03.10.2022 r.

**UZASADNIENIE**

**1. Potrzeba i cel wydania aktu normatywnego**

Zgodnie z art. 24 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1537 i 1723), zwanej dalej „ustawą o zapasach”, każde przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą oraz każdy podmiot dokonujący przywozu gazu ziemnego są zobowiązani do utrzymywania zapasów obowiązkowych, w celu zapewnienia zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w gaz ziemny oraz minimalizacji skutków w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa gazowego państwa, wystąpienia sytuacji awaryjnej w sieci gazowej lub nieprzewidzianego wzrostu zużycia gazu ziemnego. Zapasy obowiązkowe, jako jeden ze środków bezpieczeństwa dostaw, mają być gotowe do wykorzystania na wypadek sytuacji kryzysowej (czyli zdarzenia przyszłego niepewnego, co do którego brak możliwości określenia momentu, w którym miałoby ono nastąpić, ani nawet czy wystąpi), w momencie gdy rynek nie będzie w stanie odpowiedzieć na kryzys, czyli wyłącznie po wyczerpaniu środków o charakterze rynkowym.

Zgodnie z art. 521 ust. 4 ustawy o zapasach, minister właściwy do spraw energii określi, w drodze rozporządzenia:

1) sposób prowadzenia rozliczeń za uruchomione zapasy obowiązkowe gazu ziemnego oraz kalkulacji ceny za paliwa gazowe stosowanej do tych rozliczeń,

2) szczegółowy sposób bilansowania systemu przesyłowego gazowego i prowadzenia rozliczeń z tytułu jego niezbilansowania w okresie uruchomienia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego oraz w okresie wprowadzenia ograniczeń w poborze gazu ziemnego,

- biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia bezpieczeństwa gazowego państwa, potrzebę zapewnienia neutralności kosztowej działań bilansujących podejmowanych przez operatora systemu przesyłowego gazowego lub operatora systemów połączonych gazowych, równoprawne traktowanie przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą, podmiotów dokonujących przywozu gazu ziemnego oraz innych użytkowników systemu gazowego, a także przejrzysty i obiektywny charakter przyjętego systemu rozliczeń.

Uwzględniając cel stosowania środka w postaci uruchamiania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego (zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu gazowego i bezpieczeństwa dostaw gazu), uzasadnione jest zakwalifikowanie tego środka jako szczególnego działania bilansującego, podejmowanego przez operatora w sytuacji nadzwyczajnej. Sposób prowadzenia rozliczeń z tytułu uruchomienia zapasów obowiązkowych, przewidujący określone zadania dla operatora systemu przesyłowego, uregulowany w projektowanym rozporządzeniu, będzie miał zastosowanie w sytuacji nadzwyczajnej, w której operator systemu przesyłowego gazowego lub operator systemu połączonego gazowego, w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dostaw lub wystąpienia sytuacji kryzysowej związanej zakłóceniem ciągłości dostaw gazu ziemnego, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw energii, uruchomi zapasy obowiązkowe gazu ziemnego.

Uregulowanie mechanizmów prowadzenia rozliczeń oraz bilansowania systemu przesyłowego w przepisach prawa polskiego ma charakter „szczegółowych środków”, o których mowa w art. 2 ust. 4 *rozporządzenia Komisji (UE) nr 312/2014 z dnia 26 marca 2014 r. ustanawiającym kodeks sieci dotyczący bilansowania gazu w sieciach przesyłowych* (Dz. Urz. UE L 91 z 27.03.2014 str. 15), zwanego dalej „rozporządzeniem 312/2014”, uwzględniających szczególne warunki funkcjonowania systemów gazowych w stanie nadzwyczajnym.

Określając w przepisach ustawy o zapasach rolę operatora systemu przesyłowego lub operatora systemów połączonych gazowych przyjęto, że z uwagi na szczególny status prawny operatora, działania podejmowane przez niego w związku rozliczaniem zapasów obowiązkowych powinny opierać się na zasadzie neutralności kosztowej działań bilansujących, zgodnie z którą operator nie może czerpać zysków ani osiągać strat w związku z prowadzeniem działalności w zakresie bilansowania systemu przesyłowego.

W celu zwiększenia pewności prawnej oraz wyjaśnienia istniejących wątpliwości interpretacyjnych w zakresie sposobu prowadzenia rozliczeń oraz bilansowania systemu przesyłowego gazowego w przypadku uruchomienia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, oraz w okresie lub wprowadzenia ograniczeń w poborze gazu ziemnego, a także ze względu na faktyczny sposób, w jaki następuje uruchomienie tych zapasów, istnieje uzasadniona potrzeba wydania rozporządzenia, które określi sposób prowadzenia rozliczeń oraz bilansowania systemu przesyłowego gazowego w przypadku uruchomienia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, oraz w okresie lub wprowadzenia ograniczeń w poborze gazu ziemnego. Wybrane aspekty sposobu prowadzenia rozliczeń oraz bilansowania systemu przesyłowego gazowego w przypadku uruchomienia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego oraz w okresie lub wprowadzenia ograniczeń w poborze gazu ziemnego są obecnie regulowane przez operatora systemu przesyłowego w Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej (IRiESP). Jednakże ze względu na konieczność rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych sygnalizowanych przez uczestników rynku w stosunku do obowiązującego stanu prawnego, wskazane jest podjęcie dalszych działań legislacyjnych, które jednoznacznie rozstrzygną sposób prowadzenia rozliczeń oraz bilansowania systemu przesyłowego w okresie uruchomienia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego oraz w okresie lub wprowadzenia ograniczeń w poborze gazu ziemnego.

**2. Opis najważniejszych rozwiązań projektu rozporządzenia**

Projektowane rozporządzenie w § 2 określa mechanizm ustalania przez operatora systemu przesyłowego gazowego lub operatora systemów połączonych gazowych ilości gazu ziemnego, które zostały odebrane od podmiotów zobowiązanych do utrzymywania zapasów obowiązkowych, w każdej dobie gazowej, w której doszło do ich uruchomienia. Mechanizm ten został zróżnicowany w zależności od tego czy zapasy obowiązkowe gazu ziemnego są utrzymywane na terytorium Polski czy też poza jej granicami.

Ilości gazu ziemnego odebrane przez operatora systemu przesyłowego gazowego od przedsiębiorstw energetycznych lub podmiotów zobowiązanych do utrzymywania zapasów obowiązkowych rozliczane będą dobowo, zgodnie z przepisem § 3, po cenie średniej rozliczenia bilansowania ustalanej, dla obszaru bilansowania gazu wysokometanowego E lub gazu zaazotowanego Lw, zgodnie z § 6 projektu rozporządzenia.

Ilości gazu ziemnego dostarczone podmiotom zlecającym usługę przesyłania w ramach uruchomionych zapasów obowiązkowych obliczane, zgodnie ze wzorem określonym w § 4 projektu rozporządzenia, będą uwzględniane w ramach prowadzenia przez operatora systemu przesyłowego gazowego rozliczeń z tytułu niezbilansowania ilości paliw gazowych dostarczonych i pobranych z systemu gazowego w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowej związanej z zakłóceniem ciągłości dostaw gazu ziemnego. Przy czym dotyczy to podmiotu zlecającego usługę przesyłania, którego wartość niezbilansowania jest mniejsza od zera w danej dobie gazowej. Wartość niezbilansowania ustalana jest zgodnie z IRiESP.

Rozliczania z podmiotami zlecającymi usługę przesyłania prowadzone będą również w ramach ceny średniej rozliczenia bilansowania, dla obszaru bilansowania gazu wysokometanowego E, ustalanej dla doby gazowej, w której doszło do odebrania gazu ziemnego, zgodnie z wzorem określonym w § 5 projektu rozporządzenia.

Zgodnie z projektowanym § 6, cena średnia rozliczenia bilansowania, dla obszaru bilansowania gazu wysokometanowego E lub gazu zaazotowanego Lw, będzie ustalana jest jako cena stanowiąca średnią ważoną wolumenem ze wszystkich transakcji giełdowych zawartych w danej dobie gazowej na giełdzie towarowej w rozumieniu ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 170) lub na rynku organizowanym przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 328, z późn. zm.), w ramach rynku, na którym obrót gazem ziemnym prowadzony jest w dniu jego dostawy (indeks dla rynku dnia bieżącego gazu ziemnego dla krajowego systemu przesyłowego gazu wysokometanowego). Na skutek wdrożenia powyższej regulacji, cena średnia rozliczenia bilansowania ustalana będzie w oparciu o niezależny i obiektywny miernik. Należy mieć na uwadze, że przepis ten przewiduje, że w dobach gazowych, w których doszło do uruchomienia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, do rozliczania niezbilansowania nie stosuje się tzw. krańcowej ceny kupna oraz krańcowej ceny sprzedaży (w rozumieniu art. 22 rozporządzenia 312/2014), a rozliczenie niezbilansowania następuje po cenie obliczonej zgodnie z § 6 ust. 1 lub 2 projektu rozporządzenia, tj. co do zasady po cenie obliczanej zgodnie z mechanizmem kształtowania ceny średniej rozliczenia bilansowania. Rozwiązanie takie sprawi, że z jednej strony nie powstanie strata po stronie przedsiębiorstw energetycznych i podmiotów, od których zapas obowiązkowy jest odbierany – cena po której operator będzie nabywał gaz stanowiący zapas obowiązkowy będzie bowiem analogiczna do ceny wykorzystywanej w ramach bilansowania handlowego (tymczasem w razie zastosowania cen krańcowych operator nabywałby paliwo gazowe stanowiące zapas obowiązkowy po cenie średniej, a odsprzedawałby w ramach bilansowania handlowego po cenie krańcowej). Z drugiej zaś strony, podmioty wprowadzające do systemu przesyłowego większe ilości paliwa gazowego aniżeli ilości odebrane przez ich odbiorców (co przyczynia się do zniwelowania skutków sytuacji kryzysowej) nie będą z tego tytułu obciążane koniecznością odsprzedaży paliwa gazowego do operatora systemu przesyłowego po cenie krańcowej, co również generowałoby straty finansowe po stronie takich podmiotów.

Zgodnie z dyspozycją przyjętą w art. 521 ust. 4 ustawy o zapasach sposób prowadzenia rozliczeń za uruchomione zapasy obowiązkowe gazu ziemnego powinien brać pod uwagę m.in. konieczność zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa oraz potrzebę zapewnienia neutralności kosztowej działań bilansujących podejmowanych przez operatora systemu przesyłowego gazowego lub operatora systemów połączonych gazowych. W sytuacji uruchomienia zapasów obowiązkowych, cena giełdowa gazu będąca podstawą obliczenia ceny referencyjnej rozliczenia, z dużym prawdopodobieństwem będzie istotnie wyższa, niż cena gazu dotychczas uiszczana przez podmiot zlecający usługę przesyłania gazu ziemnego, na rzecz którego zapasy obowiązkowe gazu ziemnego zostały uruchomione. Z uwagi na to, że operator systemu przesyłowego gazowego lub operator systemu połączonego gazowego nie osiąga przychodów z tytułu zadań, które realizuje w zakresie uruchamiania zapasów obowiązkowych i prowadzenia rozliczeń, nie powinien on ponosić ryzyka finansowego związanego z niewypłacalnością podmiotów, na rzecz których uruchamiane są zapasy obowiązkowe. W szczególności, należy mieć na uwadze, że w przypadku braku środków pieniężnych na realizację obowiązków rozliczeniowych, wynikających z przepisów projektu rozporządzenia, operator systemu przesyłowego gazowego nie będzie w stanie terminowo realizować swoich zobowiązań, co skutkować będzie naliczaniem odsetek, które mogą zagrozić płynności finansowej. W związku z tym, rozwiązanie uregulowane § 7 projektu rozporządzenia sprzyja ograniczeniu ryzyka płynności finansowej operatora systemu przesyłowego gazowego, jednocześnie gwarantując spełnienie przesłanki neutralności kosztowej działań operatora.

Z kolei § 8 projektu rozporządzenia określa szczegółowy sposób zapewnienia neutralności kosztowej działań bilansujących podejmowanych przez operatora systemu przesyłowego gazowego lub operatora systemów połączonych gazowych w okresie uruchomienia zapasów obowiązkowych oraz w okresie, w którym były wprowadzone ograniczenia w poborze gazu ziemnego w stopniu zasilania wyższym niż pierwszy. Neutralność tę operator zapewnia za pomocą opłaty związanej z neutralnością bilansowania, przy czym odpowiednie zastosowanie znajdzie w tym zakresie metoda kalkulacji opłat związanych z neutralnością bilansowania zatwierdzoną przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 30 ust. 2 rozporządzenia 312/2014.

Rozliczenia z tytułu ujemnego niezbilansowania przez użytkownika ilości paliw gazowych dostarczonych i pobranych przez niego z systemu gazowego w sytuacji nadzwyczajnej prowadzone będą z uwzględnieniem zasady wyrażonej w projektowanym § 9 rozporządzenia. Natomiast w przypadku dodatniego niezbilansowania przez użytkownika ilości paliw gazowych dostarczonych i pobranych przez niego z systemu gazowego, operator systemu przesyłowego gazowego lub operator systemu połączonego gazowego uiszcza na rzecz tego użytkownika opłatę za dostarczony gaz ziemny, zgodnie z § 10 projektu rozporządzenia.

Przepływy pieniężne z tytułu neutralności bilansowania są realizowane poprzez pobieranie lub uiszczanie przez operatora systemu przesyłowego gazowego lub operatora systemów połączonych gazowych opłaty związanej z neutralnością bilansowania. Opłata związana z neutralnością finansową bilansowania, w której uwzględniane są przychody i koszty związane z rozliczeniem niezbilansowania w okresie uruchomienia zapasów obowiązkowych, oraz w okresie w którym były wprowadzone ograniczenia w poborze gazu ziemnego w stopniu zasilania wyższym niż pierwszy, a także koszty związane z zakupem i sprzedażą gazu ziemnego stanowiącego zapas obowiązkowy, została określona zgodnie z § 11 projektu rozporządzenia. W projektowanym przepisie wskazano również, że w przypadku, gdy dla miesiąca gazowego stawka opłaty związanej z neutralnością bilansowania przyjmie wartość dodatnią, opłata związana z neutralnością bilansowania wnoszona jest przez podmiot zlecający usługę przesyłania gazu ziemnego na rzecz operatora systemu przesyłowego gazowego lub operatora systemów połączonych gazowych. W przypadku, gdy dla miesiąca gazowego stawki opłaty związanej z neutralnością bilansowania przyjmie wartość ujemną, opłata związana z neutralnością bilansowania jest wnoszona przez operatora systemu przesyłowego gazowego lub operatora systemów połączonych gazowych na rzecz podmiotu zlecającego usługę przesyłania.

**3. Wejście w życie**

Projektowane rozporządzenie wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

**4. Zgodność z prawem Unii Europejskiej**

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

**5. Notyfikacja**

Projekt rozporządzenia nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia projektu.

**6. Wpływ na mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców**

Projekt rozporządzenia nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej i nie wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

**7. Konsultacje projektu**

Projekt przedmiotowej regulacji, zgodnie z wymogami określonymi w art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 o działalności lobbingowej w procesie stosowania prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248), zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt rozporządzenia zostanie przekazany do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych na 5 dni. Skrócenie okresu na zgłaszanie uwag w ramach konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych wynika z konieczności priorytetowego uzupełnienia obecnych ram prawnych dotyczących wykorzystania środków nierynkowych, w przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego państwa, o brakujące regulacje. Projekt dotyczy bardzo wąskiego grona podmiotów zobowiązanych, zgodnie z ustawą o zapasach, do utrzymywania zapasów obowiązkowych.