



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.9.2014 r.
C(2014) 6463 final

OPINIA KOMISJI

z dnia 9.9.2014 r.

**na podstawie art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 715/2009 oraz art. 10 ust. 6 i art. 11
ust. 6 dyrektywy 2009/73/WE – Polska – Certyfikacja Gaz-System jako operatora
polskiego odcinka gazociągu Jamal-Europa**

PL

PL

OPINIA KOMISJI

z dnia 9.9.2014 r.

na podstawie art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 715/2009 oraz art. 10 ust. 6 i art. 11 ust. 6 dyrektywy 2009/73/WE – Polska – Certyfikacja Gaz-System jako operatora polskiego odcinka gazociągu Jamal-Europa

I. PROCEDURA

Dnia 9 lipca 2014 r. Komisja otrzymała od polskiego organu regulacyjnego ds. energii, tj. Urzędu Regulacji Energetyki (zwanego dalej „URE”), zgłoszenie dotyczące projektu decyzji w sprawie certyfikacji Gaz-System S.A. (dalej „Gaz-System”) jako niezależnego operatora systemu (zwanego dalej „ISO”) w odniesieniu do polskiego odcinka gazociągu Jamal-Europa (zwanego dalej „gazociągiem jamalskim”), którego właścicielem jest EuRoPol Gaz S.A. (dalej „Europolgaz”).

Na podstawie art. 10 i 11 dyrektywy 2009/73/WE¹ (zwaney dalej „dyrektywą w sprawie gazu”) oraz art. 3 rozporządzenia (WE) nr 715/2009² (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie gazu”) Komisja ma obowiązek zbadania zgłoszonego projektu decyzji i przekazania opinii właściwemu krajowemu organowi regulacyjnemu.

II. OPIS ZGŁOSZONEGO PROJEKTU DECYZJI

W stosunku do Gaz-System prowadzona jest obecnie procedura mająca na celu wyznaczenie tego podmiotu jako wydzielonego pod względem własności operatora systemu przesyłowego (zwanego dalej „OSP”) w odniesieniu do całego wysokociśnieniowego systemu przesyłowego gazu w Polsce, z wyjątkiem gazociągu jamalskiego. W dniu 28 lipca 2014 r. Komisja przyjęła opinię³ w sprawie projektu decyzji URE w sprawie certyfikacji Gaz-System jako OSP polskiej sieci przesyłowej. Niniejsza procedura certyfikacji dotyczy wyznaczenia Gaz-System jako ISO w odniesieniu do polskiego odcinka gazociągu jamalskiego, a zatem stanowi odrębną procedurę, która nie ma wpływu na trwającą certyfikację Gaz-System jako wydzielonego pod względem własności OSP w ramach sieci przesyłowej gazu będącej własnością Gaz-System.

Właścicielem gazociągu jamalskiego jest Europolgaz, który stanowi joint venture PGNiG (polskiego zasiedziałego operatora na rynku gazu), rosyjskiego Gazpromu (każdy z tych

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz.U. L 211 z 14.8.2009, s. 94.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005, Dz.U. L 211 z 14.8.2009, s. 36.

³ C(2014) 5457 final, {provide the link when published}. URE nie podjął jeszcze ostatecznej decyzji w sprawie certyfikacji.

podmiotów posiada 48 % udziałów) oraz polskiej spółki Gas-Trading S.A.⁴, która posiada pozostałe 4 % udziałów.

Gazociąg jamalski ma 4 196 km długości i łączy złoża gazu ziemnego na zachodniej Syberii z terytorium Unii Europejskiej, przy czym prowadzi przez Białoruś. Polski odcinek gazociągu jamalskiego przebiega przez terytorium Polski ze wschodu na zachód, od granicy polsko-białoruskiej w rejonie miejscowości Kondratki do granicy polsko-niemieckiej w rejonie miejscowości Mallnow. Gazociąg jamalski jest połączony z polską siecią gazową w dwóch punktach fizycznych: we Włocławku i Lwówku. Fizyczne zdolności przesyłowe tego gazociągu wynoszą 33 mld metrów sześciennych rocznie i jest on wykorzystywany przede wszystkim do przesyłu gazu do zachodnich części Europy (głównie do Niemiec), a w mniejszym zakresie również do zaopatrywania w gaz Polski. Planowanie gazociągu jamalskiego rozpoczęto w 1992 r. Polski odcinek został ukończony we wrześniu 1999 r., a obecne roczne zdolności przesyłowe gazociąg osiągnął w 2005 r., po zakończeniu budowy wszystkich tłoczni gazu.

Podstawę budowy gazociągu jamalskiego i zarządzania nim stanowi umowa międzyrządowa podpisana przez Polskę i Rosję w 1993 r., której uzupełnienie stanowią dodatkowe protokoły z 1995 i 2003 r.; umowa międzyrządowa i protokoły zostały następnie zmienione w październiku 2010 r. Zmiana ta miała na celu dostosowanie umowy międzyrządowej do obowiązującego prawa Unii Europejskiej, z zachowaniem wcześniej istniejących zobowiązań dotyczących zdolności przesyłowych (tj. dwóch umów przesyłowych zawartych przed dniem 3 września 2009 r., z których umowa o dłuższym okresie obowiązywania obowiązuje do dnia 31 grudnia 2022 r.)⁵.

W dniu 25 października 2010 r. Europolgaz i Gaz-System zawarły umowę o powierzeniu obowiązków⁶, w której określiły podział zadań pomiędzy Gaz-System i Europolgaz. W listopadzie 2010 r. Prezes URE wyznaczył Gaz-System na OSP w odniesieniu do polskiego odcinka gazociągu jamalskiego. Decyzja URE zawierała, obok innych przepisów, ogólne wymogi dotyczące zasad dostępu stron trzecich, przepisy dotyczące przejrzystości oraz wymogi dotyczące bezpieczeństwa sieci, które powinien spełniać operator.

We wrześniu 2013 r. weszła w życie zmiana polskiej ustawy – Prawo energetyczne (zwana dalej „nowelizacją”), która wdrożyła główne przepisy trzeciego pakietu energetycznego. Na jej podstawie Gaz-System wystąpił o certyfikację jako ISO w odniesieniu do gazociągu jamalskiego.

⁴ Struktura jej akcjonariatu jest następująca: PGNiG S.A. – 43,41 % udziałów, Przedsiębiorstwo Handlu Zagranicznego Bartimpex S.A. – 36,17 % udziałów, OOO Gazprom Export – 15,88 % udziałów, Węgłokoks S.A. – 2,27 % udziałów oraz Wintershall Erdgas Handelshaus GmbH – 2,27 % udziałów.

⁵ Dotyczy to dwóch obowiązujących umów: (i) zawartej na okres 25 lat umowy przesyłowej podpisanej przez Europolgaz z Gazpromem w 1995 r. (obowiązującej do 2020 r.), mającej na celu zabezpieczenie dostaw przez Polskę do Niemiec; oraz (ii) umowy zawartej przez PGNiG z Europolgaz, która została przedłużona w 2004 r. i obowiązuje do końca 2022 r. Należy wspomnieć, że w myśl przepisów znówelizowanej polskiej ustawy – Prawo energetyczne Europolgaz nie ma prawa do przedłużenia okresu obowiązywania tych umów ani do zastąpienia ich nowymi umowami przesyłowymi wykorzystującymi takie same warunki ramowe jak warunki określone w umowie międzyrządowej z 2010 r.

⁶ Umowa w sprawie powierzenia obowiązków operatora polskiego odcinka systemu przesyłowego gazociągu Jamał-Europa Zachodnia.

URE przeprowadził analizę mającą na celu stwierdzenie, czy rozwiązania przyjęte w zakresie eksploatacji polskiego odcinka gazociągu jamalskiego są zgodne z zasadami rozdziału obowiązującymi w ramach modelu ISO. URE dokonał również częściowej oceny kwestii, czy Europolgaz jest kontrolowany przez osobę lub osoby z państwa trzeciego lub państw trzecich, oraz kwestii, czy w ramach procedury certyfikacji należy dokonać oceny pod kątem bezpieczeństwa dostaw energii w rozumieniu art. 11 ust. 3 lit. b) dyrektywy w sprawie gazu. W swojej wstępnej decyzji URE stwierdził, że Gaz-System spełnia wymogi dotyczące ISO i że Europolgaz nie jest kontrolowany przez osobę z państwa trzeciego. W związku z tym URE doszedł do wstępnego wniosku, że można przydzielić certyfikat niezależności. Na tej podstawie w dniu 9 lipca 2014 r. URE przedłożył Komisji swoją wstępną decyzję z prośbą o wydanie opinii. W odpowiedzi na prośbę Komisji o dostarczenie informacji URE przekazał dodatkowe informacje w dniach 7 i 11 sierpnia 2014 r. Dnia 14 sierpnia 2014 r. przedstawiciele służb Komisji spotkali się z przedstawicielami URE oraz spółki Gaz-System.

III. UWAGI

Na podstawie otrzymanego zgłoszenia i dodatkowych informacji przekazanych przez URE Komisja przedstawia poniższe uwagi dotyczące projektu decyzji w sprawie certyfikacji.

1. Dostępność i zastosowanie modelu ISO

Zgodnie z art. 9 ust. 8 lit. a) dyrektywy w sprawie gazu model ISO może być stosowany w przypadkach, w których w dniu 3 września 2009 r. system przesyłowy należał do przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo. W omawianym przypadku Komisja zgadza się z URE, że wybór modelu ISO jest uzasadniony, biorąc pod uwagę fakt, że w danym dniu Europolgaz był właścicielem i operatorem polskiego odcinka gazociągu jamalskiego, w związku z czym odcinek ten stanowił część przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo.

W ramach modelu ISO przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo będące właścicielem sieci przekazuje funkcję przesyłu związaną z tą siecią niezależnemu operatorowi systemu.

W listopadzie 2010 r. Gaz-System został wyznaczony przez Prezesa URE na operatora systemu gazociągu jamalskiego. Zgłoszenie dotyczące projektu decyzji w sprawie certyfikacji oraz dodatkowe informacje przekazane przez URE wskazują, że od listopada 2010 r. przedsięwzięto szereg kroków służących zapewnieniu wykonywania przez Gaz-System zadań niezależnego operatora systemu w odniesieniu do gazociągu jamalskiego. Za szczególnie istotne w tym względzie Komisja uznaje poniższe fakty.

– *Gaz-System dokonuje alokacji zdolności przesyłowych*

Art. 14 ust. 4 dyrektywy w sprawie gazu stanowi, że ISO jest odpowiedzialny za przyznawanie dostępu do sieci stronom trzecim i zarządzanie takim dostępem. Jest to kluczowy wymóg, gdyż zapewnia on niedyskryminujący dostęp konkurentów będących osobą trzecią do infrastruktury będącej własnością przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo.

Gaz-System jest odpowiedzialny za alokację zdolności przesyłowych w drodze aukcji. Obejmuje to alokację zdolności przesyłowych w głównym kierunku przesyłu, które nie są zablokowane na podstawie obowiązujących umów „historycznych”, jak również zdolności przesyłowych w zakresie przepływu w kierunku przeciwnym do głównego (tzw. przepływ zwrotny czy rewers). Ponadto Gaz-System aktywnie stosuje mechanizmy zarządzania ograniczeniami przesyłowymi w celu zapewnienia, by niewykorzystane zdolności przesyłowe, wynikające zarówno z mniejszego niż zakładane wykorzystania na podstawie

umów historycznych, jak i z pozostałych zdolności przesyłowych, były ponownie oferowane na rynku co najmniej codziennie i co miesiąc. Gaz-System wykonuje to zadanie na podstawie kodeksu sieci dla gazociągu jamalskiego⁷. Komisja zachęca URE do kontynuacji aktywnego monitorowania możliwości stosowania kodeksu sieci dla gazociągu jamalskiego w odniesieniu do zdolności przesyłowych w zakresie przepływu w kierunku przeciwnym do głównego (tzw. przepływ zwrotny czy rewers) oraz zdolności przesyłowych tego gazociągu w głównym kierunku przesyłu, w tym do tych zdolności przesyłowych, które są uwalniane w wyniku stosowania do obowiązujących umów zasady „wykorzystaj lub zwolnij”.

Co się tyczy obliczania dostępnej zdolności przesyłowej, [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE]. Chociaż postanowienie to wydaje się być niezgodne z art. 14 ust. 4 dyrektywy w sprawie gazu, należy zauważyć, że kodeks sieci dla gazociągu jamalskiego przewiduje w art. 8 ust. 4 pkt 11, że Gaz-System ustala dostępną zdolność przesyłową, biorąc pod uwagę określone w nim kryteria. W tym względzie Komisja uważa, że URE powinien sprecyzować w swej decyzji w sprawie certyfikacji – oraz w dalszym ciągu gwarantować – że, w oparciu o kodeks sieci dla gazociągu jamalskiego, Gaz-System jest odpowiedzialny za obliczanie dostępnej zdolności przesyłowej.

- *Gaz-System jest członkiem europejskiej sieci operatorów systemów przesyłowych gazu (ENTSO gazu)*

Zgodnie z art. 14 ust. 2 lit. e) dyrektywy w sprawie gazu kandydat na ISO musi wykazać zdolność do wypełnienia swoich obowiązków zgodnie z rozporządzeniem w sprawie gazu, w tym również obowiązku współpracy operatorów systemu przesyłowego na poziomie europejskim i regionalnym. Gaz-System spełnia ten wymóg, będąc aktywnym członkiem ENTSO gazu. Europolgaz nie jest członkiem ENTSO gazu.

- *Gaz-System opracowuje dziesięcioletni plan rozwoju sieci*

Zgodnie z art. 14 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie gazu Gaz-System jest odpowiedzialny za przygotowanie dziesięcioletniego krajowego planu rozwoju sieci, który musi być zgodny z dziesięcioletnim planem rozwoju sieci przygotowanym przez ENTSO gazu. Dziesięcioletni plan rozwoju sieci jest corocznie aktualizowany i podlega kontroli Prezesa URE w odniesieniu do zgodności dziesięcioletniego planu rozwoju sieci przygotowanego przez Gaz-System z dziesięcioletnim planem rozwoju sieci przygotowanym przez ENTSO gazu.

URE podkreśla, że Gaz-System przeprowadza badania rynkowe służące ocenie popytu rynkowego na dodatkowe zdolności przesyłowe. URE zwraca również uwagę na to, że Gaz-System inicjuje inwestycje, i w tym zakresie, według URE, Gaz-System rozpoczął, sfinansował i ukończył dwie ważne inwestycje, a mianowicie uruchomienie fizycznego przepływu zwrotnego w punkcie połączenia międzysystemowego w Mallnow⁸ oraz

⁷ W lutym 2014 r. URE zatwierdził szczegółowy kodeks sieci dla gazociągu jamalskiego (zwany dalej „kodeksem sieci dla gazociągu jamalskiego”) w celu zapewnienia stronom trzecim dostępu do sieci. Kodeks sieci dla gazociągu jamalskiego zapewnia stosowanie kodeksu sieci dotyczącego mechanizmu alokacji zdolności przesyłowej oraz wytycznych w sprawie procedur zarządzania ograniczeniami przesyłowymi.

⁸ Tłocznia gazu w Mallnow jest granicznym punktem połączenia międzysystemowego między Polską a Niemcami. Znajduje się ona na odcinku gazociągu jamalskiego położonym w Niemczech i jest własnością niemieckiego OSP, spółki Gascade.

modernizację punktu wejścia Włocławek. W projekcie decyzji w sprawie certyfikacji URE zaznacza również, że Gaz-System planuje ponadto połączenie z gazociągiem jamalskim nowego punktu wejścia/wyjścia w Wydartowie oraz dalszą rozbudowę punktu połączenia międzysystemowego w Mallnow. URE stwierdza zatem, że Gaz-System jest w stanie spełnić wymóg dotyczący dziesięcioletniego planu rozwoju sieci i czyni starania w tym kierunku.

– ***Gaz-System kontroluje przepływy***

Art. 14 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie gazu stanowi, że kandydat na operatora – w tym przypadku Gaz-System – powinien wykazać, że dysponuje wymaganymi zasobami finansowymi, technicznymi, fizycznymi i kadrowymi, aby wykonywać swoje zadania zgodnie z art. 13 dyrektywy w sprawie gazu. Jednym z głównych zadań zgodnie z art. 13 dyrektywy w sprawie gazu jest eksploatacja i utrzymanie sieci. Gaz-System zarządza eksploatacją gazociągu jamalskiego ze swojego zintegrowanego centrum kontrolnego, z którego korzysta jako operator polskiego krajowego systemu przesyłowego gazu na potrzeby eksploatacji tego systemu. Tym samym Gaz-System posiada wszystkie elementy wyposażenia, umiejętności i zasoby niezbędne do wykonywania wspomnianego zadania w odniesieniu do gazociągu jamalskiego.

Ponadto z dodatkowych informacji przekazanych przez URE wynika, że utrzymanie gazociągu jamalskiego Europolgaz powierzył Gaz-System na podstawie odrębnej umowy technicznej z dnia 30 stycznia 2012 r. Według informacji przekazanych przez URE umowa ta zobowiązuje Gaz-System do wykonywania wszystkich niezbędnych funkcji w zakresie utrzymania gazociągu.

Na tej podstawie Komisja uznaje, że Gaz-System kontroluje przepływy w gazociągu jamalskim i wykonuje wszystkie niezbędne funkcje w zakresie utrzymania gazociągu. Komisja zachęca URE do regularnego monitorowania, czy obie te funkcje są nadal wykonywane przez Gaz-System.

– ***Taryfy są ustalane przez krajowy organ regulacyjny***

Zgodnie z ustaleniami mającymi zastosowanie do gazociągu jamalskiego Prezes URE jest odpowiedzialny za ustalanie w sposób niedyskryminujący wszystkich taryf w odniesieniu do wszystkich zdolności przesyłowych gazociągu, tj. również tych objętych dwiema umowami historycznymi. Gaz-System pobiera opłaty za dostęp do zdolności przesyłowych, których alokacji dokonuje, podczas gdy opłaty za dostęp na podstawie umów historycznych są tymczasowo pobierane bezpośrednio przez Europolgaz. W tym względzie Komisja zauważa, że art. 14 ust. 4 dyrektywy w sprawie gazu stanowi, że w ramach modelu ISO to operator systemu jest odpowiedzialny za pobieranie opłat za dostęp i opłat ograniczeniowych.

W projekcie decyzji w sprawie certyfikacji URE argumentuje, że obecne rozwiązanie ma charakter jedynie tymczasowy z uwagi na fakt, że Europolgaz jest stroną umów historycznych przez pozostały okres obowiązywania tych umów (tj. odpowiednio do 2020 i 2022 r., zależnie od umowy – zob. przypis 5). Ponadto w myśl przepisów znowelizowanej ustawy – Prawo energetyczne Europolgaz nie ma prawa do przedłużenia okresu obowiązywania tych umów ani do zastąpienia ich nowymi umowami przesyłowymi wykorzystującymi te same warunki ramowe. W tym względzie Komisja stwierdza, że głównym celem ustalania taryf (i alokacji kosztów) przez organ regulacyjny jest zapewnienie, by wszystkie zdolności przesyłowe gazociągu były oferowane w sposób

niedyskryminujący, oraz zapewnienie, by zdolność przesyłowa była oferowana po uczciwej i racjonalnej cenie. Wydaje się, że jest to zapewnione, gdyż Prezes URE jest odpowiedzialny za ustalanie wszystkich taryf. Komisja podkreśla, że na podstawie dyrektywy w sprawie gazu URE ma prawo weryfikacji, czy Europolgaz faktycznie stosuje w odniesieniu do podmiotów przesyłających gaz (które są również jego udziałowcami) taryfy przesyłowe ustalone przez URE, tak by uniknąć osiągnięcia przez te podmioty nieuzasadnionych korzyści lub ich wewnętrznego subsydiowania. Komisja zgadza się z oceną URE, że dopóki pobieranie niektórych opłat bezpośrednio przez Europolgaz ma charakter tymczasowy i nie ma negatywnego wpływu na zasadę niedyskryminującego dostępu oraz na niezależną eksploatację gazociągu, może być akceptowane jako praktyczne rozwiązanie w perspektywie krótkoterminowej do czasu wygaśnięcia umów historycznych.

Aby zapewnić niedyskryminujący dostęp do gazociągu, Komisja zachęca URE do aktywnego korzystania z przysługujących mu uprawnień i regularnego monitorowania obowiązujących taryf.

Niezależnie od powyższego Komisja jest zdania, że niektóre elementy podziału zadań między Gaz-System i Europolgaz nie spełniają jeszcze w pełni wymogów modelu ISO.

Komisja zwraca się do URE o uwzględnienie tych kwestii w swojej ostatecznej decyzji:

– **Obowiązek stworzenia planu rozwoju sieci przez Europolgaz**

Według informacji przekazanych przez URE Gaz-System jest zobowiązany do stworzenia – do dnia 11 września 2015 r. – krajowego dziesięcioletniego planu rozwoju sieci zgodnie z art. 14 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie gazu. URE zwraca jednak uwagę w zgłoszeniu i w przekazanych dodatkowych informacjach, że art. 16 ust. 1 polskiej ustawy – Prawo energetyczne wymaga, aby licencjonowane przedsiębiorstwo energetyczne, Europolgaz, również sporządzało plan rozwoju sieci na okres nie krótszy niż trzy lata. Ponadto

Według informacji przekazanych przez URE Prezes URE bada plan i jego zgodność z dziesięcioletnim planem rozwoju sieci przygotowanym przez ENTSO gazu oraz z krajowym dziesięcioletnim planem rozwoju sieci.

Niemniej jednak sam fakt, że na mocy art. 16 ust. 1 polskiej ustawy – Prawo energetyczne Europolgaz jest zobowiązany do opracowania planu rozwoju sieci oraz że

, wydaje się stać w sprzeczności z art. 14 ust. 4 dyrektywy w sprawie gazu, który stanowi, że właściciel nie może odpowiadać za planowanie inwestycji. Komisja zastrzega sobie zatem prawo dalszego zbadania zgodności wspomnianego przepisu w ramach trwającej oceny zgodności polskiej ustawy – Prawo energetyczne z prawem Unii Europejskiej. W każdym razie Komisja zwraca się do URE o nadanie pełnej skuteczności art. 14 ust. 4 dyrektywy w sprawie gazu. W tym względzie wzywa się URE do określenia w jego ostatecznej decyzji w sprawie certyfikacji, że żaden plan rozwoju sieci przedstawiony przez Europolgaz nie może w żaden sposób wiązać lub ograniczać Gaz-System w zakresie stworzenia dziesięcioletniego planu rozwoju sieci na podstawie art. 14 ust. 2 lit. c) dyrektywy. Ta kompetencja Gaz-System nie powinna być ograniczona poprzez stosowanie art. 22 i 23 nowelizacji. Wzywa się URE do określenia, że Gaz-System powinien być jedynym podmiotem odpowiedzialnym za planowanie, budowę i

zlecenie budowy nowej infrastruktury, w tym za ostateczną rozbudowę gazociągu jamalskiego.

– ***Eksploatacja tłoczni gazu i stacji pomiarowych***

Ze wstępnej decyzji URE oraz informacji dodatkowych przekazanych dnia 11 sierpnia 2014 r. wynika, że na gazociągu jamalskim Europolgaz zatrudnia około 150 osób na potrzeby eksploatacji pięciu tłoczni gazu, z których dwie są również stacjami pomiarowymi.

W swoich opiniach dotyczących certyfikacji jako ISO łotewskiego OSP energii elektrycznej Augstsprieguma tikls⁹ oraz austriackiego OSP gazu TAG¹⁰ Komisja podkreśliła wagę, jaką ma wykonywanie przez ISO zadań OSP bez ingerencji właściciela systemu, i zażądała przeniesienia tych zadań z właściciela systemu na ISO. W niniejszym przypadku Komisja jest zdania, że eksploatacja tłoczni gazu i stacji pomiarowych stanowi jedno z podstawowych zadań OSP. Wykonywanie tych zadań przez właściciela systemu, który jest własnością dwóch głównych podmiotów przesyłających gaz gazociągiem jamalskim, rodzi ryzyko praktyk dyskryminacyjnych ze strony Europolgaz i daje Europolgaz nieuzasadniony dostęp do informacji poufnych w stopniu, który zakłóca równe warunki działania między właścicielami Europolgaz a innymi podmiotami przesyłającymi gaz.

Jeśli chodzi o dostęp do informacji poufnych, Komisja stwierdza ponadto, że Europolgaz posiada licencję na system informatyczny SCADA, który ma podstawowe znaczenie dla fizycznej eksploatacji gazociągu jamalskiego, a także zatrudnia dwunastu pracowników, którzy administrują tym systemem. W systemie SCADA gromadzone są dane pomiarowe ze stacji pomiarowych. Europolgaz udostępnia system SCADA (w tym dane wprowadzane do systemu w stacjach pomiarowych) Gaz-System. Pracownicy Gaz-System, którzy administrują centrum dystrybucyjnym, wydają instrukcje pracownikom Europolgaz, którzy obsługują tłocznie gazu, dotyczące działań, które należy podjąć w celu sterowania przepływem gazu.

Na podstawie projektu decyzji URE w sprawie certyfikacji oraz leżącej u jej podstawy dokumentacji można sądzić, że sytuacja ta jest uwarunkowana historycznie i że nie zachodzą żadne szczególne okoliczności, które uzasadniałyby, dlaczego w tym konkretnym przypadku tłocznie gazu i stacje pomiarowe na gazociągu jamalskim muszą być eksploatowane przez właściciela oraz dlaczego Gaz-System nie może posiadać i eksploatować systemu informatycznego SCADA bez ingerencji Europolgaz.

Na tej podstawie Komisja jest zdania, że URE powinien uzależnić certyfikację Gaz-System od przeniesienia przez Europolgaz na Gaz-System, w ciągu 24 miesięcy od daty certyfikacji, bieżącej eksploatacji wszystkich tłoczni gazu i stacji pomiarowych w Polsce. Przeniesienie to powinno obejmować przeniesienie personelu oraz systemów informatycznych (licencji na te systemy) związanych z tą działalnością.

⁹ Commission's Opinion on PUC's draft certification decision for Augstsprieguma tikls (AST), C(2012) 9108, 044-2012-LV

http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/interpretative_notes/doc/certification/2012_044_lv_en.pdf

¹⁰ Commission's Opinion on e-Control's draft certification decision for TAG, C(2013) 649, 049-2012-AT

http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/interpretative_notes/doc/certification/2012_049_at_en.pdf

Komisja stwierdza, że przeniesienie to będzie oznaczało przeniesienie kosztów z Europlgaz na Gaz-System, oraz jest zdania, że powinno to zostać uwzględnione w wysokości wynagrodzenia, jakie Gaz-System otrzymuje z tytułu eksploatacji gazociągu jamalskiego. Komisja jest zdania, że w kontekście zatwierdzania taryf URE powinien sprawować ścisłą kontrolę nad ustaleniami finansowymi między Gaz-System i Europlgaz.

– *Dostęp do informacji poufnych*

Zasada niedyskryminującego dostępu do systemu przesyłowego oznacza m.in., że wszystkie podmioty przesyłające gaz otrzymują jednakowe informacje, dotyczące np. dostępnych zdolności przesyłowych, oraz że informacje poufne dotyczące jednego podmiotu przesyłającego gaz nie są przekazywane innemu takiemu podmiotowi. Komisja jest zaniepokojona różnicą w dostępie do (poufnych) informacji, która wydaje się istnieć między Europlgaz a innymi podmiotami przesyłającymi gaz, nie tylko w związku z wyżej wspomnianymi faktami dotyczącymi eksploatacji tłoczni gazu i stacji pomiarowych oraz systemu informatycznego, ale również w świetle uzgodnionych praktyk w zakresie wymiany informacji między Gaz-System i Europlgaz.

Na podstawie informacji przekazanych w zgłoszeniu dokonany przez URE Komisja jest zdania, że należy dokonać przeglądu oraz zaostreżenia zasad regulujących procesy wymiany danych między Gaz-System i Europlgaz. Jedyne dane, które Gaz-System powinien mieć prawo udostępniać Europlgaz, to dane niezbędne Europlgaz do wystawiania faktur podmiotom przesyłającym gaz na podstawie umów historycznych (np. nominacje dotyczące tych podmiotów) lub informacje niezbędne Europlgaz w związku z dochodzeniem swoich praw własnościowych (np. informacje potwierdzające, że Gaz-System wypełnia swoje obowiązki w zakresie utrzymania gazociągu). Do tych celów nie jest konieczne – co wydaje się obecną praktyką¹¹ – dzielenie się z Europlgaz tymi samymi danymi w zakresie nominacji, renominacji, pomiarów i alokacji, którymi Gaz-System dzieli się z operatorami systemów wzajemnie połączonych. Komisja nie uważa również za konieczne – co wydaje się obecną praktyką¹² – aby Europlgaz uzyskiwał dostęp do danych pochodzących z indywidualnych nowych umów przesyłowych podpisywanych z podmiotami przesyłającymi gaz, i zachęca URE do zapewnienia, aby przekazywane były jedynie dane zagregowane wyłącznie do celów rozliczeń. Wszystkie inne dane dotyczące wykorzystania gazociągu, w tym dane dotyczące nowych umów podpisanych przez Gaz-System, powinny być udostępniane, zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi przejrzystości, również wszystkim innym podmiotom przesyłającym gaz.

Podsumowując, Komisja jest zdania, że w kontekście zapewnienia zgodności z wymogami dotyczącymi ISO warunkiem certyfikacji Gaz-System jako ISO w odniesieniu do gazociągu jamalskiego powinno być:

- przeniesienie z Europlgaz na Gaz-System, w ciągu maksymalnie 24 miesięcy od daty certyfikacji, bieżącej eksploatacji tłoczni gazu i stacji pomiarowych, w tym przeniesienie personelu i systemów informatycznych (licencji na te systemy);
- zapewnienie, że Gaz-System nie przekazuje ani nie udostępnia Europlgazowi jakichkolwiek informacji innych niż dane niezbędne Europlgazowi do wystawiania

¹¹ Punkty 5.4 i 5.5 kodeksu sieci dla gazociągu jamalskiego.

¹² Punkt 7.1.4 kodeksu sieci dla gazociągu jamalskiego.

faktur podmiotom przesyłającym gaz na podstawie umów historycznych (np. nominacje dotyczące tylko tych podmiotów) lub informacje niezbędne Europolgazowi w związku z dochodzeniem swoich praw własnościowych (np. informacje potwierdzające, że Gaz-System wypełnia swoje obowiązki w zakresie utrzymania gazociągu).

Komisja wzywa ponadto URE do sprecyzowania w jego ostatecznej decyzji w sprawie certyfikacji, a następnie do zapewnienia, by żaden plan rozwoju sieci przedstawiony przez Europolgaz nie wiązał lub ograniczał w żaden sposób Gaz-System w zakresie stworzenia dziesięcioletniego planu rozwoju sieci na podstawie art. 14 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie gazu. Komisja wzywa poza tym URE do stwierdzenia, że kompetencja Gaz-System w zakresie dziesięcioletniego planu rozwoju sieci nie jest ograniczona art. 22 i 23 nowelizacji i że Gaz-System powinien być jedynym podmiotem odpowiedzialnym za planowanie, budowę i zlecenie budowy nowej infrastruktury, w tym za ostateczną rozbudowę gazociągu jamalskiego.

2. Zastosowanie art. 11 – certyfikacja w odniesieniu do państw trzecich

Art. 11 dyrektywy w sprawie gazu stanowi, że w przypadku gdy o certyfikację zwraca się właściciel systemu przesyłowego lub operator systemu przesyłowego, który jest kontrolowany przez osobę lub osoby z kraju trzeciego lub z krajów trzecich, organ regulacyjny odmawia certyfikacji, jeżeli nie wykazano, że dany podmiot spełnia mające zastosowanie wymogi dotyczące rozdziału (art. 11 ust. 3 lit. a)) oraz że udzielenie certyfikacji nie stworzy zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii w danym państwie członkowskim i w UE (art. 11 ust. 3 lit. b)).

W omawianym przypadku URE dokonał oceny, czy rosyjska spółka Gazprom, która posiada bezpośrednio 48 % udziałów w Europolgaz (właściciel systemu), kontroluje Europolgaz. W swojej wstępnej decyzji URE dochodzi do wniosku, że taka sytuacja nie ma miejsca i że w związku z tym nie zachodzi konieczność przeprowadzenia oceny ewentualnego zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii w Polsce i w UE zgodnie z art. 11 ust. 3 lit. b).

Podstawę oceny URE w kwestii kontroli stanowi podział praw udziałowców Europolgaz. Podstawową zasadą leżącą u podstaw tego podziału praw jest osiągnięcie równowagi między dwoma głównymi udziałowcami, tj. PGNiG i Gazpromem, z których każdy posiada 48 % udziałów w Europolgaz. URE stwierdza, że równowaga ta zapewnia, że żaden z tych dwóch udziałowców nie może podjąć decyzji bez drugiego. Równowaga ta wyraża się w składzie i zasadach głosowania w przypadku walnego zgromadzenia akcjonariuszy, zarządu i rady nadzorczej Europolgaz. Przykładowo Gazprom ma prawo mianowania czterech z łącznie sześciu do dziewięciu członków rady nadzorczej, w tym jej przewodniczącego, ale pod warunkiem, że nigdy nie może posiadać większości w radzie nadzorczej. Przyjęcie uchwały przez radę nadzorczą wymaga obecności na posiedzeniu sześciu członków reprezentujących bezwzględną większość głosów. Zarząd podejmuje uchwały jednomyślnie. Jeżeli osiągnięcie jednomyślności nie jest możliwe, sprawę kieruje się do rady nadzorczej. Z uwagi na powyższe rozwiązania i na podstawie szeregu źródeł naukowych URE dochodzi do wniosku, że Gazprom nie sprawuje kontroli nad właścicielem systemu (Europolgaz), ponieważ nie posiada wyłącznego prawa do wywierania decydującego wpływu na sprawy tej spółki.

Komisja przeanalizowała ocenę URE i na podstawie faktów przedstawionych przez URE doszła do innego wniosku. Fakt, iż podstawę ładu korporacyjnego w przypadku Europolgaz stanowi zasada równowagi, w wyniku której Gazprom ma możliwość blokowania decyzji, w tym decyzji o charakterze strategicznym, stanowi jasną przesłankę istnienia wspólnej kontroli

sprawowanej zarówno przez Gazprom, jak i PGNiG. W dyrektywach w sprawie energii elektrycznej i gazu¹³ oraz w swojej nocie interpretacyjnej dotyczącej kwestii rozdziału w ramach trzeciego pakietu energetycznego¹⁴ Komisja podkreśliła, że pojęcie kontroli należy interpretować i oceniać zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, a w szczególności zgodnie z obwieszczeniem dotyczącym kwestii jurysdykcyjnych¹⁵, w których wskazano, że w przypadkach podobnych do opisanego powyżej występuje wspólna kontrola. Wspólna kontrola istnieje wtedy, gdy dwa lub więcej przedsiębiorstw lub dwie lub więcej osób mają możliwość wywierania decydującego wpływu na inne przedsiębiorstwo. W tym sensie decydujący wpływ oznacza zwykle uprawnienia umożliwiające zablokowanie działań, które wyznaczają strategiczne zachowanie handlowe przedsiębiorstwa. Wspólna kontrola charakteryzuje się możliwością sytuacji impasowej wynikającej z uprawnień co najmniej dwóch spółek dominujących do odrzucenia proponowanych decyzji strategicznych. Strony są zobowiązane do współpracy w celu osiągnięcia wspólnego stanowiska w sprawie określenia polityki handlowej ich spółki joint venture¹⁶.

W swoim projekcie decyzji w sprawie certyfikacji URE rozważa pojęcie kontroli negatywnej, stwierdzając, że powinna ona wykraczać poza zwykłe prawo weta przyznawane zazwyczaj udziałowcom mniejszościowym w celu ochrony ich interesów finansowych. Dokonuje on przełożenia tego wymogu na kwestię, czy są inni udziałowcy posiadający udziały jednakowej wysokości. Komisja nie może zgodzić się z tą argumentacją. W odniesieniu do kwestii wspólnej kontroli wystarcza, aby strony mogły wspólnie wywierać decydujący wpływ na joint venture, co ma miejsce w przypadku Europolgaz. Ponadto istnieją wyraźne wskazówki, że prawa Gazpromu, jeśli chodzi o weto, wykraczają poza ochronę jego interesów finansowych. Dla przykładu, w przypadku nieobecności przedstawicieli Gazpromu na walnym zgromadzeniu albo na posiedzeniu rady nadzorczej lub zarządu, organy te w ogóle nie mogą podjąć żadnej decyzji. URE sam stwierdza, że „należy zauważyć, że wszystkie istotne decyzje związane z działalnością spółki, a także jej zasady dotyczące bieżącej działalności, są de facto uzgadniane z partnerami spółki, w tym z Gazpromem” (wyróżnienie Komisji).

Stwierdzenie przez URE, że Europolgaz nie jest kontrolowany przez osobę lub osoby z państwa trzeciego lub państw trzecich, prowadzi URE do wniosku, że nie musi on przeprowadzać oceny zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii zgodnie z art. 11 dyrektywy w sprawie gazu. W świetle powyższych faktów Komisja stoi na stanowisku, że przed udzieleniem certyfikacji konieczne jest przeprowadzenie przez URE szczegółowej oceny zgodnie z art. 11. Zmieniony projekt decyzji zawierający taką ocenę zgodnie z art. 11 należy zgłosić Komisji zgodnie z art. 10 ust. 6 dyrektywy w sprawie gazu.

IV. WNIOSEK

¹³ Jeśli chodzi o pojęcie „kontroli”, dyrektywy w sprawie energii elektrycznej i gazu odnoszą się (zob. motyw 13 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej i motyw 10 dyrektywy w sprawie gazu) do rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. L 24/1 z 29.1.2004, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie koncentracji”). Pojęcie to należy zatem odpowiednio interpretować.

¹⁴ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/interpretative_notes/doc/sec_2011_1095.pdf, zob. również art. 2 pkt 36 dyrektywy w sprawie gazu.

¹⁵ Skonsolidowane obwieszczenie dotyczące kwestii jurysdykcyjnych na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (2008/C 95/01).

¹⁶ *Idem*, pkt 62.

Na podstawie art. 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie gazu URE uwzględnia w najwyższym stopniu powyższe uwagi Komisji.

Stanowisko Komisji w sprawie tego konkretnego zgłoszenia pozostaje bez uszczerbku dla jej ewentualnego stanowiska wobec krajowych organów regulacyjnych w sprawie wszelkich innych zgłoszonych projektów środków dotyczących certyfikacji lub wobec organów krajowych odpowiedzialnych za transpozycję prawodawstwa UE w zakresie zgodności wszelkich krajowych środków wykonawczych z przepisami UE.

Komisja opublikuje niniejszy dokument na swojej stronie internetowej. Komisja nie uznaje zawartych w niniejszym dokumencie informacji za poufne. URE może powiadomić Komisję w terminie pięciu dni roboczych od otrzymania niniejszej opinii, że uważa, iż zgodnie z unijnymi i krajowymi przepisami dotyczącymi tajemnicy handlowej niniejszy dokument zawiera informacje poufne, które należałoby usunąć przed publikacją. Należy podać uzasadnienie takiego wniosku.

Sporządzono w Brukseli, dnia 9.9.2014 r.

W imieniu Komisji
Günther OETTINGER
Wiceprzewodniczący

ODPIS UWIERZYTELNIONY
W imieniu Sekretarza Generalnego

Jordi AYET PUIGARNAU
Dyrektor Kancelarii
KOMISJA EUROPEJSKA