

## Implementacja III Pakietu energetycznego a projekt Prawa gazowego

*Wejście w życie aktów prawnych składających się na III pakiet energetyczny Unii Europejskiej, a także zbliżająca się polska unijna prezydencja i przyjęte w jej ramach priorytety w zakresie zapewnienia Europie bezpieczeństwa energetycznego, stworzyły impuls do kompleksowej zmiany przepisów prawa krajowego regulujących rynek energii w Polsce. Zapowiadana zmiana stanu prawnego polegać ma na zastąpieniu obecnej ustawy Prawo energetyczne całkowicie nowymi aktami prawnymi, odrębnymi dla poszczególnych sektorów – gazowniczego oraz elektroenergetyki. Perspektywa otrzymania własnej regulacji, dostosowanej do specyfiki oraz potrzeb branży, zaowocowała stworzeniem przez Izbę Gospodarczą Gazownictwa autorskiego projektu ustawy Prawo gazowe. Projekt opublikowano na stronie internetowej IGG, a także przekazano do Ministerstwa Gospodarki, celem wykorzystania w toku prac nad rządowym projektem ustawy dedykowanej dla gazownictwa.*

### *Konstytucja dla gazownictwa*

W zamyśle autorów, ustawa Prawo gazowe stanowić ma kompleksową regulację określającą w sposób całościowy zasady funkcjonowania rynku gazu ziemnego w Polsce, w tym obowiązki oraz uprawnienia uczestników tego rynku, zasady podejmowania oraz prowadzenia działalności przez przedsiębiorców gazowniczych, zasady dostępu do infrastruktury objętej regułą TPA, oraz zasady tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów obowiązkowych. Do projektu przeniesiono (oraz zmodyfikowano) regulacje właściwe dla branży gazowej zawarte w ustawie Prawo energetyczne, regulacje w zakresie zapasów obowiązkowych<sup>1</sup>, a także szereg przepisów obecnego rozporządzenia systemowego<sup>2</sup>. Zostały one dostosowane do potrzeb oraz specyfiki branży, a w niektórych przypadkach dokonano odpowiednich zmian dostosowujących brzmienie poszczególnych przepisów do prawa Unii Europejskiej. Tak jak dotychczas, przewiduje się uregulowanie kwestii szczegółowych w drodze rozporządzeń wykonawczych

---

<sup>1</sup> Do projektu przeniesiono regulację w zakresie zapasów obowiązkowych gazy ziemnego zawartą w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa (Dz.U. z 2007 r., nr 52, poz. 343 ze zm.)

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego (Dz.U. z 2010 r., nr 133, poz. 891).

(rozporządzenie taryfowe). Projekt implementuje w całości postanowienia III pakietu odnoszące się do gazownictwa, które Polska, jako państwo członkowskie UE, zobowiązana była przyjąć do dnia 3 marca 2011 r., jest również spójny z bezpośrednio obowiązującymi aktami prawnymi składającymi się na III pakiet.

Istotną zaletą projektu przygotowanego przez IGG jest to, że w prace nad treścią Prawa gazowego zaangażowani zostali specjaliści z najważniejszych polskich przedsiębiorstw gazowniczych, co z jednej strony spowodowało, że wypracowane zostały fachowe i odpowiadające potrzebom branży rozwiązania, a z drugiej – umożliwiło przeprowadzenie wewnętrznych konsultacji między członkami Izby. W konsekwencji w toku prac nad projektem wiele ważnych kwestii zostało szczegółowo omówionych i uzgodnionych przez branżę, co powinno pozytywnie wpłynąć na proces konsultacji społecznych przyszłego projektu rządowego, w przypadku gdy zostaną w nim przyjęte rozwiązania zaproponowane przez IGG.

Projekt Prawa gazowego stanowi spójną projekcję przyszłego funkcjonowania rynku gazu ziemnego w Polsce, jednakże niektóre kwestie (np. koncepcja zapasów obowiązkowych) w dalszym ciągu pozostają otwarte; ponadto możliwa jest dyskusja nad rozwiązaniami, które nie zostały uwzględnione w projekcie przyjętym przez IGG.

### *Ułatwienia dla branży, korzyści dla odbiorców*

Jak wynika z uzasadnienia do projektu, uchwalenie Prawa gazowego jest uzasadnione specyfiką gazu ziemnego jako nośnika energii, wymaganiami technicznymi związanymi z organizacją sektora oraz stopniem rozwoju rynku. Dotychczasowa, wspólna regulacja gazownictwa z sektorem elektroenergetycznym, ciepłowniczym, paliw ciekłych oraz węgla wpływa negatywnie na rozwój gazownictwa oraz komplikuje działalność przedsiębiorcom gazowniczym. Konieczne jest zatem wyeliminowanie niektórych oraz modyfikacja innych instytucji prawnych, które w odniesieniu do branży gazowniczej są zbędne lub utrudniają jej rozwój. W uzasadnieniu projektu zwrócono również uwagę, że Prawo energetyczne nie uwzględnia różnego stopnia rozwoju rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego – sektor gazowniczy wymaga przyjęcia regulacji nastawionych na rozwój rynku, wdrażanie mechanizmów konkurencyjnych, konieczne jest także odejście od administracyjnej regulacji cen tego paliwa i uwolnienie cen dla odbiorców (projekt przewiduje odejście od taryfikacji, wyjąwszy działalność infrastrukturalną).

Prawo gazowe odchodzi od pojęcia „przedsiębiorstwa energetycznego”, zastępując je określeniem „przedsiębiorca gazowniczy” (będzie nim podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie produkcji, magazynowania, przesyłania, dystrybucji, skraplania gazu ziemnego, regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego lub obrotu gazem ziemnym). Zaproponowano również zastąpienie pojęcia „paliwo

gazowe” określeniem „gaz ziemny”, przez który należy rozumieć gaz ziemny wysokometanowy lub zaazotowany dostarczany za pomocą systemu gazowego. Prawo gazowe będzie zatem stosowane jedynie w odniesieniu do gazu ziemnego, który jest lub może być załączany do systemu gazowego. „Inne rodzaje gazu palnego, w tym biogaz rolniczy, są gazem ziemnym na potrzeby ustawy w zakresie, w jakim możliwe jest wprowadzenie ich do systemu gazowego oraz transport systemem gazowym. Tym samym zrezygnowano z regulacji gazu propan butan, jako produktu ropopochodnego o innej charakterystyce chemicznej, którego nie można wprowadzić do systemu gazowego. Skutkiem zmiany definicji jest zmniejszenie obciążeń przedsiębiorców gazowniczych związanych z regulacją wąskiego segmentu rynku. W tym celu zrezygnowano również z regulacji obrotu skroplonym gazem ziemnym, jeżeli nie jest on przesyłany za pomocą systemu gazowego. Poza regulacją tej ustawy pozostaje również gaz ziemny, którego obrót i transport nie odbywa się z wykorzystaniem infrastruktury gazowej” (str. 70 projektu).

Jednym z ważniejszych rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy jest uregulowanie zasad obrotu gazem ziemnym w tzw. wirtualnym punkcie wymiany handlowej. Umożliwić to będzie obrót gazem ziemnym w punkcie nieposiadającym fizycznej lokalizacji. Sprzedaż gazu w punkcie wymiany handlowej ułatwi wejście na rynek nowym podmiotom, zwiększa płynność rynku, stworzy także dużym odbiorcom możliwość sprzedaży nadwyżek zakontraktowanej ilości gazu. Prawo gazowe będzie również regulowało procedurę *Open Season* (procedura udostępniania zdolności nowej planowanej infrastruktury).

Innym istotnym elementem jest regulacja Prawa gazowego zobowiązująca przedsiębiorców gazowniczych do prowadzenia rozliczeń z odbiorcami w jednostkach energii (w kWh), czyli za pomocą metody energetycznej. Jest to metoda dokładniejsza od obecnie stosowanej metody objętościowej (w zakresie uzyskanych wyników pomiaru). Jest to również sposób rozliczeń korzystny dla odbiorców, umożliwia im bowiem porównanie ceny jednostkowej energii gazu z innymi nośnikami energii, np. energii elektrycznej czy ciepłej wody (obecnie brak jest w praktyce takiej możliwości, a porównanie ceny 1 m<sup>3</sup> gazu z ceną 1kWh energii elektrycznej prowadzić może do błędnych wniosków).

Autorzy projektu zaproponowali usunięcie instytucji sprzedawcy z urzędu dla gazu ziemnego, uznając iż nie jest to rozwiązanie właściwe dla sektora gazowego. W celu zabezpieczenia dostaw dla odbiorców w gospodarstwach domowych wprowadzono obowiązek dostaw z zapasów obowiązkowych gazu ziemnego.

Projekt Prawa gazowego implementuje w pełni postanowienia dyrektywy 2009/73/WE<sup>3</sup> w zakresie rozdzielania działalności przesyłowej od działalności w zakresie obrotu. Wprowadzono ponadto obowiązek certyfikacji operatorów systemów przesyłowych. Celem tej procedury jest weryfikacja kryteriów niezależności, które winny być spełnione przez operatora systemu przesyłowego, co ma gwarantować odbiorcom bezpieczeństwo dostaw. Dostosowując prawo polskie do postanowień III pakietu, projekt ustawy przewiduje ponadto obowiązek rozdziału prawnego operatora systemu magazynowania, w przypadku gdy stanowi on część przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo.

Prawo gazowe implementuje również przepisy dyrektywy 2009/73/WE, które przyznają państwom członkowskim uprawnienie do wyposażenia krajowych organów regulacyjnych w kompetencję do zwalniania tzw. zamkniętych systemów dystrybucyjnych z obowiązków związanych z taryfikowaniem. Dotyczyć to może zakładów przemysłowych, obiektów handlowych lub miejsc świadczenia wspólnych usług, takich jak budynki stacji kolejowych, lotniska, szpitale, duże obiekty kempingowe. W przypadku, gdy operator zamkniętego systemu dystrybucyjnego wystąpi do Prezesa URE z wnioskiem o zwolnienie z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, regulator zobowiązany będzie do uwzględnienia takiego wniosku po stwierdzeniu że występują przesłanki wskazane w ustawie. W uzasadnionych przypadkach Prezes URE może również zwolnić operatora zamkniętego systemu dystrybucyjnego z innych obowiązków wynikających z ustawy.

Przepisy Prawa gazowego wdrażają także postanowienia dyrektywy 2009/73/WE, zobowiązujące państwa członkowskie do wdrożenia tzw. inteligentnych systemów pomiarowych (*smart metering*). Wdrożenie systemów pomiarowych będzie uzależnione od ekonomicznej oceny wszystkich długoterminowych kosztów i korzyści dla rynku oraz konsumentów lub od oceny, która forma inteligentnego pomiaru jest uzasadniona z ekonomicznego punktu widzenia i najbardziej opłacalna oraz w jakim czasie ich dystrybucja jest wykonalna. Ocena powinna być dokonana przez ministra gospodarki wraz z Prezesem URE, w terminie do dnia 3 września 2012 r. Ponadto w projekcie ustawy uregulowano zasady współpracy Polski z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej na rzecz promowania solidarności regionalnej i dwustronnej, oraz w celu integracji rynków krajowych na jednym lub wielu poziomach regionalnych. Uregulowano również zasady współpracy pomiędzy organami regulacyjnymi poszczególnych państw członkowskich w kwestiach transgranicznych.

---

<sup>3</sup> Dyrektywa 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U.UE L z dnia 14 sierpnia 2009 r.).

### *Nowa koncepcja zapasów obowiązkowych*

W trakcie prac nad projektem ustawy wypracowana została koncepcja nowego uregulowania obowiązków przedsiębiorców gazowniczych związanych z utrzymywaniem zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Wprawdzie projekt Prawa gazowego inkorporuje dotychczasowe regulacje w tym zakresie, jednakże docelowo proponuje się aby zostały one zastąpione nowymi przepisami, zgodnymi z najnowszym prawem unijnym, w tym z przepisami tzw. Rozporządzenia SOS<sup>4</sup>. Ten przyjęty w ubiegłym roku akt prawny zobowiązuje państwa członkowskie Unii Europejskiej do zapewnienia ciągłości dostaw tzw. odbiorcom chronionym, przy czym ciągłość dostaw powinna być zagwarantowana przede wszystkim za pomocą środków rynkowych. Dopiero w sytuacji nadzwyczajnej, po wyczerpaniu wszystkich dostępnych środków rynkowych, gdy przedsiębiorstwa gazownicze nie są w stanie radzić sobie z zakłóceniami w dostawach, możliwe jest uruchomienie rezerw strategicznych (jako środka nierynkowego).

W ślad za regulacjami unijnymi, autorzy omawianej koncepcji proponują aby definicja odbiorcy chronionego objęła możliwie najszerszy krąg podmiotów, a zatem nie tylko gospodarstwa domowe, ale niektóre małe i średnie przedsiębiorstwa, podmioty świadczące podstawowe usługi socjalne, a także instalacje systemów ciepłowniczych (w tym układy kogeneracyjne) dostarczające gaz wymienionym wyżej grupom odbiorców.

Obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów powinien obciążać przedsiębiorców gazowniczych, którzy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dostarczają gaz ziemny odbiorcom chronionym. Tym samym obowiązek ten nie obejmowałby shipperów dokonujących obrotu gazu na rynku hurtowym. Takie rozwiązanie stanowi istotne novum w porównaniu do obecnych przepisów, nakładających obowiązki w zakresie utrzymywania zapasów na przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą oraz podmioty dokonujące przywozu gazu ziemnego. Proponuje się również, aby wielkość zapasów obowiązkowych była skorelowana z wolumenem gazu dostarczanego przez przedsiębiorcę zaopatrywanym przez niego odbiorcom chronionym. Tak jak dotychczas, zapasy obowiązkowe byłyby uruchamiane przez operatora systemu przesyłowego gazowego.

Wdrożenie zarysowanej powyżej koncepcji i przyjęcie powstałych na jej podstawie rozwiązań prawnych pozwoli na stworzenie nowoczesnego, spójnego z prawem unijnym, systemu ochrony odbiorców. Co ważne, zaproponowane zasady tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych umożliwią również

---

<sup>4</sup> Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE.

wszystkim zainteresowanym sprzedawcom gazu dostęp do rynku, na niedyskryminacyjnych i równych zasadach.

### *Gazociągi równoległe*

Ustawa Prawo energetyczne nie zawiera przepisów umożliwiających wprowadzenie zakazu budowy sieci dystrybucyjnych w przypadku, gdy przepustowości istniejących gazociągów na danym terenie nie są w pełni wykorzystane. W obecnym stanie prawnym możliwe jest zatem powielanie infrastruktury sieciowej – czyli funkcjonowanie na tym samym obszarze gazociągów „równoległych”. Tymczasem, zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy 2009/73/WE, mając na uwadze rozwój nowych obszarów zaopatrywanych w gaz i ogólną skuteczność działań, państwa członkowskie mogą odmówić udzielenia kolejnego zezwolenia na budowę lub eksploatację systemu gazociągów dystrybucyjnych na określonym obszarze, jeżeli systemy gazociągowe zostały już zbudowane lub gdy zaproponowana jest ich budowa na tym obszarze oraz gdy istniejąca lub proponowana zdolność nie jest w pełni wykorzystana.

Oznacza to, że możliwe jest wprowadzenie do ustawy Prawo gazowe zakazu budowy gazociągów równoległych. Kwestią dyskusyjną pozostaje przyznanie Prezesowi URE odpowiedniej kompetencji w omawianym zakresie.