



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.12.2021 r.
SWD(2021) 456 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentom:

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazów odnawialnych i gazu ziemnego oraz wodoru (wersja przekształcona)

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków wewnętrznych gazów ze źródeł odnawialnych i gazu ziemnego oraz wodoru (wersja przekształcona)

{COM(2021) 803 final} - {COM(2021) 804 final} - {SEC(2021) 431 final} -
{SWD(2021) 455 final} - {SWD(2021) 457 final} - {SWD(2021) 458 final}

Streszczenie oceny skutków (maks. 2 strony)
Ocena skutków pakietu dotyczącego wodoru i obniżania emisyjności rynku gazu
A. Zasadność działań
Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?
Europejski Zielony Ład wytycza drogę UE do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., która wymaga znacznie większego udziału odnawialnych źródeł energii w zintegrowanym systemie energetycznym. Gaz ziemny stanowi obecnie 95 % paliw gazowych wykorzystywanych w UE i odpowiada za 25 % całkowitego zużycia energii w UE. Podczas gdy udział gazu ziemnego będzie stopniowo spadał, oczekuje się, że wzrośnie znaczenie biometanu, metanu syntetycznego i wodoru. Te alternatywy dla gazu ziemnego są jednak obciążone szeregiem barier regulacyjnych i nie są objęte obecnymi ustaleniami dotyczącymi bezpieczeństwa energetycznego. Utrudnia to ich wdrażanie i wpływa na ich opłacalność w obecnych warunkach i na zasadach rynkowych. Aktualna struktura regulacyjna nie ułatwia handlu transgranicznego i rozwoju infrastruktury dla gazów odnawialnych i niskoemisyjnych ani ich nieograniczonego dostępu do rynków gazu w całej UE. W związku z tym nie wykorzystuje się pełnego potencjału dostarczania gazów odnawialnych i niskoemisyjnych tanio i w bezpieczny sposób. Ponadto odbiorcy gazu nie dysponują niezbędnymi prawami i narzędziami umożliwiającymi wybór wariantów obniżania emisyjności najbardziej opłacalnych pod względem kosztów.
Co należy osiągnąć?
Celem ogólnym jest ułatwienie obniżania emisyjności racjonalnego pod względem kosztów, poprzez utworzenie europejskiego rynku wodoru i stopniowe obniżanie emisyjności rynków paliw gazowych, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego. Cele szczegółowe stanowią: 1) ułatwienie powstania otwartego i konkurencyjnego rynku wodoru w UE; 2) zapewnienie dostępu gazów odnawialnych do istniejących sieci i rynków metanu oraz bezpieczeństwa ich dostaw; 3) zapewnienie przejrzystego i inkluzywnego planowania infrastruktury; 4) zapewnienie konsumentom praw i narzędzi wyboru najtańszych wariantów obniżania emisyjności.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?
Inicjatywa ta ma na celu zmianę obowiązującego prawodawstwa UE i stworzenie nowych ram dla wewnętrznego rynku wodoru w celu stworzenia racjonalnej pod względem kosztów czystej gospodarki wodorowej. Wspieranie wydajniejszych i bardziej zintegrowanych unijnych rynków gazów odnawialnych wymaga zharmonizowanego i skoordynowanego podejścia regulacyjnego w całej UE i nie może zostać osiągnięte wyłącznie na szczeblu państw członkowskich. Inicjatywa ma celu również uniknięcie zakłócających wpływów nieskoordynowanych i fragmentarycznych inicjatyw politycznych, spowodowanych opracowywaniem przez wiele państw członkowskich czysto krajowych rozwiązań. Niniejsza inicjatywa przyczynia się również do osiągnięcia wiążących celów na szczeblu UE. Udział paliw gazowych w koszyku energetycznym w nadchodzących dziesięcioleciach wymaga obniżenia emisyjności sektora gazu za pomocą przyszłościowej koncepcji konkurencyjnych niskoemisyjnych rynków gazu, które odpowiednio wzmocnią pozycję wszystkich konsumentów w UE i zapewnią im należyłą ochronę. Stworzenie na szczeblu UE ram regulacyjnych dotyczących specjalnej infrastruktury i rynków wodoru przyczyniłoby się do integracji i wzajemnego połączenia krajowych rynków wodoru.
B. Rozwiązania
Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?
Warianty rozważane w odniesieniu do problematyki I: przyznawanie praw do eksploatacji sieci w drodze przetargu (wariant 1); wprowadzenie głównych zasad regulacyjnych wzorowanych na zasadach obecnie obowiązujących na rynku gazu ziemnego, ale dostosowanych do etapu rozwoju rynków wodoru (wariant 2); ustanowienie w pełni rozwiniętego systemu regulacyjnego dla wodoru (podobnego do obecnie stosowanego w sektorze gazu ziemnego) bez konieczności przejścia na bardziej dojrzały rynek wodoru (wariant 3).
Preferowanym wariantem w odniesieniu do problematyki I jest wprowadzenie głównych zasad regulacyjnych przy

jednoczesnym określeniu wytycznych dla przyszłych zmian regulacyjnych (*wariant 2b „Główne zasady regulacyjne z wizją”*). Ten wariant jest najlepiej dostosowany do charakterystyki sektora wodoru i zawiera część korzyści, które płyną również z pozostałych wariantów, pozwalając jednocześnie uniknąć ich negatywnych skutków. Dzięki określeniu wytycznych, wyznaczona zostaje ścieżka do bardziej dojrzałego rynku wodoru.

Problematyka II obejmuje warianty promowania dostępu gazów odnawialnych i niskoemisyjnych do istniejącego rynku gazu i istniejącej infrastruktury gazowej. Wszystkie warianty obejmują również stopniowanie poziomu interwencji w celu rozwiązania problemów związanych z bezpieczeństwem energetycznym, w szczególności rozszerzenie istniejących narzędzi, norm i procedur na gazy odnawialne i niskoemisyjne, oraz przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z cyberbezpieczeństwem w sektorze gazu. Wariant 3 „*Ułatwienie i promowanie pełnego dostępu gazów odnawialnych i niskoemisyjnych do rynku oraz rozwiązanie problemu długoterminowych umów na dostawę gazu ziemnego*” jest preferowanym wariantem w odniesieniu do problematyki II. Wariant ten zawiera środki wspierania dostępu gazów odnawialnych i niskoemisyjnych do rynku hurtowego, terminali LNG i sieci przesyłowej (niezależnie od miejsca przyłączenia), w tym ulgi taryfowe za zatłaczanie do sieci i transport transgraniczny. Zakazuje zawierania długoterminowych umów na dostawę gazu ziemnego o nieobniżonej emisji od 2050 r. Jakość gazu byłaby regulowana zharmonizowanym podejściem UE do punktów transgranicznych połączeń międzysystemowych, przy jednoczesnym pozostawieniu państwom członkowskim pewnej swobody. Dopuszczalny limit dla mieszanin wodoru ustalony na poziomie 5 % dla wszystkich punktów transgranicznych – poziom ten jest racjonalny pod względem kosztów przystosowania i redukcji zanieczyszczeń.

Warianty rozważane w odniesieniu do problematyki III w zakresie zintegrowanego planowania sieci. *Wariant 2 „Planowanie krajowe oparte na scenariuszach europejskich”* jest wariantem preferowanym dla problematyki III. Wariant ten umożliwia planowanie krajowe, ale wymaga oparcia go na wspólnych scenariuszach dotyczących gazu i energii elektrycznej, dostosowanych do dziesięcioletniego planu rozwoju sieci i powiązania z odpowiednim krajowym planem w dziedzinie energii i klimatu. Wariant obejmuje wszystkie odpowiednie podmioty (operatorów systemów dystrybucyjnych) i pozwala na ustalenie, które rurociągi można przeznaczyć do transportu wodoru zamiast metanu, na poziomie szczegółowości, którego osiągnięcie byłoby trudne na szczeblu europejskim.

Problematyka IV obejmuje warianty, które zakładają nieregulacyjne podejście do kwestii konkurencji i zaangażowania konsumentów lub wymagają odpowiedzi na przyczyny tych problemów za pomocą nowych przepisów, głównie powielających już ustanowione w sektorze energii elektrycznej. W świetle analizy preferowany jest *wariant 2 „Elastyczne prawodawstwo”*, który odzwierciedla ochronę konsumentów na rynku energii elektrycznej oraz, w stosownych przypadkach, również przepisy dotyczące uprawnień. Ogólnie rzecz biorąc, wariant ten powinien być najskuteczniejszy, najwydajniejszy i najbardziej spójny z pozostałymi problematykami.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

W odniesieniu **problematyki I** zdecydowana większość respondentów opowiedziała się za wczesnym wprowadzeniem rozporządzenia, aby wesprzeć dobre funkcjonowanie i konkurencyjność rynku wodoru oraz infrastruktury wodorowej. Respondenci zdecydowanie poparli stworzenie ram prawnych UE, które określałyby kluczowe zasady regulacyjne i stosowałyby podejście stopniowe. Zdecydowana większość popiera np. uregulowaną zasadę dostępu stron trzecich do terminali importowych i instalacji magazynowania wodoru, oraz opowiada się za rozdzieleniem działalności sieciowej. Większość respondentów uznała, że wczesne określenie roli podmiotów prywatnych w rozwoju infrastruktury wodorowej jest istotne. Znaczna większość respondentów uważa również, że istniejące i przyszłe sieci prywatne mogą zostać (tymczasowo) zwolnione z niektórych wymogów regulacyjnych, ale że należy zapewnić jednolite ramy regulacyjne. Zdecydowana większość respondentów uważa, że prawa i wymogi dotyczące zezwoleń dla nowej infrastruktury wodorowej powinny być podobne do tych, które obecnie stosuje się dla gazociągów metanu.

W odniesieniu do **problematyki II** zainteresowane strony zgadzają się co do potrzeby dokonania przeglądu obecnych ram regulacyjnych, aby pomóc w osiągnięciu celów w zakresie obniżania emisyjności. Większość zainteresowanych stron uważa, że zapewnienie pełnego dostępu do rynku i ułatwienie zatłaczania gazów odnawialnych i niskoemisyjnych do sieci gazowej jest istotne. Wielu respondentów opowiada się za nałożeniem na operatorów sieci obowiązku przyłączania producentów gazów odnawialnych i niskoemisyjnych oraz obniżeniem

opłat za zatłaczanie. Większość respondentów popiera również poprawę przejrzystości ram dla terminali LNG. Istnieje również silne poparcie dla zharmonizowanego stosowania norm jakości gazu w całej UE, wzmocnienia koordynacji transgranicznej i zwiększenia przejrzystości. Respondenci są bardziej podzieleni w kwestii mieszania wodoru, ale większość z nich zgadza się, że może ono stanowić szybki i racjonalny pod względem kosztów (mimo wysokich kosztów technicznych) pierwszy krok w kierunku obniżenia emisyjności systemu energetycznego. Niewiele zainteresowanych stron poparło zniesienie wewnętrznych stawek transgranicznych. Większość respondentów uważa, charakterystyczne dla gazu, wyzwania w zakresie bezpieczeństwa i cyberbezpieczeństwa za istotne.

W odniesieniu do **problematyki III** większość zainteresowanych stron opowiada się za dostosowaniem harmonogramu krajowych planów rozwoju sieci do dziesięcioletniego planu rozwoju sieci przy pomocy jednego planu gazowego, niezależnie od wybranego modelu rozdziału. Znaczna większość respondentów wyraziła jeszcze większe poparcie dla wspólnego scenariusza dotyczącego energii elektrycznej i gazu. Znaczna liczba zainteresowanych stron zwraca się o włączenie projektów związanych z wodorem do programu rozwoju obszarów wiejskich. Większość zainteresowanych stron zgadza się co do roli operatorów systemów dystrybucyjnych w dostarczaniu i wymianie informacji. Wielu respondentów poparło również przedstawienie przez nich własnych planów optymalizacji systemu w różnych sektorach. Respondenci preferują również wspólny plan dotyczący gazu i energii elektrycznej zamiast wspólnych scenariuszy z odrębnymi planami. Kilka zainteresowanych stron wskazało, że preferowanym wariantem byłby wspólny plan dotyczący metanu i wodoru, z odrębnym planem w zakresie energii elektrycznej.

W kwestii **problematyki IV** zdecydowana większość zainteresowanych stron poparła przyjęcie ambitniejszych przepisów dotyczących obywateli/konsumentów, przez powielenie przepisów obecnie obowiązujących na rynku energii elektrycznej. Przepisy dotyczące ubóstwa energetycznego powinny pomóc zagwarantować, że konsumenci nie będą ponosili kosztów przejścia na rozwiązania oparte na czystym gazie. Przedstawiciele sektora prywatnego popierają plany stopniowego odchodzenia od cen regulowanych, podczas gdy niektóre organizacje konsumenckie opowiadają się za ich utrzymaniem w celu ochrony konsumentów dotkniętych ubóstwem energetycznym i zagrożonych nim. Prawie połowa wszystkich respondentów chce zaostrzenia przepisów dotyczących możliwości porównywania ofert i dostępności danych, przejrzystości, inteligentnych systemów pomiarowych i zmiany dostawcy. Żaden respondent nie opowiedział się jednoznacznie za podejściem nieregulacyjnym.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Problematyka I: Najważniejsze korzyści z wariantu polegającego na stosowaniu głównych zasad regulacyjnych z wizją dotyczącą infrastruktury wodorowej i rynków wodoru to sprzyjanie integracji rynku, zapewnienie przejrzystości dla inwestorów (inwestujących w infrastrukturę) oraz zapobieganie powstawaniu niekonkurencyjnych struktur rynkowych i przeszkód dla integracji rynku związanych z problemami z jakością wodoru. Zapewnia on elastyczność inwestorom w okresie rozwoju sektora wodoru, natomiast wiedza w zakresie przyszłego systemu regulacyjnego pozwala uniknąć kosztów korekt *ex post* niezbędnych po osiągnięciu dojrzałości rynku.

Problematyka II: Umożliwienie i promowanie pełnego dostępu do rynku gazów odnawialnych i niskoemisyjnych oraz rozwiązanie problemu długoterminowych umów na dostawy gazu ziemnego. Główna korzyść polega na obniżeniu kosztów produkcji ponoszonych przez producentów gazów odnawialnych i niskoemisyjnych, zwiększeniu konkurencji, płynności i handlu gazami odnawialnymi. W ten sposób konsumenci i podatnicy skorzystają na ograniczeniu wsparcia. Ograniczy to również ryzyko dla bezpieczeństwa energetycznego oraz pozwoli zaoszczędzić czas i zasoby, zmniejszyć niepewność, poprawić skuteczność środków nadzwyczajnych oraz zaostrzyć szczególne wymogi w zakresie bezpieczeństwa dla przedsiębiorstw gazowych.

Problematyka III: Planowanie krajowe w oparciu o scenariusze europejskie. Główna korzyść polega na wyeliminowaniu ryzyka spowodowanego planowaniem przez operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej i gazu rozwoju ich systemów w oparciu o niekompatybilne założenia. Umożliwia ono integrację sektorów i opracowanie koncepcyjnego planu systemu przy jednoczesnym zachowaniu korzyści płynących z bardziej szczegółowych planów rozwoju sieci dla poszczególnych sektorów. Zapewnia wspólną wizję różnych

zainteresowanych stron zakładając, że w planowaniu sieci należy uwzględnić strategię obniżania emisyjności na szczeblu krajowym i unijnym, zmniejszając ryzyko potencjalnych blokad lub aktywów osieroconych.

Problematyka IV: Wdrożenie elastycznych przepisów ukierunkowanych na wszystkie źródła problemów. Główną korzyścią z wdrożenia będą znaczne możliwości oszczędności, pomoże nowym dostawcom i usługodawcom wejść na rynek, opracować innowacyjne produkty, co doprowadzi do zwiększenia konkurencji, zaangażowania konsumentów i korzyści gospodarczych. Pozwoli to również zwiększyć akceptację społeczną obywateli i społeczności, zmobilizować kapitał prywatny i ułatwić zwiększenie wykorzystania gazów odnawialnych i niskoemisyjnych. Zmniejszenie ryzyka nadmiernych inwestycji będzie miało pozytywny wpływ na środowisko.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Wdrożenie rozwiązań proponowanych dla problematyki I wiąże się z kosztami gospodarczymi i administracyjnymi dla organów państw członkowskich, organów regulacyjnych i operatorów sieci, ponieważ konieczne będzie wprowadzenie i nadzorowanie głównych założeń. Koszty te są jednak równoważone korzyściami ekonomicznymi płynącymi z preferowanego wariantu.

Wdrożenie rozwiązań proponowanych dla problematyki II wiąże się z kosztami gospodarczymi i administracyjnymi, ponieważ spowoduje wzrost ceny rynkowej gazu ziemnego i wymaga ściślejszej współpracy między operatorami systemu dystrybucyjnego a operatorami sieci przesyłowej. Organy krajowe, w szczególności organy regulacyjne, będą musiały być zaangażowane we wdrażanie tych środków. Ponadto opracowanie regulowanego podejścia do cyberbezpieczeństwa może również wiązać się z wyższymi kosztami zgodności.

Nie jest dostępna publiczna kwantyfikacja kosztów w odniesieniu do problematyki III, ale oczekuje się, że korzyści (zwiększenie synergii zmniejszające koszty społeczne) przewyższą koszty dodatkowej koordynacji.

Nie jest dostępna publiczna kwantyfikacja kosztów w odniesieniu do problematyki IV. Najważniejsze koszty są natury gospodarczej i społecznej, ponieważ korzyści dla konsumentów mogą być niższe niż koszt inteligentnych liczników zapewniających niedyskryminacyjny dostęp do danych konsumentów.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Preferowane warianty w różnych obszarach polityki doprowadzą do zwiększenia konkurencji w zakresie gazów odnawialnych i niskoemisyjnych. Zwiększona konkurencja detaliczna, w połączeniu z lepszą ochroną konsumentów, doprowadzi do częstszych zmian dostawcy wśród mniejszych konsumentów, w tym MŚP. Zwiększona konkurencja może również wynikać z niedyskryminacyjnego dostępu do danych konsumentów i racjonalnie zharmonizowanych ustaleń, a także ze środków ułatwiających interoperacyjność w UE. Rozszerzenie wymogów dotyczących ujednoczenia wskaźników zapewni większą konkurencję między dostawcami usług w zakresie cyberbezpieczeństwa i obniży koszty dzięki korzyściom skali.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Większość preferowanych wariantów dla różnych obszarów polityki ma realne, lecz ograniczone negatywne skutki dla państw członkowskich, obejmujące przede wszystkim ograniczone obciążenia administracyjne. Jednak w odniesieniu do problematyki IV (elastyczne przepisy dotyczące rynków detalicznych) ochrona i zaangażowanie konsumentów ograniczyłyby te obciążenia. Podsumowując, podczas szeroko zakrojonych konsultacji publicznych, w tym z udziałem organów administracyjnych państw członkowskich, nie zasygnalizowano znaczącego wzrostu skutków dla państw członkowskich.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Tak, preferowany wariant w odniesieniu do problematyki IV określa wpływ na prawa podstawowe w zakresie ochrony danych i zapewni powszechny dostęp do technologii cyfrowych i usług opartych na danych, a także wysoki poziom korzystania z nich, gwarantując jednocześnie prawo do życia prywatnego i ochrony danych osobowych.

Proporcjonalność?

Preferowany zestaw wariantów uznaje się za proporcjonalny i w miarę możliwości oparty na aktualnych

podejściach. Równowagę między obowiązkami a zróżnicowanymi zdolnościami państw członkowskich i podmiotów prywatnych do działania uznaje się za właściwą z uwagi na konieczność osiągnięcia neutralności klimatycznej.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

W określonym terminie po wejściu w życie przyjętych środków (orientacyjnie 5 lat), Komisja przeprowadzi pełną ocenę skutków proponowanych inicjatyw, w tym ich skuteczności, wydajności, dalszej spójności i adekwatności. Obecnie wniosek nie przewiduje przeglądu polityki.