

Robert Zajdler*
Marcin Gałczyński**

**MODEL WSPÓLNEGO SYSTEMU
BEZPIECZEŃSTWA DOSTAW GAZU ZIEMNEGO
W UNII EUROPEJSKIEJ.
POSTULATY DE LEGE FERENDA**

Wprowadzenie

Zagwarantowanie bezpiecznych i stabilnych dostaw gazu ziemnego dla gospodarki jest obowiązkiem władz publicznych. Obowiązek ten realizowany jest poprzez działania właścicielskie, zobowiązujące określone podmioty do podejmowania czynności – często nierentownych – w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, jak również poprzez uregulowania prawne nakazujące wykonywanie określonych obowiązków przez podmioty rynkowe. Coraz ważniejszym elementem systemu jest rynek hurtowy, który poprzez zapewnienie dostępności infrastruktury oraz przejrzystych modeli wyceny towaru stanowić może jeden z elementów mechanizmu gwarantującego bezpieczeństwo dostaw.

Zróznicowane uwarunkowania rynkowe państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) sprawiły, że zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, było elementem polityki wewnętrznej poszczególnych państw. Kryzys ukraiński z 2009 r. związany z ograniczeniem dostaw rosyjskiego gazu sprawił, iż Unia Europejska podjęła próbę stworzenia wspólnych mechanizmów działania kryzysowego oraz zabezpieczenia na wypadek wystąpienia podobnych zdarzeń. Rozporządzenie 994/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady... (2010: 1), tzw. rozporządzenie SoS, wprowadziło wspólne mechanizmy działania. Ocena ich skuteczności dokonana w 2014 r. (Communication from the

* Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, pl. Politechniki 1, 00-661 Warszawa, e-mail: info@zajdler.eu

** Akademia Leona Koźmińskiego, ul. Jagiellońska 57/59, 03-301 Warszawa (wykładowca programu „Strategiczny wywiad biznesowy”, e-mail: Marcin.Galczynski@zajdler.eu

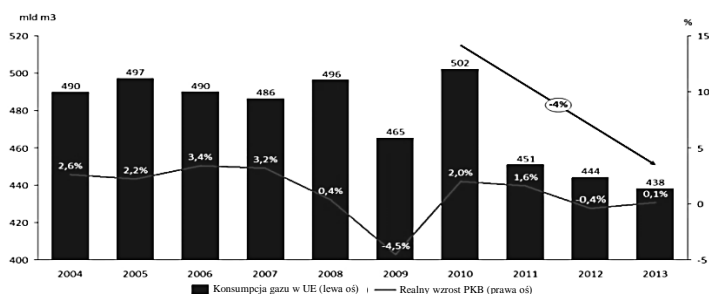
Commission... 2014; Commission staff working document... 2014) wskazują na szereg niedoskonałości tych rozwiązań.

Wola Komisji Europejskiej do zmiany powyższych uregulowań daje podstawy do zastanowienia się nad bardziej skutecznymi mechanizmami wspólnego przygotowania na kryzys i reagowania kryzysowego. Zaproponowane działania powinny odzwierciedlać z jednej strony specyfikę poszczególnych państw Unii. Z drugiej strony muszą brać pod uwagę postępującą integrację rynku zarówno poprzez działania regulacyjne, jak np. kodeksy sieci, jak i wykonywanie uprawnień właścicielskich państwa w stosunku do podmiotów gospodarczych w poszczególnych sektorach rynku. W końcu kluczowe są uwarunkowania infrastrukturalne, wskazujące na możliwy obecnie i prawdopodobny w niedalekiej przyszłości potencjał wykorzystania infrastruktury dla zapewnienia wspólnego bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych.

Celem tego artykułu jest zdiagnozowanie uwarunkowań rynkowych i prawnych w Unii Europejskiej oraz zaproponowanie wspólnego modelu systemu bezpieczeństwa.

Uwarunkowania gospodarcze rynku gazu ziemnego w UE

Gaz ziemny stanowi od wielu lat istotne paliwo w strukturze wykorzystania paliw pierwotnych Unii Europejskiej. Jego udział kształtował się w 2013 r. na poziomie 23,3%, co przekłada się na konsumpcję na poziomie ponad 438 mld m³. Konsumpcję gazu ziemnego w UE cechowała w ostatnich latach fluktuacja. Jej spadek w 2013 r. w porównaniu z 2012 r. następował po wysokim pod względem wykorzystania gazu poziomie w 2010 r. Związane to było z dwoma głównymi czynnikami, tj.: niską temperaturą oraz wzrostem gospodarczym.



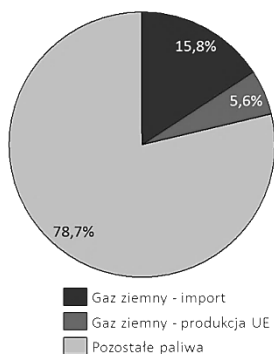
Rys. 1. Relacja zmian PKB do konsumpcji gazu ziemnego w UE¹

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, URE.

¹ Dane o konsumpcji nie uwzględniają Litwy, Łotwy i Estonii.

Po spadku konsumpcji gazu ziemnego o 4,5% w 2009 r. kolejny rok przyniósł wolumen 502 mld m³ i tym samym wzrost o 2%, który był do dzisiaj najwyższym wzrostem po kryzysie z 2008 r. Podobna skala zużycia gazu spotykana była w latach przedkryzysowych, w których poziom zużycia oscylował wokół 490 mld m³. W latach 2010–2013 średni roczny spadek konsumpcji gazu ziemnego wynosił aż 4%. Szacuje się, że 2014 r. przyniesie dalszy spadek konsumpcji na poziomie 9% rocznie. Pomimo tego trendu znaczenie gazu ziemnego wciąż pozostanie istotne w Unii Europejskiej.

Pozycja gazu ziemnego w strukturze wykorzystania paliw pierwotnych UE jest wysoka i wynosi 23,3%, w tym produkcja krajowa stanowiła jedynie 34,2%, zaś pozostałą część obejmował import.

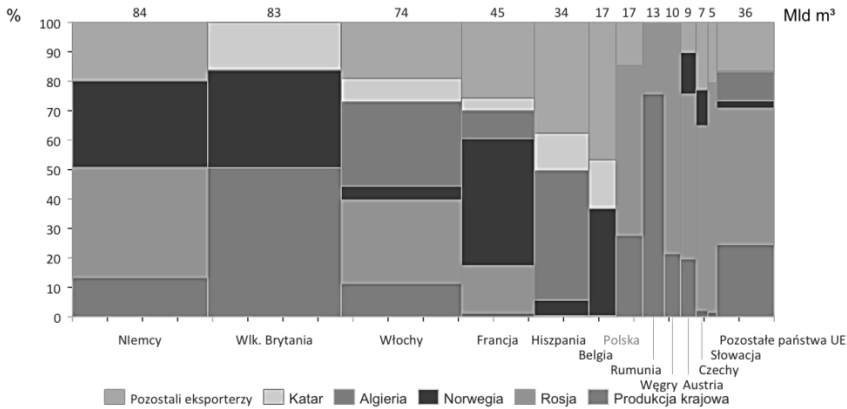


Rys. 2. Udział gazu ziemnego w strukturze wykorzystania paliw pierwotnych UE (2012)

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostat, Eurogas.

Taka struktura pozyskania gazu ziemnego wpływa na stabilność i przewidywalność jego dostaw, gdyż oznacza znaczne uzależnienie Unii od dostaw zewnętrznych, w części z państw mniej stabilnych politycznie. To uzależnienie może w kolejnych latach wzrastać z uwagi na wyczerpywanie się zasobów konwencjonalnych gazu ziemnego w Holandii (największe złoża w UE – Groningen) oraz Wielkiej Brytanii (złoża na Morzu Północnym). Powoduje to, że do 2030 r. zależność od zewnętrznych źródeł dostaw może wzrosnąć do 80%. Szansą na mniejszą zależność mogą być nowo rozpoznawane złoża, w tym złoża gazu z pokładów łupkowych.

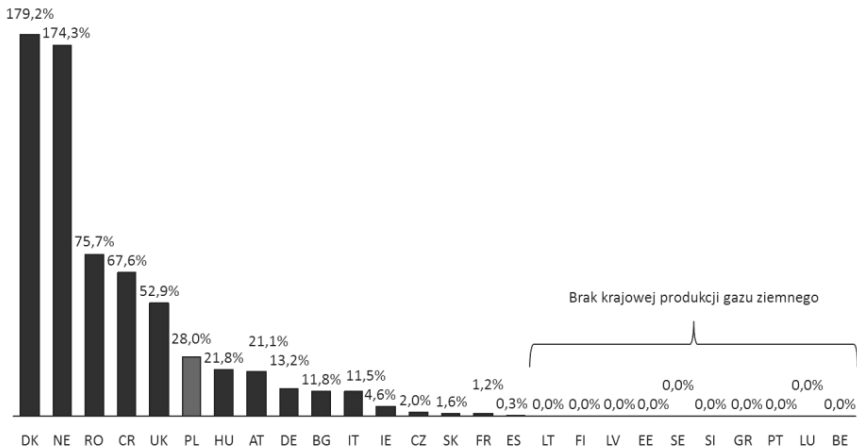
Niska produkcja własna UE skutkuje wysoką zależnością od importu, w przeważającej mierze za pośrednictwem systemu gazociągów z Rosji (27% konsumpcji wspólnotowej), Norwegii (23%) i Algierii (8%). Znaczenie tej zależności jest również odmienne w poszczególnych państwach Unii. Wynika ono z kierunków zewnętrznego pozyskania tego paliwa. Państwa o bardziej zdywersyfikowanej strukturze są mniej podatne na niestabilność dostaw od zewnętrznych dostawców.



Rys. 3. Struktura pozyskania gazu ziemnego w UE (2012)²

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurogas i BP Statistical Review.

Znaczenie dla wspólnego systemu bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych ma również nierównomierność rozłożenia produkcji krajowej w Unii Europejskiej (Umbach 2010: 1236–1238). Niektóre z państw członkowskich produkują takie ilości gazu ziemnego, które mogą zaspokoić ich krajową konsumpcję w całości, inne w części. Do takich państw zalicza się Polska (zob. Ruszel 2014: 4–5). Jest jednak szereg państw, które są prawie w całości zależne od zewnętrznych dostaw gazu ziemnego.

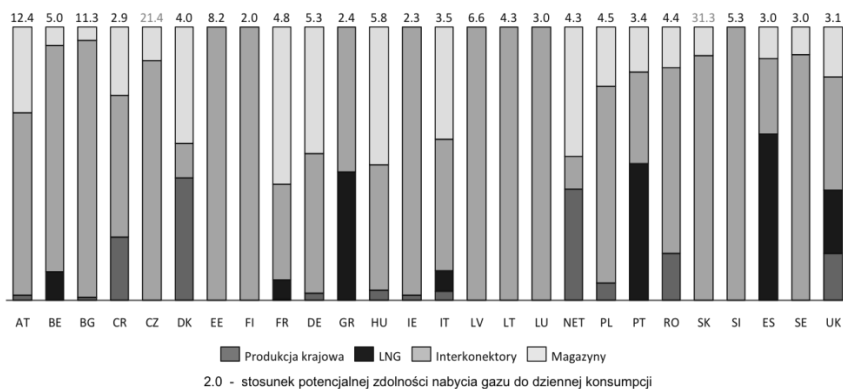


Rys. 4. Stosunek produkcji krajowej do rocznej wewnętrznej konsumpcji gazu ziemnego państw członkowskich UE (2012)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurogas.

² W zestawieniu pominięto państwa będące eksporterami netto – Holandię i Danię.

Powyższa charakterystyka rynku sprawia, że istotnym elementem bezpieczeństwa państw członkowskich UE jest zapewnienie ciągłych i stabilnych dostaw gazu. Należy jednak brać pod uwagę odmienność poszczególnych państw.



Rys. 5. Udział źródeł gazu mogących zaspokoić dzienne zapotrzebowania na gaz w poszczególnych państwach UE (2013)³

Źródło: obliczenia własne na podstawie GIE, Eurogas, BP Statistical Review.

Inny system zapewnienia bezpieczeństwa może być skuteczny względem państw mających własne zasoby gazu ziemnego, inny w stosunku do państw zintegrowanych interkonektorami czy mających dostęp do terminali LNG lub magazynów gazu, a inny w stosunku do niemających możliwości zdywersyfikowania dostaw.

Z powyższej analizy rynku wynika kilka konkluzji mających znaczenie dla modelu nowego systemu bezpieczeństwa UE. Po pierwsze, zainteresowanie państw członkowskich w ponoszeniu dodatkowych kosztów zapewnienia bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych zależy od ich faktycznego poziomu bezpieczeństwa. Państwa o zdywersyfikowanej strukturze dostaw, posiadające rozbudowaną infrastrukturę transportową, mające własne zasoby gazu ziemnego czy też zdolności magazynowe są w mniejszym zakresie zainteresowane ponoszeniem kosztów solidarności europejskiej. Rozwiązaniem dla tych państw może być taki system bezpieczeństwa UE, który zapewnia im możliwość rynkowej wyceny ich partycypacji w bezpieczeństwie innych państw. Państwa te mogą być zainteresowane pełnieniem funkcji gwaranta w zdefiniowanym na potrzeby solidarności energetycznej regionie pod warunkiem, że wycena paliwa w sytuacjach kryzysowych

³ Udział w sumie dziennych zdolności pozyskania gazu ziemnego.

opiera się na cenach rynkowych i istnieją mechanizmy zapobiegające. Po drugie, państwa uzależnione od jednego źródła dostaw mogą mieć trudności w zmianie swojej pozycji w krótkim horyzoncie czasowym. Ponoszenie przez nie rynkowo wycenionego kosztu bezpieczeństwa zapewnionego przez inne państwa członkowskie może być akceptowalną alternatywą. Po trzecie, nowy system powinien odpowiednio wycenić bezpieczeństwo gwarantowane przez uwarunkowania poszczególnych państw. Dywersyfikacja w tym zakresie jest naturalną konsekwencją istniejących uwarunkowań rynkowych (zob. np. Ruszel 2013). Konieczne jest nadanie odpowiedniego znaczenia tym elementom w sposób jednolity w ramach UE. System powinien także ograniczać się do pewnego minimalnego poziomu, dając państwom możliwość jego podniesienia, ale w oparciu o mechanizmy rynkowe i w sposób niezakłócający wewnętrznej integracji rynku w ramach UE. Konieczne jest też stworzenie systemu bezpieczeństwa, który nie bazuje wyłącznie na sąsiadujących ze sobą państwach członkowskich. Kluczowe jest zdefiniowanie regionów wsparcia maksymalizujących wskaźniki bezpieczeństwa państw regionu.

Wady obecnego modelu regulacyjnego UE

Odpowiadając na pojawiające się zaburzenia z dostawami gazu do państw członkowskich Unii Europejskiej, zwłaszcza wynikające z kryzysu z dostawami gazu rosyjskiego w 2009 r. oraz zauważając problemy poszczególnych państw członkowskich związane z zapewnieniem stabilnych dostaw gazu ziemnego w sytuacjach kryzysowych, Unia Europejska podjęła działania mające na celu stworzenie wspólnych dla całej Unii ram prawnych systemu bezpieczeństwa na wypadek zagrożenia stabilności i ciągłości dostaw.

Przyjęte w 2010 r. rozporządzenie 994/2010 (tzw. rozporządzenie SoS) określa standard ochrony w zakresie dostaw (ang. *supply standard*) oraz w zakresie infrastruktury (ang. *infrastructure standard*).

Z przeprowadzonych przez Komisję Europejską analiz wynika, że powyższe rozwiązania są nieskuteczne (Communication from the Commission... 2014; Commission staff working document... 2014), a badanie wskaźników potwierdza niedoskonałość formuły N-1 jako kryterium oceny bezpieczeństwa.

Standard dostawy oparty jest w rozporządzeniu SoS na niejednolicie stosowanej definicji tzw. odbiorcy chronionego. Niektóre państwa członkowskie zawężają ją wyłącznie do gospodarstw domowych, pod-

czas gdy inne rozszerzają ją na inne grupy podmiotów, jak np. dostawcy ciepła, małe i średnie przedsiębiorstwa czy też wszystkie podmioty podłączone do sieci. Powoduje to różnice pomiędzy państwami członkowskimi, które zakłócać mogą budowanie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego i jednolitych zasad reagowania kryzysowego. Wdrożenie i monitorowanie standardu dostaw oparte jest na działaniach państw, które nie są jednolite, co powodować może zafałszowanie obrazu bezpieczeństwa w regionie. Oparcie systemu wsparcia na niejednolitej definicji rodzi również brak poczucia solidarności, ponieważ może prowadzić do sytuacji, w której ponadnarodowo dochodzi do wsparcia odbiorców, którzy nie są określani jako odbiorcy chronieni w państwie udzielającym wsparcia.

Standard infrastrukturalny oparty o wskaźnik N-1 oraz dwukierunkowe przepływy przez interkonektory zawierają szereg wad. Wskaźnik N-1 mający ukazywać poziom zabezpieczenia państw nie w pełni odzwierciedla faktyczny poziom bezpieczeństwa, gdyż nie uwzględnia realnych możliwości ograniczeń przepływów gazu ziemnego przez ocenianą infrastrukturę, czego skutkiem może być to, że formalnie państwo jest zabezpieczone, ale faktycznie jego poziom bezpieczeństwa jest niewielki. Dodatkowo, większość państw formalnie wypełniała wymagania tego standardu, co oznacza niewielką presję na rzecz dalszych inwestycji w bezpieczeństwo. Komisja Europejska wskazuje na niedoskonałości w tym zakresie, do których należy:

- zbyt powolne wdrażanie infrastruktury przepływów dwukierunkowych, zwłaszcza na krytycznych elementach infrastruktury,
- brak uwzględnienia kryterium przyszłego rozwoju infrastruktury gazowej (np. terminale LNG, magazyny gazowe) w decyzjach o braku dwukierunkowości przepływów,
- uznaniowość krajowych decyzji o wyłączeniach z obowiązku istnienia dwukierunkowości,
- brak właściwego wartościowania alternatywnych możliwości dostaw w sytuacjach zagrożenia, co umniejsza znaczenie niektórych z nich.

Kolejnym elementem negatywnie ocenionym jest brak jednolitych standardów w zakresie tworzenia *Risk Assessment*, *Preventive Action Plan*, *Emergency Plan* oraz brak regionalnej koordynacji pomiędzy planami i ocenami tworzonymi na szczeblu krajowym.

Biorąc powyższe negatywne oceny pod uwagę, należałoby stworzyć model systemu bezpieczeństwa, który:

- zapewni jednolitą i wąsko zdefiniowaną grupę desygnatów pojęcia odbiorcy chronionego,
- dostosuje wskaźniki oceny poziomu bezpieczeństwa do ponadnarodowych realiów rynku gazu ziemnego, w szczególności poprzez zmianę

- wskaźnika N-1 i dodanie szczegółowych wskaźników kwantyfikujących poziom bezpieczeństwa gazowego państw członkowskich,
- zwiększy przejrzystość w zakresie dwukierunkowych przepływów przez interkonektory oraz zapewni jednoznaczne kryteria pozwalające na wyłączenie obowiązku zapewnienia dwukierunkowych przepływów,
 - doprowadzi do standaryzacji w zakresie monitorowania, raportowania, struktury instytucjonalnej systemu oraz kar,
 - określi sposób finansowania działań pomocowych w sytuacjach kryzysowych.

Dyskusje w tym zakresie koncentrowały się wokół kilku kwestii mających na celu oszacowanie poziomu bezpieczeństwa (zob. np. Le Coq, Paltsevab 2009: 4479–4486; Macintosh 2010). Proponowany przez nas model oparty jest na szerszym zakresie elementów.

Proponowany model zapewnienia bezpieczeństwa dostaw w sytuacjach kryzysowych

Zauważone wady unijnego systemu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu, jak i krajowych regulacji służących zapewnieniu ciągłych i stabilnych dostaw prowadzą do konieczności zaproponowania efektywniejszego modelu ochrony.

Model zapewnienia bezpieczeństwa powinien opierać się na pięciu filarach:

- wskaźniki bezpieczeństwa powinny odzwierciedlać realny poziom bezpieczeństwa państw członkowskich,
- regulacje krajowe powinny promować wykorzystanie najbardziej efektywnych, z punktu widzenia bezpieczeństwa, źródeł zaopatrzenia w gaz w sytuacjach kryzysowych,
- zapewniona powinna być socjalizacja kosztów realizacji obowiązku pomiędzy wszystkimi aktywnymi podmiotami rynkowymi,
- zapewniona powinna być współpraca państw członkowskich w zakresie zapobiegania skutkom kryzysów gazowych w Unii Europejskiej,
- wprowadzony powinien być przejrzysty i spójny system wyceny działań pomocowych.

System powinien uwzględniać wszystkie elementy rynku, które mają znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw. W odniesieniu do infrastruktury gazowej powinien uwzględniać zarówno przepustowość interkonektorów, zdolność regazyfikacji terminala LNG, dostępne powierzchnie magazynowe oraz możliwości wydobycia krajowego. W odniesieniu do

konsumpcji gazu powinien uwzględniać jej elastyczność w sytuacjach kryzysowych, zwłaszcza skłonność do rezygnacji z konsumpcji gazu w sytuacji jego zbyt wysokich cen.

Wskaźniki bezpieczeństwa odzwierciedlające realny poziom bezpieczeństwa państw członkowskich

Wskaźniki bezpieczeństwa powinny zostać oparte na dwóch nowych kryteriach nieuwzględnionych w formule N-1. Formuła N-1 uwzględnia infrastrukturalne zdolności umożliwiające pokrycie zapotrzebowania na gaz w sytuacji kryzysowej. Nie bierze ona pod uwagę ani jakości źródeł pozyskania gazu ziemnego, ani zdolności kraju do przetrwania w kryzysie, ani zdolności ograniczenia popytu. W konsekwencji formuła wskazuje na duże wartości w sytuacjach, gdy alternatywne źródło dostaw gazu ziemnego, opisane zdolnościami przesyłowymi, bazuje na tym samym kierunku dostaw, który został wyłączony w opisywanym państwie.

Źródła zaopatrzenia w gaz w sytuacji kryzysowej powinny być oceniane i opisane systemem wag w oparciu o kryteria dywersyfikacyjne, kryterium możliwości szybkiego uruchomienia dostaw oraz kryterium niezawodności źródła. W szczególności pojemność magazynowa wykorzystana na cele wypełnienia zobowiązania utrzymywania rezerw powinna być oceniana wyżej niż pojemność magazynowa niepodlegająca zobowiązaniu. Powodem takiego rozróżnienia jest fakt, że system „jest pewny” faktu, że paliwo jest utrzymywane w wolumenie podlegającym zobowiązaniu, zaś pozostała część magazynu może być używana na cele handlowe, a poziom zapełnienia zależy od pory roku.

Innym przykładem może być możliwość uruchomienia dodatkowych dostaw w krótkim terminie pomiędzy magazynami a terminalami LNG. Dostawa paliwa do terminalu LNG zajmie w Europie Północnej około tygodnia, podczas gdy paliwo z magazynów można wykorzystać w dużo szybszym terminie. Kolejnym punktem, który powinien być wzięty pod uwagę, jest wyczerpywalność zapasów gazu. Przy tworzeniu wskaźnika opisującego możliwość zaspokojenia zapotrzebowania w kryzysie, uwzględniając długość kryzysu i jego etapy, terminal LNG stanowi bardziej niezawodny punkt systemu bezpieczeństwa gazowego w przypadku długotrwałego kryzysu, ponieważ źródło to się nie wyczerpuje i po okresie niezbędnym do dotarcia pierwszej dostawy, może być dostarczane stale. Proponujemy określenie długości trwania kryzysu na 60 dni i ocenę bezpieczeństwa państw członkowskich w czterech 15-dniowych etapach trwania kryzysu.

Formuła N-1 powinna w szczególności uwzględnić element, jakim jest działanie strony popytowej w zakresie ograniczenia zużycia w sytuacjach kryzysowych (tzw. Demand Side Response – DSR).

Regulacje krajowe promujące wykorzystanie najbardziej efektywnych – z punktu widzenia bezpieczeństwa – źródeł zaopatrzenia w gaz w sytuacjach kryzysowych

Poprzez swoje regulacje państwa członkowskie powinny dążyć do maksymalizacji nowych wskaźników bezpieczeństwa. Maksymalizacja możliwa jest poprzez promowanie dywersyfikacji źródeł pozyskania gazu ziemnego, w szczególności poprzez inwestycje infrastrukturalne w połączenia gazowe oraz terminale LNG. Przy planowaniu powinno się wziąć pod uwagę stworzenie źródeł szybkiego reagowania, takich jak obowiązek magazynowania i zapewnienie sobie dostępu do źródeł niewyczerpywalnych, z punktu widzenia okresu trwania kryzysu.

Obowiązek zapewnienia nieprzerwanych dostaw powinien zostać określony osobno dla dwóch grup odbiorców – odbiorców chronionych oraz pozostałych. Wysokość obowiązku określamy na 60 dni średniej dziennej konsumpcji odbiorcy chronionego oraz 30 dni dla pozostałych odbiorców.

Punktem odniesienia dla rozliczenia obowiązku jest wolumen sprzedaży gazu ziemnego przez zobowiązany podmiot w poprzednim miesiącu (M-1) odbiorcy, skorygowany o średnią wartość zmiany konsumpcji krajowej w relacji M/M-1 w ostatnich trzech latach.

Obowiązek jest wypełniony przez przedsiębiorstwo energetyczne poprzez jedno z następujących działań:

- fizyczne magazynowanie gazu w magazynach lub usługę „biletową”⁴,
- posiadanie ciągłej zdolności przesyłowej na interkonektorach lub terminalu LNG, możliwej do wykorzystania w sytuacji kryzysowej,
- posiadanie potwierdzonych zasobów własnych gazu, możliwych do eksploatacji w sytuacji kryzysowej,

przy czym udział procentowy magazynowania i usługi biletowej dla pokrycia zapotrzebowania odbiorców chronionych nie może być mniejszy niż 75%.

⁴ Przez usługę biletową rozumiemy umowę zawartą pomiędzy właścicielem magazynowanego gazu ziemnego a zobowiązanym podmiotem, na podstawie której właściciel zobowiązuje się, że w sytuacji kryzysowej własność jego gazu ziemnego zostanie przeniesiona na zobowiązany podmiot i udostępniona mu zgodnie z wymaganiami prawa.

Magazynowanie jest w krótkim terminie najbardziej niezawodnym źródłem pokrycia zapotrzebowania na gaz ziemny. W związku z dwoma głównymi kierunkami wykorzystania powierzchni magazynowej, jakimi są wykorzystanie na cele utworzenia zapasów obowiązkowych oraz wykorzystanie na cele handlowe, i biorąc pod uwagę ograniczoną pojemność magazynową, wycena powinna mieć charakter rynkowy. Najbardziej rozsądna wydaje się wycena poprzez giełdę towarową. Pojemność magazynowa może być sprzedawana w systemie aukcyjnym, choć stworzenie równoległych produktów magazynowych na rynku wtórnym pozwoli na zwiększenie płynności.

Solidaryzacja obowiązku rozłożona na wszystkie aktywne podmioty rynkowe

Obowiązek utrzymania bezpiecznego systemu na poziomie regulacyjnym spoczywa na Unii Europejskiej i państwach członkowskich. Operacyjnie za bezpieczeństwo odpowiedzialne są podmioty rynkowe. Każde państwo członkowskie powinno dążyć do pełnej solidarności w zakresie realizacji tego obowiązku. Po stronie podażowej właściwy jest zapis w rozporządzeniu SoS, w świetle którego system zapewnienia dostaw gazu ziemnego do odbiorców chronionych w okresie zagrożenia bezpieczeństwa dostaw spoczywa na wszystkich przedsiębiorstwach gazowych dostarczających gaz do odbiorców w UE.

Jakiegokolwiek wyłączenia w jakimkolwiek etapie tworzenia systemu bezpieczeństwa są niewskazane i powinny występować jedynie w sytuacjach wyjątkowych i bazować na obiektywnych kryteriach.

Momentem powstania obowiązku jest dostarczenie gazu ziemnego do odbiorcy w danym państwie członkowskim UE. Dotyczy to zarówno magazynowania, budowania infrastruktury przesyłu dwukierunkowego, jak i działań pomocowych.

W celu zapewnienia solidarności wsparcia zalecamy stworzenie spójnej i wąskiej definicji odbiorcy chronionego. W naszej opinii powinny nim być gospodarstwa domowe oraz podmioty świadczące jedynie podstawowe usługi na rzecz gospodarstw domowych: ciepłownictwo aglomeracyjne, jednostki edukacyjne i ośrodki służby zdrowia. Wąskie zdefiniowanie pozwoli na zapewnienie dostaw w celu zaspokojenia najważniejszych potrzeb. Popyt pozostałych odbiorców powinien być racjonalizowany przez zdolność do pokrycia wyższych rynkowych cen gazu ziemnego wynikających z nadwyżki popytu nad podażą.

Współpraca państw w zakresie zapobieżenia skutkom kryzysów gazowych w UE

Konieczność stworzenia systemu bezpieczeństwa wynika z dużej zależności państw członkowskich od zewnętrznych dostaw gazu ziemnego. Struktura pozyskania surowca jest jednak bardzo zróżnicowana, co w sytuacjach kryzysowych umożliwi wsparcie państw członkowskich niedotkniętych skutkami niedostatecznej podaży. Zadaniem Unii Europejskiej i państw członkowskich jest dążenie do standaryzacji w zakresie tworzenia planów kryzysowych, definicji, raportowania, kontroli. Wszystko to umożliwi stworzenie jednolitego systemu wsparcia, na którym każde państwo może skorzystać w tym samym zakresie. System pomocy powinien bazować co najmniej na współpracy regionalnej, nie ograniczając się jedynie do wsparcia państw sąsiadujących. Tworzenie regionów powinno wziąć pod uwagę dwa kryteria: dążenie do maksymalizacji nowych wskaźników bezpieczeństwa w regionie, funkcjonowanie w ramach regionu państwa/państw, które ze względu na strukturę dostaw mogą pełnić rolę gwaranta dostaw.

Warunkiem niezbędnym jest istnienie połączeń gazowych między państwami członkowskimi. Na poziomie regulacji unijnych powinno istnieć zobowiązanie skutkujące stałym rozwojem infrastruktury ponadnarodowej. Pierwszy etap inwestycji infrastrukturalnych powinien doprowadzić do stworzenia regionów pomocowych, podczas gdy drugi etap powinien stawić za cel połączenie regionów w jednolity system Unii Europejskiej.

W celu kontroli spełnienia obowiązków powołuje się specjalną agencję rządową odpowiedzialną za kontrolowanie i monitorowanie. W każdym państwie członkowskim (z wyłączeniem Cypru i Malty⁵) jest jedna agencja rządowa. Agencja wdraża procedury działania i współpracuje z innymi agencjami i Komisją Europejską.

Przejrzysty i spójny system wyceny działań pomocowych

Działania pomocowe będą wiązały się ze zmianami na krajowych rynkach gazu ziemnego. Co więcej, w państwach członkowskich w wielu przypadkach istnieją systemy oligopolistyczne lub ze znacznym udziałem podmiotu zasiedziałego. Taka sytuacja w połączeniu z faktem, że wiele przedsiębiorstw gazowych skupiona jest w międzynarodowych grupach kapitałowych, które mogą mieć swoje partykularne interesy w określonej sytuacji na rynku, wymaga odpowiednio uregulowania kwestii wyceny gazu ziemnego w przypadku zaistnienia sytuacji kryzy-

⁵ Kraje te nie konsumują gazu ziemnego.

sowej. Punktem wyjścia powinna być wycena poprzez giełdy towarowe i/lub wycena na hubach gazowych. Odbiorca chroniony powinien być zaopatrywany w gaz ziemny w oparciu o cenę giełdową, która w przypadku zaistnienia potrzeby zostanie ograniczona administracyjnie poprzez wprowadzenie maksymalnej relacji ceny giełdowej do sprzedaży gazu ziemnego w ramach systemu świadczenia pomocy.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza modelu regulacyjnego, uplasowana w istniejących uwarunkowaniach rynkowych, wskazała kluczowe wady obecnego rozwiązania. Na jej podstawie autorzy zaproponowali parametry nowego modelu regulacyjnego w zakresie parametrów oceny poziomu bezpieczeństwa oraz jego wyceny. Kluczowe w zaproponowanym modelu są elementy rynkowej wyceny bezpieczeństwa oraz takie rozłożenie obowiązków pomiędzy państwa UE, aby zapewnić bodźce dla solidarności w tym zakresie.

Bibliografia

- Rozporządzenie 994/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające dyrektywę Rady 2004/67/WE (Dz. Urz. WE L 295 z 12.11.2010, s. 1).
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council *on the short term resilience of the European gas system. Preparedness for a possible disruption of supplies from the East during the fall and winter of 2014/2015*, COM (2014)654final.
- Commission staff working document, *Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU*, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council *on the short term resilience of the European gas system, Preparedness for a possible disruption of supplies from the East during the fall and winter of 2014/2015*, SWD(2014)325final.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (sygn. akt XVII AmE 66/11).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwowej górnictwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. 2012, 1190).
- Le Coq Ch., Paltsevab E., 2009, *Measuring the security of external energy supply in the European Union*, Energy Policy Volume 37, Issue 11, November 2009, Pages 4474–4481.
- Macintosh A., 2010, *Security of Europe's Gas Supply: EU Vulnerability*, CEPS Policy Brief, No 222/November 2010.
- Ruszel M., 2013, *Infrastrukturalne możliwości dywersyfikacji kierunków dostaw gazu ziemnego do Polski w perspektywie 2020*, Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej, Humanities and Social Science, vol. XVIII (3/2013), Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2013.

- Ruszel M., 2014, *Security in the natural gas supplies to the countries of the Visegrad Group*, International Multidisciplinary Scientific Conferences on Social Sciences & Arts, SGEM Conference on Political Sciences, Law, Finance, Economics & Tourism, 3–9 September 2014, Bulgaria (ISSN: 2367-5659), Conference Proceedings, Volume 1, Albena 2014.
- Umbach F., 2010, *Global energy security and the implications for the EU*, Energy Policy 38 (2010) 1229–1240.

A COMMON SYSTEM OF SECURITY OF NATURAL GAS SUPPLY IN THE EUROPEAN UNION. DE LEGE FERENDA PROPOSALS

Abstract

Historically, different market conditions of member states of the European Union led to the situation in which the security of supply was within the responsibility of EU members. The 2009 gas crisis resulted in the integration of national policies in this regard through the creation of a framework of common EU mechanisms in case of crisis. Regulation 994/2010 has only partly moved towards this aim. It indicated which elements of the system influence the security of supply. Additional regulatory measures should focus on further enhancement of some of the existing measures and enclose new parameters to the assessment of security level. The new model should be more focused on the wholesale market and the market assessment of security.

The purpose of this article is to diagnose market and legal conditions of security of supply in Poland and in the EU, and to propose a common new approach to security of supply and relevant actions in case of gas crisis in the European Union.

Key words: natural gas, crisis, security of supply, solidarity, EU gas market, wholesale market, regulation 994/2010