

# Mały trójpak energetyczny – skutki dla gazownictwa

**Andrzej Schoeneich, Kamil Iwicki**

11 września 2013 r. weszła w życie nowelizacja ustawy „Prawo energetyczne”<sup>1</sup>, zwana potocznie „małym trójpakiem”. Nowelizacja ta wprowadza wiele rozwiązań, które w zamierzeniu ustawodawcy mają przyczynić się do rozwoju i liberalizacji polskiego rynku gazu ziemnego. Omawiamy wybrane zmiany mogące w zasadniczy sposób wpłynąć na sposób funkcjonowania polskiego rynku gazu ziemnego. Wskazujemy również na zaniechania ustawodawcy w sprawach, które od wielu lat utrudniają prawidłowy rozwój polskiej branży gazu ziemnego.

**W**arto podkreślić, że mały trójpak był działaniem o charakterze ratunkowym. Polsce grożą bowiem znaczące kary finansowe ze strony unijnego Trybunału Sprawiedliwości za brak implementacji przepisów tzw. III pakietu energetycznego<sup>2</sup>. Nowelizacja ustawy „Prawo energetyczne”, która w odniesieniu do sektora gazowego wdraża tzw. dyrektywę gazową<sup>3</sup>, miała więc na celu nie tyle wprowadzenie w Polsce zasadniczych i systemowych zmian w funkcjonowaniu rynku gazu, ile uniknięcie kar finansowych. Dlatego trójpak został zgłoszony jako projekt poselski, co pozwoliło na uniknięcie konieczności przeprowadzania konsultacji społecznych, a w konsekwencji umożliwiło znaczne przyspieszenie prac. Efekt został osiągnięty – przedmiotowa ustawa szybko (jak na polskie standardy procedowania aktów prawnych) została przyjęta. Niemniej jednak przyjęty tryb prac uniemożliwił szerszą dyskusję zarówno na temat jego założeń, jak również poszczególnych zapisów ustawy, co spowodowało, że sektor gazowy *de facto* miał bardzo ograniczony wpływ na jej ostateczny kształt. Co więcej, wdrożenie III pakietu energetycznego za pomocą omawianej nowelizacji ustawy „Prawo energetyczne” może oznaczać odłożenie w czasie terminu przyjęcia oczekiwanego przez branżę

tzw. dużego trójpaku, tj. trzech zupełnie nowych ustaw („Prawo energetyczne”, „Prawo gazowe”, oraz o odnawialnych źródłach energii), które pierwotnie miały implementować przepisy unijne do prawa polskiego. Niezwykle ważna będzie także tzw. ustawa wprowadzająca, zmieniająca kilkanaście innych ustaw.

Z uwagi na opisane powyżej uwarunkowania zasadniczy nacisk w ramach małego trójpaku położony został na implementację przepisów unijnych.

I znowu nastąpiło kolejne wzmocnienie pozycji prezesa URE. Zgodnie z nowymi zasadami, prezes URE będzie wybierany na 5-letnią kadencję, którą będzie mógł piastować dwukrotnie. Co więcej, określony został zamknięty katalog przypadków, kiedy jego odwołanie będzie możliwe. Takie rozwiązania oznaczają, że prezes URE staje się organem faktycznie niezależnym od rządu, w dużym stopniu decydującym samodzielnie o kształcie polskiej polityki energetycznej.

W duchu dyrektywy gazowej wzmocniono także w pewien sposób prawa odbiorców. Nałożono na sprzedawców gazu ziemnego nowe obowiązki, związane z koniecznością informowania odbiorców o ich prawach, a zwłaszcza o sposobie wnoszenia skarg i ich rozpatrywania. Ponadto, wyłączono możliwość wstrzymania dostaw paliwa gazowego w sytuacji, gdy

odbiorca złoży reklamację, a także umożliwiono rozpatrywanie tych reklamacji przez sądy polubowne przy wojewódzkich inspektorach inspekcji handlowych. Ponadto, doprecyzowano procedurę zmiany sprzedawcy.

Istotny nacisk został także położony na zaostrzenie kryteriów niezależności operatorów systemów gazowych. Wprowadzono kryteria niezależności operatora systemu magazynowania, które do tej pory nie były w polskim prawie uregulowane. W nowych przepisach szczególnie istotne znaczenie przypisano tzw. niezależności osobowej operatorów, co oznacza, że osoby zarządzające operatorem systemu przesyłowego, dystrybucyjnego lub magazynowania nie będą mogły sprawować żadnych funkcji w ramach przedsiębiorstwa zajmującego się obrotem paliwami gazowymi. Ponadto, w odniesieniu do operatora systemu przesyłowego przewidziano specjalną procedurę certyfikacyjną, której celem jest badanie faktycznej niezależności takiego operatora. Jako więcej niż ciekawostkę można podać, że Komisja Europejska w ramach tej procedury będzie miała prawo do zablokowania wyznaczenia danego podmiotu operatorem, jeżeli uzna, że nie spełnia on kryteriów niezależności. Należy jednak podkreślić, że faktyczne polskie rozwiązania w sektorze wyprzedziły regulacje unijne. Już w ramach implementacji poprzednio obowiązującego II pakietu energetycznego przeprowadzono zasadniczą przebudowę struktury sektora gazowego, wydzielając właścicielsko operatora systemu przesyłowego, a także wprowadzono wymóg zapewnienia niezależności majątkowej, organizacyjnej i prawnej operatorom systemów dystrybucyjnych. Analogiczne zasady stosowane były w odniesieniu do operatora systemu magazynowania, choć w tym przypadku decydowała praktyka prezesa URE, a nie przepisy polskiego prawa. Tak więc, wprowadzone zasady

nie będą skutkowały żadnymi istotnymi zmianami w funkcjonowaniu przedsiębiorstw gazowych.

Nie ulega wątpliwości, że ze wszystkich zmian wprowadzanych w ramach analizowanej nowelizacji największy wpływ na rynek gazu będą wywierały przepisy dotyczące tzw. obliga giełdowego, tzn. obowiązku sprzedaży określonej ilości gazu za pośrednictwem Towarowej Giełdy Energii. Obliga gazowe oznacza, że sprzedawcy gazu ziemnego będą zobowiązani do sprzedaży 55 proc. wprowadzonego przez nich paliwa gazowego do systemu przesyłowego za pośrednictwem Towarowej Giełdy Energii. Docelowy poziom obliga giełdowego ma zostać osiągnięty 1 stycznia 2015 r., w okresie przejściowym, bezpośrednio po wejściu w życie nowelizacji ustawy, poziom ten wynosi 30%, natomiast od 1 stycznia 2014 r. – 40%. Warto dodać, że obowiązkiem tym nie zostaną objęci tzw. mali sprzedawcy, co oznacza, że analizowany przepis będzie dotyczył tylko i wyłącznie sprzedawcy dominującego, tj. PGNiG SA.

Przedwczesne są dywagacje, jakie realne skutki wywrze wprowadzenie obliga giełdowego w sektorze gazu ziemnego. Nie ulega wątpliwości, że sam pomysł obliga giełdowego nie uwzględnia doświadczeń światowych z zakresu handlu gazem i wzorowany jest na polskim rynku energii elektrycznej.

Po analizie przepisów małego trójpaku nasuwa się pierwszy wniosek, mianowicie, że przepisy dotyczące obliga giełdowego mają charakter ogólny. Nie wprowadzono bowiem żadnych przepisów, które umożliwiłyby dominującemu sprzedawcy gazu rozwiązanie umów z odbiorcami w celu wypełnienia tego obowiązku. Mając na uwadze fakt, że zdecydowana większość umów sprzedaży paliwa gazowego, zawieranych przez PGNiG SA, ma charakter długoterminowy, powstaje niejasna sytuacja prawna. Z jednej strony, został bowiem nałożony obowiązek sprzedaży gazu na giełdzie, z drugiej zaś spółkę obowiązują długoterminowe umowy z odbiorcami, za których przedterminowe wypowiedzenie przewidziane są kary umowne. Tak więc, wypełnienie obliga giełdowego może narazić spółkę na istotne ryzyko odszkodowawcze związane z roszczeniami klientów. Ewentualnym rozwiąza-

niem powyższego problemu może być utworzenie w ramach GK PGNiG nowej spółki, która „przejmie” obowiązujące umowy i na potrzeby ich realizacji będzie nabywała gaz na giełdzie. Niemniej jednak brak rozwiązań prawnych, które w sposób bezpieczny pozwalatyby na dokonanie takiej operacji. Dlatego pożądanym rozwiązaniem jest dokonanie pilnej nowelizacji art. 49b ustawy „Prawo energetyczne” i określenie sposobu postępowania w odniesieniu do obowiązujących PGNiG SA umów. W tym miejscu warto bowiem zaznaczyć, że brak szczegółowych rozwiązań w odniesieniu do opisanego powyżej problemu może uderzyć nie tylko w PGNiG SA, ale także w tzw. małych sprzedawców. W sytuacji, gdy sprzedaż detaliczna paliwa gazowego w ramach GK PGNiG zostanie przejęta przez nowy podmiot, korzystający także z dobrodziejstw krajowego wydobycia, tzw. mali sprzedawcy mogą nie być w stanie podjąć z nim jakiegokolwiek konkurencji cenowej.

Istotne zastrzeżenie budzi ustalenie wysokiego, 55-procentowego poziomu obliga giełdowego. Z wysłuchań publicznych wynika, że nie przeprowadzono niezbędnych analiz i badań rynku, ustawodawca nie dysponował więc pełną wiedzą, jaki wpływ wywrze on na funkcjonowanie rynku. W celu porównawczym warto przypomnieć, że w sektorze energii elektrycznej ustawowo ustalono znacznie niższy poziom obliga giełdowego – wynosi on 15%. Rodzi się więc pytanie: dlaczego w sektorze gazu ziemnego nie skorzystano z tych doświadczeń branży elektroenergetycznej. Tak wysoki udział handlu gazem ziemnym za pośrednictwem giełdy jest niespotykany w żadnym kraju Unii Europejskiej. Dodatkowo należy zaznaczyć, że pierwotnie ustawodawca planował ustalenie obliga giełdowego na poziomie aż 70% (obniżył Senat). Wyjaśnieniem jest tocząca się przed Trybunałem Sprawiedliwości druga, niezależna od postępowania za niewdrożenie III pakietu, sprawa<sup>4</sup>, w której Komisja Europejska zarzuciła Polsce niedozwoloną regulację cen, polegającą na zatwierdzaniu przez prezesa URE taryf dla przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się sprzedażą gazu ziemnego. Komisja domaga się, aby Polska zwolniła z obowiązku taryfowego przynajmniej tę część sprzedaży gazu ziemnego,

która nie jest kierowana do odbiorców domowych. W tej sytuacji prezes URE poinformował, że skorzysta z przysługującego mu na mocy 49 ustawy „Prawo energetyczne” prawa do zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych, jeżeli uzna, że działają one w warunkach konkurencyjnych. Aby jednak takie warunki konkurencyjności mogły zostać spełnione, w ocenie prezesa URE, wolumen gazu sprzedawanego za pośrednictwem giełdy powinien odpowiadać wolumenowi gazu nabywanego przez odbiorców niedomowych. A że tacy odbiorcy nabywają w Polsce 70% gazu, padła propozycja, by właśnie taki wolumen gazu sprzedawanego przez PGNiG SA został skierowany na giełdę. Zastanawiające jednak w tym aspekcie jest forsowanie obrotu giełdowego kosztem rynku OTC (*Over The Counter Market*), na którym od ubiegłego roku także jest możliwe zawieranie transakcji. Warto dodać, że w większości państw UE liberalizacja sektorów gazowych została dokonana nie tyle dzięki giełdzie, ale raczej dzięki powszechnemu zawieraniu transakcji na rynku OTC, który jest w stanie zapewnić pożądaną przejrzystość i płynność.

Pozytywnie należy natomiast ocenić dokonanie zmiany ustawy o giełdach towarowych, która umożliwiła uzyskanie statusu członka Towarowej Giełdy Energii wszystkim przedsiębiorstwom energetycznym oraz posiadającym osobowość prawną odbiorcom. Takie rozwiązanie umożliwi ww. podmiotom dokonywanie transakcji bezpośrednio na giełdzie, a nie, jak obecnie, za pośrednictwem domów maklerskich, co częściowo zmniejszy koszty giełdowego handlu gazem ziemnym.

Jako istotne ułatwienie dla przedsiębiorstw energetycznych należy wskazać dokonaną w ramach małego trójpaku nowelizację ustawy o zamówieniach publicznych<sup>5</sup>. Zmiana ta umożliwi nabywanie paliwa gazowego przez operatorów na potrzeby własne, bez konieczności stosowania procedur określonych w tej ustawie.

Bardzo poważną wadą małego trójpaku jest natomiast brak przepisów przywracających (przedłużających) tzw. żółte certyfikaty. Należy przypomnieć, że system wsparcia opierający się na żółtych certyfikatach wygaś z końcem marca bieżącego roku. Oczekiwaniem branży



*Rozwój infrastruktury gazowej też wymaga dobrego prawa.*

gazowej było jak najszybsze uregulowanie systemu wsparcia dla „żółtej” kogeneracji. Niestety, z uwagi na tempo prac nad małym trójpakim ustawodawca nie zdecydował się na ujęcie w ramach tego aktu prawnego zagadnień związanych z żółtymi certyfikatami. Omawiany system wsparcia musi być bowiem notyfikowany Komisji Europejskiej i przez nią zaakceptowany, co znacznie wydłuża procedurę legislacyjną. Stosowny projekt nowelizacji ustawy „Prawo energetyczne”<sup>6</sup>, regulujący to zagadnienie, został przekazany przez Radę Ministrów do Sejmu w kwietniu tego roku, niemniej jednak od tego czasu prace nie posunęły się naprzód. Dlatego przywrócenie jeszcze w tym roku systemu wsparcia dla żółtych certyfikatów staje się coraz bardziej wątpliwe, co zahamowało prace nad nowymi mocami wytwórczymi, które mają być oparte na gazie.

Rozczarowaniem jest także brak przepisów nowelizujących ustawę o zapasach<sup>7</sup>. Branża gazowa od wielu lat zwraca uwagę, że przepisy tej ustawy nie przystają do możliwości technicznych instalacji magazynowych. Szczególnie niefunkcjonalnym rozwiązaniem jest konieczność zapewnienia dostawy całego zapasu obowiązkowego do systemu przesyłowego w ciągu 40 dni. W polskich warunkach geologicznych utrzymywanie zapasu obowiązkowego w najbliższych latach będzie możliwe przede wszystkim w tzw. magazynach złożowych. Charakterystyka pracy tego typu magazynów powoduje, że odbiór całości magazynowanego w nich gazu jest możliwy w okresie od 80 do 150 dni. Skracanie tego okresu skutkuje faktycznym zmniejszeniem dostępnych pojemności magazynowych, które mogą być udostępnione

uczestnikom rynku gazu. Taka sytuacja prowadzi do konieczności corocznego uruchamiania zapasów obowiązkowych w celu zapewnienia prawidłowych dostaw gazu do odbiorców, nawet w czasie trwania normalnej, niezbyt srogiej zimy. Dlatego zasadne jest rozpatrzenie po raz kolejny postulatu, aby wydłużyć okres dostarczenia zapasu obowiązkowego do systemu z 40 dni do 90 dni.

Co więcej, brak pojemności magazynowych, a także koszt ich uzyskania sprawia, że wejście na polski rynek gazu podmiotów zewnętrznych jest w znacznym stopniu utrudnione. W małym trójpakie poprawiono błąd z nowelizacji ustawy o zapasach, co oznacza, że nie budzi już żadnych wątpliwości możliwość utrzymywania zapasu w innych państwach UE. Niemniej jednak i w takim przypadku obowiązuje konieczność jego dostarczenia do polskiego systemu przesyłowego w krótkim terminie 40 dni, a dodatkowo należy zakupić zdolności w interkonektorach. W rezultacie, wejście na polski rynek gazu wiąże się z koniecznością poniesienia znacznych kosztów.

Na marginesie powyższych rozważań należy zwrócić uwagę, że przepisy ustawy o zapasach w żaden sposób nie uwzględniają przedsiębiorstw energetycznych, które dostarczają odbiorcom paliwa gazowe przy wykorzystaniu systemów dystrybucyjnych, które nie są połączone z głównym systemem gazowym. Utrzymywanie przez takich przedsiębiorców zapasów w żaden sposób nie zwiększa bezpieczeństwa dostaw gazu do ich odbiorców. Dlatego logicznym rozwiązaniem wydaje się wyłączenie przedsiębiorstw energetycznych dostarczających paliwo gazowe przy wykorzystaniu sys-

temów dystrybucyjnych niepołączonych z głównym systemem gazowym z obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego.

Nie ulega wątpliwości, że ustawa o zapasach wymaga pilnej zmiany. Stanowi ona jedną z głównych barier dla rozwoju polskiego rynku gazu ziemnego, a przy tym nie zwiększa bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego dla odbiorców. Należy mieć nadzieję, że zasady utrzymywania zapasu obowiązkowego zostaną znacznie przebudowane w ramach tzw. dużego trójpakia, ponieważ prawo gazowe ma inkorporować ustawę o zapasach.

Z powyższej analizy wynika, że mały trójpak nie spełnił oczekiwań branży gazowniczej. Część przepisów zamiast szans rozwoju tworzy istotne ryzyko dla przedsiębiorstw energetycznych. Należy wyrazić nadzieję, że przyjęta ustawa pozwoli Polsce na uniknięcie kar pieniężnych, a oczekiwane przez sektor rozwiązania zostaną jak najszybciej wdrożone w ramach tzw. dużego trójpakia energetycznego, przyjętego jeszcze przez parlament obecnej kadencji.

**Andrzej Schoeneich, Izba Gospodarcza Gazownictwa  
Kamil Iwicki, radca prawny, Wawrzynowicz i Wspólnicy sp.k.**

<sup>1</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 984.

<sup>2</sup> Naruszenie przepisów dyrektywy 2009/73/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE nr 2011/2022.

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z 13.07.2009 dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz. UE L 211/94 z 14 sierpnia 2009 r.).

<sup>4</sup> Naruszenie przepisów dyrektywy 2003/55/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE nr 2009/2162.

<sup>5</sup> Ustawa z 29 stycznia 2004 r. „Prawo zamówień publicznych” (Dz.U. z 2013 r. poz. 907).

<sup>6</sup> Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy „Prawo energetyczne”, ustawy „Prawo ochrony środowiska” oraz ustawy o systemie oceny zgodności oraz ustawę o zmianie ustawy „Prawo energetyczne” oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1273).

<sup>7</sup> Ustawa z 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 1190).