



Redakcja: Jarosław Cwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kała • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Pakiet gazowy: kolejny etap starań o wzmocnienie odporności energetycznej UE

Aleksandra Gawlikowska-Fyk, Witold Gruszczyński, Zuzanna Nowak

W lutym 2016 r. Komisja Europejska przedstawi tzw. zimowy pakiet gazowy, który jest realną szansą na wzmocnienie bezpieczeństwa europejskich odbiorców błękitnego paliwa. W nadchodzących miesiącach nastąpią zatem intensywne negocjacje szczegółów dokumentów, mających determinować odporność UE na zakłócenia dostaw gazu, a także wpływać na siłę przetargową w relacjach z państwami trzecimi. Propozycja Komisji powtarza wiele postulatów zawartych w polskiej koncepcji unii energetycznej z 2014 r., dlatego polska administracja powinna aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu pakietu.

W ramach zimowego pakietu gazowego Komisja Europejska (KE) opublikuje propozycje zmian dwóch dokumentów: rozporządzenia nr 994/2010 w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego (tzw. rozporządzenie SoS) oraz decyzji w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (decyzja IGA). Przedstawi także niewiążącą strategię dotyczącą gazu skroplonego (LNG) i magazynowania gazu. Jest to pierwszy tegoroczny pakiet przepisów wdrażających założenia unii energetycznej, a zarazem jedyny w tak dużej mierze poświęcony kwestiom gazu ziemnego.

Więcej bezpieczeństwa. Pierwszym krokiem w kierunku ustalenia wspólnych ram bezpieczeństwa i metod współpracy na unijnym rynku gazu było rozporządzenie SoS. Miało ono zapobiegać kryzysom spowodowanym przerwaniem dostaw lub wyjątkowo wysokim popytem (np. przy bardzo niskich temperaturach) oraz łagodzić ewentualne skutki takich zdarzeń. Teraz KE zdecydowała się na drugi krok – zrewidowanie założeń tego rozporządzenia.

Jedną z najbardziej obiecujących zmian to wprowadzenie obowiązkowej współpracy na poziomie regionalnym. Jest to rozwiązanie kompromisowe. Obecnie działania przewidziane w rozporządzeniu, tj. ocena ryzyka oraz plany prewencyjne i na wypadek sytuacji nadzwyczajnych, opracowywane są na poziomie krajowym. Na coraz bardziej współzależnym rynku gazu takie podejście – choć popierane przez część państw członkowskich, zwłaszcza z Europy Północno-Zachodniej – nie wystarcza i nie jest skuteczne, co wykazały unijne stress testy przeprowadzone w odpowiedzi na kryzys rosyjsko-ukraiński. Alternatywne podejście zaprezentowała Polska, domagając się przyjęcia perspektywy unijnej. Niewątpliwie zakwestionowanie myślenia w kategoriach narodowych spotka się z oporem części państw członkowskich i będzie jednym z trudnych obszarów negocjacji, jednak ugodowa propozycja Komisji ma duże szanse powodzenia.

Drugim bardzo istotnym elementem rozporządzenia podlegającym rewizji i mającym wpływ na bezpieczeństwo państw członkowskich (a także sąsiadów UE) jest możliwość dwukierunkowego przesyłu gazu na połączeniach wzajemnych. Dziś rozporządzenie przewiduje odstępstwa od obowiązku ustanawiania fizycznego rewersu, a przepływu w obu kierunkach nie można uruchomić na kilku newralgicznych dla całej Unii połączeniach, np. na granicy francusko-niemieckiej, niemiecko-czeskiej czy na podmorskim gazociągu między Wielką Brytanią a Holandią. Komisja ma świadomość, że propozycja obowiązkowych rewersów na wszystkich interkonektorach, szczególnie bez uwzględnienia kosztów takich inwestycji, wzbudziłaby zbyt duży sprzeciw państw członkowskich. Postulatem KE jest więc uszczelnienie procedury przyznawania zwolnień oraz ocena uwzględniająca bezpieczeństwo gazowe w całym korytarzu dostaw. Pociągnie to za sobą partycypację w kosztach ustanowienia rewersu nie tylko dwóch sąsiadujących ze sobą krajów, ale też wszystkich, którzy na przepływie zwrotnym skorzystają. W związku z tym zwiększą się uprawnienia unijnej Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki i samej KE (na wzór rozporządzenia 347/2013 dotyczącego

transeuropejskiej infrastruktury energetycznej). Dla broniących się przed obowiązkiem wprowadzenia rewersów państw i koncernów z Europy Północno-Zachodniej nawet ta kompromisowa propozycja będzie trudna do zaakceptowania i konieczne okażą się negocjacje.

Więcej przejrzystości. Zapewnienie większej przejrzystości rynku gazu ziemnego w UE może mieć dalekosiężne konsekwencje. Dziś mechanizm kontroli umów międzyrządowych zawarty w decyzji IGA jest nieefektywny, ponieważ są one przysyłane KE już po ich ratyfikacji. Komisja zamierza więc zaproponować mechanizm *ex ante*, zgodnie z którym państwo członkowskie musiałoby zawiadomić ją o zamiarze podjęcia negocjacji przed ich rozpoczęciem, a umowa byłaby weryfikowana przez KE przed podpisaniem. Jeśli chodzi o kontrakty komercyjne, rozporządzenie SoS nakłada na przedsiębiorstwa gazowe obowiązek notyfikacji określonych szczegółów umów z dostawcami z państw trzecich. Dotychczas jednak dane te przekazywane były KE w formie zbiorczej, co czyniło je bezużytecznymi. Teraz Komisja zamierza wzmocnić kontrolę nad najbardziej wrażliwymi, co najmniej rocznymi kontraktami, tj. zawierającymi z dominującym na rynku dostawcą gazu (z ponad 40-procentowym udziałem). W praktyce oznacza to umowy podpisywane przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej z Gazpromem. Podczas spotkania Rady Europejskiej (marzec 2015) propozycje zwiększenia uprawnień KE – odnośnie do umów międzyrządowych oraz kontraktów handlowych – wzbudziły silny opór wielu państw członkowskich (nie tylko zachodnich, ale i niektórych członków Grupy Wyszehradzkiej). Wynika on z niechęci do dzielenia się wrażliwymi danymi handlowymi, ale i z obawy o naruszenie uprzywilejowanej relacji między importerem a dostawcą. To również zapowiada trudne negocjacje.

Więcej gospodarności. Dokumentem równie oczekiwanym, jak propozycja zmiany rozporządzenia SoS, jest pierwsza unijna strategia dotycząca rynku LNG i magazynów gazu. Magazyny gazu i instalacje LNG mogą odgrywać kluczową rolę w doraźnej ochronie systemu gazowego w razie kryzysu. Same dostawy LNG mogą natomiast zwiększyć dywersyfikację, a w przyszłości – na co liczy KE – obniżyć ceny dla unijnych konsumentów, tym bardziej że odpowiednia infrastruktura istnieje (pojemność terminali regazyfikacyjnych w 2014 r. wyniosła 183,5 mld m³), ale wykorzystywana jest na poziomie ok. 30%. Zróżnicowanie źródeł zaopatrzenia jest istotne przede wszystkim na zmonopolizowanych dzisiaj rynkach Europy Środkowo-Wschodniej, ale KE w strategii zapowiada dążenie do tego, by każde państwo członkowskie miało dostęp (przynajmniej pośredni) do dostaw LNG. Chce także, aby rynek unijny przyciągał dostawców i zachęcał do rozbudowy infrastruktury, oraz zamierza zaangażować się mocniej w dialog ze światowymi dostawcami LNG. Poprawieniu warunków kontraktowych LNG mogłyby służyć wspólne, dobrowolne zakupy gazu. O takiej możliwości mowa z kolei wprost w rewizji rozporządzenia SoS.

Więcej polskiego zaangażowania. W pakiecie gazowym KE znajdują się strategiczne postulaty Polski zawarte w koncepcji unii energetycznej z 2014 r. Należy do nich m.in. wzmocnienie unijnych mechanizmów solidarności w obliczu kryzysów gazowych, zwiększenie przejrzystości umów gazowych z państwami trzecimi czy wsparcie dywersyfikacji dostaw gazu poprzez wykorzystanie potencjału rynku LNG. Ponadto, choć KE nie wprowadzi wspólnych i obligatoryjnych zakupów gazu, to dopuści możliwość dobrowolnej i oddolnej agregacji popytu.

Przeszkodą do wypracowania rozwiązań w pełni odpowiadających polskim oczekiwaniom będą jednak rysujące się w UE różnice w postrzeganiu priorytetów polityki gazowej. W wielu państwach zachodnioeuropejskich o zdyswersyfikowanych rynkach gazowych (takich jak Niemcy, Włochy, Francja, Hiszpania, Holandia czy Belgia) ryzyko uzależnienia od gazu z Rosji albo nie istnieje, albo jest bagatelizowane. Wielka Brytania co do zasady zgadza się z tym, że zależność ta może stanowić ekonomiczne i polityczne zagrożenie dla krajów UE, przejawia jednak wyraźną niechęć do ingerencji w funkcjonowanie rynku gazu. Dla krajów mających dobre relacje biznesowe z Rosją (Węgry, Czechy, Niemcy) lub silnie od niej uzależnionych (Bułgaria) problematyczne są przepisy dające KE większe prawo do prześwietlania kontraktów i umów międzyrządowych (choć te nie są tak często spotykane w Europie Zachodniej, np. nie zawarto takiej umowy w przypadku Nord Stream 2). Kraje zachodnioeuropejskie i ich koncerny, mniej podatne na sytuacje kryzysowe, mogą oponować przeciwko wspólnym standardom czy też zwiększaniu roli środków nierynkowych, argumentując to zdolnością samego rynku do zagwarantowania dostaw gazu w razie kryzysu. Nie jest także jasna reakcja państw na propozycję zmiany regionów oraz obligatoryjność współpracy w tychże. Przykładowo Niemcy tracą uprzywilejowaną pozycję państwa obecnego w trzech regionach, natomiast Polska – dokooptowana do Czech, Słowacji i właśnie Niemiec – zdecydowanie na takich zmianach zyskuje.

Propozycja KE jest niewątpliwie kompromisem między ambitnymi postulatami Polski a niechęcią wielu państw do jakichkolwiek zmian. Dlatego w toku dalszych prac rząd polski nie powinien rezygnować ze swoich pierwotnych postulatów, ale przede wszystkim szukać sojuszników na rzecz utrzymania korzystnych zapisów, takich jak obowiązkowe plany kryzysowe i mechanizmy solidarnościowe w regionie czy optymalny podział na regiony w rozporządzeniu SoS. W kwestii przejrzystości umów międzyrządowych, priorytetowej dla polskiego rządu, dużym sukcesem będzie zachowanie weryfikacji *ex ante*. W przypadku realizacji pomysłu wzmocnionej kontroli nad kontraktami komercyjnymi warto powalczyć nie tylko o utrzymanie propozycji KE, ale i o brak jakiegokolwiek progu procentowego. Tylko wgląd do wszystkich umów umożliwi Komisji w przyszłości zminimalizowanie praktyk dyskryminujących różne kraje i bardziej stanowcze oddziaływanie na kontrowersyjne zapisy tych umów.

Nie do przecenienia jest również rola Parlamentu Europejskiego, który podczas negocjacji obecnie obowiązującej wersji rozporządzenia SoS istotnie wpłynął na jego treść. Dlatego rząd polski powinien wzmacniać współpracę z Parlamentem, tak aby w pełni wykorzystał jego potencjał w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego UE.