



Ul. Kasprzaka 25, 01-224 Warszawa, Polska,
tel. (22) 691 87 80, tel./fax. (22) 691 87 81
www.igg.pl, e-mail: office@igg.pl

Znak: 71/102/AS/2010

Warszawa, 8 czerwiec 2010 r.

**Pan
Waldemar Pawlak
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

**Ministerstwo Gospodarki
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 WARSZAWA**

Szanowny Panie Premiere!

W związku z sytuacją w zakresie dostaw paliw gazowych do Polski chcielibyśmy zwrócić uwagę Pana Premiera na **problemy związane z występującymi w naszym Kraju regulacjami, które ograniczają możliwość kupowania paliwa gazowego z jednego kraju pochodzenia i ingerują w zasadę konstytucyjną swobód gospodarczych.**

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy (dalej „Rozporządzenie”) maksymalny udział gazu importowanego z jednego kraju pochodzenia, w stosunku do całkowitej wielkości gazu importowanego w 2010 r. nie może być wyższy niż 70%. W latach następnych przepis staje się jeszcze bardziej restrykcyjny i określa maksymalny udział gazu importowanego z jednego kraju pochodzenia na poziomie 59% w latach 2015 -2018 i 49% w latach 2019-2020. **Rozporządzenie to nie uwzględnia uwarunkowań rynkowych i technicznych, a jego konstrukcja jest niewłaściwa.**

Na przestrzeni ubiegłego roku, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki („URE”) wszczął postępowania przeciwko przedsiębiorstwom prowadzącym w Polsce obrót paliwami gazowymi, zarzucając naruszenie przepisów Rozporządzenia. W pewnych wypadkach postępowania te zakończyły się nałożeniem kar pieniężnych na przedsiębiorstwa energetyczne za naruszenie warunków wykonywania działalności w zakresie obrotu paliwami gazowymi z zagranicą. **Zastosowanie Rozporządzenia stawia bowiem w trudnej sytuacji te podmioty, które zajmują się dostawami paliwa gazowego do Polski wyłącznie z jednego kraju pochodzenia, choć ich działalność – w zależności od kierunku dostaw – mogłaby wręcz wspierać a nie ograniczać dywersyfikację dostaw**

paliw. Jednocześnie Prezes URE dokonuje wykładni pojęcia „import”, zawartego w treści §1 Rozporządzenia z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym. W ocenie Prezesa URE import oznacza przywóz wyrobów akcyzowych z terytoriów państw trzecich na terytorium kraju; przy czym terytorium państwa trzeciego oznacza terytorium inne niż terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Taka interpretacja skłania Prezesa URE do wyłączenia z pojęcia „importu”, o którym mowa w Rozporządzeniu, ilości gazu ziemnego, które nabywane są np. z Czech oraz Niemiec.

Tymczasem, w świetle istniejących obecnie uwarunkowań technicznych, de facto prawie cały import gazu do Polski pochodzi z Rosji. Co istotne, nawet jeżeli gaz importowany jest np. z Niemiec istnieje duże prawdopodobieństwo, że krajem pochodzenia tego gazu jest Rosja, a zgodnie z rozporządzeniem i interpretacją URE istotny jest kraj pochodzenia gazu tj. ten w którym został ten gaz wydobyty. Tak więc **realizacja umów dostaw paliwa gazowego z terytorium Federacji Rosyjskiej nie będzie odpowiadała treści Rozporządzenia co może powodować określone reperkusje.**

Przyczyny takiego stanu rzeczy są wielorakie. Wydając Rozporządzenie, w oparciu o art. 32 ust. 2 Prawa energetycznego w 2000 r. z przyczyn oczywistych, Rada Ministrów nie mogła uwzględnić zmian stanu prawnego i faktycznego, które zaszły dopiero w latach 2003 – 2009 r. Otóż w Rozporządzeniu nałożono zobowiązanie do dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy na przedsiębiorstwa obrotu. Przy czym w 2000r. rynek gazu w Polsce był rynkiem jednego importera gazu działającego w warunkach pełnego monopolu. Jedyny importer – Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA („PGNiG”) był zintegrowanym pionowo przedsiębiorstwem zajmującym się obrotem jak i świadczącym sieciowe usługi przesyłowe. Tymczasem dywersyfikacja dostaw gazu do Polski wymaga spełnienia dwóch wymogów. Pierwszy z nich to możliwość fizycznego wprowadzenia do polskiego systemu przesyłowego gazu pochodzącego z różnych krajów wydobywania, co zależy od połączenia polskiego systemu przesyłowego z systemami gazowymi, które będą umożliwiały sprowadzanie gazu z różnych krajów wydobywania. Drugi, to zawarcie umów kupna gazu z podmiotami gwarantującymi dostarczenie go z różnych krajów wydobywania. Przy czym możliwość realizacji drugiego wymogu jest uwarunkowana wcześniejszym spełnieniem pierwszego wymogu. Obecnie polski system przesyłowy jest połączony z gazociągami umożliwiającymi sprowadzenie gazu ze Wschodniej Europy (Azji). Punkty wejścia są zlokalizowane na naszej wschodniej granicy i znajdują się pod kontrolą Gazpromu. Teoretycznie jest możliwy import tymi gazociągami gazu z krajów Azji Środkowej. Jednak, ponieważ wejścia te są pod kontrolą Gazprom to ewentualna zgoda na taki import jest zależna tylko i wyłącznie od jego dobrej woli. Na marginesie można dodać, że nawet uzyskanie takiej zgody nie spełnia podstawowego celu dywersyfikacji, czyli uniezależnienia się od kontroli dostaw z jednego kraju wydobywania. Dodatkowe istniejące połączenie ze strony zachodniej i południowej, ze względu na ich aktualnie jeszcze niewielkie znaczenie, przy analizie kwestii dywersyfikacji można pominąć.

Do wypełnienia pierwszego wymogu i osiągnięcia celu dywersyfikacji dostaw **konieczne więc jest wybudowanie nowych połączeń polskiego systemu przesyłowego. Podmiotem uprawnionym i odpowiedzialnym za tego rodzaju działania jest podmiot zajmujący się przesyłaniem paliw gazowych. Tymczasem Rozporządzenie nakłada obowiązek dywersyfikacji dostaw paliwa gazowego na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się jego obrotem a nie przesyłem.** Przedsiębiorstwa obrotu nie mają fizycznej możliwości wpływu na sposób i kierunek dostaw paliwa gazowego do

Polski. Ten bowiem jest determinowany kształtem polskiego systemu przesyłowego oraz – przede wszystkim – sieciami połączeń międzysystemowych z państwami ościennymi.

W 2004 r. na skutek wdrożenia w Polsce dyrektywy 2003/55/WE z przedsiębiorstwa energetycznego PGNiG została wydzielona działalność przesyłowa. W tym też roku powstała spółka PGNiG Przesył Sp. z o.o. (obecnie GAZ SYSTEM S.A.) przejęła odpowiedzialność za przesyłanie paliw gazowych w Polsce i za cały system przesyłowy. W roku następnym spółka ta została wyznaczona na Operatora Systemu Przesyłowego („Operator”). Głównym zadaniem Operatora, obok przesyłania paliwa gazowego jest rozbudowa sieci przesyłowej, w tym połączenia z innymi systemami gazowymi. **Od czasu wydzielenia operatora systemu przesyłowego żadna spółka obrotu paliwem gazowym nie ma wpływu na rozwój systemu przesyłowego i jego połączenia z innymi systemami gazowymi.** Co więcej podstawową zasadą rozwoju rynku gazowego w Unii Europejskiej jest właśnie przekazanie odpowiedzialności za system przesyłowy Operatorowi i zakaz prowadzenia działalności przesyłowej przez spółki obrotu. Tak więc obecnie, zgodnie z polskim prawem jak i wymogami prawa europejskiego, tylko Operator jest uprawniony i realnie odpowiedzialny za realizację pierwszej przesłanki dywersyfikacji tj. połączenia polskiego systemu przesyłowego z systemami gazowymi umożliwiającymi sprowadzanie gazu z różnych krajów wydobywania.

Jest oczywiste, że Rada Ministrów uchwalając w 2000 r. Rozporządzenie w żaden sposób nie mogła przewidzieć uchwalenia dyrektywy 2003/55/WE i uwzględnić faktu, że przedsiębiorstwa obrotu nie będą mogły prowadzić działalności gospodarczej, której skutkiem byłoby umożliwienie dywersyfikacji dostaw gazu do Polski (tj. zbudowania odpowiednich połączeń dla polskiego systemu przesyłowego). Również założenia rządowe co do połączeń polskiego systemu przesyłowego zmieniały się i dopiero ostatnie decyzje dotyczące, między innymi, budowy terminala LNG stanowią zapowiedź realizacji pierwszego wymogu do wprowadzenia rzeczywistej dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy tj. budowy odpowiednich połączeń polskiego systemu przesyłowego. Jest oczywiste, że dopiero po zrealizowaniu tych przedsięwzięć przedsiębiorstwa obrotu będą mogły sprowadzać gaz z różnych krajów wydobywania.

W dokumencie rządowym *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* przyjęto szereg działań, których skutkiem ma być umożliwienie sprowadzania gazu z zagranicy. Wśród nich jest budowa terminalu do odbioru gazu skroplonego. Z załącznika do tego dokumentu wynika, iż budowa powinna zakończyć się w 2014 r. Tak więc należy przyjąć, że realnie od 2015 r. powinny być stworzone fizyczne możliwości odbioru gazu z różnych krajów pochodzenia.

Obecnie obowiązujące Rozporządzenie nie uwzględnia faktycznej konieczności importu gazu z Rosji w ilościach, które są niezbędne dla zaspokojenia potrzeb odbiorców w kraju. Z tego względu niezbędna jest zmiana tego Rozporządzenia w kierunku wprowadzającym dywersyfikację dostaw gazu z zagranicy dopiero po wybudowaniu terminala LNG, czyli od 2015 r. Jednocześnie w naszej ocenie sposób określania obowiązków dywersyfikacyjnych również wymaga modyfikacji. Obecne brzmienie przepisów Rozporządzenia, oraz jego interpretacja przez Prezesa URE, budzi bowiem daleko idące wątpliwości (m.in. w zakresie sygnalizowanej wyżej kwestii uwzględniania przywozu paliw gazowych z Państw Unii Europejskiej). Jednocześnie Rozporządzenie w obecnym brzmieniu nie tylko nie służy poprawie dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego do Polski ale wręcz szkodzi osiągnięciu takiego celu. Negatywnie wpływa również na liberalizację i rozwój rynku gazu ziemnego w Polsce, co wyraźnie widać na przykładzie małych przedsiębiorstw energetycznych

zajmujących się działalnością obrotu gazem, gdzie ponoszenie kosztów dywersyfikacji dostaw może podważać opłacalność prowadzenia tej działalności.

Jednocześnie pragniemy zwrócić uwagę również na fakt, iż obowiązek dywersyfikacji surowców energetycznych w zakresie dostaw gazu uzyskał tylko w Polsce wymiar prawny w postaci Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy. Nałożenie obowiązku dywersyfikacji na podmioty działające w sektorze gazowym podwyższa koszty działalności i zmniejsza konkurencyjność gazu w stosunku do innych nośników energii.

Dla zilustrowania powyższego warto posłużyć się dwoma przykładami:

Przykład A/

Można założyć, iż po zakończeniu budowy terminalu LNG w Świnoujściu, na polskim rynku handlu paliwami gazowymi pojawi się nowy importer, który będzie zamierzał sprzedawać paliwo gazowe zakupione w 100% np. w Katarze i sprowadzone do Polski za pomocą tego terminalu. W świetle obowiązujących przepisów Rozporządzenia, taki importer nie mógłby sprowadzić paliwa gazowego do Polski. Pomimo tego bowiem, iż taki import per saldo zwiększałby dywersyfikację dostaw paliwa gazowego do naszego Kraju, to przepisy Rozporządzenia byłyby naruszone. W efekcie najprawdopodobniej importer ten nie powinien otrzymać koncesji na obrót paliwami gazowymi z zagranicą.

Przykład B/

Można sobie teoretycznie również wyobrazić sytuację, w której przedsiębiorstwo energetyczne handlujące paliwem gazowym importuje to paliwo z dziewiętnastu państw członkowskich Unii Europejskiej (z każdego z nich po 5% ogólnego zapotrzebowania, razem 95% importowanego gazu). Jednocześnie jedynie 5% gazu ziemnego importowane jest z Rosji. W takim wypadku, zgodnie z wykładnią Rozporządzenia prezentowaną przez Prezesa URE, przedsiębiorstwo to także nie spełniałoby zasady dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy. Konkluzja taka jest nieracjonalna.

Pragniemy zwrócić uwagę Pana Premiera na fakt, iż omawiane w niniejszym piśmie zagadnienie odnosi się do kwestii, które wymagają niezwłocznej interwencji właściwych organów rządowych. Do przedsiębiorstw energetycznych, które importują paliwa gazowe do Polski, Prezes URE kieruje bowiem pisma wzywające do niezwłocznego zaprzestania naruszania warunków udzielonej koncesji na obrót gazem ziemnym z zagranicą. Gdyby przyjąć twierdzenia Prezesa URE za zasadne to przedsiębiorstwa energetyczne, dążąc do realizacji wezwania regulatora rynku, musiałyby niejednokrotnie zlikwidować import paliwa gazowego z Rosji. Nie jest bowiem obecnie możliwe, zarówno z powodów technicznych jak i ekonomicznych, zmienić w inny sposób struktury dostaw paliwa gazowego do Polski. **Likwidacja bądź znaczne ograniczenie importu paliwa gazowego z Federacji Rosyjskiej spowodowałoby, iż nie byłoby możliwe pokrycie zapotrzebowania odbiorców w kraju i w konsekwencji system gazowy nie mógłby funkcjonować, a bezpieczeństwo energetyczne Polski byłoby zagrożone.**

Jednocześnie nakładanie kar pieniężnych przez Prezesa URE na przedsiębiorstwa energetyczne w omawianej sprawie może być nawet uznane za niekonstytucyjne. Przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem paliwami gazowymi zostały postawione bowiem w roli adresatów obowiązku, którego fizyczna realizacja pozostaje poza ich wpływem. Rozwój sieci gazowej, umożliwiający faktyczną dywersyfikację, leży bowiem w gestii operatora systemu przesyłowego.

Przedkładając powyższe Izba Gospodarcza Gazownictwa serdecznie prosi Pana Premiera o zmianę przedmiotowego Rozporządzenia, niespotykanego w skali Europy. Najlepszym rozwiązaniem zdaniem Izby, spójnym z aktualnie przyjętą *Polityką energetyczną Polski do 2030 r.*, byłoby całkowite uchylenie tego Rozporządzenia, ale rozumiemy, że zniesienie zapisu art. 32 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne może nastąpić dopiero po aktualnie rozpoczętej przebudowie Prawa energetycznego z uwzględnieniem wyodrębnienia Prawa gazowego.

Z pozdrowieniami

PREZES ZARZĄDU

M. Dobrut
Miroslaw Dobrut

A. Schoeneich
REKTOR
Andrzej Schoeneich