



PREZES URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI

**PROGRAM UWALNIANIA GAZU
ZIEMNEGO W POLSCE**

Analiza wyników badania ankietowego
przeprowadzonego w dn. 3 sierpnia - 30 września 2011 r.

REF: DPK-PUG-111/10/2011
28 października 2011 r.

00-872 Warszawa, ul. Chłodna 64	telefony: Prezes URE:	661 63 02
	Departament Promowania Konkurencji:	661 62 33, 661 63 24
	faks:	661 62 25

Spis treści

1. Wprowadzenie
2. Synteza badania
3. Odpowiedzi na pytania - analiza ankiet
4. Odpowiedzi uczestników konsultacji (załącznik 1)

Wprowadzenie

Niniejszy dokument stanowi podsumowanie odpowiedzi uzyskanych w toku badania ankietowego, przeprowadzonego przez Prezesa URE wśród obecnych i potencjalnych przyszłych uczestników rynku gazu ziemnego. Badanie dotyczyło oczekiwanego zakresu i sposobu liberalizacji rynku gazu ziemnego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem Programu Uwalniania Gazu.

W dniu 3 sierpnia 2011 r. Prezes URE opublikował na stronie internetowej urzędu ankietę, której głównym elementem były pytania dotyczące warunków przeprowadzenia program uwalniania gazu (będącego w dyspozycji PGNiG S.A. a pochodzącego zarówno z importu jak i wydobycia krajowego) aby program ten spełniał oczekiwania rynku i był podstawą do zwolnienia przedsiębiorstw obrotu gazem ziemnym z obowiązku przedstawiania Prezesowi URE do zatwierdzenia taryf na gaz sprzedawany odbiorcom końcowym.

Ankieta, opublikowana w języku polskim i angielskim, była skierowana do wszystkich osób prawnych i fizycznych, krajowych i zagranicznych, którzy w terminie do 30 września 2011 r. mogli udzielić odpowiedzi na 9 pytań, wraz z uzasadnieniem i z możliwością dodania własnych propozycji i komentarzy. Udział w badaniu był dobrowolny. Odpowiedzi na ankietę udzieliły 24 podmioty, przy czym dwa podmioty zastrzegły poufność odpowiedzi (jeden w odniesieniu do całości ankiety a drugi – w odniesieniu do odpowiedzi na jedno pytanie).

Odpowiedzi udzielone przez uczestników badania będą wykorzystane przez Prezesa URE w przygotowaniu założeń do programu uwalniania gazu oraz Mapy drogowej liberalizacji rynku gazu ziemnego w Polsce, do przygotowania której jest zobowiązany przez Radę Ministrów w Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012 Polityki energetycznej Polski do 2030 r.

Prezes URE składa podziękowania wszystkim którzy wykazując duże zrozumienie istoty materii oraz wagi prowadzonych przez URE prac włączyli się w badanie ankietowe i udzielili wyczerpujących odpowiedzi, niejednokrotnie opatrzonych rozbudowanymi komentarzami, które pozwalają na dogłębną analizę i lepsze zrozumienie problemów z jakimi borykają się uczestnicy rynku gazu ziemnego w Polsce.

Udział w badaniu ankietowym wzięły następujące podmioty:

Lp.	Nazwa	Obszar działania	Kraj/siedziba firmy udzielającej odpowiedź
1.	VerbundentetzGas AG	sprzedaż gazu	Niemcy
2.	KRI SA	sprzedaż i dystrybucja gazu	Polska
3.	Handen Sp zo.o.	sprzedaż i dystrybucja gazu	Polska
4.	RWE Polska SA	sprzedaż i dystrybucja energii elektrycznej	Polska
5.	PKN ORLEN SA	odbiorca gazu	Polska
6.	EWE energia Sp. z o.o.	sprzedaż i dystrybucja gazu	Polska
7.	Shell Energy Europe	wydobycie i sprzedaż gazu	Wielka Brytania

8.	G.EN. GAZ ENERGIA SA	sprzedaż i dystrybucja gazu	Polska
9.	Entrade Grupa	sprzedaż gazu	Polska
10.	CP ENERGIA SA	sprzedaż i dystrybucja gazu	Polska
11.	Energetyczne Centrum SA	sprzedaż energii elektrycznej	Polska
12.	Paul Konzal	Osoba fizyczna	
13.	LUMIUS Polska Sp zo.o.	sprzedaż i dystrybucja gazu	Polska
14.	ENERGA OBRÓT SA	sprzedaż energii elektrycznej	Polska
15.	PGNiG SA	wydobycie, magazynowanie, sprzedaż i dystrybucja gazu	Polska
16.	GDF SUEZ Energia Polska SA	wytwarzanie i sprzedaż energii elektrycznej	Polska
17.	Statoil	wydobycie i sprzedaż gazu	Belgia
18.	Tauron Polska Energia SA	wytwarzanie, sprzedaż i dystrybucja energii elektrycznej	Polska
19.	EFET	Europejskie stoworzyszenie przedsiębiorstw obrotu energią elektryczną i gazem ziemnym	Europa/ Holandia
20.	ExxonMobil International Ltd	sprzedaż gazu i energii	Wielka Brytania
21.	Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan	Stowarzyszenie pracodawców prywatnych	Polska
22.	BP Gas Marketing Ltd	sprzedaż gazu	Wielka Brytania
23.	DUON (odpowiedź zastrzeżona)		
24.	ERNOI (odpowiedź zastrzeżona)		

Lista używanych skrótów:

PUG- program uwalniania gazu

URE - Urząd Regulacji Energetyki

UOKiK - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Gaz-System – OGP Gaz-System S.A.

rozporządzenie systemowe - Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego

rozporządzenie taryfowe - Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 6 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi.

Pzp- ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych z późniejszymi zmianami

IRiESP, Kodeks Sieci - Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej

IRiESD – Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej

Terminal LNG - terminal gazu skroplonego (*ang. Liquid Natural Gas*)

Synteza badania

Celem badania było rozpoznanie potrzeb uczestników co do zakresu i sposobu przyspieszenia liberalizacji rynku gazu ziemnego w Polsce z wykorzystaniem narzędzia, jakim jest PUG oceny możliwości i warunków zwolnienia przedsiębiorstw zajmujących się sprzedażą gazu ziemnego do odbiorców z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia i oczekiwań w zakresie nadzoru administracyjnego nad realizacją tego programu.

Badania ankietowe potwierdziły słuszność wyboru PUG jako stymulatora powstania rynku hurtowego i przyspieszenia procesów liberalizacji rynku gazu ziemnego w Polsce. Oczekiwania uczestników, co do wolumenów gazu, który powinien być uwolniony oraz ścieżki jego uwalniania były zróżnicowane w zależności od profilu działalności respondentów, wielkości przedsiębiorstwa oraz planów wejścia na rynek polski. Przeważał pogląd o stopniowej liberalizacji, pozwalającej na dostosowanie się przedsiębiorstwom i odbiorcom, z zastrzeżeniem, że pierwszy etap PUG powinien przynieść wymierne efekty rynkowe, aby możliwie było uwolnienie cen dla odbiorców przemysłowych w całości lub znaczącej części. Preferowane są kontrakty roczne, propozycja kontraktów wieloletnich i wolumenów uwalnianego gazu powyżej 50% rocznej krajowej sprzedaży gazu była preferowana przez przedsiębiorstwa planujące wejście na rynek detaliczny i sprzedaż gazu do odbiorców końcowych. W komentarzach do udzielanych odpowiedzi wskazywano ryzyko dla efektywnego przeprowadzenia PUG, z uwagi na arbitraż cen regulowanych i nieregulowanych oraz cen gazu w programie PUG i cen wynikających z notowań na rynku europejskim.

Zdaniem uczestników ankiety gaz uwalniany przez PGNiG S.A. w ramach PUG powinien być oferowany w punkcie wirtualnym, po wdrożeniu systemu *entry-exit*, dostosowaniu zasad bilansowania oraz dostępu TPA do mocy przesyłowych w krajowym systemie przesyłowym i dystrybucyjnym zgodnie z tzw. zasadą plecaka. Rozwiązanie oparte o punkt wirtualny ma zdaniem respondentów pozytywny wpływ nie tylko na warunki PUG, ale także na dalszy rozwój rynku z zastrzeżeniem, że w przypadku braku możliwości wdrożenia tego systemu w krótkim czasie, powinny być także dopuszczone inne możliwości np. gaz może być udostępniany w określonych punktach wejścia do systemu.

Uczestnicy oczekują, że w ramach PUG zostaną zaoferowane kontrakty głównie roczne, ale z możliwością wykorzystania oferty rynkowej opartej o standardowe produkty znane na innych rynkach europejskich. Jednocześnie nie będą wprowadzone ograniczenia warunkujące przeprowadzenie PUG liczbą podmiotów, które zechcą wziąć w nim udział z tym zastrzeżeniem, że w PUG nie powinni uczestniczyć odbiorcy końcowi, którzy mogą zakupić gaz na potrzeby własne i tym samym ograniczyć płynność rynku już w tej wstępnej fazie.

Wraz z uwolnieniem gazu jest oczekiwane uwolnienie cen dla odbiorców - w pierwszym etapie odbiorców przemysłowych a następnie odbiorców w gospodarstwach domowych. Respondenci dopuszczali możliwość dalszego utrzymania takiego obowiązku w stosunku do PGNiG S.A., jako środka ograniczania jego siły rynkowej i do czasu uzyskania pełnej liberalizacji rynku w Polsce. Dość powszechny był pogląd, że utrzymanie regulacji taryf dla odbiorców może zniechęcić przedsiębiorstwa do udziału w PUG, ale jednocześnie blisko 70 % respondentów wskazuje na potrzebę utrzymania cen regulowanych dla odbiorców w gospodarstwach domowych.

W ocenie uczestników badania, PUG pozytywnie wpłynie na wykorzystanie nowych inwestycji związanych z rozbudową sieci przesyłowych, magazynów gazu ziemnego i budową terminala LNG.

Warunki programu uwalania gazu powinny być publicznie znane na co najmniej 2-4 miesiące przed jego realizacją, tak aby potencjalni uczestnicy mieli czas na przygotowanie swojej strategii rynkowej i podjęcie decyzji o udziale w programie. Uczestnicy badania podkreślali potrzebę zapewnienia transparentności tego procesu i nadzoru organów regulacji, w tym ok. 60 % z nich wyraziło przekonanie że podstawą realizacji PUG powinna być decyzja administracyjna URE lub UOKiK, z tym że podmioty zagraniczne wskazywały Prezesa UOKiK jako organ właściwy do nałożenia zobowiązań na przedsiębiorstwo oferujące gaz w ramach PUG.

Analiza ankiet

W tej części zostały podsumowane najważniejsze kwestie podnoszone przez uczestników badania. Pytania były zawarte w kilku blokach tematycznych, dotyczących między innymi podstawowych warunków programu uwalniania gazu: wolumeny do uwolnienia przez PGNiG, ograniczenia w ramach programu, nadzór organów administracji nad jego realizacją oraz oczekiwań uczestników co do zwolnienia z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, a także wskazania potencjalnych barier i sposobu ich eliminacji, aby PUG był przedsięwzięciem efektywnym.

Program uwalniania gazu. Kiedy i ile.

1a. Czy program uwalniania gazu obejmujący: publiczną aukcję sprzedaży gazu ziemnego przez PGNiG SA przeprowadzoną w 2012 r. na zasadach wcześniej udostępnionych zainteresowanym, obejmującą:

■ *% prognozowanej rocznej sprzedaży, począwszy od 2013 r. w kontrakcie 3-letnim,*

■ *% pozostałej prognozowanej rocznej sprzedaży, począwszy do 2014 r. w kontrakcie 2-letnim i*

■ *% pozostałej rocznej prognozowanej sprzedaży, począwszy od 2015 r. w kontrakcie rocznym*

jest wystarczający do rozwoju hurtowego rynku gazu zdolnego do kreowania rynkowej ceny gazu ?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Odpowiedzi na pytanie o ścieżkę uwalniania gazu w ramach PUG, realizowanego w roku 2012 na lata 2013-2014-2015, można podzielić na następujące grupy:

a) **rosnący wolumen gazu** w kolejnych latach w tym propozycje dostosowania wolumenu uwalnianego gazu do wolumenu gazu zużywanego przez te grupy odbiorców dla których ceny mają zostać uwolnione. Ten najbardziej popularny scenariusz rosnącego wolumenu uwalnianego gazu w kolejnych latach mógłby być realizowany, zdaniem uczestników rynku, w następujących wielkościach:

- uwolnienie ostrożne od 5% do 30% - poparło 5 uczestników
- uwolnienie dynamiczne od 30% do 60% - poparło 6 uczestników
- uwolnienie radykalne od 60% do 100% - poparło 3 uczestników

b) **stały wolumen gazu** w przedziale od 10 do 20 % w kolejnych latach (4 uczestników)

c) **malejący wolumen gazu** w kolejnych latach w przedziale od 40% do 10% (4 uczestników)

d) **jednorazowe uwolnienie 100%** (1 uczestnik)

e) **uwolnienie gazu z wydobycia krajowego**

W grupie uczestników preferujących ostrożny przedział rosnący i stały wolumen przeważał pogląd o potrzebie stopniowego i ostrożnego rozwoju konkurencji, z wykorzystaniem przede wszystkim podmiotów już działających na polskim rynku gazu ziemnego. W pierwszym etapie uczestnicy ci, mając dostęp do gazu uwolnionego w ramach PUG, zwiększaliby stopniowo płynność hurtowego rynku gazu ziemnego i jednocześnie wdrażali zasadę TPA. Kolejne etapy

PUG, zwłaszcza po implementacji 3-ego pakietu, powinny obejmować większe wolumeny gazu i zwolnienia z obowiązku taryfowania średnich i małych odbiorców przemysłowych.

Przedsiębiorstwa energetyczne działające na polskim rynku energii elektrycznej oczekują znacznego wolumenu uwolnionego gazu już w pierwszym roku, aby możliwe było uwolnienie cen dla odbiorców przemysłowych. Proponują też, aby wolumen uwalnianego gazu był proporcjonalny do wolumenu gazu planowanego do sprzedaży po cenach nieregulowanych (zwolnienie z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia).

Duże zagraniczne przedsiębiorstwa energetyczne (bazując zapewne na doświadczeniu krajów europejskich wdrażających tego typu programy – przyp. URE) wskazują różne wolumeny gazu, które ich zdaniem powinny być uwolnione od 5% do 15% lub 30% - 60%, a nawet zaoferowanie 100% gazu na aukcji w ramach PUG, ale podkreślają potrzebę ofert rocznych, co jest typowe dla aukcji powtarzanych w kolejnych okresach z wykorzystaniem gazu, który nie został objęty w poprzednim roku. Ich zdaniem, dla powodzenia PUG, istotne jest także wyważenie ryzyka arbitrażu cenowego między podmiotami wchodzącymi na rynek i przedsiębiorstwem zasiedziałym mającym przewagę konkurencyjną dzięki gazowi z wydobycia krajowego. W przypadku propozycji oferowania 100% gazu w ramach PUG, za satysfakcjonującą dla rozwoju rynku powinno się uznać objęcie udziałów na poziomie 10% .

UWAGA: odpowiedzi wskazały na zróżnicowane preferencje potencjalnych uczestników PUG - tak daleko idąca różnorodność stanowisk uzasadnia postulat powtórnego zaopiniowania tych aspektów PUG w ramach konsultacji programu wykonawczego.

1b. Czy gaz w programie uwalniania gazu powinien być oferowany w określonych punktach wejścia do systemu przesyłowego czy w punkcie wirtualnym czy też w innym punkcie systemu?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Zdaniem uczestników ankiety uwalniany przez PGNiG S.A. gaz w ramach PUG powinien być oferowany w punkcie wirtualnym, po wdrożeniu systemu *entry-exit*, dostosowaniu zasad bilansowania oraz dostępu na zasadzie TPA do mocy przesyłowych w krajowym systemie przesyłowym i dystrybucyjnym, zgodnie z tzw. zasadą plecaka. Rozwiązanie oparte o punkt wirtualny ma zdaniem respondentów pozytywny wpływ na warunki PUG i dalszy rozwój rynku, ale w przypadku braku możliwości wdrożenia tego systemu w krótkim czasie, powinny być dopuszczone inne możliwości, np. gaz może być udostępniany w określonych punktach wejścia do systemu.

Respondenci podkreślali potrzebę określenia takich zasad funkcjonowania rynku, aby gaz zakupiony w ramach PUG mógł być oferowany w dowolnym punkcie wejścia/wyjścia do systemu. Dla powodzenia PUG niezwykle istotne będzie bowiem udostępnianie zdolności przesyłowych i magazynowych, adekwatnych do zakupionego gazu.

1c. Czy w ramach programu uwalniania gazu mogą być preferowane zakupy gazu w kontraktach: jednodniowych, miesięcznych, kwartalnych, półrocznych, rocznych, dłuższych?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Wszyscy uczestniczący badaniu wskazali na kontrakty roczne jako optymalne i typowe dla aukcji wykorzystywanych w programach uwalniania gazu. Kontrakty krótsze stanowiłyby zbędną komplikację w przeprowadzeniu PUG.

Jednocześnie prezentowano pogląd, że rynek powinien być na tyle zorganizowany, aby gaz zakupiony w kontraktach rocznych mógł być niezwłocznie zaoferowany w postaci kontraktów miesięcznych czy kwartalnych (zgodnie z potrzebami uczestników rynków), pod warunkiem, że zasady zamawiania mocy przesyłowych na kontrakty krótkoterminowe oraz opłaty przesyłowe za te usługi będą dostawane do takich produktów.

Ciekawą propozycją była opcja kontraktów trzyletnich z opcją opt-out na koniec każdego roku, która mogłaby być szczególnie interesująca dla sprzedawców przygotowujących oferty dla odbiorców końcowych oczekujących na oferty dłuższe niż tylko roczne.

1d. Jaka minimalna i jaka maksymalna wielkość podstawowego pakietu wyrażona w mln m³ powinna być Państwa zdaniem oferowana w publicznej aukcji sprzedaży gazu, aby zapewnić zainteresowanym podmiotom udział w Programie Uwalniania Gazu?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Rynek będzie zainteresowany każdą ilością oferowanego gazu z tym zastrzeżeniem, że przedmiotem oferty i jednostkowego pakietu powinna być jednostka energii zgodnie z europejskimi standardami, tj. MWh, np. pakiet 1 MWh w paczkach po 5 MWh.

Jedna z opinii przedstawionych w odpowiedzi podważa sens aukcji opartej o pakiety, z uwagi na obecne niedostosowanie zasad alokacji i rozliczeń oraz zasad bilansowania na poziomie operatorów systemu dystrybucyjnego

Zróżnicowane propozycje wielkości minimalnych (od 0,1 mln m³ do 1,5 mld m³) i maksymalnych (od 1 mln³ do 4 mld m³) podstawowego pakietu wskazują na zróżnicowane preferencje rynku, które powinny być uwzględnione w warunkach PUG.

1e. Czy należy określić minimalną, jeśli tak to jaką, liczbę uczestników aukcji sprzedaży gazu ziemnego, aby osiągnąć istotny wzrost liczby uczestników rynku hurtowego?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Większość respondentów opowiedziało się za wyłączeniem wymogu minimalnej liczby uczestników PUG, wskazując, że program powinien być zrealizowany, jeśli zgłosi się nawet tylko jeden uczestnik. Zdaniem kilku respondentów można określić wymaganie udziału w PUG minimum 2 – 3 uczestników.

Niektórzy podkreślali, że udział każdej, nawet najmniejszej firmy powinien być cennym wkładem w rozwój konkurencji na zmonopolizowanym przez krajowy podmiot rynku gazu. Istotniejszym od powodzenia jednej aukcji jest natomiast założenie, że gaz nie objęty w jednej

transzy PUG jest oferowany w kolejnej - takie konsekwentne postępowanie powinno być gwarancją sukcesu PUG.

Pojawiła się także wątpliwość co do terminu „rynek hurtowy” użytego w pytaniu, który to termin nie jest zdefiniowany w obecnie obowiązujących przepisach i może z tego powodu budzić wątpliwości interpretacyjne w przypadku oceny stopnia rozwoju tego segmentu rynku gazu.

1f. Czy w ramach tak zaprojektowanego programu uwalniania gazu byłibycie Państwo zainteresowani zakupem gazu do dalszej odsprzedaży do spółek obrotu czy odbiorców końcowych ?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Podmioty działające na rynku gazu potwierdziły gotowość dalszego rozwoju działalności związanej z obrotem gazem na rynku hurtowym i detalicznym. W przypadku podmiotów zagranicznych udział w PUG na obecnym etapie nie jest przesądzony i wejście na rynek uzależniają od kosztów wejścia (np. możliwość prowadzenia handlu w oparciu o już posiadaną koncesję i uniknięcie kosztów związanych koniecznością zakładania filii z siedzibą w Polsce).

Przedsiębiorstwa energetyczne zainteresowane inwestycjami gazowymi widzą potrzebę uczestniczenia w obrocie hurtowym gazem ziemnym, dywersyfikacji portfela zakupów gazu na potrzeby produkcyjne i możliwości minimalizacji ryzyk związanych z kontraktami *take or pay* na dostawy gazu.

Zdaniem niektórych podmiotów, z PUG powinni być wyłączeni odbiorcy końcowi w celu zakupu gazu na potrzeby własne. Takie transakcje osłabią wyniki PUG poprzez wycofanie gazu z rynku i osłabienie jego płynności na tym wczesnym i ważnym etapie rozwoju. Zjawisko to może negatywnie wpłynąć na ocenę stopnia przygotowania rynku do uwolnienia cen i uniemożliwić Prezesowi URE podjęcie decyzji o uwolnieniu cen dla odbiorców przemysłowych. Takiego poglądu nie podziela jeden z odbiorców końcowych biorący udział w ankiecie, który w PUG widzi szansę na zakup tańszego gazu na własne potrzeby.

Program uwalniania gazu. Problem uwolnienia cen.

2a. Czy Prezes URE powinien uwolnić ceny sprzedaży gazu ziemnego niezwłocznie po przeprowadzeniu aukcji w ramach programu uwalniania gazu ziemnego i zwolnić z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia dla gazu sprzedawanego do odbiorców hurtowych lub dużych odbiorców lub średnich odbiorców lub małych odbiorców lub gospodarstw domowych?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Praktycznie wszyscy podkreślali, że decyzja o uwolnieniu powinna zapaść możliwie niezwłocznie po przeprowadzeniu PUG, bowiem utrzymanie taryfowania osłabi efekty PUG i będzie działać demotywująco na odbiorców.

Zdaniem większości uczestników ankiety proces odejścia od taryfowania powinien być podzielony na dwa etapy: (1) uwolnienie cen dla odbiorców hurtowych i odbiorców przemysłowych i następnie (2) uwolnienie cen dla odbiorców w gospodarstwach domowych.

Uwolnienie cen wg innego kryterium, np. grupy odbiorców przemysłowych wytypowanej w oparciu np. o kryterium ilościowe, będzie w praktyce bardzo trudne do stosowania, zwłaszcza jeśli np. odbiorca odbiera gaz w różnych punktach systemu.

Zdaniem kilku respondentów, w okresie przejściowym, do czasu osiągnięcia pewnego stopnia dojrzałości rynku powinna istnieć możliwość ograniczania siły rynkowej podmiotu z pozycją dominującą poprzez ustalanie cen regulowanych. W takim przypadku oraz w przypadku regulacji cen dla gospodarstw domowych ceny powinny być ustalane wg formuły rynkowej. Dla odbiorców w gospodarstwach domowych, które będą zaopatrywane przez PGNiG powinna być przyjęta taka sama formuła cenowa jak w programie PUG.

2b. Czy ceny gazu powinny być uwolnione przez Prezesa URE dopiero po faktycznym wprowadzeniu gazu na rynek i na podstawie odrębnego badania rynku, przeprowadzonego po upływie roku, czy dwu lat czy trzech lat ?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Zdecydowana większość uczestników ankiety oczekuje uwolnienia cen dla odbiorców przemysłowych niezwłocznie po przeprowadzeniu PUG. Uważa, że wprowadzenie PUG spowoduje istotne zmiany i rozwój konkurencji na rynku gazu w Polsce. Ten rozwój będzie prawidłowy i szybszy, jeśli ceny będą uwolnione, ponieważ tylko w takich warunkach odbiorcy będą aktywną stroną tego procesu. Uwolnione ceny powinny być publikowane jako ofertowe na stronach sprzedawców gazu podobnie, jak to ma miejsce na rynku energii elektrycznej.

Z przedstawionych opinii wynika, że badania rynku i ocena stanu rozwoju konkurencji oraz publikacje na ten temat są ważnym dla uczestników elementem rozwoju procesów rynkowych. Z tego względu badanie po PUG powinno być przeprowadzone, a wyniki tego badania powinny być przedmiotem publikacji i podstawą do podjęcia decyzji o uwolnieniu cen. Takie badania powinny być kontynuowane i publikowane w postaci rocznych raportów na temat oceny stanu rozwoju rynku gazu, w tym w szczególności poziomu cen.

Niektórzy podkreślili, że decyzja o uwolnieniu cen powinna być podjęta dopiero po wystąpieniu faktycznych zmian na rynku, ponieważ liberalizacja cen bez faktycznego uwolnienia gazu i eliminacji barier stosowania zasady TPA mogłaby doprowadzić do umocnienia pozycji podmiotu dominującego na rynku.

Zgłoszony został także postulat, aby ceny zostały uwolnione przed PUG, aby uniknąć dualizmu cenowego i niekorzystnego arbitrażu cenowego, który może spowodować, że podmioty, które zakupią gaz w ramach PUG, będą zainteresowane eksportem tego gazu do Niemiec i Czech.

Program uwalniania gazu.

Wpływ na wykorzystanie rozbudowywanej infrastruktury.

3. Jaki będzie wpływ programu uwolnienia gazu na wykorzystanie zdolności przesyłowych rozbudowywanych połączeń systemowych w punkcie wejścia Lasów, Cieszyn oraz otwarcie terminala LNG w Świnoujściu w 2014 r.?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Zdaniem większości uczestników, PUG nie powinien być konfrontowany z projektami inwestycyjnymi mającymi na celu dywersyfikację dostaw i połączenia z innymi systemami.

Celem PUG jest spowodowanie rozwoju konkurencji na rynku krajowym i PUG jako taki może mieć wpływ pozytywny (albo w najgorszym razie neutralny), jeśli nie zmienią się inne zasady funkcjonowania rynku gazu w Polsce. Biorąc pod uwagę, że warunki konkurencji są najlepszym środowiskiem dla inwestorów, należy oczekiwać wzrostu popytu na gaz i wzrostu inwestycji. Najlepszym przykładem jest ostatnia alokacja mocy przesyłowych w punkcie Lasów, do której zgłosiło się 27 uczestników.

Wzrost zainteresowania istniejącą i nową infrastrukturą, a tym samym wzrost stopnia jej wykorzystania będzie spowodowany także rynkowymi zmianami cen, zwłaszcza w początkowym okresie po uwolnieniu cen.

Program uwalniania gazu. Upowszechnienie informacji.

4a. W jaki sposób powinna zostać upubliczniona informacja o programie uwalniania gazu, aby projekt był efektywny?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Warunki PUG powinny być zatwierdzone/uzgodnione z organem regulacji lub organem antymonopolowym i wprowadzone w życie po przeprowadzeniu publicznych konsultacji.

Efektywność procesu zależy od tego, kto będzie odpowiedzialny za realizację tego programu. PUG może być realizowany przez PGNiG SA ale zasadnym jest rozważenie innej możliwości, np. przeprowadzenia aukcji z wykorzystaniem giełdy towarowej lub jako wspólne przedsięwzięcie giełdy i PGNiG SA.

Z przedstawionych opinii wynika, że powinny być wykorzystane wszelkie możliwe kanały informacyjne obejmujące środki przekazu urzędów regulacji, dziennikach polskich i zagranicznych oraz w mediach branżowych, na stronach operatora systemu przesyłowego, publikowane w języku polskim i języku angielskim. Ponadto wskazano, że przy publikowaniu informacji nt. PUG niezwykle ważne jest, aby na wszystkich portalach znajdowały się te same informacje, w tej samej formie i w tych samych terminach.

Warunki aukcji PUG powinny być ogłoszone w znanych europejskich publikacjach handlowych: ICIS Heren, Platss, Argus.

4b. W jakim terminie powinna być powyższa informacja upubliczniona, aby projekt był efektywny?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że PUG z ofertą sprzedaży na rok 2013 i ewentualnie lata następne, powinien być zrealizowany w połowie 2012 roku, optymalnie w czerwcu-lipcu, ponieważ w warunkach polskich odbiorcy kontraktują gaz w sierpniu na rok następny. Termin przeprowadzenia PUG w połowie roku umożliwi sprzedawcom przygotowanie różnych produktów, w tym ofert dla odbiorców końcowych i skierowanie ich na rynek. Zawarcie umów przez nowych sprzedawców z odbiorcami wymaga przeprowadzenia procedury zmiany sprzedawcy, co z kolei wymaga czasu.

Informacja o warunkach PUG powinna być udostępniona tak szybko, jak to jest możliwe, nie później niż 3 miesiące przed przeprowadzeniem PUG. Czas ten pozwoli sprzedawcom na wypracowanie strategii rynkowej i podjęcie decyzji o zakupie gazu w ramach PUG.

Fakt opublikowania informacji o PUG powinien być również wykorzystany do zmiany podejścia i praktyki stosowania zasad rynkowych przez operatorów: OSP i OSD i wdrożenia dobrych praktyk niezbędnych do przeprowadzania procedury zmiany sprzedawcy w sposób transparentny i efektywny.

Program uwalniania gazu. Ograniczenia i przesłanki formalne realizacji.

5. Jakie bariery prawne może napotkać wdrażanie programu uwalniania gazu ze strony obowiązujących przepisów w tym w szczególności w wymienionych w ankiecie aktach prawnych.

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Nie wszyscy uczestnicy ankiety podjęli próbę udzielenia odpowiedzi na to pytanie. Większość uczestników wskazywała na bariery prawne w rozporządzeniach do ustawy Prawo energetyczne: tzw. rozporządzeniu „systemowym” i rozporządzeniu „taryfowym”, połowa wskazywała na przepisy ustawy –Prawo energetyczne, zasady określone w instrukcji ruchu i eksploatacji operatora systemu przesyłowego i operatorów systemów dystrybucyjnych, przepisy ustawy o zapasach oraz rozporządzenia w sprawie dywersyfikacji dostaw.

Poza tym, uczestnicy wskazywali na konieczność implementacji III pakietu, w tym na konieczność zdefiniowania operatora systemu magazynowego jako niezależnego i samodzielnego podmiotu, oferującego usługi na równych i niedyskryminacyjnych zasadach. Poniżej wyciąg z uwag respondentów:

I. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne

- możliwość rozdzielenia umowy kompleksowej powinna być dostępna szybciej i sprawniej,
- prawo powinno określać wirtualny punkt obrotu jako platformę wymiany handlowej,
- operator systemu magazynowania powinien być niezależny i być oddzielnym podmiotem,
- zmiana sprzedawcy powinna zostać opisana w sposób bardziej przejrzysty,
- powinna zostać jasno opisana rola "sprzedawcy z urzędu",
- system aukcyjny wymusza wprowadzenie rozwiązań regulacyjnych w ramach zawieranych kontraktów,
- umożliwienie zastąpienia jednego dostawcy potencjalną grupą kilku dostawców,
- ustawa o zapasach powinna zostać zmieniona, ponieważ do obsługi sprzedaży gazu niezbędne jest posiadanie pojemności,
- barierą jest brak zapisów dot. wirtualnego punktu czy brak ustawowo wskazanych reguł przeprowadzania aukcji gazu, brak definicji „rynku hurtowego”,
- uzupełnienie art. 49 zapisem wskazującym na możliwość sprzedaży gazu na aukcji bez przedkładania taryfy do zatwierdzenia – taryfowanie musi zostać utrzymane, co najmniej w zakresie odbiorców w gospodarstwach domowych.

II. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego

- konieczne jest zdefiniowanie punktu wirtualnego,
- rozporządzenie jest najlepszym miejscem do zapisania zasad aukcji,
- brak definicji doby gazowej jako obowiązującej od 6 do 6,
- konieczne jest możliwość dokonywania rozliczeń w jednostkach energii,

- brak reguł dot. „entry – exit”,
- limity niezbilansowania są zbyt małe dla spółek zajmujących się obrotem, a nie posiadających pojemności magazynowych, zaś wynikające z tego opłaty zapisane w IRiESP są zbyt wysokie,
- zmian wymaga system nominacji. Należy zrezygnować z nominacji rocznych, a tygodniowe i dobowe w zupełności wystarczą,
- nie w pełni opisana procedura zmiany sprzedawcy, w tym w szczególności brak zasady „one stop shop”, zgodnie z którą odbiorca jest właścicielem mocy przesyłowych/dystrybucyjnych/ pojemności magazynowych,
- brak jasnych zasad alokacji strumieni w dystrybucji, brak jasnych zasad dot. zarządzania ograniczeniami w zdolnościach przesyłowych na pkt WE i WY przy zmianie sprzedawcy. Kwestie te okazać mogą się kluczowe dla powodzenia PUG, dlatego wymagają szczegółowej analizy.

III. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 6 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi.

- podstawową barierą wynikającą z rozporządzenia taryfowego jest obowiązek przedkładania przez przedsiębiorstwa obrotu taryf do zatwierdzenia przez Prezesa URE.
- konieczne jest dodanie do rozporządzenia zapisów dot. sposobu kształtowania cen na aukcjach w ramach PUG oraz sposobu wyceny gazu na etapie dostaw do odbiorców końcowych w relacji do cen regulowanych dla PGNiG,
- konieczność zwolnienia z taryfowania gazu kupowanego na giełdzie,
- konieczność wprowadzenia obowiązku kalkulacji taryfy i dokonywania rozliczeń w jednostkach energii co wymaga analizy i wprowadzenia ewentualnej zmiany w rozporządzeniu,
- konieczność zmiany §2 pkt 4, a dokładnie umożliwienia zmiany mocy umownej w poszczególnych miesiącach.

IV. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

- konieczne jest zbadanie, czy tzw. duzi odbiorcy zobowiązani są do stosowania Pzp, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej, na konieczność zmiany ustawy - wyjęcia zakupu gazu spod wymagań stosowania trybu zamówień publicznych – jest to niezrozumiałe, podmioty zobowiązane do stosowania Pzp robią to w celu zapewnienia wyboru najkorzystniejszej oferty od sprzedawców gazu. Wydaje się, że podmioty zobowiązane do stosowania Pzp mogą dokonywać zakupów gazu na giełdzie towarowej, jako korzystając z trybu zakupu z wolnej ręki.
- konieczności stosowania przez PGNiG obowiązku stosowania ustawy, np. w relacji z OSP, stawia ją w gorszej pozycji niż inne podmioty.

V. Inne bariery

- konieczność dokonania przeglądu ustawy o zapasach, gdyż system aukcyjny i wykreowany przez niego rynek hurtowy gazu będzie wpływał na postępowanie wszystkich uczestników rynku w sytuacjach zakłóceń w dostawach gazu,
- konieczność zmiany art. 9 ust. 3 ustawy o giełdach towarowych poprzez dodanie przedsiębiorstw prowadzących obrót gazem jako uczestników giełdy i dodanie w art. 50b ust. 1 ustawy gazu ziemnego do katalogu towarów giełdowych,
- dla uniknięcia dyskryminacji odbiorców przyłączonych do sieci OSD, punkt wirtualny powinien dotyczyć także systemu dystrybucyjnego,

- konieczność zmiany zapisów IRiESP i umożliwienia swobodnej zmiany punktów dostawy,
- konieczność opracowania IRiESP i IRiESP SGT jako jednego dokumentu oraz prowadzenia wspólnego „entry – exit” dla tych sieci,
- bezpośrednim zagrożeniem dla powodzenia PUG jest brak „zasady plecaka” w przypadku zmiany sprzedawcy oraz postanowienia umów kompleksowych w zakresie możliwości ich wcześniejszego wypowiedzenia a także brak odpowiednich przepisów, które regulowałyby sposób i proces zmniejszenia odbioru gazu w ramach obecnie zawieranych umów i możliwości zakupu gazu na aukcji w ramach Programu poprzez wprowadzenie obliża kupowania gazu poza umowami z PGNiG,
- konieczne jest skonsultowanie zasad Regulaminu PUG, w przypadku opracowania go przez PGNiG, z uczestnikami rynku, a następnie zatwierdzenie go przez Prezesa URE gdyż to zminimalizuje szansę na wprowadzenie zapisów umożliwiających udział w aukcjach podmiotom związanych z PGNiG.

6. Czy powinny być uwzględnione także inne niż program uwalniania gazu metody, dzięki którym można osiągnąć istotny postęp rozwoju hurtowego rynku gazu ziemnego w Polsce.

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Większość podmiotów podkreślała, że PUG jest ważnym działaniem inicjującym proces zmian, ale nie jedynym, który powinien być przewidziany na rynku gazu ziemnego w Polsce

Mapa drogowa liberalizacji rynku gazu ziemnego powinna przede wszystkim uwzględniać pełne i efektywne wdrożenie 3-ego pakietu liberalizacyjnego, wspartego eliminacją istniejących barier prawnych i działaniami na rzecz bezpieczeństwa dostarczania gazu.

Z przedstawionych opinii wynika oczekiwanie na stworzenie płynnego i transparentnego rynku gazu ziemnego, na którym będą oferowane standardowe produkty dostosowane do potrzeb uczestników tego rynku.

Obszerna grupa komentarzy dotyczyła potrzeby istotnej modyfikacji zasad bilansowania i uczestnictwa w rynku bilansującym, alokacji mocy zarówno dla sieci przesyłowej i sieci dystrybucyjnej, bez których praktyczna zmiany sprzedawcy nie będzie możliwa.

7. Czy realizacja przez PGNiG SA aukcji sprzedaży gazu ziemnego w ramach programu uwalniania gazu skonsultowanego z regulatorami (URE i UOKiK) w uwarunkowaniach prawnych i organizacyjnych 2011 r. może zdemonopolizować sektor gazowniczy i zapewnić rozwój konkurencji?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Większość ankietowanych jest zgodna, że PUG przyczyni się do demonopolizacji polskiego rynku gazu pod warunkiem, że na rynku faktycznie zostanie uplasowany znaczny wolumen gazu a arbitraż cenowy między cenami regulowanymi i nieregulowanymi oraz nowymi sprzedawcami i sprzedawcą zasiedziałym nie zablokuje dalszego rozwoju konkurencji.

Biorąc pod uwagę, że wiele programów uwalniania gazu na rynku europejskim nie było zbyt efektywnych, zwłaszcza w początkowym okresie, zasadnym jest przeprowadzenie publicznych konsultacji warunków PUG w Polsce, aby uczestnicy mogli zwrócić uwagę na te elementy, które ich zdaniem mogą mieć decydujące znaczenie dla powodzenia przedsięwzięcia.

Z licznych komentarzy uczestników badania wynika, że bez zmian prawnych proces uwalniania nie będzie wystarczająco efektywny, bowiem cała infrastruktura prawna i praktyczne działania uczestników rynku, w tym operatorów są typowe dla rynku w pełni regulowanego. Bez szeregu działań, które opisuje 3-eci pakiet liberalizacyjny, a które obejmują: rozwój handlu giełdowego, rozbudowę systemu, odblokowanie punktów wejścia, przejście na rozliczenie w jednostkach energii, wprowadzenie efektywnie działającego *unbundlingu* operatorów sieciowych i magazynowych i inne, efekty PUG mogą nie być w pełni satysfakcjonujące. Z tego względu wszystkie wskazywane problemy powinny być uwzględnione w mapie drogowej liberalizacji rynku gazu ziemnego.

8. Czy realizacja programu uwalniania gazu powinna być wdrożona na podstawie decyzji administracyjnej regulatora (URE lub UOKiK) po ustanowieniu szczególnych podstaw prawnych?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Większość podmiotów (blisko 80%) opowiedziało się za tym, aby wdrożenie PUG-u nastąpiło na podstawie decyzji administracyjnej, bez preferencji czy decyzja miałaby być wydana przez UOKiK czy URE. Jednocześnie większość z nich nie widziała potrzeby wprowadzenia dodatkowych zmian prawnych, które upoważniałyby dany organ do wydania takiej decyzji. Podmioty te podkreślały, że realizacja PUG wynikającego z decyzji administracyjnej byłaby gwarancją, że ten program będzie przeprowadzony skutecznie i w sposób transparentny.

Niektóre podmioty zagraniczne wskazywały, że PUG jest naturalną konsekwencją pozycji monopolistycznej PGNiG na rynku krajowym i decyzja nakładająca obowiązek przeprowadzenia PUG na określonych warunkach powinna być wydana przez organ antymonopolowy. W najgorszym wypadku regulator i organ antymonopolowy powinny mieć możliwość skutecznej kontroli.

Z opinii niektórych uczestników wynika przekonanie o potrzebie wprowadzenia podstaw prawnych do przeprowadzenia takiego programu - dopiero na tej podstawie PUG może i powinien być wynikiem decyzji administracyjnej jednego z organów: regulacji lub antymonopolowego.

9. Czy chcieliby Państwo przekazać dodatkowe uwagi na temat warunków realizacji programu uwolnienia gazu lub innych kwestii dotyczących liberalizacji polskiego rynku gazu zaplanowanego na lata 2013-2014?

Odpowiedzi uczestników badania ankietowego:

Na to pytanie odpowiedzi udzieliła większość ankietowanych podkreślając z reguły ponownie te elementy, które już były przedmiotem odpowiedzi lub dodając nowe, których istota nie została odzwierciedlona w pytaniach ankiety. Wyciąg z tych uwag zawiera poniższa lista:

- głównymi problemami dla rozwoju rynku są: brak wolnych mocy na interkonektorach, brak wolnych pojemności magazynowych, brak opomiarowania wielu punktów rozliczeniowych czy wysokie koszty bilansowania i kar za niezgodność z nominacjami,
- konieczne jest jak najwcześniejsze przedstawienie zasad PUG i konsultacje tych zasad,
- należy określić jasne kryteria udziału podmiotów w PUG – np. przedstawienie zabezpieczenia w odpowiedniej wysokości i przedstawienie sprawozdań finansowych z ostatnich 3 lat może być kryterium wykluczającym nowe spółki.

- PUG ma wprowadzić na rynek nowe firmy, w związku z czym wielkość oferowanego pakietu powinna być relatywnie mała, przy możliwości zakupu kilku pakietów przez jednego uczestnika (z wprowadzeniem ograniczenia max. ilości pakietów nabytych przez jeden podmiot lub podmioty powiązane kapitałowo).
- PUG powinien obejmować cały portfel gazu PGNiG,
- kluczowa jest kwestia ceny oferowanego na aukcji gazu,
- należy rozwiązać kwestie dotyczące aktualnie obowiązujących umów kompleksowych, w związku z zapisami których odbiorcy mogą mieć problem ze zmianą sprzedawcy (okresy wypowiedzeń),
- konieczne jest określenie zasad gospodarki zapasami i zdolnościami magazynowymi, a także przenoszenia kosztów tych działań na uczestników rynku gazu i konsumentów, w tym zmiana sposobu alokacji kosztów rezerw gazu i jego magazynowania w sposób podobny do tego w jaki przenoszone są koszty usług systemowych w elektroenergetyce,
- konieczne jest udzielenie zwolnień z obowiązku magazynowania gazu podmiotom, które udokumentują brak możliwości zakontraktowania zdolności magazynowych,
- konieczny jest obligatoryjny handel nowymi zdolnościami magazynowymi w oparciu o taryfę lub przez rynki regulowane,
- konieczne jest przeniesienie odpowiedzialności za zarządzanie zdolnościami magazynowymi, kontraktowanie rezerw gazu oraz zdolności magazynowych na Gaz-System,
- konieczne jest stworzenie możliwości wykorzystania magazynów w Niemczech do realizacji obowiązku utrzymywania obowiązkowych zapasów paliwa gazowego,
- wprowadzenie obligatoryjnego handlu gazem pochodzącym z krajowego wydobywania przez rynki regulowane, np. giełdę gazu,
- ograniczenie oferowanych przez Gaz-System zdolności przesyłowych na warunkach przerywanych na rzecz aukcji na zdolności krótkoterminowe,
- umożliwienie działania punktów wejścia do Polski na zasadach rewersu oraz zdolności przesyłowych w dwie strony na wzór rewersu na Jamale lub „*market coupling*” na kablu energetycznym pomiędzy Polską, a Szwecją,
- zatwierdzenie wzorca rozdzielonych umów z klientem TPA, tak by klient mógł rozdzielić umowę nie koniecznie przy zmianie sprzedawcy, ale także wcześniej,
- wprowadzenie jednolitych dla wszystkich zasad bilansowania oraz wprowadzenie obszarów bilansowania, tak by każdy z podmiotów zgłaszający kontrakt na dany obszar podlegał osobnemu bilansowaniu; osobnymi obszarami bilansowania byłyby: kopalnie, poszczególne magazyny, sieci dystrybucyjne, połączenia transgraniczne, jak również podmioty przyłączone do sieci OSP,
- określenie zasad realizacji transakcji zawieranych na giełdzie gazu oraz na innych rynkach zorganizowanych poprzez określenie ramowych warunków dla generalnych umów przesyłowych/dystrybucyjnych pomiędzy OSP, OSD i Giełdą.

*Opracowano:
 Departament Promowania Konkurencji,
 Warszawa 27 października 2011 r.,*