

Bezpieczeństwo dostaw gazu na szczeblu Unii Europejskiej

Odpowiedź w konsultacjach Komisji Europejskiej dotyczących rewizji postanowień Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 994/2010 w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia Dyrektywy Rady 2004/67/WE

Poniższe stanowisko dotyczące możliwych sposobów poprawy bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego na szczeblu Unii Europejskiej oraz związanej z tym rewizji postanowień Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 994/2010 w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE (dalej: „**Rozporządzenie 994/2010**”) bazuje na analizie, przemyśleniach oraz doświadczeniach zespołu ekspertów, w którego skład weszli ekonomiści, zarządzający oraz analitycy mający ugruntowaną wiedzę i rozległe doświadczenie praktyczne w sektorze energii. Przygotowanie odpowiedzi zlecił Komitet Sterujący ds. Unii Energetycznej w ramach Europejskiego Kongresu Finansowego, który po zapoznaniu się ze stanowiskiem ekspertów oraz komentarzami doradców i prawników, ostatecznie zdecydował o przyjęciu odpowiedzi i przedstawieniu jej jako głosu Europejskiego Kongresu Finansowego.

Szeroki kontekst – zapewnienie niezawodnej energii po przystępnych cenach

Europejski Kongres Finansowy (dalej: „**EKF**”) aktywnie uczestniczy w toczącej się debacie na temat przyszłego kształtu Europejskiej Unii Energetycznej (dalej: „**EUE**”). Podzielamy opinię przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude Junckera, podnoszącego w tym kontekście utratę konkurencyjności europejskiej gospodarki z powodu wysokich cen energii elektrycznej i gazu. **Zapewnienie niezawodnej energii po przystępnych cenach we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej (dalej: „UE”) jest jednym z największych wyzwań, jakie obecnie stoją przed UE. W naszej opinii najsukuteczniejsza droga, by sprostać temu wyzwaniu wiedzie przez dalszy, konsekwentny rozwój rynku wewnętrznego energii, co wiąże się z pogłębianiem integracji i przyniesie poprawę bezpieczeństwa energetycznego we wszystkich krajach członkowskich. Bezpieczeństwo dostaw gazu powinno być, naszym zdaniem, analizowane w tym szerokim kontekście.**

Typowa definicja bezpieczeństwa energetycznego jest dość prosta: jest to dostępność odpowiednich dostaw energii po przystępnych cenach. Ma to jednak kilka wymiarów¹.

- Po pierwsze, jest to **bezpieczeństwo fizyczne**, na które składa się ochrona aktywów, infrastruktury, łańcuchów dostaw, szlaków handlowych oraz zapewnienie realnej alternatywy dla dotychczasowych dostaw i szybkiej substytucji, kiedy zajdzie taka potrzeba.
- Po drugie, kwestią kluczową jest **dostęp do energii**, przez co należy rozumieć zdolność do zagospodarowywania i nabywania zasobów energii poprzez konkretne przedsięwzięcia w terenie, na mocy umów i wyniku operacji handlowych.
- Po trzecie bezpieczeństwo energetyczne jest także systemem opartym na polityce prowadzonej przez poszczególne państwa i międzynarodowe instytucje stworzone do **reagowania w sposób skoordynowany** na zakłócenia, zmiany i nagłe sytuacje, jak również mające się przyczyniać do stałego przepływu dostaw.
- I wreszcie niesłychanie ważne są **inwestycje**. Bezpieczeństwo energetyczne wymaga takiej polityki i takich warunków, które zachęcą do inwestowania, postępu i innowacji w celu zapewnienia, że w przyszłości dostępne będą na czas odpowiednie dostawy i wystarczająca infrastruktura.

Kraje importujące ropę czy gaz mówią o bezpieczeństwie dostaw. Kraje eksportujące widzą tę kwestię odwrótnie – mówią o bezpieczeństwie popytu na eksportowaną przez nie ropę czy gaz. Na tych surowcach oparty jest ich wzrost gospodarczy, gwarantują również bardzo dużą część przychodów rządu. Chcą wiedzieć, że będzie istniał rynek, co pozwoli im zaplanować budżet i uzasadnić poziom przyszłych inwestycji.

Mając na uwadze powyższe czynniki, osadzenie debaty na temat bezpieczeństwa dostaw gazu w pełnym kontekście bezpieczeństwa energetycznego ma bardzo istotne znaczenie zarówno dla pogodzenia rozbieżnych interesów krajowych, jak i wypracowania trwałych rozwiązań systemowych, odpornych na wstrząsy strukturalne (szoki popytowe i podażowe), które mogą także pochodzić spoza sektora gazu.

Propozycja EKF: jeden wspólny cel – różne horyzonty działań

EKF podkreśla, że **celem Europejskiej Unii Energetycznej (EUE) jest zapewnienie niezawodnej energii po przystępnych cenach a zatem szeroko pojmowane bezpieczeństwo energetyczne.**

EKF wskazuje również, iż artykuł 194 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej doprecyzowuje ten cel główny poprzez cztery cele szczegółowe, których realizacja powinna zapewnić realizację bezpieczeństwa energetycznego UE. Do celów szczegółowych należą: (i) zapewnienie funkcjonowania rynku energii; (ii) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w UE; (iii) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych źródeł energii; oraz (iv) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.

EKF pragnie zasygnalizować, iż co do zasady EUE tworzy właściwe i solidne ramy dla realizacji głównego celu polityki energetycznej UE jakim jest zapewnienie niezawodnej energii po przystępnych

¹ Daniel Yergin, The Quest. W poszukiwaniu energii, Kurhaus, Warszawa 2013, str. 249.

cenach. W opinii EKF należy jednak zadbać o to, aby dobrać właściwe i skuteczne instrumenty, które zadziałają odpowiednio w sytuacjach awaryjnych i kryzysowych. Należy również uważać, aby sformułowane w EUE cele nie zostały wypaczone lub odrzucone w imię partykularnych interesów poszczególnych państw członkowskich UE, a tym samym **projektowane rozwiązania w ramach EUE nie powinny zwiększać ryzyka dezintegracji UE.**

Zatem, szansą na realizację Europejskiej Unii Energetycznej jest integracja specyfiki i potrzeb poszczególnych państw członkowskich UE w zakresie bezpieczeństwa energetycznego oraz ich późniejsze uporządkowanie:

- w zależności od horyzontu wymaganego do realizacji danego celu; oraz
- w zależności od wagi z jaką deficyt/nadmiar bezpieczeństwa narodowego wpływa na bezpieczeństwo wszystkich innych państw członkowskich (całej UE).

Poprzez umieszczenie celów narodowych na wspólnej płaszczyźnie oraz przypisanie im wkładu w realizację wspólnej korzyści, „godzimy” pozornie rozbieżne interesy narodowe z interesem całej Unii Europejskiej. Uzyskana mapa horyzontów celów (interesów) narodowych oraz ich kontrybucji do bezpieczeństwa energetycznego UE jest mapą dojścia do EUE. Rezultatem tego procesu będzie kompletna EUE: wspierająca konkurencyjność wewnątrz UE, sprzyjająca celom środowiskowym UE oraz dająca bezpieczeństwo energetyczne wszystkim Europejczykom.

Bezpieczeństwo dostaw gazu w koncepcji EUE – tezy/propozycje

1. *Bezpieczeństwo energetyczne a horyzont czasu.*

- W ekonomii punkty dzielące horyzont czasu na krótki, średni i długi nie leżą na osi czasu kalendarzowego, lecz na osi czasu potrzebnego do zmiany układu sztywnego, zdeterminowanego przez wcześniej podjęte decyzje, w układ elastyczny, którego nie krępują jeszcze żadne decyzje. W przypadku procesu produkcyjnego, **w okresie krótkim** możemy poszukiwać rozwiązań w ramach już zainstalowanych mocy produkcyjnych. **W średnim okresie** możemy powiększyć moce produkcyjne wybierając rozwiązania ze zbioru dostępnych technologii. **W długim horyzoncie** zbiór naszych wyborów zawiera także technologie, których jeszcze nie znamy, które dopiero zostaną „wyprodukowane”. W średnim i długim horyzoncie czasowym uzasadnione jest łączenie bezpieczeństwa energetycznego z działaniami proekologicznymi. W okresie krótkim jest to niemożliwe.
- Gdy zastosujemy taką definicję horyzontu do koncepcji bezpieczeństwa energetycznego, to możemy zaobserwować, iż mieści się w niej zarówno priorytet Polski oraz innych „nowych” państw członkowskich² jak i priorytet państw członkowskich „starej piętnastki”. Pierwsza grupa poszukuje rozwiązań zmniejszenia ryzyka przerw w dostawach gazu „od zaraz”, a więc w ramach istniejących rozwiązań (sieci przesyłowe, połączenia międzysystemowe, eksploatowane zasoby i surowce), natomiast druga grupa nie odczuwa zagrożenia w krótkim horyzoncie i priorytetowo traktuje inicjatywy o horyzoncie średnim

² Kraje, które weszły do UE w ostatnich dziesięciu latach.

(ukończenie budowy wewnętrznego rynku gazu, przy jednoczesnej minimalizacji/optimalizacji nakładów kapitałowych/inwestycyjnych) i długim (realizacja celów Europejskiej Polityki Energetycznej i Klimatycznej oraz budowa gospodarki niskoemisyjnej).

2. *Horyzont krótki (dostosowania w ramach obecnego potencjału).*

Teza: Państwa członkowskie „starej piętnastki” są dostosowane (krótkookresowo bezpieczne), a „nowe” państwa członkowskie widzą realne zagrożenie bezpieczeństwa i oczekują niezwłocznych dostosowań

2.1 Jednolite standardy i zasady

Cel przyświecający idei wspólnych zakupów gazu, pomimo trudności w jej realizacji, można szybko osiągnąć poprzez jednolite standardy umowne w kontraktach importowych UE – Państwa Trzecie.

Postulat wzmocnienia kontroli ze strony Komisji Europejskiej (dalej: „KE”) nad **konstrukcją kontraktów dotyczących importu gazu na obszar UE** znalazł się wśród ogłoszonych przez KE propozycji budowy EUE. Realizacja tego postulatu mogłaby nastąpić poprzez wdrożenie jednolitych standardów umownych w międzyrządowych i komercyjnych kontraktach importowych gazu ziemnego oraz zobligowanie nie tylko podmiotów publicznych, ale również podmiotów prywatnych importujących gaz do UE do ich stosowania. W tym celu niezbędne wydaje się wprowadzenie następujących zasad:

- Proponujemy objąć rygiem stosowania jednolitych standardów tylko te kontrakty importowe, które będą zawierane na okres minimum roku (roku gazowego) lub okresy dłuższe i wyłączenie z tego obowiązku kontraktów krótkoterminowych oraz kontraktów „małych” ze względu na importowany wolumen.
- Niezbędne jest wprowadzenie do procedury zawierania kontraktów importowych klauzuli informacyjno-kontrolnej dla instytucji nadzorującej (KE/ACER). Na mocy tej klauzuli instytucja nadzorująca (KE/ACER) będzie uprawniona (na wniosek stron umowy lub z urzędu) do weryfikacji ex ante postanowień kontraktu, już w trakcie negocjowania, z punktu widzenia jego zgodności z prawem UE, wpływu jego zawarcia i realizacji na bezpieczeństwo dostaw gazu do UE oraz prawidłowości zastosowania jednolitych standardów umownych przez strony negocjowanego kontraktu. Uprawnienie KE/ACER od oceny prawidłowości zawieranych kontraktów powinno być powiązane z obowiązkiem powiadamiania KE/ACER przez przedsiębiorcę z UE o woli zawarcia kontraktu importowego na etapie umożliwiającym skuteczne działanie KE/ACER w tym procesie.
- Niezbędne jest także zapewnienie egzekwowalności proponowanych postanowień, w czym dopomoże wdrożenie katalogu potencjalnych sankcji za brak powiadomienia KE/ACER o negocjowanym kontrakcie oraz za zawarcie kontraktu importowego zawierającego postanowienia niezgodne z prawem UE (np. klauzuli zakazu reeksportu).
- W uzupełnieniu tych zasad proponujemy:
 - wdrożenie jednolitych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej dostawcy gazu z Państwa Trzeciego za nieuprawione wstrzymanie lub ograniczenie dostaw gazu do państwa członkowskiego UE z tytułu realizacji kontraktu importowego, w sytuacji

gdy skutkiem takiego działania byłoby zagrożenie bezpieczeństwa dostaw na poziomie tego państwa członkowskiego UE, regionu (grup państw członkowskich z danego regionu geograficznego UE) lub całej UE;

- wdrożenie jednolitych zasad rozwiązywania kontraktów importowych z podziałem na kontrakty zawierane na czas określony i kontrakty zawierane na czas nieokreślony;
- wdrożenie prawa do swobodnej zmiany miejsca odbioru importowanego gazu przez odbiorcę z UE powiązanego z obowiązkiem pokrycia przez odbiorcę ewentualnych dodatkowych kosztów logistycznych, jeżeli będą implikowane przez zmianę miejsca odbioru gazu;
- ograniczenie możliwości stosowania klauzuli ToP (*take or pay*) w kontraktach importowych;
- wdrożenie jednolitych zasad możliwości przeniesienia praw i obowiązków przez odbiorcę gazu całości lub części kontraktu na podmioty trzecie.

Uzasadnienie:

Polska oraz „nowe” państwa członkowskie Unii Europejskiej są silnie eksponowane na ryzyko przerw w dostawach gazu z Rosji. Mitygacja tego ryzyka wymaga pilnych działań, praktycznie od zaraz. Jeśli chodzi o dostawy gazu, „stare” państwa członkowskie UE są w zdecydowanie lepszej sytuacji, ponieważ rozbudowana infrastruktura odbioru gazu (gazociągi importowe oraz terminale LNG) oraz gęsta i wzajemnie połączona sieć przesyłowa pozwalają na odbiór gazu z wielu alternatywnych źródeł. Dla państw członkowskich, które bezpieczeństwo dostaw gazu widzą w realizowanej już idei zliberalizowanego europejskiego rynku, wspólne zakupy gazu są postrzegane jako krok wstecz, gdyż mogą pogorszyć uzyskane w ramach długotrwałej współpracy warunki handlowe z dostawcami (*terms of trade*). Natomiast, dostęp „nowych” państw członkowskich do rozwiniętego i płynnego rynku gazu jest wciąż ograniczony poprzez brak integracji infrastruktury przesyłowej i konieczność implementacji mechanizmów rynkowych obrotu, a zmiana tej sytuacji wymaga sporych inwestycji i przyniesie efekty dopiero za kilka lat.

2.2 Transparentne ceny gazu

Komisja Europejska oraz państwa członkowskie UE powinny w większym stopniu korzystać z możliwości zawartych w już istniejących rozstrzygnięciach prawnych, takich jak decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2012/UE z dnia 25 października 2012 roku w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (tzw. decyzja IGA), tworząc mechanizm wymiany informacji na temat szczegółów kontraktów pomiędzy państwami członkowskimi UE a państwami trzecimi. Zastosowanie tego rozwiązania w znacznym stopniu wzmocni pozycję negocjacyjną państw członkowskich i UE wobec dostawców zewnętrznych, uniemożliwi różnicowanie warunków handlowych przez dominujących dostawców oraz wpłynie na poprawę transparentności na rynku energii Unii Europejskiej. Jednym z mechanizmów realizacji tego założenia jest ustalenie minimalnych wymogów transparentności dla wszystkich istniejących kontraktów importowych poprzez wprowadzenie obowiązku przekazywania do KE kluczowych warunków kontraktowych, co istotnie zredukuje możliwości nadużywania monopolistycznej pozycji ze strony producentów gazu. **Informacje powinny być następnie publikowane w zagregowanej formie z uwzględnieniem nienaruszalności informacji stanowiących tajemnicę handlową.** Takie informacje w zakresie cen

importowych publikuje okresowo, np. niemiecka BAFA. W tym zakresie, możliwym byłoby wykorzystanie już obowiązujących przepisów, tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 roku w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (dalej: „**rozporządzenie REMIT**”), którego głównym celem jest stworzenie ogólnoeuropejskiego rejestru informacji o uczestnikach rynku oraz europejskiej platformy monitorowania transakcji zawieranych na rynku gazu. Słusznym wydaje się być odniesienie zaproponowanego w rozporządzeniu REMIT rozwiązania do transakcji zawieranych pomiędzy państwami członkowskimi UE a państwami trzecimi.

2.3 Rozbudowa metodologii oceny bezpieczeństwa dostaw gazu (Standard N-1)

W ocenie EKF niezbędne jest rozbudowanie metodologii oceny bezpieczeństwa dostaw gazu. Analiza przeprowadzona przez Komisję Europejską jesienią ubiegłego roku w sprawie odporności europejskiego systemu gazowego („stress testy”) wykazała, iż bardziej zintegrowane podejście do oceny bezpieczeństwa dostaw daje pełniejszy obraz rzeczywistego poziomu bezpieczeństwa. Nowy standard/metodologia oceny powinien łączyć w sobie adekwatność infrastruktury oraz uwarunkowania handlowe mające wpływ na spełnienie standardu w zakresie dostaw. Takie podejście pozwoliłoby na oszacowanie w sposób zagregowany równowagi pomiędzy podażą i popytem, ujawniając jednocześnie pozostające „wąskie gardła” w zakresie infrastruktury. Metodologia zintegrowanej analizy bezpieczeństwa powinna zostać wypracowana w oparciu o rekomendacje ENTSOG oraz z uwzględnieniem doświadczeń zdobytych przez tę organizację w ramach przygotowywania prognozy „Winter Outlook” i w trakcie współpracy z KE w ramach analizy odporności europejskiego systemu gazowego.

Minimalne wymagane wartości wskaźnika N-1 są obecnie spełnione przez większość państw członkowskich UE, wskutek czego funkcjonujący w aktualnym kształcie Standard N-1 nie stanowi bodźca do dokonywania nowych inwestycji infrastrukturalnych. Dlatego też, należy rozważyć ustanowienie nowych celów w zakresie rozwoju transgranicznej infrastruktury gazowej w celu promowania dalszej integracji rynków na poziomie regionalnym. Takie cele zostały już zaproponowane przez Komisję Europejską dla infrastruktury elektroenergetycznej: minimalny cel wynoszący 10% elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych do 2020 roku i 15% do 2030 roku. Analogiczne cele powinny zostać ustanowione dla sieci gazowych w celu promowania dalszej integracji rynków, ze szczególnym uwzględnieniem dwukierunkowych przepływów gazu.

W Polsce kluczowym projektem będzie rozbudowa lub budowa nowych połączeń do 2020 r.: z Niemcami (Lasów), Czechami (Cieszyn/projekt Moravia) oraz Słowacją. Przepustowość na tych trzech kierunkach powinna wzrosnąć o kolejne 5 mld m³ z europejską siecią przesyłową.

2.4 Przepływy zwrotne

W opinii EKF główną przeszkodą w rozwoju przepływów zwrotnych są obecne regulacje, które w zbyt prosty sposób pozwalają na obejście obowiązku budowy dwukierunkowych przepływów gazu. Obecne przepisy skupiają się wyłącznie na bezpośrednich korzyściach dla państwa otrzymującego. Zgodnie z art. 7 Rozporządzenia 994/2010 operatorzy systemów przesyłowych są zobowiązani do udostępnienia stałej zdolności przepływu w obu kierunkach na wszystkich uzasadnionych transgranicznych połączeniach międzysystemowych. Jednakże, z ustępu 4 pkt a) wskazanego artykułu Rozporządzenia 994/2010 wynika, iż może zostać przyznane odstępstwo od tego obowiązku, jeżeli

zdolność odwrócenia przepływu nie zwiększa znacząco bezpieczeństwa dostaw do żadnego państwa członkowskiego lub regionu, lub jeżeli koszty inwestycji znacząco przewyższałyby ewentualne korzyści dla bezpieczeństwa dostaw. W tym przypadku znaczenie ma kryterium zasadności wdrożenia przepływów zwrotnych albo przyznania wskazanego powyżej odstępstwa. Dlatego też, kryteria konieczności (zasadności) dla rozwoju przepływów zwrotnych powinny zostać zweryfikowane w celu właściwego uwzględnienia interesu wszystkich uczestników rynku oraz ograniczenia możliwości odstępowania od wdrożenia przepływu zwrotnego z powodu wysokich kosztów inwestycji. Ponadto, wskazany w Rozporządzeniu 994/2010 właściwy organ powinien przeanalizować korzyści z przepływów zwrotnych wzdłuż całego korytarza przesyłowego.

2.5 Koordynacja działań na rzecz bezpieczeństwa dostaw na poziomie regionalnym

A. Harmonizacja Ocen Ryzyka i Planów Działań Zapobiegawczych

Obecny format Ocen Ryzyka oraz Planów Działań Zapobiegawczych nie gwarantuje możliwości zidentyfikowania wszystkich ryzyk i kompleksowego przygotowania się na zagrożenia bezpieczeństwa dostaw. **Dokumenty przygotowywane przez państwa członkowskie UE zgodnie z aktualnym formatem nie uwzględniają ryzyk zidentyfikowanych w planach państw sąsiadujących.** Dlatego też, pożądane jest stworzenie jednolitego szablonu do Oceny Ryzyka. Byłaby to właściwa podstawa dla wzajemnego rozważania lub porównania ryzyka zidentyfikowanego przez sąsiednie państwa w regionie, które polegają na dostawach gazu wykorzystujących tę samą główną infrastrukturę.

Dodatkowo korzystna byłaby ocena na poziomie UE, ogólnego bilansu popytu i podaży, która zweryfikowałaby każdą potencjalną podwójną kalkulację dostępnych dostaw gazu na poziomie państw członkowskich UE. Tworzenie oceny ryzyka, Planów Działań Zapobiegawczych oraz Planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej na poziomie regionalnym i unijnym powinno leżeć w gestii ENTSGu i podlegać przeglądowi przez Grupę Koordynacyjną ds. Gazu. Wskazane jest przygotowanie jednolitego szablonu dla poszczególnych planów krajowych w celu otrzymania od państw członkowskich UE spójnych i porównywalnych informacji, jak również w celu koordynowania działań w tym zakresie.

Należy pamiętać, że dokładna identyfikacja regionów ma olbrzymie znaczenie dla planowania regionalnego bezpieczeństwa dostaw. Kryteria dla stworzenia regionów powinny uwzględniać przepustowość infrastruktury i ograniczenia systemu, a nie sztuczne pogrupowanie państw członkowskich UE. Do roli ENSTOGu mogłoby należeć wyznaczenie odpowiednich regionów dla stworzenia właściwej oceny ryzyka, planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej etc. Wspólne rozwiązania powinny być wypracowywane na poziomie handlu.

Nie widzimy potrzeby wprowadzenia mechanizmu opartego na wartości progowej lub na bardziej konkretnych wskaźnikach do określania różnych stanów kryzysowych. Obecne przepisy w wystarczający sposób opisują mechanizm identyfikowania i ogłaszania poszczególnych stanów kryzysowych. Państwa danego regionu powinny być niezwłocznie informowane w chwili wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w innym państwie/państwach, w celu umożliwienia oceny swojej własnej sytuacji.

B. Obowiązek współpracy

W celu zapewnienia lepszej koordynacji i rozwoju środków bezpieczeństwa dostaw konieczne jest bardziej regionalne podejście. W związku z tym, **kluczowe jest wzmocnienie regionalnej**

perspektywy w ocenie ryzyka i planach na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, zgodnie z Rozporządzeniem 994/2010.

Wybór właściwych środków dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw powinien pozostać w kompetencji państw członkowskich UE. Wyłącznie państwo członkowskie ma możliwość rzetelnej oceny sytuacji i wyboru właściwych środków w konkretnych przypadkach zakłóceń w dostawach gazu. Koordynacja na poziomie regionalnym przygotowania ocen ryzyka i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnych pozwoli poszczególnym państwom członkowskim na uwzględnienie w ich decyzjach wszystkich istotnych okoliczności i ograniczeń zewnętrznych.

Również procedury bezpieczeństwa powinny być dostosowane do specyfiki systemów gazowych poszczególnych państw członkowskich/regionów, a zatem nie muszą być znormalizowane. Operatorzy powinni opracować wspólne procedury dla połączeń międzysystemowych na wypadek wystąpienia ograniczeń lub przerw w dostawach. Procedury te powinny być znane wszystkim użytkownikom.

3. Horyzont średni (dostosowania poprzez rozbudowę potencjału na bazie dostępnych technologii).

*Teza: **Bezpieczeństwo energetyczne poprzez wspólny rynek gazu, który w „nowych” krajach członkowskich wymaga dużych i pilnych inwestycji w infrastrukturę oraz ich koordynację na poziomie regionalnym i europejskim.***

3.1. Adekwatna infrastruktura

Rynek gazu jest rynkiem infrastrukturalnym, na którym infrastruktura jest niezbędna do prowadzenia efektywnej działalności oraz zapewnienia jej bezpieczeństwa i stabilności. Dlatego też kraje Unii Europejskiej powinny dążyć do budowy infrastruktury, która zapewnia dywersyfikację dostaw gazu oraz swobodny obrót na rynku wewnętrznym i poszczególnych rynkach regionalnych.

Uzasadnienie:

Podstawowym warunkiem budowy bezpiecznego, konkurencyjnego i płynnego rynku gazu ziemnego jest dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia w oparciu o rozwinięte i wzajemnie połączone sieci przesyłowe. Od 2009 roku w Europie nastąpił znaczny rozwój sieci przesyłowych gazu ziemnego, zainstalowanych przepustowości rewersowych i jest coraz więcej zdolności do regazyfikacji LNG. Pod tym względem państwa członkowskie „starej piętnastki” znajdują się nadal w zdecydowanie korzystniejszej sytuacji, niż „nowe” państwa członkowskie UE.

Pilne i kluczowe dla dywersyfikacji i bezpieczeństwa dostaw są inwestycje infrastrukturalne w Europie Środkowej i Wschodniej oraz mechanizmy je wspierające:

A. Nowe połączenia międzysystemowe, w tym Korytarz Północ-Południe w Europie Środkowej

Budowanie wspólnego europejskiego rynku gazu jest procesem złożonym i długotrwałym, w trakcie którego następuje stopniowe integrowanie kolejnych regionów Europy i tworzenie regionalnych punktów wymiany gazu. Cechą dobrze funkcjonujących rynków jest odpowiednio duża płynność, której nie uzyska się bez rozbudowanej infrastruktury przesyłowych i międzysystemowych połączeń

rewersowych, umożliwiających pozyskanie gazu w ilości zapewniającej ciągłość i bezpieczeństwo dostaw z wielu zdywersyfikowanych źródeł.

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej powinny rozbudować infrastrukturę pozwalającą na odbiór gazu z nowych źródeł dostaw, takich jak: Norwegia oraz Południowy Korytarz Gazowy.

W przypadku braku dostaw z Rosji rynek państw Europy Środkowej i Wschodniej ma ograniczoną możliwość pozyskania alternatyw, ze względu na stale słabo rozwinięte połączenia fizyczne z alternatywnymi źródłami dostaw³. Jedyny duży sąsiedni rynek, jakim są Niemcy, w przypadku braku dostaw gazu z Rosji również nie może gwarantować realizacji dostaw zgodnie z zapotrzebowaniem państw Europy Środkowej i Wschodniej.

W związku z powyższym, dla rynków Europy Środkowej i Wschodniej należy poszukiwać innych kierunków dostaw. Dopiero po wybudowaniu dwukierunkowych interkonektorów i rozbudowie sieci przesyłowych pozwalających na dostęp do źródeł w Norwegii i z kierunku Morza Kaspijskiego Europa Środkowa i Wschodnia zagwarantuje sobie dywersyfikację i bezpieczeństwo dostaw. Interesujące wydają się również nowe źródła dostaw LNG z rynków takich jak USA, Kanada, Afryka.

Ponadto rozwój polskiego systemu przesyłowego ma kluczowe znaczenie dla **realizacji koncepcji Korytarza Północ-Południe** w Europie Środkowej i Wschodniej, poszerzonej o zwiększenie przepustowości w kierunku Ukrainy do poziomu 10 mld m³/rok. Inwestycje realizowane i planowane w ramach dwóch nitek: zachodniej i wschodniej, połączą źródła dostaw z terminalu LNG w Świnoujściu i potencjalnie w przyszłości z NCS poprzez planowane połączenia z rynkiem duńskim. W ramach zwiększenia przepustowości na zewnętrznych granicach Polski, powinny powstać nowe połączenia z Niemcami, Czechami oraz Słowacją. Równoległe należy zadbać o realizację projektu połączenia europejskiego systemu przesyłu gazu z systemem ukraińskim na granicy Polsko-Ukraińskiej.

Dodatkowo infrastruktura przesyłowa GAZ-SYSTEM zintegruje rynki gazu w regionie Morza Bałtyckiego z rynkami Europy Środkowej. Zwiększy to atrakcyjność regionu dla zewnętrznych dostawców gazu, podnosząc jednocześnie bezpieczeństwo uczestników rynku wewnętrznego.

B. Strategia LNG i terminal LNG w Świnoujściu

Możliwość wykorzystania przepustowości terminali LNG niewątpliwie przyczyni się do poprawy dywersyfikacji kierunków dostaw gazu do Europy korzystnie wpływając na rozwój rynku gazu. W tym kontekście popieramy planowane działania Unii Europejskiej w kierunku zniesienia przeszkód w imporcie LNG ze Stanów Zjednoczonych i od innych producentów LNG w świecie. Biorąc pod uwagę wysokie nakłady inwestycyjne związane z budową nowych terminali, jednym z kluczowych aspektów strategii LNG, obok **konkurencyjności nowo powstających terminali LNG względem innej infrastruktury importowej jest ich kontrybucja do faktycznej dywersyfikacji kierunków dostaw gazu ziemnego do Unii Europejskiej.**

Należy w tym miejscu podkreślić, iż w przeciwieństwie do magazynów gazu ziemnego, zdolność terminalu LNG ma charakter niewyczerpywalny oraz nieograniczony w czasie. Ponadto, terminale LNG umożliwiają import gazu ziemnego od wielu dostawców równocześnie, w tym również od innych państw członkowskich UE w ramach wewnątrzunijnego transportu gazu ziemnego.

³ Poprawia się sytuacja jeśli chodzi o połączenia kontraktowe.

Terminal LNG w Świnoujściu jest strategicznym projektem inwestycyjnym realizowanym przez spółkę Polskie LNG. W pierwszym etapie eksploatacji terminal LNG pozwoli na odbiór 5 mld m³ gazu ziemnego rocznie. W kolejnym etapie, w zależności od wzrostu zapotrzebowania na gaz, możliwa będzie jego rozbudowa do 7,5 mld m³. Będzie to pierwszy pełnej skali terminal LNG w Europie Środkowo-Wschodniej, który, wraz z pływającym litewskim terminalem w Kłajpedzie, uruchomionym w styczniu 2015 roku, stanowić będzie nowe źródło dostaw dla regionu poprzez dostęp do globalnego rynku LNG, co umożliwi import znacznych wolumenów LNG.

W oparciu o terminal LNG możliwy będzie też rozwój nowych obszarów zastosowania gazu ziemnego takich jak paliwo dla transportu morskiego i kołowego. Jest to szczególnie istotne w kontekście nowych regulacji dotyczących emisyjności i zanieczyszczeń dla transportu morskiego. Wzrost regionalnej roli terminalu nastąpi poprzez podnoszenie bezpieczeństwa dostaw i oferowanie usług przeładunku dla mniejszych satelitarnych terminali w regionie. Terminal LNG w Świnoujściu jako pierwszy dużej skali obiekt w basenie Morza Bałtyckiego ma szansę stać się miejscem fizycznego obrotu LNG, wyznaczającym jego cenę dla regionu.

C. Strategiczne rezerwy gazu

W miarę rozwoju europejskiego rynku gazu i towarzyszących mu instrumentów finansowych, należy się spodziewać **spadku popytu na usługi magazynowe**. Skutkiem ubocznym tego procesu będzie przesunięcie ciężaru zapewniania elastyczności fizycznych dostaw gazu ziemnego na dostawców zewnętrznych (w ramach kontraktów importowych). W rezultacie państwa członkowskie UE będą miały ograniczony wpływ na **fizyczne bezpieczeństwo dostaw gazu do UE w przypadku nieoczekiwanych przerw w dostawach**.

Pomimo przewidywanej coraz mniejszej roli magazynów w rozwoju EUE, należy mieć na uwadze, iż w krótkim terminie magazyny gazu ziemnego umożliwiają błyskawiczną dostawę w reakcji na niedobór gazu w systemie, a tym samym wciąż mogą mieć istotne znaczenie dla utrzymania bezpieczeństwa energetycznego UE.

Mając na uwadze powyższe, zasadne wydaje się **uregulowanie na poziomie UE jednolitych zasad dla zapasów obowiązkowych gazu, na wzór mechanizmu utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych nadzorowanego przez Międzynarodową Agencję Energii⁴**.

D. Minimalny poziom dywersyfikacji dostaw gazu

W zakresie funkcjonowania jednolitego rynku gazu oraz zminimalizowania ryzyka związanego z uzależnieniem od jednego źródła dostawy, wartym rozpatrzenia jest również możliwość wprowadzenia we wszystkich państwach członkowskich UE minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu poprzez ustalenie maksymalnego procentowego udziału gazu z jednego źródła. W tym przypadku, istotne jest podejście podmiotowe do definicji jednego źródła dostawy (tj. założenie, iż jednym źródłem jest podmiot, od którego gaz jest importowany, a nie kraj pochodzenia gazu), objęcie obowiązkiem dywersyfikacji jedynie gazu importowanego spoza UE i EOG, jak również nieobjęcie obowiązkiem dywersyfikacji usług przesyłania zwrotnego.

⁴ Wymaganego Dyrektywą Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładającą na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych.

3.2. Implementacja mechanizmów rynkowych

W trakcie rozbudowy infrastruktury równolegle powinny być rozwijane kompetencje regionalnych rynków gazu. Instytucja giełdy gwarantuje pełną transparentność w zakresie informacji rynkowych, równe traktowanie wszystkich uczestników rynku oraz bezpieczeństwo rozliczeń.

Budowa wspólnego rynku wpłynie na poprawę zdolności negocjacyjnych krajowych podmiotów importujących gaz, jak również pozwoli na wykorzystywanie regionalnych giełd gazu i krajowych sieci przesyłowych do poprawy płynności regionalnych rynków. Będzie sprzyjała realizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Energetycznego oraz zdrowej i uczciwej konkurencji na jednolitym rynku UE.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny tworzyć wspólny rynek gazu poprzez integrację uwzględniającą w maksymalnym stopniu specyfikę i różnorodność regionalnych rynków energii. W szczególności, KE powinna wprowadzić mechanizmy, które nie tylko zapewniłyby bezpieczeństwo energetyczne, ale również eliminowałyby pokusę użycia gazu jako narzędzia realizacji celów politycznych. W tym zakresie **UE powinna dążyć do maksymalizacji obrotu gazem na płynnych i transparentnych rynkach rozwijając huby i giełdy gazowe.**

Rozwój hubów gazowych przyczyni się do zmiany utartych schematów funkcjonowania rynków gazu w UE poprzez: (i) odchodzenie od kontraktów długoterminowych; (ii) odchodzenie od kontraktów indeksowanych do cen na rynkach ropy naftowej na rzecz indeksowania do cen rynkowych; oraz (iii) zmniejszanie roli magazynów gazowych w sezonowym bilansowaniu popytu/podaży.

Pomocnym instrumentem przyspieszającym ten proces może stać się również wprowadzenie obowiązku sprzedaży części importowanego gazu na giełdę, tzw. obligo giełdowe. Obowiązek sprzedaży gazu w UE przez giełdę powinien zapewnić anonimowość sprzedających i kupujących oraz w sposób rynkowy ujednoczyć cenę gazu. Obowiązek publicznej sprzedaży gazu jest narzędziem, które poprzez zapewnienie płynności na giełdzie stworzy otoczenie rynkowe umożliwiające rozwój konkurencji i spowoduje ujednoczenie ceny między połączonymi rynkami.

Uzasadnienie:

Proces tworzenia wspólnego rynku gazu w obrębie Unii Europejskiej wymaga stopniowej integracji poszczególnych rynków regionalnych, z uwzględnieniem ich specyfiki. Rynki gazu w nowych krajach członkowskich UE oraz w Europie Środkowo-Wschodniej przechodzą proces gruntownych przemian i odejścia od rynku zdominowanego przez jednego dostawcę oraz kontrakty długoterminowe. Zbudowanie zliberalizowanego, konkurencyjnego rynku, opartego o wiele kierunków dostaw i konkurujących dostawców oraz utworzenie płynnych rynków regionalnych zwiększy ich pozycję negocjacyjną oraz rozwinie regionalne punkty obrotu gazem.

Liberalizacja rynku gazu oznacza podniesienie jego konkurencyjności poprzez wzrost płynności oraz transparentności. Oznacza też minimalizowanie ryzyka związanego z zależnością od jednego dostawcy, który może nadużywać swojej pozycji do prowadzenia polityki monopolistycznej, bądź realizacji celów politycznych.

4. *Horyzont długi (dostosowania do wizji w warunkach niepewności technologicznej)*

Teza: Wspólna i spójna wizja bezpiecznej UE za 50-70 lat powinna odzwierciedlać specyfikę, tempo zmian oraz stopień rozwoju (dojrzałości i zamożności) kraju oraz warunki geologiczne, hydrologiczne i klimatyczne (słońce, wiatr).

- Technologia sprawia, że gaz ziemny jest coraz bardziej dostępny i jego udział w całkowitym rynku energii również rośnie. Przyczyny są jasne: gaz ziemny zawiera relatywnie mało węgla. Jest to również „elastyczne” paliwo, które mogłoby odgrywać większą rolę w produkcji energii elektrycznej, zarówno z uwagi na swoje właściwości, jak i jako efektywne – i rzeczywiście potrzebne – uzupełnienie przy rosnącej zależności od produkcji energii odnawialnej. Z tych przyczyn Międzynarodowa Agencja Energii uznała gaz ziemny za paliwo przyszłości. Wspólna i spójna wizja bezpiecznej UE za 50-70 lat powinna określić rolę gazu ziemnego, poprzez alokację odpowiednich nakładów na pozyskanie własnych zasobów (w tym zasobów niekonwencjonalnych, takich jak gaz łupkowy, gaz uwięziony, hydraty metanu) oraz rozwój technologii wydobycia i wykorzystania gazu ziemnego.
- Priorytet bezpieczeństwa energetycznego najlepiej spełniają technologie, sięgające do tych pierwotnych źródeł energii, które są dostępne na danym terytorium. W koncepcji zrównoważonej energii chodzi o to, by dokonując wyboru technologii pozyskiwania i wykorzystania energii, brać pod uwagę trzy jednakowo ważne kryteria: bezpieczeństwo energetyczne, stopień ingerencji w środowisko naturalne i emisyjność oraz koszty energii, od których zależy dostępność energii dla odbiorców końcowych. Każda technologia w inny sposób wpisuje się w układ tych priorytetów, a dokonywane wybory są najczęściej ustępstwem w zakresie realizacji jednego z nich lub dwóch na rzecz pozostałych. Poprawa we wszystkich trzech wymiarach następuje rzadko, zwykle w wyniku rewolucyjnych innowacji. Koncepcja zrównoważonej energii nie ma zatem nic wspólnego z podziałem pierwotnych źródeł energii na brudne (za jakie uznaje się paliwa kopalne) i czyste (za jakie uznaje się OZE). Debata o przyszłości polityki energetycznej i klimatycznej Unii Europejskiej nie powinna toczyć się wokół tego mylącego podziału tak, jakby tylko oś ekologiczna miała znaczenie.
- Polityka energetyczna i klimatyczna w długim horyzoncie to polityka tworząca warunki sprzyjające powstawaniu rewolucyjnych innowacji. Wiąże się to z odejściem od dekretowania innowacji na rzecz technologicznie neutralnego wspierania rozwoju niskoemisyjnych technologii po stronie podaży, popytu, magazynowania i przesyłu. Skojarzenie polityki klimatycznej z postępowaniem technologicznym jest bardziej produktywnie, niż jej skojarzenie z ochroną środowiska.
- Rozwiązania systemowe w zakresie bezpieczeństwa energetycznego nie są projektowane wyłącznie pod bieżącą sytuację, muszą brać pod uwagę nieoczekiwane dzisiaj zmiany w strukturze popytu na pierwotne źródła energii, które mogą nastąpić w długim horyzoncie wskutek pojawienia się nowych rewolucyjnych technologii. Obecnie energetyka gazowa stanowi wsparcie dla elektrowni wiatrowych i słonecznych, a ich dynamiczny rozwój w UE wpływa na wzrost popytu na gaz ziemny. Gdy pojawią się efektywne technologie magazynowania energii słonecznej i elektrycznej, rola gazu ziemnego w miksie energetycznym ulegnie diametralnej zmianie.

5. *Analogia między Europejską Unią Bankową a Europejską Unią Energetyczną.*

Oba projekty stanowią ważny krok w kierunku głębszej integracji Unii Europejskiej. Szczególnie ważne wydają się dwie analogie.

Po pierwsze, wspólny europejski nadzór nad stabilnością dostaw energii powinien być pierwszym etapem i fundamentem Europejskiej Unii Energetycznej podobnie jak Europejski Nadzór Bankowy przy EBC stanowi pierwszy filar Unii Bankowej.

Po drugie, koszty ryzyka braku bezpieczeństwa dostaw energii powinny być ponoszone na poziomie europejskim, a nie narodowym podobnie jak ma to miejsce w przypadku Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego utworzonego dla zapewnienia stabilności finansowej strefy euro.

Wydaje się oczywiste, że przeniesienie odpowiedzialności fiskalnej na poziom europejski (koszty ryzyka braku dostaw gazu) nie powinno zwalniać poszczególnych krajów z działań na rzecz dywersyfikacji dostaw.

Bezpieczeństwo dostaw gazu – propozycje szczegółowe, adresujące pytania z ankiety

Szczególnie ważne są pkt 20-26, czyli: Joint purchasing in a case of an emergency.

Należy promować ideę wspólnych zakupów gazu na rynku giełdowym i pozagiełdowym poprzez platformy tradingowe. Przystąpienie do nich może mieć charakter dobrowolny i nie musi odbywać się tylko w sytuacjach nadzwyczajnych. Wspólne zakupy dobrowolnych podmiotów sektora przemysłowego i spółek obrotu gazem umożliwiają uzyskanie lepszej ceny końcowej od dostawców spoza Europy.

Rezerwa typu virtual shared point jest potrzebna, gdyż właśnie w okresie 1 i 4 kwartału moce produkcyjne są bardzo mocno obłożone i wymagają stabilnych dostaw. W tym czasie dwa czynniki narażają odbiorców gazu na szczególne niebezpieczeństwo: zmiany temperatury i konflikty. Więc odpowiadając na pytania:

24 a: europejska gazowa rezerwa finansowana z funduszy unijnych; taką rezerwę można by umieścić w wybranych najbardziej wrażliwych miejscach UE; dla CEE regionu np.: w Polsce (jest 7-8 projektów prywatnych i spółek skarbu państwa). Przedsiębiorstwa, które chciałyby z tej rezerwy korzystać musiałyby ponosić jakiś koszt ubezpieczenia tej opcji – do rozważenia.

24 b: wspólne zakupy gazu ziemnego oraz LNG są niezbędne do uzyskania konkurencyjnej ceny wobec innych dostawców. Należy promować ideę zakupów grupowych przez nie konkurujące ze sobą podmioty na rynku.

24 c: wspólne zakupy mogą mieć charakter ogólnoeuropejski i sektorowy.

Podsumowanie

Europejski Kongres Finansowy, w przedstawionym stanowisku w/s bezpieczeństwa dostaw gazu w UE, zwraca uwagę na potrzebę analizowania tego zagadnienia w szerokim kontekście, jakim jest zapewnienie niezawodnej energii po przystępnych cenach we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. Jest to jedno z największych wyzwań, jakie obecnie stoją przed UE. W naszej opinii najskuteczniejsza droga, by sprostać temu wyzwaniu, wiedzie przez dalszy, konsekwentny rozwój rynku wewnętrznego energii, co wiąże się z pogłębianiem integracji politycznej i przyniesie poprawę bezpieczeństwa energetycznego we wszystkich krajach członkowskich.

Mając na uwadze dalszy rozwój wewnętrznego rynku energii w UE i integrację polityczną, w przedstawionym stanowisku wykazujemy, że jednym z ważnych zadań na tej drodze jest wyrównanie silnych dysproporcji w rozwoju infrastruktury rynkowej, jakie nadal istnieją w sektorze energii pomiędzy zachodem i wschodem Europy. Skalę tych dysproporcji dobrze widać na przykładzie gazu ziemnego. Na obszarze krajów dawnej piętnastki prawie 80% wolumenu gazu zmienia właściciela na wewnętrznym rynku gazu, a tylko 20% jest dostarczane w ramach kontraktów długoterminowych. W krajach, które przystąpiły do UE w 2004 roku proporcje są odwrotne: 80% wolumenu dostaw gazu jest objęte kontraktami długoterminowymi. Podkreślamy, że podjęcie wspólnych działań w celu zmniejszenia tych dysproporcji jest nie tylko niezbędnym etapem w rozwoju jednolitego rynku, ale także wyrazem solidarności europejskiej, która jest kamieniem węgielnym procesu pogłębiania integracji politycznej, jakim może stać się budowa Europejskiej Unii Energetycznej.