



Rada  
Unii Europejskiej

Bruksela, 23 marca 2022 r.  
(OR. en)

7478/22  
ADD 1

ENER 99  
ENV 265  
COMPET 176  
TRANS 171  
CONSOM 69  
IND 86  
ECOFIN 254

**PISMO PRZEWODNIE**

---

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	23 marca 2022 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 138 final - ANNEX
Dotyczy:	ZAŁĄCZNIK do KOMUNIKATU KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Bezpieczeństwo dostaw i przystępne ceny energii: warianty działań natychmiastowych i przygotowania na najbliższą zimę

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 138 final - ANNEX.

---

Zał.: COM(2022) 138 final - ANNEX



Bruksela, dnia 23.3.2022 r.  
COM(2022) 138 final

ANNEX

## ZAŁĄCZNIK

*do*

**KOMUNIKATU KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,  
RADY EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU  
EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

**Bezpieczeństwo dostaw i przystępne ceny energii:  
warianty działań natychmiastowych i przygotowania na najbliższą zimę**

## ZALACZNIK

### **Przegląd wariantów**

Ze strony państw członkowskich, zainteresowanych podmiotów oraz w ramach debaty akademickiej przedstawiono szereg wariantów środków nadzwyczajnych służących ograniczeniu skutków wysokich cen energii elektrycznej. Środki te mają zapewnić ulgę konsumentom końcowym, nie zakłócając jednocześnie realizacji nadrzędnych długoterminowych celów Zielonego Ładu, m.in. w zakresie dekarbonizacji i efektywności energetycznej. Aby te tymczasowe i ukierunkowane wyjątkowe warianty były skuteczne, muszą być wykonalne z fiskalnego punktu widzenia i nie powinny zagrażać bezpieczeństwu dostaw i równym warunkom działania na rynku wewnętrznym. Skala zalet i wad opisanych w poszczególnych wariantach zależy od struktury danego rozwiązania. **I – Interwencje na rynku energii elektrycznej obejmujące rekompensatę finansową dla konsumentów**

#### **A. Interwencje na poziomie detalicznym: bezpośrednie wsparcie na rzecz konsumentów w postaci bonów, ulg w podatkach lub z wykorzystaniem modelu agregatora**

W komunikacie REPowerEU zapowiedziano nowe tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa. Ramy te umożliwią przyznawanie ograniczonych dotacji bezpośrednio i wsparcia płynności dla wszystkich przedsiębiorstw bezpośrednio lub pośrednio dotkniętych rosyjską agresją wobec Ukrainy, nałożonymi sankcjami lub środkami odwetowymi, a także pomoc dla przedsiębiorstw, w szczególności odbiorców energochłonnych, w celu zrekompensowania części ich kosztów energii. W komunikacie wyjaśniono również, że w obecnych okolicznościach państwa członkowskie mogą regulować ceny detaliczne dla wszystkich gospodarstw domowych i mikroprzedsiębiorstw.

Innym sposobem ochrony konsumentów będących gospodarstwami domowymi, w szczególności dotkniętych ubóstwem i wrażliwych (ale także przedsiębiorstw), byłoby zastosowanie przez państwa członkowskie modelu agregatora, w ramach którego kontrolowany przez państwo podmiot dokonywałby zakupów energii elektrycznej na rynku i udostępniałby ją niektórym kategoriom odbiorców – bezpośrednio lub za pośrednictwem dostawców – po cenach opartych np. na cenie realizacji, niższych od obecnych cen rynkowych. Każde rozszerzenie tego podejścia poza to, co przewidziano w obowiązującym art. 5 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej i zasadach pomocy państwa, należy dokładnie ocenić, aby uniknąć zakłóceń na jednolitym rynku.

**Większość tych działań można by podjąć na poziomie krajowym.**

#### **Korzyści**

Ponieważ warianty te odnoszą się bezpośrednio do konsumentów, szczególnie skutecznie ograniczają one skutki wysokich cen odczuwane przez użytkowników końcowych. Pozostawiają one państwom członkowskim elastyczność, jeżeli chodzi o kategorie konsumentów będących gospodarstwami domowymi i przedsiębiorstwami, którzy zostaliby objęci wsparciem, z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i reguł konkurencji. Państwa członkowskie, które chciałyby utworzyć model agregatora,

musiałyby zdecydować o strukturze tego rozwiązania, w tym o wielkości sprzedaży, oraz określić kategorie konsumentów/dostawców mogących skorzystać z tego wariantu. Komisja mogłaby przedstawić wskazówki dotyczące sposobu wdrożenia takiego modelu, tak by zapewnić równe warunki działania i uczciwą konkurencję na jednolitym rynku.

## **Wady**

Zastosowanie tego wariantu mogłoby ograniczyć konkurencję na rynkach detalicznych, a skutek ten trzeba by złagodzić przez zapewnienie sprawiedliwego i niedyskryminującego traktowania wszystkich dostawców. W wytycznych dotyczących cen regulowanych, które załączono do komunikatu REPowerEU, przedstawiono, w jaki sposób można to osiągnąć w przypadku modelu agregatora.

Gdyby duża część konsumentów otrzymała wsparcie rekompensujące całkowity wzrost cen, zachęty do ograniczania przez nich zużycia byłyby bardziej ograniczone. Podobnie jak w przypadku wszystkich wariantów, które obniżają koszty ponoszone przez konsumentów, mogłoby to zwiększyć zużycie paliw kopalnych i uzależnienie UE od przywozu, a także obawy dotyczące bezpieczeństwa dostaw. Dostępność tego wariantu zależy od środków budżetowych państw członkowskich.

## **Koszty**

Koszty i sposób ich pokrycia zależałyby od krajowych decyzji dotyczących objęcia tym rozwiązaniem określonych kategorii konsumentów oraz zakresu zmniejszenia obciążeń finansowych ponoszonych przez konsumentów. Czynnikiem wpływającym na takie decyzje będzie również przestrzeń fiskalna państw członkowskich.

## **II – Interwencja na rynku energii elektrycznej na poziomie hurtowym: ustalanie cen w połączeniu z rekompensatą finansową dla producentów**

### **B. Interwencja na poziomie hurtowym w odniesieniu do ceny paliwa dla wytwórców wykorzystujących paliwa kopalne**

Wariant ten wiązałby się z wprowadzeniem rekompensaty z tytułu ceny, jaką wytwórcy energii elektrycznej wykorzystujący paliwa kopalne płacą za paliwo (węgiel, gaz, ropa naftowa, olej napędowy). Ponieważ rozwiązanie to chroniłoby wytwórców wykorzystujących paliwa kopalne przed skutkami obecnych nagłych wzrostów cen na międzynarodowych rynkach towarowych, umożliwiłoby im ono oferowanie energii elektrycznej po niższych cenach niż obecnie. Zastosowanie tego wariantu mogłoby polegać na wypłacaniu wytwórcom energii elektrycznej różnicy między ich rzeczywistymi kosztami pozyskania paliwa (gazu, węgla) a wcześniej ustaloną ceną referencyjną dla tych towarów.

#### **Korzyści**

Przewiduje się, że wariant ten wpłynie na zachowanie elektrowni na paliwa kopalne w UE jako oferentów i prawdopodobnie doprowadzi do obniżenia kosztu energii elektrycznej sprzedawanej przez te elektrownie, a tym samym do obniżenia ceny końcowej na rynku hurtowym. To z kolei powinno prowadzić do obniżenia cen detalicznych.

W zależności od cech tego rozwiązania nie miałyby ono wpływu na ranking cenowy elektrowni, a tym samym nie zakłócałoby ono funkcjonowania rynku.

#### **Wady**

Wprowadzenie tego rozwiązania na poziomie krajowym mogłoby zakłócić przepływ energii elektrycznej w krajach sąsiadujących (będących i niebędących członkami UE) oraz uruchomić przepływy z państw, w których stosuje się cenę referencyjną, do państw, w których jej się nie stosuje, bez względu na niedobory, bezpieczeństwo dostaw lub względne koszty.

Podobnie jak w przypadku wszystkich wariantów, które mają wpływ na względną konkurencyjność cenową paliw kopalnych, wariant ten mógłby utrudniać działania na rzecz zmniejszenia zużycia paliw kopalnych.

#### **Koszty**

Koszty i sposób ich pokrycia zależałyby od podjętych decyzji. Koszty te mogłyby być finansowane z wkładów od konsumentów energii elektrycznej. Chociaż koszt ten mógłby zasadniczo zostać zrekompensowany obniżeniem hurtowych cen energii elektrycznej w wyniku zastosowania środka, wpływ netto na konsumentów będzie zależał od zmian cen paliw kopalnych, ilości importowanych paliw kopalnych oraz ilości energii elektrycznej eksportowanej do krajów sąsiadujących. Wprowadzenie takich środków zmniejszyłoby dochody z tytułu opodatkowania nadmiernych zysków.

### **C. Interwencja na poziomie hurtowym wprowadzająca pułap cenowy na hurtowym rynku energii elektrycznej**

Wariant ten wiązałby się z ograniczeniem cen energii elektrycznej do wcześniej określonego poziomu.

Aby utrzymać działalność wytwórców wykorzystujących paliwa, które obecnie wiążą się z kosztami uniemożliwiającymi rentowne wytwarzanie energii przy wyznaczonym pułapie cenowym (np. gaz, węgiel), konieczna byłaby rekompensata finansowa, aby pokryć różnicę między ceną rynkową wytworzonej energii elektrycznej a wcześniej ustalonym pułapem. Konieczne może być wprowadzenie ścisłych przepisów, aby zagwarantować, że oferty wytworzenia energii elektrycznej przekraczające pułap (które wyznaczają prawo do rekompensaty finansowej) będą „racjonalne”. Podobnie konieczne może być wprowadzenie przepisów, aby uniemożliwić wytwórcom, których koszty są niższe od pułapu, składanie ofert powyżej pułapu (w celu uzyskania wyższej ceny). Może to ostatecznie wymagać ścisłej regulacji ofert, co może prowadzić do złożoności.

#### **Korzyści**

Wariant ten ograniczałby ceny hurtowe, co z kolei powinno prowadzić do obniżenia cen detalicznych. Doprowadziłoby to do obniżenia zysków inframarginalnych wytwórców, na których pułap nie ma bezpośredniego wpływu.

#### **Wady**

Wariant ten wymaga szczegółowej wiedzy administracji na temat struktur kosztów i trybów pracy poszczególnych elektrowni.

Jeżeli wariant B **nie zostanie wprowadzony na poziomie UE**, może zakłócić przepływ energii elektrycznej na rynku wewnętrznym i uruchomić przepływy z państw, w których stosuje się pułap, do państw, w których się go nie stosuje, bez względu na niedobory.

Jeżeli chodzi o wariant B, przyniósłby on nienależne korzyści sąsiadom UE, którzy otrzymaliby energię elektryczną subsydiowaną przez państwa członkowskie.

Ponadto wariant ten mógłby zakłócić przepływ energii elektrycznej na rynku wewnętrznym z powodu braku sygnału cenowego i mógłby prowadzić do zagrożeń dla bezpieczeństwa dostaw.

Podobnie jak w przypadku wszystkich wariantów, które obniżają koszty ponoszone przez konsumentów, mogłoby to zwiększyć zużycie paliw kopalnych i uzależnienie UE od przywozu, a także obawy dotyczące bezpieczeństwa dostaw.

#### **Koszty**

Potrzebne byłoby finansowanie, aby zrekompensować różnicę między ceną rynkową a pułapem cenowym. Koszt ten trudniej byłoby ponosić państwom członkowskim z bardziej ograniczoną przestrzenią fiskalną.

Z czasem mogłoby wystąpić zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw związane z brakiem zróżnicowanego sygnału cenowego na rynku UE, a także z niepewnością regulacyjną. Ponadto zaistniałe warunki zniechęcałyby do realizacji niesubsydiowanych projektów dotyczących odnawialnych źródeł energii z powodu niższych dochodów rynkowych (również dlatego, że konsumenci mieliby mniejszą motywację do podpisywania długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, jako że pułap cenowy zmniejsza ich potrzebę zabezpieczenia się przed wysokimi cenami).

#### **D. Interwencja regulacyjna na rynku energii elektrycznej: ograniczenie zysków niektórych uczestników rynku**

Na hurtowych rynkach energii elektrycznej cena jest ustalana przez ostatnie źródło niezbędne do zaspokojenia całego zapotrzebowania. Wytwórcy energii elektrycznej z paliw kopalnych borykają się obecnie z niezwykle wysokimi kosztami paliw kopalnych oraz z wyższymi cenami emisji CO<sub>2</sub>. Oznacza to, że marginalne ceny energii elektrycznej są wysokie. W tej sytuacji elektrownie podstawowe, które nie są zależne od paliw kopalnych, nie mają podobnej struktury kosztów i osiągają dodatkowe zyski znacznie przekraczające ich oczekiwania w chwili podejmowania decyzji o inwestycji.

Załącznik 2 do komunikatu REPowerEU stanowi, że państwa członkowskie mogą w wyjątkowych okolicznościach wprowadzić środki podatkowe, które obejmują niektóre z tych wysokich zysków.

Ten sam cel, do którego zmierzają takie środki podatkowe, można również osiągnąć w drodze **interwencji regulacyjnych**. Można to osiągnąć poprzez tymczasowe zezwolenie państwu członkowskiemu na ustalenie ceny realizacji lub wprowadzenie mechanizmu ograniczającego nadmierny zysk wytwórców. Odpowiednia cena realizacji może podlegać zmianom, tak by odzwierciedlała cechy charakterystyczne różnych uczestników rynku i musiałaby być ustalana przez krajowe organy regulacyjne. Co do zasady wariant ten funkcjonuje jako **jednokierunkowy kontrakt różnicowy**, gdzie płatności stają się wymagalne dopiero wtedy, gdy cena referencyjna (cena rynkowa) jest wyższa niż cena realizacji. Podobnie jak w przypadku podatku od nadmiernych zysków uwzględnionego w komunikacie REPowerEU, potrzebny byłby odrębny mechanizm redystrybucji wśród konsumentów dochodów pochodzących z takiej interwencji regulacyjnej.

Państwa członkowskie mogłyby przekształcić swoje systemy wsparcia dla nowych zakładów produkcji energii w systemy **dwukierunkowych kontraktów różnicowych**. Poprzez nałożenie na wytwórców energii elektrycznej wymogu zwrotu udzielonego wsparcia inwestycyjnego w okresach występowania wysokich cen, mechanizm ten zapobiegałby sytuacji, w której nowe zakłady produkcji energii budowane obecnie będą w przyszłości korzystać z dotacji również w sytuacjach, gdy ceny rynkowe będą bardzo wysokie i niestabilne.

W przypadku gdy podmioty działające na rynkach gazu ziemnego uzyskują nadmierne zyski dzięki obecnej sytuacji kryzysowej, np. ze względu na to, że są w stanie sprzedawać ilości zakontraktowane w perspektywie długoterminowej po znacznie wyższych cenach na rynku gotówkowym, zyski mogłyby zostać objęte podobnymi interwencjami podatkowymi.

#### **Korzyści**

Wariant ten, o ile jest dobrze skonstruowany, nie zakłóca kształtowania się cen na hurtowych rynkach energii elektrycznej, przy jednoczesnym zachowaniu sygnałów dla handlu wewnątrzunijnego i pozaunijnego oraz bezpieczeństwa dostaw. Nie ma on wpływu na handel energią elektryczną w całej UE.

Reforma struktury systemów wsparcia dla nowych inwestycji mogłaby utorować drogę do ewentualnych bardziej długoterminowych zmian w strukturze rynku.

## **Wady**

Wariant ten sam w sobie nie spowoduje obniżenia cen dla konsumentów, ale uzyskane dochody mogą zostać wykorzystane do bezpośredniego wsparcia odbiorców energii najbardziej dotkniętych wysokimi cenami, na przykład poprzez bony dla gospodarstw domowych oraz wsparcie finansowe dla przedsiębiorstw zgodnie z zasadami pomocy państwa i regułami konkurencji.

Aby stwierdzić precyzyjnie istnienie nadmiernych zysków inframarginalnych, organy krajowe musiałyby dysponować szczegółowymi informacjami na temat kosztów ponoszonych przez wytwórców, do których mogą nie mieć dostępu. Szybkie wdrożenie tego wariantu może prowadzić do pojawienia się problemów natury prawnej, ponieważ wpływ na uczestników rynku będzie różny.

Kwestie dotyczące konkurencji musiałyby zostać starannie ocenione i uwzględnione z wykorzystaniem wytycznych Komisji w sprawie regulowanych cen detalicznych i środków fiskalnych dotyczących zysków inframarginalnych, a także poprzez przestrzeganie zasad pomocy państwa.

Wprowadzenie opodatkowania nieoczekiwanych zysków prawdopodobnie wpłynie na pewność inwestorów, co może oznaczać, że potrzebne może być wsparcie całej produkcji energii elektrycznej w przyszłości. To ryzyko regulacyjne zostanie odzwierciedlone w wyższych kosztach kapitału i ograniczeniu rozbudowy odnawialnych źródeł energii w przyszłości.

### **III – Interwencje na rynkach gazu**

#### **E. Limity cenowe dla handlu gazem w UE**

Wariant ten opiera się na określeniu w całej UE maksymalnej ceny, po której gaz może być sprzedawany między operatorami we wszystkich państwach członkowskich UE, albo alternatywnie na ustaleniu cen granicznych, w ramach których cena gazu może ewoluować. Taki pułap cenowy/zakresy cenowe ograniczyłyby wysokość ofert na giełdach europejskich. Ograniczona cena gazu stałaby się nową umowną ceną referencyjną dla kontraktów długoterminowych i umów na instrumenty pochodne.

**Aby wariant ten był skuteczny, musiałby zostać wdrożony we wszystkich państwach członkowskich.**

#### **Korzyści**

Pułap cenowy dla handlu gazem w całej Europie ograniczyłby nadmierną zmienność i bezpośrednio doprowadziłby do obniżenia cen gazu. To z kolei zmniejszyłoby koszty energii elektrycznej wytwarzanej przez elektrownie gazowe oraz ceny konsumpcyjne zarówno gazu, jak i energii elektrycznej.

#### **Wady**

Należałoby określić odpowiedni poziom pułapu cenowego. Gdyby pułap cen gazu został ustalony na zbyt niskim poziomie, trudno byłoby sprowadzać więcej gazu do Europy. Mogłoby to nawet zachęcić przedsiębiorstwa europejskie do eksportu gazu do państw, w których ceny są wyższe. Niższa cena sprzyjałaby większemu zużyciu gazu, a tym samym zwiększonemu popytowi w Europie. Aby ograniczyć to ryzyko, wariantowi temu musiałoby towarzyszyć silne zarządzanie zapotrzebowaniem. Łącznie czynniki te mogłyby prowadzić do dodatkowych ograniczeń na rynku gazu i stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw gazu.

Gdyby ten sam pułap cenowy miał zastosowanie w całej UE, trudno byłoby zapewnić przepływ gazu do miejsc, gdzie jest potrzebny, oraz zagwarantować, że sieć będzie mogła bezpiecznie funkcjonować przy zachowaniu równowagi między dostawami a zapotrzebowaniem.

Konsumenci, którzy nabyli gaz na podstawie umów długoterminowych po cenie wyższej od pułapu, nie skorzystaliby z pułapu cenowego aż do czasu wygaśnięcia zawartych przez nich umów.

W zależności od poziomu pułapu i okresu jego stosowania może on przyciągać dostawy od naszych partnerów handlowych. Ich reakcja na cenę ustaloną administracyjnie jest jednak niepewna i nie można jej przewidzieć. Mogą oni zakwestionować ten wariant w sądach lub ograniczyć bądź zawiesić dostawy.

## **Koszty**

Koszty są związane z możliwym zakłóceniem dostaw w zależności od tego, w jaki sposób dostawcy zareagują na ustalony pułap.

## F. Ilość i cena wynegocjowane z dostawcami międzynarodowymi

Jeden z możliwych wariantów to ustanowienie bardziej szczegółowych celów w zakresie ilości i cen gazu dla różnych dróg dostaw/dostawców oraz realizacja tych celów w zakresie ilości i cen na podstawie wspólnej strategii negocjacyjnej koordynowanej na poziomie UE z partnerami handlowymi UE. Odpowiednie ceny docelowe dotyczyłyby umów na dostawy z państwami trzecimi, ale nie wpływałyby na transakcje przeprowadzane na terytorium UE (np. w celu bilansowania na rynku wewnętrznym).

W celu zabezpieczenia przywozu LPG i gazu po przystępnych cenach UE powinna przyjąć bardziej długoterminową perspektywę w odniesieniu do partnerstw gazowych ze swoimi dostawcami i rozszerzyć zakres negocjacji na zabezpieczenie długoterminowego przywozu wodoru.

Takie partnerstwa mogłyby obejmować:

- długoterminowe kontrakty na zwiększone **dostawy LNG i gazu przesyłanego gazociągami**;
- inwestycje UE w dodatkową **infrastrukturę umożliwiającą przywóz LNG**, przystosowaną również do wykorzystania wodoru;
- **partnerstwo H2**, którego perspektywa sięga 5–10 lat, służące stworzeniu infrastruktury i solidnych ram dla niej oraz partnerstwo w zakresie inwestycji (wspólne ramy, które zapewniłyby przewidywalność i stabilność inwestycji i popytu w UE, a także stabilne warunki inwestycyjne w państwach partnerskich).

**Szanse powodzenia takiej strategii negocjacyjnej zależałyby od wspólnego podejścia na szczeblu europejskim.**

### Korzyści

Jeśli uda się to osiągnąć, wynegocjowana niższa cena w całej Europie doprowadziłaby do znacznego obniżenia cen gazu, w powiązaniu z uzgodnionymi wielkościami importu gazu. To z kolei zmniejszyłoby koszty energii elektrycznej wytwarzanej przez elektrownie gazowe oraz ceny konsumpcyjne zarówno gazu, jak i energii elektrycznej.

Ponieważ wariant ten opierałby się na negocjacjach i nie nakładałby żadnych ograniczeń na handel gazem w UE (np. w odniesieniu do bilansowania), unikano by zakłóceń w wewnątrzunijnych przepływach gazu.

### Wady

Powodzenie tego wariantu zależy ostatecznie od wyniku odpowiednich negocjacji z dostawcami z państw trzecich.

## **Koszty**

Gdyby wariant ten zakończył się sukcesem, doprowadziłby do trwałego obniżenia kosztów zaopatrzenia w gaz ziemny.