KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.3.2023 r.
COM(2023) 182 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wybranych aspektów dotyczących magazynowania gazu na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1038

{SWD(2023) 73 final}

1. Wprowadzenie

Na rynkach gazu już w 2021 r. zaczęły być widoczne silne napięcia, a ceny gazu znacznie wzrosły. Agresja wojskowa Rosji na Ukrainę, która rozpoczęła się w lutym 2022 r., wywołała kolejne zakłócenia w dostawach gazu i spowodowała jeszcze większą zmienność cen gazu na rynkach światowych. Dla UE i krajów bezpośrednio z nią sąsiadujących, które były uzależnione od dostaw rosyjskiego gazu, zmiany te wiązały się z koniecznością zdecydowanej reakcji i podjęcia działań mających na celu zaradzenie problemom związanym z podażą i popytem.

Zasięg zaburzeń równowagi na rynku gazu oraz obawa przed poważnymi zakłóceniami w dostawach, których następstwem byłyby potencjalnie poważne ograniczenia w dostawach zarówno dla przemysłu, jak i dla gospodarstw domowych, doprowadziły do podjęcia działań regulacyjnych na bezprecedensową skalę. Działania te przyczyniły się do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu i pozwoliły na zahamowanie wzrostu cen gazu zimą 2022/2023.

Magazynowanie gazu stanowiło już istotny element planów Komisji dotyczących gotowości na zimę 2022/2023 i na nadchodzące lata pod względem dostaw gazu, co podkreślono również w planie REPowerEU[1] oraz w komunikacie Komisji „Oszczędzanie gazu na bezpieczną zimę”[2]. Dobrze wypełnione magazyny gazu zapewniają w szczególności dostępność gazu zarówno dla gospodarstw domowych, jak i dla przedsiębiorstw w zimowym okresie grzewczym.

Jako kolejny środek w rozporządzeniu w sprawie magazynowania gazu[3], przyjętym przez współprawodawców w dniu 27 czerwca 2022 r., nałożono na wszystkie państwa członkowskie posiadające zdolności magazynowania gazu wymóg zapewnienia, aby ich podziemne magazyny gazu zostały napełnione do co najmniej 80 % pojemności do dnia 1 listopada 2022 r. Od 2023 r. magazyny gazu będą musiały być napełnione do 90 % pojemności do dnia 1 listopada każdego roku.

Jako dodatkową gwarancję odpowiedniego poziomu napełnienia magazynów gazu w nadchodzących latach w rozporządzeniu w sprawie magazynowania gazu określono, że każdy operator systemu magazynowania w UE musi być certyfikowany. Właściwe organy powinny odmówić certyfikacji w przypadku gdy uznają, że osoba lub podmiot, które bezpośrednio lub pośrednio kontrolują operatora systemu magazynowania lub wykonują wobec niego jakiekolwiek prawa, mogłyby zagrozić bezpieczeństwu dostaw energii do UE.

W niniejszym sprawozdaniu dokonano oceny wdrożenia rozporządzenia w sprawie magazynowania gazu na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie dotyczących wprowadzonych przez nie środków w zakresie magazynowania gazu i procedur certyfikacji, uzupełnionych danymi z Eurostatu, zgodnie z art. 17a rozporządzenia (UE)

[1] COM(2022) 639 final.
[2] COM(2022) 360 final.
[3] ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2022/1032 z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2017/1938 i (WE) nr 715/2009 w odniesieniu do magazynowania gazu, Dz.U. L 173 z 30.6.2022, s. 22.

2017/1938. Niniejszemu sprawozdaniu towarzyszy dokument roboczy służb Komisji, który zawiera szczegółowe informacje na temat środków wprowadzonych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia napełnienia ich magazynów gazu oraz analizę cen gazu w kontekście wdrażania rozporządzenia w sprawie magazynowania gazu.

2. Podstawa prawna i kontekst sprawozdania rocznego

W dniu 1 listopada 2022 r. magazyny gazu w UE były napełnione w 94,9 %. Oznacza to, że znacznie przekroczono zakładany poziom 80 %, a wszystkie państwa członkowskie osiągnęły cel określony w rozporządzeniu[4]. W dniu 31 grudnia 2022 r. poziom napełnienia w UE wynosił 83,4 %. Pod względem magazynowania UE wydawała się dobrze przygotowana na zimę 2022/2023.

Zgodnie z art. 6d ust. 5 rozporządzenia w sprawie magazynowania gazu Komisja ma obowiązek przedkładać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie roczne sprawozdania. Sprawozdania muszą zawierać następujące informacje:

- przegląd środków wprowadzonych przez państwa członkowskie w celu spełnienia obowiązków w zakresie magazynowania;
- przegląd czasu potrzebnego na procedurę certyfikacji określoną w art. 3a rozporządzenia (WE) nr 715/2009;
- przegląd środków wymaganych przez Komisję w celu zapewnienia zgodności z trajektoriami napełniania i z celami w zakresie napełnienia;
- analizę potencjalnego wpływu niniejszego rozporządzenia na ceny gazu i potencjalne oszczędności gazu w odniesieniu do art. 6b ust. 4.

Niniejsze sprawozdanie stanowi wkład w rozwój bazy wiedzy na temat najlepszych praktyk w zakresie napełniania magazynów.

3. Przegląd środków wprowadzonych przez państwa członkowskie w celu spełnienia obowiązków w zakresie magazynowania

Rozporządzenie w sprawie magazynowania gazu stanowi, że państwa członkowskie muszą wprowadzić wszelkie niezbędne środki, aby osiągnąć cele w zakresie napełnienia. W miarę możliwości powinny one dążyć do stosowania środków rynkowych, aby uniknąć niepotrzebnego zakłócenia rynku. Środki te mogą jednak obejmować środki regulacyjne, zachęty finansowe lub rekompensaty dla uczestników rynku.

W rozporządzeniu w sprawie magazynowania gazu przedstawiono przykładowy wykaz potencjalnych środków i narzędzi, które państwa członkowskie mogą zastosować w tym celu. Aby uzyskać informacje zwrotne na temat tych propozycji, jesienią 2022 r. Komisja wysłała do odpowiednich organów państw członkowskich kwestionariusz z pytaniami dotyczącymi środków i narzędzi, które państwa te zastosowały, aby zapewnić napełnienie magazynów.

[4] Infrastruktura gazowa w Europie – Zagregowane zasoby magazynowe gazu (agsi.gie.eu).

W kwestionariuszu poproszono również o przedstawienie opinii i ocen państw członkowskich na temat skuteczności wprowadzonych środków, a także ich mocnych i słabych stron.

Zdaniem państw członkowskich następujące środki skutecznie przyczyniły się do napełnienia ich magazynów w odpowiednim czasie:

1. nałożenie na operatorów magazynów gazu obowiązku dotyczącego minimalnego poziomu napełnienia, jaki należy osiągnąć, zgodnie z celem krajowym;
2. organizowanie przetargów na zdolności magazynowe skierowanych do uczestników rynku;
3. wprowadzenie mechanizmu na wypadek gdyby łączna subskrybowana zdolność magazynowa była niższa od minimalnego poziomu napełnienia (np. warunki uzgodnione wcześniej z uczestnikami rynku w zakresie pojemności uzupełniającej);
4. zapewnienie skutecznego wykorzystania zarezerwowanych zdolności poprzez zastosowanie mechanizmu opartego na zasadzie „wykorzystaj lub strać" lub nałożenie kar za niespełnienie wymogów;
5. wreszcie, jeżeli wymienione powyżej środki prawdopodobnie nie przyniosą pożądanych rezultatów, wyznaczenie podmiotu do zakupu brakujących zdolności magazynowych na rynku hurtowym.

Co więcej, w odniesieniu do załącznika Ib do rozporządzenia (UE) 2022/1032 Austria i Niemcy zawarły umowę w sprawie celu w zakresie napełnienia i trajektorii napełniania zgodnie z art. 6a, ponieważ te państwa członkowskie są wspólnie odpowiedzialne za magazyny gazu Haidach i 7Fields[5].

Zgodnie z przewidzianym w rozporządzeniu mechanizmem podziału obciążeń państwa członkowskie nieposiadające na swoim terytorium magazynów gazu przechowują w krajach sąsiednich ilości gazu odpowiadające co najmniej 15 % ich rocznego zużycia gazu. Państwa członkowskie w niewielkim stopniu wykorzystały jednak skoordynowane instrumenty do napełnienia magazynów gazu.

We wrześniu 2022 r. Włochy i Grecja podpisały protokół ustaleń w sprawie magazynowania gazu. Na jego podstawie dostawcy z greckiego krajowego systemu przesyłu gazu ziemnego mogą magazynować we Włoszech do 1,14 TWh gazu. Takie umowy mają kluczowe znaczenie dla państw członkowskich, które nie posiadają żadnych pojemności magazynowych na swoim terytorium. Rząd Estonii zorganizował zakup 1 TWh w ramach krajowej rezerwy strategicznej, która ma być przechowywana w magazynie na Łotwie.

Podczas seminarium[6] na temat wdrożenia rozporządzenia w sprawie magazynowania gazu wiele europejskich stowarzyszeń będących członkami Grupy Koordynacyjnej ds. Gazu, mimo że uznało skuteczność rozporządzenia, zaleciło jednak korzystanie w większym stopniu z narzędzi

[5] Umowa opublikowana w dzienniku urzędowym Austrii: https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/III/2023/16
[6] Rejestr grup ekspertów Komisji i innych podobnych zespołów (europa.eu).

rynkowych w celu zapewnienia jego skutecznego wdrożenia, a zwłaszcza w celu obniżenia kosztów magazynowania.

W 2022 r. państwa członkowskie dokonały bezprecedensowych inwestycji w celu zwiększenia odporności europejskiej infrastruktury gazowej i zwiększenia dostępu do skroplonego gazu ziemnego (LNG) w regionach w dużym stopniu uzależnionych od gazu z Rosji. Sytuacja w 2023 r. uległa zatem znacznej zmianie, a państwa członkowskie mogą obecnie lepiej wykorzystywać narzędzia rynkowe i w mniejszym stopniu polegać na bardziej „interwencyjnych" narzędziach, których stosowanie było konieczne ze względu na brak infrastruktury lub w celu zapobieżenia manipulacjom na rynku ze strony operatorów obiektów magazynowania gazu spoza UE.

W wyniku zastosowania wszystkich środków udało się przekroczyć cel w zakresie napełnienia wynoszący 80 % na 2022 r. Do dnia 1 listopada 2022 r. magazyny gazu w UE były napełnione w 94,9 %, a wszystkie państwa członkowskie przekroczyły poziom 80 % (zob. tabela i wykres poniżej). Łotwa, która jako jedyne państwo członkowskie nie osiągnęła poziomu napełnienia wynoszącego 80 %, zakwalifikowała się do zastosowania zmniejszonego obowiązku magazynowania ze względu na dużą zdolność magazynowania w porównaniu ze zużyciem krajowym. Poziom napełnienia osiągnięty przez Łotwę znacznie przekroczył jej obniżony cel na listopad ustalony w odniesieniu do jej zużycia.

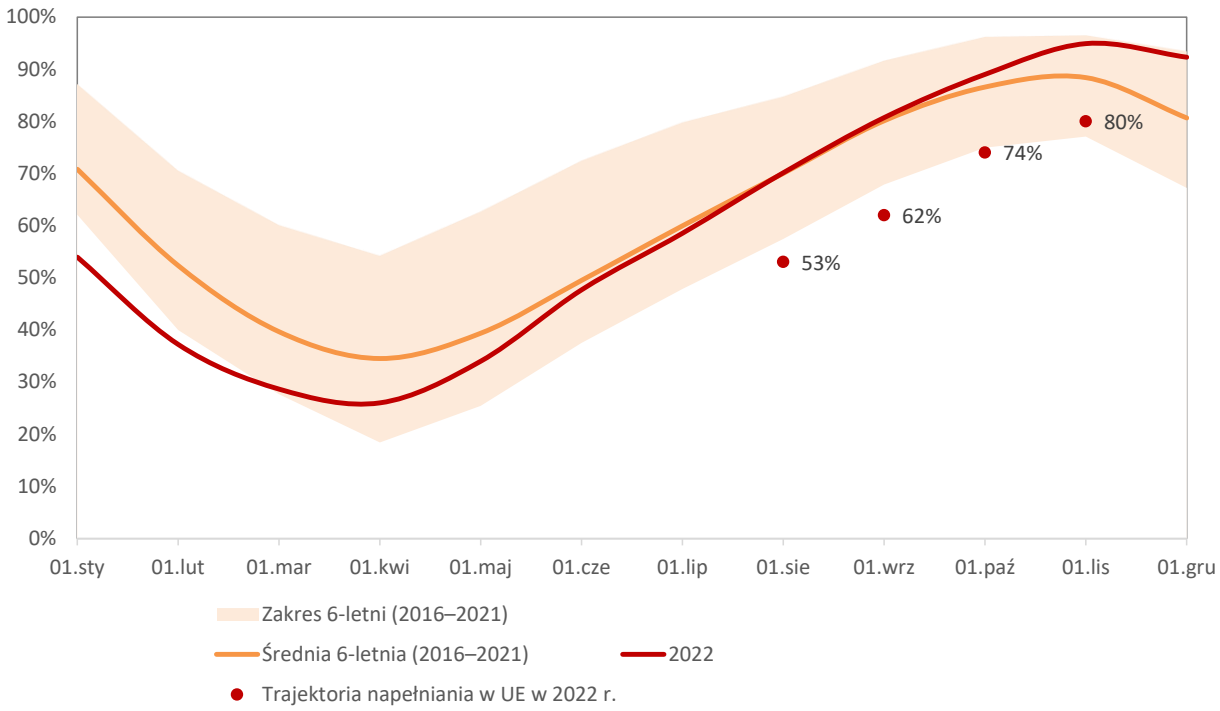
Tabela: Poziomy napełnienia w dniu 1 listopada 2022 r.

	Poziom napełnienia (%)	Pojemność robocza (gazu) (TWh)
AT	93,1	95,5
BE	100	7,6
BG	90,4	5,8
CZ	94,9	43,8
DE	99,2	245,2
DK	99,3	9,9
ES	94,8	35,3
FR	100	132,6
HR	97,0	4,8
HU	86,0	67,7
IT	95,5	193,4

LV	57,7	24,1
NL	91,8	138,9
PL	98,9	36,4
PT	98,3	4,0
RO	96,8	32,8
SE	92,9	0,1
SK	91,3	38,8
UE	**94,9**	**1 116,21**

Źródło: baza danych AGSI na dzień 1 listopada 2022 r.

Wykres: Poziom napełnienia magazynów gazu i trajektoria napełniania w UE w 2022 r.



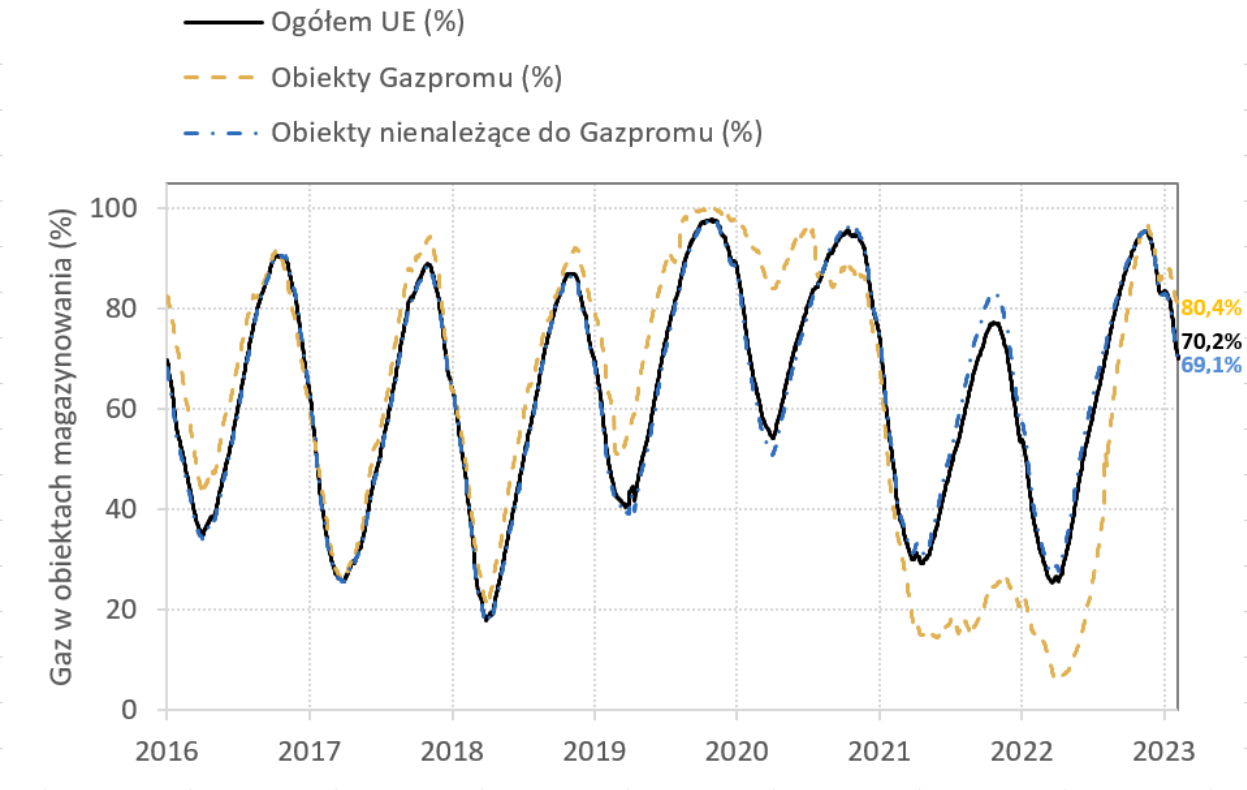
4. Obiekty magazynowania gazu w UE należące uprzednio do Gazpromu lub przez niego użytkowane

W 2021 r. Gazprom był właścicielem lub operatorem ok. 10 % pojemności magazynowej w UE. Obiekty magazynowania Gazpromu nie zostały ponownie napełnione przed początkiem zimy 2021/2022 i zostały niemalże opróżnione pod koniec sezonu, kiedy gaz jest pobierany z magazynów. Te obiekty Gazpromu były odpowiedzialne za obniżenie średniego poziomu

napełnienia magazynów w UE o 6–8 punktów procentowych na koniec 2021 r. w porównaniu z poprzednimi latami.

Na poniższym wykresie przedstawiono zmiany ilości gazu w obiektach magazynowania będących własnością Gazpromu lub przez niego użytkowanych (pomarańczowa linia przerywana) i w innych obiektach magazynowania gazu w UE (niebieska linia przerywana). Czarną linią zaznaczono ilości gazu magazynowanego we wszystkich obiektach magazynowania w UE łącznie.

Wykres: Zmiany ilości gazu w obiektach magazynowania gazu będących własnością Gazpromu lub przez niego użytkowanych



Latem 2022 r. państwa członkowskie, w których znajdują się obiekty magazynowania gazu należące do Gazpromu lub przez niego użytkowane, wprowadziły środki w celu ochrony swojego bezpieczeństwa energetycznego:

- Niemcy upaństwowiły obiekty Gazpromu, należące wcześniej do spółki Gazprom Germania. Nazwa nowego podmiotu to SEFE Securing Energy for Europe GmbH;
- magazyn w Austrii został przekazany innemu operatorowi na mocy nowo wprowadzonych przepisów opartych na zasadzie „wykorzystaj lub strać". W dniu 17 lutego 2023 r. Niemcy i Austria podpisały umowę o przejęciu wspólnej odpowiedzialności za eksploatację i napełnianie obiektów magazynowania gazu ziemnego Haidach i 7Fields oraz transport zmagazynowanych ilości gazu w przypadku niedoborów. Umowa jest następstwem protokołu ustaleń uzgodnionego między Berlinem i Wiedniem w lipcu 2022 r. Oba obiekty

magazynowania gazu, znajdujące się w Austrii, były już w przeszłości wykorzystywane zarówno przez przedsiębiorstwa niemieckie, jak i austriackie.

- W Niderlandach rząd wyznaczył państwowy podmiot Energiebeheer Nederland do transportu gazu do obiektu magazynowania Bergermeer wykorzystującego niewykorzystane pojemności magazynowe, w tym pojemności należące do Gazpromu.
- Czechy zastosowały zasadę „wykorzystaj lub strać", aby zmusić uczestników rynku posiadających wolne pojemności magazynowe, powyżej pewnego progu, do oddania rządowi przydziałów czasu na zatłaczanie. Zgodnie z tą zasadą pojemność magazynowa Gazpromu w magazynie Dambořice została wycofana i objęta rządowymi specjalnymi środkami aukcyjnymi. Środki te obejmują możliwość bezpłatnych aukcji oraz płatności na rzecz przedsiębiorstw za magazynowanie gazu.

W wyniku zastosowania tych środków obiekty magazynowania należące uprzednio do Gazpromu lub przez niego użytkowane zostały napełnione średnio w 94 % do dnia 1 listopada 2022 r. w porównaniu z poziomem napełnienia wynoszącym 26 % w dniu 1 listopada 2021 r.

W poniższej tabeli przedstawiono skuteczność środków państw członkowskich, które wyeliminowały lub ograniczyły wpływ Gazpromu na magazynowanie gazu. Porównano w niej zagregowane pojemności magazynowe obiektów będących w posiadaniu Gazpromu lub przez niego użytkowanych w poszczególnych państwach w listopadzie 2021 r. i listopadzie 2022 r.

Tabela: Pojemności obiektów magazynowania gazu należących do Gazpromu lub przez niego użytkowanych w poszczególnych państwach w 2021 r. i odpowiadające im poziomy napełnienia w listopadzie 2021 r. i listopadzie 2022 r.

Państwo	**Pojemność obiektów należących do Gazpromu/użytkowanych przez Gazprom w 2021 r. (TWh)**	**Poziom napełnienia 1 listopada 2021 r.**	**Poziom napełnienia 1 listopada 2022 r.**
AT	32,3	20 %	91 %
CZ	2,2	45 %	85 %
DE	58,2	27 %	94 %
NL	19,3	30 %	99 %
OGÓŁEM	112,0	26 %	94 %

5. Narzędzie agregacji zapotrzebowania zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2022/2576

W rozporządzeniu (UE) 2022/2576, przyjętym przez Radę w dniu 19 grudnia 2022 r. na wniosek Komisji[7], przewidziano narzędzie agregacji zapotrzebowania, które będzie wspierać kraje UE w zapewnieniu wystarczających dostaw gazu w odpowiednim czasie na okres zimowy 2023/2024. Wprowadzony rozporządzeniem mechanizm wspólnych zakupów w zasadniczy sposób przyczyni się ponadto do uniknięcia sytuacji, w której przedsiębiorstwa europejskie będą składać oferty na zakup tego samego gazu i w konsekwencji zawyżać ceny.

Państwa UE są zobowiązane do agregowania zapotrzebowania na gaz w ilości równoważnej 15 % ich docelowego napełnienia magazynów. Agregacja na poziomie powyżej 15 % będzie dobrowolna, lecz oparta na tym samym mechanizmie.

W tym celu Komisja powierzyła dostawcy usług zadanie polegające na uruchomieniu niezbędnych usług w celu zagregowania zapotrzebowania na gaz ze strony przedsiębiorstw europejskich i zaspokojenia go dzięki najbardziej konkurencyjnym ofertom dostaw w odpowiednim czasie przed kolejnym sezonem napełniania magazynów. Po skojarzeniu popytu z podażą przedsiębiorstwa mogą dobrowolnie zawierać umowy zakupu z dostawcami gazu, indywidualnie lub wspólnie. Jest to szczególnie korzystne dla mniejszych przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw z państw śródlądowych o mniejszym zasięgu globalnym lub mniejszej sile przetargowej. Wspólne zakupy mogłyby również być korzystne dla sektorów zużywających gaz, takich jak branża nawozowa i ceramiczna.

W celu ustanowienia mechanizmu wspólnych zakupów państwa członkowskie UE, umawiające się strony Wspólnoty Energetycznej oraz przedstawiciele przemysłu z UE łączą siły na różnych forach, aby zapewnić Komisji wiedzę fachową i doradztwo. Odbywa się to za pośrednictwem Rady Sterującej ad hoc, grup regionalnych oraz grupy doradczej ds. sektorów.

6. Przegląd czasu potrzebnego na procedurę certyfikacji

Państwa członkowskie powinny zapewniać, aby każdy operator systemu magazynowania – w tym operatorzy systemu magazynowania kontrolowani przez operatorów systemu przesyłowego – był certyfikowany przez krajowy organ regulacyjny lub przez inny właściwy organ wyznaczony przez państwo członkowskie. Ma to na celu zapewnienie, aby wpływ na operatorów systemu magazynowania nie zagrażał bezpieczeństwu dostaw energii ani jakiemukolwiek innemu podstawowemu interesowi bezpieczeństwa w UE lub w jakimkolwiek państwie członkowskim.

W rozporządzeniu w sprawie magazynowania gazu przewidziano, że instytucja certyfikująca wydaje projekt decyzji w sprawie certyfikacji w odniesieniu do operatorów systemu magazynowania eksploatujących podziemne magazyny gazu o pojemności powyżej 3,5 TWh, w przypadku gdy – niezależnie od liczby operatorów – wszystkie obiekty magazynowe były napełnione w dniu 31 marca 2021 r. i w dniu 31 marca 2022 r. na poziomie wynoszącym średnio mniej niż 30 % ich maksymalnej pojemności lub w terminie 150 dni roboczych od dnia otrzymania powiadomienia. W przypadku takich magazynów gazu instytucja certyfikująca powinna była już podjąć próbę wydania projektu decyzji w sprawie certyfikacji do dnia 1 listopada 2022 r.

[7] Rozporządzenie Rady (UE) 2022/2576 w sprawie zwiększenia solidarności dzięki lepszej koordynacji zakupów gazu, wiarygodnym poziomom odniesienia cen i transgranicznej wymianie gazu, Dz.U. L 335 z 29.12.2022, s. 1.

W przypadku wszystkich pozostałych operatorów systemów magazynowania instytucja certyfikująca musi wydać projekt decyzji w sprawie certyfikacji do dnia 2 stycznia 2024 r. lub w ciągu 18 miesięcy od daty otrzymania powiadomienia.

Komisja musi wydać swoją opinię dotyczącą projektu decyzji w sprawie certyfikacji instytucji certyfikującej w terminie 25 dni roboczych od takiego powiadomienia. Instytucja certyfikująca musi następnie w jak największym stopniu uwzględnić opinię Komisji.

Instytucja certyfikująca musi wydać decyzję w sprawie certyfikacji w terminie 25 dni roboczych od otrzymania opinii Komisji.

W 2022 r. do Komisji wpłynął tylko jeden projekt decyzji w sprawie certyfikacji, złożony w październiku przez belgijską Federalną Komisję ds. Regulacji Energii Elektrycznej i Gazu (CREG).

Aby wesprzeć państwa członkowskie w wydawaniu projektów certyfikacji, Komisja zorganizowała specjalne posiedzenie Grupy Koordynacyjnej ds. Gazu, aby zapewnić ubiegającym się o certyfikację operatorom i właścicielom obiektów magazynowania gazu praktyczne wskazówki. Komisja zwróciła uwagę, że certyfikacja powinna przyczynić się do zmniejszenia wszelkiego zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw gazu na poziomie krajowym, regionalnym lub ogólnounijnym, wynikającego między innymi z:

a) własności, dostaw lub innych stosunków handlowych, które mogłyby negatywnie wpłynąć na motywację i zdolność operatora systemu magazynowania do napełnienia podziemnego magazynu gazu;

b) praw i zobowiązań Unii wobec państwa trzeciego, wynikających z prawa międzynarodowego, w tym również z jakiejkolwiek umowy zawartej z jednym lub większą liczbą państw trzecich, której stroną jest Unia i która dotyczy kwestii bezpieczeństwa dostaw energii;

c) praw i zobowiązań danych państw członkowskich wobec państwa trzeciego, wynikających z umów zawartych przez dane państwa członkowskie z jednym lub większą liczbą państw trzecich, w zakresie, w jakim umowy te są zgodne z prawem unijnym; lub

d) wszelkich innych szczególnych faktów i okoliczności danej sprawy.

W szczególności podkreślono zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw wynikające z własności, która mogłaby negatywnie wpłynąć na zdolność do napełnienia magazynów gazu. Jednym z głównych elementów projektu decyzji w sprawie certyfikacji jest koncepcja „decydującego wpływu", czyli własności lub prawa do korzystania z całości lub części aktywów przedsiębiorstwa lub praw lub umów, które zapewniają decydujący wpływ na skład, głosowanie lub decyzje organów przedsiębiorstwa.

7. Przegląd środków wymaganych przez Komisję w celu zapewnienia zgodności z trajektoriami napełniania i z celami w zakresie napełnienia

W rozporządzeniu w sprawie magazynowania gazu przewidziano mechanizm monitorowania i egzekwowania służący kontrolowaniu poziomów napełnienia w państwach członkowskich.

Zapewnia on stały postęp w uzupełnianiu magazynów, a jednocześnie pozostawia pewien stopień elastyczności w zakresie zatłaczania większych lub mniejszych ilości gazu w zależności od cen rynkowych w danym czasie. W ramach tego wymogu wprowadza się pośrednie cele dwumiesięczne, ale dopuszcza się odchylenia w granicach marginesu tolerancji wynoszącego 5 %.

W przypadku znacznego i trwałego odejścia przez państwo członkowskie od trajektorii napełniania, zagrażającego osiągnięciu celu w zakresie napełnienia lub w przypadku odejścia od celu w zakresie napełniania, Komisja – po konsultacji z Grupą Koordynacyjną ds. Gazu oraz zainteresowanymi państwami członkowskimi – wydaje dla danego państwa członkowskiego lub danych państw członkowskich zalecenie dotyczące środków, które należy przedsięwziąć natychmiast. Jeżeli po wydaniu zalecenia nadal nie są przestrzegane cele w zakresie minimalnego napełnienia, Komisja może wydać decyzję w sprawie działań następczych.

Wszystkie państwa członkowskie osiągnęły cele pośrednie określone na 2022 r., a w przypadku ich minimalnego poziomu napełnienia nie odnotowano znacznego ani trwałego odejścia od celu w zakresie napełnienia. W związku z tym w 2022 r. Komisja nie musiała przedsiębrać środków w celu zapewnienia zgodności z trajektoriami napełniania i z celami w zakresie napełnienia.

25 listopada 2022 r. Komisja określiła w drodze rozporządzenia wykonawczego[8] pośrednie cele w zakresie napełnienia magazynów gazu, które państwa członkowskie muszą osiągnąć w 2023 r., aby osiągnąć cel w zakresie magazynowania na poziomie 90 % do dnia 1 listopada 2023 r. Jak przewidziano w rozporządzeniu w sprawie magazynowania gazu, w rozporządzeniu wykonawczym określono cele pośrednie na dzień 1 lutego, 1 maja, 1 lipca i 1 września 2023 r. dla państw członkowskich, które posiadają podziemne magazyny znajdujące się na ich terytorium i bezpośrednio połączone z obszarem rynku danego państwa. Cele te określono w oparciu o propozycje państw członkowskich, wskaźniki napełnienia z poprzednich 5 lat oraz ocenę Komisji dotyczącą ogólnej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu.

Komisja zasięgnęła również opinii Grupy Koordynacyjnej ds. Gazu oraz niedawno powołanego Komitetu ds. Magazynowania Gazu. Również w odniesieniu do 2023 r., z zastrzeżeniem marginesu pięciu punktów procentowych, te wiążące cele stanowią minimalne progi, których państwa członkowskie muszą przestrzegać, aby zapewnić określony poziom bezpieczeństwa dostaw gazu i napełniania magazynów na zimę 2023/2024.

Tabela: Cele pośrednie na 2023 r. dla państw członkowskich posiadających podziemne magazyny gazu, przyjęte rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2022/2301

Państwo członkowskie	**1 lutego – cel pośredni**	**1 maja – cel pośredni**	**1 lipca – cel pośredni**	**1 września – cel pośredni**

[8] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/2301 z dnia 23 listopada 2022 r. określające trajektorie napełniania wraz z celami pośrednimi na 2023 r. dla każdego państwa członkowskiego posiadającego podziemne magazyny gazu na swoim terytorium i bezpośrednio połączone z jego obszarem rynku (C(2022) 8593), Dz.U. L 305 z 25.11.2022, s. 5.

AT	49 %	37 %	52 %	67 %
BE	30 %	5 %	40 %	78 %
BG	45 %	29 %	49 %	71 %
CZ	45 %	25 %	30 %	60 %
DE	45 %	10 %	30 %	65 %
DK	45 %	40 %	60 %	80 %
ES	59 %	62 %	68 %	76 %
FR	41 %	7 %	35 %	81 %
HR	46 %	29 %	51 %	83 %
HU	51 %	37 %	65 %	86 %
IT	45 %	36 %	54 %	72 %
LV	45 %	41 %	63 %	90 %
NL	49 %	34 %	56 %	78 %
PL	45 %	30 %	50 %	70 %
PT	70 %	70 %	80 %	80 %
RO	40 %	41 %	67 %	88 %
SE	45 %	5 %	5 %	5 %
SK	45 %	25 %	27 %	67 %

Aby ustalić poziomy napełnienia, Komisja wzięła pod uwagę dane szacunkowe państw członkowskich oraz ocenę minimalnego wymaganego poziomu technicznego, z uwzględnieniem zdolności w zakresie napełniania i poboru każdego obiektu magazynowania gazu umożliwiającej osiągnięcie poziomu napełnienia w wysokości 90 % do dnia 1 listopada 2023 r.

8. Analiza potencjalnego wpływu rozporządzenia na ceny i oszczędności gazu

Rygorystyczna analiza przyczynowa wymagałaby danych ze scenariusza alternatywnego, w ramach którego nie ma rozporządzenia w sprawie magazynowania gazu, lecz inne czynniki (np. rozwój sytuacji na świecie) kształtujące podaż gazu i zapotrzebowanie na gaz w Europie w okresie obowiązywania rozporządzenia w sprawie magazynowania nie uległy zmianie. Nie udostępniono wystarczająco szczegółowych informacji dotyczących scenariusza alternatywnego. W związku z tym Komisja przeprowadziła analizę nakazową i w mniejszym stopniu przyczynową.

Chociaż najwyższy szczyt cenowy odnotowano w połowie/pod koniec sierpnia, nie można było ustalić bezpośredniego związku między napełnianiem magazynów gazu a wzrostem cen. Na przykład skoki cenowe nastąpiły w momencie, gdy wskaźniki zatłaczania do magazynów były raczej typowe i stałe. Z kolei gdy zbliżał się ostateczny termin osiągnięcia celu w zakresie napełnienia – 1 listopada – co wiązało się z dodatkowymi działaniami w zakresie magazynowania gazu ze względu na rozpoczęcie sezonu grzewczego, ceny w październiku i listopadzie były już znacznie niższe w porównaniu z poprzednimi miesiącami.

Na poniższym wykresie przedstawiono stosunek wartości z 2022 r. do średniej z lat 2019–2021 w odniesieniu do poziomu zatłaczania magazynów oraz cen gazu. Wskaźnik cen równy 1 oznacza,

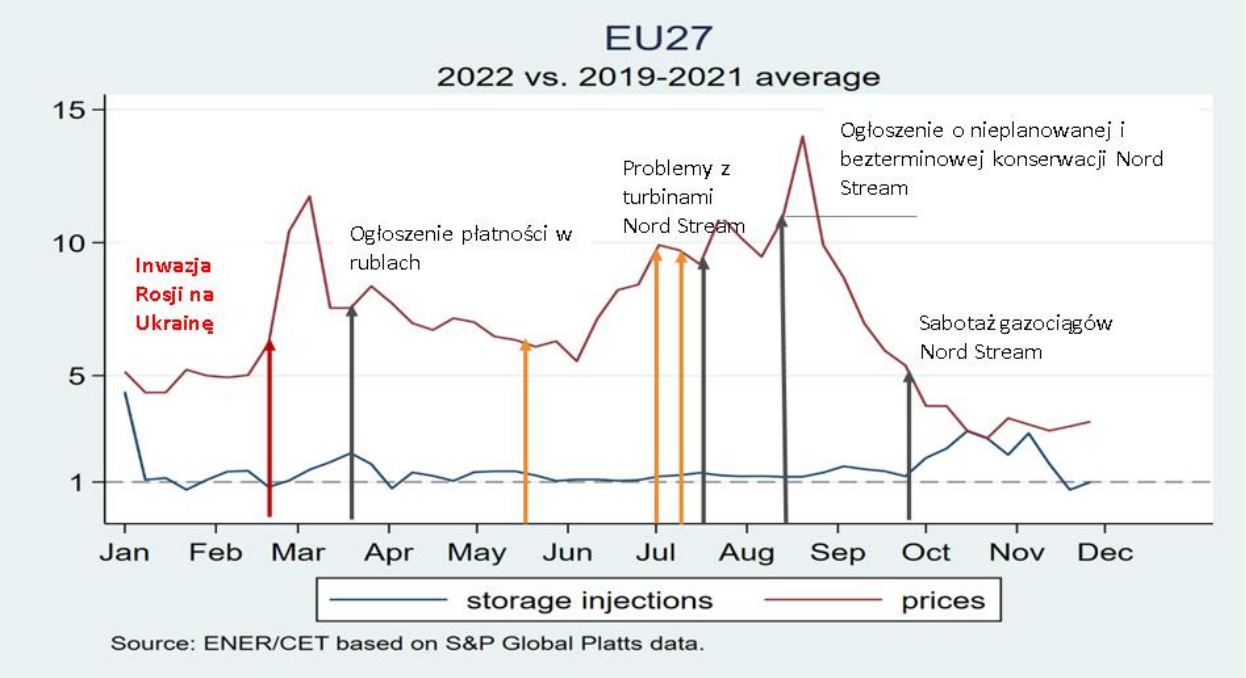
że ceny z 2022 r. były równe średniej z lat 2019–2021. Wskaźnik większy niż 1 oznacza, że ceny w 2022 r. były wyższe; wskaźnik równy 5 oznacza, że ceny w 2022 r. były pięć razy wyższe niż średnia z lat 2019–2021. Te same obliczenia mają zastosowanie do linii dotyczącej poziomu zatłaczania magazynów.

Zgodnie z tym wykresem względne szczyty cenowe nie zbiegły się z względnymi szczytami poziomu zatłaczania magazynów. Z kolei z dostępnych danych wynika, że bardziej znaczącą rolę w skokach cenowych gazu mogły odegrać wahania podaży.

Nie można jednak wykluczyć, że zdecydowane napełnianie magazynów przez operatorów przy interwencji regulacyjnej ze strony państw członkowskich w ramach rozporządzenia w sprawie magazynowania gazu lub bez takiej interwencji przyczyniło się do tymczasowego przekroczenia cen. Komisja jest świadoma twierdzeń, że bardziej stopniowe uzupełnianie zapasów, w tym poprzez wykorzystanie marginesu swobody zapewnionego przez cele pośrednie na 2022 r. ustalone na poziomie UE, mogłoby pomóc w złagodzeniu zmian cen.

Na podstawie dostępnych danych nie można wyciągnąć jednoznacznych wniosków na temat potencjalnego związku między celami w zakresie magazynowania a zmianami cen gazu. Dalsze zatłaczanie magazynów pozwoliło zmniejszyć ryzyko potencjalnego obniżenia poziomu magazynowania do niebezpiecznego poziomu.

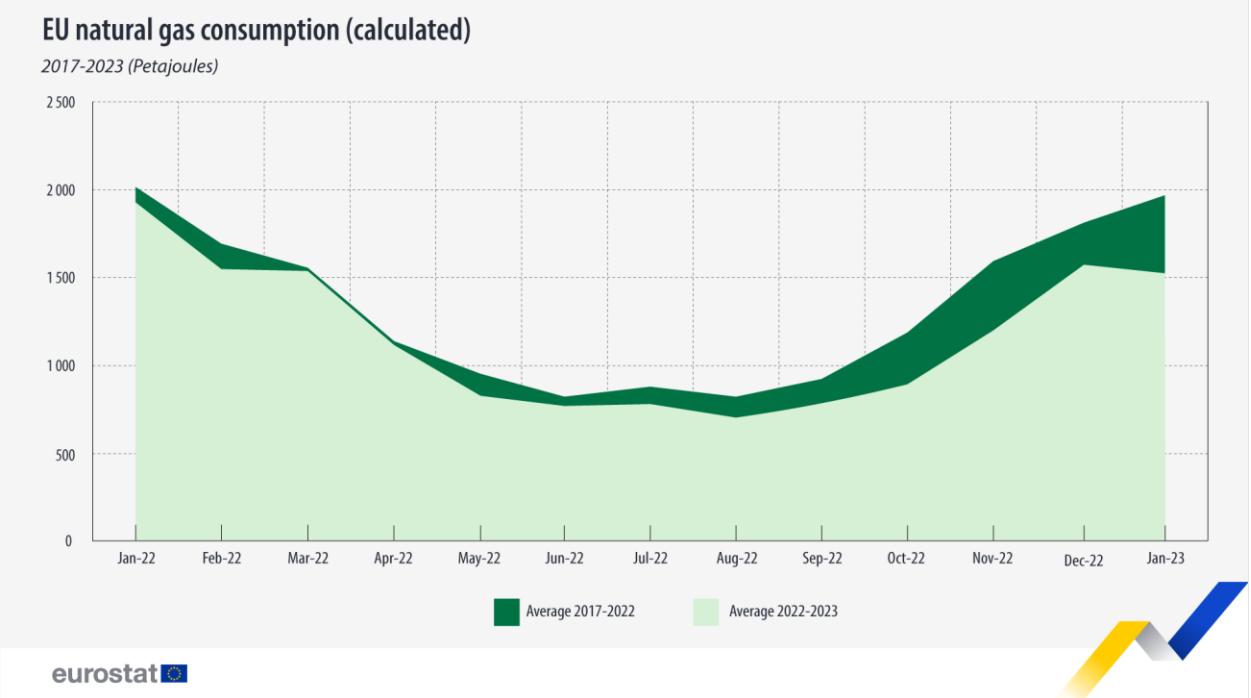
W dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego sprawozdania przedstawiono dalsze szczegółowe informacje na temat metodyki i wyników ilościowych analizy.



Ponadto po przyjęciu rozporządzenia w sprawie środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz[9] państwa członkowskie zmniejszyły swoje zapotrzebowanie na gaz o 19 % w okresie od sierpnia 2022 r. do stycznia 2023 r. w porównaniu ze średnią z ostatnich 5 lat (zob. wykres poniżej). Pozwoliło to w znacznym stopniu zrekompensować brak rosyjskiego gazu – w okresie od sierpnia 2022 r. do stycznia 2023 r. zaoszczędzono 42 mld metrów sześciennych gazu – oraz zapewniło elastyczność na rynku gazu. W kontekście napięć na rynku gazu na posiedzeniu Grupy Koordynacyjnej ds. Gazu w lutym 2023 r. uznano, że zmniejszenie zapotrzebowania jest najskuteczniejszym środkiem, ponieważ zwiększenie podaży jest ograniczone przez globalne zdolności produkcyjne i zależne od globalnej konkurencji.

Latem 2022 r. zmniejszenie zapotrzebowania ułatwiło zatłaczanie gazu do magazynów, natomiast środki zmniejszające zapotrzebowanie spowodowały ograniczenie poboru gazu zimą 2022/2023. Pozwoliło to na zapewnienie wystarczających poziomów magazynowania, dzięki którym można było reagować na zimowe okresy chłodu.

Od początku zimy 2022/2023 elastyczność wynikająca ze zmniejszenia zapotrzebowania przyczyniła się zatem do obniżenia cen gazu z rekordowo wysokich poziomów do poziomu sprzed wojny w lutym 2023 r.



[9] Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz, ST/11568/2022/INIT, Dz.U. L 206 z 8.8.2022, s. 1.

9. Podsumowanie

Państwa członkowskie podjęły w 2022 r. znaczne i bezprecedensowe działania na rzecz napełnienia magazynów gazu. Docelowy poziom 80 % określony w unijnym rozporządzeniu w sprawie magazynowania gazu na 2022 r. został przekroczony. Do dnia 1 listopada 2022 r. magazyny gazu w UE były napełnione w 94,9 %. Na koniec 2022 r. średni poziom napełnienia był nadal wysoki i wynosił 83,4 %. Tak wysoki poziom napełnienia w znacznym stopniu przyczynił się do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw zimą 2022/2023, co z kolei pozwoliło na zmniejszenie premii za ryzyko na rynku gazu pod koniec roku.

Państwa członkowskie wprowadziły wszelkie niezbędne środki, aby osiągnąć cele w zakresie napełnienia, w tym cele pośrednie. Niektóre państwa członkowskie osiągnęły poziom napełnienia znacznie przekraczający ich cele. W 2022 r. wszystkie państwa członkowskie osiągnęły minimalne cele unijne w zakresie trajektorii napełniania i w zakresie napełnienia. Dzięki mechanizmowi minimalnych celów pośrednich państwom członkowskim pozostawiono dużą swobodę w ustalaniu własnych środków.

Wszystkie państwa członkowskie, które posiadają magazyny gazu, stosowały zestaw środków, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie magazynowania gazu. Udział poszczególnych środków różni się w poszczególnych państwach członkowskich. W pierwszej kolejności państwa stosowały środki rynkowe. Kolejne preferowane środki obejmowały obowiązek magazynowania pewnych minimalnych ilości gazu, organizowanie przetargów na zdolności magazynowe skierowanych do uczestników rynku wraz z zachętami do napełniania magazynów gazu oraz zapewnianie efektywnego wykorzystania zakontraktowanych pojemności magazynowych.

Dzięki obowiązkowi certyfikacji operatorów i właścicieli magazynów gazu rozporządzenie w sprawie magazynowania gazu miało pomóc w uniknięciu szkodliwego wpływu krajów trzecich na napełnianie obiektów magazynowania gazu. W 2022 r. przedstawiono Komisji jeden projekt certyfikacji, który został pozytywnie zaopiniowany.

Chociaż nie certyfikowano żadnego innego obiektu magazynowania, państwa członkowskie wprowadziły środki na wczesnym etapie, aby zapobiec negatywnemu wpływowi państw trzecich na napełnianie obiektów magazynowania. Poinformowały o upaństwowieniu spółek będących właścicielami obiektów magazynowania i wyznaczeniu podmiotów państwowych odpowiedzialnych za napełnianie. Mimo że państwa członkowskie muszą jeszcze przedstawić Komisji swoje projekty decyzji w sprawie certyfikacji, nie ma obecnie dowodów na to, że napełnianie magazynów gazu w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw jest nadal zagrożone. Większość certyfikatów będzie musiała zostać wydana w 2023 r., aby zapobiec szkodliwemu wpływowi na właścicieli i operatorów obiektów magazynowania gazu.

Na podstawie dostępnych danych nie można stwierdzić, czy i w jakim stopniu cele w zakresie napełnienia określone w rozporządzeniu w sprawie magazynowania gazu miały wpływ na ceny gazu. Ceny zależą od wielu czynników niezwiązanych z magazynowaniem, takich jak dostawy gazu rurociągami, dostępność skroplonego gazu ziemnego, oszczędności gazu, pogoda oraz premia związana z ryzykiem dla bezpieczeństwa dostaw postrzeganym na rynku. Na podstawie

otrzymanych uwag wydaje się, że istnieje możliwość wprowadzenia środków krajowych umożliwiających skuteczniejsze realizowanie celów UE, aby uniknąć trajektorii napełniania, które mają negatywny wpływ na kształtowanie się cen.

Dzięki rozporządzeniu w sprawie magazynowania gazu po raz pierwszy państwa członkowskie przyjmują i wdrażają środki w zakresie magazynowania we wspólnych ramach, które umożliwiają i wspierają łączenie środków rynkowych i regulacyjnych w celu zapewnienia minimalnego poziomu napełnienia. Nawet jeżeli są one nadal ograniczone, jest to również pierwszy raz, kiedy państwa członkowskie opracowują szczegółowe rozwiązania w zakresie transgranicznego podziału zasobów magazynowych i związanych z nimi kosztów. Po zakończeniu zimy 2022/2023 Komisja zamierza zwrócić się do państw członkowskich o przedstawienie sprawozdania na temat ich doświadczeń związanych tymi rozwiązaniami.