

UZASADNIENIE

Celem nowelizacji ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. Nr 52, poz. 343, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o zapasach”, jest modyfikacja funkcjonującego obecnie systemu obowiązkowych zapasów gazu ziemnego w taki sposób, aby został ułatwiony proces wchodzenia na polski rynek nowych podmiotów zainteresowanych prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą i przywozu gazu ziemnego oraz funkcjonowanie już działających na rynku przedsiębiorstw prowadzących taką działalność na niewielką skalę.

W wyniku proponowanej zmiany ustawy o zapasach zostaną stworzone warunki, które umożliwią zwiększenie liczby podmiotów działających na polskim rynku gazu ziemnego, a w konsekwencji zwiększenie konkurencji i poprawienie sytuacji konsumentów gazu w wyniku spodziewanego obniżenia cen.

Ponadto celem projektu ustawy o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz ustawy – Prawo energetyczne, zwanej dalej „ustawą o zmianie ustawy o zapasach”, jest wywiązanie się Ministra Gospodarki ze zobowiązania złożonego Komisji Europejskiej w odpowiedzi na dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia w sprawie naruszenia nr 2006/4918 oraz oddalenie zarzutów Komisji Europejskiej w przedmiotowym postępowaniu, a tym samym usunięcie zagrożenia nałożenia przez Trybunał Sprawiedliwości na Rzeczpospolitą Polską kary finansowej za naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej.

Zgodnie z przepisami ustawy o zapasach – funkcjonujący system prawno-organizacyjny reagowania w sytuacji zaburzenia dostaw gazu ziemnego ma na celu wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa w zakresie zaopatrzenia kraju w gaz ziemny, w szczególności zapewnienie dostaw tego gazu odbiorcom w przypadku wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa, sytuacji awaryjnej w sieci gazowej lub nieprzewidzianego wzrostu zużycia gazu ziemnego. Wykorzystanie magazynów strategicznych i uruchomienie zgromadzonych zapasów obowiązkowych gazu ziemnego ma

na celu zagwarantowanie dostarczenia dużych ilości gazu w krótkim okresie w sytuacji kryzysowej.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej dysponuje dwoma środkami, które może zastosować w sytuacji wystąpienia zaburzeń w dostawach gazu ziemnego. Są nimi: uruchomienie zapasów obowiązkowych gazu ziemnego oraz wprowadzanie ograniczeń dla podmiotów nieobjętych ochroną.

Korzystając z uprawnienia przyznanego przepisem art. 56 ustawy o zapasach, Rada Ministrów, na wniosek Ministra Gospodarki, może wprowadzić na czas oznaczony, na terytorium całego kraju lub jego części, ograniczenia w poborze gazu ziemnego przez niektóre podmioty. Szczegółowy sposób i tryb wprowadzania ograniczeń został określony przez Radę Ministrów w rozporządzeniu z dnia 19 września 2007 r. w sprawie sposobu i trybu wprowadzania ograniczeń w poborze gazu ziemnego (Dz. U. Nr 178, poz. 1252). Krąg odbiorców chronionych, których nie dotyczą ograniczenia w przypadku niedoboru gazu ziemnego w systemie gazowym lub wystąpienia skrajnie niskich temperatur, jest szeroki. Należą do niego odbiorcy w gospodarstwach domowych oraz pobierający gaz ziemny w punkcie wyjścia z systemu gazowego, jeżeli suma mocy umownych określonych w umowach sprzedaży gazu ziemnego dla tego punktu wyjścia wynosi mniej niż 417 m³/h. W konsekwencji jest możliwe wprowadzanie ograniczeń jedynie dla wąskiej grupy odbiorców – to jest odbiorców pobierających gaz ziemny w punkcie wyjścia z systemu gazowego, jeżeli suma mocy umownych określonych w umowach na dostarczanie gazu ziemnego dla tego punktu wyjścia wynosi co najmniej 417 m³/h, co w praktyce dotyczy dużego i wielkiego przemysłu.

Obowiązek utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego został nałożony przez ustawodawcę na przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą oraz podmioty dokonujące przywozu gazu ziemnego.

Zgodnie z wymogami ustawy o zapasach, zapasy obowiązkowe gazu ziemnego są utrzymywane wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w instalacjach magazynowych przyłączonych do systemu gazowego, których parametry techniczne zapewniają możliwość dostarczenia ich całkowitej ilości do systemu gazowego w okresie nie dłuższym niż 40 dni. Wprowadzenie wymogu w obowiązującej formie było spowodowane przede wszystkim brakiem wystarczającej liczby połączeń międzysystemowych o odpowiedniej przepustowości, co stwarzało istotne ograniczenia uniemożliwiające szybkie

przesłanie dodatkowych ilości gazu ziemnego pochodzącego z zapasów obowiązkowych utrzymywanych na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Od dnia 1 października 2010 r. do dnia 30 września 2012 r. przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym oraz podmioty dokonujące przywozu gazu ziemnego są obowiązane do utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego w wielkości odpowiadającej co najmniej 20 dniom realizowanego przez nie średniego dziennego przywozu.

W kolejnych latach, tj. od dnia 1 października 2012 r., wielkość ta ma odpowiadać 30 dniom średniego dziennego przywozu gazu ziemnego.

W celu obniżenia barier wejścia nowych podmiotów na rynek gazu ziemnego, ustawodawca, w przepisie art. 24 ust. 5 ustawy o zapasach, wprowadził możliwość wystąpienia o zwolnienie z obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego. Na podstawie ww. przepisu podmioty zobowiązane do utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego mogą uzyskać zwolnienie z przedmiotowego obowiązku, jeżeli liczba ich odbiorców nie jest większa niż 100 tys. oraz przywóz gazu ziemnego nie przekracza w ciągu roku 50 mln m³. Zwolnienia dokonuje minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze decyzji wydanej na wniosek zainteresowanego podmiotu na okres do jednego roku lub do czasu zmiany stanu faktycznego będącego podstawą do zwolnienia z tego obowiązku.

Zgodnie z utrwaloną wykładnią orzecznictwem oraz interpretacją przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o zapasach dokonaną przez Ministra Gospodarki, o zwolnienie z obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego nie mogą występować przedsiębiorstwa energetyczne planujące podjęcie działalności gospodarczej w zakresie obrotu gazem ziemnym oraz podmioty zamierzające rozpocząć przywóz gazu ziemnego, ponieważ nie dysponują danymi dotyczącymi przywozu gazu ziemnego za rok poprzedni, na podstawie których można stwierdzić spełnienie przesłanek dających możliwość ubiegania się o zwolnienie z przedmiotowego obowiązku.

Niemniej jednak obowiązujące brzmienie przepisu stwarza możliwość dokonania odmiennej jego interpretacji. Naczelny Sąd Administracyjny dokonał w wyroku z dnia 17 lutego 2010 r. radykalnej zmiany utrwalonej wykładni orzecznictwowej w kwestii wydawania decyzji o zwolnieniu z obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego przez Ministra Gospodarki, przyznając prawo do ubiegania się o uzyskanie zwolnienia z obowiązku

utrzymywania zapasów gazu ziemnego również przedsiębiorstwom, które nie dokonały przywozu tego paliwa do kraju.

Zgromadzonymi w przedstawiony powyżej sposób zapasami obowiązkowymi gazu ziemnego dysponuje Minister Gospodarki. Zapasy te mogą być uruchomione przez operatora systemu przesyłowego gazowego lub operatora systemów połączonych gazowych, niezwłocznie po uzyskaniu zgody Ministra Gospodarki, wyrażonej w drodze decyzji.

W tym miejscu należy wspomnieć o nowym, w polskim systemie, rozwiązaniu, które zostało wprowadzone przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego, które weszło w życie w dniu 6 sierpnia 2010 r.¹⁾

Zgodnie z zawartymi w powyższym rozporządzeniu przepisami, w sytuacji wystąpienia ograniczeń w systemie magazynowym, operator systemu magazynowania zostanie zobowiązany, aby w pierwszej kolejności zaoferować pojemności magazynowe podmiotom zobowiązanym do utrzymywania zapasów gazu ziemnego zgodnie z przepisami ustawy o zapasach. Rozwiązanie takie jest podyktowane względami bezpieczeństwa energetycznego, a także dążeniem do umożliwienia dostępu do usług magazynowych wszystkim podmiotom zobowiązanym do utrzymywania zapasów obowiązkowych.

Po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego, operator systemu magazynowania, dostosowując „Regulamin świadczenia usług magazynowania” do obowiązujących przepisów, jest zobowiązany do uwzględnienia w nim stosownego przepisu o udostępnianiu w pierwszej kolejności pojemności magazynowych podmiotom zobowiązanym do utrzymywania zapasów obowiązkowych. Proponowane w powyższym rozporządzeniu rozwiązanie ma na celu zagwarantowanie uczestnikom rynku dostępu do instalacji magazynowych w wymiarze, który umożliwi spełnianie wymogów nałożonych przepisami ustawy o zapasach.

Operator systemu magazynowania – spółka PGNiG S.A. Oddział Operator Systemu Magazynowania zapewnia równoprawny dostęp do instalacji magazynowych na niedyskryminacyjnych zasadach. Niemniej jednak operator dysponuje relatywnie nieznacznymi pojemnościami magazynowymi, które może zaoferować zainteresowanym podmiotom, co w istotny sposób wpływa na skalę świadczonych przez niego usług

¹⁾ Dz. U. z 2010 r. Nr 133, poz. 891.

magazynowania paliw gazowych. W efekcie zapotrzebowanie na pojemności magazynowe przekracza obecnie dostępne pojemności. W konsekwencji nie wszyscy importerzy są w stanie w pełni wypełnić obowiązek utrzymywania zapasów gazu ziemnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co może wpływać na podejmowanie przez nich decyzji o rozpoczęciu lub skali prowadzonej działalności w tym zakresie na rynku polskim.

Komisja Europejska zakwestionowała zgodność obowiązujących przepisów ustawy o zapasach z prawem Unii Europejskiej. Komisja wszczęła postępowanie formalne w sprawie naruszenia przepisów dyrektywy 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE oraz dyrektywy Rady 2004/67/WE dotyczącej środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego (naruszenie nr 2006/4918) w dniu 28 listopada 2007 r.

W opinii Komisji przepisy prawa polskiego wykraczają poza środki, które są konieczne do zabezpieczenia dostaw gazu ziemnego, a zatem są nieproporcjonalne. Zniechęcają one importerów, w szczególności małe i nowe podmioty, do aktywności na polskim rynku, co w rezultacie utrudnia osiągnięcie pożądanego zróżnicowania wśród dostawców gazu i źródeł dostaw. Ponadto według przedstawionego przez Komisję Europejską stanowiska, obowiązujący w Polsce stan prawny uniemożliwia efektywne działanie zasady dostępu stron trzecich (TPA – Third Party Access). W opinii Komisji przepisy ustawy o zapasach w obowiązującym brzmieniu powodują dyskryminację niektórych przedsiębiorstw i nie są zgodne z celem, jakim jest osiągnięcie konkurencyjnego rynku gazu ziemnego, ze względu na fakt, iż stanowią podstawę innego traktowania importerów mających dostęp do instalacji magazynowych w Rzeczypospolitej Polskiej niż importerów mających dostęp do instalacji magazynowych w innych państwach członkowskich. W opinii Komisji wprowadzenie wymogu utrzymywania zapasów na terenie Polski nie ma wystarczającego uzasadnienia.

Należy podkreślić, że Komisja Europejska nie kwestionuje celowości przyjęcia samego obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego jako środka służącego zabezpieczeniu dostaw gazu czy też określenia jego rozmiarów. Wątpliwości Komisji budzi natomiast ustanowienie nakazu utrzymywania zapasów wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W opinii Komisji przepis ten ma negatywny wpływ na funkcjonowanie europejskiego rynku gazu i powoduje, że zasada TPA nie jest realizowana, ze względu na fakt, iż utrudnia wchodzenie na rynek nowych podmiotów.

Niezależnie od postępowania formalnego w sprawie naruszenia przed Komisją trwa procedura w sprawie przyznania pomocy publicznej na inwestycje w podziemne magazyny gazu ziemnego dla PGNiG S.A. W dniu 23 czerwca 2010 r. Komisja Europejska zaakceptowała pomoc publiczną dla PGNiG S.A. (nr N660/2009) na inwestycje w zakresie budowy i rozbudowy podziemnych magazynów gazu ziemnego w Polsce.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności możliwe jest dokonywanie certyfikacji płatności na rzecz beneficjenta, jak również podpisywanie umów o dofinansowanie przed wydaniem przez Komisję Europejską decyzji o potwierdzeniu dofinansowania konkretnych projektów. Łączna kwota możliwego do otrzymania przez spółkę dofinansowania wynosi 673,5 mln zł.

Niemniej jednak pozytywna decyzja KE w sprawie uznania części wydatków za kwalifikowane będzie w dużym stopniu uzależniona od wdrożenia dyrektyw UE do prawa polskiego. W przypadku kontynuowania postępowania w sprawie naruszenia nr 2006/4918 należy liczyć się z koniecznością zwrotu przez beneficjenta środków przekazanych w ramach pomocy publicznej udzielonej mu w celu rozbudowy instalacji magazynowych. Zgodnie z przepisem art. 86 ww. rozporządzenia, każda płatność okresowa dokonywana przez Komisję jest uzależniona od faktu, czy nie została wydana uzasadniona opinia na mocy art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) w sprawie naruszenia odnoszącego się do jednej lub kilku operacji, dla których zadeklarowano wydatki w odnośnym wniosku o płatność.

W związku z prowadzonym przez Komisję Europejską postępowaniem formalnym oraz w celu zwiększenia stopnia liberalizacji polskiego rynku gazu ziemnego, Minister Gospodarki zainicjował działania zmierzające do przyjęcia rozwiązań prawnych, które ułatwiłyby wchodzenie na polski rynek gazu ziemnego nowych podmiotów oraz w większym stopniu niż obecnie ułatwiłyby funkcjonowanie już działających na rynku przedsiębiorstw prowadzących działalność na niewielką skalę.

Należy podkreślić, że podjęcie działań zmierzających do zmiany ustawy o zapasach w tym zakresie stało się możliwe dopiero w wyniku zmiany sytuacji faktycznej, która stanowiła podstawę przyjęcia ustawy, tj. rozwoju infrastruktury, w szczególności dzięki podjęciu przez operatora systemu przesyłowego prac i inwestycji, które zapewnią w niedalekiej przyszłości odpowiedni stopień połączenia polskiego rynku gazu ziemnego

z rynkami innych państw członkowskich oraz zapewnią dostęp do instalacji magazynowych położonych poza granicami kraju. Prowadzone inwestycje odzwierciedlają wyniki przeprowadzonych procedur badania zapotrzebowania rynku (open season) i obejmują:

- budowę połączenia systemu polskiego z czeskim (Moravia). Zgodnie z harmonogramem zakończenie wszystkich prac i uruchomienie połączenia jest planowane na październik 2011 r. Połączenie pozwoli na import gazu do Polski w ilości około 500 mln m³/rok,
- rozbudowę połączenia systemu polskiego i niemieckiego w Lasowie. Prowadzona obecnie modernizacja gazociągów na terenie Dolnego Śląska, której zakończenie jest planowane w 2011 r., powinna umożliwić zwiększenie importu gazu z Niemiec o około 0,5 mld m³/rok do łącznej wielkości około 1,5 mld m³/rok. Dodatkowo jest przewidywane przeprowadzenie kolejnego badania zainteresowania uczestnika rynku (market screening) w celu poznania zapotrzebowania na dalszą rozbudowę tego połączenia.

Równolegle z konsultacjami społecznymi i uzgodnieniami międzyresortowymi brzmienie projektu ustawy o zmianie ustawy o zapasach było dyskutowane również z przedstawicielami Komisji Europejskiej w kontekście możliwości zamknięcia postępowania formalnego. W związku z niezwykle szerokimi oczekiwaniami Komisji odnośnie do zmiany ustawy, przewidywany początkowo ich zakres został rozszerzony w granicach możliwych do zaakceptowania w bieżących uwarunkowaniach. Należy przy tym podkreślić, że Komisja kładzie szczególny nacisk na wprowadzenie możliwości utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego w instalacjach magazynowych zlokalizowanych poza granicami kraju oraz nieograniczenie jej przez wprowadzenie obowiązku uprzedniego zawarcia umowy międzyrządowej bądź też porozumienia między regulatorami. W opinii Komisji, to na przedsiębiorstwach sektora gazowego powinien spoczywać obowiązek dostarczenia wystarczających dowodów wskazujących na możliwość dostarczenia zapasów do polskiego systemu przesyłowego.

Obecnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie bezpieczeństwa dostaw”, a wcześniej dyrektywa 2004/67/WE Rady z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego, zwana dalej „dyrektywą w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu”, która została

transponowana do polskiego systemu prawa przepisami ustawy o zapasach, określa wyłącznie przykładowe i główne środki służące zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw gazu, do których zalicza m.in. możliwość wykorzystania zapasów gazu ziemnego. Oznacza to, że w aktualnym stanie prawodawstwa Unii Europejskiej, Polska ma pełną swobodę w tworzeniu i określaniu kierunków zmian swojego systemu zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Tym niemniej rozporządzenie kładzie szczególny nacisk na zapewnienie jak najdłuższego poprawnego funkcjonowania rynku w warunkach kryzysu, dopuszczając możliwość zastosowania środków o charakterze nierynkowym dopiero po wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków rynkowych.

W związku z powyższym projekt ustawy przewiduje wprowadzenie znacznych zmian w funkcjonowaniu obecnie istniejącego systemu utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, które powinny pozytywnie wpłynąć na rozwój konkurencji na polskim rynku gazu ziemnego:

- 1) dopuszczenie możliwości utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego przez obowiązane podmioty również w instalacjach magazynowych usytuowanych poza granicami kraju, na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w instalacjach magazynowych, których położenie gwarantuje realną możliwość dostarczenia całkowitej ilości zapasów gazu ziemnego zgromadzonych poza granicami kraju do polskiego systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego w sytuacji wzmożonego zapotrzebowania lub kryzysu w okresie nieprzekraczającym 40 dni,
- 2) ograniczenie obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego wyłącznie do przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie przywozu gazu ziemnego w celu jego dalszej odsprzedaży odbiorcom,
- 3) zwiększenie wielkości progów uprawniających do ubiegania się o uzyskanie zwolnienia z obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego. Proponowane jest zwiększenie ograniczenia wartości rocznego przywozu gazu ziemnego z 50 mln m³ na 100 mln m³ rocznie,
- 4) umożliwienie ubiegania się o zwolnienie z obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego także podmiotom, które dopiero zamierzają rozpoczęcie działalności na rynku polskim. Przedsiębiorcy ci zostaliby objęci wymogiem dołączania do wniosku deklaracji

- o wysokości planowanego przywozu gazu ziemnego do Polski oraz umów przedwstępnych sprzedaży gazu ziemnego,
- 5) zmianę okresu, na jaki Minister Gospodarki może wydać zwolnienie z obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych,
 - 6) nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą, zwolnione przez ministra właściwego do spraw gospodarki z obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego, wymogu przedstawiania kwartalnych raportów dotyczących wielkości zrealizowanego przywozu,
 - 7) zmianę zakresu podmiotowego kontroli przez wyłączenie z kręgu podmiotów podlegających tej kontroli przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w zakresie magazynowania gazu ziemnego oraz ograniczenie prowadzonej kontroli do kontroli dokumentów i rezygnację z kontroli w obiektach przedsiębiorstw energetycznych,
 - 8) doprecyzowanie przepisów odnoszących się do biegu terminów do nałożenia kar pieniężnych,
 - 9) wprowadzenie możliwości nakładania kar pieniężnych na osoby kierujące działalnością przedsiębiorstwa zwolnionego z obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego za:
 - a) niedopełnienie obowiązku poinformowania Ministra Gospodarki o przekroczeniu wielkości uprawniających do uzyskania zwolnienia z obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego,
 - b) nieprzedstawienie w wyznaczonym terminie kwartalnego sprawozdania zawierającego informacje o wielkościach zrealizowanego przywozu gazu ziemnego.

Projektowane rozwiązania mają na celu zliberalizowanie polskiego rynku gazu ziemnego przy jednoczesnym zachowaniu obecnego stanu bezpieczeństwa dostaw gazu na polski rynek.

Przewidywane dopuszczenie możliwości utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego w instalacjach magazynowych zlokalizowanych poza granicami kraju nie wpłynie negatywnie na bezpieczeństwo dostaw tego paliwa na rynek polski z uwagi na fakt, iż przepis art. 24a dopuszcza możliwość utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego w instalacji magazynowej zlokalizowanej poza granicami kraju jedynie

w przypadku, jeżeli gwarantuje ona możliwość dostarczenia całkowitej ilości zapasów do polskiego systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego w okresie nieprzekraczającym 40 dni, czyli podobnie jak przyjęto wcześniej dla zapasów utrzymywanych w instalacjach magazynowych położonych na terenie kraju.

Po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o zapasach, przepis art. 24 ust. 4 ustawy o zapasach, obowiązujący obecnie przedsiębiorców, którzy zgodnie z przepisami ustawy utrzymują zapasy obowiązkowe wyłącznie na terenie kraju, będzie miał zastosowanie w odniesieniu do przedsiębiorstw utrzymujących zapasy obowiązkowe w instalacjach magazynowych zlokalizowanych również poza terytorium Polski. W związku z powyższym należy podkreślić, że do operatora systemu przesyłowego gazowego lub operatora systemów połączonych gazowych będzie należał obowiązek dokonania oceny technicznych możliwości dostarczenia wszystkich zapasów obowiązkowych do systemu gazowego w okresie nie dłuższym niż 40 dni, niezależnie od miejsca ich lokalizacji. Prezes URE będzie informowany przez operatora systemu przesyłowego w każdym przypadku stwierdzenia, że parametry techniczne instalacji magazynowych nie zapewniają możliwości dostarczenia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego do systemu gazowego w okresie nie dłuższym niż 40 dni.

Operator jest jedynym kompetentnym podmiotem, który może dokonać oceny o takim charakterze, jeżeli chodzi o zapasy utrzymywane w instalacjach magazynowych zlokalizowanych zarówno na terenie kraju, jak i poza nim. Współpraca, jaką prowadzi z innymi europejskimi operatorami w ramach działań podejmowanych przez europejską sieć operatorów systemów przesyłowych gazu (dalej – ENTSOG), pozwala mu na dostęp do danych niezbędnych do zweryfikowania informacji dostarczonych przez przedsiębiorstwa zobowiązane do utrzymywania zapasów gazu ziemnego. Zadaniem postawionym przed ENTSOG przez przepisy dyrektywy 2009/73/WE, jest m.in. zapewnienie koordynacji eksploatacji sieci zarówno w warunkach normalnych, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych, czuwanie nad rozwojem sieci przez opracowywanie dziesięcioletnich planów rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym oraz sporządzanie europejskiej prognozy dotyczącej dostaw, która obejmuje ogólną zdolność systemu przesyłowego do zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na gaz. Dodatkowo ENTSOG opracuje kodeksy sieci dotyczące m.in. zasady dostępu stron trzecich, wymiany danych i rozliczeń, zasad współpracy, procedur operacyjnych w sytuacjach awaryjnych, zasady dotyczące wymiany handlowej w odniesieniu do technicznej i eksploatacyjnej organizacji usług dostępu do sieci i bilansowania systemu.

Działalność ENTSOG jest monitorowana przez Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (dalej – ACER).

Zgodnie z przepisami dyrektywy 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE, która została wdrożona do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą – Prawo energetyczne”, jak i nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE, zwaną dalej „dyrektywą 2009/73/WE”, operatorzy podlegają szczegółowo określonym zasadom rozdzielenia działalności przesyłowej od innych rodzajów działalności w celu zapewnienia im odpowiedniego poziomu niezależności oraz zagwarantowania zainteresowanym podmiotom niedyskryminacyjnego dostępu do systemu przesyłowego. W związku z powyższym ich działania, podjęte zgodnie z przepisem art. 24 ust. 4, będą miały również niedyskryminacyjny charakter.

Zgodnie z przepisem art. 24 ust. 4 ustawy o zapasach, w przypadku stwierdzenia, że parametry techniczne instalacji magazynowych nie zapewniają możliwości dostarczenia zapasów obowiązkowych do systemu gazowego w okresie nie dłuższym niż 40 dni, operator przekazuje tę informację Prezesowi URE. Natomiast zgodnie z projektowanym brzmieniem przepisu art. 30 ustawy o zapasach, Prezes URE jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli podmiotów zobowiązanych do utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Podczas kontroli Prezes URE miałby również możliwość zweryfikowania informacji przekazywanych przez operatorów, współpracując z organami regulacji właściwych państw członkowskich.

Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, w przypadku kwestii transgranicznych związanych z dostępem do infrastruktury transgranicznej oraz jej bezpieczeństwem eksploatacyjnym, leżących w gestii krajowych organów regulacji, możliwe jest również zaangażowanie w ich rozstrzygnięcie ACER.

Jednocześnie, dążąc do zachowania symetrii przy określaniu zakresu obowiązków przedsiębiorstw utrzymujących zapasy gazu ziemnego oraz w celu uniknięcia nieuzasadnionej dysproporcji obciążeń w zależności od tego, czy zapasy te są utrzymywane w instalacjach

magazynowych zlokalizowanych na terenie kraju czy poza jego granicami, planuje się usunięcie przepisów stwarzających podstawę prawną przeprowadzania przez Prezesa URE fizycznej kontroli zapasów oraz kontrolowania przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w zakresie magazynowania gazu ziemnego (co powoduje konsekwencje w postaci nowej redakcji art. 30 ust. 1, 5, 8 i 9 nowelizowanej ustawy).

Należy podkreślić, że projektowane rozwiązanie, które tworzy podstawy prawne dla Prezesa URE do żądania przedstawienia przez kontrolowane przedsiębiorstwa stosownych dokumentów oraz złożenia niezbędnych wyjaśnień, sankcjonuje obecną praktykę stosowaną przez organ regulacji i jest wystarczającym sposobem weryfikacji realizacji obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego przez obowiązane podmioty.

Zrezygnowanie z nakładania obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego na podmioty inne niż przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie przywozu gazu ziemnego w celu dalszej jego odsprzedaży odbiorcom na terenie Rzeczypospolitej Polskiej jest uzasadnione celem ustawy, tj. zabezpieczeniem dostaw gazu ziemnego do polskich odbiorców chronionych, jak również zapewnieniem symetrii między nałożonymi na przedsiębiorstwa obowiązkami a przysługującymi im uprawnieniami. Podkreślenia wymaga fakt, iż to właśnie ci odbiorcy podlegają odłączeniu w pierwszej kolejności, w związku z czym nie wykorzystują zapasów obowiązkowych, których obowiązek utrzymywania nakłada na nich ustawa o zapasach w obecnie obowiązującym brzmieniu. Przepis ten spotkał się z negatywną opinią KE.

Duży odbiorcy przemysłowi posiadają największe możliwości poszukiwania alternatywnych źródeł dostaw gazu ziemnego zużywanego do prowadzonej działalności produkcyjnej, również na rynkach państw członkowskich UE. Przepis w obowiązującym brzmieniu, obligując ich do poszukiwania wolnych pojemności magazynowych na zapasy obowiązkowe, zniechęca do podejmowania takich prób znalezienia innego dostawcy, natomiast proponowana zmiana przyczyni się do zliberalizowania rynku gazu ziemnego w Polsce.

Podwyższenie wielkości jednego z progów uprawniających do ubiegania się o uzyskanie zwolnienia z obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego – wielkości rocznego przywozu gazu ziemnego z 50 na 100 mln m³ – pozwoli na uatrakcyjnienie warunków wchodzenia nowych podmiotów na rynek polski, przy czym nie wpłynie to na zmniejszenie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Wykorzystanie tego środka w połączeniu z dopuszczeniem możliwości utrzymywania zapasów gazu ziemnego poza

granicami kraju ma na celu ułatwienie podejmowania działalności gospodarczej przez nowe podmioty i funkcjonowania przedsiębiorstw, które prowadzą działalność w niewielkich rozmiarach przez zmniejszenie liczby obowiązków, które muszą wypełnić. Należy jednakże podkreślić, że nie należy traktować tych rozwiązań jako zamiennych. Dopiero wykorzystanie obu środków łącznie zapewni pełne osiągnięcie założonego celu. Należy przy tym podkreślić, że z informacji zgromadzonych przez Ministra Gospodarki na podstawie przepisu art. 27 ust. 2 ustawy o zapasach wynika, iż proponowane zwiększenie wysokości limitu przywozu gazu ziemnego nie pociągnie za sobą znacznego rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o uzyskanie zwolnienia z obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego.

Jednocześnie projektowana zmiana umożliwi ujednoczenie przepisów ustawy o zapasach i ustawy – Prawo energetyczne. Ustawodawca wskazuje w przepisie art. 9d ust. 7 ustawy – Prawo energetyczne na rozmiar działalności, którą uznaje za działalność w niewielkich rozmiarach, tj. operatorów systemu dystrybucji, których liczba odbiorców przyłączonych do sieci nie jest większa niż 100 tys. i sprzedaż paliw gazowych w ciągu roku nie przekracza 100 mln m³, zwalniając ich z obowiązku wypełniania pewnych wymogów nałożonych na podmioty prowadzące działalność w większym rozmiarze.

Zmiana przepisów regulujących bieg terminów nakładania kar jest spowodowana dotychczasowym praktycznym doświadczeniem Agencji Rezerw Materiałowych w sprawach dotyczących nakładania kar, które wskazują na potrzebę wprowadzenia instytucji zawieszenia biegu przedawnienia karalności ze względu na fakt, iż obecnie obowiązujące przepisy prawne umożliwiają nieuczciwym przedsiębiorcom doprowadzenie do przedawnienia postępowania przy wykorzystaniu dostępnych procedur odwoławczych. Wprowadzenie proponowanych przepisów wpłynie w dyscyplinujący sposób na przedsiębiorstwa niewywiązujące się z obowiązków nałożonych przepisami ustawy, ze względu na niemożliwość uniknięcia kary nawet przy celowym przedłużaniu postępowania administracyjno-sądowego.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

1. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt prawny

Projekt ustawy wywiera wpływ na:

- podmioty objęte na mocy przepisów ustawy o zapasach obowiązkiem utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, tj. przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą i podmioty dokonujące przywozu gazu ziemnego,
- podmioty zwolnione na mocy przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o zapasach z obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego,
- operatora systemu magazynowania,
- operatora systemu przesyłowego,
- operatorów systemów dystrybucyjnych,
- przedsiębiorstwa zainteresowane podjęciem działalności w zakresie przywozu gazu ziemnego w celu dalszej jego odsprzedaży odbiorcom.

2. Wpływ na budżet państwa

Projekt ustawy pozytywnie wpłynie na sektor finansów publicznych. Przewidywany wzrost liczby funkcjonujących na polskim rynku gazu ziemnego przedsiębiorstw, czyli podmiotów zobowiązanych do odprowadzania podatku z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, spowoduje zwiększenie dochodów budżetu państwa. Projekt nie spowoduje zwiększenia wydatków jednostek sektora finansów publicznych.

Ponadto zmiana ustawy o zapasach dostarczy Ministrowi Gospodarki argumentów w dyskusji z Komisją Europejską odnośnie do prowadzonego przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej postępowania w sprawie naruszenia prawa UE w zakresie utrzymywania stanu prawnego, który utrudnia importerom dostęp do polskiego rynku gazu ziemnego. Projektowana ustawa pozwoli w konsekwencji na odstąpienie przez Komisję od stawianych zarzutów lub dalsze prowadzenie dialogu w celu osiągnięcia kompromisowego rozwiązania. W efekcie zostanie oddalone zagrożenie nałożenia na Rzeczpospolitą Polską przez Trybunał Sprawiedliwości kary finansowej za zaniechanie usunięcia stanu naruszenia przepisów prawa

Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej²⁾ Rzeczpospolita Polska jest zagrożona nałożeniem kary w minimalnej wysokości 4,16 mln euro³⁾.

3. Wpływ na rynek pracy

Projektowana ustawa może w pozytywny sposób wpłynąć na rynek pracy. Przewidywany wzrost liczby działających przedsiębiorstw na rynku gazu ziemnego spowoduje również zwiększenie zatrudnienia w tym sektorze gospodarki.

4. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projekt ustawy będzie wywierać pozytywny wpływ na konkurencyjność polskiej gospodarki. Ustawa w projektowanym brzmieniu ma na celu usunięcie przeszkód w dostępie do rynku podmiotów zainteresowanych prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie importu gazu ziemnego do Polski. Ponadto projektowana ustawa ułatwi działanie niektórych funkcjonujących obecnie na rynku przedsiębiorstw, które uzyskają prawo do ubiegania się o uzyskanie zwolnienia z obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego.

5. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

Projektowane przepisy nie zawierają wprost odniesień do poszczególnych regionów, jednakże, jak już wcześniej wskazano, wystąpią pozytywne efekty oddziaływania na rozwój rynku gazu ziemnego. To z kolei będzie pozytywnie oddziaływać na lokalne rynki pracy.

6. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Projekt ustawy został umieszczony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki.

Zainteresowanie pracami nad projektem, zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.), zgłosiły następujące podmioty: KRI S.A., PGNiG S.A., HANDEN spółka z o.o., EMFESZ NG Polska Spółka z o.o., Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System S.A., PKPP Lewiatan, Izba Gospodarcza Gazownictwa, Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A. oraz EWE energia spółka z o.o.

²⁾ Komunikat Komisji – stosowanie art. 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dostosowanie stawek bazowych stanowiących podstawę do obliczania kary ryczałtu i okresowej kary pieniężnej proponowanych przez Komisję Trybunałowi Sprawiedliwości w postępowaniach o naruszenie, SEC (2010) 923.

³⁾ Współczynnik zdolności płatniczej dla Polski wynosi 7,88, co oznacza, że dla Polski ryczałt minimalny przy stawce bazowej równej 640 euro wyniesie 4 mln 163 tys. euro.

Zainteresowane podmioty pozytywnie odniosły się do projektowanych zmian w ustawie o zapasach, niemniej jednak zgłosiły również dodatkowe propozycje rozwiązań prawnych. Należy podkreślić fakt, iż w dużej mierze zgłoszone przez nie propozycje nie są możliwe do zastosowania przy obecnym stopniu rozwoju krajowego rynku gazu ziemnego oraz sposobie regulacji jego funkcjonowania z uwagi na fakt, iż wpłynęłyby na zmniejszenie stopnia bezpieczeństwa dostaw gazu do odbiorców chronionych. Ponadto wiele uwag wykraczało merytorycznie poza zakres projektowanej ustawy.

W projekcie ustawy uwzględniono zgłoszoną propozycję wyłączenia z obowiązku tworzenia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego podmiotów dokonujących zakupu gazu poza granicami kraju na własne potrzeby, co oznacza, że obowiązek utrzymywania zapasów utrzymano wyłącznie w stosunku do przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą w rozumieniu ustawy – Prawo energetyczne.