

czerwiec 2016

Przegląd Gazowniczy

nr 2 (50)

cena 15 zł (w tym 8% VAT)

MAGAZYN IZBY GOSPODARCZEJ GAZOWNICTWA

Rozmowa z Piotrem Naimskim
sekretarzem stanu
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Bałtycki plan Niemiec i Rosji

Temat wydania:

**WPŁYW TERMINALU LNG
NA ROZWÓJ KRAJOWEGO
RYNKU GAZU**



Propozycja detaryfikacji na rynku gazu

Adam Wawrzynowicz

W kwietniu br. na stronach Rządowego Centrum Legislacji opublikowano projekt ustawy o zmianie ustawy „Prawo energetyczne”, dotyczący tzw. detaryfikacji na rynku gazu, czyli zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia prezesowi URE.

Aktualna wersja projektu ustawy z 16 czerwca 2016 r. (wersja 3.0¹, dalej: projekt), uwzględnia liczne uwagi zgłoszone do pierwotnego projektu², w ramach uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych, przez kilkanaście zainteresowanych podmiotów (m.in. takich jak prezes URE, Ministerstwo Skarbu Państwa, Izba Gospodarcza Gazownictwa, PGNiG SA, Grupa Azoty, Instytut Nafty i Gazu, DUON Marketing and Trading S.A.). Poniżej przedstawię najważniejsze założenia najnowszej wersji ww. projektu, wskazując jednocześnie, które postulaty – podniesione w trakcie prac nad projektem – zostały uwzględnione w jego aktualnej wersji.

Projekt ustawy nowelizacyjnej jest reakcją polskiego rządu na wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 10 września 2015 r. (w sprawie C-36/14, Komisja przeciwko Polsce). Zgodnie z tym orzeczeniem, poprzez utrzymywanie nieograniczonego w czasie ustawowego obowiązku zatwierdzania taryf dla obrotu gazem ziemnym, dla wszystkich odbiorców – Rzeczpospolita Polska narusza prawo Unii Europejskiej. W związku z tym zaproponowana kilka miesięcy temu regulacja ma dostosować polskie przepisy do prawa UE, przede wszystkim do art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy gazowej (dyrektywa 2009/73/WE dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego³).

ZAKRES DETARYFIKACJI

Projektowana nowelizacja ma na celu stopniową detaryfikację obrotu gazem ziemnym, a w konsekwencji całkowitą rezygnację z regulowania cen gazu ziemnego. Zakres podmiotowy i przedmiotowy projektu został wskazany w jego art. 1 (przepis ten ma być wprowadzony do ustawy „Prawo energetyczne”⁴ jako ust. 1a w art. 47), zgodnie z którym przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na obrót paliwami gazowymi lub koncesję na obrót gazem ziemnym z zagranicą nie będzie podlegać obowiązkowi przedkładania taryf do zatwierdzenia przez prezesa URE, w zakresie określonym w tej koncesji. Treść tego przepisu różni się nieco od zaproponowanej w pierwotnej wersji uregulowania (wersja 2.10).

W ramach uzgodnień międzyresortowych prezes URE zaproponował, aby uzupełnić ten przepis o zwrot: „w zakresie okre-

ślonym w tej koncesji”. Projektodawca uwzględnił tę uwagę, ale w treści uzasadnienia do projektu ustawy nie wyjaśnił szerzej, dlaczego zdecydowano się na dodanie takiego stwierdzenia. Swoją postulat uzasadnił natomiast prezes URE, który wskazał, że: „proponowane uzupełnienie jest wskazane z tego względu, iż istnieją przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo, posiadające oprócz koncesji na obrót paliwami gazowymi również koncesje np. na dystrybucję paliw gazowych. Mogłyby zatem powstać wątpliwości interpretacyjne (przy niezmienionym brzmieniu projektowanego przepisu), czy przedsiębiorstwa te uważa się za zwolnione w całości z obowiązku przedstawiania taryf do zatwierdzenia w pełnym zakresie swojej działalności czy tylko w zakresie obrotu paliwami gazowymi”⁵. Wydaje się jednak, że choć rzeczywiście zasygnalizowany przez prezesa URE problem dotyczący koncesji przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo może zaistnieć w praktyce, to wprowadzony do projektu nowelizacji zapis „w zakresie określonym w koncesji” może prezesowi URE dać zbyt dużą dowolność w ramach wydawania decyzji indywidualnych. A zatem warto, aby projektodawca doprecyzował jeszcze zakres zwolnienia z obowiązku przedkładania taryf, tak aby nie wzbudzał on żadnych wątpliwości w związku z marginesem dowolności w ramach decyzji podejmowanych przez prezesa URE.

W ramach konsultacji społecznych spółka PGNiG SA podniosła, że „prawidłowe przeprowadzenie procesu detaryfikacji wymaga skorelowania niniejszego procesu na dwóch płaszczyznach: zniesienia obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia przez prezesa URE oraz zniesienia obowiązku kalkulacji taryf przez przedsiębiorstwa energetyczne”⁶. Spółka postulowała, aby doprecyzować projekt nowelizacji przez wskazanie, że w odniesieniu do przedsiębiorstw energetycznych podlegających detaryfikacji nie będą stosowane art. 45–46 prawa energetycznego oraz obowiązki dotyczące kalkulacji taryf, wynikające z rozporządzenia taryfowego.

HARMONOGRAM DETARYFIKACJI

Uwalnianie cen gazu ziemnego będzie następowało stopniowo. Zgodnie z zaproponowanym harmonogramem prezes URE będzie zatwierdzał taryfy do dnia:

- 1) wejścia w życie ustawy – ustalone dla odbiorców dokonujących zakupu paliw gazowych: w punkcie wirtualnym (w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 9 ust. 1 i 2 ustawy PE), w postaci skroplonego gazu ziemnego (LNG) lub sprężonego gazu ziemnego (CNG), w trybie przetargów, aukcji lub zamówień publicznych w rozumieniu przepisów o zamówieniach publicznych;
- 2) 1 października 2017 r. – ustalone dla odbiorców końcowych, z wyłączeniem odbiorców paliw gazowych w gospodarstwach domowych;
- 3) 1 stycznia 2024 r. – ustalone dla odbiorców w gospodarstwach domowych.

Taki podział odbiorców jest odpowiedzią na postulaty zgłoszone przez przedsiębiorstwa energetyczne w trakcie konsultacji społecznych analizowanego projektu. Początkowo projektodawca wprowadził rozbudowany podział na kilka kategorii odbiorców wśród odbiorców komercyjnych (przemysłowych), w stosunku do których stopniowo miało być znoszone taryfowanie. Jako kryterium podziału przyjęto wielkość poboru paliwa gazowego przez odbiorcę końcowego w pojedynczym punkcie odbiorczym, w którym odebrał on paliwo gazowe w 2015 r. (wyróżniono odbiorców pobierających w 2015 r. w jednym punkcie paliwo gazowe w ilości mniejszej niż 278 GWh oraz odbiorców pobierających w 2015 r. w jednym punkcie paliwo gazowe w ilości równej lub większej niż 278 GWh). W uzasadnieniu do pierwotnego projektu ustawy nie wyjaśniono, dlaczego zdecydowano się zastosować właśnie taki punkt odniesienia, zamiast np. metody opartej na całkowitym poborze gazu wysokometanowego danego odbiorcy w 2015 r. Projektodawca przychylił się jednak do propozycji podmiotów uczestniczących w konsultacjach społecznych (wskazujących, że to właśnie w segmencie małych i średnich odbiorców przemysłowych najlepiej rozwija się konkurencja) i zgodnie z ich uwagami wskazał jeden termin zwolnienia z obowiązku przedkładania taryf w odniesieniu do wszystkich odbiorców niebędących odbiorcami w gospodarstwach domowych (oprócz wyjątków wskazanych powyżej, w pkt. 1). Drugi, bardziej oddalony w czasie termin detaryfikacji dotyczy tylko odbiorców w gospodarstwach domowych. Tak ukształtowany harmonogram uwalniania cen gazu jest znacznie bardziej przejrzysty od podziału zaproponowanego poprzednio.

Warto również wyjaśnić, dlaczego detaryfikacja w stosunku do przedsiębiorstw obrotu, w związku ze sprzedażą do grona odbiorców wymienionych w pkt. 1) powyżej, nastąpi już z dniem wejścia w życie ustawy. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy – rozwiązanie to ma na celu usankcjonowanie obecnej sytuacji faktycznej⁷ – w tym zakresie niemal wszystkie podmioty, które wystąpiły do prezesa URE o zwolnienie (na podstawie art. 49 PE), otrzymały pozytywną decyzję. Projekt nie przewiduje wzruszenia decyzji indywidualnych wydanych przez prezesa URE w przedmiocie zwolnienia z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia⁸, dlatego nie ma powodu, aby w odniesieniu do tej grupy termin detaryfikacji był oddalony w czasie. Natomiast zwolnienie z obowiązku przedkładania taryf przedsiębiorstw dokonujących obrotu w trybie przetargów, aukcji lub zamówień publicznych wynika z samej istoty ww. postępowań, które zakładają ukształtowanie się ceny według poziomu składanych ofert⁹.

Dodatkowo warto wspomnieć, że w pierwotnej wersji projektu nowelizacji (w ramach „rozbudowanego” katalogu odbiorców) – wskazywano wyraźnie, jaki będzie termin detaryfikacji dla operatorów systemów gazowych (termin wejścia w życie ustawy). W aktualnej wersji projektu (wersja 3.0) zrezygnowano z takiego rozwiązania, co może wywoływać wątpliwości interpretacyjne.

DOSTOSOWANIE UMÓW SPRZEDAŻY I UMÓW KOMPLEKSOWYCH

W projekcie przewidziano obowiązek podjęcia starań w zakresie dostosowania umów sprzedaży gazu ziemnego i umów kompleksowych w związku z detaryfikacją. Zgodnie z art. 3 projektowanej regulacji, przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się sprzedażą paliw gazowych przesyła odbiorcy projekt zmiany umowy w zakresie planowanych cen paliw gazowych lub sposobu ich ustalania w terminie umożliwiającym dostosowanie tej umowy przed upływem wskazanych wyżej terminów uwolnienia cen gazu (nie później jednak niż na 2 miesiące przed ich upływem). W projekcie wyraźnie jednak wskazano, że obowiązek ten ma zastosowanie tylko w sytuacji, gdy umowa sprzedaży paliw gazowych lub umowa kompleksowa nie określają ceny paliw gazowych lub sposobu jej ustalania. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu do projektu ustawy – „*a contrario*, jeżeli umowy zawierają już takie postanowienia, przedsiębiorstwo nie jest zobowiązane do składania odbiorcy propozycji zmiany takiej umowy”¹⁰.

Tak uregulowana kwestia działań podejmowanych przez przedsiębiorstwa „w okresie przejściowym” jest efektem przededagowania regulacji z wcześniejszej wersji projektu, która wywoływała spore wątpliwości interpretacyjne i była krytykowana przez wiele podmiotów zgłaszających uwagi w ramach uzgodnień i konsultacji. Pierwotne uregulowanie zostało wprawdzie częściowo wyjaśnione w uzasadnieniu do projektu nowelizacji, jednak – co do zasady – poszczególne zapisy ustawy powinny być na tyle jasne, by móc je stosować bez odwoływania się do dodatkowych źródeł. Zaproponowane obecnie rozwiązanie wydaje się natomiast przejrzyste i eliminuje wcześniejsze wątpliwości.

TERMIN WEJŚCIA W ŻYCIE USTAWY

Pozytywnie należy również odnieść się do zmiany terminu wejścia w życie analizowanego projektu ustawy, w odniesieniu do propozycji projektodawcy z wcześniejszej wersji (wersja 2.10). Przyjęto, że ustawa wejdzie w życie 1 października 2016 r. Termin ten pokrywa się z początkiem roku gazowego (co ułatwi rozliczenia). Początkowo wskazywano, że ustawa ma wejść w życie 1 kwietnia 2017 r., jednak (co z resztą podkreśliło wielu zainteresowanych podczas konsultacji społecznych) z uwagi na aktualny stopień rozwoju polskiego rynku gazu wydaje się, że nie ma przeszkód, aby ustawa weszła w życie wcześniej niż pierwotnie proponowano, czyli np. już w 2016 r. W ostatnich latach doszło do zmian, które przyspieszyły liberalizację na polskim rynku gazu. Związane jest to zwłaszcza z wprowadzeniem obliiga giełdowego, rozbudową transgranicznych zdolności przesyłowych, umożliwieniem szybkiej zmiany sprzedawcy,

a także innymi zmianami w otoczeniu prawnym rynku gazu. Wszystko to powoduje, że (jak zresztą wskazano w uzasadnieniu do projektu) „polski rynek gazu osiągnął stopień rozwoju, w którym prawdopodobieństwo powstania negatywnych skutków detaryfikacji dla uczestników rynku jest marginalne”¹¹.

Kolejnym argumentem przemawiającym za przyspieszeniem wejścia w życie ustawy jest potrzeba jak najszybszego wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE (zapadłego w sprawie C-36/14 przeciwko Polsce). Brak działań w celu eliminacji uchyleń w nim wskazanych grozi karą finansową. Poza tym Polska pozostaje jednym z ostatnich państw członkowskich UE, w których taryfy na obrót gazem ziemnym podlegają zatwierdzeniu przez organ regulacji¹², dlatego lepiej jak najszybciej unormować tę kwestię.

Na marginesie można wskazać, że pierwsza wersja ustawy nowelizacyjnej zawierała przepis przejściowy (art. 6), zgodnie z którym postępowania w sprawie zatwierdzenia taryf dla paliw gazowych – wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy – zostają umorzone. Zrezygnowano z tego zapisu w projekcie z 16 czerwca 2016 r. (wersja 3.0), w związku z postulatami wniesionymi w ramach konsultacji publicznych, w których wskazywano, że w sytuacji gdy prezes URE prowadzi postępowania dotyczące zatwierdzenia taryfy regulującej ceny dedykowane różnym grupom odbiorców – wejście w życie ww. przepisu doprowadziłoby do umorzenia wszystkich postępowań, nawet tych, które powinny się toczyć w związku z obowiązywaniem jedynie częściowej deregulacji cen.

* * *

Uczestnicy rynku gazu z aprobatą przyjęli informację o rozpoczęciu prac nad rozwiązaniami legislacyjnymi mającymi na celu detaryfikację sprzedaży paliwa gazowego. Przyjęcie pro-

ponowanych rozwiązań będzie ważnym krokiem w procesie liberalizacji rynku gazu w Polsce. Zgodnie z informacjami wskazanymi w „Ocenie skutków regulacji” planuje się, że projekt nowelizacji zostanie przedłożony Radzie Ministrów w drugim kwartale 2016 roku.

Pozytywnie należy ocenić uwzględnienie przez projektodawcę na etapie konsultacji wielu słusznych postulatów zgłoszonych do projektu. Analiza poszczególnych zapisów projektu prowadzi jednak do wniosku, że nadal zawiera on postanowienia wymagające doprecyzowania.

Adam Wawrzynowicz, radca prawny, Kancelaria Wawrzynowicz & Wspólnicy sp.k.

¹ Projekt ustawy (wraz z uzasadnieniem i „Oceną skutków regulacji”) jest dostępny na stronach Rządowego Centrum Legislacji pod adresem: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284600/katalog/12348824#12348824>

² Projekt z 21 kwietnia 2016 r., wersja 2.10.

³ Dz.U. L 211 z 14.8.2009, str. 94–136.

⁴ Ustawa z 10 kwietnia 1997 r., Dz.U.2012.1059 z późn. zm.

⁵ Zestawienie uwag zgłoszonych w uzgodnieniach międzyresortowych do projektu ustawy o zmianie ustawy „Prawo energetyczne”, uwaga nr 3 w tabeli, dostępne na stronie RCL: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284600/katalog/12348824#12348824>

⁶ Uwagi PGNiC SA, pkt 6 uwag. Uwagi są dostępne na stronie RCL: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284600/katalog/12348808#12348808>

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 4.

⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 5.

⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 5.

¹⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 7.

¹¹ Ocena skutków regulacji do projektu, s. 4.

¹² Ocena skutków regulacji do projektu, s. 1.

Rozporządzenia UE dotyczące urządzeń spalających paliwa gazowe

Zdzisław Gebhardt

21 kwietnia 2016 r. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/426 z 9 marca 2016 r. w sprawie urządzeń spalających paliwa gazowe oraz uchylenia dyrektywy 2009/142/WE. Tym samym zakończyła się era obowiązywania jednej z pierwszych dyrektyw tak zwanego nowego podejścia, czyli dyrektywy GAD 90/396/EWG. Niemniej jednak dyrektywa GAD nie „umiera” od razu, ponieważ przeważająca część rozporządzenia będzie obowiązywała dopiero od 21 kwietnia 2016 roku.

TROCHĘ HISTORII

W czasach, gdy my wyzwoliliśmy się z komunizmu i zaczęliśmy marzyć o wstąpieniu do Unii Europejskiej (wtedy jeszcze Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej – *European Economic Community*), w EWG wprowadzono, zgodnie z art. 100a trak-

tatu ustanawiającego EWG oraz ustępami 65 i 68 tak zwanej Białej Księgi w sprawie urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, zatwierdzonej przez Radę Europejską w czerwcu 1985 r., dyrektywę Rady UE z 29 czerwca 1990 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do