

Nowe prawo Unii Europejskiej a bezpieczeństwo energetyczne Polski

Po rosyjsko-ukraińskim kryzysie gazowym ze stycznia 2009 r., który spowodował odcięcie dostaw gazu do odbiorców w Europie Środkowej i na Bałkanach, Unia Europejska przyjęła w 2010 r. rozporządzenie mające zapobiegać negatywnym skutkom nagłego wystąpienia braków paliwa gazowego. Nowe prawo nakłada m.in. obowiązek modernizacji istniejących gazociągów, tak aby przesyłały surowiec w dwóch kierunkach oraz zakłada budowę nowych połączeń gazowych zgodnie z zatwierdzonymi przez UE planami. Przewiduje również określone reakcje w sytuacji ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, gdy pojawią się braki gazu w danym kraju lub regionie. Autorzy unijnej regulacji uznali, że to mechanizmy rynkowe mają zapewnić uzupełnienie potencjalnego deficytu surowca, jak i budowę nowych gazociągów. Taka logika kryje potencjalne ryzyko – nowe rurociągi muszą zarabiać na sobie i w związku z tym ich budowa nie zawsze jest opłacalna.

Unia Europejska przyjęła z końcem 2010 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE (zwane dalej w tekście rozporządzeniem 994/2010)¹. Nowy akt prawa ma stać się instrumentem wzmacniającym bezpieczeństwo energetyczne krajów unijnych, w szczególności państw Europy Środkowej i Bałkanów, które najczęściej odczuwały skutki odcinania dostaw gazu ze Wschodu.

Prace nad dokumentem rozpoczęły się w lipcu 2009 r. po kryzysie gazowym mię-

dzy Ukrainą a Rosją, który miał miejsce w styczniu 2009 r. Zapoczątkowało go odcięcie dostaw gazu na Ukrainę, co spowodowało odpowiedź Kijowa. Ukraina wstrzymała tranzyt gazu rosyjskiego do Europy i tym samym poszerzyła formę konfliktu z bilateralnego w wielonarodowy, wciągając do sporu Komisję Europejską i kilkanaście państw Unii. Taktyka obronna Kijowa okazała się skuteczna – nie dość, że naraziła Gazprom na wymierne straty finansowe związane z niemożnością przesłania gazu do odbiorców, to dodatkowo stracił na tym wizerunek Federacji Rosyjskiej. W wyniku kryzysu ucierpiało wiele krajów Europy Środkowej. Przez miesiąc ograniczone były

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE (Dz. Urz. UE L. 295/1 z 12.11.2010).

dostawy gazu m.in. do Polski, Słowacji, Czech i Węgier. W niektórych z wymienionych państw wstrzymanie dostaw było bardzo dokuczliwe, np. w Bułgarii przestano ogrzewać domy, szkoły i urzędy.

Wstrzymanie dostaw gazu ze Wschodu na skutek konfliktu rosyjsko-ukraińskiego wpłynęło na zmianę postawy

wielu krajów Wspólnoty i uruchomiło działania mające na celu ograniczenie w przyszłości tego typu problemów.

GDZIE TKWI PRZYCZYNA PROBLEMÓW Z DOSTAWAMI GAZU?

System przesyłowy gazu krajów środkowoeuropejskich i Bałkanów, wła-

Mapa 1. Rurociągi transportujące gaz ze Wschodu dla „nowych krajów” Unii Europejskiej.



Źródło: Opracowanie BBN.

ściwie w niewiele zmienionym kształcie korzysta z gazociągów wybudowanych przed ok. 40 laty, gdy istniała Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). Kraje zrzeszone w tej konkurencyjnej wobec Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) organizacji kupowały gaz w Związku Radzieckim i otrzymywały paliwo z centralnych gazociągów przesyłowych.

Z tego powodu wybudowano magistrale gazowe łączące syberyjskie złoża gazu z poszczególnymi republikami dawnego ZSRR i prawie wszystkimi europejskimi państwami tzw. bloku socjalistycznego. Powstał system transportowy o położeniu równoleżnikowym, umożliwiający tłoczenie surowca ze Wschodu na Zachód. Po upadku dwubiegunowego świata, gaz z Federacji Rosyjskiej, nadal docierał rozbudowanym systemem gazociągowym przebiegającym przez Ukrainę, gdzie znajdują się odnogi transportujące surowiec do kolejnych odbiorców: Czech, Słowacji, Polski, Rumunii, Bułgarii, na Węgry, do wschodniej części Niemiec, a wcześniej dawnej Niemieckiej Republiki Demokratycznej (kraje nadbałtyckie także są uzależnione od dostaw z Rosji). W czasie ostatnich 20 lat w krajach Europy Środkowej nie zbudowano portów do odbioru gazu skroplonego ani nowych rurociągów o dużej

przepustowości, umożliwiających zakup surowca od innego niż Federacja Rosyjska producenta. Jedynie Czechy, Słowacja i w ograniczony sposób Węgry mogą kupować znaczące ilości surowca z Zachodu. Z tej perspektywy widać, że odziedziczony po okresie komunistycznym system rurociągów gazowych determinuje kierunek dostaw i tym samym utrzymuje wysoki poziom uzależnienia „nowych krajów” UE od dostaw gazu z Rosji².

Zupełnie odmienną koncepcję budowy systemu gazowego przyjęły przed wieloma laty kraje „starej” Unii Europejskiej. Większość tych państw konsekwentnie planowała swoje systemy gazociągów przesyłowych tak, aby kupować surowiec od co najmniej kilku różnych producentów. Wychodzono bowiem z założenia, że do obowiązków każdego z państw należy zapewnienie sobie dostaw potrzebnych surowców. Narodowe koncerny energetyczne budowały własne sieci rurociągów, uwzględniając rządowy postulat dywersyfikacji źródeł dostaw. Gdy ponad 30 lat temu odkryto bogate złoża surowca na Morzu Północnym i na arktycznych wodach należących do Norwegii, nastąpił wielki wzrost liczby inwestycji. Na morskim dnie ułożono kilkanaście rurociągów dostarczających gaz do Danii, Republiki Federalnej Niemiec, Belgii, Holandii,

² Poziom uzależnienia od dostaw gazu ze Wschodu:

Bułgaria – 96 proc.

Czechy – 78 proc.

Litwa – 97,4 proc.

Łotwa – 100 proc.

Słowacja – 96,4 proc.

Węgry – 71 proc.

Rumunia – 15 proc. (85 proc. to wydobycie własne).

Wyliczenia własne na podstawie: *BP Statistical Review of World Energy*, June 2010.

Włoch i Wielkiej Brytanii. Jednocześnie zbudowano nowe gazociągi na dnie Morza Śródziemnego umożliwiające import surowca z północnych wybrzeży Afryki (Algieria). Kolejna rewolucja miała związek z upowszechnieniem technologii Liquefied Natural Gas (LNG)³. Budowa terminali regazyfikacyjnych umożliwiła sprowadzanie surowca drogą morską od nowych producentów, przede wszystkim z Afryki i z Bliskiego Wschodu. LNG w dużych ilościach zaczęła importować m.in. Hiszpania, a także Wielka Brytania, Francja i Włochy.

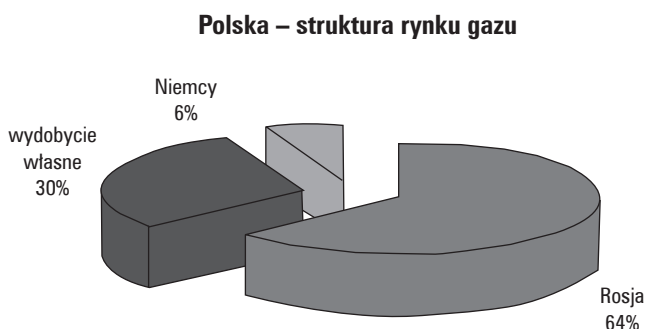
W handlu gazem zasady wolnego rynku miały bezpośredni wpływ na różnorodność źródeł i szlaków dostaw surowca (dywersyfikacja), co wzmacnia bezpieczeństwo energetyczne. Odbiorcy mają bowiem możliwość zastąpienia surowca od jednego wytwórcy zwiększonym importem od innego producenta. Pozwala to skutecznie negocjować warunki kontraktów, a producent surowca nigdy nie wie, czy kupujący nie wycofa

się z negocjacji i nie kupi surowca z innego kierunku.

Porównując te dwa opisane wyżej modele można zauważyć, że polski rynek dostaw gazu jest znacznie bliższy strukturze dominującej w krajach dawniej RWPG. Polska sprowadza gaz w przeważającej ilości ze Wschodu, a to, co odróżnia nas od większości sąsiadów, to produkcja własna sięgająca ok. 1/3 zapotrzebowania.

Jedyne połączenie gazowe z Niemcami, choć umożliwia ograniczone zróżnicowanie kierunków dostaw (import tym szlakiem jest niewielki), to jednak nie dywersyfikuje źródeł dostaw gazu. Z Niemiec do Polski płynie bowiem rosyjski gaz słany przez Ukrainę, Słowację i Czechy. Tak ukształtowana geografia gazociągów uzależnia nasz kraj i inne środkowoeuropejskie państwa od dostaw z jednego kierunku i tym samym umożliwia rosyjskiemu Gazpromowi utrzymanie dominującej pozycji.

Wykres 1. Polski rynek gazu⁴

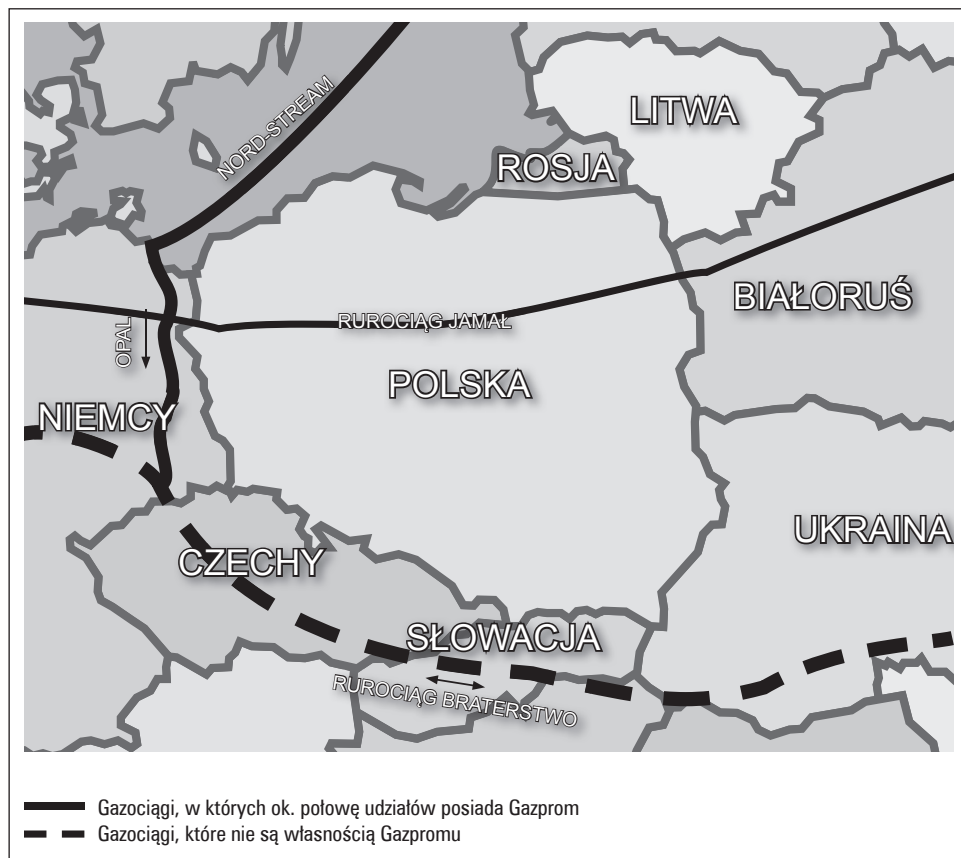


Źródło: Opracowanie własne na podstawie *BP Statistical Review of World Energy*, June 2010.

³ LNG – gaz ziemny w postaci ciekłej o temp. poniżej -162°C (temperatura wrzenia metanu, głównego składnika LNG). Podczas skraplania objętość redukuje się 630 razy.

⁴ Trzeba nadmienić, że uzależnienie od dostaw ze Wschodu jest wyższe, niż wskazuje wyliczenie, bowiem surowiec sprowadzany z Niemiec jest gazem rosyjskim, sprzedawanym Polsce przez nirosyjskiego pośrednika.

Mapa 2. Kierunki dostaw gazu do Polski



Źródło: Opracowanie BBN.

Ta specyfika dotyczy większości „nowych” państw UE. Kraje te wraz z **Austrią importują z Rosji rocznie ok. 42,2**

mld m³ gazu, czyli ponad 1/3 całej sprzedaży Gazpromu do UE⁵. Państwa regionu odbierają surowiec z gazociągu „Brater-

⁵ *Sq to:*

- Austria – 5,8 mld m³,
- Bułgaria – 3,1 mld m³,
- Czechy – 6,6 mld m³,
- Polska – ok. 9,0 mld m³ (wraz z gazem kontraktu z RUE),
- Rumunia – 3,5 mld m³,
- Słowacja – 5,6 mld m³,
- Węgry – 8,9 mld m³.

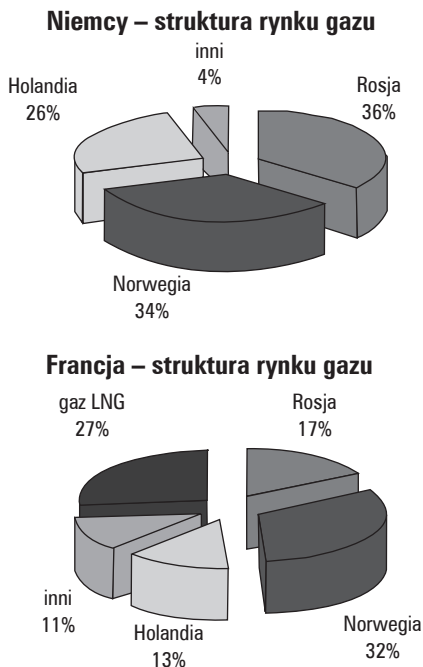
Wszystkie dane w: *BP Statistical Review of World Energy*, June 2009, za: http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/2009_downloads/statistical_review_of_world_energy_full_report_2009.pdf

stwo” (biegnącego przez Ukrainę) i w niewielkiej części z gazociągu „Jamal”⁶.

Tak więc istnieje widoczna zależność pomiędzy liczbą gazociągów, ich położeniem geograficznym, pozwalającym na kupno gazu od różnych dostawców a poziomem dywersyfikacji dostaw do poszczególnych krajów.

Odwołując się do przykładów, można wskazać na istotne różnice pomiędzy krajami położonymi na zachód i na wschód od Łaby. Rynek niemiecki jest

Wykres 2. Modelowa dywersyfikacja dostaw gazu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *BP Statistical Review of World Energy*, June 2010.

zdywersyfikowany w sposób optymalny. Rosja dostarcza ok. 36 proc. gazu, Norwegia – 34 proc., zaś 30 proc. przypada na Holandię i innych mniejszych producentów. We Francji najwięcej gazu sprzedaje Norwegia (32 proc.), kolejne miejsce zajmuje surowiec od kilku dostawców odbierany poprzez terminale LNG (27 proc.), zaś dostawy z Federacji Rosyjskiej wynoszą ok. 17 proc. francuskiego zapotrzebowania. Z kolei Hiszpania zbudowała bezpieczeństwo energetyczne w zakresie dostaw gazu ziemnego korzystając z terminali LNG i kontraktów z wieloma afrykańskimi i bliskowschodnimi producentami gazu skroplonego.

UNIJNE ROZPORZĄDZENIE SOS (SECURITY OF SUPPLY)

Spośród wszystkich państw UE, kraje środkowej Europy i Bałkanów są najbardziej narażone na potencjalne przerwy w dostawach gazu. Z tej perspektywy można zauważyć, że państwa tych regionów mogą być głównymi beneficjentami obowiązującego od listopada 2010 r. wspólnotowego rozporządzenia nr 994/2010 dotyczącego bezpieczeństwa dostaw gazu (angielska nazwa „*Security of Supply*” i jej akronim SOS przywołuje dość oczywiste skojarzenie – z sygnałem w alfabecie Morse’a oznaczającym wołanie o pomoc). Dokument wskazuje na polityczną wolę zaradzenia istniejącemu problemowi przez Unię. Tworzy też instrumenty, mające ograniczać skutki przerw w do-

⁶ Z wymienionych krajów jedynie Polska odbiera ok. 1/3 swoich dostaw rosyjskiego gazu (ok. 2,88 mld m³) z rurociągu jamalskiego. Pozostałą część (ok. 7 mld m³ rocznie) Gazprom realizuje przez Ukrainę i Białoruś. Polska najwięcej gazu odbiera w Drozdowiczach, położonych na granicy polsko-ukraińskiej i w Wysokoje na granicy z Białorusią.

stawach w przyszłości. Na podkreślenie zasługuje fakt, że unijne rozporządzenia, w odróżnieniu od dyrektyw stają się prawem obowiązującym wszystkie kraje UE natychmiast po ich uchwaleniu i mają pierwszeństwo przed aktami prawa krajowego.

Rozporządzenie nr 994/2010 określa trzy podstawowe stany kryzysowe⁷. Pierwszy to stan wczesnego ostrzeżenia – ogłaszany, gdy pojawiają się wiarygodne informacje wskazujące na możliwość wystąpienia zdarzenia utrudniającego zachowanie niezakłóconych dostaw gazu.

Drugi to stan alarmowy – ogłaszany wówczas, gdy wystąpi zakłócenie w dostawach lub nadzwyczajnie wysokie zapotrzebowanie na gaz związane np. z bardzo niskimi temperaturami. Ten stan jest ogłaszany, gdy możliwe jest uzupełnienie brakującego surowca normalnymi mechanizmami rynkowymi. Innymi słowy, zakłada się, że koncerny energetyczne i spółki pośredniczące w handlu gazem będą gotowe sprzedać swoje nadwyżki surowca w miejscu, gdzie wystąpiły braki.

Trzecim i ostatnim jest stan nadzwyczajny. Jego ogłoszenie umożliwia zastosowanie dodatkowo tzw. nierynkowych mechanizmów dostaw gazu. Wykorzystanie tej możliwości musi być jednak poprzedzone użyciem instrumentów przewidzianych w poprzednich dwóch stanach i widocznym brakiem poprawy dostaw. Wówczas państwa UE

mają obowiązek zagwarantować możliwość korzystania z transgranicznych rurociągów przesyłowych, jeśli jest to możliwe pod względem technicznym. Dodatkowo załącznik nr III do rozporządzenia 994/2010 zawiera listę potencjalnych instrumentów możliwych do użycia przy ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego, takich jak: wykorzystanie rezerw strategicznych gazów, zwiększenie produkcji surowca z własnych złóż i uruchomienie rezerw gazów z magazynów. Jednocześnie mają zostać wdrożone mechanizmy ograniczające zapotrzebowanie na paliwo gazowe, m.in. zamiana paliwa i produkcja energii elektrycznej z innych niż gaz nośników energii.

Komisja Europejska może ogłosić stan nadzwyczajny na wniosek jednego z państw członkowskich, zaś w przypadku wniosku złożonego przez dwa kraje Unii, KE jest zobowiązana ogłosić stan nadzwyczajny w Unii lub w regionie⁸. Trzeba podkreślić, że te zapisy są korzystne dla Polski i innych krajów Europy Środkowej i Bałkanów. Propozycja zapisana w projekcie rozporządzenia przesłanego do Parlamentu Europejskiego uzależniała możliwość ogłoszenia stanu nadzwyczajnego od utraty co najmniej 10 proc. dziennych dostaw gazu, liczonych dla wszystkich krajów unijnych. W praktyce nie można byłoby ogłosić stanu nadzwyczajnego, jeśli zostałyby wstrzymane dostawy np. rurociągiem jamalskim lub niektórymi odgałęzieniami systemu rurociągowego „Braterstwo” transportującego paliwo gazowe przez Ukrainę.

⁷ Rozporządzenie PE i RUE nr 994/2010, art. 10 ust. 3 pkt a.

⁸ *Ibidem*, art. 11 ust. 1.

Przesłanie gazu w sytuacji kryzysowej do kraju dotkniętego brakami jest możliwe, gdy istnieją gazociągi. Dlatego unijne rozporządzenie nr 994/2010 nakazuje opracowanie planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. Każdy z krajów jest zobowiązany do przygotowania ww. planów we własnym zakresie. Dodatkowo plany krajowe mają zostać skonsultowane z sąsiednimi państwami i krajami, które utworzą tzw. grupy regionalne. Jeśli konsultacje ujawnią rozbieżność stanowisk pomiędzy sąsiadującymi ze sobą państwami lub grupami regionalnymi, wówczas Komisja Europejska może wystąpić w roli arbitra, a także zalecić sporządzenie planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnych dla grup regionalnych⁹. Rozporządzenie nr 994/2010 w załączniku nr IV zamieszcza listę regionów, choć jak wynika z lektury dokumentu zaproponowane składy grup nie są ostateczne. Załącznik wskazuje m.in. następujące grupy regionalne:

- Polska wraz z krajami nadbałtyckimi;
- Polska i Niemcy;
- Niemcy, Czechy i Słowacja;
- Niemcy, Francja, kraje Beneluksu.

Rozporządzenie 994/2010 podaje, że plany zapobiegawcze i nadzwyczajne mają zostać przyjęte do grudnia 2012 r.

Rozporządzenie nr 994/2010 nakłada obowiązek modernizacji istniejącej infrastruktury (połączenia międzysystemowe, magazyny gazu, morskie terminale LNG) lub rozbudowy nowej, aby w przypadku np. wyłączenia największego

gazociągu dostarczającego surowiec do danego kraju lub regionu, kolejne posiadały zdolność dostarczenia niezbędnej ilości surowca dla zaspokojenia zapotrzebowania w miejscu dotkniętym deficytem. W tym celu został wprowadzany tzw. standard N-1¹⁰. W praktyce ma on umożliwić obliczenie, ile w danym kraju będzie brakowało mocy przesyłowych do skompensowania potencjalnego ubytku. Będzie to służyło oszacowaniu niezbędnych inwestycji. Odnosząc się do przykładu polskiego można założyć, że wolne moce terminala LNG w Świnoujściu powinny zostać wliczone do skompensowania deficytu związanego z potencjalnym wyłączeniem rurociągu, którym sprowadzana jest największa ilość gazu.

SKUTECZNY INSTRUMENT?

Dla krajów Środkowej Europy i Bałkanów duże znaczenie ma zapisany w rozporządzeniu nr 994/2010 nakaz modernizacji istniejących rurociągów przesyłowych, tak aby gaz można było przesyłać w dwóch kierunkach. Państwa te odbierają surowiec z największego na świecie systemu przesyłowego „Braterstwo” (z Rosji przez Ukrainę i dalej do Polski, Słowacji, Czech, Rumunii, Bułgarii i Węgier). Polska dodatkowo odbiera gaz z rurociągu jamalskiego (biegnie z Rosji przez Białoruś i Polskę do Niemiec). Z wyjątkiem zmodernizowanych ostatnio odcinków „Braterstwa” położonych w Czechach i na Słowacji, rurociągi te mogą tłoczyć surowiec wyłącznie w jednym kierunku – ze wschodu na zachód.

⁹ *Ibidem*, art. 4 ust. 1 pkt a, b, ust. 2, ust. 3, ust. 7.

¹⁰ *Ibidem*, art. 6 ust. 1.

Dla Polski, uwzględniając geografie rurociągów przesyłowych, w sytuacji wstrzymania dostaw z kierunku wschodniego, najbardziej pożądanym byłoby uzyskanie tzw. rewersu na rurociągu jamalskim. Choć istnieje duże prawdopodobieństwo, że taka modernizacja zostanie przeprowadzona, to rozporządzenie nr 994/2010 przewiduje możliwość odstępstwa od tej reguły. Ten zapis łączy się z innymi, szerszymi regulacjami wspólnotowymi dotyczącymi rynku gazowego. Ustalenia Trzeciego Pakietu Energetycznego przyjęte przez Unię Europejską zostały złagodzone w stosunku do pierwotnych propozycji i obecnie nie nakazują w rygorystyczny sposób wydzielenia niezależnego operatora systemu przesyłowego z aktywów, jakie posiadają koncerny gazowe¹¹. W myśl pierwotnej koncepcji operator sieci przesyłowej miał być niezależny, a jego jedynym źródłem utrzymania miały być opłaty za przesył surowca. Wówczas każdy z operatorów byłby zainteresowany, aby gazociąg funkcjonował jak autostrada – wszyscy mogą z niej skorzystać po uiszczeniu opłaty przed wjazdem na drogę, a im więcej klientów tym większe przychody operatora. Wychodzono bowiem ze słusznego założenia, że gdy koncern energetyczny sprzedający gaz do klientów jest także

właścicielem rurociągu przesyłowego, wówczas może nie być zainteresowany udostępnianiem wolnych mocy przesyłowych konkurencji.

W trakcie prac nad Trzecim Pakietem Energetycznym ta koncepcja została zrealizowana połowicznie. W wyniku kompromisu powstało prawo, które zezwala na istnienie połączonego operatora systemu i dystrybucji. W praktyce oznacza to, że koncerny energetyczne działające na terenie UE (które wydobywają paliwo gazowe, transportują je swoimi gazociągami oraz sprzedają je klientom przemysłowym i indywidualnym) nie zostały zmuszone do pozbycia się gazociągów przesyłowych¹². Mogą je nadal posiadać po spełnieniu wymogów mających gwarantować niezależność operatora przesyłowego od reszty koncernu.

Patrząc z tej perspektywy można przypuszczać, że unijne prawo zezwala zarówno na utrzymanie funkcji operatorskiej nad polskim odcinkiem gazociągu jamalskiego przez niezależnego operatora, jakim jest przedsiębiorstwo OGP Gaz-System (co umożliwia wprowadzenie tzw. rewersu na jamalskim gazociągu), jak i przez EuRoPol Gaz (wydzieloną spółkę zintegrowanych poziomem koncernów energetycznych, jaki-

¹¹ Akty prawne wprowadzające Trzeci Pakiet Energetyczny na rynku gazu to:

– Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z 13 lipca 2010 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca Dyrektywę 2003/55/WE, (Dz. Urz. UE L. 211/94 z 14 sierpnia 2009 r.);
– Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1775/2005, (Dz. Urz. UE L. 211/36 z 14 sierpnia 2009 r.).

¹² W stosunku do pierwotnego projektu przyjęto rozwiązanie kompromisowe – projekt obowiązkowego pozbycia się gazociągów przesyłowych nie wszedł w życie na skutek bardzo silnego oporu francuskich i niemieckich koncernów energetycznych. Nie bez znaczenia był też opór Gazpromu, który przez spółki zależne, jest współwłaścicielem wielu gazociągów przesyłowych w Unii Europejskiej.

mi są Gazprom i PGNiG SA), co mogłoby zablokować dostęp stronom trzecim do gazociągu. Tak może się stać, gdy właściciel udowodni, że rurociąg pomimo zastosowania odstępstwa od zasady TPA (Third Party Access, czyli tzw. dostęp strony trzeciej) zwiększa konkurencję, bezpieczeństwo dostaw i możliwości przesyłowe oraz nie ma szkodliwego wpływu na funkcjonowanie rynku wewnętrznego¹³. Z pewnością przyjęcie drugiego rozwiązania jest mniej prawdopodobne, jednak nie można go wykluczyć.

Kolejny mechanizm zapisany w rozporządzeniu nr 994/2010 wskazuje na konieczność rozbudowy gazowych połączeń międzysystemowych, umożliwiających przesłanie surowca w sytuacji kryzysowej. Czytając unijny akt prawa, można odnieść wrażenie, że to wolny rynek oraz mechanizmy podaży i popytu mają za zadanie zniwelowanie ewentualnych braków surowca. Tym samym największy nacisk położono na stworzenie takich warunków, aby koncerny energetyczne lub spółki handlujące surowcem, w sytuacji kryzysowej były zainteresowane dostarczeniem surowca tam, gdzie pojawi się nagły wzrost popytu. W celu uzyskania technicznej możliwości sprowadzenia gazu niezbędne jest wybudowanie nowych lub modernizacja istniejących gazociągów. Inwestycje te będą zatwierdzane w planach zapobiegania sytuacjom nad-

zwyczajnym. Inwestycje mają zostać wykonane przez spółki pełniące funkcję operatora systemu przesyłowego.

Nie jest wykluczone, że to założenie jest najsłabszym elementem przyjętej regulacji. Spółki prawa handlowego funkcjonują w otoczeniu rynkowym, a każda inwestycja jest poprzedzona analizami uwzględniającymi jej koszty, jak i prognozowane przychody z inwestycji i wysokość potencjalnych zysków. Z reguły przyjmuje się założenie, że inwestycja jest opłacalna, jeżeli operator wykorzysta co najmniej 55–60 proc. możliwości transportowych gazociągu do prowadzenia działalności gospodarczej. Warto nadmienić, że każdy właściciel połączenia, w celu maksymalizacji przychodów w naturalny sposób będzie dążył do uzyskania kontraktów przesyłowych, gwarantujących jak najpełniejsze wykorzystanie posiadanej infrastruktury. Z tej perspektywy istnieje duże prawdopodobieństwo, że wolne moce przesyłowe poszczególnych gazociągów, potrzebne w sytuacjach kryzysowych, będą stosunkowo niewielkie.

Problem ten ilustrują poniższe przykłady. Bułgaria zużywa ok. 2,6 mld m³ gazu rocznie i potrzebny surowiec kupuje od Gazpromu¹⁴ z rurociągu transgranicznego biegnącego wzdłuż wybrzeża Morza Czarnego do Turcji¹⁵. Nie posiada przy tym znaczących połączeń z innymi krajami pozwalających na kupno

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2010 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej Dyrektywę nr 2003/55/WE, art. 36.

¹⁴ Za: *BP Statistical Review of World Energy*, June 2010, [W]: http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAG-ING/local_assets/2010_downloads/statistical_review_of_world_energy_full_report_2010.pdf

¹⁵ Za: http://www.gie.eu.com/maps_data/downloads/GTE_OP_150.pdf

surowca z innego kierunku. Jest prawdopodobne, że trudno będzie znaleźć ekonomiczne uzasadnienie budowania nowych połączeń, umożliwiających transport ponad 2 mld m³ gazu rocznie, skoro w sytuacji niezakłóconych dostaw połączenia te byłyby wykorzystywane w niewielkim stopniu.

Rozporządzenie nr 994/2010 sugeruje konieczność budowy połączeń gazowych pomiędzy Polską, Litwą i pozostałymi państwami nadbałtyckimi (propozycja stworzenia grupy regionalnej złożonej z Polski, Litwy, Łotwy i Estonii). Ta propozycja jest uzasadniona, kraje nadbałtyckie nie posiadają żadnych połączeń gazowych z pozostałymi państwami Unii, zaś jedynym dostawcą gazu jest Federacja Rosyjska. O ile budowa krótkiego połączenia pomiędzy Polską a Litwą nie byłaby kosztowna, o tyle dużych nakładów finansowych wymaga rozbudowa polskiej sieci w województwach warmińsko-mazurskim i podlaskim. Istnieje uzasadniona obawa, że zyski z potencjalnego przesyłu gazu na Litwę mogą być znacząco niższe niż koszty poniesione na budowę gazociągów w Polsce. Co za tym idzie, sfinansowanie takiej inwestycji przez spółkę prawa handlowego kierującą się zasadami rynkowymi może okazać się trudne lub niemożliwe do przeprowadzenia. W przyszłości takie inwestycje ma koordynować Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki UE (ACER)¹⁶, która jest dopiero w trakcie planowania i budowy. Trudno też obecnie przewidzieć, czy Agencja będzie mogła udzielić wystarczającego wsparcia

finansowego takim projektom jak połączenie gazowe Polska-Litwa.

Nowe połączenia międzysystemowe będą powstawać zgodnie m.in. z planami zapobiegawczymi i planami na wypadek nadzwyczajny, przyjmowanymi na szczeblu krajowym i krajów sąsiednich, jak i na poziomie regionów. W praktyce będzie się to odbywać w następujący sposób: kraje mają nawzajem konsultować swoje plany i jeśli pojawiają się różnice w tych koncepcjach, wówczas głos rozstrzygający będzie miała KE. Komisja będzie też mieć wpływ na plany regionalne. Można zatem przyjąć, że plany zadecydują o konkretnych lokalizacjach nowych połączeń gazociągów pomiędzy poszczególnymi krajami. Istnieje prawdopodobieństwo, że mogą pojawić się istotne różnice pomiędzy poszczególnymi krajami sąsiadującymi co do umiejscowienia nowych połączeń.

Chcąc to zagadnienie omówić na konkretnym przykładzie spróbujemy przeanalizować polskie uwarunkowania. Polska kupuje większość gazu od Rosji, a największa część dostaw realizowana jest przez punkt zdawczo-odbiorczy na granicy z Ukrainą (Drozdowicze) i z dwóch miejsc krajowego odcinka rurociągu jamalskiego (Włocławek, Lwówek). Dodatkowo, za trzy lata zostanie oddany do użytku terminal na gaz skroplony w Świnoujściu. Prawdopodobnie, część surowca sprowadzanego drogą morską mogłaby trafić na eksport. Z tej perspektywy można przypuszczać, że oprócz uzy-

¹⁶ Agency for Cooperation of Energy Regulators, za: http://www.energy-regulator.eu/portal/page/portal/ACER_HOME/The_Agency

skania rewersu na rurociągu jamalskim (umożliwi import z Niemiec) i rozbudowy istniejącego połączenia z RFN na Dolnym Śląsku (Lasów), korzystne byłoby uzyskanie połączeń pozwalających na przesłanie gazu z terminalu LNG do potencjalnych odbiorców (np. Dania, Czechy i Słowacja). Biorąc zaś pod uwagę traktowanie przez stronę polską priorytetowo dywersyfikacji źródeł i szlaków dostaw gazu („Polityka energetyczna Polski do 2030 r.”¹⁷) jako elementu wzmacniającego bezpieczeństwo energetyczne państwa, można sądzić, że logicznym rozwinięciem tej koncepcji powinna być budowa połączeń gazowych z Niemcami, które umożliwią sprowadzenie z tego kierunku surowca od producentów innych niż rosyjski Gazprom (we wschodnich landach Niemiec znaczącym dostawcą surowca jest rosyjski Gazprom, poprzez sieć przesyłową koncernu Verbundnetz Gas AG (VNG), którego rosyjski koncern jest znaczącym udziałowcem¹⁸).

Można zakładać, że odmienne priorytety w stosunku do Polski mogą zawierać projekty niemieckich planów. Próbując prognozować plany zachodniego

sąsiada Polski nie można pomijać istniejących i realizowanych projektów infrastruktury gazowej za naszą zachodnią granicą. Na dnie Morza Bałtyckiego układana jest pierwsza nitka gazociągu Nord Stream, który umożliwi przesył surowca z Rosji do Niemiec. Wzdłuż linii rzeki Odry budowana jest naziemna odnoga gazociągu (Opal), która umożliwi przesył ok. 35 mld m³ gazu rocznie w kierunku południowych Niemiec, Czech, Słowacji i Węgier. Jednak choć Niemcy budują nowe gazociągi, to możliwość sprzedaży surowca krajom dawnej Europy Wschodniej i Południowej jest bardzo ograniczona. Brakuje krótkich gazociągów pomiędzy państwami. Istnieje zatem prawdopodobieństwo, że z niemieckiego punktu widzenia optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do wspólnych planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnych propozycji nowych połączeń, umożliwiających dystrybucję surowca gazociągów Nord Stream i Opal do krajów ościennych. Z tej perspektywy trudno nie zauważyć sensu zawartego w stwierdzeniu członka zarządu konsorcjum Nord Stream AG, że „nowe interkonektory gazowe (w Eu-

¹⁷ Za: *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.*, Działanie 3.1.1.2 Gaz, s. 12, [w:] <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf>

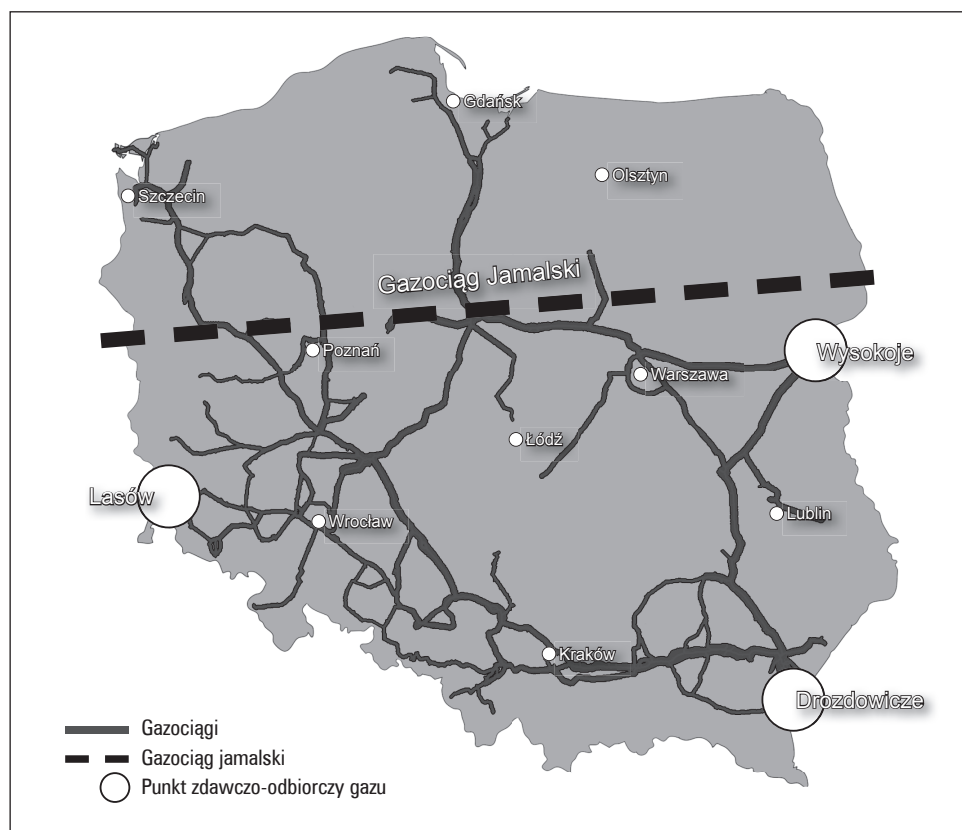
¹⁸ W styczniu 2010 r. zostało zaakceptowane przejęcie przez Gazprom 5,26 proc. udziałów VNG dotychczas należących do francuskiego koncernu GdF. Tym samym Gazprom zwiększył swoje udziały we wschodnoniemieckim koncernie gazowym do 10,52 proc. udziałów. Ta transakcja powoduje, że Gazprom wraz z blisko z nim współpracującym niemieckim koncernem Wintershall (spółka córka BASF), uzyskały pakiet blokujący w spółce. Rosyjski koncern może wykorzystywać VNG jako „platformę” do sprzedaży gazu z Nord Stream w Niemczech i środkowej Europie. Obecnie gaz sprowadzany do Polski poprzez połączenie z Niemcami w Lasowie (Dolny Śląsk) jest wyłącznie gazem rosyjskim. Pomimo że teoretycznie jest możliwe przesłanie siecią należącą do VNG gazu od innego producenta (np. z Norwegii), to jednak wszystkie przetargi na import gazu do Polski (tzw. procedura „Open Season”) wygrywał VNG będący właścicielem sieci i dostarcza gaz pochodzenia rosyjskiego. Trzeba nadmienić, że w związku z marżą pośrednika, rosyjski gaz sprowadzany z Niemiec jest droższy od gazu kupowanego przez przedsiębiorstwo PGNiG SA bezpośrednio od Gazpromu. Za: *Zacieśnienie współpracy Gazpromu i francuskiego GdF*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 7 (125) z 17 lutego 2010 r., [w:] <http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/tnw125.pdf>

ropie Środkowej) są ważne, aby gaz z Nord Stream mógł dotrzeć tam, gdzie pojawi się na niego zapotrzebowani¹⁹.

Rozporządzenie nr 944/2010 zawiera w załączniku nr IV listę grup regionalnych, które powinny tworzyć wspólne plany zapobiegawcze i nadzwyczajne na wypadek przerwy w dostawach gazu. Choć (jak podkreślają analitycy, a także jest zapisane w dokumencie) wymienione grupy regionalne nie są ostateczne

i możliwe jest wprowadzenie zmian, to jednak załączona lista była tworzona w procesie konsultacji i jest w pewnej mierze reprezentatywna dla oczekiwań jednych, jak i dążeń innych uczestników procesu legislacyjnego. Z tej perspektywy można odczytać koncepcję, w której to Niemcy stają się kluczowym państwem dla bezpieczeństwa energetycznego Unii. Niemcy bowiem mają tworzyć pierwszą grupę regionalną z Francją, Belgią, Holandią i Luksem-

Mapa 3. Istniejące i planowane szlaki dostaw gazu z Rosji do Niemiec i innych krajów UE.



Źródło: Opracowanie BBN.

¹⁹ Wypowiedź Sebastiana Sassa, szefa Przedstawicielstwa przy Unii Europejskiej Konsorcjum Nord Stream AG, z oficjalnej prezentacji, która miała miejsce w Warszawie, 23 lutego 2010 r. podczas Międzynarodowej Konferencji III Central European Gas Summit.

burgiem, drugą z Polską, zaś trzecią z Czechami i Słowacją. Taka konfiguracja grup odzwierciedla realną przewagę Niemiec pod względem infrastrukturalnym – państwo to ma najlepiej rozwinięty system gazowy spośród wszystkich krajów Unii, posiada największą liczbę połączeń z różnymi producentami gazu i tzw. „wejść” do systemu oraz jest dysponentem największych magazynów gazu ziemnego w UE. Przytoczona powyżej interpretacja jest prawdziwa, jednak można także wysnuć kolejne hipotezy dotyczące opisanej wyżej struktury grup regionalnych. Jedna z nich pozwala zauważyć bezpośredni związek pomiędzy potencjalnym utworzeniem w Niemczech centrum dystrybucyjnego i zaopatrzeniowego paliwa gazowego dla krajów UE, a wzrostem politycznego znaczenia Berlina. Istnieje prawdopodobieństwo, że w sposób pośredni taka konfiguracja przyszłego systemu dystrybucji paliwa gazowego może wzmocnić pozycję polityczną niektórych państw-dostawców surowca do niemieckiego węzła gazowego.

Kolejna hipoteza pozwala zauważyć związek pomiędzy potencjalnym utworzeniem takiego centrum w Niemczech, a zwiększonymi przychodami zarówno spółek zarządzających rurociągami przesyłowymi, jak i koncernów pośredniczących w handlu gazem.

Warto nadmienić, że załącznik nr IV do rozporządzenia nr 994/2010 wskazujący potencjalne regiony gazowe nie wymienia konkurencyjnych węzłów lub regionów gazowych wobec niemieckiego centrum dystrybucyjnego. Pomija istniejące regionalne grupy gazowe, wśród których jedną tworzy Polska wraz z Czechami, Słowacją, Węgrami, Austrią, Słowenią, Włochami i Grecją (Grupa South-South-East), zaś osobną grupę tworzą Niemcy wraz z Holandią, Danią i Szwecją (Grupa North)²⁰.

Dodatkowo, propozycje tzw. grup regionalnych zapisane w załączniku do rozporządzenia nr 994/2010 pomijają przedstawioną z końcem 2008 r. w Drugim Strategicznym Przeglądzie Energetycznym koncepcję budowy połączeń na osi północ-południe w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej (m.in. kraje Grupy Wyszehradzkiej)²¹. Rozwinięcie tej koncepcji można odnaleźć w przedstawionym na początku 2009 r. projekcie budowy środkowoeuropejskiego trójkąta gazowego. Północny jego szczyt tworzy budowany terminal do odbioru gazu skroplonego w Świnoujściu (Polska), południowy – projektowany terminal LNG KRK (Chorwacja), zaś wschodni – proponowany gazociąg Nabucco doprowadzający surowiec w okolicy Wiednia (Austria) lub znajdujący się w trakcie prac studialnych projekt

²⁰ Za: ERGEG Conclusions Paper, *Roadmap for a Competitive Single Gas Market in Europe* Ref: E06-GMI-02-03, 28 marca 2006 r. [w:] http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_CONSULT/CLOSED%20PUBLIC%20CONSULTATIONS/GAS/Roadmap%20to%20competitive%20markets/CD/E05-PC-06-22_ERGEG_SingleGasMkt_Conclusions_2006-03-28.pdf

²¹ Za: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Drugi Strategiczny Przegląd Sytuacji Energetycznej. Plan Działania dotyczący Bezpieczeństwa Energetycznego i Solidarności Energetycznej UE*, Bruksela, 13 listopada 2008 r. Kom(2008) 781 wersja ostateczna, [w:] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0781:FIN:PL:PDF>

Mapa 4. Regiony gazowe. Rozporządzenie nr 994/2010.

Źródło: Opracowanie BBN.

AGRI (Azerbaijan-Georgia-Romania Interconnector) zakładający m.in. budowę w Gruzji instalacji skraplającej gaz ze złóż Morza Kaspijskiego należących do Azerbejdżanu, terminalu regazyfikacyjnego w Rumunii oraz połączenia międzysystemowego Rumunia–Węgry²².

W odróżnieniu od niemieckiego centrum dystrybucji gazu, środkowoeuropejski trójkąt, umożliwiłby sprowadzanie paliwa gazowego od innych dostawców niż rosyjski Gazprom, który zdominował większość rynków państw Europy Środkowej. Utworzenie trójkąta wymaga

²² Za: V. Socor *AGRI: First Ever LNG Project in the Black Sea*, [w:] Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor Volume: 7 Issue: 74, 16 kwietnia 2010 r., [http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=36278&tx_ttnews\[backPid\]=27&cHash=26995537e4](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=36278&tx_ttnews[backPid]=27&cHash=26995537e4)

budowy połączeń gazowych pomiędzy opisanymi powyżej szlakami transportowymi i z tej perspektywy logicznym byłoby utworzenie regionu gazowego składającego się z potencjalnych odbiorców. Trzeba pamiętać, że logika handlu gazem jest niezmienna – wygrywa ten, kto pierwszy zbuduje połączenie gazowe z krajem sąsiednim i sprzedając swój surowiec nowemu odbiorcy nasyci jego rynek. Wówczas w naturalny sposób zmniejsza się zapotrzebowanie na kolejne ilości gazu z innych kierunków i tym samym, przy zmniejszonym zapotrzebowaniu, trudniej o uzasadnienie ekonomiczne budowy nowych połączeń gazowych.

Obecnie można odnieść wrażenie, że różne koncepcje rozpatrywane są równolegle i nie zostało ostatecznie przesądzone, która z nich będzie realizowana. Z jednej strony przedstawiciele Komisji Europejskiej przyjmują do wiadomości koncepcję budowy środkowoeuropejskiego korytarza gazowego z południa na północ (łączy się z koncepcją trójkąta gazowego: terminal LNG Polska, terminal LNG Chorwacja, rurociąg Nabucco) jako odrębnej struktury²³. Z drugiej strony Komisja Europejska sugeruje budowę nowego regionu gazowego będącego hybrydą trójkąta i grup gazowych zaproponowanych w rozporządzeniu nr 994/2010 (tzw. Region Centralno-Wschodni, tworzony przez: Niemcy, Polskę, Czechy, Słowację i Austrię)²⁴, który jeśli zostanie

przyjęty, znacząco może utrudnić zrealizowanie koncepcji środkowoeuropejskiego trójkąta gazowego.

PODSUMOWANIE

Z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego Polski, odnosząc się do ustaleń zapisanych w rozporządzeniu nr 994/2010 można przedstawić następujące hipotezy i wnioski:

- uzyskanie bezpieczeństwa energetycznego w zakresie dostaw paliwa gazowego przez dany kraj jest możliwe wówczas, gdy istniejąca sieć gazociągów umożliwia import gazu od różnych producentów z różnych kierunków, a kraj podpisał kontrakty na dostawy z wieloma producentami, dbając, aby żaden z nich nie dominował na rynku;
- zdywersyfikowany rynek dostaw gazu umożliwia krajowi importującemu paliwo negocjowanie lepszych warunków kontraktowych, zaś w sytuacji awaryjnej zastąpienie brakującej ilości paliwa dostawą od innego producenta;
- polski rynek gazowy nie jest zdywersyfikowany. Dominującym dostawcą pozostaje Federacja Rosyjska. Dyspozycja zapisana w „Polityce energetycznej Polski do 2030 r.” podkreśla, że najistotniejszym zadaniem jest zapewnienie dostaw gazu z różnych kierunków i od różnych dostawców (dywersyfikacja);

²³ Za: A. Kublik, *Gazowa sieć od Bałtyku po Adriatyk i Morze Czarne*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 31 stycznia 2011 r. Za: M. Budzanowski *Nowa strategia energetyczna – nowa rola Polski*, [w:] „Rzeczpospolita” z 7 lutego 2011 r.

²⁴ Za: Komunikat Komisji Europejskiej „Communication From The Commission To The European Parliament And The Council The Future Role of Regional Initiatives”, Bruksela, 7 grudnia 2010 r., COM(2010)721 final, [w:] http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/regional/doc/com_2010_0721_en.pdf

- geograficzne położenie polskiej sieci przesyłowej gazu ziemnego jak i jej możliwości techniczne (główne rurociągi dostarczające gaz z importu są jednokierunkowe) utrudniają kupno znaczących ilości surowca od innych niż Rosja dostawców. Z tej perspektywy wprowadzenie tzw. rewersu na rurociągu jamalskim (możliwości odbierania w kraju surowca przesyłanego z Niemiec, oprócz istniejącego odbioru gazu ze Wschodu) może mieć kluczowe znaczenie w sytuacji przerwy w dostawach z kierunku wschodniego. Niemniej potencjalna efektywność przesyłu rewersowego będzie limitowana wolnymi mocami przesyłowymi rurociągu w czasie zaistnienia deficytu i może nie równoważyć braków;
- choć rozporządzenie nr 994/2010 nakazuje modernizację rurociągów w celu przesyłania surowca w dwóch kierunkach, to jednak prawo unijne (Trzeci Pakiet Energetyczny) pozwala na wycofanie określonego gazociągu z obowiązku udostępniania wolnych mocy przesyłowych konkurencyjnym firmom po spełnieniu określonych wymagań. Choć prawdopodobieństwo zastosowania takiego wyłączenia wobec polskiego odcinka rurociągu jamalskiego jest niewielkie, to jednak całkowite wykluczenie takiego scenariusza byłoby nieuzasadnione;
- budowa nowych połączeń gazowych umożliwiających przesył w sytuacjach kryzysowych oparta jest na założeniu rynkowym, tzn. że ich budowa zostanie sfinansowana na podstawie rachunku ekonomicznego, uwzględniającego przyszłe zyski z eksploatacji. Z reguły gazociąg musi być zapełniony co najmniej w 55–60 proc. jego możliwości transportowych, aby inwestycja mogła się zwrócić. Im większe wykorzystanie, tym większe przychody operatora infrastruktury. Z tej perspektywy istnieje prawdopodobieństwo, że potencjalne wolne moce przesyłowe, możliwe do wykorzystania w sytuacji kryzysowej mogą okazać się niewystarczające w stosunku do potrzeb;
- z perspektywy dywersyfikacji źródeł gazu istotne znaczenie będzie miało umiejscowienie geograficzne planowanych połączeń międzysystemowych. Można domniemywać, że znaczące zmniejszenie krajowej zależności od dominującego obecnie dostawcy ułatwiłaby budowa połączeń pozwalających sprowadzić gaz od nowych producentów. Na to czy plan taki będzie możliwy do zrealizowania, czy też pozostanie w sferze koncepcyjnej istotne znaczenie będzie miała zawartość planów działań zapobiegawczych i planów działań na wypadek sytuacji nadzwyczajnych, które w grudniu 2012 r. ogłosi Komisja Europejska.

