



Rada
Unii Europejskiej

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

7478/22

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

Dotyczy: KOMUNIKAT 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.

Zał.: COM(2022) 138 final



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

**KOMUNIKAT 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**

WPROWADZENIE

W ciągu ostatnich 12 miesięcy ceny detaliczne gazu ziemnego wzrosły o 65 %, zaś ceny energii elektrycznej o 30 %. Trudną sytuację pogorszyła jeszcze rosyjska inwazja na Ukrainę, która pogłębia zmienność cen i budzi obawy o bezpieczeństwo dostaw. Wysokie ceny energii napędzają inflację i szkodzą europejskiej gospodarce, wpływając na jej odbudowę po kryzysie związanym z COVID-19.

W ramach reakcji na tę wyjątkową sytuację w październiku 2021 r. Komisja Europejska przyjęła **zestaw działań i środków wsparcia**¹ w celu złagodzenia jej skutków dla konsumentów i przedsiębiorstw na szczeblu UE i na poziomie państw członkowskich. Ukierunkowane środki wsparcia służące zmniejszeniu kosztów energii ponoszonych przez konsumentów, gospodarstwa domowe i przemysł pomagają złagodzić obciążenie.

8 marca 2022 r. w **komunikacie Komisji o REPowerEU**² przedstawiono dalsze wytyczne dla państw członkowskich, dotyczące sposobów złagodzenia wzrostu cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw oraz wykorzystania wysokich zysków niektórych producentów energii elektrycznej do finansowania tych środków. Aby zapewnić bardziej zrównoważony system energetyczny, Komisja proponuje w maju plan stopniowego uniezależniania Europy od paliw kopalnych z Rosji przy jednoczesnym zwiększaniu odporności ogólnounijnego systemu energetycznego.

10–11 marca 2022 r. w Wersalu przywódcy UE zgodnie postanowili³ działać na rzecz jak najszybszego uniezależnienia UE od importu gazu, ropy naftowej i węgla z Rosji i zwrócili się do Komisji o przedstawienie do końca marca planu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i przystępnych cen energii w następnym sezonie zimowym. Jednocześnie przywódcy UE zobowiązali się pilnie rozpatrzyć – m.in. na następnym posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 24–25 marca 2022 r. – konkretne warianty działań na podstawie komunikatu z 8 marca 2022 r., służących zaradzeniu wpływowi wzrostu cen energii na naszych obywateli, szczególnie tych wrażliwych, oraz na przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP.

Niniejszy komunikat jest odpowiedzią na wspomniane wezwanie przywódców. Przedstawiono w nim zalety i wady konkretnych wyjątkowych wariantów krótkoterminowych złagodzenia wzrostu cen. Zaproponowano również wspólne europejskie działania wobec pierwotnych przyczyn problemu na rynku gazu w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw po rozsądnych cenach na najbliższą zimę i dalszą przyszłość. Przewiduje się w tym celu partnerstwa UE z państwami trzecimi, umożliwiające wspólne nabywanie gazu i wodoru. Proponuje się wreszcie wnioski w sprawie europejskiej polityki w zakresie magazynowania gazu, służący zwiększeniu odporności ogólnounijnego systemu energetycznego.

¹ Komunikat „Reakcja na rosnące ceny energii: zestaw działań i środków wsparcia”, COM(2021) 660 final (13.10.2021).

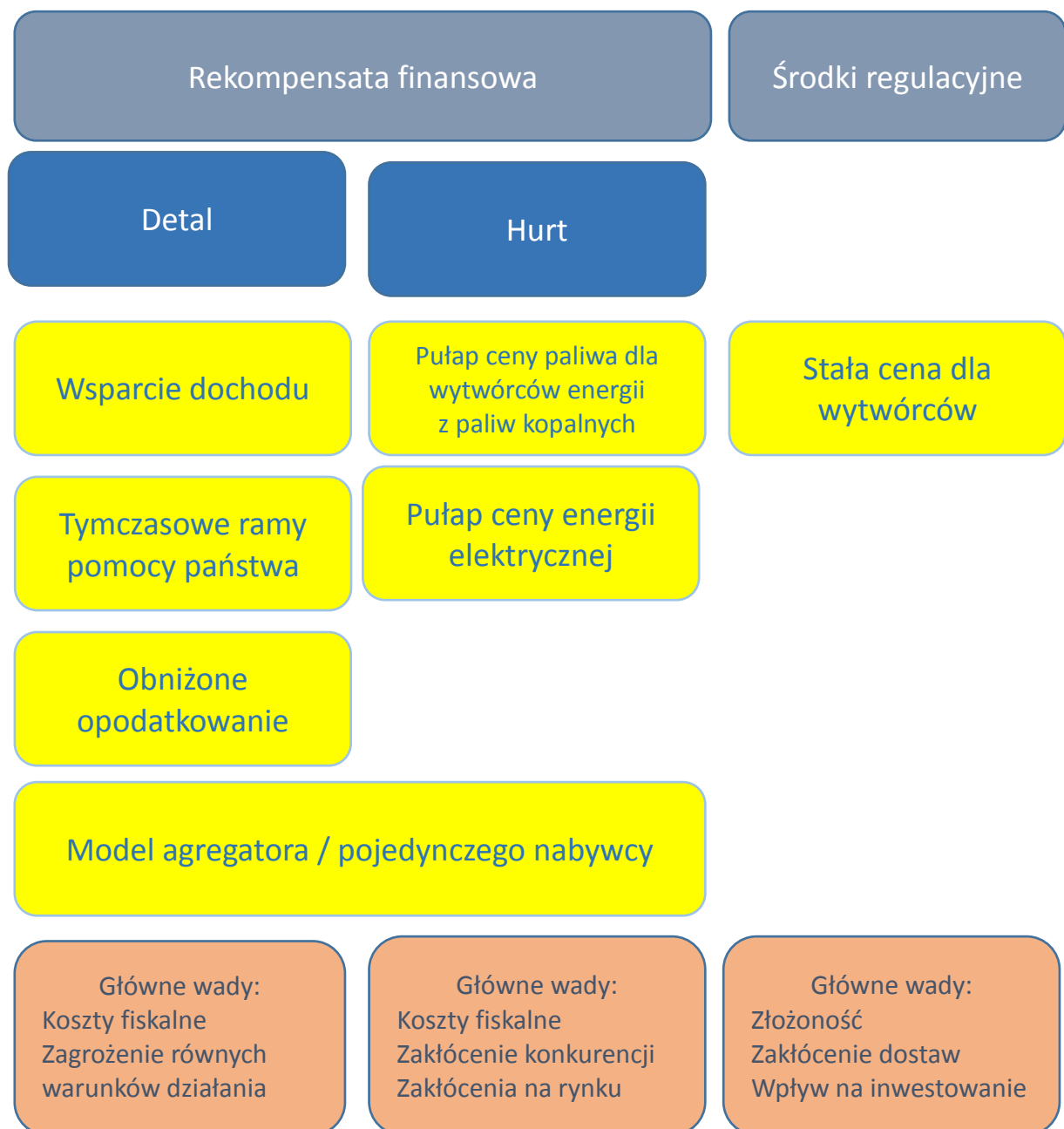
² Komunikat „REPowerEU: Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie, COM(2022) 108 final (8.3.2022)

³ [20220311-versailles-declaration-en.pdf](#)

WARIANTY ROZWIĄZANIA PROBLEMU WPLYWU WYSOKICH CEN ENERGII ELEKTRYCZNEJ NA OBYWATELI I PRZEDSIĘBIORSTWA

Ze strony państw członkowskich i zaangażowanych stron, a także w debacie w kręgach naukowych, pojawił się **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 podatkowego punktu widzenia i nie powinny zagrażać bezpieczeństwu dostaw i równym warunkom działania na rynku wewnętrznym.

Warianty krótkoterminowe dotyczące cen energii elektrycznej można zasadniczo podzielić na dwie kategorie:



Warianty interwencyjne, w tym rekompensata finansowa

Warianty te służą obniżeniu cen energii elektrycznej, bądź bezpośrednio po stronie detalicznej, bądź pośrednio na rynku hurtowym.

Strona detaliczna

Warianty te zmierzają do złagodzenia skutków wysokich cen dla konsumentów końcowych, pozostawiając jednocześnie europejskim rynkom energii elektrycznej i gazu możliwość ustalania ceny na poziomie hurtowym. Zgodnie z zestawem narzędzi przedstawionym przez Komisję w październiku⁴ takie środki kryzysowe wprowadziło 26 państw członkowskich.

W ramach tych środków bezpośrednie wsparcie dla wrażliwych odbiorców końcowych pozwala kierować pomoc do najbardziej potrzebujących, zaś pomoc państwa może wesprzeć przedsiębiorstwa zmagające się ze zbyt wysokimi cenami energii. Wsparciem dla nich będą **nowe tymczasowe kryzysowe ramy pomocy państwa**⁵ przyjęte 22 marca, oferujące bezpośrednio lub pośrednio dotkniętym przedsiębiorstwom wsparcie w postaci ograniczonych dotacji bezpośrednich, wsparcia płynności oraz pomocy na pokrycie zwiększonych kosztów gazu i energii elektrycznej.

Większość państw członkowskich wprowadziła obniżone stawki VAT na gaz, energię elektryczną lub ciepło w systemach lokalnego ogrzewania. **Dotąd nie wykorzystano jednak w pełni wielu możliwości, szczególnie przewidzianych w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii⁶, m.in. obniżek lub zwolnień dla gospodarstw domowych.**

Komisja rozważa przedstawienie państwom członkowskim wytycznych dotyczących najlepszego wykorzystania ram prawnych, w tym ukierunkowanych odstępstw dla poszczególnych krajów na mocy dyrektywy w sprawie opodatkowania energii⁷, aby uniknąć zakłóceń na jednolitym rynku.

Wszystkie warianty po stronie detalicznej służą zapewnieniu bezpośredniej pomocy obywatelom i przedsiębiorstwom. W finansowaniu takich ukierunkowanych i tymczasowych środków wsparcia wrażliwych gospodarstw domowych i przedsiębiorstw może pomóc wykorzystanie wyższych dochodów z podatku energetycznego i opłat za emisję gazów cieplarnianych lub z odbiegających od normy zysków niektórych przedsiębiorstw energetycznych⁸.

Strona hurtowa

Państwa członkowskie mogą rozważyć ustanowienie **modelu agregatora**, w ramach którego jeden podmiot skupowałby energię elektryczną na korzystnych warunkach handlowych

⁴ COM(2021) 660 final (13.10.2021).

⁵ Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy, C(2022)1890 final (23.3.2022).

⁶ Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U. L 283 z 31.10.2003, s. 51).

⁷ Zgodnie z art. 19 ust. 1.

⁸ Niektórzy (inframarginalni) wytwórcy energii elektrycznej uzyskują obecnie nadmierne zyski wynikające z bardzo wysokich cen energii elektrycznej. Te nadmierne zyski mogą być tymczasowo opodatkowane lub odzyskiwane zgodnie z wytycznymi przedstawionymi przez Komisję 8 marca (zob. COM(2022) 108 final (8.3.2022)).

i udostępniałby ją niektórym kategoriom konsumentów poniżej ceny rynkowej, przenosząc korzyści na konsumentów, co byłoby w istocie subsydiowaniem różnicy między niższymi cenami detalicznymi a wyższymi cenami hurtowymi.

Inne warianty wiązałyby się z **bezpośrednią ingerencją w funkcjonowanie hurtowych rynków energii elektrycznej**. Polegałyby one bądź na **finansowym rekompensowaniu wytwórcom energii elektrycznej z paliw kopalnych** części ich wyjątkowo wysokich kosztów paliwa, aby mogli oni obniżyć cenę oferowaną na rynku hurtowym, bądź na **bezpośrednim ustaleniu pułapu ceny energii elektrycznej na rynku hurtowym** poprzez ustanowienie referencyjnego wskaźnika referencyjnego i rekompensowanie różnicy w stosunku do oferowanej ceny.

Takie warianty miałyby na celu ograniczenie negatywnego wpływu bardzo wysokich cen gazu na hurtowy rynek energii elektrycznej. Ich główne wady wiążą się z ich kosztami fiskalnymi, potencjalnym zakłóceniem konkurencji oraz ryzykiem dla handlu transgranicznego, a tym samym zagrożeniem bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w stopniu zależnym od sposobu opracowania takich wariantów.

Warianty regulacyjne bez rekompensaty fiskalnej

Warianty te polegają na ustanowieniu **regulacyjnego pułapu maksymalnej ceny**, którą mogą naliczać niektóre elektrownie podstawowe. Chociaż wariant ten pozwoliłby na obniżenie kosztów w dłuższej perspektywie, to jego wartość dodana w perspektywie krótkoterminowej polega na rozwiązaniu problemu nadmiernych zysków wynikających ze stosowania niektórych technologii.

Główne wady tych wariantów to problemy związane z wdrażaniem, ponieważ konieczne byłoby uzyskiwanie informacji o kosztach i przychodach wytwórców, które to informacje niekoniecznie są dostępne podmiotom publicznym; może to wiązać się z wyzwaniem prawnymi. Warianty te wywołałyby również niepewność regulacyjną, ponieważ mogłyby niweczyć pewne zachęty do prywatnych inwestycji w odnawialne źródła energii, które mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia naszych długoterminowych celów w zakresie odpornego, zrównoważonego i bezpiecznego systemu energetycznego.

Wszystkie warianty przedstawiono i przeanalizowano bardziej szczegółowo w załączniku.

Na podstawie tej oceny **Komisja uważa, że nie ma jednego prostego rozwiązania problemu wysokich cen energii elektrycznej** ze względu na zróżnicowanie sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich. Niektóre warianty są odpowiednie jedynie w określonych kontekstach krajowych. Jednocześnie niektóre interwencje wymagałyby, aby prawodawstwo lub wspólne podejście na szczeblu UE były skuteczne i nieszkodliwe dla rynku wewnętrznego i bezpieczeństwa dostaw. Wszystkie warianty mają pewne wady i pociągają za sobą koszty, m.in. związane z funkcjonowaniem jednolitego rynku.

ZAPEWNIENIE DOSTAW GAZU PO ROZSĄDNYCH KOSZTACH NA KOLEJNĄ ZIMĘ I DALSZĄ PRZYSZŁOŚĆ

Jakkolwiek liczne warianty przedstawiane w debacie publicznej odnoszą się do objawów, to **główna przyczyna obecnych wysokich cen energii elektrycznej leży na rynku gazu**. Obecna wysoka cena energii elektrycznej wynika z wysokiej ceny gazu, ponieważ nadal to właśnie wytwórcy energii z gazu są często tymi, którzy wchodzi na rynek energii elektrycznej jako ostatni, aby uzupełnić dostawy do poziomu rzeczywistego zapotrzebowania. Na rynku kasowym gazu zmienność jest wysoka i nie jest w pełni powiązana z podstawowymi czynnikami.

Wariantem możliwym do rozważenia jest **ustanowienie pułapu ceny gazu lub modulowanie jej** za pomocą środków regulacyjnych, ponieważ miałyby to natychmiastowy wpływ na poziom cen. Stanowiłyby to ważny sygnał, że UE nie jest gotowa, aby płacić za gaz każdą cenę, niemniej jednak taką interwencję należy rozważać tylko w ostateczności, ponieważ pociąga ona za sobą problemy pod względem bezpieczeństwa dostaw gazu.

Jako że okres uzupełniania zapasów gazu zaczyna się teraz, należy pilnie uzgodnić wspólną strategię. Obecny kontekst wysokich cen i napiętej sytuacji na rynkach gazu sprawia, że uzupełnianie zapasów na kolejną zimę staje się trudniejsze niż w normalnych latach. Wykorzystanie zbiorowej siły oddziaływania Unii do zapewnienia importu gazu na możliwie najlepszych warunkach jest konieczne, aby państwa członkowskie nie rywalizowały między sobą o te same dostawy.

UE jest silniejsza, gdy działa zgodnie. Unia powinna podjąć wspólne działania, aby wykorzystać swoją siłę rynkową poprzez wynegocjowane partnerstwa z dostawcami.

Komisja jest gotowa utworzyć **grupę zadaniową ds. wspólnych zakupów gazu na szczeblu UE**. Grupa zadaniowa, łącząc popyt, ułatwiłaby i usprawniła międzynarodowe kontakty UE z dostawcami LNG i gazu w celu zapewnienia importu tych paliw po korzystnych cenach przed kolejną zimą. UE może skuteczniej zapewnić w perspektywie krótkoterminowej dostawy LNG, gazu i wodoru z państw trzecich po przystępnych cenach, jeżeli nawiąże z tymi państwami stosunki długofalowe, ustanawiając długoterminowe partnerstwa na rzecz gazu ze źródeł odnawialnych, które stanowiłyby również podstawę przyszłego importu wodoru.

W związku z tym grupa zadaniowa przygotowuje grunt pod **partnerstwa energetyczne** z kluczowymi dostawcami LNG, gazu i wodoru w regionie Morza Śródziemnego oraz z naszymi partnerami w Afryce, ale również na Bliskim Wschodzie i w USA.

Grupę zadaniową wspieraliby przedstawiciele państw członkowskich w Radzie Sterującej. Wspólny zespół negocjacyjny pod przewodnictwem Komisji prowadziłby rozmowy z dostawcami gazu. Czerpałby przy tym z doświadczeń pandemii COVID-19, kiedy to działania w skali całej UE miały zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania wszystkim wystarczających dostaw szczepionek.

Grupa zadaniowa promowałaby również efektywne wykorzystanie unijnej infrastruktury gazowej, w szczególności terminali LNG, ale również instalacji magazynowych i rurociągów.

Zmagazynowanie dostatecznej ilości gazu zapewni europejskim odbiorcom niejaką ochronę przed ryzykiem niedoborów dostaw i potencjalnych zakłóceń, oferując względną stabilność. Dlatego też Komisja proponuje wspólną **europejską politykę magazynowania gazu** o charakterze strategicznym, wdrażaną w drodze skoordynowanych wspólnych działań i podziału obciążeń między 27 państw członkowskich UE. W najbliższych miesiącach grupa zadaniowa w ścisłej współpracy z Grupą Koordynacyjną ds. Gazu będzie wspierać działania na rzecz uzupełniania magazynów przed zimą.

Konieczne są wspólne wysiłki w celu **optymalizacji wykorzystania istniejącej infrastruktury magazynowej**. Działania w zakresie magazynowania podejmowane wspólnie, a nie indywidualnie, pozwalają uniknąć nadmiernych inwestycji, ponieważ gaz jest przejściowym źródłem energii, a wszelka nowa infrastruktura powinna być zdatna do wykorzystania w dalszej przyszłości do magazynowania czystszych źródeł energii, szczególnie wodoru.

Aby zapewnić wystarczająco wysoki poziom wypełnienia magazynów, Komisja przedstawiła **wniosek prawodawczy w sprawie magazynowania energii** zakładający, że istniejąca infrastruktura magazynowa powinna **do 1 listopada każdego roku** być wypełniona **w co najmniej 90 %**; cel ten może w miarę upływu czasu ulegać zmianom w zależności od realiów gospodarczych i geopolitycznych, a także sytuacji w zakresie bezpieczeństwa dostaw energii. Z uwagi na szczególną sytuację w bieżącym roku przewidziany zostanie niższy cel, wynoszący 80 %, i elastyczny plan jego płynnego wprowadzania. Państwa członkowskie powinny już teraz, w oczekiwaniu na wniosek prawodawczy, podjąć działania dla zapewnienia odpowiedniego wypełnienia magazynów przed następną zimą.

Solidarność ma fundamentalne znaczenie. Wspólne magazynowanie gazu to polisa ubezpieczeniowa, która przynosi korzyści wszystkim i do której każdy powinien wносить sprawiedliwy wkład. Dlatego też państwa członkowskie, które nie mają własnych magazynów, powinny przyczynić się do zwiększenia poziomu ich wypełnienia w innych państwach członkowskich, korzystając w zamian ze zwiększonego bezpieczeństwa dostaw. Mechanizm podziału obciążeń przewidziany we wniosku zapewnia sprawiedliwy podział kosztów zapewnienia bezpieczeństwa dostaw między wszystkie państwa członkowskie, ponieważ dzięki unijnemu rynkowi energii wszystkie one korzystają ze zmniejszenia ryzyka zakłóceń w dostawach, niezależnie od lokalizacji magazynów w UE. Mechanizm ten opiera się na umowach solidarnościowych, które należy bezzwłocznie zawrzeć, aby umożliwić skuteczne dzielenie się gazem w przypadku sytuacji nadzwyczajnej, jak zaproponowano w grudniu 2021 r.⁹. Równie ważna jest przejrzystość i monitorowanie postępów w realizacji celu dotyczącego wypełnienia magazynów. Grupa Koordynacyjna ds. Gazu będzie monitorować postępy w realizacji celu i w razie potrzeby rozważy podjęcie odpowiednich działań wspierających uzupełnianie magazynów.

Wreszcie, zważywszy że infrastruktura magazynowania gazu ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa UE, **certyfikacja** operatorów magazynów zapewni niezbędne zabezpieczenie przed ryzykiem dla bezpieczeństwa dostaw w sytuacji, gdy infrastruktura jest własnością operatorów z państw trzecich.

⁹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków wewnętrznych gazów ze źródeł odnawialnych i gazu ziemnego oraz wodoru (wersja przekształcona), COM(2021) 804 final (15.12.2021).

WNIOSKI

Przedstawione w niniejszym dokumencie warianty złagodzenia wpływu wzrostu cen energii na naszych obywateli i przedsiębiorstwa obejmują nadzwyczajne, ograniczone w czasie interwencje służące ograniczeniu wzrostu cen energii, które nie powinny zagrażać realizacji długoterminowych celów Zielonego Ładu ani funkcjonowaniu jednolitego rynku. Żaden z tych wariantów nie jest panaceum – wszystkie mają zalety i wady.

Obecnie najpilniejszą potrzebą jest powstrzymanie wzrostu cen energii i zapewnienie odpowiednich dostaw gazu na kolejną zimę i dalszą przyszłość. Najlepszym rozwiązaniem jest wspólne i skoordynowane działanie w ramach UE-27, pozwalające zaoszczędzić koszty i wykorzystać naszą wspólną siłę.

W perspektywie średnioterminowej potrzebne są rozwiązania o charakterze bardziej strukturalnym, m.in. zapewnienie połączeń międzysystemowych w celu pełnej integracji rynku energii, pozyskiwanie znacznie większej ilości energii ze źródeł odnawialnych, środki w zakresie efektywności energetycznej oraz dywersyfikacja dostaw energii, aby uniknąć zależności. Plan REPowerEU przyspieszy wprowadzanie środków na wszystkich tych frontach. Komisja przedstawi **szczegółowy plan REPowerEU w maju**. W tym kontekście Komisja jest również gotowa zaproponować ogólnounijny plan oszczędności energii.

Wraz z wprowadzaniem REPowerEU należy dostosować ramy regulacyjne UE do znacznie większego udziału energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym zgodnie z ambitnymi celami UE w zakresie dekarbonizacji. **Do maja** Komisja oceni możliwości **optymalizacji struktury rynku energii elektrycznej**. W ramach tego działania uwzględniona zostanie ostateczna ocena dokonana przez Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) dotycząca zalet i wad unijnej struktury rynku energii elektrycznej oraz inne opinie na temat funkcjonowania rynku energii elektrycznej¹⁰.

Z czasem przyspieszenie upowszechnienia odnawialnych źródeł energii i zachęcanie do bardziej efektywnego zużycia energii, w połączeniu z europejską polityką magazynowania i dywersyfikacją dostaw dzięki bardziej skoordynowanej współpracy z rzetelnymi dostawcami, doprowadzi do stworzenia rozwiązań strukturalnych zapewniających dostępność energii po przystępnych cenach.

Warianty i propozycje przedstawione w niniejszym dokumencie sprowadzają się do tego, aby wszystkie państwa członkowskie polegały na największej sile Europy: jedności i solidarności

Wzywa się przywódców, aby na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2022 r. przedstawili kierunki dalszych prac na szczeblu Komisji i na szczeblu ustawodawczym w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i przystępnych cen energii teraz, w najbliższym sezonie zimowym oraz w dalszej przyszłości.

¹⁰ Niektóre elementy planowanych wariantów interwencji krótkoterminowych, takie jak zamawianie nowych zdolności wytwórczych w drodze dwukierunkowych kontraktów różnicowych lub stosowanie modelu agregatora, mogłyby stanowić przygotowanie do przyszłych zmian w długoterminowej strukturze rynku europejskiego, pomagając chronić konsumentów przed wysoką zmiennością cen w przyszłości i zwiększając odporność europejskiego rynku energii.