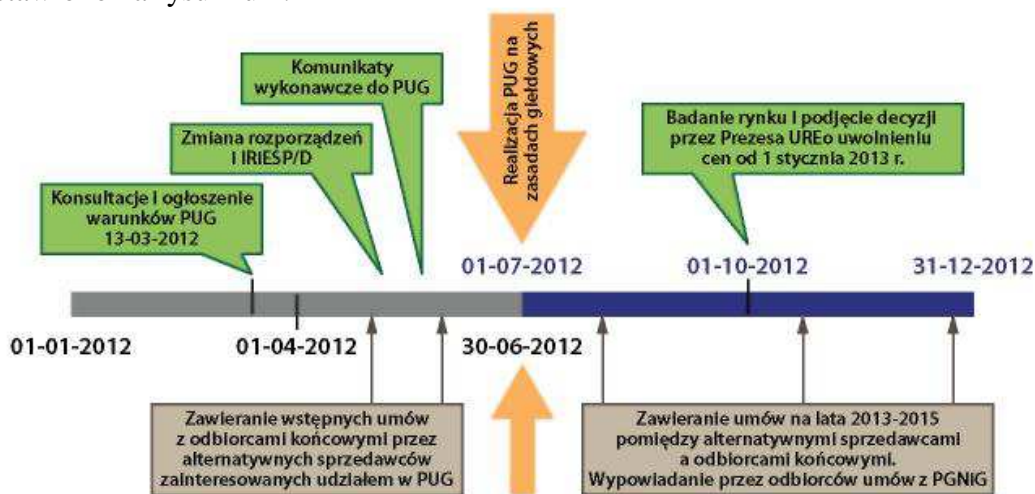


Wybrane uwarunkowania liberalizacji sektora gazu w Polsce

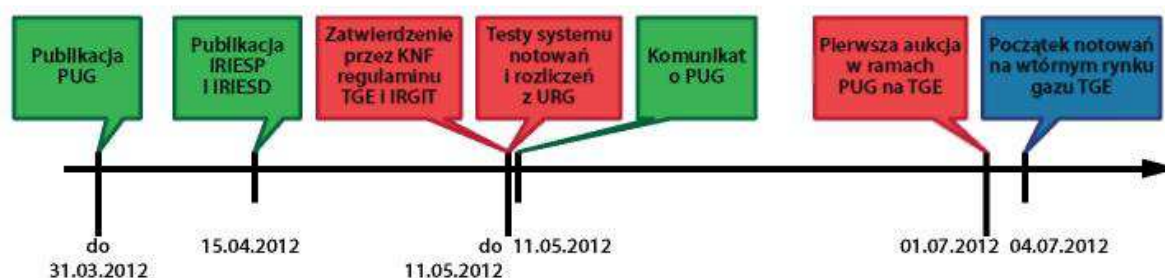
Autorzy: **Marek Kulesa** - dyrektor biura TOE; **Piotr Rogóż** - przewodniczący Zespołu TOE ds. Gazu, Członek Rady Zarządzającej TOE, GDF SUEZ Energia Polska S.A.

(„Profesjonalne Gazownictwo” – 2011/2012)

Rynek gazu w Polsce ma podlegać sukcesywnym zmianom zmierzającym do jego pełnej liberalizacji oraz funkcjonowania na zasadach konkurencyjnych. Wychodząc naprzeciw regulacjom unijnym, zmiany modelu, wzorem innych państw, mają objąć zarówno obszar handlu hurtowego, jak i rynek detaliczny – sprzedaży gazu do odbiorców końcowych. Głównymi dokumentami, będącymi w pierwszej połowie 2012 roku na etapie konsultacji, które mogą wpłynąć na tempo oraz charakter zmian rynku gazu w Polsce, są: opracowany przez PGNiG SA Program Uwolnienia Gazu (PUG) [5] z 13 lutego 2012 roku oraz opracowany przez Ministerstwo Gospodarki, datowany na 21 grudnia 2011 roku, projekt ustawy Prawo gazowe [7]. Zmiany rynku gazu w Polsce, wprowadzane w kilku etapach, docelowo mają umożliwić wszystkim potencjalnym uczestnikom rynku posiadającym odpowiednie koncesje handel gazem, a odbiorcom końcowym zakup gazu od dowolnego sprzedawcy, w ramach tzw. zasady TPA. W pierwszym etapie przewidywane jest (nawet od 1 stycznia 2013 roku) umożliwienie zakupu gazu w ramach TPA odbiorcom komercyjnym [3]. Harmonogram uwolnienia cen gazu dla odbiorców komercyjnych od 1 stycznia 2013 roku według propozycji Prezesa URE przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Harmonogram uwolnienia cen gazu dla odbiorców komercyjnych od 1 stycznia 2013 roku według Prezesa URE [3]



Rys. 2. Kamienie milowe uruchomienia rynku gazu TGE [4]

W procesie zmian ważną rolę ma odgrywać Towarowa Giełda Energii S.A. (TGE), która ma uruchomić i prowadzić parkiety giełdowe umożliwiające realizację PUG na tzw. zasadach giełdowych (zob. rys. 1). Na rysunku 2 przedstawiono, za TGE [4], tzw. kamienie milowe uruchomienia rynku gazu TGE.

W prowadzone w obszarze rynku gazu prace włączyli się czynnie także przedstawiciele Zespołu ds. Rynku Gazu powołanego w ramach struktury Towarzystwa Obrotu Energią (TOE).

Wybrane uwarunkowania polskiego rynku gazu

Na przestrzeni ostatnich lat nastąpiły znaczne zmiany organizacyjne w strukturze polskiego rynku gazu ziemnego, będące między innymi następstwem prawa unijnego, w tym głównie dyrektywy 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 roku dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 roku dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE [10]. Z dyrektyw tych między innymi wynikała konieczność przeprowadzenia reorganizacji rynku gazu ziemnego, tj. w szczególności rozdzielania działalności przesyłania i dystrybucji od działalności obrotu. Postanowienia ww. dyrektywy zostały implementowane w polskiej ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne [12] oraz w aktach wykonawczych do niej. Przepisy ustawy [12] w odniesieniu do sektora gazu ziemnego regulują funkcjonowanie systemu gazowego w sytuacji normalnej, w szczególności określają kształt rynku gazu ziemnego w Polsce. Ustawa reguluje status prawny, w tym zakres obowiązków oraz uprawnień trzech grup podmiotów: organów administracji publicznej, przedsiębiorstw energetycznych (w tym operatorów) oraz odbiorców paliw gazowych, w tym w szczególności odbiorców końcowych. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 23 ust. 1 działalność przedsiębiorstw energetycznych reguluje Prezes URE zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców paliw i energii. Do zakresu działania Prezesa URE należy m.in. udzielanie i cofanie koncesji, zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf dla paliw gazowych, wyznaczanie operatorów systemów oraz zatwierdzanie instrukcji ruchu i eksploatacji sieci.

Istotnym elementem funkcjonowania systemu gazu w Polsce było wyznaczenie przez Prezesa URE decyzją z dnia 18 grudnia 2006 roku Spółki GAZ-SYSTEM S.A. na operatora systemu przesyłowego gazowego (do dnia 1 lipca 2014 roku). GAZ-SYSTEM S.A. jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa odpowiadającą za bezpieczeństwo dostarczania gazu ziemnego sieciami przesyłowymi. W dniu 1 lipca 2007 roku dokonany został proces podziału spółek gazownictwa na spółki zajmujące się działalnością obrotową i spółki zajmujące się działalnością dystrybucyjną.

Z punktu widzenia rozwoju zasady TPA szczególnie ważne są zapisy art. 4 ust. 2, art. 4c ust. 1, art. 4e ustawy [12], w których ustawodawca w odniesieniu do sektora gazowego zapisał, że przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem, dystrybucją paliw gazowych, magazynowaniem paliw gazowych oraz skraplaniem gazu ziemnego lub regazyfikacją skroplonego gazu ziemnego jest obowiązane zapewniać wszystkim odbiorcom oraz przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą paliw gazowych, na zasadzie równoprawnego traktowania, świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii, na zasadach i w zakresie określonych w ustawie. Świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji

tych paliw lub energii odbywa się na podstawie umowy o świadczenie tych usług. W kontekście ustawy [12] szczególną kategorię przedsiębiorstw energetycznych stanowią operatorzy: systemu przesyłowego, systemu dystrybucyjnego, systemu magazynowania, systemu skraplania gazu ziemnego oraz systemu połączonego. Ustawa [12] w art. 4j przyznaje odbiorcy paliw gazowych prawo zakupu tych paliw od wybranego przez siebie sprzedawcy.

Rynek paliw gazowych w Polsce, zgodnie z ustawą [12] jest rynkiem koncesjonowanym. Organem odpowiedzialnym za udzielenie koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w sektorze gazu ziemnego, z wyjątkiem koncesji na wydobycie gazu ziemnego oraz poszukiwanie i rozpoznawanie złóż gazu ziemnego, jest Prezes URE. Liczbę udzielonych koncesji w wybranych podsektorach gazu, obowiązujących na dzień 22 kwietnia 2012 roku, przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Liczba udzielonych koncesji w wybranych podsektorach gazu, z wyjątkiem koncesji na wydobycie gazu ziemnego oraz poszukiwanie i rozpoznawanie złóż gazu ziemnego, obowiązująca na 22 kwietnia 2012 roku [16]

Rodzaj koncesji	Liczba udzielonych koncesji
WPG – wytwarzanie paliw gazowych	1
MPG – magazynowanie paliw gazowych	1
PPG – przesył paliw gazowych	37
DPG – dystrybucja paliw gazowych	20
OPG – obrót paliwami gazowymi	83
OGZ – obrót gazem ziemnym z zagranicą	25
SGZ – skraplanie i regazyfikacja gazu ziemnego	6

Zgodnie z uzasadnieniem [8] do projektu nowej ustawy – Prawo gazowe [7] struktura przedsiębiorstw funkcjonujących na rynku gazu ziemnego w Polsce charakteryzuje się wysokim poziomem koncentracji w następujących obszarach działalności: wydobycie, magazynowanie, obrót, obrót gazem ziemnym z zagranicą i dystrybucja, w których dominuje Grupa Kapitałowa PGNiG, w której z kolei głównym podmiotem jest PGNiG SA (PGNiG). PGNiG jest liderem rynku w zakresie obrotu gazem ziemnym i głównym importerem gazu do Polski. Strukturę sprzedaży gazu ziemnego przez PGNiG (w przeliczeniu na gaz ziemny wysokometanowy) w 2010 roku przedstawiono za [8] w tabeli 2.

Tabela 2. Struktura sprzedaży gazu ziemnego przez PGNiG (w przeliczeniu na gaz ziemny wysokometanowy) w 2010 roku [8]

	Wolumen [mln m ³]	Udział w sprzedaży [%]
Odbiorcy przemysłowi	8 589,8	62,0
Handel i usługi	1 401,1	10,1
Odbiorcy hurtowi	212,1	1,5
Gospodarstwa domowe	3 622,4	26,1
Eksport	38,9	0,3
Wielkość sprzedaży	13 284,0	100,0

Obrót gazem realizowany jest wyłącznie w ramach kontraktów dwustronnych. Nie funkcjonuje giełda gazu ani obrót paliwem gazowym w węzłach wymiany handlowej. Nie istnieje również możliwość handlu gazem ziemnym w punkcie wirtualnym. Mimo że na polskim rynku działają inne niż PGNiG koncesjonowane, a więc uprawnione do handlu, przedsiębiorstwa energetyczne (zob. tabela 1), posiadają one jednak niewielki udział w rynku.

Rynek gazu ziemnego w Polsce jest rynkiem regulowanym, w którym ceny gazu ziemnego kształtowane są poprzez decyzje Prezesa URE w procesie zatwierdzania taryf na mocy ustawy – Prawo energetyczne [12]. Przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje ustalają taryfy dla paliw gazowych i energii, które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE.

Zdaniem Ministerstwa Gospodarki [8] rynek gazu, pomimo wprowadzenia struktur wymaganych przez dyrektywy unijne, nadal jest silnie zmonopolizowany. Należy zauważyć, że PGNiG jest podmiotem skupiającym wszystkie – oprócz przesyłu – działalności związane z dostarczeniem gazu do odbiorców, tj.: produkcję, import, obrót detaliczny i hurtowy, magazynowanie oraz dystrybucję. We wszystkich tych obszarach podmiot ten posiada pozycję dominującą, z udziałem w rynku powyżej 98%. Dostęp nowych podmiotów do rynku jest utrudniony. Ponadto blisko 70% krajowego zapotrzebowania na gaz ziemny jest pokrywane z jednego kierunku dostaw, co wpływa zarówno na brak dywersyfikacji dostaw, jak też na możliwość konkurencji cenowej pomiędzy dostawcami gazu [8].

Jednak zdaniem TGE [4] i licznych przedstawicieli sektora energetyki potencjalni uczestnicy przyszłego rynku gazu to w sumie około 50 podmiotów, w tym oprócz PGNiG oraz spółek zależnych PGNiG:

- niezależne od PGNiG spółki handlujące (już dziś na małą skalę) gazem;
- duzi odbiorcy przemysłowi (gazu);
- energetyka zawodowa i przemysłowa;
- spółki obrotu energią wyrażające zainteresowanie handlem gazem.

Program Uwalniania Gazu

Zgodnie z powszechnym rynkowym i modelowym rozumieniem programu uwolnienia gazu jest to przedsięwzięcie, które powinno mieć na celu rozwiązanie problemu nierównomiernego i ograniczonego dostępu do dostaw gazu oraz mocy (przesyłowych, magazynowych, transgranicznych itp.), w szczególności (choć nie tylko) we wczesnej fazie otwierania się rynku. Podstawowym wyznacznikiem prawidłowo i celowo przeprowadzonego programu uwalniania gazu jest jego rola jako „katalizatora” w kontekście wdrażania i rozwoju konkurencyjnego, transparentnego oraz płynnego rynku gazu. W ramach tak funkcjonującego rynku zarówno już działający, jak i nowi jego uczestnicy powinni mieć zagwarantowany swobodny i równy dostęp do odbiorców, sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, funkcjonujących segmentów rynku oraz wszelkich usług powiązanych.

Programy uwalniania gazu zostały przeprowadzone w większości krajów europejskich. Biorąc pod uwagę kontekst i wyjściowe uwarunkowania zbliżone do polskich - praktycznie pełny monopol w zakresie pozyskiwania (w szczególności importu) gazu oraz rolę jedyne go właściciela umów długoterminowych - programy przeprowadzone we Francji, Belgii, Włoszech, Hiszpanii, Niemczech, Wielkiej Brytanii oraz Austrii można uznać za adekwatne. Biorąc natomiast pod uwagę uwarunkowania geopolityczne, jako przykłady właściwie przeprowadzonych programów można wskazać programy na Węgrzech oraz w Czechach. W

oparciu o przytoczone powyżej przykłady można wyróżnić kilka głównych cech wspólnych, charakterystycznych dla programów uwalniania gazu:

- Infrastruktura regulacyjna konieczna dla prawidłowego przeprowadzenia programu:
 - transparentna i niedyskryminująca zasada dostępu stron trzecich (TPA) do infrastruktury magazynowej i przesyłowej;
 - jednolity (w skali kraju) punkt wirtualny handlu gazem;
 - zapewnienie modelu wejść/wyjść do/z systemu (ang. *entry/exit model*).
- Czas trwania: od 2 do 10 lat.
- Wolumen gazu będący przedmiotem 10–15% całkowitego zużycia gazu.
- Cele podstawowe:
 - przyspieszenie otwarcia rynku gazu poprzez osłabienie dominującej roli monopolisty;
 - umożliwienie nowym uczestnikom rynku dostępu do gazu na zasadach konkurencyjnych.

W Polsce projekt dokumentu pod nazwą Program Uwolnienia Gazu [5] opracowany przez PGNiG, datowany na 13 lutego 2012 roku, został opublikowany i poddany konsultacjom od 14 lutego 2012 roku. Tę datę można przyjąć też za początek publicznych konsultacji projektu, które pierwotnie miały być zakończone 28 lutego 2012 roku. Niemniej jednak ze względu na bardzo duże zainteresowanie konsultacjami społecznymi PGNiG zdecydował się przedłużyć czas trwania konsultacji o dwa tygodnie, do 13 marca 2012 roku.

Uznając za realistyczne przeprowadzenie PUG w czasie umożliwiającym dostawy gazu, począwszy od 1 stycznia 2013 roku, PGNiG przedstawiło harmonogram działań przytoczony na rysunku 3.

Zadanie	Odpowiedzialny	Ramowy harmonogram
1. Publikacja wstępnej koncepcji PUG	PGNiG	◆ 14-02-2012
2. Konsultacje społeczne koncepcji PUG	PGNiG	■ 2 tygodnie
3. Opracowanie szczegółowej koncepcji PUG	PGNiG	■ 2-4 tygodni
4. Publikacja szczegółowej koncepcji PUG	PGNiG	◆
5. Wprowadzenie niezbędnych zmian prawnych koniecznych dla przeprowadzenia PUG	MG, Prezes URE	■ 1-3 miesiące
6. Wprowadzenie niezbędnych zmian regulacyjnych koniecznych dla przeprowadzenia PUG	Prezes URE, PGNiG	■ 1-3 miesiące
7. Wprowadzenie zmian organizacyjnych koniecznych dla przeprowadzenia PUG	Operatorzy rynku, giełda towarowa	■ 1-3 miesiące
8. Zakończenie przygotowania ram prawno-regulacyjnych i organizacyjnych warunkujących realizację PUG	Operatorzy rynku, giełda towarowa	◆
9. Zapewnienie gotowości do realizacji PUG oraz przygotowanie uczestników rynku do aukcji PUG	PGNiG/uczestnicy rynku	■ max. 2-3 miesiące
10. Rozpoczęcie realizacji PUG (pierwsza aukcja)	PGNiG	◆

Rys. 3. Harmonogram polskiego Programu Uwolnienia Gazu [PUG] [13]

Zgodnie z poniższym harmonogramem, uwzględniając wydłużenie czasu trwania konsultacji o 2 tygodnie, oczekiwany termin publikacji szczegółowej koncepcji PUG przypadał na połowę kwietnia 2012 roku.

Jak widać w powyższym harmonogramie, istotna część działań w ramach PUG to dokonanie niezbędnych zmian prawnych i regulacyjnych oraz zmian w zakresie organizacji i modelu rynku gazu, od których wprowadzenia PGNiG uzależnia powodzenie programu. Należy jednak podkreślić, że bez aktywnego i zdeterminowanego uczestnictwa PGNiG we wdrażaniu

wspomnianych powyżej zmian mają one bardzo małe szanse na powodzenie.

Zgodnie z oświadczeniem PGNiG koncepcja PUG została opracowana w oparciu o następujące dokumenty oraz źródła informacji:

- Rekomendacje dla programu uwalniania gazu ziemnego w Polsce [9] – dokument przygotowany przez Prezesa URE, którego celem było omówienie warunków przygotowania i przeprowadzenia przez PGNiG programu uwalniania gazu.
- Mapa drogowa uwolnienia cen gazu ziemnego – dokument udostępniony PGNiG przez Prezesa URE 22 grudnia 2011 roku, w którym przedstawiony został projekt priorytetowych działań ukierunkowanych na stworzenie konkurencyjnego rynku gazu ziemnego w Polsce.
- Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Prezesa URE – dokument z dnia 30 września 2011 roku przygotowany przez Prezesa URE.
- Doświadczenia krajów członkowskich Unii Europejskiej z wdrażania programów uwolnienia gazu, w szczególności w Wielkiej Brytanii (1992–1996), w Niemczech (2003–2008), w Hiszpanii (2001–2004), we Francji (2004–2007), na Węgrzech (od 2005 roku), w Czechach (od 2007 roku).
- Wytyczne organizacji branżowych odnośnie do zasad realizacji programów uwalniania gazu – dokument przygotowany przez EFET – Implementation of Gas Release Programmes for European Gas Market Development w czerwcu 2003 roku.
- Uzasadniona Opinia Komisji Europejskiej skierowana do Rzeczypospolitej Polskiej w związku z naruszeniem zapisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 roku. Szczególnie ważne w realiach polskiej regulacji dla PUG są/powinny być Rekomendacje Prezesa URE [9], które obejmują m.in.:
- propozycje działań i harmonogram ich realizacji, stanowiące niezbędny warunek do tego, by umożliwić zwolnienie z obowiązku zatwierdzania taryf (kryteria rynku konkurencyjnego wg art. 49 ustawy Prawo energetyczne);
- podstawowe wymagania dla PUG (takie jak: wolumen gazu oferowany w ramach PUG, cena transakcji PUG, oferowany produkt, miejsce i termin przeprowadzenia PUG, liczba uczestników PUG itp.);
- założenia dotyczące funkcjonującego w momencie przeprowadzenia PUG otoczenia regulacyjnego, dzięki któremu sprzedawcy gazu będą mogli działać na rynku hurtowym i detalicznym, a odbiorcy gazu będą mieli możliwość przeprowadzenia procedury zmiany sprzedawcy (np. wirtualny punkt handlowy, zobowiązanie do przekazywania przez OSP/OSD pełnych i wiarygodnych danych w zakresie niezbilansowania, zapisy IRiESP oraz IRiESD zapewniające bezpłatne, nieuciążliwe i skuteczne przeprowadzenie procedury zmiany sprzedawcy itp.).

Można uznać, że w zakresie postawionych wyżej wytycznych PUG kierunkowo spełnia warunki wskazane w Rekomendacjach Prezesa URE [9], niemniej jednak w żadnym punkcie nie idzie dalej i bardziej zdecydowanie, co ewidentnie wskazuje na postawę daleką od proaktywnej ze strony PGNiG. Co więcej, w niektórych szczegółach można dostrzec różnice w zapisach PUG i Rekomendacji Prezesa URE [9].

Główne założenia modelu funkcjonowania rynku gazu przyjęte w projekcie PUG to:

- Zawarcie Porozumienia Regulacyjnego pomiędzy PGNiG i Prezesem URE. Porozumienie ma stanowić dobrowolne zobowiązanie się stron w okresie do 31 grudnia 2015 roku do przestrzegania określonych w nim zasad. W Porozumieniu Regulacyjnym

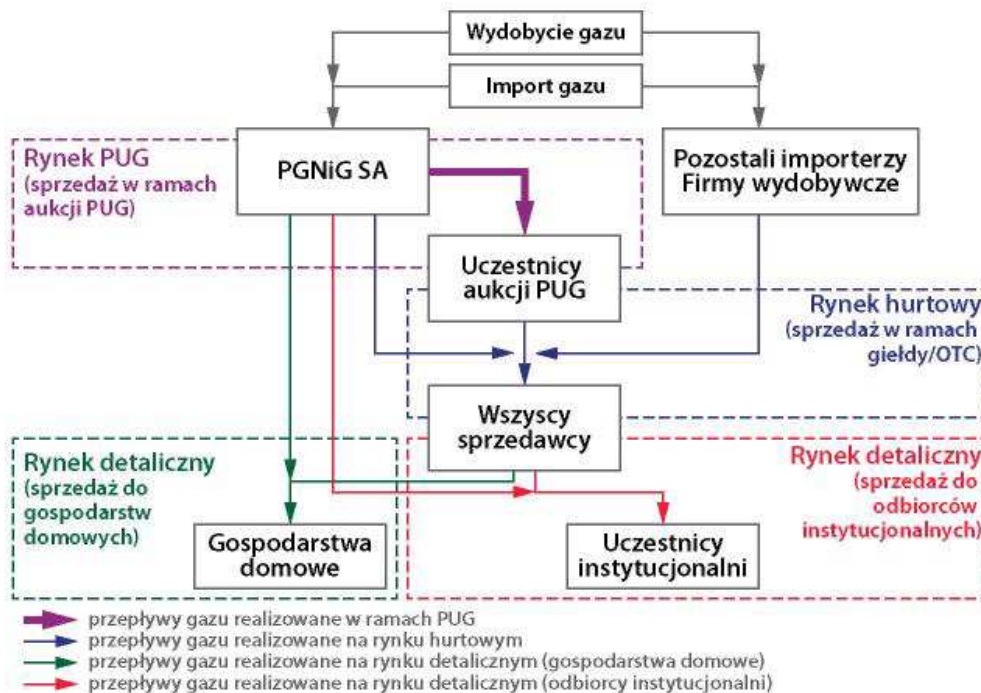
mają zostać precyzyjnie zdefiniowane następujące zagadnienia:

- Metodologia kalkulacji ceny gazu oferowanego przez PGNiG w ramach PUG (cena wynikająca z aukcji PUG – obowiązująca w pierwszym kwartale dostaw PUG);
- Metoda indeksacji cen gazu oferowanego przez PGNiG w ramach PUG w kolejnych kwartałach dostaw PUG do 31 grudnia 2015 roku.
- Udostępnianie gazu przez PGNiG w ramach aukcji PUG po cenie skalkulowanej zgodnie z metodą określoną w Porozumieniu Regulacyjnym (cena wynikająca z aukcji PUG, podlegająca indeksacji w kolejnych kwartałach).
- Podjęcie przez Prezesa URE decyzji o zwolnieniu PGNiG oraz innych sprzedawców paliwa gazowego z obowiązku zatwierdzania taryf dla segmentu klientów niebędących gospodarstwami domowymi (instytucjonalnych).
- Utrzymanie obowiązku zatwierdzania taryf dla segmentu gospodarstw domowych, przy założeniu przeniesienia na odbiorców domowych kosztów pozyskania paliwa gazowego przez PGNiG.

Koncepcja rynku opracowana przez PGNiG zakłada podział rynku gazu na następujące segmenty:

- Rynek PUG – sprzedaż gazu przez PGNiG innym hurtowym uczestnikom rynku w ramach aukcji celem dalszej odsprzedaży.
- Rynek hurtowy – obejmujący sprzedaż gazu przez uczestników aukcji PUG, importerów i spółki wydobywające gaz, celem jego dalszej odsprzedaży.
- Rynek detaliczny obejmujący odbiorców końcowych, podzielonych na odbiorców instytucjonalnych (komercyjnych) i gospodarstwa domowe.

Kształt rynku po uwolnieniu wraz z przepływami pomiędzy poszczególnymi jego segmentami przedstawiono na schemacie – rysunek 4.



Rys. 4. Kształt rynku po uwolnieniu wraz z przepływami pomiędzy poszczególnymi jego segmentami [13]

Z przedstawionego schematu można wnioskować, iż według koncepcji PUG jedynie hurtowi uczestnicy rynku (nabywający gaz celem dalszej odsprzedaży) będą uczestnikami aukcji organizowanych przez PGNiG, co należy uznać za właściwy kierunek, gdyż umożliwienie uczestnictwa w aukcjach podmiotom zużywającym gaz na własne potrzeby nie wpłynęłoby na rozwój konkurencji na rynku, a jedynie zmniejszyłoby pulę gazu podlegającą wtórnemu obrotowi (prowadząc *de facto* do ograniczenia płynności i w efekcie do utrzymania pozycji monopolisty).

Koncepcja PUG zakłada udostępnienie przez PGNiG w ramach aukcji na lata 2013–2015 łącznych wolumenów gazu ziemnego w wysokości do 70% wielkości rynku, czyli do łącznej wysokości około 9,4 mld m³/rocznie. Według PUG w aukcjach PGNiG nie będzie występował jako podmiot kupujący, natomiast będą mogły w nich uczestniczyć spółki zależne PGNiG, w tym spółki OSD – 6 lokalnych spółek dystrybucyjnych zależnych od PGNiG, OSM, producenci energii oraz spółki handlowe.

W ramach PUG gaz udostępniany ma być w Punkcie Wirtualnym zlokalizowanym w systemie przesyłowym Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM. W ramach aukcji PUG gaz będzie udostępniany w formie płaskich (bazowych) kontraktów rocznych (dostawy w latach 2013, 2014 i 2015), według poniższej charakterystyki:

- Transze – 10 000 MWh (około 1 mln m³).
- Okres dostawy – odpowiednio rok 2013, 2014 i 2015.
- Termin rozpoczęcia dostaw – 1 stycznia każdego roku.
- Profil dostawy – stały.
- Cena dostawy – w pierwszym kwartale 2013 roku – cena ustalona w ramach aukcji PUG; w kolejnych kwartałach cena indeksowana zgodnie z metodą zdefiniowaną w Porozumieniu Regulacyjnym.

Zgodnie z koncepcją PUG cały wolumen przewidziany do uwolnienia udostępniony będzie w 5 aukcjach w dwutygodniowych odstępach czasu (1,9 mld m³ na rok).

W ramach PUG gaz będzie udostępniany w systemie aukcyjnym organizowanym przy wsparciu giełdy towarowej (TGE S.A.).

Istotnym elementem jest tzw. wyjściowa cena gazu oferowanego w ramach aukcji, określana jako średnia ważona cena gazu i wyliczona w oparciu o:

- koszty pozyskania gazu z importu dla całego portfolio importowego PGNiG;
- koszty pozyskania gazu krajowego, wraz z należnym zwrotem z zaangażowanego kapitału;
- koszty utrzymywania zapasów obowiązkowych zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- opłaty pobierane przez GAZ-SYSTEM za wprowadzenie gazu do systemu przesyłowego, czyli do tzw. Punktu Wirtualnego;
- marżę hurtową PGNiG.

Cena ta, po ewentualnej modyfikacji wynikającej z postępowania aukcyjnego, będzie obowiązywać jedynie w pierwszym kwartale dostaw PUG, po czym będzie podlegać indeksacji w kolejnych kwartałach dostaw PUG do 31 grudnia 2015 roku. Przeprowadzenie aukcji w ramach PUG powinno zostać przeprowadzone w okresie 2–3 miesięcy od momentu podpisania Porozumienia Regulacyjnego, wdrożenia koniecznych zmian prawnych, regulacyjnych i organizacyjnych.

Niezwykle ważnym elementem jest również mechanizm ustalania ceny w ramach aukcji PUG. Mechanizm zaproponowany w koncepcji PGNiG to tzw. mechanizm ceny ofertowej (ang. *pay-as-bid*). Mechanizm ten jest korzystny dla sprzedającego i mniej przejrzysty dla rynku niż dużo częściej stosowany w aukcjach mechanizm ceny marginalnej/krańcowej.

Zatem cena, po której nastąpi rozliczenie transakcji (cena transakcyjna), ustalana będzie indywidualnie dla każdego zlecenia, zgodnie z następującymi zasadami:

- cena transakcyjna dla wolumenów objętych przydziałem jest równa cenie zaoferowanej w zleceniu;
- przydział gazu następuje w kolejności od najwyższych do najniższych zleceń zakupu;
- przydział gazu po cenie granicznej (wyczerpującej wolumen udostępniony na aukcji) nastąpi pro-rata złożonych zleceń;
- zlecenia zakupu po cenie niższej niż cena graniczna nie zostaną zrealizowane.

Ilustrację proponowanego sposobu ustalania cen według mechanizmu ceny ofertowej przedstawiono na rysunku 5.



Rys. 5. Proponowany sposób ustalania cen według mechanizmu ceny ofertowej [13]

W ramach uwag zrzeczającego spółki obrotu Towarzystwa Obrotu Energią (TOE) do PUG w opinii [6] zwrócono uwagę między innymi na następujące zagadnienia:

- w PUG brakuje określenia kwestii związanych z wymaganymi zabezpieczeniami w kontekście zakupu gazu na poszczególnych aukcjach;
- realizacja PUG powinna być na bieżąco monitorowana (również przez 2–3 lata po zakończeniu PUG) przez Prezesa URE;
- PUG wymaga rozszerzenia o wybrane proponowane zapisy (albo najlepiej projekt całego) Porozumienia Regulacyjnego, jako kluczowego dokumentu dla PUG, a nawet szerzej rozwoju rynku gazu w Polsce;
- dokument powinien zawierać także rekomendowane działania po 2015 roku;
- konieczność wyjaśnienia podstawy prawnej PUG;
- uregulowanie kwestii związanych z:

- wypowiedzeniem umowy przez odbiorcę;
- odbiorem gazu w wolumenie mniejszym niż zakontraktowany/brakiem odbioru ilości minimalnej i ewentualnych kar za taki odbiór;
- możliwością odstąpienia od PUG przez PGNiG w przypadku stwierdzenia zagrożenia dla zbilansowania odbiorców PGNiG, którzy podjęli decyzję o kontynuacji współpracy z dotychczasowym dostawcą oraz zagrożeniu dla funkcjonowania całości systemu krajowego;
- koncepcja powinna wykluczać możliwość udziału w aukcjach PGNiG i spółek od niego zależnych – zdaniem TOE żadna spółka zależna PGNiG nie może uczestniczyć w aukcjach;
- cena gazu może odzwierciedlać średnie koszty pozyskania gazu ze wszystkich źródeł, jednak ceny kontraktów powinny zostać ukształtowane na zasadach gry rynkowej, formuła indeksacji musi być znana z góry – opublikowana w Porozumieniu Regulacyjnym;
- PUG nie definiuje jednoznacznie produktu w ramach aukcji, co oznacza, że wartość rynkowa gazu może odbiegać od profilu dostaw do PGNiG i powinna być ściśle kontrolowana przez Prezesa URE albo w ramach aukcji powinno nastąpić przeniesienie tej „elastyczności” na aukcję. Według TOE spełnienie powyższych uwag umożliwi uzyskanie rzeczywistych efektów PUG.

Projekt nowego Prawa gazowego

W dniu 22 grudnia 2011 roku podczas konferencji pod niejednoznacznie brzmiącym tytułem „Nowa energia w prawie”, minister gospodarki przedstawił projekty trzech ustaw, mających kształtować podstawę przyszłych uregulowań prawnych polskiego rynku energii: ustawy Prawo energetyczne, ustawy o odnawialnych źródłach energii i Prawa gazowego [7]. Główne rozwiązania, które mają wprowadzić, zdaniem projektodawców, nowe akty prawne, to *„efektywny system wsparcia produkcji zielonej energii oraz ochrona wrażliwych odbiorców energii elektrycznej i gazu ziemnego”*. Termin opiniowania projektów upłynął 6 lutego 2012 roku, zainteresowani udziałem w pracach przekazali do Ministerstwa Gospodarki setki uwag do każdej z ustaw, co z pewnością wydłuży proces dyskusji i konsultacji dokumentów.

Wyodrębnienie ustawy dotyczącej jedynie sektora gazowniczego, zgodnie z dokumentem [8], jest uzasadnione specyfiką gazu ziemnego, wymaganiami technicznymi związanymi z organizacją transportu gazu ziemnego oraz stopniem rozwoju rynku. Odrębną regulację uzasadnia ponadto fakt, że gaz jest energią pierwotną, natomiast energia elektryczna jest energią przetworzoną, gaz można magazynować, a przy jego przesyłce należy uwzględnić zdolności akumulacyjne sieci gazowej oraz konieczność bezwzględnego utrzymywania parametrów jakościowych gazu.

Do najważniejszych zmian w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów należą:

- wprowadzenie koncesji na sprzedaż gazu ziemnego zamiast obecnie obowiązującej koncesji na obrót gazem ziemnym;
- wzmocnienie kryteriów niezależności operatora systemu przesyłowego (wprowadzenie tzw. rozdzielności osobowej);
- przyznanie Ministrowi Gospodarki kompetencji do wykonywania nadzoru właścicielskiego nad operatorem systemu przesyłowego;
- wzmocnienie kryteriów niezależności operatora systemu dystrybucyjnego oraz operatora systemu magazynowania;

- wprowadzenie punktu wirtualnego, w którym może być sprzedawany gaz ziemny;
- skrócenie terminu na zmianę sprzedawcy do 3 tygodni, zgodnie z wymogami unijnymi;
- wzmocnienie pozycji konsumentów, m.in. poprzez nałożenie obowiązków informacyjnych na przedsiębiorstwa gazownicze;
- zmiana charakteru sprzedawcy z urzędu – zgodnie z propozycjami zawartymi w nowej ustawie sprzedawca awaryjny będzie zobowiązany do sprzedaży gazu nie tak, jak ma to miejsce obecnie, wszystkim odbiorcom, ale jedynie tym, którym dotychczasowy sprzedawca zaprzestał sprzedaży; ograniczony czasowo będzie także okres, w którym prowadzona jest sprzedaż awaryjna;
- uelastycznienie zasad kształtowania cen gazu poprzez wprowadzenie możliwości wyliczania cen gazu ziemnego na podstawie zatwierdzanej przez Prezesa URE metodologii;
- nałożenie na operatora systemu przesyłowego obowiązku opracowywania 10-letniego planu rozwoju, a na operatora systemu dystrybucyjnego, magazynowania, skraplania i regazyfikacji obowiązku opracowania 5-letniego planu rozwoju (obecnie ustawa nakłada obowiązek opracowania 3-letniego planu rozwoju);
- wzmocnienie pozycji Prezesa URE poprzez przyznanie mu nowych kompetencji.

Zdaniem sektora obrotu szczególnie ważne jest przyjęcie spójnych, przejrzystych i jednoznacznych zapisów wszystkich trzech nowych ustaw, eliminujących późniejsze dyskusje i spory. Należy podkreślić, że część zapisów projektu Prawa gazowego [7] wzbudza wątpliwości uczestników rynku energii dotyczące zarówno brzmienia określonych zapisów, jak i przyjętych w projekcie ustawy modeli rozwiązań – projekt ustawy w obecnym kształcie zawiera liczne, niejednoznaczne zapisy, które można interpretować na wiele sposobów mimo zachowania zasad należytej wykładni. W konsekwencji istnieje istotne ryzyko niejednolitego stosowania przepisów, które powinno być wyeliminowane w czasie dalszych konsultacji projektu.

Po wejściu w życie PUG oraz Mapy drogowej liberalizacji rynku gazu ziemnego w Polsce projekt Prawa gazowego [7] będzie musiał być w niedalekiej przyszłości przedmiotem obszernej nowelizacji, która będzie miała na celu pełne urynkowienie sektora gazu ziemnego w Polsce. Przygotowanie projektu ustawy [7] z jednoczesną świadomością jej rychłego znowelizowania z pewnością nie przyczyni się do deklarowanego ułatwienia przedsiębiorstwom sektora prowadzenia działalności gospodarczej.

Jako przykład potwierdzający słuszność powyższej uwagi można wskazać, że w projekcie Prawa gazowego [7] nie wprowadzono prawnego obowiązku sprzedaży przez posiadające dominujący udział w rynku gazu ziemnego przedsiębiorstwo gazownicze określonego wolumenu tego surowca (wydobytego lub importowanego) w drodze publicznego przetargu, który to obowiązek jest uważany przez Prezesa URE za istotę PUG (patrz wyżej). Z kolei przewidziane w projekcie istotne instrumenty mające wspomóc rozwój konkurencji na polskim rynku gazu zostały unormowane bardzo lakonicznie. Wskazać należy choćby na dwa ustępy poświęcone sprzedaży gazu w punkcie wirtualnym (art. 19 ust. 2 i 3 projektu) oraz na wyjątkowo niejasne zasady nadzoru przez Prezesa URE nad cenami ustalnymi przez przedsiębiorców zajmujących się sprzedażą hurtową gazu ziemnego (nadzór ten ma być sprawowany poprzez zatwierdzanie przez ten organ metod ustalania cen gazu).

Poniżej scharakteryzowano główne wątpliwości TOE [6] w następujących sześciu obszarach:

- Rozdzielenie umów.
- Operator informacji pomiarowych.
- Obowiązki informacyjne OSD.
- Rozwiązania stymulujące rozwój sieci przesyłowych oraz połączeń międzysystemowych.
- Rozporządzenie REMIT.
- Stopień wykorzystania przez odbiorcę zdolności przesyłowych.

W projekcie ustawy [7] brak zapisów dotyczących kwestii rozdzielenia umów. Są co prawda informacje o umowach kompleksowych oraz umowach sprzedaży, ale projekt ustawy nie precyzuje, czy dotychczasowe umowy kompleksowe powinny być rozdzielone (m.in. w celu realizacji zasady TPA i uwolnienia rynku). Do tego brak jest zapisów, m.in. na temat tzw. GUD (Generalnej Umowy Dystrybucyjnej).

W projekcie ustawy [7] brak zapisów na temat operatora pomiarów/operatora informacji pomiarowych (która to kwestia jest uwzględniona w projekcie ustawy Prawo energetyczne). Zagadnienie pomiarów i sposobu ich udostępniania praktycznie nie jest opisane.

W projekcie ustawy [7] brak zapisów na temat obowiązków informacyjnych OSD wobec odbiorców oraz obowiązków OSD w zakresie przekazywania i udostępniania informacji, w tym danych pomiarowych.

Projekt ustawy [7] nie zawiera żadnych rozwiązań stymulujących rozwój sieci przesyłowych oraz połączeń międzysystemowych poza powtórzeniem za dyrektywą [10], że rozwój systemu przesyłowego stanowi obowiązek operatora tego systemu, oraz poza nałożeniem na operatorów obowiązku opracowania kilkuletnich planów rozwoju systemu. Jednocześnie w art. 58 ust. 7 projektu wprost przesądzone, że plany te powinny zakładać *„minimalizację nakładów i kosztów ponoszonych przez operatora, tak aby nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu stawek opłat za gaz ziemny, przy zapewnieniu ciągłości, niezawodności i jakości jego dostarczenia”*.

Prawo gazowe powinno już na tym etapie wdrażać zapisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 roku, w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, którego publikacja nastąpiła 8 grudnia 2011 roku, a którego zapisy m.in. nakładają zarówno na spółki energetyczne, jak i na krajowych operatorów odpowiednie obowiązki sprawozdawcze. Istotne jest, aby spółki miały możliwość przygotowania się do obostrzonych warunków prawnych, które niedługo będą zobowiązane wypełniać.

Jeśli chodzi o stopień wykorzystania przez odbiorcę zdolności przesyłowych, ustawa wprowadza sankcje, jeśli użytkownik systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego wykorzysta mniej niż 80% zarezerwowanej zdolności systemu. Jest to zapis bardzo niebezpieczny dla szczytowych i podszczytowych elektrowni gazowych, które z uwagi na swój charakter pracy wykorzystują średnio w okresie rozliczeniowym poniżej zadanych 80% mocy. Ponadto zmienność, do jakiej są zobligowane jednostki wytwórcze przez operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego, wynosi od 40–100%. Również struktura zużycia energii elektrycznej pomiędzy doliną nocną (strefa czasowa – zazwyczaj w godz. 22.00–6.00) a szczytem zapotrzebowania jest zdecydowanie większa niż 20%. Może to w konsekwencji spowodować brak możliwości dotrzymania przez użytkownika („systemowego”) wyżej wymienionych zasad i zobowiązań wynikających z IRiESP.

Zespół TOE ds. Rynku Gazu

Zespół TOE ds. Rynku Gazu został powołany decyzją Rady Zarządzającej TOE na posiedzeniu w dniu 1 marca 2012 roku. Powstanie Zespołu wiąże się z planowaną pełną liberalizacją rynku gazu, w tym zapowiadany „uwolnieniem” znacznej części tego sektora energii oraz koniecznością współpracy przedsiębiorstw obrotu, które planują działania w tym obszarze handlu energią. Większość spółek obrotu zrzeszonych w TOE rozpatruje możliwość rozszerzenia o rynek gazu swojej dotychczasowej działalności, skupiającej się głównie na rynku energii elektrycznej. Założone w 2003 roku Towarzystwo Obrotu Energią, zgodnie ze stanem na początek kwietnia 2012 roku, skupia ponad 120 osób (fizycznych) związanych z sektorem obrotu oraz 26 spółek obrotu, czynnie uczestnicząc w tworzeniu konkurencyjnego rynku energii w Polsce.

Głównym celem (misją) działania Zespołu jest aktywne, świadome i pełnoprawne uczestnictwo w kształtującym się rynku gazu w Polsce poprzez udział w przygotowywaniu, recenzowaniu i wdrażaniu prawnej, regulacyjnej oraz biznesowej infrastruktury tego rynku. Celami szczegółowymi Zespołu są m.in.:

- synteza funkcjonujących rozwiązań wraz z charakterystyką docelowego modelu (architektury) rynku gazu w Polsce;
- opracowywanie, udział w pracach oraz opiniowanie dokumentów dot. rozwoju rynku gazu;
- standaryzacja umów na rynku gazu oraz procedur działań przyszłych uczestników rynku gazu;
- uregulowanie zasad aukcjoningu – analiza proponowanych w PUG zasad pod kątem wymagań i doświadczeń unijnych oraz doświadczeń uczestników rynku energii;
- współpraca z innymi podmiotami na rzecz liberalizacji rynku gazu, w szczególności z Prezesem URE, Komisjami Sejmowymi i Senackimi, Ministerstwem Gospodarki, izbami i towarzystwami zrzeszającym odbiorców gazu.

W pierwszym okresie działania w obszarze prac nad dokumentami formalno-prawnymi kształtującymi rynek gazu w Polsce Zespół koncentruje swoje działania na opiniowaniu opublikowanego przez PGNiG i poddanego konsultacjom PUG [5] oraz projektu Prawa gazowego [7].

W ramach pierwszego spotkania Zespołu, które odbyło się 8 marca 2012 roku w Warszawie, szeroko przedyskutowano zestawienie tabelaryczne uwag do PUG. Zwrócono m.in. uwagę na rozbieżności niektórych zapisów opiniowanego dokumentu z Rekomendacjami Prezesa URE [9] oraz niejednoznaczności niektórych zapisów PUG w kontekście planowanych aukcji oraz poziomu „otwarcia” tego rynku.



Podsumowanie

Zgodnie z zapowiedziami ze strony przedstawicieli organów władzy wykonawczej i Regulatora, popartymi deklaracjami kluczowych dla rynku gazu graczy – GAZ-SYSTEM oraz PGNiG – rynek gazu dla odbiorców hurtowych w Polsce powinien zacząć funkcjonować od 1 stycznia 2013 roku. Ten ambitny plan wprawdzie wychodzi naprzeciw wizji Unii Europejskiej co do docelowego kształtu rynku gazu w Europie (rok 2014 jako data graniczna dla wypełnienia wymogów tzw. trzeciego pakietu energetycznego przez poszczególne kraje członkowskie), jednak biorąc pod uwagę obecny stan zaawansowania prac nad poszczególnymi elementami prawnej, regulacyjnej oraz biznesowej infrastruktury tego rynku w Polsce, termin ten wydaje się niezwykle ambitnym i niestety coraz mniej realnym do zrealizowania celem.

Wizja wspólnego europejskiego rynku gazu opartego na trzech filarach: konkurencyjności, ciągłości/zrównoważonym rozwoju oraz miarodajności (przy czym konkurencyjność jest tu absolutnym priorytetem) wymaga autentycznego przeprowadzenia zmian mających na celu:

- umożliwienie handlu gazem w oderwaniu od fizycznej lokalizacji w sieci (koncepcja jednolitego w skali kraju punktu wirtualnego oraz implementacja modelu entry/ exit);
- niezwłoczne uwolnienie podmiotów działających na rynku hurtowym z obowiązku taryfowego (a w dalszej kolejności objęcie tym zwolnieniem również segmentu gospodarstw domowych);
- wprowadzenie w pełni transparentnej i niedyskryminującej zasady dostępu stron trzecich – TPA, w odniesieniu do mocy magazynowych i przesyłowych (w tym do gaziociągu jamalskiego);
- przeprowadzenie Programu Uwolnienia Gazu z naciskiem na uzyskanie wymiernych celów postawionych przed tym programem.

Bez wątplenia ważnymi krokami w kierunku realizacji tych celów są podjęte w ciągu ostatnich miesięcy działania, wśród których na szczególną uwagę zasługują: projekt nowej ustawy Prawo gazowe, aktywne włączenie się Prezesa URE w proces zmian na rynku gazu (Rekomendacje dla programu uwalniania gazu ziemnego w Polsce oraz Mapa drogowa uwolnienia cen gazu ziemnego), opublikowanie projektu Programu Uwalniania Gazu przez PGNiG, zainicjowanie przez GAZ-SYSTEM S.A. prac nad stworzeniem modelu rynku gazu, odpowiadającego wymogom wskazanym powyżej (w szczególności projekt nowej IRiESP [1]) czy wreszcie proces wdrażania giełdowego rynku gazu przez Towarową Giełdę Energii SA.

Kształtujący się obecnie rynek gazu w Polsce jest naturalnym obszarem zainteresowania i ekspansji dla przedsiębiorstw działających na „siostrzanym” do niego rynku energii elektrycznej. Płynny i transparentny rynek gazu to możliwość rozszerzenia aktywności „tradingowej” o nowy produkt/rynek, rozszerzenia oferty produktowej adresowanej do odbiorców końcowych, czy wreszcie szansa na bardziej efektywne optymalizowanie i zarządzanie aktywami wytwórczymi opartymi na paliwie gazowym. Stąd odpowiedź TOE w postaci powołania do życia Zespołu ds. Rynku Gazu, którego przedstawiciele aktywnie włączyli się w proces kształtowania rynku gazu w Polsce.

Literatura

[1] *Projekt Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej*. Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYS-TEM S.A., Warszawa, 17 kwietnia 2012 roku.

[2] *Uwagi TOE do dokumentu „Program Uwalnienia Gazu. Projekt do publicznych konsultacji”*. TOE, Warszawa, 12 marca 2012 roku.

[3] *Mapa drogowa uwolnienia cen gazu ziemnego*. Projekt PUG w konsultacjach. URE, Warszawa, 24 lutego 2012 roku.

[4] *Program Uwalnienia Gazu PGNiG rynkiem pierwotnym (IPO) wtórnego giełdowego rynku gazu w Polsce*. Prezentacja grupy kapitałowej GPW S.A. TGE S.A., IRGiT, Warszawa, 22 lutego 2012 roku.

[5] *Program Uwalnienia Gazu*. Projekt do publicznych konsultacji. PGNiG SA., Warszawa, 13 lutego 2012 roku.

[6] *Uwagi TOE do projektu ustawy Prawo gazowe z dnia 21 grudnia 2012 roku*, TOE, Warszawa, 6 lutego 2012 roku.

[7] *Ustawa Prawo gazowe*. Projekt z dnia 21 grudnia 2011 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 21 grudnia 2011 roku.

[8] *Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo gazowe*. Projekt z dnia 21 grudnia 2011 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 21 grudnia 2011 roku.

[9] *Rekomendacje dla programu uwalniania gazu ziemnego w Polsce*. Prezes URE, Warszawa, 15 listopada 2011 roku.

[10] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/ WE z dnia 13 lipca 2009 roku dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE.

[11] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 roku w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005.

[12] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku. *Prawo energetyczne* (Dz.U. z 2006 r. nr 89 z późn. zmianami).

[13] www.pgnig.pl.

[14] www.rynekgazutge.pl.

[15] www.toe.pl.

[16] www.ure.gov.pl.