

Wybrane aspekty unijnych regulacji przyjmowanych w reakcji na kryzys na rynku gazu

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Unijna interwencja na europejskim rynku gazu
- III. Szczegółowe omówienie przyjętych rozwiązań w zakresie środków (nie)rynkowych
 1. Rozporządzenie 2022/1032
 2. Rozporządzenie 2022/1369
 3. Rozporządzenie 2022/1854
 4. Rozporządzenie 2022/2576
 5. Rozporządzenie 2022/2578
- IV. Podsumowanie

Streszczenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie działań podjętych na poziomie unijnym w związku z trwającym kryzysem gazowym oraz próba ich wstępnej oceny. Kryzys, który rozpoczął się już przed atakiem Rosji na Ukrainę miał stanowić działania przygotowawcze pod planowaną inwazję. Kwestie działań Gazpromu zostały przybliżone we wprowadzeniu w taki sposób, żeby czytelnik mógł lepiej zrozumieć kontekst ostatnich wydarzeń stanowiący uzasadnienie dla przyjmowanych regulacji.

W artykule przedstawiono zestaw wybranych najistotniejszych przyjętych środków, mających ograniczyć skutki kryzysu. Jednocześnie podjęto próbę ich oceny z perspektywy skuteczności oraz potencjalnych skutków. Kwestie, takie jak sankcje oraz zagadnienia związane z pomocą publiczną pozostają poza zakresem tej pracy z uwagi na fakt, że każdy z tych tematów mógłby stanowić przedmiot osobnej analizy.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne; art. 194 TFUE; art. 122 TFUE; rozporządzenie SoS; kryzys gazowy.

JEL: K32

* Doktor; radca prawny. ORCID: 0000-0002-1970-8944. Poglądy reprezentowane w niniejszej pracy są prywatnymi poglądami autora.

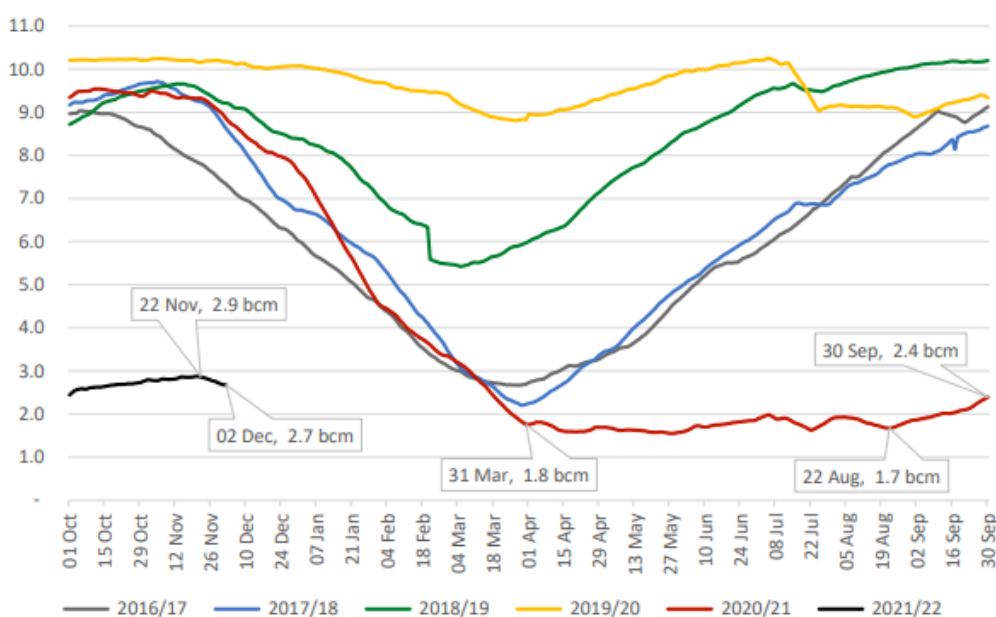
Edition of that article was financed under Agreement Nr RCN/SP/0326/2021/1 with funds from the Ministry of Education and Science, allocated to the "Rozwój czasopism naukowych" programme.

I. Wprowadzenie

Kryzys na rynku gazu bardzo często utożsamiany jest z eskalacją (w lutym 2022 r.) trwającej od 2014 r. wojny w Ukrainie. Jednakże pierwsze symptomy wojny gazowej można było zauważyć już w trzecim kwartale 2021 r., tj. niecałe pół roku przed rozpoczęciem przez Rosję pełnoskalowej inwazji.

W kwietniu 2021 r., kiedy europejska gospodarka przeżywała odbicie po pandemii COVID-19, Gazprom rozpoczął proces ograniczania podaży na europejskim rynku gazu ziemnego. Pierwszym krokiem było zaprzestanie zatłaczania przez Gazprom magazynów gazu ziemnego, kosztem własnych instalacji, przed okresem zimowym, co mogło zwiastować niedobory tego paliwa w sezonie grzewczym.

Wykres 1. Poziom zatłoczenia magazynów Gazprom na przestrzeni lat 2016–2022

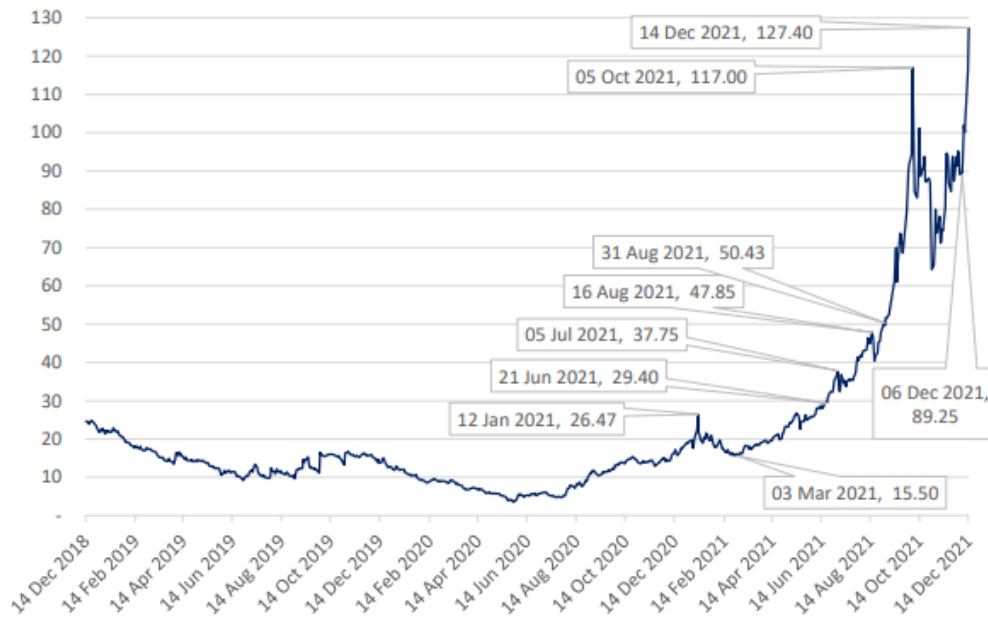


Źródło: OIES¹.

Następnie Gazprom zaprzestał dostaw gazu przez rynek spot², zawieszając funkcjonowanie rosyjskiej giełdy gazu oraz zwiększając eksport do Turcji. Działania te w specyficznej popandemicznej rzeczywistości rynkowej spowodowały, że doszło do wzrostu cen na rynku gazu o ponad 500% (Sharples, 2021).

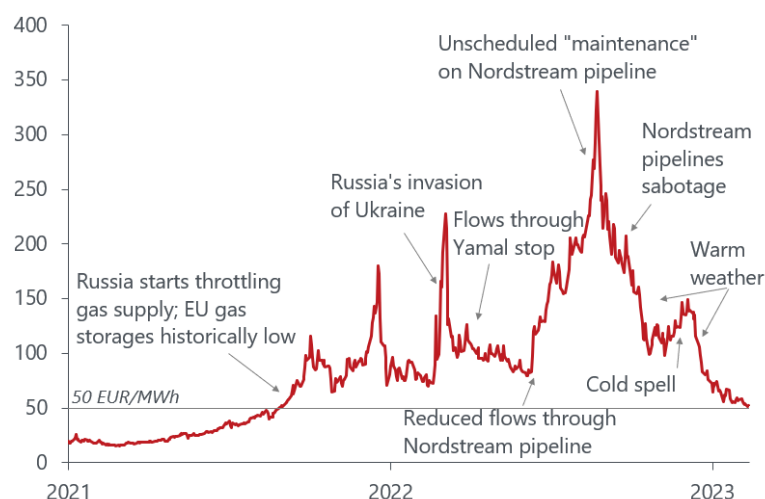
¹ The Oxford Institute For Energy Studies.

² Rynek, na którym transakcje są realizowane najpóźniej w drugim dniu roboczym od momentu ich zlecenia.

Wykres 2. Ceny gazu TTF front month od grudnia 2018 r. do grudnia 2021 r. (EUR/MWh)

Źródło: OIES.

Wydarzenia z ostatniego kwartału 2021 r. stanowiły jedynie początek dalszej eskalacji. Gazprom, w celu wywierania dalszej presji na cenę gazu ograniczył podaż lub zapowiadał jej ograniczenie. Jako przykłady wymienić możemy m.in. wprowadzenie dekretu prezydenckiego dotyczącego tzw. mechanizmu gaz za ruble³ oraz sagę turbin Nord Stream (Stern i in., 2022). W konsekwencji tych wydarzeń, w sierpniu 2022 r. maksymalne ceny na rynku gazu przekroczyły pułap ok. 340 EUR/MWh, osiągając tym samym najwyższe notowane poziomy w historii. W poprzednim dziesięcioleciu ceny mieściły się w przedziale od 5 do 35 EUR/MWh, co oznacza, że europejskie ceny gazu ziemnego osiągnęły poziom o 1000% wyższy niż średnie ceny odnotowywane wcześniej w Unii.

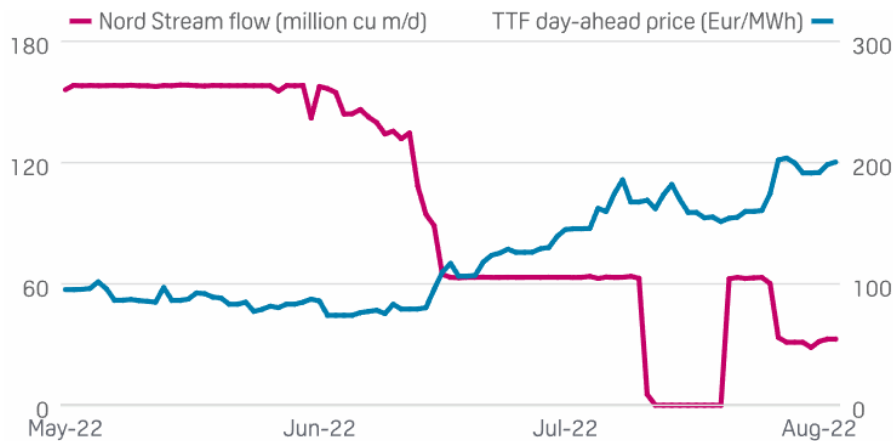
Wykres 3. Ceny gazu TTF front month od stycznia 2021 r. do lutego 2023 r. (EUR/MWh)

Źródło: Oxford Economics/Haver Analytics.

³ Dnia 31 marca 2022 r. prezydent Władimir Putin podpisał dekret wprowadzający mechanizm wymagający zapłaty od kupujących ze wszystkich państw członkowskich UE (i niektórych krajów spoza UE) za gaz rosyjski dostarczony im po 1 kwietnia 2022 r., pośrednio w rublach. Zob. <http://kremlin.ru/events/president/news/68094> (szerzej: Yafimava, 2022).

Zasadne jest zatem pytanie o przyczyny eskalacji na rynku gazu ziemnego jeszcze przed lutym 2022 roku. Odpowiedź wydaje się oczywista – stanowiło to próbę wywarcia przez Rosję, za pomocą Gazpromu, presji na UE⁴ w celu osłabienia woli państw członkowskich (a przynajmniej tych najistotniejszych⁵) do wspierania Ukrainy w trakcie planowanej inwazji.

Wykres 4. Reakcja cen gazu TTF na rynku dnia następnego vs. przepływy Nord Stream



Źródło: S&P Global Comodity Insight.

Jak skuteczny mógł być to środek, pomoże zrozumieć kilka uwag ogólnych związanych z funkcjonowaniem hurtowego rynku gazu. Należy zdać sobie sprawę, jak wiele na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat zostało zrobione w celu liberalizacji unijnego rynku gazu. Trzy pakiety dyrektyw na rynku energii elektrycznej i gazu, seria decyzji Komisji Europejskiej (Kamiński, 2022) wymuszających zmiany strukturalne na rynku wraz z rozwojem technologii i postępującą globalizacją doprowadziły do powstania tzw. płynnych hubów gazowych (najbardziej płynne to TTF – holenderski indeks, NBP – brytyjski indeks oraz THE – niemiecki indeks). Ich rolą jest wyznaczenie aktualnej ceny rynkowej, inaczej mówiąc jest to miejsce, gdzie dochodzi do równoważenia się popytu z podażą (Heather, 2021).

W praktyce sprowadza się to do stwierdzenia, że najbardziej płynny rynek wyznacza cenę zakupu surowca na innych rynkach. Ceny, co do zasady, poruszają się w korytarzu – cena gazu na rynku holenderskim powiększona o inne koszty (np. koszty transportu z Holandii do Polski oraz marża). Oznacza to zatem, że cena gazu na giełdzie w Polsce jest w dużym stopniu skorelowana z ceną gazu na giełdzie w Holandii. Dlatego dla ceny gazu na giełdzie w Polsce ma znaczenie cena na giełdzie w Holandii, nie zaś czynniki lokalne, jak np. koszt zakupu gazu, jego importu lub to, że gaz wydobywany jest w kraju. Hurtowa cena gazu w Europie, w tym w Polsce, jest więc ceną rynkową, nie jest kształtowana odkosztowo na podstawie taryfy akceptowanej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki⁶.

⁴ Przed wojną ponad 40% gazu importowanego do UE pochodziło z Rosji, do Niemiec ok. 50%. W ostatnim czasie, w wyniku różnych wydarzeń doszło do spadku importu gazu z Rosji do ok. 9%.

⁵ Niemcy jako największe państwo członkowskie UE są również największym odbiorcą gazu w UE, w tym największym odbiorcą rosyjskiego gazu (Seeliger, 2022, s. 1).

⁶ TSUE w wyr. z dnia 10.09.2015 r. (sygn., C-36/14) *Komisja vs. Polsce* stwierdził, że Polska uchybiła obowiązkom państwa członkowskiego poprzez stosowanie cen dostaw zatwierdzanych przez krajowy organ. W związku z powyższym wyrokiem w Polsce miała miejsce detaryfikacja hurtowych cen gazu.

Powyższe warunki niewątpliwie należy ocenić jako sukces w rozwoju jednolitego rynku gazu. Doprowadziły one do powstania transparentnych benchmarków (punktów odniesienia) dla cen surowca, który jeszcze niedawno indeksowany był do ceny ropy lub produktów ropopochodnych (z uwagi na naturalną bliskość wydobycia obu surowców). Niemniej, obecny kryzys na rynku wyraźnie obnażył wady, które leżą u podstaw funkcjonowania rynku gazu. Wynikały one z przyjętej faktycznie na poziomie unijnym koncepcji sprowadzającej się do twierdzenia, że wystarczająca jest dywersyfikacja tras dostaw, a nie ich źródeł. Doprowadziło to do sytuacji, w której ponad 40% gazu importowego do UE pochodziło z jednego źródła. W związku z powyższym ograniczenie podaży przez głównego dostawcę mogło wpłynąć w tak dużym stopniu na cenę gazu na unijnym rynku – czego byliśmy świadkami w ostatnim roku.

W konsekwencji kierowanie się wyłącznie aspektem ekonomicznym (gaz rosyjski był najtańszy z perspektywy odbiorców w państwach zachodnich, co powodowało, że nie był opłacalny rozwój innej infrastruktury, jak terminale LNG lub alternatywnych tras importowych) w dziedzinie tak kluczowej, jak energetyka doprowadziło to do stanu, w którym Unia Europejska była wrażliwa na potencjalne zachwiania podaży na rynek gazu, co zostało skrzętnie wykorzystane przez Rosję. W mojej ocenie oczywiście nie można całkowicie pozbawić znaczenia czynników innych niż działania rosyjskie, takich jak np. stan gospodarki po pandemii, niemniej nie powinno się podzielić stanowiska, które spotyka się w doktrynie, że jest to suma różnych czynników, która wpłynęła na globalny bilans popytu i podaży, w tym ograniczenie podaży ze strony Rosji (Yafimava, 2023). Tego typu opinie wydają się mieć na celu odwrócenie uwagi od realnych przyczyn, które wygenerowały problem, tj. wykorzystania gazu jako broni w celu wywarcia presji na państwa członkowskie.

Na marginesie, nie jest to bowiem tematem niniejszego artykułu, należy zwrócić uwagę na fakt, że obecny kryzys obnażył jak bardzo powierzchownie i wąsko było interpretowane bezpieczeństwo energetyczne, tj. jedynie w kategorii podażowej – krótkotrwałych przerw w dostawach, braku surowca, a nie ryzyka związanego z kosztem jego nabycia, mimo że w najbardziej znanej definicji bezpieczeństwa energetycznego D. Yergina (2006), aspekt ten jest podkreślany: „celem bezpieczeństwa energetycznego jest zapewnienie odpowiedniego i pewnego poziomu dostaw energii po rozsądnych cenach, w sposób który nie zagraża podstawowym wartościom i celom państwowym”. Tym samym, wiele osób zajmujących się tematyką bezpieczeństwa energetycznego, szukając w nich nowego elementu, zamiast poddać analizie jak dotkliwe mogą być skutki przyjęcia skupienia się na kryzysie jedynie z perspektywy krótkotrwałej przerwy w dostawach, analogicznie jak miało to miejsce w 2009 roku. Ta niefrasobliwość jest dostrzegalna nie tylko w środowisku naukowym, lecz także na poziomie unijnym oraz na najwyższych szczeblach władz państw członkowskich, na co wskazano nawet w samych przyjętych aktach prawnych.

Rysując jedynie szkic wydarzeń z ostatniego półtora roku, warto zwrócić uwagę na działania podejmowane na poziomie unijnym, w celu dokonania ich analizy oraz próby wstępnej oceny. Wojna w Ukrainie ani wojna gazowa pomiędzy Rosją a Unią nie zostały zakończone. Mając świadomość, że dokonana ocena może być przedwczesna, trzeba jednak zmierzyć się z tym zadaniem, nawet jeżeli istnieje ryzyko wyciągnięcia zbyt pochopnych wniosków. Mogą stać się one przyczynkiem

do dalszej eksploracji tematu przez innych autorów, co miejmy nadzieję pozwoli wyciągnąć konstruktywne wnioski na przyszłość.

Działania na poziomie unijnym stanowiące odpowiedź na nieprovokowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową Rosji wobec Ukrainy można podzielić na trzy kategorie, tj.: o charakterze sankcyjnym, mechanizmów (nie)rynkowych oraz z zakresu pomocy publicznej. W niniejszym artykule rozważone zostaną jedynie zagadnienia związane z kategorią drugą, ponieważ tematyka sankcji, jak również kwestii zasad udzielania pomocy publicznej zasługują na osobną analizę⁷.

II. Unijna interwencja na europejskim rynku gazu

W związku z drastycznymi skokami cen na giełdach gazu i ich wysoką zmiennością na poziomie UE dostrzeżono potrzebę reakcji. Abstrahując od realnych powodów potrzeby takiej interwencji oraz jej realnych skutków, należy zwrócić uwagę na szereg działań podjętych w celu łagodzenia skutków kryzysu sprowadzających się do przyjęcia następujących aktów prawnych:

- 1) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1032 z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2017/1938 i (WE) nr 715/2009 w odniesieniu do magazynowania gazu (dalej: rozporządzenie 2022/1032);
- 2) rozporządzenia Rady (UE) 2022/1369 z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie skoordynowania środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz (dalej: rozporządzenie 2022/1369);
- 3) rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii (dalej: rozporządzenie 2022/1854);
- 4) rozporządzenia Rady (UE) 2022/2576 z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie zwiększenia solidarności dzięki lepszej koordynacji zakupów gazu, wiarygodnym poziomom odniesienia cen i transgranicznej wymianie gazu (dalej: rozporządzenie 2022/2576);
- 5) rozporządzenia Rady (UE) 2022/2578 z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu korekty rynku w celu ochrony obywateli Unii i gospodarki przed nadmiernie wysokimi cenami gazu (dalej: rozporządzenie 2022/2578).

Przed analizą poszczególnych aktów należy zwrócić uwagę na traktatową podstawę prawną ich przyjęcia. Wszystkie akty poza pierwszym – rozporządzeniem 2022/1032 – zostały przyjęte na podstawie art. 122 ust. 1 TFUE⁸.

Zgodnie z art. 122 ust. 1 TFUE „[b]ez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w Traktatach, Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii”. Natomiast decyzja o przyjęciu środka w trybie art. 194 ust. 2 TFUE może zostać podjęta „[b]ez uszczerbku dla stosowania innych postanowień Traktatów, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępie 1. Środki te są przyjmowane po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów”.

⁷ W kontekście historycznego aspektu kształtowania i powstawania sankcji autor rekomenduje książkę Nicholasa Mouldera (2022), *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*.

⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii europejskiej (wersja skonsolidowana) Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. 2004 Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

Obie podstawy prawne nie zawierają szczegółowych wytycznych co do zakresu ich stosowania. Ich cechą wspólną jest natomiast fakt, że dotyczą one środków z obszaru energetyki. Różnica pomiędzy omawianymi podstawami prawnymi polega, zgodnie z poglądem wyrażonym przez A. Nowaka-Fara (2012), na czasowości wdrażanego środka. Inaczej mówiąc, środki wdrażane na podstawie art. 122 ust. 1 TFUE mogą mieć charakter przejściowy. Z kolei środki przyjmowane na podstawie art. 194 ust. 2 TFUE powinny mieć charakter regulacji kształtujących rynek o charakterze permanentnym. Wydaje się, że takie stanowisko podziela również TSUE, który w wyroku w sprawie *OPAL* stwierdził, że mechanizmy specjalne i kryzysowe mają odmienny charakter i cele niż zasada solidarności energetycznej przewidziana w art. 194 TFUE⁹. Takie stanowisko wydaje się zgodne z aksjologią obu przepisów. Art. 122 TFUE przewiduje uproszczoną procedurę głosowania w celu umożliwienia podejmowania działań mających stanowić bezpośrednią odpowiedź na kryzys w okresie jego trwania, natomiast art. 194 TFUE umożliwia przyjęcie środków jako rozwiązanie permanentne w celu kształtowania rynku.

Do pełnego obrazu sytuacji należy dodać jeszcze kwestie dwóch innych podstaw prawnych, tj. art. 192 ust. 2 lit. c TFUE oraz art. 194 ust. 3 TFUE. Art. 192 ust. 2 lit. c TFUE wskazuje na szczególną procedurę, w przypadku gdy środki wpływają znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię. W takiej sytuacji środki przyjmowane są jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Zbliżona procedura została również uwzględniona w art. 194 ust. 3 TFUE, zgodnie z którym „[n]a zasadzie odstępstwa od ustępu 2, Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, ustanawia środki, o których mowa w tym ustępie, jeżeli mają one głównie charakter fiskalny”.

W związku z powyższym, pytaniem otwartym pozostaje kwestia czy np. środki fiskalne mogą być przyjmowane w trybie art. 122 ust. 1 TFUE jako środki doraźne mające ograniczyć skutki kryzysu, czy są one zarezerwowane wyłącznie dla art. 194 ust. 3 TFUE. Analogicznie można zastanowić się czy środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię w sytuacji reakcji na kryzys mogą zostać przyjęte w oparciu o art. 122 ust. 1 TFUE.

Art. 192 ust. 2 TFUE stanowi wyjątek od zasady ogólnej, a przepisy, które mają charakter wyjątku od zasady, muszą być interpretowane w sposób ścisły (Nowacki i Przyborowska, 2012, art. 192). Oznacza to, że szeroka wykładnia art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c TFUE mogłaby skutkować tym, że stosowanie specjalnej procedury ustawodawczej, mającej charakter wyjątku przewidzianego w TFUE, stałoby się regułą. TSUE w sprawie *Polska vs. Parlament i Rada*¹⁰ zwraca ponadto uwagę, że ocena skutków dla polityki energetycznej państwa członkowskiego wywieranych przez akt Unii nie stanowi elementu, który powinien być oceniany w oderwaniu od celu lub treści tego aktu lub na zasadzie odstępstwa od nich. W konsekwencji TSUE uznał, że wyjątek z art. 192 ust. 2 lit. c TFUE znajdzie zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy z celu i treści aktu wynika, że pierwszym zamierzonym rezultatem tego aktu jest wywarcie znaczącego wpływu

⁹ Wyr. TSUE z dn. 20.09.2019 r. w sprawie *OPAL, Rzeczpospolita Polska vs. Komisji*, sygn. T-883/16, s. 69–73.

¹⁰ Wyr. TSUE z dn. 21.06.2018 r. w sprawie *Rzeczpospolita Polska vs. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE*, sygn. C-5/16.

na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię¹¹.

Takie stanowisko może budzić wątpliwości. W praktyce każdy akt prawny może wywoływać realnie, obok zamierzonych celów, inne skutki lub może być środkiem do osiągnięcia jakiegoś celu, np. cel redukcji emisji CO₂ można osiągnąć poprzez zmianę źródeł zaopatrzenia w energię. Należy jednak zwrócić uwagę, że zbyt szeroka dopuszczalność stosowania art. 192 ust. 2 lit. c może doprowadzić do całkowitego paraliżu decyzyjnego z uwagi na obowiązek podejmowania decyzji jednogłośnie. Niemniej wydaje się, że stanowisko, zgodnie z którym badany jest jedynie zamiar, a nie skutek regulacji prowadzi do wypaczenia zasad stosowania art. 192 ust. 2 lit. c TFUE.

W opinii autora art. 122 ust. 1 TFUE nie został zawężony jedynie do środków o charakterze niefiskalnym lub środków niemających znaczącego wpływu na wybór przez państwo członkowskie źródeł energii. *A contrario*, wydaje się, że również środki fiskalne i mające wpływ na źródła zaopatrzenia mogą być podjęte na tej podstawie prawnej, o ile związane są one z wystąpieniem poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii.

Jak widać na powyższym przykładzie, w gąszczu różnych przepisów mogących stanowić podstawę działań Unii bardzo łatwo może dojść do kolizji ich stosowania. Problem powstaje w sytuacji, gdy z jednej strony organy UE próbują forsować wdrożenie rozwiązań w nieadekwatnym trybie w celu ominięcia obowiązku jednomyślności wbrew woli, np. pojedynczych państw członkowskich. Z drugiej zaś – należy zagwarantować efektywność osiągania celów w ramach Unii. Pogodzenie takich dwóch wartości nigdy nie jest łatwe.

Na wyżej wskazane wątpliwości wskazuje Rzeczpospolita Polska. W odniesieniu do rozporządzenia 2022/1854 argumentuje, że „Komisja Europejska nie uzasadniła w wystarczającym stopniu, że proponowane przez nią nowe środki, w szczególności tzw. »opłata solidarnościowa«, nie stanowi środków o charakterze fiskalnym. Rzeczpospolita stoi na stanowisku, że głosowanie w Radzie UE dot. środków, które mają głównie charakter fiskalny, w rozumieniu art. 194 ust. 3 TFUE, musi odbywać się zgodnie z tym postanowieniem poprzez stanowienie przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, nie zaś w trybie głosowania większością kwalifikowaną”¹².

Analogiczne wątpliwości zostały zgłoszone również w odniesieniu do rozporządzenia 2022/1369, gdzie wskazano, że rozporządzenie powinno zostać przyjęte w procedurze wskazanej w trybie z art. 192 ust. 2 lit. c TFUE z uwagi na fakt, że ograniczają wykorzystanie środków energii, w sposób taki, że wpływają na wybór źródeł energii państw członkowskich.

Tym samym w ocenie autora możliwe było wdrożenie ww. aktów prawnych w oparciu o art. 122 ust. 1 TFUE z uwagi na ich intertemporalny charakter i bezpośrednie powiązanie z kryzysem na rynku energii. Niemniej z zainteresowaniem należy przyglądać się rozstrzygnięciu sprawy *Polska vs. Rada Unii Europejskiej* (sygn. C-675/22) skierowanej do TSUE w związku zaskarżeniem przez Rząd RP rozporządzenia 2022/1369, licząc, że wyrok w tej sprawie pozwoli doprecyzować niejasne zasady stosowania podstaw prawnych do wydawanych rozporządzeń.

¹¹ Ibidem, s. 42–46

¹² Oświadczenie Rzeczypospolitej Polskiej do głosowania w procedurze pisemnej z dnia 6 października 2022 r. Pozyskano z: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2022_289.

III. Szczegółowe omówienie przyjętych rozwiązań w zakresie środków (nie)rynkowych

1. Rozporządzenie 2022/1032

Przyjęcie rozporządzenia 2022/1032 w czerwcu 2022 r. wynikało z oceny sytuacji na rynku gazu, która wskazała, że główną przyczyną ówczesnych problemów był brak wystarczającego zatłoczenia magazynów gazu w Niemczech, Austrii, Czechach i Holandii należących do spółek zależnych Gazpromu (Sharples, 2022). Informacja o tym, że Europa może wejść w sezon zimowy z najniższym historycznie stanem magazynów powodowała nerwowe ruchy uczestników na europejskim rynku gazu, co wpływało w sposób znaczny na poziom cen. Fakt ten został odnotowany w treści rozporządzenia 2022/1032, gdzie wskazano, że „[c]hociaż w przeszłości miały miejsce krótkotrwałe przerwy w dostawach gazu, istnieje szereg czynników odróżniających sytuację w 2022 r. od poprzednich kryzysów dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu. Eskalacja rosyjskiej agresji wojskowej wobec Ukrainy od lutego 2022 r. doprowadziła do bezprecedensowego wzrostu cen. Te podwyżki cen prawdopodobnie zasadniczo zmienią motywację do napełniania podziemnych magazynów gazu w Unii”.

Tym samym, w celu zabezpieczenia sytuacji na rynku gazu przed okresem zimowym oraz ogólnego zmniejszenia presji cenowej (w momencie zatłoczenia popyt był zwiększony, presja cenowa była zatem większa), przyjmując ww. rozporządzenie, stwierdzono, że proporcjonalnym rozwiązaniem będzie zobowiązanie poszczególnych państw członkowskich do wdrożenia środków służących zatłoczeniu magazynów gazu do co najmniej 90% ich pojemności (na poziomie państw członkowskich) do dnia 1 listopada każdego roku (cel w zakresie napełnienia), przy czym cele pośrednie dla każdego państwa członkowskiego wyznaczono na maj, lipiec, wrzesień i luty (trajektoria napełniania) następnego roku. Obowiązek osiągnięcia celu w zakresie napełnienia podziemnych magazynów gazu na terytorium miałby nieproporcjonalny wpływ na niektóre państwa członkowskie, dysponujące znacznymi pojemnościami podziemnych magazynów gazu. W celu odzwierciedlenia tej sytuacji obowiązek ich napełnienia gazu należy zmniejszyć do 35% ich średniego rocznego zużycia gazu w ciągu poprzednich pięciu lat. Rok 2022 potraktowano w sposób uprzywilejowany z uwagi na czas, jaki pozostał państwom członkowskim do wdrożenia niezbędnych środków, tym samym cel w zakresie napełnienia w pierwszym roku wynosił 80%, z odpowiednio niższymi pośrednimi celami napełnienia.

Rozwiązanie to wprowadza obowiązek utworzenia zapasów gazu ziemnego przed sezonem zimowym aż do poziomu 90% zatłoczenia magazynów, co paradoksalnie w przypadku wysokich cen gazu będzie generowało dodatkową presję na jego cenę. Oznacza to, że przyjęty środek może doprowadzić do zaognienia kryzysu, a nie od niego uchronić. Inaczej mówiąc, rozwiązanie, które miało spowodować, że gaz zostanie zatłoczony do magazynów przed zimą, co pozwoli uniknąć braków w podaży w okresie zimowym, może potencjalnie spowodować, że w specyficznych okolicznościach dojdzie do zwiększenia popytu, a w konsekwencji nie uda się zatłoczyć magazynów gazu do wymaganych poziomów, właśnie z uwagi na zbyt wysoką cenę gazu, która będzie podbijana poprzez przedsiębiorstwa próbujące zrealizować niniejszy obowiązek. Dlatego kluczowe w perspektywie przyszłej zimy jest z jakim poziomem zatłoczenia instalacji magazynowych

państwa członkowskie wyjdą z zimy 2022/2023 oraz będą wychodzić w kolejnych latach, kiedy rozporządzenie 2022/1032 pozostanie w mocy.

Kolejnym środkiem odpowiadającym na to samo zagrożenie – brak kontroli nad infrastrukturą, a konkretnie instalacjami magazynowymi – było wprowadzenie obowiązku certyfikacji operatorów systemu magazynowania. Jak wskazano w preambule do rozporządzenia 2022/1032, „[w] sieci systemów magazynowania konieczne są dodatkowe zabezpieczenia, aby uniknąć zagrożeń dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego w Unii lub dla dobrobytu obywateli Unii. Państwa członkowskie powinny zapewniać, aby każdy operator systemu magazynowania – w tym operatorzy systemu magazynowania kontrolowani przez operatorów systemu przesyłowego – był certyfikowany przez krajowy organ regulacyjny lub przez inny właściwy organ wyznaczony przez państwo członkowskie w celu zapewnienia, aby wpływ na operatorów systemu magazynowania nie zagrażał bezpieczeństwu dostaw energii ani jakimkolwiek innemu podstawowemu interesowi bezpieczeństwa w Unii lub w jakimkolwiek państwie członkowskim [...]”. Opierając się na tak jasno wyrażonej intencji, zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia, aby każdy operator systemu magazynowania był certyfikowany. Rozporządzenie wyróżnia dwie grupy operatorów. Pierwsza grupa to operatorzy, wobec których potrzebne były działania natychmiastowe, tj. operatorzy eksploatujący podziemne magazyny gazu o pojemności powyżej 3,5 TWh, których wszystkie instytucje magazynowe były napełnione w dniu 31 marca 2021 r. i w dniu 31 marca 2022 r. na poziomie wynoszącym średnio mniej niż 30% ich maksymalnej pojemności do dnia 1 lutego 2023 roku. Drugą grupę stanowią natomiast instalacje z grupy obniżonego ryzyka poniżej tego kryterium. Dla tych podmiotów instytucja certyfikująca ma czas na certyfikację do dnia 2 stycznia 2024 roku.

Przyznając certyfikat, regulator analizuje zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, biorąc pod uwagę wszelkie zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw gazu na poziomie krajowym, regionalnym lub ogólnounijnym, a także wszelkie łagodzenie takich zagrożeń wynikające między innymi z:

- a) własności, dostaw lub innych stosunków handlowych, które mogłyby negatywnie wpłynąć na motywację i zdolność operatora systemu magazynowania do napełnienia podziemnego magazynu gazu;
- b) praw i zobowiązań Unii wobec państwa trzeciego, wynikających z prawa międzynarodowego, w tym również z umowy zawartej z jednym lub większą liczbą państw trzecich, której stroną jest Unia i która dotyczy kwestii bezpieczeństwa dostaw energii;
- c) praw i zobowiązań danych państw członkowskich wobec państwa trzeciego, wynikających z umów zawartych przez dane państwa członkowskie z jednym lub większą liczbą państw trzecich, w zakresie, w jakim umowy te są zgodne z prawem unijnym; lub
- d) wszelkich innych szczególnych faktów i okoliczności danej sprawy.

Przed przejściem do analizy samych przesłanek należy wskazać na zasadniczą różnicę w założeniach dotyczących certyfikacji operatora systemu magazynowania a operatora systemu przesyłowego. W przypadku tych drugich przewidziano bowiem dwa tryby certyfikacji (art. 9 i 11 dyrektywy gazowej¹³). Pierwszy tryb wprowadza obowiązek tzw. *unbundlingu*, tj. obowiązek

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (dalej: dyrektywa gazowa).

zachowania niezależności operatorskiej od pozostałej działalności rynkowej. Natomiast art. 11 wprowadza osobny obowiązek certyfikacji, w przypadku gdy o certyfikację zwraca się właściciel systemu przesyłowego lub operator systemu przesyłowego z krajów trzecich. Rozwiązanie to potocznie nazywane jest „klauzulą Gazprom” (Zajdler, 2011)¹⁴. W przypadku operatora systemu magazynowania należy uznać, że certyfikacja nie dotyczy kryterium niezależności operatorskiej w rozumieniu z art. 9 dyrektywy gazowej, a bardziej szeroko rozumianej gwarancji bezpieczeństwa zbliżonej do kryteriów wskazanych w art. 11.

Analizując poszczególne przesłanki, w pierwszej kolejności należy wskazać, w jakim kontekście regulator powinien je oceniać. Zgodnie z tym przepisem ocenie podlega zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw na poziomie krajowym, regionalnym lub ogólnounijnym. Inaczej mówiąc, przesłanki wskazane w lit. a–c powinny podlegać analizie wyłącznie w kontekście bezpieczeństwa dostaw, a nie niezależności operatorskiej, o ile kwestia ta nie wpływa na bezpieczeństwo dostaw. W tym względzie należy podkreślić znaczenie lit. a), zgodnie z którą uwzględnia się m.in. takie czynniki, jak: własność, dostawy lub inne stosunki handlowe, które mogłyby negatywnie wpłynąć na motywację i zdolność operatora systemu magazynowania do napełnienia podziemnego magazynu gazu.

Przesłanka ta została skonstruowana w sposób umożliwiający dokładnie odzwierciedlenie sytuacji części państw członkowskich (m.in. Niemiec i Austrii) gazu, gdzie Gazprom pośrednio pozostawał właścicielem instalacji magazynowych i utrzymywał niski poziom zatłoczenia magazynów. W związku z tym powiązano kwestię własności operatora systemu magazynowania z kwestią zdolności napełnienia podziemnych magazynów gazu. Przesłanka ta odstaje od założeń funkcjonowania rynku usług magazynowych w Polsce, ponieważ operatorzy nie napełniają instalacji magazynowych, a jedynie oferują usługi magazynowe na zasadach niedyskryminacyjnego dostępu w oparciu o stawki akceptowane w taryfie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Oznacza to, że w naszych warunkach operator odpowiada za poziom zatłoczenia jedynie w zakresie, w jakim decyduje o modelu świadczonych usług oraz o wysokości stawek i opłat w taryfie, która jest ostatecznie akceptowana przez regulatora. Inaczej sprawa wygląda w Niemczech, gdzie dostęp do instalacji magazynowych negocjuje się na podstawie stawek rynkowych. Ta drobna różnica może teoretycznie prowadzić do stosowania obstrukcji przez operatorów systemu magazynowania, poprzez stosowanie wygórowanych warunków cenowych. Tym samym w warunkach polskich ciężko jest sobie wyobrazić sytuację, w której to powstają negatywne okoliczności do zdolności operatora do zatłoczenia instalacji magazynowych.

Jednocześnie instytucja certyfikująca wyposażona została w daleko idące kompetencje względem podmiotów, które w jej ocenie nie spełniają warunków niezbędnych do certyfikacji. W pierwszej kolejności w przypadku gdy osoba, która bezpośrednio lub pośrednio kontroluje lub wykonuje jakiegokolwiek prawa względem operatora systemu magazynowania mogłaby zagrozić bezpieczeństwu dostaw energii lub podstawowym interesom bezpieczeństwa Unii lub któregośkolwiek państwa członkowskiego, instytucja certyfikująca odmawia wydania certyfikacji. Alternatywnie, instytucja certyfikująca może wydać decyzję w sprawie certyfikacji z zastrzeżeniem warunków mających na celu wystarczające złagodzenie zagrożeń, które mogłyby negatywnie wpłynąć na

¹⁴ Na marginesie można wtrącić, że nie jest to jedyne rozwiązanie w prawie UE, którego przyjęcie wynikało z działalności Gazpromu lub spółek zależnych. Zob. nowelizacja dyrektywy 2009/73/WE doprecyzowująca zakres jej stosowania w taki sposób żeby objąć Nord Stream II.

napęłnianie podziemnych magazynów gazu oraz pod warunkiem, że wykonalność warunków można w pełni zapewnić poprzez skuteczne wprowadzenie w życie i monitorowanie. Warunki takie mogą obejmować w szczególności zobowiązanie właściciela systemu magazynowania lub operatora systemu magazynowania do przekazania zarządzania systemem magazynowania. Natomiast w przypadku, gdy instytucja certyfikująca uzna, że zagrożeń dla bezpieczeństwa dostaw gazu nie można złagodzić w drodze warunków, w tym poprzez zobowiązanie właściciela systemu magazynowania lub operatora systemu magazynowania do przekazania zarządzania systemem magazynowania, i w związku z tym odmawia certyfikacji, instytucja certyfikująca:

- a) zobowiązuje właściciela systemu magazynowania lub operatora systemu magazynowania lub osobę, którą uważa za mogącą zagrozić bezpieczeństwu dostaw energii lub podstawowym interesom bezpieczeństwa Unii lub któregośkolwiek państwa członkowskiego, do zbycia udziałów lub praw, które posiadają w odniesieniu do własności systemu magazynowania lub własności operatora systemu magazynowania oraz do określenia terminu takiego zbycia;
- b) zarządza, w stosownych przypadkach, środki tymczasowe w celu zapewnienia, aby taka osoba nie była w stanie sprawować kontroli ani wykonywać praw względem tego właściciela systemu magazynowania lub operatora systemu magazynowania do czasu zbycia udziałów lub praw; oraz
- c) zapewnia odpowiednie środki wyrównawcze zgodnie z prawem krajowym.

Podsumowując, należy wskazać, że w rozporządzeniu 2022/1032 wprowadzono dwa główne mechanizmy – europejski obowiązek zapasów obowiązkowych oraz obowiązek certyfikacji operatora systemu magazynowania. Oba rozwiązania mają *de facto* wyeliminować element ryzyka związany potencjalnym brakiem zatłoczenia magazynów przed sezonem zimowym, co jak się okazało może wygenerować olbrzymią presję na cenę gazu od strony podaźowej. Niemniej, nie można nie zauważyć, że funkcjonowanie tych instrumentów może okazać się przeciwnie skuteczne względem zamierzonych celów. Wydaje się, że sama certyfikacja operatorów systemu magazynowania, o ile zostanie przeprowadzona skutecznie, tj. gdy dojdzie do ograniczenia wpływu podmiotów z państw trzecich na infrastrukturę, sprawi, że podobne sytuacje nie będą się mogły powtórzyć. Niemniej, trzeba mieć świadomość, że jest to zadanie bardzo wymagające. Ponadto podkreślenia wymaga fakt, że pierwszy rok realizacji obowiązku zakończył się sukcesem, a obecny poziom cen gazu na rynku nastraja pozytywnie przed kolejnym rokiem realizacji obowiązku¹⁵.

2. Rozporządzenie 2022/1369

Kolejną reakcją wywołało dalsze ograniczanie podaży na rynku gazu przez Rosję, która zaczęła aktywnie wpływać na dostępność surowca. Doszło do eskalacji podejmowanych działań, już nie tylko pośrednio, jak w pierwszym okresie (brak zatłaczania magazynów, mimo realizacji wszystkich zobowiązań kontraktowych), lecz także poprzez wprowadzenie tzw. mechanizmu gaz za ruble, co spowodowało przerwy w dostawach oraz ograniczanie dostaw *via* Nord Stream z uwagi na rzekome przeglądy techniczne¹⁶. W tamtym momencie cały świat mógł śledzić poprzez

¹⁵ Strona Komisji z bieżącą informacją o poziomie zatłoczenia magazynów państw członkowskich: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/gas-storage-capacity/>.

¹⁶ Kwestia ta była opisywana detalicznie np. przez Ośrodek Studiów Wschodnich w: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-07-20/kwestia-przywrocenia-dostaw-gazu-przez-nord-stream-1> lub <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-07-15/zatrzymanie-gazociagu-nord-stream-1>.

media społecznościowe, co działa z turbinami serwisowanymi w Kanadzie oraz jaki kolejny pretekst wymyślą Rosjanie, żeby nie przywrócić dostaw przed sezonem zimowym, m.in. w celu utrudnienia realizacji obowiązku zapasowego wskazanego w rozporządzeniu 2022/1032. Reakcją Unii na działania Gazpromu było przyjęcie w sierpniu 2022 r. rozporządzenia 2022/1369, którego celem było zmniejszenie popytu na gaz w sezonie zimowym 2022–2023 w obawie przed ryzykiem całkowitego wstrzymania dostaw rosyjskiego gazu. Z założenia akt ten ma obowiązywać jedynie rok, ale może zostać przedłużony na kolejny okres, w przypadku gdy Komisja po dokonaniu przeglądu (do dnia 1 maja 2023 r.) ogólnej sytuacji w zakresie dostaw gazu do Unii przedstawi Radzie sprawozdanie z głównych jego ustaleń¹⁷. Na podstawie tego sprawozdania Komisja może w szczególności zaproponować przedłużenie okresu stosowania niniejszego rozporządzenia.

Na gruncie art. 3 rozporządzenia 2022/1369 wprowadzono obowiązek dobrowolnego zmniejszenia zapotrzebowania. Zgodnie z ww. przepisem państwa członkowskie dokładają wszelkich starań, aby zmniejszyć swoje zużycie gazu w okresie od dnia 1 sierpnia 2022 r. do dnia 31 marca 2023 r. o co najmniej 15% w porównaniu ze swoim średnim zużyciem gazu w okresie od dnia 1 sierpnia do dnia 31 marca w ciągu pięciu kolejnych lat poprzedzających dzień wejścia w życie niniejszego rozporządzenia („dobrowolne zmniejszenie zapotrzebowania”).

Jednocześnie stwierdzono, że dobrowolne środki mogą być niewystarczające do zmniejszenia zapotrzebowania. Tym samym w art. 4 rozporządzenia 2022/1369 przewidziano możliwość wprowadzenia przez Radę – na wniosek Komisji – unijnego stanu alarmowego w drodze decyzji wykonawczej. Przed przedstawieniem takiego wniosku Komisja powinna przeprowadzić konsultacje z właściwymi grupami ryzyka określonymi w załączniku I rozporządzenia SoS¹⁸ oraz Grupą Koordynacyjną ds. Gazu (GKG) ustanowioną na mocy tego rozporządzenia.

Komisja zobowiązana jest do przedstawienia wniosku w dwóch sytuacjach, gdy:

- a) uzna, że istnieje znaczne ryzyko poważnego niedoboru dostaw gazu lub w przypadku, gdy występuje nadzwyczajnie wysokie zapotrzebowanie na gaz, w odniesieniu do którego środki, o których mowa w art. 3, nie są wystarczające i które powoduje znaczące pogorszenie się sytuacji w zakresie dostaw gazu w Unii, ale rynek nadal jest w stanie zniwelować to zakłócenie bez konieczności stosowania środków nierynkowych (art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2022/1369);
- b) wystąpi o to co najmniej pięć właściwych organów, które na poziomie krajowym ogłosiły stan alarmowy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. b) rozporządzenia SoS (art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2022/1369).

Unijny stan alarmowy należy ogłaszać jedynie w przypadku, gdy dobrowolne środki zmniejszające zapotrzebowania okażą się niewystarczające do wyeliminowania ryzyka poważnego niedoboru dostaw. Podkreślić należy, że wprowadzony unijny stan alarmowy jest niezależny od stanów przewidzianych w rozporządzeniu SoS, gdzie wprowadzono 3 stany kryzysowe, tj. alarmowy, wczesnego ostrzeżenia i nadzwyczajny. Tym samym możliwe jest wdrożenie unijnego stanu alarmowego bez wdrażania stanu nadzwyczajnego w poszczególnych państwach lub takiego

¹⁷ Dn. 20.03.2023 r. Komisja zapowiedziała propozycję przedłużenia rozporządzenia 2022/1369 na kolejny rok.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010 (dalej: rozporządzenie SoS).

stanu na poziomie regionu lub UE. Wdrożenie ich jest całkowicie niezależne, chociaż można założyć, że ogłoszenie unijnego stanu alarmowego będzie poprzedzało stan nadzwyczajny w regionie lub w Unii zgodnie z art. 12 ust. 1 rozporządzenia SoS, z uwagi, że jego skutki są dalej idące (Yafimava, 2023).

W przypadku ogłoszenia przez Radę unijnego stanu alarmowego, każde państwo członkowskie zmniejsza swoje zużycie gazu. Zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2022/1369 do celów obowiązkowego zmniejszenia zapotrzebowania, przez cały okres obowiązywania unijnego stanu alarmowego zużycie gazu w każdym państwie członkowskim w okresie od dnia 1 sierpnia 2022 r. do dnia 31 marca 2023 r. (dalej: okres zmniejszenia) ma być o 15% niższe od referencyjnego zużycia gazu. Wszelkie zmniejszenia zapotrzebowania osiągnięte przez państwa członkowskie w okresie przed ogłoszeniem unijnego stanu alarmowego uwzględnia się do celów obowiązkowego zmniejszenia zapotrzebowania. Niemniej, przy tak skonstruowanym obowiązku pozostaje wiele wątpliwości, np. w jakim okresie państwo członkowskie powinno osiągnąć cel – czy przez cały okres obowiązywania unijnego stanu alarmowego, czy jednak w okresie zmniejszenia? Jak należy interpretować pojęcie „zmniejszenia osiągnięte przed okresem ogłoszenia unijnego stanu alarmowego”. Czy mowa tutaj o terminie w ramach okresu zmniejszenia czy jedynie od początku okresu roku kalendarzowego? Ponadto w doktrynie podnosi się, że istnieją wątpliwości dotyczące tego czy taki środek może być w ogóle być skuteczny, czy państwa członkowskie będą posiadały wystarczająco dużo czasu na reakcję w celu podjęcia środków niezbędnych do ograniczenia popytu w przypadku wprowadzenia unijnego stanu alarmowego? (Yafimava, 2023). Miejmy nadzieję, że powyższe wątpliwości pozostaną zagadnieniami teoretycznymi, ponieważ nie zajdzie nigdy potrzeba ogłoszenia unijnego stanu alarmowego.

Jednocześnie rozporządzeniem 2022/1369 wprowadzono normę kompetencyjną dla państw członkowskich w celu umożliwienia im przyjęcia środków mających doprowadzić do ograniczenia popytu. Wszelkie środki wprowadzane przez państwa członkowskie w celu osiągnięcia zmniejszenia zapotrzebowania muszą być zgodne z prawem unijnym, a w szczególności z rozporządzeniem SoS. W szczególności takie środki powinny być konieczne, jasno określone, przejrzyste, proporcjonalne, niedyskryminacyjne i weryfikowalne oraz nie powinny nadmiernie zakłócać konkurencji i prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu ani zagrażać bezpieczeństwu dostaw gazu do innych państw członkowskich lub do Unii.

W porównaniu ze środkami przewidzianymi w rozporządzeniu 2022/1032 powyższe rozporządzenie jest środkiem o zupełnie innych charakterze. Stanowi podstawę do podjęcia ewentualnych działań po tym, gdy dobrowolna redukcja konsumpcji okaże się niewystarczająca. Oznacza to, że decydenci przyjmujący ten akt kierowali się nadzieją, że warunki rynkowe wywołają dobrowolne ograniczenie w poborze gazu po stronie odbiorców. Jak widać, nie pomylili się, gdyż ogłoszenie takiego stanu nie było potrzebne nawet w momencie, kiedy dostawy do UE *via* Nord Stream zostały całkowicie wstrzymane, ponieważ spadek podaży na rynku w tym okresie udało się częściowo skompensować zwiększonymi dostawami LNG oraz w mniejszym stopniu z Norwegii¹⁹.

¹⁹ Raport ACER dot. przedwstępnej oceny mechanizmu korekty rynku. Pozyskano z: www.acer.europa.eu.

Tym samym, można pokusić się o hipotezę, że rozporządzenie celowo miało walor quasi-pozorny w celu uspokojenia rynku, a nie wywarcia realnych skutków prawnych, przy czym jednocześnie dało ono twarde narzędzie regulacyjne w postaci możliwości ogłoszenia unijnego stanu alarmowego w przypadku, gdyby sytuacja na rynku przekroczyła granice rozumiane jako stabilność pokrycia zapotrzebowania. Na ten moment w Polsce nie przewidziano środków implementujących to rozporządzenie umożliwiających administracyjne ograniczenie popytu.

3. Rozporządzenie 2022/1854

Istotnym aspektem kryzysu jest uzyskiwanie przez producentów surowców nadzwyczajnie wysokich zysków. Podmioty działające w branży *upstream* stały się beneficjentem wojny z uwagi na wysokie ceny surowców. Taka sytuacja w odbiorze społecznym zaczęła się jawić jako niesprawiedliwa. Tym samym na popularności zyskiwało hasło ich opodatkowania. Odpowiedzią na taki postulat było wprowadzenie w październiku 2022 r. rozporządzenia 2022/1854. Na jego mocy zobowiązano państwa członkowskie do implementacji umożliwiającej pobieranie od unijnych przedsiębiorstw i stałych zakładów generujących co najmniej 75% obrotu z działalności w sektorze ropy naftowej, gazu ziemnego, węgla i rafinacji, które odnotowały wzrost zysków na skutek nagłych i nieprzewidywalnych okoliczności spowodowanych przez wybuch wojny napastniczej Rosji przeciwko Ukrainie i przekazanie części tych środków do dalszej redystrybucji w celu zapewnienia, aby zainteresowane przedsiębiorstwa, które osiągnęły nadwyżki zysków w wyniku nieoczekiwanych okoliczności, przyczyniały się proporcjonalnie do poprawy sytuacji na rynku wewnętrznym objętym kryzysem energetycznym²⁰.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2022/1854 nadwyżki zysku wytworzone przez unijne przedsiębiorstwa i stałe zakłady z działalności w sektorze ropy naftowej, gazu ziemnego, węgla i rafinacji podlegają obowiązkowej tymczasowej składce solidarnościowej, chyba że państwa członkowskie wprowadziły równoważne środki krajowe. Oznacza to, że mechanizm przewidziany w art. 14 i n. znajduje zastosowanie bezpośrednio, o ile państwo członkowskie nie wdroży rozwiązania alternatywnego. Termin na wdrożenie tego rozwiązania upływał wraz z końcem 2022 roku. Tym samym należy zastanowić się, co w sytuacji gdy państwo członkowskie nie implementowało takiego środka, czy zobowiązane przedsiębiorstwa powinny samodzielnie uiszczać taką składkę lub przynajmniej zabezpieczyć środki w celu zawiązania rezerwy na taką okoliczność²¹?

Tymczasową składkę solidarnościową oblicza się na podstawie dochodu podlegającego opodatkowaniu, określonego zgodnie z krajowymi przepisami podatkowymi, w roku podatkowym 2022 lub w roku podatkowym 2023 i przez cały okres ich trwania, wykraczającego poza 20% wzrost średniego dochodu podlegającego opodatkowaniu, ustalonego zgodnie z krajowymi przepisami podatkowymi, w czterech latach podatkowych rozpoczynających się w dniu 1 stycznia 2018 r. lub później. Jeżeli średni dochód podlegający opodatkowaniu w tych czterech latach podatkowych jest ujemny, do celów obliczenia tymczasowej składki solidarnościowej średni dochód podlegający opodatkowaniu wynosi zero.

²⁰ Preambuła do Rozporządzenia 2022/1854, s. 50–51.

²¹ Z informacji prasowych wynika, że polski rząd dopiero planuje wprowadzić taki podatek, mimo zakwestionowania podstawy prawnej do przyjęcia takiego aktu. Zob. <https://wysokienapiecie.pl/82177-podatek-od-zyskow-firm-naftowych-i-weglowych/>.

Jednocześnie art. 17 ust. 1 rozporządzenia 2022/1854 precyzyjnie wskazuje wyłącznie na jakie cele mogą zostać przeznaczone środki uzyskane ze składki solidarnościowej. Co do zasady są to cele mające ograniczyć skutki kryzysu poprzez np. przyznanie środków wsparcia dla końcowych odbiorców energii.

4. Rozporządzenie 2022/2576

W związku z dalszą niepewnością funkcjonowania rynku gazu oraz spodziewanym pogorszeniem się sytuacji w sezonie zimowym przyjęto rozporządzenie 2022/2576. Jak wskazano w preambule do ww. aktu za potrzebę jego podjęcia uznano „[...] bezprecedensowe ograniczenie dostaw gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej do państw członkowskich zagrażają bezpieczeństwu dostaw w Unii i jej państwach członkowskich. Jednocześnie wykorzystywanie dostaw gazu jako broni i manipulowanie rynkami przez Federację Rosyjską poprzez celowe zakłócenia przepływu gazu doprowadziły do gwałtownego wzrostu cen energii w Unii, zagrażając nie tylko gospodarce Unii, ale również poważnie podważając bezpieczeństwo dostaw”. W związku z powyższym przewidziano szereg kolejnych rozwiązań, które miały zabezpieczyć odbiorców przed skutkami kryzysu.

W celu zachowania przejrzystości rozporządzenie 2022/2576 zostało podzielone na rozdziały i sekcje, gdzie przewidziano konkretne rozwiązania. Rozdział I odnosi się do przedmiotu i definicji. W rozdziale II przewidziano środki mające zapewnić lepszą koordynację zakupów gazu. W tym celu wdrożono rozwiązania w zakresie przejrzystości i wymiany informacji, agregacji zapotrzebowania oraz wspólnych zakupów.

Obowiązki związane z agregacją zapotrzebowania mają charakter bezwzględnie wiążący. Natomiast udział we wspólnych zakupach jest już dobrowolny (Barnes, 2022). Niemniej powstaje wątpliwość czy ta dobrowolność nie podlega ograniczeniu. W art. 3 rozporządzenia 2022/2576 wprowadzono obowiązek informowania Komisji o zamiarze ogłoszenia przetargu na zakup gazu lub przystąpienia do negocjacji z producentami lub dostawcami gazu ziemnego z państw trzecich w przypadku gazu o wolumenie przekraczającym 5 TWh/rok. Do powiadomienia powinno dojść na co najmniej sześć tygodni przed zamierzonym zawarciem umowy. Obowiązek informacyjny przewidziany w art. 3 rozporządzenia 2022/2576 wiąże się z daleko idącą kompetencją Komisji Europejskiej do wydawania zaleceń w celu rozważenia odpowiednich środków. Komisja może wydać takie zalecenia, jeżeli uzna, że dalsza koordynacja w odniesieniu do ogłoszenia przetargu na zakup gazu lub planowanych zakupów gazu przez przedsiębiorstwa gazowe lub przedsiębiorstwa zużywające gaz z siedzibą w Unii lub przez organy państw członkowskich może usprawnić funkcjonowanie wspólnych zakupów lub że ogłoszenie przetargu na zakup gazu lub planowane zakupy gazu mogą mieć negatywny wpływ na rynek wewnętrzny, na bezpieczeństwo dostaw lub na solidarność energetyczną.

W celu ułatwienia koordynacji art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2022/2576 zobowiązał KE do ustanowienia Rady Sterującej *ad hoc*, w terminie 6 tygodni od wejścia rozporządzenia w życie. W skład Rady ma wchodzić po jednym przedstawicielu każdego państwa członkowskiego. Jednocześnie rozporządzenie zobowiązuje do wyboru dostawcy usług, który ma za zadanie organizować agregację zapotrzebowania na wspólne zakupy.

Rozwiązanie w zakresie agregacji popytu spotkało się z olbrzymią krytyką. Zarzuca się, że Komisja nie rozumie zasad funkcjonowania współczesnego unijnego hurtowego rynku gazu oraz tego, jaką on pełni funkcję. Faktycznie w ocenie krytyków to TTF pełni funkcję rynkowego punktu odniesienia dla europejskiego gazu właśnie dlatego, że wiele firm handluje tam dużymi ilościami gazu, a robiąc to, ma wpływ na agregację popytu ze strony wielu graczy na całym świecie. Tymczasem Komisja sugeruje, że taki efekt uda jej się osiągnąć dopiero w ramach mechanizmu wspólnych zakupów (Barnes, 2022).

W praktyce oznacza to, że każdy podmiot dokonujący zakupu gazu o wolumenie powyżej 5 TWh/rok (zużycie w Polsce wynosi ok. 200 TWh/rok) z państwa trzeciego jest zobowiązany do informowania o takim zamiarze. Obowiązek ten również spotkał się z powszechną krytyką z uwagi na nisko wyznaczony limit. Takie rozwiązanie było kwestionowane przez uczestników rynku w trakcie procesu konsultacji jako zbyt daleko ingerujące w działalność przedsiębiorców, niemniej należy założyć, że przyjęcie wyższej poprzeczki niż 5 TWh/rok mogło prowadzić do tego, że jakaś część wolumenu trafiająca na rynek UE umykałaby Komisji.

Drugim aspektem generującym istotne problemy z perspektywy funkcjonalności w obecnych warunkach rynkowych jest okres, z jakim trzeba poinformować Komisję. Do zawarcia kontraktów na tak niewielki wolumen dochodzi czasem nawet szybciej niż w kilka tygodni. Tym samym, w trakcie prac nad tym aktem wprowadzono rozwiązanie, które określa termin jako nie krótszy niż dwa tygodnie, jeżeli negocjacje rozpoczęto bliżej niż sześć tygodni przed zawarciem kontraktu. Z uwagi na dynamikę funkcjonowania podmiotów na rynku gazu i taki termin może być nierealny do dotrzymania.

Przedsiębiorstwo zgłaszające taki wolumen do Komisji musi liczyć się ponadto z tym, że może otrzymać zalecenia odnośnie do tego, że np. powinno skierować ten kontrakt na wspólne zakupy. W praktyce może powstać wątpliwość, co zrobić z takim zaleceniem Komisji, skoro przepisy nie przewidują sankcji za brak zastosowania się do niego, a mechanizm wspólnych zakupów ma przecież charakter dobrowolny. W praktyce takie zalecenia mogą stanowić miękką formę nacisku ze strony Komisji na uczestników rynku, co do konieczności udziału we wspólnych zakupach.

W związku z tym, że udział we wspólnych zakupach oraz mechanizmie agregacji danych wiąże się z przekazywaniem informacji sensytywnych w rozporządzeniu przewidziano powoływane na rzecz zakupu gazu konsorcjum może naruszać art. 101 lub 102 TFUE. W związku z powyższym w art. 11 rozporządzenia 2022/2576 wskazano, że tworzenie i funkcjonowanie konsorcjów na rzecz zakupu gazu na podstawie niniejszego rozporządzenia powinno odbywać się zgodnie z unijnymi regułami konkurencji mającymi zastosowanie w świetle obecnych wyjątkowych okoliczności rynkowych. Komisja wskazała, że jest gotowa wspierać przedsiębiorstwa w tworzeniu takiego konsorcjum na rzecz zakupu gazu i wydać decyzję, na podstawie art. 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003, w sprawie niestosowania art. 101 i 102 TFUE, jeżeli zostaną wprowadzone i będą przestrzegane odpowiednie zabezpieczenia. W praktyce oznacza to, że biorąc udział w takim konsorcjum, należy liczyć się z ryzykiem naruszenia art. 101 lub 102 TFUE. Powyższa kwestia jest jedynie sygnalizowana w niniejszym artykule.

W rozdz. III przewidziano środki zapobiegające nadmiernym cenom gazu i nadmiernej zmienności śróddziennej na rynkach energetycznych instrumentów pochodnych. Przewidziany w art. 15

rozporządzenia 2022/2576 mechanizm ma ograniczyć możliwość zmienności cen w ciągu jednej doby i rozwiązanie to jest czymś innym niż popularnie określany *price cap*. Sposób implementacji tego rozwiązania został pozostawiony systemom obrotu²², w którym przedmiotem obrotu są energetyczne towarowe instrumenty pochodne, ustanawia mechanizm zarządzania zmiennością śróddzienną oparty na górnej i dolnej granicy cen (dalej: granice cenowe), który określa ceny, powyżej i poniżej których zlecenia nie mogą być realizowane (dalej: mechanizm zarządzania zmiennością śróddzienną). Systemy obrotu zapewniają, aby mechanizm zarządzania zmiennością śróddzienną zapobiegał nadmiernym wahaniom cen energetycznych towarowych instrumentów pochodnych w ciągu dnia sesyjnego. Ustanawiając mechanizm zarządzania zmiennością śróddzienną, systemy obrotu zapewniają również, aby wdrożenie tych środków nie uniemożliwiało kształtowania się wiarygodnych cen zamknięcia na koniec dnia.

Wydaje się, że to rozwiązanie może w pewnym stopniu stanowić odpowiedź na problem olbrzymiej zmienności dobowej cen, co w praktyce generowało problemy płynnościowe po stronie przedsiębiorstw gazowych (Barnes, 2022). Najlepszym przykładem skali powyższego problemu może być Uniper, który z uwagi na prowadzoną politykę kontraktową ostatecznie został znacjonalizowany przez niemiecki rząd, a Komisja zaakceptowała pakiet pomocy publicznej dla Unipera na poziomie 34,5 mld EUR²³.

Instrument ten, z uwagi na obawę o powodowanie ryzyka zakłóceń w funkcjonowaniu rynku podlega weryfikacji i koordynacji w zakresie wdrażania przez ESMA²⁴.

W rozdziale IV przewidziano środki mające zastosowanie w przypadku stanu nadzwyczajnego gazu. Uwagę w tym kontekście zwraca rozszerzenie ochrony w ramach solidarnościowego wsparcia o uwzględnienie krytycznych ilości gazu wymaganych do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. W praktyce oznacza to rozszerzenie przewidzianego w art. 13 rozporządzenia SoS mechanizmu solidarności energetycznej o nową kategorię, tj. krytyczne ilości gazu wymagane do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej.

Mechanizm solidarności przewidziany w art. 13 rozporządzenia SoS został jednocześnie rozszerzony o państwa członkowskie posiadające instalacje LNG pod warunkiem, że stosowna infrastruktura, w tym statki i gazowce LNG, dysponuje niezbędną zdolnością. Rozwiązanie takie było szczególnie istotne z perspektywy Niemiec, które z końcem roku 2022 zaczęły oddawać pierwsze terminale LNG do użytku, a obecnie posiadają problem z zabezpieczeniem wolumenu do tych instalacji²⁵. Z perspektywy Niemiec wdrożenie tego rozwiązania pozwala na zabezpieczenie wolumenów przynajmniej na wypadek sytuacji najgłębszego kryzysu.

Kolejnym istotnym elementem odnoszącym się do kwestii funkcjonowania mechanizmu solidarności są przewidziane domyślne zasady dotyczące tych środków. Dotychczas w rozporządzeniu SoS warunki brzegowe miały zostać dookreślone indywidualnie pomiędzy poszczególnymi

²² Zgodnie z definicją wskazaną w rozporządzeniu 2022/2576 za system obrotu należy uznać „rynek regulowany” zdefiniowany w art. 4 ust. 1 pkt 21 dyrektywy 2014/65/UE; „wielostronną platformę obrotu” zdefiniowaną w art. 4 ust. 1 pkt 22 dyrektywy 2014/65/UE; „zorganizowaną platformę obrotu” zdefiniowaną w art. 4 ust. 1 pkt 23 dyrektywy 2014/65/UE.

²³ Informacja dostępna na stronie KE: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7830.

²⁴ European Securities and Markets Authority, tj. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych.

²⁵ W następstwie 24 lutego 2022 r. Niemcy – które do niedawna nie posiadały ani jednego terminala importowego LNG – zdecydowały się na budowę dziewięciu terminali importowych LNG – sześć FSRU (dwa w Wilhelmshaven, dwa w Lubmin, jeden w Brunsbüttel i jeden w Stade) oraz trzy terminale na lądzie, aby zastąpić import gazu z rosyjskich rurociągów LNG. Z tych sześciu FSRU dwa rozpoczęły już działalność w Wilhelmshaven w grudniu 2022 r. oraz w Lubminie w styczniu 2023 r., kolejny ma rozpocząć działalność na początku 2023 r., a dwa pozostałe – do końca 2023 roku.

państwami członkowskimi. Zostały one zobowiązane do zawarcia umów solidarnościowych do 1 grudnia 2018 roku. W tej dacie żadna umowa nie została zawarta, co zmusiło Komisję do wszczęcia postępowania przeciwko państwom członkowskim²⁶. Na dzień 1 lutego 2023 r. sześć umów zostało zawartych.

Tabela 1. Umowy solidarnościowe zawarte do dnia 1 lutego 2023 roku

Strony umowy	Data podpisania umowy
Niemcy – Dania	14 grudnia 2020
Niemcy – Austria	2 grudnia 2021
Włochy – Słowenia	22 kwietnia 2022
Łotwa – Estonia	4 stycznia 2022
Łotwa – Litwa	10 marca 2022
Estonia – Finlandia	25 kwietnia 2022

Tym samym w art. 27 i 28 rozporządzenia 2022/2576 przewidziano dookreślenie zasad funkcjonowania tego mechanizmu.

5. Rozporządzenie 2022/2578

Równoległe do prac nad rozporządzeniem 2022/20576 toczyły się prace nad rozporządzeniem 2022/2578 w sprawie ustanowienia mechanizmu korekty rynku w celu ochrony obywateli Unii i gospodarki przed nadmiernie wysokimi cenami. Niniejsze rozporządzenie ustanawia tymczasowy mechanizm korekty rynku w odniesieniu do zleceń składanych na potrzeby obrotu instrumentami pochodnymi TTF, oraz instrumentami pochodnymi związanymi z innymi wirtualnymi punktami obrotu, w celu ograniczenia epizodów występowania nadmiernie wysokich cen gazu w Unii, które nie odzwierciedlają cen na rynku światowym.

Rozwiązanie te popularnie nazywane *price cap* stanowi środek jeszcze dalszej ingerencji w rynek niż środek zapobiegający nadmiernym cenom gazu i nadmiernej zmienności śróddziennej na rynkach energetycznych instrumentów pochodnych przewidziany w rozporządzeniu 2022/2576.

Zgodnie z art. 4 rozporządzenia 2022/2578 mechanizm korekty rynku w odniesieniu do ceny rozliczeniowej instrumentu pochodnego TTF o najbliższym rocznym terminie wygaśnięcia jest uruchamiany przez zdarzenie uruchamiające mechanizm korekty rynku. Uznaje się, że zdarzenie uruchamiające mechanizm korekty rynku ma miejsce, gdy cena rozliczeniowa instrumentu pochodnego TTF o najbliższym miesięcznym terminie wygaśnięcia, opublikowana przez ICE Endex B.V. (Niderlandy):

- a) przekracza 180 EUR/MWh przez trzy dni robocze; oraz
- b) jest o 35 EUR/MWh wyższa od ceny referencyjnej w okresie, o którym mowa w lit. a).

Przesłanki dla zastosowania mechanizmu korekty muszą zostać spełnione łącznie. W uproszczeniu można powiedzieć, że znajdzie ona zastosowanie, gdy indeks o najbliższym miesięcznym terminie wygaśnięcia (*fronth month*) przewyższy 180 EUR/MWh, a cena LNG na rynku, określona

²⁶ Dnia 14 maja 2020 r. Komisja skierowała do wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Cypru informację o formalnym zawiadomieniu ws. braku realizacji obowiązków wynikających z Rozporządzenia 2017/1938.

jako cena referencyjna będzie niższa od tej ceny o 35 EUR/MWh. Jak wskazuje ACER od dnia przyjęcia rozporządzenia 2022/2578 przesłanki nie aktywowały się. W tym okresie cena gazu wahała się pomiędzy 50 a 105 EUR, natomiast średnia różnica cenowa pomiędzy LNG a ceną gazu wynosiła 4,9 EUR/MWh²⁷.

Rozwiązanie to spotyka się z powszechną krytyką jako zbyt daleko ingerujące w rynek. Jego przeciwnicy podkreślają, że mechanizm ten może doprowadzić m.in. do ograniczenia konkurencji, co spowoduje, że cena maksymalna stanie się ceną rynkową, doprowadzając do powstania czegoś na miarę kartelu cenowego (Barnes, 2022) oraz zagrożenia bezpieczeństwu dostaw. Do zagrożenia bezpieczeństwa dostaw miałyby dojść w sytuacji, w której cena zostanie ustalona na zbyt niskim poziomie. Może to spowodować, że podmioty przestaną ograniczać zużycie, co doprowadzi do realnych niedoborów gazu. Wydaje się, że obawy te są jednak zbyt daleko idące z uwagi na fakt, że przyjęty mechanizm został zaprojektowany w taki sposób, aby objąć rynek jedynie wycinkowo. Inaczej mówiąc, istnieje możliwość przeniesienia się na rozliczenie w oparciu o inny indeks lub powiązanie ceny gazu z innymi produktami – odejście od wyceny rynkowej (Barnes, 2022). Tym samym, przewidziana liczba możliwości jego obejścia gwarantuje jego realną nieskuteczność. Najprawdopodobniej obrót wycieknie na inne indeksy lub inne rynki. Wdrożenie takiego alternatywnego indeksu zapowiedziała już sama giełda ICE względem indeksu, który został objęty rozporządzeniem 2022/2578²⁸. Wydaje się, że rozwiązanie to zostało zaprojektowane z premedytacją w taki sposób, żeby z jednej strony tak skonstruować czynniki umożliwiające zastosowanie mechanizmu, by było to bardzo utrudnione, z drugiej zaś – umożliwić podjęcie realnych działań, o które postulowało wiele państw członkowskich, przy jednoczesnej minimalnej szkodzi dla rynku.

Spod funkcjonowania mechanizmu na mocy przepisów końcowych wyłączono kontrakty na instrumenty pochodne TTF zawarte przed dniem 1 lutego 2023 r.; zakupu i sprzedaży instrumentów pochodnych TTF w celu kompensowania lub ograniczania pozycji wynikających z kontraktów na instrumenty pochodne TTF zawartych przed dniem 1 lutego 2023 r.; zakupu i sprzedaży instrumentów pochodnych TTF w ramach procedury dotyczącej zarządzania skutkami niewykonania zobowiązania stosowanej przez CCP, w tym transakcji pozagiełdowych zarejestrowanych przez rynek regulowany do celów rozliczania. Tym samym jest to mechanizm przewidziany na przyszłość, którego skuteczność może być ograniczona, ponieważ rynek przygotowuje się na ewentualne jego wdrożenie w praktyce, co może spotkać się z odpowiedzią Komisji, która posiada możliwość rozszerzenia jego stosowania na inne instrumenty pochodne oraz na rynek OTC (*over-the-counter*).

IV. Podsumowanie

Niewątpliwym jest, że przyjęte środki w ramach omówionych rozporządzeń mają różne zadania. Spośród najważniejszych wymienić należy: obniżenie popytu, stworzenie bezpiecznych warunków rynkowych, utrzymanie w ryzach cen na giełdach oraz zmniejszenie zmienności indeksów giełdowych. Wszystko to ma na celu ograniczenie skutków kryzysu wywołanego przez Rosję i Gazprom, które celowo znacząco obniżyły podaż gazu na unijnym rynku. Wpisanie się

²⁷ Raport ACER dot. mechanizmu korekty rynku. Dostępny online: <https://www.acer.europa.eu/gas/market-correction-mechanism>

²⁸ Informacja prasowa dostępna online: <https://www.naturalgasintel.com/ice-to-launch-alternative-ttf-market-in-response-to-eu-natural-gas-price-cap/>

w specyficzne, postpandemiczne uwarunkowania rynkowe (co spowodowało odbicie konsumpcji) dało jedynie dodatkowy efekt tym działaniom. Lekcja w zakresie bezpieczeństwa sektora energetycznego powinna zostać skrupulatnie odrobiona przez państwa członkowskie oraz całą UE, żeby nie dopuścić ponownie do podobnej sytuacji, nie tylko na rynku gazu, lecz także na innych rynkach, w innych okolicznościach. Jeżeli ryzyko to nie zostanie odpowiednio zdiagnozowane, ocenione, a wnioski na przyszłość wyciągnięte, to może się okazać, że kryzys będzie się pojawiać na innej niwie, czego przykładem może być np. szeroko pojęty rynek energii atomowej (Szulecki i Overland, 2023).

Wstępna ocena przyjętych rozwiązań wydaje się sugerować, że część najbardziej inwazyjnych z przyjętych środków celowo została zaprojektowana w sposób quasi-skuteczny. Niezależnie od oceny przyjętych rozwiązań wyłania się pewna prawidłowość. Zostały one zaprojektowane w taki sposób, aby opóźnić potrzebę interwencji na poziomie UE, a jedynie stwarzać możliwość szybkiej reakcji w przypadku, gdy sytuacja się pogorszy, jednocześnie pozostawiając czas na reakcję państwom członkowskim lub rynkowi, np.:

- 1) mechanizm redukcji popytu z rozporządzenia 2022/1369 został skonstruowany w taki sposób, żeby pozostawić jak najdłużej całość rozwiązania w sferze dobrowolności po stronie państw członkowskich, jednocześnie przy założeniu, że jeżeli ceny osiągną bardzo wysoki poziom, to odbiorcy nawet bez tej interwencji się ograniczą; ogłoszenie unijnego stanu alarmowego to ostateczność, natomiast za brak podporządkowania nie przewidziano sankcji;
- 2) mechanizmie wspólnych zakupów gazu również opiera się na zasadzie dobrowolności; o ile uczestnicy rynku zmuszeni są do partycypacji w mechanizmie agregacji zapotrzebowania, o tyle już udział w platformie zakupowej jest nieobowiązkowy; tutaj również pozostawiono sobie furtkę na interwencję w postaci wydawanych przez Komisję zaleceń;
- 3) tzw. *price cap* wprowadzony rozporządzeniem 2022/2578 został skonstruowany tak, żeby jego uruchomienie było możliwe wyłącznie w bardzo ograniczonej liczbie wypadków; po pierwsze cena na giełdzie musi przekroczyć pułap 180 EUR/MWh, po drugie, cena ta musi być o 35 EUR/MWh wyższa od ceny referencyjnej²⁹; inaczej mówiąc, jego wdrożenie jest bardzo mało realne; ACER ocenił, że samo przyjęcie mechanizmu *price cap* nie miało wpływu na sytuację rynkową, z uwagi na jej poprawę, która wynikała głównie ze sprzyjającej pogody, wysokiego poziomu podaży gazu na rynku z innych kierunków niż Rosja oraz wysokiego poziomu zatłoczenia instalacji magazynowych w trakcie zimy³⁰.

Pozostałe środki, o znacznie mniejszym potencjale inwazyjnym, np. procedura certyfikacji operatora systemu magazynowania czy tymczasowa opłata solidarnościowa, zostały wdrożone już zupełnie z innym założeniem – wyegzekwowania pełnej skuteczności tych rozwiązań.

Dlatego powstaje pytanie, czy takie podejście zdało egzamin. Na ten moment okoliczności rynkowe okazały się łaskawe, ponieważ żadne z przyjętych rozwiązań nie zostało *de facto* zweryfikowane w praktyce i miejmy nadzieję, że tak zostanie. Niemniej, pomimo wielu komentarzy, że na przełomie stycznia i lutego 2023 r. ceny na rynku zaczęły osiągać nienotowane dawno niskie poziomy, w związku z czym można uznać kryzys gazowy za zakończony, to w ocenie autora jest

²⁹ ACER codziennie publikuje dane dotyczące ceny referencyjnej: <https://www.acer.europa.eu/gas/market-correction-mechanism/mcm-reference-price>.

³⁰ Raport ACER dot. mechanizmu korekty rynku. Pozyskano z: <https://www.acer.europa.eu/gas/market-correction-mechanism>.

zbyt wcześnie żeby ogłosić jego zakończenie. Niemniej, można z dużym spokojem stwierdzić, że w sezonie zimowym 2022/2023 nie zabraknie gazu w Unii.

Należy natomiast zaznaczyć, że sytuacja w Europie przed następną zimą znów może wrócić do niekorzystnej. Nie można bowiem wykluczyć scenariusza, w którym dochodzi do awarii jakiejś istotnej infrastruktury importowej lub jej sabotażu, przy jednoczesnej gorszej aurze w momencie wzmożonej konkurencji Europy i Azji o LNG. Kumulacja kilku czynników może spowodować, że rynek unijny gazu znów zacznie chwiać się w posadach, a przyjęte regulacje okażą się wtedy niewystarczające. Na koniec wydaje się, że należy jeszcze podkreślić, że doświadczenia tego kryzysu, znacznie gorszego przecież niż ten z 2009 r., pozwalają zachować odrobinę optymizmu na przyszłość, ponieważ (prawie wszystkie) państwa członkowskie udowodniły, że nawet w tak trudnych warunkach potrafią działać w duchu solidarności, szukając kompromisów – czego przykładem są przyjęte rozporządzenia, ale i również pakiety sankcyjne czy wytyczne dotyczące stosowania zasad pomocy publicznej w kryzysie.

Bibliografia

- Barnes, A. (2022). *EU Commission proposal for joint gas purchasing, price caps and collective allocation of gas: an assessment*. The Oxford Institute For Energy Studies. Pozyskano z: <https://www.oxfordenergy.org/>.
- Heather, P. (2021). European Traded Gas Hubs: German hubs about to merge. *The Oxford Institute For Energy Studies*, (NG 170). Pozyskano z: <https://www.oxfordenergy.org/>.
- Kamiński, M. (2022). *Rola Prawa Ochrony Konkurencji Unii Europejskiej w Liberalizacji i Zmianach Sektora Energetycznego*. Niepublikowana praca doktorska. Uniwersytet Warszawski. Warszawa.
- Kowalik-Bańczyk, K., Szwarz-Kuczer, M. i Wróbel, A. (red.). (2012). *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90–222)*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Moulder, N. (2022). *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*. Londyn: Yale University Press.
- Nowacki, M. i Przyborowska-Klimczak, A. (2012). W: K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90–222)*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nowak-Far, A. (2012). W: K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90–222)*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Seeliger, A. (2022). Winter is coming: Can the German industry overcome the looming gas scarcity? *The Oxford Institute For Energy Studies*. Pozyskano z: <https://www.oxfordenergy.org/>.
- Sharples, J. (2021). A Series of Unfortunate Events Supply-side factors in the European gas price rally in 2021 and outlook for the rest of winter. *The Oxford Institute For Energy Studies*, (108). Pozyskano z: <https://www.oxfordenergy.org/>.
- Stern, J., Fulwood, M., Sharples, J. i Yafimava, K. (2022). *The Curious Incident of the Nord Stream Gas Turbine*. The Oxford Institute For Energy Studies. Pozyskano z: <https://www.oxfordenergy.org/>.
- Szulecki, K. i Overland, I. (2023). Russian nuclear energy diplomacy and its implications for energy security in the context of the war in Ukraine. *Nature Energy*, 8, 413–421. Pozyskano z: <https://www.nature.com/articles/s41560-023-01228-5#citeas>.

- Yafimava, K. (2023). *EU solidarity at a time of gas crisis: even with a will the way still looks difficult*. The Oxford Institute For Energy Studies, (NG 179). Pozyskano z: <https://www.oxfordenergy.org/>.
- Yergin, D. (2006). Ensuring energy security. *Foreign Affairs*, 85(2), 69–82.
- Yafimava, K. (2022). *The EC guidance on the Russian 'gas for rubles' decree: all things to all people?* The Oxford Institute For Energy Studies. Pozyskano z: <https://www.oxfordenergy.org/publications/the-ec-guidance-on-the-russian-gas-for-rubles-decree-all-things-to-all-people/>.
- Zajdler, R. (2011). *Komentarz do dyrektywy 2009/73/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.