się o wsparcie, a w przypadku dwóch innych brak było działającej infrastruktury. Trybunał stwierdził, że zaktualizowane wspólne oceny ryzyka są w istocie procesem modelowania koordynowanym przez Komisję, koncentrującym się na całkowitym odcięciu od rosyjskiego gazu.

37 Przepisy rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu wymagają, aby plany działań zapobiegawczych i plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej zawierały sekcje dotyczące „regionalnego wymiaru” bezpieczeństwa dostaw gazu, w szczególności informacje na temat wspólnych działań i mechanizmów współpracy (zob. pkt 27–32). Takie kwestie powinny zostać uzgodnione w ramach każdej grupy ryzyka, aby zapewnić spójność informacji przedstawianych w rozdziałach regionalnych planów krajowych poszczególnych państw członkowskich. Przeprowadzony przez Trybunał przegląd planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej z 2019 r. wykazał, że pod względem jakości i treści rozdziały regionalne poszczególnych państw i regionalnych grup ryzyka znacznie się różniły, a często brakowało też w nich informacji od jednej lub kilku takich grup.

38 Fakt, że regionalne grupy ryzyka nie opracowały informacji na potrzeby planów krajowych, budzi wątpliwości co do wartości dodanej ich pracy. Komisja przyznała, że w szczególności w planach na wypadek sytuacji nadzwyczajnej zabrakło uzgodnionych na szczeblu regionalnym działań mających na celu odparcie kryzysów regionalnych, a poza tym, mówiąc bardziej ogólnie, nie miały one wystarczającego wymiaru regionalnego¹⁹. Komisja oceniła też, że „długotrwałe zakłócenia nadal mogą stwarzać ryzyko nieskoordynowanych działań państw członkowskich, co zagraża bezpieczeństwu dostaw w sąsiadujących państwach członkowskich”²⁰. Przeprowadzona przez Trybunał analiza dokumentów opracowanych przez państwa członkowskie wykazała, że sześć z tych państw przewidziało odcięcie dostaw gazu do państwa sąsiedzkiego jako możliwą reakcję na sytuację nadzwyczajną.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Przegląd funkcjonowania rozporządzenia (UE) 2022/1369, COM(2023) 173.

39 Powyższe kwestie, w połączeniu z problemami specyficznymi dla dokumentów poszczególnych państw członkowskich, budzą wątpliwości co do tego, w jaki sposób regionalne grupy ryzyka powinny funkcjonować w przyszłości (dystrybucja pracy, wybór scenariuszy ryzyka, treść i format sprawozdawczości wykraczającej poza wkład Komisji itp.), aby skuteczniej wykorzystać możliwości, jakie dają współpraca i ukierunkowanie regionalne, bez tworzenia nadmiernych obciążeń sprawozdawczych. Ankieta przeprowadzona przez Trybunał wśród państw członkowskich wykazała, że większość z nich (21 z 23 respondentów) chciałaby, aby struktura sprawozdawczości w zakresie bezpieczeństwa dostaw została poddana przeglądowi i uproszczona, przy jednoczesnym zwiększeniu nacisku na praktyczną współpracę i działania na rzecz odporności na szczeblu UE.

40 Regionalne grupy ryzyka muszą również uwzględnić wpływ szybkiego odchodzenia od importu gazu z Rosji. Niektóre korytarze dostaw gazociągu wschodniego straciły na znaczeniu, zaś import LNG wzrósł z 80 mld m³ w 2021 r. do 120 mld m³ w 2022 r.²¹ Biorąc pod uwagę te nowe okoliczności, obecna konfiguracja grup ryzyka w oparciu o przebieg gazociągów w niektórych przypadkach straciła na aktualności. Komisja przyznaje, że „obecne regionalne podejście do grup ryzyka wydaje się już nieodpowiednie do zakładanych celów”²².

Dwustronne porozumienia o solidarności między państwami członkowskimi w większości pozostają nieosiągalne

41 Solidarność jest kluczową zasadą leżącą u podstaw polityki energetycznej UE, zgodnie z art. 194 i 222 TFUE i rozporządzeniem w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu. Przewidziany w rozporządzeniu mechanizm solidarności ma być rozwiązaniem ostatecznym. W przypadku poważnego kryzysu gazowego, gdy rynek nie zapewnia wystarczającej ilości gazu, sąsiadujące państwa członkowskie powinny dostarczać gaz na żądanie, aby zaspokoić zapotrzebowanie odbiorców chronionych w ramach solidarnego wsparcia w danym państwie członkowskim (takich jak gospodarstwa domowe i podmioty świadczące podstawowe usługi społeczne). Zgodnie z przepisami rozporządzenia o szczegółowych rozwiązaniach w ramach środków solidarnościowych (w tym technicznych, prawnych i finansowych) miały zdecydować sąsiadujące państwa członkowskie w dwustronnych porozumieniach do grudnia 2018 r.

²¹ Infografika – [skąd UE czerpie gaz?](#), Rada UE (data dostępu: 25 lutego 2024 r.).

²² Przeprowadzony przez Komisję przegląd stosowania rozporządzenia (UE) 2017/1938, COM(2023) 572.

42 Nawet jeśli prawdopodobieństwo oficjalnego uruchomienia mechanizmu solidarności jest niewielkie, państwa członkowskie niechętnie zawierają takie porozumienia. Do grudnia 2018 r. nie podpisano żadnej z 40 przewidzianych umów, których zawarcie Komisja ocenia jako konieczne. Z tego powodu w maju 2020 r., w obliczu faktu, że żadne porozumienie nie zostało podpisane, Komisja [wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 25 państwom członkowskim](#) z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących solidarności. Od tego czasu do stycznia 2024 r. podpisano osiem porozumień. Według Komisji główne przyczyny, dla których liczba podpisanych umów zwiększa się tak powoli, to wysoki stopień złożoności technicznej, brak wiedzy fachowej w administracjach krajowych oraz trudności w osiągnięciu porozumienia w sprawie sprawiedliwego mechanizmu rekompensaty finansowej.

43 Aby zaradzić brakom postępów na drodze solidarności dwustronnej, zwłaszcza w kontekście kryzysu energetycznego, rozporządzeniem Rady (UE) 2022/2576 wprowadzono tymczasowy domyślny środek solidarnościowy na 2023 r. Środek miałby zastosowanie w sytuacji nadzwyczajnej związanej z dostawami gazu między państwami członkowskimi, które nie zawarły umów dwustronnych.

44 W grudniu 2022 r. Komisja przeprowadziła próbne działanie solidarnościowe z udziałem 11 państw członkowskich i ENTSOG, aby przetestować ramy wprowadzone rozporządzeniem w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu i rozporządzeniem (UE) 2022/2576, określające sposób reagowania na sytuację nadzwyczajną w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu. W wybranym scenariuszu skoncentrowano się przede wszystkim na możliwości całkowitego odcięcia od rosyjskiego gazu. Ogólnie rzecz biorąc, próbne działanie potwierdziło gotowość UE na wypadek takiej sytuacji nadzwyczajnej dotyczącej dostaw gazu, ale uwypukliło utrzymujące się wyzwania i obszary wymagające podjęcia dalszych prac. Problemy dotyczą przede wszystkim złożonej kwestii, jaką jest sprawiedliwa rekompensata za gaz przekazywana w odpowiedzi na wniosek o udzielenie solidarnego wsparcia, nawet w ramach mechanizmu tymczasowego wprowadzonego w rozporządzeniu (UE) 2022/2567. Na podstawie głównych ustaleń z tego próbnego działania Komisja stwierdziła, że domyślne uzgodnienia dotyczące środków solidarnościowych powinny zostać wprowadzone na stałe²³ w momencie wejścia w życie zmienionej dyrektywy 2009/73/WE.

²³ COM(2023) 547.

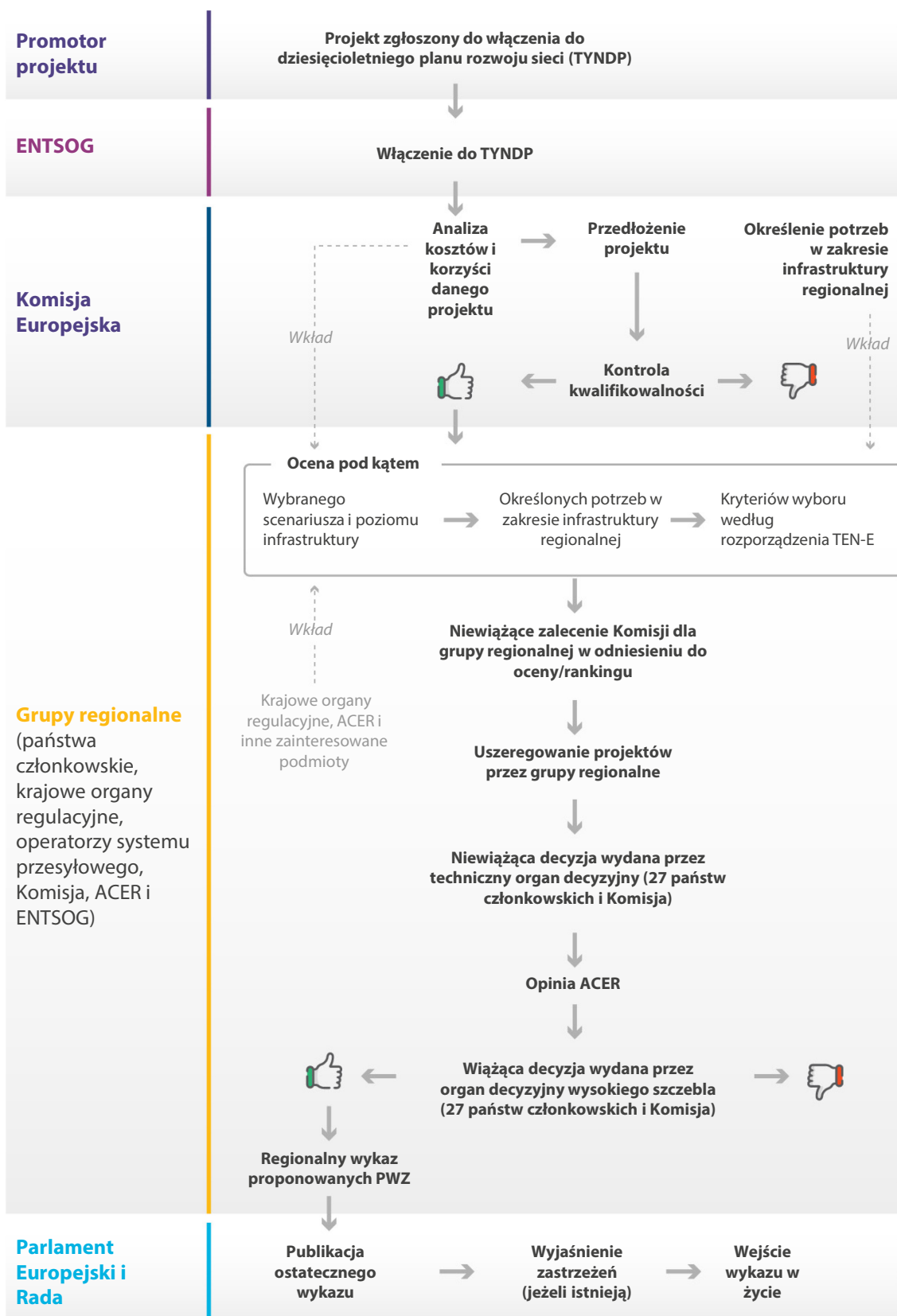
Wybór projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania był złożony, a wyniki projektów są niejasne

45 Proces wyboru projektów gazowych będących przedmiotem wspólnego zainteresowania obejmuje trzy główne etapy.

- o Pierwszy etap to analiza kosztów i korzyści. Jej wynik musi być pozytywny, a oddziaływanie projektów – aby były nadal brane pod uwagę – musi mieć wymiar transgraniczny.
- o Drugi etap polega na określeniu potrzeb w zakresie infrastruktury regionalnej, w tym potrzeb dotyczących bezpieczeństwa dostaw, na podstawie oceny luk infrastrukturalnych zawartej w najnowszym [dziesięcioletnim planie rozwoju sieci](#) ENTSOG oraz rozmów z państwami członkowskimi na temat ich obecnych potrzeb w zakresie infrastruktury gazowej na szczeblu krajowym i regionalnym.
- o Na trzecim etapie Komisja porównuje poszczególne projekty na podstawie szeregu kryteriów wymienionych w [rozporządzeniu TEN-E](#) (takich jak integracja rynku, bezpieczeństwo dostaw, konkurencja, zrównoważony rozwój). Na tym etapie projekty są punktowane pod kątem zidentyfikowanych potrzeb.

46 W efekcie przeprowadzenia tych trzech etapów powstaje niewiązący ranking wyłonionych projektów PWZ, który Komisja przedkłada jednej z czterech regionalnych grup państw członkowskich (korytarz gazowy północ-południe w Europie Zachodniej, korytarz gazowy północ-południe w Europie Wschodniej, południowy korytarz gazowy, bałtycki korytarz gazowy). Ranking ten jest też podstawą do sporządzenia ostatecznego wykazu projektów PWZ, które wybiera organ decyzyjny wysokiego szczebla składający się z przedstawicieli 27 państw członkowskich i Komisji. Nie obowiązują go żadne wcześniejsze wybory ani rankingi (zob. [rys. 11](#)). Trybunał stwierdził, że 10% projektów, które znalazły się w trzech ostatnich wykazach projektów PWZ, nie zostało zarekomendowanych do umieszczenia w niewiążących wykazach Komisji. Analiza porównawcza wykazała bowiem, że są one mniej korzystne niż alternatywne projekty realizowane w tym samym regionie. Po sklasyfikowaniu projektu jako PWZ można ubiegać się o finansowanie unijne na rzecz tego projektu z instrumentu „Łącząc Europę” (zob. pkt [07](#) i [załącznik I](#)).

Rys. 11 – Proces wyboru projektów PWZ dotyczących gazu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

47 Ankieta przeprowadzona przez Trybunał wśród państw członkowskich wykazała, że wiele z nich (16 z 20 respondentów) popiera proces wyboru projektów PWZ. Trybunał wykrył jednak w tym procesie szereg problemów. Te dotychczasowe doświadczenia można wykorzystać na potrzeby przyszłego procesu wyboru projektów PWZ dotyczących wodoru.

48 Aby przyspieszyć realizację projektów, państwa członkowskie miały traktować priorytetowo projekty PWZ i dzięki temu zatwierdzać je szybciej niż inne projekty dotyczące infrastruktury gazowej. Z monitorowania prowadzonego przez Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) wynika, że docelowy okres zatwierdzania, który w rozporządzeniu TEN-E określono na 3,5 roku, został przekroczony w przypadku 45% PWZ dotyczących gazu²⁴. W ankiecie przeprowadzonej przez Trybunał znalazło się pytanie o to, czy państwa członkowskie ustanowiły przepisy prawne lub regulacyjne, które pozwoliłyby na szybsze wydawanie pozwoleń dla projektów PWZ dotyczących gazu. Dziesięć z 21 państw członkowskich odpowiedziało, że tego nie uczyniło. W odniesieniu do projektów PWZ występują opóźnienia zarówno w państwach członkowskich, które przyjęły przyspieszoną procedurę wydawania pozwoleń, jak i w tych, które jej nie przyjęły. Z monitorowania postępów w realizacji projektów PWZ przez ACER nie wynika przy tym, że problemy dotyczące wydawania pozwoleń są główną przyczyną opóźnień. Takie wnioski z kolei sugerują, że przyspieszony tryb wydawania pozwoleń nie jest sam w sobie wystarczający do zapewnienia szybszej realizacji projektów PWZ niż innych projektów o tematyce gazowej.

49 Co do zasady wybór projektów PWZ skutkuje wyłonieniem indywidualnych projektów przynoszących największe oczekiwane korzyści i odrzuceniem innych projektów. W 20% przypadków (57 z 291 projektów PWZ ujętych w pięciu wykazach) takiej prawidłowości nie odnotowano. W przypadku tych 20% najpierw wybrano cel (np. zwiększenie magazynowanej ilości gazu na poziomie regionalnym)²⁵ oraz konkurencyjne lub potencjalnie konkurencyjne wobec siebie klastry projektów PWZ w ramach danego celu, a o tym, które projekty należy wdrożyć, miał następnie zdecydować rynek. Komisja nie uzasadniła, dlaczego w przypadku niektórych projektów PWZ wybrano podejście oparte na klastrach, a w przypadku innych – nie. Pomimo przeprowadzenia całej złożonej procedury podejście takie nie przynosi konkretnego wyniku (tj. wyboru pojedynczego projektu PWZ), lecz prowadzi do

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

²⁵ Załącznik VII do rozporządzenia (UE) nr 347/2013.

wyboru grupy projektów PWZ powiązanych z tym samym celem, pomimo zastosowania złożonej procedury.

50 W pięciu wykazach projektów PWZ dotyczących gazu znalazło się łącznie 291 projektów (zob. [rys. 3](#)), które miały lub mają potencjalnie pozytywny wpływ na bezpieczeństwo dostaw gazu w UE. Trybunał stwierdził na przykład, że 18 projektów PWZ, na które przyznano finansowanie w ramach instrumentu „Łącząc Europę” na budowę (zob. [załącznik I](#) i [załącznik II](#)), doprowadziło lub doprowadzi do poprawy wzajemnego połączenia sieci gazowych państw członkowskich i do dywersyfikacji dostaw gazu w tych państwach. Na inne ukończone projekty PWZ nie przeznaczono finansowania w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, lecz mimo tego wywarły one podobny pozytywny wpływ, zwłaszcza w kontekście niedawnego kryzysu bezpieczeństwa dostaw gazu. W praktyce w wykazach znalazło się mniej niż 291 odrębnych projektów, ponieważ niektóre z nich zamieszczono jednocześnie w kilku wykazach, inne nie zostały zrealizowane, a jeszcze inne połączono w nowe projekty. Każda procedura wyboru projektów PWZ daje wprawdzie jasny wynik (tj. oficjalny wykaz projektów PWZ), lecz Komisja nie jest w stanie przedstawić ostatecznych wyników wszystkich procedur dotyczących 291 projektów PWZ o tematyce gazowej. Uznaje, że tylko 20 projektów dotyczących gazu w aktualnym wykazie ma status PWZ. Na platformie przejrzystości PWZ można znaleźć jedynie przegląd projektów z ostatniego (piątego) wykazu oraz wcześniejszych projektów PWZ, o których Komisja wie, że zostały ukończone lub są w trakcie realizacji. Z powodu braku kompletnych informacji na temat wyników projektów trudniejsze jest ocenienie stopnia realizacji PWZ oraz wartości dodanej tego rodzaju projektów.

Niewystarczające postępy w zakresie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla mogą zagrażać długoterminowemu bezpieczeństwu dostaw

51 W świetle unijnych celów klimatycznych (w szczególności celu dotyczącego wyeliminowania emisji netto do 2050 r.) kwestia emisji dwutlenku węgla wynikających ze zużycia gazu będzie coraz większym problemem w kontekście bezpieczeństwa dostaw gazu w UE. Nawet jeśli – zgodnie z przewidywaniami – zużycie gazu wyraźnie spadnie, w 2040 r. UE będzie nadal potrzebować znacznych ilości gazu ziemnego w sektorach energochłonnych, w których procesy przemysłowe nieuchronnie prowadzą do emisji CO₂²⁶, oraz w sektorze energetycznym²⁷. Rozwój technologii

²⁶ „Wychwytywanie, składowanie i utylizacja dwutlenku węgla”, Komisja Europejska.

²⁷ „The role of natural gas in Europe towards 2050”, NTNU, 2021.

wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCUS) jest zatem jednym z elementów długoterminowego bezpieczeństwa dostaw określonego przez MAE (zob. pkt 01), w szczególności dlatego, że technologia ta stanowi wsparcie dla zróżnicowanej, zrównoważonej i neutralnej dla klimatu sieci energetycznej²⁸. Komisja uznała CCUS za kluczową strategiczną technologię neutralną emisyjnie²⁹.

52 W ramach jednej ze swoich wcześniejszych kontroli Trybunał stwierdził, że w latach 2009–2017 żaden z programów UE wspierających technologię CCUS nie doprowadził do wdrożenia jej w UE. Pomimo wysokiego finansowania żaden z planowanych projektów demonstracyjnych na skalę komercyjną nie został zakończony ani uruchomiony³⁰. Do chwili obecnej w UE uruchomiono cztery komercyjne projekty w zakresie technologii CCUS, które łącznie zapewniają wychwytywanie do 1,5 mln ton CO₂ rocznie³¹. Komisja zaproponowała ustanowienie rocznej wartości docelowej – 50 mln ton do 2030 r. – w odniesieniu do zdolności magazynowania CO₂, lecz nie wykorzystywania go. Szacuje się, że aby osiągnąć unijne cele klimatyczne, do 2050 r. konieczne będzie wychwytywanie rocznie do 450 mln ton CO₂ za pomocą technologii CCUS³². Dla porównania w 2022 r. emisje CO₂ w UE wynikające ze zużycia energii wyniosły prawie 2 400 mln ton³³. Brak postępów dotyczących technologii CCUS w tej dziedzinie może stanowić zagrożenie dla długoterminowego bezpieczeństwa dostaw gazu w UE. W lutym 2024 r. Komisja opublikowała [strategię dotyczącą CCUS](#).

²⁸ „A new era for CCUS”, MAE (dostęp dnia 22 lutego 2024 r).

²⁹ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie aktu w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie, COM(2023) 161.

³⁰ Sprawozdanie specjalne 24/2018.

³¹ „CCUS project explorer”, MAE.

³² SWD(2024) 63 final, sprawozdanie z oceny skutków, część 1.

³³ „CO₂ emissions from EU territorial energy use”, Eurostat.

Unijne środki reagowania kryzysowego stanowiły wyraźne sygnały dla rynku, ale często nie można wykazać, że osiągnięto wyznaczone dla nich cele

53 Kryzys wywołany agresją Rosji na Ukrainę, wraz z tym, co Rada określiła jako „traktowanie przez Rosję dostaw gazu jako broni”, stanowiły test odporności UE na nagłą zmianę równowagi między popytą a podażą. Trybunał ocenił, czy środki zastosowane przez UE w odpowiedzi na kryzys zapewniły bezpieczeństwo dostaw (zob. [rys. 5](#)). Kontrolerzy Trybunału oczekiwali, że w tym kontekście uzyskane zostały następujące rezultaty:

- o przy wsparciu ze strony polityki UE zapotrzebowanie na gaz zmniejszono o 15%;
- o wdrożono obowiązek magazynowania gazu, co pozwoli na uzyskanie większej pewności;
- o pułap cenowy powinien zapewnić skuteczne ograniczenie cen w handlu gazem w UE;
- o Komisja może wykazać, że mechanizm AggregateEU spełnia wyznaczone dla niego cele;
- o Komisja jest w stanie koordynować działania i negocjacje UE z państwami trzecimi będącymi producentami gazu w celu poprawy bezpieczeństwa dostaw.

Zmniejszenie zapotrzebowania na gaz o 15% dzięki działaniom państw członkowskich, wysokim cenom i ciepłej zimie

54 W lipcu 2022 r. Komisja oszacowała, że całkowite odcięcie dostaw rosyjskiego gazu może doprowadzić do niedoboru dostaw w UE w wysokości 30 mld m³ i wyczerpania zmagazynowanych zapasów do końca zimy 2022–2023, nawet przy wysokim poziomie importu LNG³⁴. Aby temu zapobiec, w rozporządzeniu Rady (UE) 2022/1369 wprowadzono dobrowolne środki zmniejszające zapotrzebowanie na gaz o co najmniej 15% (45 mld m³), początkowo na okres od sierpnia 2022 r. do marca 2023 r., a następnie do marca 2024 r.

³⁴ Komunikat Komisji pt. „Oszczędzanie gazu na bezpieczną zimę”, [COM\(2022\) 360](#).

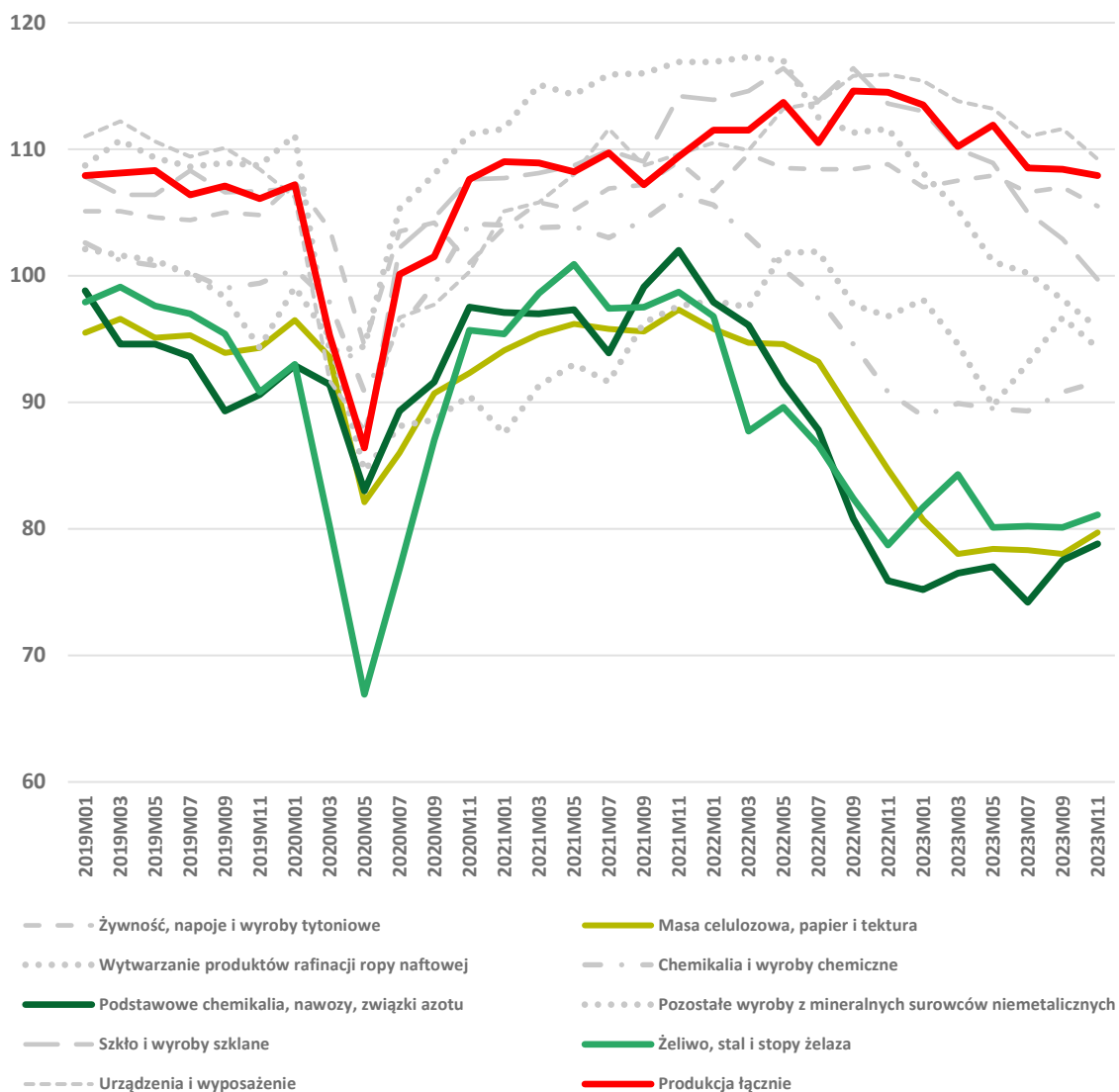
55 W 2022 r., do sierpnia (kiedy to przyjęto cel w wysokości 15%), zużycie gazu w UE spadło już o 10,4% ze względu na jego wysokie ceny³⁵. Cel określony w rozporządzeniu (UE) 2022/1369 był wyraźnym sygnałem dla rynku, a także stanowił ramy do podjęcia działań. Zgodnie ze zaktualizowanymi planami KPEiK przedłożonymi w 2023 r. przez 17 państw członkowskich krótkoterminowe działania prowadzone w celu zmniejszenia popytu koncentrowały się na dwóch głównych obszarach: kampaniach informacyjnych dotyczących oszczędzania gazu/energii elektrycznej oraz środkach mających zmniejszyć intensywność ogrzewania i chłodzenia. W okresie od sierpnia 2022 r. do marca 2023 r. cel ten został przekroczony – nastąpił wtedy ogólny spadek zużycia gazu w UE o 18%. Komisja szacuje, że za 50% tego spadku były odpowiedzialne gospodarstwa domowe, za 43% – sektor przemysłu, a za 7% – sektor wytwarzania energii elektrycznej³⁶.

56 Działania podjęte przez państwa członkowskie przyczyniły się wprawdzie do zmniejszenia zapotrzebowania na gaz lub energię, jednak trudno jest w sposób wiarygodny ocenić, w jakim stopniu. Na ograniczenie zużycia miały bowiem wpływ też inne czynniki pozostające poza kontrolą państw członkowskich. Przykładowo zużycie gazu przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa zmniejszyło się zarówno w wyniku wprowadzenia wyższych cen, jak i kampanii informacyjnych dotyczących oszczędzania. Komisja szacuje jednak, że spadek zapotrzebowania na gaz o jedną szóstą zimą 2022–2023 był spowodowany ciepłą aurą, dzięki której zmniejszył się popyt na gaz wykorzystywany do ogrzewania. Podobnie spadek popytu w przemyśle o 18% w 2022 r. w ujęciu rok do roku wynikał z szeregu czynników, w tym przejścia na inne rodzaje paliwa, działań w zakresie efektywności energetycznej i tłumienia popytu (wysokie ceny gazu prowadziły do zaprzestania produkcji). Wydaje się, że ograniczenie zapotrzebowania najwyraźniej widać w sektorach energochłonnych (np. hutnictwie żelaza i stali, wytwórstwie podstawowych chemikaliów oraz masy celulozowej i papieru), w których poziom produkcji jest nadal niższy niż przed kryzysem (zob. [rys. 12](#)).

³⁵ „EU gas consumption decreased by 17.7%”, Eurostat (data dostępu: 19 kwietnia 2023 r.).

³⁶ SWD(2023) 63.

Rys. 12 – Wielkość produkcji w ujęciu miesięcznym w UE od stycznia 2019 r. do listopada 2023 r. (2015 = 100)



Źródło: Wykres autorstwa Anouk Honoré (Oxford Institute for Energy Studies) na podstawie danych Eurostatu.

Zgodnie z dotychczasową praktyką spełniono obowiązek dotyczący napełnienia magazynów gazu w całej UE, zwiększając pewność w zakresie dostaw

57 Zmagazynowane zapasy pokrywają 25–30% zużycia gazu w miesiącach zimowych w UE. Mają one duże znaczenie dla równowagi europejskiego systemu gazowego, w szczególności w okresie maksymalnego zapotrzebowania na gaz (okresie zimowym). Przed kryzysem Gazprom kontrolował około 10% podziemnych magazynów gazu (PMG) w UE³⁷. W 2021 r. poziom napełnienia tych magazynów był znacznie niższy niż w poprzednich latach, a także niższy niż poziom napełnienia innych magazynów gazu w UE. Sytuacja ta wynikała częściowo z [wykorzystania przez Rosję dostaw gazu jako broni](#). Według informacji przekazanych przez ACER w styczniu 2022 r. „większość krajowych organów regulacyjnych ds. gazu nie zgłosiła, by obecny poziom magazynowania gazu stanowił poważny problem”³⁸.

58 W czerwcu 2022 r. UE wprowadziła obowiązek napełniania magazynów gazu. Do 1 listopada 2022 r. wszystkie PMG w UE miały zostać napełnione w 80%, a następnie w 90% do 1 listopada każdego kolejnego roku do 2025 r., przy czym pośrednie wymagane poziomy napełnienia ustalono na luty, maj, czerwiec i wrzesień. Wszystkie te cele dotychczas zostały osiągnięte, a nawet przekroczone (w listopadzie 2023 r. 99% magazynów było napełnionych), co stanowiło sygnał, że UE zapewni wystarczające rezerwy gazu na zimę o przeciętnych warunkach pogodowych i wyeliminuje ryzyko powtórzenia się manipulacji magazynowaniem gazu.

59 Środek ten, mimo że daje pewność co do bezpieczeństwa dostaw, nie stanowi znaczącego odstępstwa od dotychczasowej praktyki. Odzwierciedla on średni poziom napełnienia magazynów w UE przed kryzysem (zob. [rys. 13](#)). Na dzień 1 listopada w latach 2016–2020 średni poziom napełnienia magazynów w całej UE wyniósł 91,5%³⁹. W jedenastu państwach członkowskich, które łącznie odpowiadały za 56% zużycia gazu w UE, już przed kryzysem obowiązywały krajowe wymogi w zakresie magazynowania, a w czterech istniały strategiczne rezerwy magazynowe gazu⁴⁰.

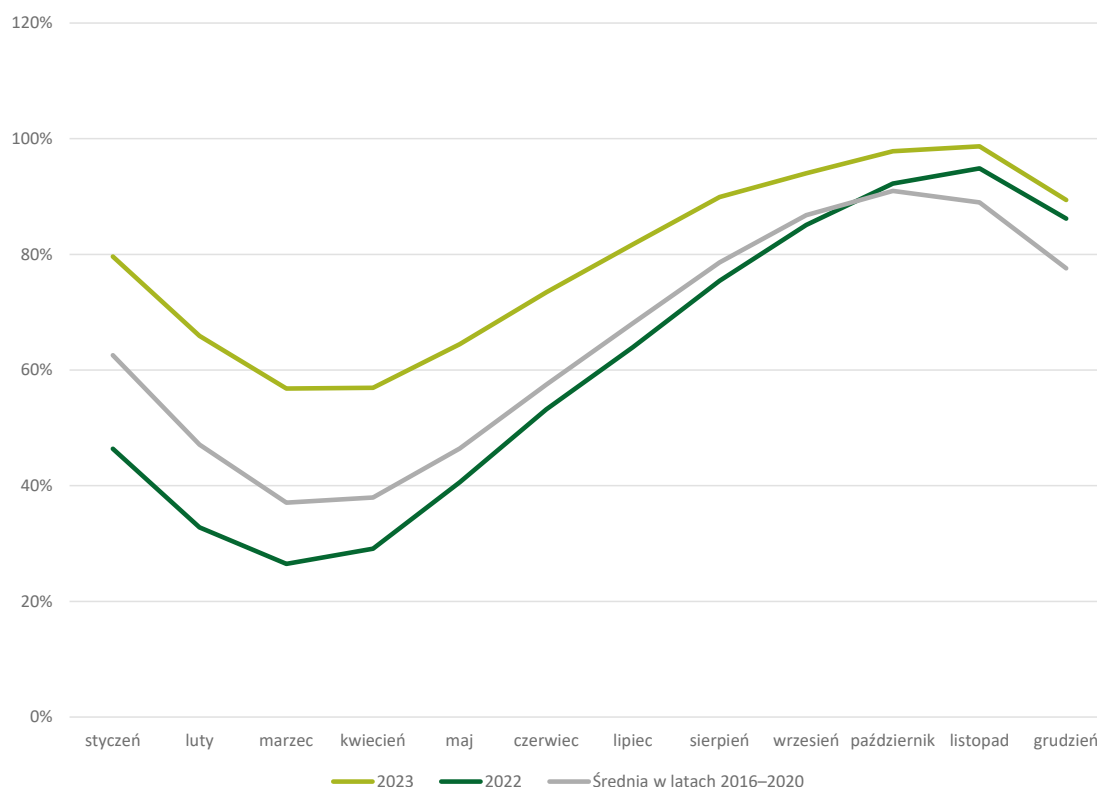
³⁷ Sprawozdanie Komisji w sprawie wybranych aspektów dotyczących magazynowania gazu, COM(2023) 182.

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.

Rys. 13 – Średnie poziomy napętnienia magazynów w UE



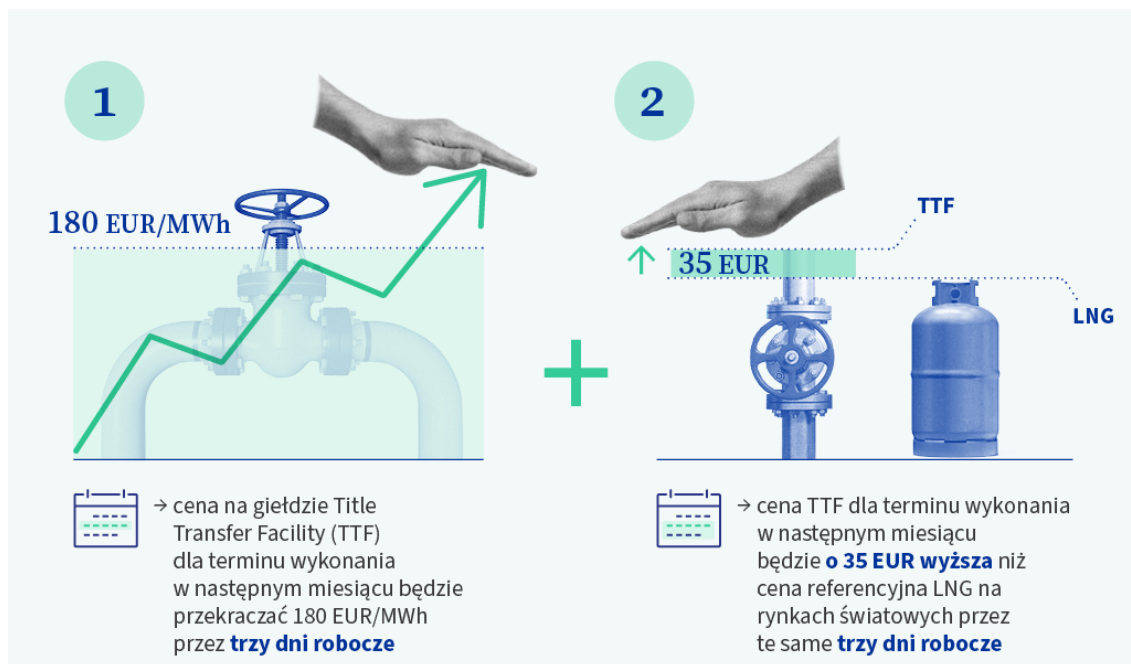
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie GIE.

Ryzyko związane z potencjalnym uruchomieniem pułapu cen gazu

60 Mechanizm korekty rynku, powszechnie znany jako pułap cen gazu, ma na celu skorygowanie tego, co Komisja uznaje za zakłócenia w funkcjonowaniu rynku. Takim zakłóceniem był np. gwałtowny wzrost cen gazu w sierpniu 2022 r. Mechanizm ten jest uruchamiany wtedy, gdy cena kontraktów terminowych typu futures z terminem wykonania w następnym miesiącu na niderlandzkiej giełdzie TTF przekracza 180 euro/MWh, a równocześnie jest o 35 euro/MWh wyższa od globalnej ceny referencyjnej LNG (zob. [rys. 14](#)). Taka sytuacja oznacza, że w danym okresie nie byłoby możliwe kupno ani sprzedaż w UE najczęstszych typów kontraktów – terminowych typu futures – na gaz o cenie przekraczającej pułap cenowy obliczony zgodnie z przepisami rozporządzenia (UE) 2022/2578. Wprowadzony pułap cenowy obowiązywałby do 31 grudnia 2025 r. Komisja argumentuje, że obowiązywanie pułapu „[ograniczyło ceny na rynkach gazu w UE](#)⁴¹” w czasie kryzysu energetycznego. Nie jest jednak możliwe ocenienie skuteczności tego rozwiązania, ponieważ do tej pory nie skorzystano z niego, chociaż wskazano pewne ryzyko związane z jego ewentualnym uruchomieniem.

⁴¹ COM (2023) 650 final.

Rys. 14 – Uruchomienie mechanizmu dotyczącego pułapu cen gazu



Źródło: Rada UE.

61 Pułap cenowy ma zastosowanie do wszystkich umów zawieranych na unijnych platformach obrotu gazem dotyczących dostaw gazu z terminem wykonania przypadającym w okresie od miesiąca do jednego roku w przyszłości. Nie będzie stosowany w przypadku innych rodzajów umów w UE ani umów zawieranych poza UE. Co najmniej jedna globalna giełda zdecydowała się na przejście z niderlandzkiej platformy obrotu gazem na platformę brytyjską bez ponoszenia dodatkowych kosztów w przypadku uruchomienia mechanizmu pułapu cenowego. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) uważa za prawdopodobne, że obrót gazem zostanie przeniesiony poza UE, gdy ceny zaczną zbliżać się do pułapu cenowego⁴². ESMA ostrzegła, że jeśli tak się stanie, „może to wpłynąć na prawidłowe funkcjonowanie rynków, a ostatecznie na stabilność finansową”. W przypadku gdy wystąpią znaczne niedobory gazu – co doprowadziłoby do skoku cenowego – Komisja jest uprawniona do zawieszenia pułapu cenowego.

⁴² „Effects assessment of the impact of the market correction mechanism on financial markets”, ESMA, 2023.

Mechanizm AggregateEU wzbudził zainteresowanie rynku, ale dane są niewystarczające, aby wyciągnąć wnioski co do płynących z niego korzyści

62 W kwietniu 2022 r. Komisja ustanowiła [unijną platformę energetyczną](#) na rzecz wspólnego zakupu gazu. Doprowadziło to do powstania mechanizmu AggregateEU, który został uruchomiony w kwietniu 2023 r., początkowo na okres do grudnia 2023 r. Według Komisji celem AggregateEU jest zapewnienie alternatywnego kanału zakupu i sprzedaży gazu, w tym w drodze wspólnych zakupów, a także usługi agregacji zapotrzebowania i nowych form współpracy. Inne kluczowe korzyści, jakie może wnieść mechanizm, to zwiększenie przejrzystości, wsparcie dla mniejszych przedsiębiorstw z krajów śródlądowych (w odniesieniu do zakupów LNG) oraz ułatwienia dotyczące modeli współpracy, takie jak zakupy grupowe za pośrednictwem centralnego nabywcy⁴³. W celu zagwarantowania, że platforma będzie wykorzystywana, 24 państwa członkowskie podłączone do unijnej sieci gazowej (Irlandia, Malta i Cypr są z tego obowiązku zwolnione) musiały dopilnować, by do końca 2023 r. podmioty podlegające ich jurysdykcji zgłosiły zapotrzebowanie odpowiadające 15% celu państwa członkowskiego w zakresie napełnienia magazynów⁴⁴.

63 W praktyce AggregateEU jest platformą internetową, na której agreguje się zapotrzebowanie na gaz ze strony podmiotów mających siedzibę w UE lub należących do [Wspólnoty Energetycznej](#) (z sektora przemysłu, handlu itp.) w podziale na państwa członkowskie, z których pochodzą zamówienia, i zachęca dostawców do składania ofert w odpowiedzi na te zamówienia. Popyt i podaż są proporcjonalnie dopasowywane i szeregowane według ceny (w związku z tym wszyscy nabywcy mają równe szanse zakupu po najniższej cenie dla ich punktu dostawy). Na tym etapie zaangażowanie Komisji się kończy. Kupujący i sprzedający prowadzą negocjacje poza ramami platformy i nie są związani oferowanymi na niej cenami.

64 Wydaje się, że AggregateEU spełnia swój cel polegający na wspieraniu mniejszych przedsiębiorstw, ponieważ dwie trzecie przedsiębiorstw zamierzających kupić gaz na platformie jest sklasyfikowanych przez Komisję jako małe podmioty (przedsiębiorstwa działające w jednym państwie członkowskim lub lokalni sprzedawcy detaliczni gazu).

65 AggregateEU faktycznie – tak jak założono – stanowi alternatywny kanał zakupu i sprzedaży gazu. W 2023 r. na platformie odbyły się cztery rundy „dopasowywania”

⁴³ „AggregateEU – questions and answers”, Komisja Europejska.

⁴⁴ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/2576.

podaż i popytu z udziałem 180 podmiotów, które zgłosiły zapotrzebowanie na 54 mld m³ gazu. Taka ilość gazu odpowiada 50% zdolności magazynowania gazu w UE. Jest to znacznie więcej niż obowiązkowe 15% zdolności magazynowania wymagane prawnie w UE. Oznacza to, że mechanizm AggregateEU wzbudził rzeczywiste zainteresowanie wśród podmiotów zajmujących się gazem. Trybunał nie mógł jednak określić wartości dodanej, jaką wnosi ten mechanizm na rzecz platform handlu gazem, ani wskazać, jakim zapobiega on zakłóceniom na rynku, ponieważ zróżnicowanie cen na europejskim rynku gazu spowodowane kryzysem zostało ograniczone jeszcze przed uruchomieniem AggregateEU⁴⁵.

66 Aby móc ocenić pozostałe korzyści, jakie zdaniem Komisja pojawiły się dzięki AggregateEU (zob. pkt 62), potrzebna byłaby większa ilość informacji na temat zawartych umów, niż jest obecnie dostępna. Komisja nie ma prawa dostępu do umów zawartych w wyniku złożenia ofert na platformie. Nie wie też, czy umowy te miały charakter dwustronny, czy zostały zawarte za pośrednictwem wspólnych konsorcjów zakupowych, ani czy zapłacone ceny były niższe niż ceny oferowane na głównych unijnych platformach obrotu gazem. Wiedząc o tym, Komisja stwierdziła, że system przyniesie pełne korzyści tylko wtedy, gdy „Komisja i państwa członkowskie zapewnią na unijnej platformie energetycznej przejrzystość planowanych i dokonanych zakupów gazu w całej Unii, tak aby można było ocenić, czy cele w zakresie bezpieczeństwa dostaw i solidarności energetycznej zostały osiągnięte”⁴⁶.

Międzynarodowe działania informacyjne zawierały wyraźne przesłania, lecz możliwości osiągnięcia założonych przez Komisję celów było niewiele

67 Oprócz wsparcia na rzecz wspólnego zakupu gazu unijna platforma energetyczna „ma na celu koordynację działań i negocjacji prowadzonych przez UE z zewnętrznymi dostawcami surowca, aby zapobiec wzajemnemu przebijaniu ofert przez państwa UE, a jednocześnie wykorzystać naszą pozycję polityczną i rynkową do [...] osiągnięcia lepszych warunków dla wszystkich konsumentów w UE”⁴⁷. Aby osiągnąć ten cel, Komisja uruchomiła szereg inicjatyw informacyjnych skierowanych do krajów produkujących gaz i ma prawo do dokonywania przeglądu międzyrządowych umów

⁴⁵ „Market monitoring report on key developments in EU gas wholesale markets”, ACER, czerwiec 2023 r.

⁴⁶ Komunikat Komisji „Kryzys energetyczny – wspólne przygotowania, zakupy i ochrona UE”, COM(2022) 553 final.

⁴⁷ „EU energy platform”, Komisja Europejska (data dostępu: 21 września 2023 r.).

energetycznych między państwami członkowskimi a państwami spoza UE. Jeżeli jednak chodzi o te dwa sposoby, Trybunał stwierdził, że Komisja nie dysponuje narzędziami i kompetencjami prawnymi umożliwiającymi jej osiągnięcie wyznaczonych celów.

68 W odpowiedzi na kryzys Komisja podjęła działania informacyjne, opierając się na wielu swoich długotrwałych kontaktach dwustronnych z państwami spoza UE będącymi producentami gazu. Miały one stanowić wyraźny sygnał, że UE podejmie działania mające na celu dywersyfikację dostaw gazu, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa tych dostaw. Komisja podpisała niewiążące wspólne oświadczenia ze Stanami Zjednoczonymi, Norwegią i Kanadą oraz protokoły ustaleń z Egiptem/Izraelem i Azerbejdżanem. Jednakże pomimo podjętych przez Komisję działań, ze względu na jej ograniczone kompetencje w sprawach międzynarodowych i charakter podpisanych oświadczeń, jest mało prawdopodobne, by dzięki nim można było osiągnąć konkretne rezultaty, które poprawią bezpieczeństwo dostaw gazu w UE. Część działań, do których realizacji zobowiązano się w tych dokumentach, takich jak zamiar „wspólnego opracowania narzędzi [...] stabilizacji rynków energii” w porozumieniu z Norwegią lub utworzenie grupy roboczej UE–Kanada ds. LNG, w praktyce nie przyniosła oczekiwanych rezultatów.

69 Państwa członkowskie utrzymują dwustronne kontakty z krajami spoza UE będącymi producentami gazu. Zgodnie z [decyzją Rady \(UE\) 2017/684](#) w niektórych przypadkach muszą informować Komisję o podpisaniu wszelkich umów międzyrządowych dotyczących energii wynikających z tych kontaktów. W decyzji wprowadzono wymóg przeprowadzania przez Komisję oceny *ex ante* (przed podpisaniem) umów międzyrządowych dotyczących gazu i ropy naftowej, który ma zapewnić zgodność takich umów z prawem UE. Według jednego z instytutów zajmujących się monitorowaniem umów międzyrządowych w dziedzinie energii od początku kryzysu [państwa członkowskie i państwa spoza UE zawarły bardzo wiele różnego rodzaju porozumień](#). Komisja nie została poinformowana o żadnym z nich. Ponieważ nie są one publicznie dostępne, Komisji trudno jest stwierdzić, jakiego rodzaju porozumienia państwa członkowskie zawierają z państwami spoza UE, a zatem czy porozumienia te powinny być zgłaszane Komisji jako umowy międzyrządowe zgodnie z definicją zawartą w decyzji (UE) 2017/684.

Wnioski i zalecenia

70 Trybunał sformułował ogólny wniosek z kontroli: w unijnych ramach reagowania kryzysowego uwzględniono wszystkie aspekty dotyczące bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego (choć nierównomiernie), lecz w wielu przypadkach nie jest możliwe wykazanie, że ustanowione cele zostały osiągnięte. Struktura unijnego systemu bezpieczeństwa dostaw zachęcała do współpracy między państwami członkowskimi, ale nie pozwoliła na osiągnięcie niektórych kluczowych rezultatów. UE nadal pracuje nad ramami przystępności cenowej. W odpowiedzi na wykorzystywanie przez Rosję dostaw gazu jako broni UE przyjęła szereg środków krótkoterminowych, które stanowiły dla rynku wyraźne sygnały, że państwa członkowskie będą współpracować, aby sprostać temu wyzwaniu. Ze środków przyjętych przez UE nie zawsze wynikały jednak konkretne korzyści. Ponadto, jeżeli chodzi o bezpieczeństwo dostaw, UE znajduje się w nowej sytuacji, w której zależność od LNG jest większa oraz występuje konieczność dekarbonizacji zużycia gazu.

71 Niektóre strategie i działania UE wpłynęły pozytywnie na bezpieczeństwo dostaw gazu w UE. Było to przede wszystkim wprowadzenie wymogów dotyczących infrastruktury łączącej sieci gazowe państw członkowskich lub finansowania takiej infrastruktury, umożliwienie dwukierunkowego przepływu gazu (zwłaszcza z zachodu na wschód i ze wschodu na zachód) oraz wspieranie dywersyfikacji dostaw gazu. W unijnej polityce w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu znacznie wyraźniej sformułowano cele dotyczące dostępności niż te dotyczące przystępności cenowej. Kryzys zmusił UE do zwrócenia większej uwagi na kwestię przystępności cenowej w ramach dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu, a państwa członkowskie podjęły również szereg działań w celu rozwiązania problemu zbyt wysokich cen. Obecnie UE opracowuje ramy polityczne dotyczące przystępności cenowej gazu. W ramach tych nadal jednak w niewystarczającym stopniu uwzględniono potrzebę wyraźnego rozważenia i przeanalizowania przez UE czynników i wyzwań związanych z przystępnością cenową (zob. pkt [19–26](#)).

Zalecenie 1 – Ukończenie prac nad unijnymi ramami przystępności cenowej gazu

Komisja powinna w większym stopniu uwzględnić kwestię przystępności cenowej bezpieczeństwa dostaw gazu poprzez:

- a) zagwarantowanie, że w stosownych kluczowych dokumentach UE zostanie uwzględniona ocena przystępności cenowej gazu przeprowadzona na szczeblu UE;
- b) ocenienie w toku przeglądu rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu, czy możliwe jest włączenie kwestii ryzyka związanego z przystępnością cenową do krajowych ocen ryzyka sporządzanych zgodnie z tym rozporządzeniem;
- c) ocenienie, czy możliwa jest aktualizacja wymogów dotyczących sprawozdawczości państw członkowskich, tak aby przykładowo w planach KPEiK poza kwestią ubóstwa energetycznego zostały uwzględnione informacje dotyczące przystępności cenowej.

Termin realizacji: 2025 r.

72 Unijne ramy sprawozdawczości w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu dla państw członkowskich i regionalnych grup państw członkowskich stanowią podstawę do systematycznej analizy wielu czynników ryzyka, przyjęcia ewentualnych środków zapobiegawczych pozwalających uniknąć tego ryzyka oraz działań nadzwyczajnych podejmowanych w przypadku urzeczywistnienia się ryzyka. 18 państw członkowskich nie ukończyło jednak procesu sprawozdawczego w odniesieniu do planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, a dwa państwa nie przesłały żadnych informacji w rundzie sprawozdawczej w 2019 r., co wskazuje na brak efektywności i wątpliwą wartość dodaną tego procesu. Co prawda istnienie regionalnych grup ryzyka ułatwia współpracę, lecz Trybunał stwierdził, że nie osiągają one oczekiwanych rezultatów, a jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest nakładanie się działań między grupami. Istnienie części grup ryzyka straciło na aktualności w obecnej sytuacji, która zmieniła się w wyniku powstania nowych przepływów gazu w odpowiedzi na odcięcie gazu z Rosji. Świadczy to o tym, że chociaż ramy sprawozdawczości w zakresie bezpieczeństwa dostaw zachęcają państwa członkowskie do współpracy, to w niektórych kluczowych aspektach brakuje wartości dodanej i efektywności w dążeniu do deklarowanego celu, jakim jest wspieranie krajowych i regionalnych rozwiązań dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu. Większość państw członkowskich opowiada się za przeprowadzeniem przeglądu struktury krajowych i regionalnych obowiązków sprawozdawczych w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu. Należy też pamiętać o nierozwiązanym problemie dotyczącym zawierania umów

o solidarności, zarówno dwustronnych, jak i w ramach ogólnounijnego mechanizmu (pkt 27–44).

Zalecenie 2 – Optymalizacja procesu sprawozdawczości państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu

Aby doprowadzić do zidentyfikowania i rozwiązania najistotniejszych problemów związanych z bezpieczeństwem dostaw gazu w sposób spójny, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, Komisja powinna:

- a) ocenić, czy w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu możliwe jest uproszczenie wymogów dla państw członkowskich dotyczących sprawozdawczości w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu oraz procesu opracowywania i przedkładania głównych dokumentów (krajowych i wspólnych ocen ryzyka, planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej);
- b) intensywniej wspierać państwa członkowskie w procesie opracowywania kompletnych dokumentów i przedkładania ich w terminie, w szczególności poprzez zbadanie możliwości wprowadzenia cyfrowych narzędzi służących do prowadzenia sprawozdawczości i przeglądu.

Termin realizacji: 2025 r.

Zalecenie 3 – Zmiana struktury współpracy regionalnej

Komisja powinna dokonać przeglądu obecnej struktury współpracy regionalnej poprzez:

- a) dostosowanie konfiguracji do zmienionych okoliczności (zwiększenie masy LNG, mniejsza rola niektórych korytarzy dostaw gazociągami);
- b) ograniczenie nakładania się zakresów grup ryzyka oraz wyjaśnienie zadań i obowiązków w obrębie tych grup.

Termin realizacji: 2025 r.

73 Procedura wyboru projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania jest złożona i obejmuje trzy etapy. Na każdym etapie stosuje się inną metodykę, podejmuje odmienne kroki i angażuje wiele zainteresowanych stron. Zazwyczaj taka procedura prowadzi do nadania określonemu projektowi statusu PWZ, ponieważ taki projekt zapewnia najwięcej oczekiwanych korzyści. W 20% przypadków sytuacja przedstawiała się jednak odmiennie, ponieważ w wykazie w ramach danego celu wymieniono klastry konkurencyjnych lub potencjalnie konkurencyjnych PWZ, pozostawiając rynkowi decyzję co do tego, który z projektów ma zostać sfinansowany. Przy wyborze projektów PWZ należy uwzględnić kwestię bezpieczeństwa dostaw, lecz Komisja nie jest w stanie przedstawić ostatecznych rezultatów wszystkich 291 projektów PWZ o tematyce gazowej. Z powodu braku kompletnych informacji na temat rezultatów projektów trudniejsze jest ocenienie stopnia realizacji PWZ oraz wartości dodanej tego rodzaju projektów. Dalsze projekty PWZ dotyczące gazu nie będą realizowane (oprócz dwóch wyjątków – projektów dotyczących przyłączenia Malty i Cypru do sieci UE). Podobne nieprawidłowości mogą jednak pojawić się przy projektach PWZ dotyczących wodoru, ponieważ ich wyboru dokonuje się według tej samej procedury. W kontekście unijnego celu neutralności emisyjnej i dalszego zapotrzebowania na gaz ziemny w przyszłości, Trybunał stwierdził, że niewystarczający postęp w zakresie CCUS może stanowić wyzwanie dla długoterminowego bezpieczeństwa dostaw gazu wobec celów klimatycznych UE (pkt 45–52).

Zalecenie 4 – Poprawa przejrzystości procesu realizacji PWZ

Po konsultacjach z państwami członkowskimi, ENTSOG i promotorami Komisja powinna poprawić przejrzystość i jasność danych dotyczących wyników projektów PWZ, tak aby uwzględnić w nich informacje na temat byłych PWZ, kosztów projektów i połączonych PWZ. Zmiany takie należy wprowadzić na platformie przejrzystości PWZ lub na stronie internetowej europa.eu. Powinny one obejmować wszystkie przyszłe wykazy PWZ.

Termin realizacji: 2025 r.

74 W latach 2022–2023 UE przyjęła wiele środków nadzwyczajnych, głównie na podstawie art. 122 TFUE, wysyłając w ten sposób wyraźne sygnały dla rynku, że państwa członkowskie będą współpracować, aby stawić czoła wyzwaniu, jakim jest wykorzystywanie przez Rosję gazu jako broni, i aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw. Nie zawsze można było określić oddziaływanie tych środków w odniesieniu do ich wyznaczonych celów ze względu na inne czynniki wpływające na wyniki lub ze względu na brak dowodów. Osiągnięto cel polegający na zmniejszeniu zapotrzebowania na gaz

o 15% (w porównaniu ze średnią z 5 lat), co przyczyniło się do przywrócenia pewności na rynku, chociaż już wcześniej zapotrzebowanie malało z powodu wysokich cen. Oceniając skuteczność tego środka, trudno jest określić względny wpływ środków przyjętych przez państwa członkowskie w porównaniu z innymi czynnikami pozostającymi poza ich kontrolą (np. wysokimi cenami gazu, tłumieniem popytu, ciepłą pogodą) (zob. pkt 54–56).

75 UE wprowadziła również obowiązek napełniania magazynów gazu, najpierw w zakresie 80% do listopada 2022 r., a następnie – 90% do listopada każdego roku do 2025 r. Osiągnięcie tych celów przyczyniło się do pewności na rynku i zapewnienia bezpieczeństwa dostaw w czasach kryzysu. Nie stanowi jednak znaczącego odstępstwa od dotychczasowej praktyki i odzwierciedla średni poziom napełnienia magazynów w UE przed kryzysem (zob. pkt 57–59).

76 UE przyjęła środki mające na celu ograniczenie hurtowych cen gazu przekraczających pułap cenowy obliczony zgodnie z przepisami rozporządzenia (UE) 2022/2578 w przypadku niektórych rodzajów kontraktów, starając się skorygować to, co uznaje za zakłócenia w funkcjonowaniu rynku. Ceny gazu kształtowały się jednak znacznie poniżej pułapu, w związku z czym pułap nie obowiązywał i nie można ocenić jego skuteczności. Trybunał stwierdził, że istnieje ryzyko związane z potencjalnym uruchomieniem pułapu cen gazu. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych ostrzegł, że handel gazem może przenieść się poza UE, jeżeli ceny zbliżą się do wysokości pułapu, a to stanowiłoby ryzyko dla prawidłowego funkcjonowania rynku. W przypadku gdy wystąpią znaczne niedobory gazu – co z kolei doprowadziłoby do skoku cenowego – Komisja jest uprawniona do zawieszenia pułapu cenowego (pkt 60–61).

77 Alternatywnym kanałem zakupu i sprzedaży gazu jest AggregateEU, narzędzie stworzone przez Komisję dla nabywców i sprzedawców gazu służące do nawiązywania kontaktów. Wzbudziło ono zainteresowanie mniejszych podmiotów, które Komisja zamierza wspierać. Trybunał nie mógł jednak wykazać wartości dodanej mechanizmu w porównaniu z innymi istniejącymi platformami obrotu ani określić, jakim zakłóceniom na rynku narzędzie AggregateEU miałyby zaradzić. Ponadto Komisja nie może wykazać, że osiągnięto inne zadeklarowane cele, ponieważ nie jest w stanie uzyskać informacji na temat porozumień faktycznie zawartych w następstwie otrzymania ofert za pośrednictwem platformy. Trybunał stwierdził też, że wysiłki Komisji na rzecz koordynacji działań UE i negocjacji z zewnętrznymi dostawcami surowca nie mogą przynieść rezultatów, ponieważ brakuje jej narzędzi i kompetencji prawnych (pkt 62–69).

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Joëlle Elvinger, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 15 maja 2024 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes







Załączniki

Załącznik I – Finansowanie w ramach instrumentu „Łącząc Europę” na rzecz realizacji projektów PWZ

Nazwa wniosku	Wykaz projektów PWZ	Państwo członkowskie	Finansowanie z instrumentu „Łącząc Europę” (w mln EUR)
PWZ Połączenie lądowe w południowo-zachodniej Szkocji między Cluden a zatoką Brighthouse (Zjednoczone Królestwo)	1	Zjednoczone Królestwo	34,8
Budowa gazociągu przesyłowego Kłajpeda–Kursėnai	1	Litwa	28,6
Budowa gazowego połączenia międzysystemowego Polska–Litwa (GIPL), w tym infrastruktury wspierającej	1	Polska, Litwa	295,4
Połączenie międzysystemowe Polska–Republika Czeska [projekt obecnie znany jako Stork II]: Libhořt-Hat (CZ-PL) – Kędzierzyn (PL)	1	Polska, Czechy	62,7
Odwrócony przepływ w ramach TENP – roboty budowlane	1	DE	8,7
Rozwój krajowego systemu przesyłu gazu w kierunku Bułgaria–Rumunia–Węgry–Austria na terytorium Rumunii – realizacja robót, etap 1	1	Rumunia	179,3
Roboty w zakresie połączeń bałtyckich	2	Finlandia, Estonia	187,5
Wzmocnienie gazowego połączenia międzysystemowego Estonia–Łotwa (wzmocnienie Estonia–Łotwa)	2	Estonia	18,6
Roboty budowlane w zakresie gazowego połączenia międzysystemowego Polska–Słowacja	2	Słowacja, Polska	134,6
Budowa terminalu LNG na wyspie Krk	2	Chorwacja	82,5
Gazociąg LNG Omišalj–Zlobin–Bosiljevo–Sisak–Kozarac–Slobodnica – etap I robót	2	Chorwacja	16,4
Usunięcie wewnętrznych wąskich gardeł w celu zakończenia izolacji i umożliwienia przesyłu gazu ziemnego ze wschodniej części Morza Śródziemnego (CyprusGas2EU)	2	Cypr	101,3
Roboty budowlane związane z renowacją, modernizacją i rozbudową bułgarskiego systemu przesyłowego – etap 2	3	Bułgaria	27,1

Nazwa wniosku	Wykaz projektów PWZ	Państwo członkowskie	Finansowanie z instrumentu „Łącząc Europę” (w mln EUR)
Rozbudowa podziemnych magazynów gazu w Inčukalns	3	Łotwa	44
Roboty budowlane związane z klastrem infrastruktury PWZ 8.3	3	Polska, Dania	214,9
Roboty budowlane w zakresie wzmocnienia połączenia międzysystemowego Łotwa–Litwa	3	Łotwa, Litwa	4,8
Gazowe połączenie międzysystemowe Bułgaria–Serbia (IBS) – roboty budowlane	4	Bułgaria	44,5
Rozbudowa podziemnego magazynu gazu Chiren (Bułgaria) – roboty budowlane	4	Bułgaria	77,9
Dzienne zwiększenie zdolności odbioru – PMG Bilciurești	5	Rumunia	38

Załącznik II – Mapa PWZ dotyczących gazu, które uzyskały finansowanie w ramach instrumentu „Łącząc Europę” na budowę

- | | | |
|--|---|---|
|  Terminal LNG |  Odwrócony przepływ gazu |  Węzeł gazowy |
|  Podziemny magazyn gazu |  Tłocznia gazu |  Gazociąg |



Źródło: Komisja Europejska.

Wykaz akronimów

CCUS – wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla

CEF – instrument „Łącząc Europę”

ENTSO – europejska sieć operatorów systemów przesyłowych gazu

KPEiK – krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu

LNG – skroplony gaz ziemny

MAE – Międzynarodowa Agencja Energetyczna

MWh – megawatogodzina

PWZ – projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania

TEN-E – transeuropejskie sieci energetyczne

TTF – instrument transferu tytułów

Glosariusz

Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki – agencja UE, która ściśle współpracuje z organami regulacji energetyki państw członkowskich w celu wspierania skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego.

Analiza kosztów i korzyści – porównanie szacowanych kosztów proponowanego rozwiązania z korzyściami, jakie ma ono przynieść.

Bezpieczeństwo dostaw – niezakłócona dostępność zasobów po przystępnej cenie.

Europejska Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych Gazu – stowarzyszenie promujące współpracę między operatorami systemów przesyłowych gazu w państwach członkowskich UE i innych krajach podłączonych do sieci.

Instrument „Łącząc Europę” – instrument unijny służący do udzielania pomocy finansowej na rzecz budowy trwałych i wzajemnie powiązanych elementów infrastruktury w sektorach energii, transportu i technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Operator systemu przesyłowego – organizacja odpowiedzialna za krajowy lub regionalny przesył energii.

Projekt stanowiący przedmiot wspólnego zainteresowania – transgraniczny projekt infrastrukturalny realizowany przez co najmniej dwa państwa UE w ramach sieci transeuropejskiej.

Skroplony gaz ziemny – gaz ziemny przetworzony na postać ciekłą w celu magazynowania lub transportu.

Tłumienie popytu – długoterminowy spadek zapotrzebowania na gaz lub inne towary w odpowiedzi na utrzymujące się wysokie ceny lub ograniczone dostawy.

Odpowiedzi Komisji

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę takie kryteria jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, zajmującą się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Joëlle Elvinger. Kontrolą kierował członek Trybunału João Leão, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Paula Betencourt, attaché; Florence Fornaroli, kierowniczka; Nicholas Edwards, koordynator zadania oraz kontrolerzy: Greta Kapustaite, Lorenzo Pirelli, Michał Szwed i Jonas Kathage. Wsparcie językowe zapewniły Agata Sylwestrzak, Paola Magnanelli i Janina Schmidt Maximo. Wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych zapewniła Giuliana Lucchese.



Od lewej: Giuliana Lucchese, Michał Szwed, Paola Magnanelli, Nicholas Edwards, João Leão, Paula Betencourt, Florence Fornaroli, Greta Kapustaite, Lorenzo Pirelli.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska 2024

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przestania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Rys. 8 – ikony: rysunki zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-2249-9	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/037803	QJ-AB-24-010-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2264-2	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/095898	QJ-AB-24-010-PL-N

Międzynarodowa Agencja Energetyczna (MAE) definiuje bezpieczeństwo energetyczne jako „nieprzerwaną dostępność źródeł energii po rozsądnej cenie”. W wyniku agresji Rosji na Ukrainę doszło do kryzysu dostaw gazu i kryzysu cenowego w UE. Kryzysy te stanowiły test dla ram polityki unijnej dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu. Doprowadziły też do wprowadzenia na poziomie UE szeregu tymczasowych rozwiązań mających zapewnić bezpieczeństwo dostaw w czasie, gdy UE dywersyfikowała źródła tych dostaw, odchodząc od gazu rurociągowego z Rosji na rzecz skroplonego gazu ziemnego. Trybunał stwierdził, że przepisy unijne zapewniają bezpieczne dostawy gazu, lecz poziom tego bezpieczeństwa nie jest jednorodny, a ponadto często nie jest możliwe wykazanie, że cele ustanowione w ramach reagowania kryzysowego zostały osiągnięte. Na podstawie swoich ustaleń Trybunał zaleca, aby Komisja:

- ukończyła prace nad ramami przystępności cenowej gazu;
- zoptymalizowała proces prowadzenia przez państwa członkowskie sprawozdawczości na temat bezpieczeństwa dostaw gazu oraz zmieniła strukturę współpracy regionalnej;
- poprawiła przejrzystość procesu realizacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors