

Bruksela, 29 września 2025 r.
(OR. en)

13340/25

ENER 469

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	29 września 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2025) 539 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO Przegląd stosowania rozporządzenia (UE) 2019/941

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 539 final.

Załącznik: COM(2025) 539 final



Bruksela, dnia 29.9.2025 r.
COM(2025) 539 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Przegląd stosowania rozporządzenia (UE) 2019/941

1. Wprowadzenie

Rozporządzenie (UE) 2019/941 w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej (zwane dalej „rozporządzeniem”) przyjęto w 2019 r. jako część pakietu „Czysta energia” w celu dopilnowania, aby wszystkie państwa członkowskie były wyposażone w odpowiednie narzędzia służące zapobieganiu sytuacjom kryzysu elektroenergetycznego, przygotowaniu się na nie i zarządzaniu nimi w duchu solidarności i przejrzystości, z poszanowaniem wymogów konkurencyjnego rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Rozporządzenie przyjęto w kontekście trwającej głębokiej transformacji rynków energii elektrycznej UE, charakteryzującej się większym stopniem decentralizacji rynków, większą liczbą podmiotów, wyższym udziałem energii ze źródeł odnawialnych oraz lepiej połączonymi rynkami energii elektrycznej, co wymaga bardziej skoordynowanych środków w zakresie bezpieczeństwa dostaw.

Celem rozporządzenia było sprostanie tym wyzwaniom za pomocą różnych środków, które obejmują: 1) ustalanie regionalnych i krajowych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego, 2) ocenę ryzyka odnośnie do kwestii własności infrastruktury mającej znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, 3) ocenę wystarczalności w perspektywie krótkoterminowej i sezonowej, 4) plany gotowości na wypadek zagrożeń, 5) środki regionalne i dwustronne na rzecz współpracy w zakresie zapobiegania kryzysom lub zarządzania nimi, 6) testy. W niniejszym sprawozdaniu oceniono stosowanie takich środków na podstawie doświadczeń zebranych w wyniku wdrożenia¹ rozporządzenia oraz zgodnie z jego art. 18 ust. 4, który wymaga sporządzenia tego sprawozdania do 1 września 2025 r.

Komisja przygotowuje równocześnie ocenę adekwatności dotyczącą spójności i synergii między rozporządzeniem a rozporządzeniem (UE) 2017/1938 w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Niniejsze sprawozdanie, sprawozdanie z oceny adekwatności, a także zbliżająca się ocena skutków przygotowują grunt pod przegląd unijnych ram bezpieczeństwa energetycznego, który zapowiedziano w planie działania na rzecz przystępnej cenowo energii² oraz w europejskiej strategii na rzecz unii gotowości³. Przegląd przyczyni się również do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej na szczeblu Unii, ze szczególnym uwzględnieniem integracji systemów oraz pojawiających się zagrożeń (np. skutków zmiany klimatu, zagrożeń hybrydowych itp.).

2. Analiza stosowania przepisów zawartych w rozporządzeniu

2.1 Ustalanie regionalnych i krajowych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego

¹ Niniejsze sprawozdanie sporządzono, zanim dostępne były wnioski zespołu ekspertów, który ENTSO energii elektrycznej powołała w celu zbadania zaniku zasilania w systemach elektroenergetycznych Hiszpanii i Portugalii, do którego doszło 28 kwietnia 2025 r. W związku z tym wnioski takie nie zostały uwzględnione w niniejszym sprawozdaniu.

² COM(2025) 79 final.

³ JOIN(2025) 130 final.

Europejska sieć operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej (ENTSO energii elektrycznej) musi co cztery lata ustalać najistotniejsze regionalne⁴ scenariusze kryzysu elektroenergetycznego w odniesieniu do wystarczalności systemu, jego bezpieczeństwa i bezpieczeństwa paliwowego, w ścisłej współpracy z szeregiem zainteresowanych stron⁵ (art. 6). Ustalanie odbywa się zgodnie z metodą, którą opracowuje ENTSO energii elektrycznej, a zatwierdza Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER)⁶ (art. 5). Scenariusze regionalne stanowią dla państw członkowskich podstawę do późniejszego ustalania krajowych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego (art. 7). Oba rodzaje scenariuszy stanowią podstawę opracowania solidnych środków zapobiegawczych i łagodzących.

Pierwszą ocenę regionalnych scenariuszy kryzysu przeprowadziła ENTSO energii elektrycznej we wrześniu 2020 r. W planach gotowości na wypadek zagrożeń (zwanych dalej „planami”), które przedłożono Komisji w 2022 r., państwa członkowskie zachowały jedynie scenariusze regionalne istotne dla nich i w stosownych przypadkach dodały konkretne scenariusze (np. scenariusz *Dunkelflaute* dla Niderlandów). Na podstawie doświadczeń zdobytych w trakcie pierwszego ustalania scenariuszy oraz opracowywania pierwszego zestawu planów i zalecenia Grupy Koordynacyjnej ds. Energii Elektrycznej⁷ ENTSO energii elektrycznej w ścisłej współpracy z ACER i Komisją zmieniła metodę. Ta zmieniona metoda⁸ została zatwierdzona przez ACER w 2024 r. i wykorzystana do drugiego ustalania regionalnych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego, które zakończono we wrześniu 2024 r. Udoskonalenia metody obejmują ulepszony opis scenariuszy regionalnych, obowiązkowe symulacje rosnącej liczby scenariuszy o zwiększonym poziomie dotkliwości, nowe podejście odgórne w celu zapewnienia szerokiego wymiaru regionalnego od wczesnych etapów procesu ustalania oraz stałą współpracę z zainteresowanymi stronami.

Po raz pierwszy ustalono zestaw konkretnych scenariuszy regionalnych, na których można oprzeć prace nad środkami, a tym samym **zapewnić pewien stopień spójności między państwami członkowskimi**. Jest to ważny etap, podczas którego operatorzy systemów przesyłowych (OSP) i organy krajowe zgromadzili się w celu rozważenia scenariuszy ryzyka wykraczających poza granice krajowe, biorąc pod uwagę regionalny wymiar niektórych rodzajów ryzyka (np. gorące lata, co obejmuje fale upałów, pożary lasów, susze) oraz zwiększony poziom połączeń międzysystemowych systemu elektroenergetycznego.

Pomimo już osiągniętych usprawnień istnieją jednak pewne utrzymujące się słabe strony. Po pierwsze, **opis scenariuszy ryzyka w większości planów krajowych był dość powierzchowny i niewystarczający** do zrozumienia konkretnych skutków tego ryzyka. Tak było w przypadku scenariuszy dotyczących celowych ataków, ekstremalnych zdarzeń

⁴ Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej region oznacza grupę państw członkowskich, których operatorzy systemów przesyłowych przypisani są do jednego regionalnego centrum koordynacyjnego.

⁵ Grupa Koordynacyjna ds. Energii Elektrycznej (grupa ekspertów złożona z państw członkowskich, ACER i ENTSO energii elektrycznej), regionalne centra koordynacyjne i organy publiczne w państwach członkowskich.

⁶ [Decyzja ACER z 6 marca 2020 r.](#)

⁷ Zalecenie wydane przez Grupę Koordynacyjną ds. Energii Elektrycznej na podstawie art. 6 ust. 2 rozporządzenia.

⁸ [Decyzja ACER nr 02/2024 z dnia 8 marca 2024 r.](#)

pogodowych i przystosowania się do zmiany klimatu. Na przykład – a w szczególności w odniesieniu do scenariuszy związanych z cyberbezpieczeństwem – Komisja wystąpiła o więcej szczegółowych informacji na temat wymogów w zakresie cyberbezpieczeństwa, procedur dotyczących incydentów i odpowiednich podmiotów. Po drugie, **nie było konkretnych informacji pozwalających określić ilościowo potencjalne skutki uboczne kryzysu gazowego dla sektora energii elektrycznej**, tak aby określić potrzebę potencjalnych (regionalnych) środków zapobiegawczych, nawet w świetle dramatycznych zmian wynikających z pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę. W rzeczywistości niektóre państwa członkowskie musiały przeprowadzić scenariusze *ad hoc* lub testy warunków skrajnych, aby zrozumieć zakres skutków takiego zdarzenia. Aby zaradzić tej sytuacji, Komisja zwróciła się do państw członkowskich o pogłębienie analizy scenariuszy w celu uwzględnienia ryzyka geopolitycznego, zależności od paliw importowanych i innych łańcuchów dostaw z państw trzecich oraz skutków ubocznych z innych sektorów dla energii elektrycznej⁹, ¹⁰. Po trzecie, w celu wsparcia procesu decyzyjnego rządów ENTSO energii elektrycznej oszacowała przed zimą 2022–2023 krytyczne ilości gazu niezbędne do funkcjonowania sektora energii elektrycznej zimą. Pomimo tych doraźnych rozwiązań świadczy to o zasadniczym niedociągnięciu w podstawowym elemencie logiki gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej, która to logika wymaga bardziej konkretnych i operacyjnych przepisów oraz dalszych refleksji na temat wpływu zależności od importowanych paliw kopalnych.

Inne kwestie dotyczą **ograniczonego uwzględnienia działań zapobiegawczych i łagodzących** w symulacjach scenariuszy, co może prowadzić do wyników poważniejszych niż można racjonalnie oczekiwać w praktyce. W związku z tym scenariusze regionalne mogą przynosić bardziej dramatyczne wyniki niż scenariusze krajowe. Ponadto związek z opracowanymi przez ENTSO gazu scenariuszami dotyczącymi zakłóceń w dostawach gazu ziemnego i infrastrukturze jest słaby, co prowadzi do ogólnego wniosku, że **spójność i koordynacja między sektorami są ograniczone** pomimo przepisów rozporządzenia.

Jeżeli chodzi o przystosowanie się do zmiany klimatu, powszechnym problemem był brak uwzględnienia ryzyka związanego z klimatem i narażenia na to ryzyko w scenariuszach, które mogłyby pomóc w opracowaniu środków zapobiegawczych w celu zmniejszenia narażenia na to ryzyko. Poza nielicznymi wyjątkami w planach brakowało jasnego wskazania, w jaki sposób przyszły rozwój sieci pomoże poradzić sobie z konsekwencjami tego ryzyka (zob. również sekcja 2.4). Ponadto **należy znaleźć równowagę pod względem sposobu włączenia wymiaru krajowego do symulacji** w celu uzupełnienia analizy regionalnej. W przypadku gdy wymiar krajowy jest ograniczony, skutki niektórych rodzajów ryzyka mogą być niedoszacowane (np. pożary środowiskowe), ale tam, gdzie wymiar ten jest zbyt widoczny, istnieje ryzyko, że oceny będą zbyt fragmentaryczne i nadmiernie ukierunkowane na poszczególne kraje. Jest to problem, którego nie rozwiązało zaangażowanie regionalnych centrów koordynacyjnych.

⁹ Na przykład wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną do celów grzewczych w przypadku braku innych paliw.

¹⁰ Wnioski Komisji były częścią niewiążących opinii Komisji wydanych zgodnie z art. 13 ust. 2 rozporządzenia.

2.2 Ryzyko odnośnie do kwestii własności infrastruktury mającej znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej

W terminie czterech miesięcy od ustalenia regionalnych scenariuszy kryzysu państwa członkowskie muszą zidentyfikować wszelkie ryzyko odnośnie do kwestii własności infrastruktury mającej znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej oraz poinformować¹¹ o tym ryzyku Komisję i Grupę Koordynacyjną ds. Energii Elektrycznej (ECG) (art. 7 ust. 4 i motyw 17). W stosownych przypadkach państwa członkowskie muszą również wskazać wszelkie odpowiednie środki zapobiegawcze lub łagodzące.

Państwa członkowskie zgłosiły swoje pierwsze oceny takiego ryzyka w styczniu 2021 r. Oceny te koncentrowały się w dużej mierze na infrastrukturze przesyłowej, która w wielu przypadkach jest własnością państwa lub podmiotów, w których państwo posiada udział większościowy. Niewiele państw członkowskich ustaliło potencjalne ryzyko odnośnie do kwestii własności, które uznano za mało prawdopodobne. Ponadto większość państw członkowskich wprowadziła środki zapobiegawcze i środki gotowości, takie jak mechanizmy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych lub szczególne procedury regulujące przeniesienie praw własności. Ocenę przeprowadzono ponownie w styczniu 2025 r. z podobnymi wynikami.

Przepis ten po raz pierwszy doprowadził do specjalnej oceny ryzyka związanego z kwestią własności. **Skupiono się jednak niemal wyłącznie na sieciach przesyłowych i systemach dystrybucyjnych. Inne istotne aktywa takie jak aktywa wytwórcze zazwyczaj nie były brane pod uwagę** (z kilkoma wyjątkami), nawet jeżeli przedsiębiorstwa państwowe z państw trzecich posiadają udziały w aktywach wytwórczych. Oznacza to również, że nie uwzględniono ryzyka międzysektorowego, np. związanego z kwestią własności odpowiedniej infrastruktury w sektorze gazu. Jest to obszar, w którym konieczna jest poprawa.

2.3 Oceny wystarczalności w perspektywie sezonowej i krótkoterminowej

ENTSO energii elektrycznej musi przeprowadzać oceny wystarczalności w perspektywie sezonowej na poziomie Unii przed każdą zimą i każdym latem oraz publikować je, odpowiednio, do 1 grudnia i do 1 czerwca. Chociaż obowiązek ten nie jest nowy¹², oceny te należy przeprowadzać przy użyciu nowej wspólnej metody (art. 8). Metodę tę należy stosować na potrzeby wszystkich ocen wystarczalności w perspektywie krótkoterminowej, niezależnie od tego, czy są one przeprowadzane na szczeblu krajowym, regionalnym czy unijnym.

Metoda dokonywania ocen wystarczalności w perspektywie krótkoterminowej i sezonowej została zatwierdzona przez ACER w marcu 2020 r. na wniosek ENTSO energii elektrycznej i od tego czasu jest stosowana przez ENTSO energii elektrycznej do przygotowania „prognozy zimowej” i „prognozy letniej”. Oceny te stały się bardzo istotnym narzędziem

¹¹ Większość państw członkowskich (24) i Irlandia Północna przekazały takie informacje w okresie od IV kw. 2020 r. do I kw. 2021 r. Malta i Łotwa przekazały takie informacje ECG w czerwcu 2021 r. w następstwie procedury EU Pilot. Grecja przekazała takie informacje ECG w czerwcu 2022 r. w następstwie wezwania do usunięcia uchybienia.

¹² W art. 106 ust. 1 i 2 rozporządzenia (UE) 2017/1485 zobowiązano OSP do wnoszenia wkładu w ogólnoeuropejskie roczne letnie i zimowe prognozy przez analizę wystarczalności obszaru regulacyjnego, natomiast w art. 8 ust. 3 lit. f) rozporządzenia (WE) nr 714/2009 (uchylonego) do zadań ENTSO energii elektrycznej zaliczono „coroczne letnie i zimowe prognozy wystarczalności mocy wytwórczych”.

w przygotowaniach do każdego sezonu, a zwłaszcza w sytuacjach, w których ryzyko dotyczyło kilku państw członkowskich jednocześnie, np. brak dostępnych mocy wytwórczych w krajach tradycyjnie eksportujących energię. Ponadto od czasu pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę przyjęcie prognoz zimowych przyspieszono, przenosząc je na listopad, a poprzedzające to przyjęcie dyskusje na forum ECG na temat zaobserwowanych tendencji i wstępnych wniosków prowadzone są już również w październiku, aby zapewnić więcej czasu na przyjęcie środków zapobiegawczych przed zimą.

Nadal jednak istnieje pole do poprawy, na przykład w odniesieniu do uwzględnienia skutków ubocznych z innych sektorów. Obliczanie krytycznych ilości gazu (zob. sekcja 2.1) było przydatne i pozostało w kolejnych prognozach zimowych, ale wskazuje na **potrzebę dalszej integracji między gazem a energią elektryczną** w kontekście rosnącego udziału produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i stopniowego wycofywania gazu ziemnego, a także ewentualnej integracji między innymi sektorami w przyszłości (np. sektorem wodoru). Niektóre państwa członkowskie apelowały ponadto o uwzględnienie wyników oceny zimowej ENTSO gazu w prognozie zimowej dotyczącej energii elektrycznej, a także o większą integrację i współpracę między obiema ENTSO.

Jeżeli chodzi o ocenę wystarczalności w perspektywie krótkoterminowej, wszystkie regionalne centra koordynacyjne już ją wdrożyły i dysponują narzędziem do ogólnoeuropejskiej oceny wystarczalności w perspektywie krótkoterminowej. Ocena wystarczalności w perspektywie krótkoterminowej jest ważna dla orientacji sytuacyjnej i dla zarządzania potencjalnym ograniczeniem w okresie kolejnego tygodnia (następnych siedmiu dni), a zatem przy rozważaniu wystarczalności (tj. tego, czy państwo jest w stanie zaspokoić swoje zapotrzebowanie w drodze wytwarzania i wymiany energii) jest istotnym wskaźnikiem tego, czy w najbliższym czasie można się spodziewać kryzysu elektroenergetycznego w państwach członkowskich. Podejście to nie obejmuje jednak przepływów mocy i analizy bezpieczeństwa systemu, np. identyfikacji niewydajnych elementów systemu, które mogą zostać przeciążone i spowodować zdarzenia kaskadowe poza kontrolą (N-k). Analiza bezpieczeństwa może zapewnić dodatkowy wymiar bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. W związku z tym niektóre państwa członkowskie wskazały na potrzebę uwzględnienia w tej analizie infrastruktury przesyłowej, obecnie nieuwzględnianej w ocenach, ponieważ w przypadku nadchodzącego kryzysu mogłoby to zapewnić przegląd potencjalnych przeciążonych stref, które utrudniają przepływ energii tam, gdzie jest ona potrzebna.

2.4 Plany gotowości na wypadek zagrożeń

Na podstawie regionalnych i krajowych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego państwa członkowskie muszą przyjmować i aktualizować co cztery lata krajowe plany gotowości na wypadek zagrożeń („plany”) po konsultacji z odpowiednimi zainteresowanymi stronami i organami krajowymi. Aby zapewnić spójność planów, przed ich przyjęciem państwa członkowskie muszą przedłożyć projekty swoich planów do konsultacji odpowiednim państwom członkowskim w swoim regionie, innym odpowiednim bezpośrednio połączonym

państwom członkowskim i ECG (art. 10). W art. 11 i 12 opisano obowiązkową zawartość planów, natomiast wzór planu przedstawiono w załączniku¹³.

Właściwe organy krajowe przyjęły swoje plany i powiadomiły o nich Komisję w 2022 r.¹⁴ po przeprowadzeniu obowiązkowych konsultacji. Komisja oceniła te plany. Chociaż wiele z nich zawierało dość obszerny opis ram krajowych, Komisja wydała opinie¹⁵ wskazujące na **brak zgodności z przepisami rozporządzenia** i wniosła o wprowadzenie zmian. We wniosku o wprowadzenie zmian, biorąc pod uwagę okoliczności związane z pełnoskalową inwazją Rosji na Ukrainę, Komisja zwróciła się do państw członkowskich, aby w trybie priorytetowym: (i) zaktualizowały plany z pragmatycznym uwzględnieniem skutków niedoboru importowanych paliw kopalnych (z Rosji), np. przestawienia się na inne rodzaje paliwa, wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną w przypadku niedoboru innych paliw do ogrzewania, (ii) przeprowadziły test planu przed zimą; (iii) opracowały przepisy dotyczące solidarności (zob. sekcja 2.7) oraz (iv) pogłębiły ocenę scenariuszy kryzysu (zob. sekcja 2.2).

Inne wspólne wnioski Komisji dotyczą:

- ograniczonego **opisu krajowych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego** (zob. sekcja 2.1);
- **definicji kryzysu elektroenergetycznego**, ponieważ jest ona niezbędna dla zainteresowanych stron i innych państw, gdyż pozwala przewidzieć, kiedy może zostać ogłoszony stan wyjątkowy, a co ważniejsze, kiedy zostaną zastosowane środki nierynkowe;
- **obowiązkowych testów reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych** (zob. sekcja 2.8),
- informacji dotyczących obowiązkowych **konsultacji z zainteresowanymi stronami** przed sporządzeniem planu (art. 10 ust. 1 rozporządzenia);
- **dalszych informacji na temat niektórych środków krajowych**, w tym procedur, czynników uruchamiających i warunków ich stosowania, w szczególności w odniesieniu do środków nierynkowych, które mają zostać uruchomione w przypadku kryzysu elektroenergetycznego (tylko w ostateczności i w sposób nieprowadzący do zakłóceń);
- **planów rozwoju przyszłych sieci**, które pomogą radzić sobie z ustalonym ryzykiem,
- mechanizmów wykorzystywanych do **informowania opinii publicznej o kryzysach elektroenergetycznych**;
- mechanizmów **współpracy i koordynacji z państwami członkowskimi spoza danego regionu** lub z państwami trzecimi.

¹³ Główne rozdziały planów są następujące: (i) streszczenie scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego, (ii) role i obowiązki właściwego organu, (iii) procedury i środki, jakie mają być stosowane w sytuacjach kryzysów elektroenergetycznych, (iv) koordynator ds. sytuacji kryzysowych oraz informacje na temat (v) konsultacji z zainteresowanymi stronami w trakcie przygotowywania planów oraz (vi) testów reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych, które to testy właściwe organy mają regularnie organizować.

¹⁴ Do 5 stycznia 2022 r. tylko 14 państw członkowskich przedłożyło swoje plany. 9 kolejnych zgłoszono do końca kwietnia 2022 r., a ostatni plan został zgłoszony w grudniu 2022 r. po przeprowadzeniu przez Komisję szeregu działań w zakresie egzekwowania przepisów.

¹⁵ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/security-electricity-supply/risk-preparedness-plans-electricity-sector-national-competent-authorities-and-commissions-opinions_en

Plany stanowią podstawę rozporządzenia. Zapewniają one przejrzystość i umożliwiają koordynację środków we wszystkich regionach. ENTSO energii elektrycznej w istocie stwierdziła w swojej prognozie na zimę 2022/2023¹⁶, że współpraca transgraniczna i ścisła koordynacja na wszystkich szczeblach będą miały kluczowe znaczenie podczas tej zimy dla dopilnowania, aby w europejskim systemie energetycznym zachowano równowagę między podażą a popytem, i odniosła się konkretnie do wymiany informacji na temat planów gotowości na wypadek zagrożeń.

Nadal jednak istnieje pole do poprawy. Ponieważ scenariusze nie zostały szczegółowo opisane, nie można stwierdzić, czy w planach uwzględniono i przyjęto wszystkie odpowiednie środki mające przeciwdziałać ustalonemu ryzyku. Powiązanie międzysektorowe również pozostaje słabe i wątpliwe jest, czy w szeregu planów przyjęto podejście przyszłościowe, o czym świadczy ograniczone uwzględnienie przyszłego rozwoju sieci.

Pod względem proceduralnym **przepisy można uznać za niepotrzebnie uciążliwe**, zarówno w odniesieniu do przyjmowania planów, ich oceny przez Komisję, jak i odpowiedzi na wniosek Komisji o wprowadzenie zmian, o czym świadczyły liczne opóźnienia pomimo działań w zakresie egzekwowania przepisów. Ponadto, chociaż większość państw członkowskich ujęła w swoich planach więcej szczegółowych informacji zgodnie z zaleceniami Komisji, nie wszystkie kwestie uwzględniono, co wykazuje na ograniczoną skuteczność przekazywania informacji zwrotnych. Skuteczność procesu administracyjnego związanego z planami gotowości na wypadek zagrożeń omówiono szerzej w sprawozdaniu z oceny adekwatności.

2.5 Regionalne i dwustronne środki współpracy w zakresie zapobiegania kryzysom lub zarządzania nimi

W rozporządzeniu ustanowiono nowy mechanizm umożliwiający państwom członkowskim współpracę w duchu solidarności w celu zapobiegania kryzysom lub zarządzania nimi (art. 15). Jeżeli państwa członkowskie dysponują niezbędnymi możliwościami technicznymi, muszą udzielać sobie wzajemnie pomocy za pośrednictwem środków „regionalnych” lub „dwustronnych”¹⁷, których ostatecznym celem jest ochrona bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa osobistego. Państwa członkowskie muszą uprzednio dokonać uzgodnień technicznych, prawnych i finansowych niezbędnych do realizacji takich środków regionalnych lub dwustronnych, w tym w odniesieniu do godziwej rekompensaty. Następnie każde państwo członkowskie musi wdrożyć i opisać w swoim planie środki krajowe zapewniające faktyczne wdrożenie i egzekwowanie środków solidarnościowych. Komisja przekazała państwom członkowskim wytyczne¹⁸ dotyczące kluczowych elementów godziwej rekompensaty i innych aspektów, które należy uwzględnić w uzgodnieniach technicznych i finansowych między państwami członkowskimi dotyczących stosowania mechanizmu pomocy.

¹⁶ [Prognoza ENTSO energii elektrycznej na zimę 2022/2023](#).

¹⁷ Środki regionalne są uzgadniane w obrębie regionu, natomiast środki dwustronne są uzgadniane między dwoma państwami, które mają ze sobą połączenie elektroenergetyczne, ale nie znajdują się w tym samym regionie. Region zdefiniowano w art. 2 rozporządzenia jako grupę państw członkowskich, których OSP przypisani są do jednego regionalnego centrum koordynacyjnego. Przepisy przejściowe stosowane do czasu ustanowienia regionalnych centrów koordynacyjnych (art. 22 rozporządzenia)

¹⁸ Dz.U. L 184 z 12.6.2020, s. 79.

W planach w dużej mierze brakowało informacji dotyczących tych środków. W niektórych przypadkach (9) w planach wspomniano o istniejących uzgodnieniach dotyczących współpracy regionalnej i dwustronnej oraz określono szereg możliwych przyszłych środków, które jednak nie zostały jeszcze uzgodnione ani przyjęte. Jednym z najbardziej zaawansowanych przypadków było pięciostronne forum energetyczne¹⁹, którego członkowie podpisali w grudniu 2021 r. protokół ustaleń zawierający wykaz możliwych wspólnych środków do dalszej analizy. W 2022 r. państwa członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej podpisały podobny protokół ustaleń. W innych przypadkach (15) państwa członkowskie wspomniały o istniejących uzgodnieniach między OSP, ale wobec braku dalszych informacji na temat konkretnych środków nie było jasne, czy takie porozumienia spełniają wymogi rozporządzenia. Plany zmienione w następstwie wniosku Komisji o dodatkowe informacje nie zawierały dalszych istotnych informacji, a jedynie wskazywały na toczące się negocjacje z sąsiadami. Jest to niewątpliwie obszar, w którym konieczna jest znaczna poprawa.

Ten mechanizm współpracy dwustronnej i regionalnej zaprojektowano w sposób umożliwiający państwom członkowskim znaczną elastyczność w zakresie wdrażania przez ustanowienie minimalnych przepisów i wymogów. Chociaż takie podejście jest korzystne dla uwzględnienia różnych szczególnych uwarunkowań, dowody²⁰ wskazują, że praktyczne wdrożenie jest trudne, ponieważ wymaga uprzedniego porozumienia i dyskusji w odniesieniu do szeregu podstawowych obszarów, w przypadku których sytuacja wyjściowa znacznie się różniła w poszczególnych państwach członkowskich. Napotkane wyzwania obejmują różne definicje kryzysów elektroenergetycznych, określenie zakresu działań właściwego organu w czasie kryzysu, w tym w celu wsparcia innych, opracowanie mechanizmów rekompensaty finansowej oraz ustanowienie protokołów komunikacji i koordynacji. Chociaż Komisja podjęła pewne starania w celu wsparcia państw członkowskich (np. doprecyzowanie definicji kryzysu elektroenergetycznego wykraczające poza treść rozporządzenia²¹, wyjaśnienie związku między rozporządzeniem a kodeksem sieci dotyczącym stanu zagrożenia i stanu odbudowy²², wymiana istniejących praktyk w zakresie współpracy regionalnej i niektórych istniejących środków²³), nie opracowano w pełni żadnego nowego mechanizmu współpracy dwustronnej lub regionalnej.

2.6 Testy

¹⁹ Pięciostronne forum energetyczne jest partnerstwem regionalnym, które obejmuje następujące państwa członkowskie: Belgię, Niderlandy, Luksemburg, Niemcy, Francję i Austrię.

²⁰ Pochodzące w szczególności z dwóch warsztatów zorganizowanych przez Komisję z państwami członkowskimi w maju 2023 r. i w czerwcu 2024 r.

²¹ W rozporządzeniu pozostawia się państwom członkowskim znaczny margines uznania w definicji kryzysu, ponieważ to one stwierdzają, co stanowi „sytuację znacznego niedoboru energii elektrycznej” (art. 2). W praktyce obejmuje to zarówno szczegółowe i konkretne podejścia z wartościami wskaźników, jak i bardzo ogólne definicje pozostawiające państwom członkowskim elastyczność w zakresie ogłaszania kryzysu w zależności od okoliczności.

²² Rozporządzenie Komisji (UE) 2017/2196 z dnia 24 listopada 2017 r. ustanawiające kodeks sieci dotyczący stanu zagrożenia i stanu odbudowy systemów elektroenergetycznych, Dz.U. L 312 z 28.11.2017, s. 54.

²³ Drugie warsztaty zorganizowane przez Komisję w czerwcu 2024 r.

W rozporządzeniu wymaga się okresowego testowania skuteczności procedur przewidzianych w planach w celu zapobiegania kryzysom elektroenergetycznym, w tym mechanizmów wymiany informacji i współpracy. Plany muszą zawierać dwuletni harmonogram regionalny – i w stosownych przypadkach krajowy – testów reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych, zawierający szczegółowe informacje na temat procedur i zaangażowanych podmiotów. Wnioski z tych testów muszą znaleźć odzwierciedlenie w kolejnych edycjach planów.

Ogólnie rzecz biorąc, plany lub ich zmienione wersje zawierają ograniczone informacje na temat testów, głównie ogólne informacje na temat procedur testów i zaangażowanych zainteresowanych stron. W przypadku większości państw członkowskich brakuje obowiązkowego harmonogramu przyszłych regionalnych i krajowych symulacji reagowania w czasie rzeczywistym na kryzysy. Jedynie państwa członkowskie należące do pięciostronnego forum energetycznego²⁴ dość aktywnie uczestniczą w organizowaniu testów dotyczących kryzysu elektroenergetycznego, co zaowocowało ulepszeniem ich planów (np. protokołów komunikacyjnych). Ponadto tylko jedno państwo członkowskie opisało związek między sektorami energii elektrycznej i gazu w testach reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych.

Podsumowując, i jak wynika z dostarczonych informacji, **testy procedur przewidzianych w planach były w najlepszym razie ograniczone, mimo że eksperci powszechnie uznają korzyści płynące z takich testów.** Sytuacja ta przemawiałaby za bardziej nakazowymi przepisami dotyczącymi testów i ewentualnie za powierzeniem innemu podmiotowi roli ułatwiającej w przypadku testów regionalnych, z uwzględnieniem przykładu państw członkowskich należących do pięciostronnego forum energetycznego. Jednocześnie delegaci szeregu państw członkowskich wyrazili na forum ECG zaniepokojenie w związku z dużą liczbą testów planowanych w różnych obszarach i dotyczących energii elektrycznej, co może spowodować pewne zmęczenie testami i ostatecznie ograniczyć zasoby dostępne w tym celu zgodnie z wymogami rozporządzenia. W tym obszarze istnieją znaczne możliwości poprawy i zwiększenia synergii.

3. Wnioski

Wdrożenie rozporządzenia umożliwiło UE poczynienie istotnych postępów w gwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Zapewniło ono pierwsze w historii ogólnounijne wspólne i jednolite ramy gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej, a państwa członkowskie opracowały plany gotowości na wypadek zagrożeń oparte na regionalnych i krajowych scenariuszach kryzysu elektroenergetycznego, stosując ujednolicone metody i wspólny wzór.

W niniejszym sprawozdaniu zwraca się jednak również uwagę na niektóre obszary wymagające znacznej poprawy. Obejmuje to potrzebę bardziej dogłębnej analizy regionalnych i krajowych scenariuszy kryzysu elektroenergetycznego w celu wsparcia kształtowania polityki (środki zapobiegawcze i nadzwyczajne), opracowanie skuteczniejszych środków regionalnych i dwustronnych na rzecz współpracy przy zapobieganiu kryzysom lub zarządzaniu nimi oraz stosowanie ćwiczeń i testów reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych w celu zapewnienia skuteczności planów krajowych. W niniejszym sprawozdaniu wskazano

²⁴

Belgia, Niderlandy, Luksemburg, Niemcy, Francja, Austria i Szwajcaria.

również na brak podejścia do kwestii integracji systemów w kontekście bezpieczeństwa dostaw i odporności systemu, co stanowi pewne niedociągnięcie w obecnych ramach.

Komisja przeanalizuje ponadto wyniki i zalecenia zespołu ekspertów powołanego zgodnie z prawem UE do zbadania zaniku zasilania w systemach elektroenergetycznych Hiszpanii i Portugalii, do którego doszło 28 kwietnia 2025 r. Zapewni to dalsze wnioski, które trzeba będzie uwzględnić w przeglądzie ram bezpieczeństwa energetycznego, przy czym ostatecznym celem będzie dopilnowanie, aby unijna architektura bezpieczeństwa energetycznego była solidna, odporna i zdolna do ochrony europejskich obywateli i przedsiębiorstw w perspektywie przyszłych wyzwań.

Od czasu wejścia w życie rozporządzenia na system energetyczny znacznie wpłynęło również szereg wydarzeń, takich jak pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę i zwiększone ryzyko dla krytycznej infrastruktury energetycznej. W odpowiedzi na te wydarzenia UE przyspieszyła prace nad nowymi przepisami ukierunkowanymi na ochronę infrastruktury krytycznej przed atakami fizycznymi i cyberatakami²⁵, przeprowadziła testy warunków skrajnych krytycznej infrastruktury energetycznej²⁶, a także zacieśniła współpracę z innymi podmiotami takimi jak NATO²⁷. Ostatnio UE zintensyfikowała wysiłki²⁸ na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa swojej podmorskiej infrastruktury kablowej, m.in. w odpowiedzi na rosnące zagrożenia dla kabli podmorskich²⁹ wynikające z nielegalnej działalności rosyjskiej floty cieni. Te najnowsze okoliczności uwzględniono w obecnej strukturze energetycznej jedynie w ograniczonym zakresie i w formie zaleceń dla państw członkowskich zawartych w opiniach Komisji na temat planów, np. zaleceń dotyczących wdrożenia wyników testów warunków skrajnych lub zacieśnienia współpracy między organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo dostaw i podmiotami zajmującymi się cyberbezpieczeństwem.

Podobnie Komisja mogła jedynie zalecić państwom członkowskim, by uwzględniły w swoich planach kwestie związane ze zmianą klimatu, takie jak ryzyko związane z klimatem i narażenie na to ryzyko. Komisja Europejska opublikowała już pierwszą w historii Europejską ocenę ryzyka związanego z klimatem³⁰, w której stwierdzono, że przewiduje się, iż sektor energetyczny odnotuje największy wzrost rocznych szkód gospodarczych w infrastrukturze krytycznej w porównaniu z transportem, przemysłem i sektorami społecznymi, oraz zalecono wzmocnienie planowania ryzyka klimatycznego w sektorze energii elektrycznej³¹. Ponadto Komisja przedstawiła europejską strategię na rzecz unii gotowości³², aby zwiększyć zdolność UE do przewidywania bezprecedensowych zagrożeń, przed którymi stoi Unia Europejska, zapobiegania im i reagowania na nie – od napięć i konfliktów geopolitycznych, ryzyka w cyberprzestrzeni i ryzyka związanego z manipulacją informacjami, po zmianę klimatu

²⁵ Dyrektywa (UE) 2022/2557 w sprawie odporności podmiotów krytycznych (dyrektywa CER), Dz.U. L 333 z 27.12.2022, s. 164. Dyrektywa (UE) 2022/2555 w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii (dyrektywa NIS 2), Dz.U. L 333 z 27.12.2022, s. 80.

²⁶ Zob. pkt 6 zalecenia Rady z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie ogólnounijnego skoordynowanego podejścia do kwestii wzmocnienia odporności infrastruktury krytycznej, Dz.U. C 20 z 20.1.2023, s. 1.

²⁷ Zob. [Grupa Zadaniowa UE–NATO ds. Odporności Infrastruktury Krytycznej](#).

²⁸ COM(2025) 440 final/2.

²⁹ JOIN(2025) 9 final.

³⁰ [Europejska ocena ryzyka związanego z klimatem \(EUCRA\)](#).

³¹ COM(2024) 91 final.

³² JOIN(2025) 130 final.

i rosnące ryzyko zagrożeń naturalnych. Strategia ta przewiduje opracowanie kompleksowych ocen ryzyka i zagrożeń w UE.

Ponadto europejski system energetyczny nadal przechodzi głęboką transformację podyktowaną potrzebą dekarbonizacji i elektryfikacji gospodarki, który to proces ma już wymierne skutki. Ramy te należy przygotować na takie zmiany w celu zachowania bezpieczeństwa dostaw w Unii.

W świetle powyższego **przegląd istniejących ram** wydaje się niezbędny, aby zapewnić ich adekwatność do nowych wyzwań. Ustalenia zawarte w niniejszym sprawozdaniu i ocena adekwatności zostaną wykorzystane w przyszłych inicjatywach politycznych Komisji służących zwiększeniu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej na szczeblu Unii.