



LEWIATAN
Rada ds. Gazu

Warszawa, 3 grudnia 2013 r.

Konfederacja
Lewiatan
ul. Zbyszka Cybuńskiego 3
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900
fax (+48) 22 55 99 910
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl
www.konfederacjalewiatan.pl

member of **BUSINESSEUROPE**

Dotyczy: Bariery administracyjne na rynku gazu i propozycje
ich usunięcia

KL/722/DK/2013

Pan Marek WOSZCZYK
Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki

Szanowny Panie Prezesie,

Zgodnie z zapowiedzią przesyłam kolejny dokument przygotowany przez Radę ds. Gazu Lewiatana zatytułowany „**Bariery administracyjne na rynku gazu**”. Zawiera on opis najbardziej uciążliwych barier w ocenie podmiotów funkcjonujących na rynku gazu wraz z propozycjami ich usunięcia.

Mamy nadzieję, że przedstawione propozycje spotkają się z Pana zainteresowaniem.

Z poważaniem

Daria Kulczycka
Dyrektor Departamentu Energii i Zmian Klimatu
Konfederacja Lewiatan



LEWIATAN
Rada ds. Gazu

Rada ds. Gazu Konfederacji Lewiatan

BARIERY ADMINISTRACYJNE NA RYNKU GAZU

Rozwijający się w Polsce rynek gazu napotyka na szereg barier administracyjnych, ograniczających funkcjonowanie efektywnej wymiany handlowej pomiędzy jego uczestnikami. Dla podmiotów zajmujących się obrotem gazem ziemnym najpoważniejszymi barierami są:

- Nadmierny zakres obowiązków sprawozdawczych w zakresie obrotu gazem ziemnym
- System zapasów obowiązkowych gazu
- Zasady kształtowania taryf gazowych
- Zasady zarządzania dostępem do infrastruktury logistycznej gazu
- Niewłaściwe regulacje w zakresie dywersyfikacji dostaw gazu
- Przeregulowanie sektora gazowego
- Brak definicji pojęcia zamkniętego systemu dystrybucyjnego
- Obowiązek przeprowadzenia prawnego rozdziału działalności obrotowej i dystrybucyjnej przez małe przedsiębiorstwa gazownicze

Poniżej przedstawiamy opis każdej z wymienionych barier oraz propozycje ich usunięcia.

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane przez Radę ds. Gazu Lewiatana w skład, której wchodzi firmy członkowskie Konfederacji (m.in. EWE Energia, G.EN Gaz Energia, GdF Suez Energia Polska, GE International SA Oddział w Polsce, PKN Orlen, Polska Izba Przemysłu Chemicznego, Polish Energy Partners, RWE Polska, PGNIG Termika) oraz PGNIG.

1. Nadmierny zakres obowiązków sprawozdawczych w zakresie obrotu gazem ziemnym

Podmioty posiadające koncesje w zakresie obrotu gazem ziemnym wysokometanowym i obrotu gazem ziemnym z zagranicą są zobowiązane do składania sprawozdań systematycznych oraz na żądanie m. in. do Ministerstwa Gospodarki, URE, ARE, GUS, urzędów celnych, często powielających te same dane. Obowiązkami sprawozdawczymi objęte są wszystkie podmioty bez względu na faktyczny zakres prowadzonej działalności lub prowadzenia jej w bardzo ograniczonej skali. Rodzi to konieczność stworzenia i utrzymania rozbudowanych struktur organizacyjnych, co dla podmiotów rozpoczynających działalność stanowi znaczny koszt wejścia na rynek. Równocześnie potencjalne opóźnienia w realizacji tej sprawozdawczości skutkują karami finansowymi dla tych przedsiębiorców.



Dodatkowo systematyka i metodyka sprawozdań do każdej z ww. instytucji jest inna, tzn. rodzi konieczność wielorakiego przeliczania jednakowych wielkości na różne jednostki np. kWh/MWh, m³, toe, MJ.

Rada ds. Gazu Lewiatana postuluje:

- Ustalenie jednego organu administracyjnego zobowiązanego w sposób jednolity do pozyskiwania danych od podmiotów rynkowych i informowanie pozostałych organów administracyjnych (tzw. „zasada jednego okienka”). Postulujemy, aby organem wobec którego ma być realizowana cała sprawozdawczość w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu, zapasów obowiązkowych gazu, obrotu gazem ziemnym, w tym obrotu gazem ziemnym z zagranicą był Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, który w ramach zbiorczych sprawozdań okresowych informowałby inne organy, w szczególności Ministra Gospodarki, o sytuacji na rynku gazu.
- Dostępność niektórych danych sprawozdawczych składanych przez podmioty rynkowe na zasadzie anonimowej bez ponoszenia kosztów (w szczególności Raporty ARE)
- Zmianę podejścia Prezesa URE do interpretowania obowiązujących przepisów prawnych - w sposób zgodny z intencją ustawodawcy, a nie w sposób skrajnie uciążliwy dla przedsiębiorstw energetycznych. W szczególności konieczne jest zapewnienie maksymalnej spójności zasad koncesjonowania obrotu paliwami ciekłymi określonych w prawie energetycznym z instrumentami służącymi zapewnieniu bezpieczeństwa paliwowego Państwa w zakresie dostaw gazu ziemnego określonego 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 i zakłóceń na rynku naftowym (Dz.U.2012.1190 ze zm.) [dalej: „ustawa o zapasach”]

2. System zapasów obowiązkowych gazu

Ustawa o zapasach uzależnia obowiązek tworzenia zapasów od wolumenów gazu przywiezionych z zagranicy i sprzedawanych w Polsce przez Spółki obrotu gazem. Równocześnie przedmiotowa ustawa dopuszcza uzyskanie zwolnienia z obowiązku utrzymywania zapasów w przypadku przywozu do wysokości 100 mln m³ i gdy liczba odbiorców nie przekracza 100 tys. W obecnej sytuacji przekroczenie tego progu rodzi problemy natury praktycznej przy braku rzeczywistego dostępu do infrastruktury magazynowej w kraju, a w przypadku wykorzystania zagranicznych magazynów braku możliwości zapewnienia ciągłej przepustowości na połączeniach granicznych. Taka sytuacja rodzi sztuczną granicę dla rozwoju działalności podmiotów zainteresowanych wejściem na ten rynek. Z perspektywy zagranicznych podmiotów, limit na rynku hurtowym na poziomie 100 mln m³ jest na tyle niski, że podmioty takie w ogóle nie podejmują prób szerszego zaistnienia i rozwijania działalności. Równocześnie obecna konstrukcja utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu w Polsce jest nieadekwatna do postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego 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, które zobowiązuje Państwa Członkowskie do wdrażania mechanizmów zabezpieczających dostawę gazu przede wszystkim dla tzw. odbiorców chronionych.

Dyskusyjna jest także wdrożona interpretacja przepisów o obowiązku ustalania wielkości zapasów nawet w przypadku zwolnienia z ich utrzymywania oparta na średnich danych historycznych. Takie szacunki są obciążone wysokim błędem w stosunku do rzeczywistego poziomu sprzedaży i wysokości ewentualnego obowiązku utrzymywania zapasów. Sam fakt ustalenia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego przez przedsiębiorstwa energetyczne zwolnione z ich utrzymywania, zgodnie ze stanowiskiem Prezesa URE, nie służy bezpieczeństwu zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w gaz ziemny.

Rada ds. Gazu Lewiatana postuluje następujące warianty rozwiązań:

- Dostosowanie krajowego systemu zapasów obowiązkowych gazu do postanowień Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego 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 polegającego na obciążeniu zapasami obowiązkowymi wolumenów gazu sprzedawanego do tzw. „odbiorców chronionych”
- Wprowadzenie wzoru umów na usługi magazynowania zapasów obowiązkowych gazu oraz umów biletowych w zakresie zlecenia obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych pomiędzy przedsiębiorstwami energetycznymi wykonującymi działalność polegającą na obrocie paliwami gazowymi. Wyposażenie w prawo do oferowania usługi biletowej zarówno operatorów systemu magazynowania paliw gazowych, operatorów skraplania i regazyfikacji gazu, jak i innych przedsiębiorstw energetycznych. Skutkiem wdrożenia proponowanych rozwiązań będzie:
 - a) funkcjonowanie dodatkowych mechanizmów umożliwiających tworzenie zapasów obowiązkowych gazu ziemnego w Polsce,
 - b) standaryzacja i nadzór Prezesa URE nad umowami zawieranymi w zakresie zapasów gazu,
 - c) koncentracja dużych wolumenów zapasów gazu wśród wybranej grupy przedsiębiorców co optymalizować będzie bieżące zarządzanie zapasami i usprawni procesy ich uruchamiania w sytuacjach kryzysowych.
- Docelowo uruchomienie prac nad przejściem analogicznego jak dla ropy naftowej i paliw ciekłych systemu zapasów obowiązkowych gazu, w kształcie zgodnym z rozporządzeniem NR 994/2010, w którym Państwo (Agencja Rezerw Materiałowych) będzie fizycznie utrzymywać w całości lub części zapas gazu w



zamian za opłatę celową płaconą przez przedsiębiorstwa zobligowane do tworzenia zapasów. Sutkiem wdrożenia takiego systemu będzie:

- a) koncentrację wolumenów zapasu gazu w dyspozycji Państwa co umożliwi ich najszybsze możliwe uruchamianie w sytuacjach kryzysowych,
 - b) docelowo funkcjonowanie w kraju wyspecjalizowanej agencji utrzymującej strategiczne zapasy ropy, paliw ciekłych i gazu ziemnego co wpływa na optymalizację kosztów funkcjonowania tych systemów,
 - c) uwolnienie kapitału zamrożonego obecnie w zapasach gazu utrzymywanego przez przedsiębiorców,
 - d) uniezależnienie działalności gospodarczej od fizycznego obowiązku utrzymywania zapasów i dostępu do pojemności magazynowej,
 - e) opłata celowa za zapas analogicznie jak w przypadku sektora naftowego będzie wliczana w ceny gazu co wprowadzi bardziej transparentny system kształtowania cen dla odbiorców chronionych
- W okresie przejściowym rozważnie podniesienia limitu zwolnienia z obowiązku utrzymywania zapasów w przypadku przywozu gazu ziemnego wysokometanowego do wysokości 500 mln m³ przez przedsiębiorstwa energetyczne sprowadzające gaz ziemny z zagranicy.

3. Zasady kształtowania taryf gazowych

Kolejną barierą jest faktyczne niedostosowanie obowiązujących taryf gazowych do zapisów nowego rozporządzenia taryfowego¹. Pomimo wejścia w życie zmienionego rozporządzenia taryfowego w dniu 25 lipca 2013 r. żadna z obowiązujących taryf nie została do dnia dzisiejszego dostosowana do jego zapisów.

Rada ds. Gazu Lewiatana postuluje:

- jak najszybsze (w terminie 1 – 2 miesięcy) dostosowanie taryf wszystkich spółek obrotu gazem do zapisów nowego rozporządzenia taryfowego przede wszystkim pod kątem usunięcia z nich stawek opłat sieciowych i nowego sposobu kalkulacji cen za paliwo gazowe uwzględniającego wszystkie uzasadnione elementy w tym przede wszystkim akcyzę i koszt białych certyfikatów,
- dokonanie zmian w rozporządzeniu taryfowym, poprzez przypisanie dysponowania mocą umowną do odbiorcy; podział mocy przez odbiorcę na poszczególnych sprzedawców nie powinien powodować zmiany grupy taryfowej, analogicznie jak ma to miejsce na rynku energii elektrycznej.

¹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 28 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, zastępuje rozporządzenie z 6 lutego 2008 r.



4. Zasady zarządzania dostępem do infrastruktury logistycznej gazu

W przypadku przydziału mocy przesyłowych na połączeniach transgranicznych, nie ma możliwości transparentnego wtórnego obrotu tymi mocami w przypadku ich niewykorzystania. Proponowane w nowym IRiESP rozwiązanie wszczęcia na wniosek zainteresowanego procedury jest skomplikowane administracyjnie i czasowo oraz nie odpowiada na doraźne potrzeby rynku.

Rada ds. Gazu Lewiatana postuluje:

- Wprowadzenie transparentnego wtórnego obrotu mocami dotyczącymi logistyki gazu tak jak np. w systemie Prisma. Docelowo postuluje się uruchomienie rynku wtórnego zdolności przesyłowych na połączeniach transgranicznych, zdolności magazynowych oraz zdolności do skraplania i regazyfikacji na rynku giełdowym, Towarowej Giełdzie Energii lub innej platformie obrotu.

5. Niewłaściwe regulacje w zakresie dywersyfikacja dostaw gazu

Kolejnym problemem są zasady dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego z zagranicy w świetle rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 roku w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy (Dz. U z 2000 r., Nr 95, poz. 1042; dalej: „**rozporządzenie gazowe**”). W obecnym stanie prawnym obowiązek zróżnicowania źródeł paliw gazowych pod względem geograficznym określony jest przez maksymalny udział gazu importowanego z jednego kraju pochodzenia w stosunku do całkowitej wielkości gazu importowanego w danym roku.

Przepis § 1 ust. 1 rozporządzenia gazowego reguluje maksymalny udział gazu importowanego z jednego kraju pochodzenia w stosunku do całkowitej wielkości gazu ziemnego importowanego w danym roku. Z kolei § 1 ust. 2 rozporządzenia nakazuje stosować § 1 ust. 1 rozporządzenia odpowiednio do przedsiębiorstw energetycznych, którym będą wydawane koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą. Rozporządzenie to, z uwagi na swą zwięzłość oraz posługiwanie się pojęciami innymi niż użyte w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, wywołuje wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza co do rozumienia zawartych w nim pojęć importu oraz kraju pochodzenia gazu. Należy przy tym podkreślić brak definicji legalnej tych kluczowych pojęć w omawianym akcie wykonawczym.

W tej sytuacji pojawia się niepokojąca praktyka w zakresie wykładni pojęcia „importu” występującego w rozporządzeniu gazowym. Stosowanie rozróżnienia przyjętego na gruncie prawa podatkowego pomiędzy „importem” a „wewnątrzwspólnotową dostawą towaru” w odniesieniu do rozporządzenia gazowego jest nie do pogodzenia z regułami prawidłowej wykładni. Prawo podatkowe dysponuje autonomiczną siatką pojęciową i własnymi regułami wykładni.



Wbrew stanowisku regulatora, w obecnym stanie rzeczy należy skorzystać z metod wykładni językowej i posłużyć się słownikowym znaczeniem pojęcia „import”, które obejmuje nabywanie towarów za granicą i sprowadzanie ich do kraju. Nie ma zatem podstaw do zróżnicowania form międzynarodowej wymiany handlowej w zależności od tego, czy następuje ona w ramach Unii Europejskiej, czy nie.

6. Preregulowanie sektora gazowego

Zgodnie z obecnym brzmieniem Prawa energetycznego przez paliwa gazowe rozumie się, *gaz ziemny wysokometanowy lub zaazotowany, w tym skroplony gaz ziemny oraz propan-butan **lub inne rodzaje gazu palnego**, dostarczane za pomocą sieci gazowej, a także biogaz rolniczy, **niezależnie od ich przeznaczenia***”.

Taki zapis powoduje, że szereg obowiązków regulacyjnych, które pierwotnie miały być skierowane jedynie do sektora gazu ziemnego jest ekstrapolowanych przez regulatora na przedsiębiorców i ich infrastrukturę służącą dystrybucji, obrotowi lub sprzedaży paliw gazowych innych niż gaz ziemny, takich jak np. gazy rafineryjne, koksownicze, gardzielowe, syntezowe, wodór.

W obecnym stanie prawnym wymienione paliwa gazowe (często będące produktem ubocznym produkcji podstawowej) mogą być wytwarzane i sprzedawane lokalnie po cenach wolnorynkowych, gdyż Prawo energetyczne słusznie nie reguluje (tj. wyłącza obowiązek koncesyjny) dla wytwarzania tej grupy paliw. Nie odnosi się to niestety do dystrybucji tychże paliw specjalnymi sieciami. Nałożenie na ich właścicieli obowiązków analogicznych jak stosowane dla sieci gazowych jest niezrozumiałą nadregulacją prawa krajowego, nie znajdującą żadnego uzasadnienia w ustawodawstwie wspólnotowym.

W praktyce skutkuje to koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów związanych ze spełnianiem szeregu wymagań regulacyjnych, które są nakładane także na małe lokalne sieci gazowe, których klientami są często kategorie odbiorców wyrażających wolę odbioru tych paliw gazowych na warunkach indywidualnych ustalonych z producentami tych paliw.

W związku z powyższym **Rada ds. Gazu Lewiatana postuluje** ograniczenie w Prawie energetycznym definicji paliw gazowych wyłącznie do gazu ziemnego niezależnie od jego stanu skupienia, i niezależnie od jego przeznaczenia, co jest zgodne z ustawodawstwem wspólnotowym w przedmiotowym zakresie i znalazło zastosowanie w przedstawionym opinii publicznej projekcie ustawy Prawo gazowe z 21 grudnia 2011 roku.

7. Brak definicji pojęcia zamkniętego systemu dystrybucyjnego

W projekcie Prawa gazowego z 21 grudnia 2011 roku przewidziano możliwość wykonywania działalności gospodarczej na specjalnego rodzaju infrastrukturze dystrybucyjnej jaką jest tzw. „**zamknięty system dystrybucyjny**”. Jest to rodzaj systemu, który może występować na terenie dużych zakładów przemysłowych, na których działalności może prowadzić kilka podmiotów (często powiązanych kapitałowo),



które ze względów technicznych i organizacyjnych są zaopatrywane w gaz przez głównego przedsiębiorcę zarządzającego całą infrastrukturą dostarczającą media do poszczególnych instalacji produkcyjnych danego kompleksu. Nadrzędną cechą takiego sposobu dostarczania paliwa gazowego nie jest standardowa działalność dystrybucyjna nastawiona na czerpanie zysku z transportu paliwa gazowego, ale wyłącznie zapewnienie ciągłości procesów produkcyjnych instalacji znajdujących się na terenie danego kompleksu przemysłowego co jest w interesie przedsiębiorcy świadczącego taką usługę.

W związku z powyższym **RADA ds. Gazu Lewiatana postuluje** maksymalne uproszczenie w Prawie energetycznym zasad działania zamkniętych systemów dystrybucyjnych gazu i energii elektrycznej w szczególności:

- a) wprowadzenie definicji prawnej zamkniętego systemu dystrybucyjnego jako systemu wyodrębnionego z systemu dystrybucyjnego danego lokalnego operatora systemu dystrybucyjnego,
- b) zniesienie obowiązku koncesjonowania dystrybucji i przedkładania do zatwierdzania taryfy w ramach zamkniętych systemów dystrybucyjnych. Dostarczenie paliwa gazowego i energii elektrycznej odbywałoby się na podstawie koncesji na obrót paliwami gazowymi albo koncesji na obrót energią,
- c) zniesienie obowiązku opracowywania instrukcji ruchu i eksploatacji sieci dla zamkniętych systemów dystrybucyjnych i zastąpienie możliwości dostarczania paliwa gazowego na podstawie wewnętrznych procedur danego zamkniętego systemu dystrybucyjnego zgłaszanych do Prezesa URE,
- d) zniesienie obowiązku opracowywania planów rozwoju dla zamkniętych systemów dystrybucyjnych
- e) maksymalne uproszczenie obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych wobec Prezesa URE w zakresie działania zamkniętych systemów dystrybucyjnych.

Realizacja powyższych postulatów pozwoli z jednej strony w sposób klarowny uregulować działanie takich systemów, a z drugiej, zmniejszając ilość i zakres obowiązków regulacyjnych, sprawozdawczych i informacyjnych, ograniczy koszty funkcjonowania zarówno kompleksów przemysłowych w ramach, których mogą funkcjonować zamknięte systemy dystrybucyjne jak i organów nadzorujących system gazowy.

8. Obowiązek przeprowadzenia prawnego rozdziału działalności obrotowej i dystrybucyjnej przez małe przedsiębiorstwa gazownicze

Na polskim rynku od wielu lat funkcjonuje niewielka grupa prywatnych przedsiębiorstw gazowniczych. Rozwijają się one dynamicznie poprzez gazyfikację coraz to nowych obszarów kraju. Choć niewielkie, spółki te odgrywają bardzo istotną rolę na polskim rynku gazowym często podejmują się bowiem budowania sieci dystrybucyjnych na obszarach, których gazyfikowaniem nie było zainteresowane PGNiG SA.



Przedsiębiorstwom tym trudno jednak zwiększyć skalę swojego działania do poziomu pozwalającego na stanie się realną alternatywą dla podmiotu dominującego. Powodem są restrykcyjne przepisy prawne. Zgodnie z Art. 9d Ustawy prawo energetyczne przedsiębiorstwa te po przekroczeniu poziomu 150 mln m³ rocznej sprzedaży lub poziomu 100 tys. przyłączonych odbiorców będą bowiem zmuszone do podziału na dwa przedsiębiorstwa – jedno zajmujące się obrotem gazem ziemnym a drugie jego dystrybucją. Ponieważ są to niewielkie przedsiębiorstwa o zasięgu lokalnym, operacja taka stanowić będzie dla nich duże obciążenie finansowe. Konieczne będzie na przykład zlecenia analiz prawnych, zatrudnienie nowych pracowników czy też zakup lub wynajęcie nowego budynku. Ze względu na niewielką skalę działalności tych przedsiębiorstw, koszty z tym związane nie tylko stanowić będą dla nich poważne obciążenie finansowe ale zmuszą je także do podniesienia cen usług dystrybucji co doprowadzi do ograniczenia możliwości pozyskiwania nowych klientów a tym samym do obniżenia bądź całkowitego zahamowania tempa ich rozwoju.

Unia Europejska dostrzegając ten problem i w Dyrektywie 2009/73/WE zezwoliła państwom członkowskim na zwolnienie przedsiębiorstw gazowniczych posiadających mniej niż 100 tys. odbiorców z obowiązku przeprowadzenia prawnego rozdziału działalności obrotowej i dystrybucyjnej (Art. 26 ust. 4 dyrektywy). Polskie prawo przewiduje takie zwolnienie jednak oprócz wymaganego przez Unię Europejską progu 100 tys. odbiorców przewidziano w nim także drugi próg na poziomie 150 mln m³ rocznej sprzedaży. Próg ten jest kilka razy bardziej restrykcyjny od progu narzuconego przez Unię Europejską. Sprzedaż na poziomie 150 mln m³ gazu ziemnego rocznie przedsiębiorstwa gazownicze osiągają bowiem posiadając około 30 tys. klientów.

Rada ds. Gazu Lewiatana postuluje usunięcie z Ustawy prawo energetycznych zapisów zobowiązujących przedsiębiorstwa gazownicze do przeprowadzenia prawnego rozdziału działalności po przekroczeniu rocznej sprzedaży gazu ziemnego w wysokości 150 mln m³. Przeprowadzenie takiego rozdziału winno być obligatoryjne dopiero po przekroczeniu wymaganego przez Unię Europejską poziomu 100 tys. pozyskanych klientów.
