



Warszawa, 29 listopada 2021 r.

PREZES
URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI
dr inż. Rafał Gawin

DSK.WKS.058.17.2021.IRŚ

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

Odpowiadając na interpelację nr 27830 Pana Posła Andrzeja Grzyba z 28 października 2021 r., skierowaną do Ministra Klimatu i Środowiska i przekazaną przez Pana Ministra Jarosława Wenderlicha Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki wraz z informacją o upoważnieniu udzielonym przez Prezesa Rady Ministrów do udzielenia odpowiedzi na tę interpelację (pismem znak: DSP.INT.4510.2273.2021.IRK), przedstawiam wyjaśnienia na pytania wskazane w interpelacji:

1. Jakie przesłanki były podstawą zatwierdzenia przez URE taryfy powodującej tak drastyczny wzrost cen gazu dostarczanego przez G.EN. GAZ Energia Sp. z o.o.
2. Czy wzrost ceny gazu dostarczanego przez wskazanego dostawcę jest zasadny zważywszy, że zatwierdzony wzrost taryfy dla innych operatorów jest zdecydowanie niższy.

Bieżący rok charakteryzuje się bardzo dynamiczną i dotychczas nieobserwowaną sytuacją na europejskim rynku gazu, skutkującą wysokimi cenami paliwa gazowego. W konsekwencji rosną koszty pozyskania gazu ziemnego zarówno na Towarowej Giełdzie Energii (TGE) lub innych platformach obrotu, jak i w kontraktach dwustronnych. Wzrost kosztów zakupu gazu ziemnego w kontraktach dwustronnych na rynku hurtowym wynika z formuł cenowych zawartych w umowach sprzedaży, które wiążą ceny kontraktowe sprzedawanego paliwa z notowaniami wybranych produktów (najczęściej) terminowych na TGE.

Na skutek obecnej sytuacji przedsiębiorstwa zajmujące się obrotem paliwami gazowymi (czyli sprzedawcy gazu do odbiorców końcowych – gospodarstw domowych), występują do Prezesa URE z wnioskami o zatwierdzenie zmian taryf obecnie obowiązujących, w części dotyczącej cen gazu. Znaczący wzrost cen ma miejsce także w przedkładanych Prezesowi URE do zatwierdzenia wnioskach dotyczących taryf na kolejny okres regulacyjny (rok).

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, Prezes URE zatwierdza taryfę na paliwo gazowe sprzedawane wyłącznie odbiorcom w gospodarstwach domowych¹. Zasady ustalania taryf przez

¹ Nowelizacja ustawy – Prawo energetyczne z listopada 2016 r. wprowadziła ustawowe uwolnienie cen gazu. Od 1 października 2017 r. z obowiązku zatwierdzania taryf przez regulatora zwolniono wszystkich odbiorców na rynku detalicznym **za wyjątkiem gospodarstw domowych**. Ceny dla tej grupy odbiorców zostaną zwolnione z obowiązku taryfowego **od 1 stycznia 2024 r.**

przedsiębiorstwa oraz zasady ich zatwierdzania przez Prezesa URE są określone w ustawie – Prawo energetyczne² oraz w tzw. rozporządzeniu taryfowym³.

Postępowania taryfowe prowadzone przez Prezesa URE mają na celu sprawdzenie, czy taryfa została ustalona zgodnie z ustawą – Prawo energetyczne i rozporządzeniem taryfowym, w tym w szczególności czy ceny gazu ustalone odbiorcom w gospodarstwach domowych mają racjonalne uzasadnienie w kosztach ponoszonych przez przedsiębiorców. Spółki obrotu (sprzedawcy) **wnioskują o zatwierdzenie m.in. cen paliw gazowych i stawek opłat abonamentowych** na kolejny okres, przedstawiając szczegółowe kalkulacje i uzasadnienie Prezesowi URE, który następnie analizuje przedłożone wyliczenia. Jednak tak długo, jak Prezes URE nie będzie przekonany, że taryfa jest ustalona w sposób zgodny z przepisami ustawy – Prawo energetyczne oraz że jej poziom odzwierciedla uzasadnione koszty działalności prowadzonej przez sprzedawców wynikające z aktualnych warunków rynkowych, nie ma on podstaw do jej zatwierdzenia.

Przedsiębiorstwo energetyczne kalkuluje taryfę na podstawie kosztów uzasadnionych, czyli tych, które musi ponieść w celu wykonywania zobowiązań związanych z prowadzoną działalnością. W przypadku sprzedawców paliw gazowych, jednym z kluczowych składników tych kosztów jest koszt pozyskania gazu. Od początku 2021 r. obserwujemy znaczny wzrost cen gazu ziemnego w całej Europie. Dla przedsiębiorstw zajmujących się sprzedażą gazu na rynku detalicznym przekłada się to na wzrost kosztów pozyskania tego paliwa. Przykładowo, koszt zakupu gazu na TGE na styczeń kolejnego roku w październiku 2020 r.⁴ wynosił 73,75 zł/MWh, a rok później, w październiku 2021 r.⁵ już 420,2 zł/MWh. W okresie dwunastu miesięcy nastąpił zatem wzrost o 470 procent.

Innymi słowy – poziom wnioskowanych przez spółki, a następnie zatwierdzanych przez Prezesa URE taryf na sprzedaż paliwa gazowego gospodarstwom domowym, w znacznej części jest pochodną kosztów zakupu gazu ziemnego przez przedsiębiorstwa energetyczne, a koszty te od początku bieżącego roku gwałtownie rosną.

W Polsce mamy dwa oddzielne systemy transportu gazu ziemnego dla dwóch różnych rodzajów tego paliwa:

- system dla gazu wysokometanowego (grupa E), połączony z sieciami przesyłowymi w Europie i w krajach trzecich oraz źródłami gazu ziemnego na świecie poprzez terminal gazowy w Świnoujściu;
- system dla gazu zaazotowanego (grupa L), znacząco mniejszy od tego pierwszego, mający charakter wyspowych podsystemów powiązanych z lokalnymi źródłami (krajowymi kopalniami gazu ziemnego). System ten obejmuje niepołączone ze sobą podsystemy gazu z podgrup Lw, Ls, Lm i Ln.

W obecnym stanie prawnym, obowiązek skalkulowania taryfy i przedstawienia jej do zatwierdzenia spoczywa na przedsiębiorstwie energetycznym. Prezes URE zatwierdza taryfy na sprzedaż obu rodzajów gazu dla odbiorców w gospodarstwach domowych. Przy czym, zgodnie z uprawnieniami nadanymi przez ustawę – Prawo energetyczne, Prezes URE może zatwierdzić taryfę, bądź odmówić jej zatwierdzenia w przypadku, gdy uzna, że nie została ona skalkulowana wyłącznie w oparciu o koszty uzasadnione. Jednocześnie pojęcie „kosztów uzasadnionych” ma swoją definicję legalną (zawartą w art. 3 pkt 21 ustawy – Prawo energetyczne), zgodnie z którą koszty uzasadnione to koszty niezbędne do wykonania zobowiązań powstałych w związku z prowadzoną przez

² Dz. U. z 2021 r. poz. 716, z późn. zm.

³ Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, Dz. U. z 2021 r. poz. 280.

⁴ Kontrakty GAS_BASE_M_01-21 z 9.10.2020 r.

⁵ 11.10.2021 r. w kontraktach terminowych GAS_BASE_M_01-22.

przedsiębiorstwo energetyczne działalnością w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania i dystrybucji, obrotu paliwami lub energią oraz przyjmowane przez przedsiębiorstwo energetyczne do kalkulacji cen i stawek opłat ustalanych w taryfie w sposób ekonomicznie uzasadniony, z zachowaniem należytej staranności zmierzającej do ochrony interesów odbiorców; koszty uzasadnione nie są kosztami uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów podatkowych.

Największa część odbiorców gazu ziemnego w Polsce kupuje to paliwo od przedsiębiorstwa PGNiG Obrót Detaliczny Sp. z o.o., które obsługuje rynek detaliczny zarówno gazu wysokometanowego (grupa E), jak i zaazotowanego (grupa L, podgrupy Lw i Ls).

Na terenie naszego kraju działają także inni przedsiębiorcy sprzedający gaz ziemny (zarówno wysokometanowy, jak i zaazotowany). Co ważne, podsystemy gazu ziemnego zaazotowanego są uzależnione od dostępnej na danym terenie infrastruktury i mają lokalny charakter. Zlokalizowane są głównie na terenie zachodniej i północno-zachodniej części Polski i zasilane są z lokalnych źródeł. Gazociągi transportujące gaz zaazotowany z grupy L, podgrupy Lw, znajdują się na terenach woj. lubuskiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego, a gaz z podgrupy Ls – na terenie woj. zachodniopomorskiego i dolnośląskiego.

Wśród lokalnych sprzedawców gazu występuje wspomniana w piśmie Pana Posła spółka G.EN. GAZ Energia Sp. z o.o. (dalej: „G.EN. GAZ”), dla której we wrześniu br. Prezes URE zatwierdził zmianę taryfy. Nowe stawki weszły w życie z początkiem października br. Przedsiębiorstwo może wprowadzić nową taryfę do stosowania nie wcześniej niż 14 dni i nie później niż 45 dni od dnia jej publikacji w „Biuletynie Branżowym Urzędu Regulacji Energetyki – Paliwa gazowe”.

Zmiany cen za sprzedaż paliw gazowych u ww. sprzedawcy przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Zmiana cen paliw gazowych dla odbiorców w gospodarstwach domowych – klientów spółki G.EN. GAZ

Grupa taryfowa	Cena gazu w zł/MWh		Dynamika (procentowe zmiany)
	do 30.09.2021 r.	od 1.10.2021 r.	
gaz wysokometanowy E			
W-1	81,48	219,15	168,96
W-2	80,08	217,75	171,92
W-3	79,75	217,42	172,63
W-4	79,60	217,27	172,95
gaz zaazotowany Lw			
S-1	81,48	219,15	168,96
S-2	80,08	217,75	171,92
S-3	79,75	217,42	172,63
S-4	79,60	217,27	172,95
gaz zaazotowany ZLs			
ZLs-1	81,48	219,15	168,96
ZLs-2	80,08	217,75	171,92
ZLs-3	79,75	217,42	172,63
ZLs-4	79,60	217,27	172,95
gaz zaazotowany ZLn			
ZLn-1	81,48	219,15	168,96
ZLn-2	80,08	217,75	171,92
ZLn-3	79,75	217,42	172,63
ZLn-4	79,60	217,27	172,95

Grupa taryfowa	Cena gazu w zł/MWh		Dynamika (procentowe zmiany)
	do 30.09.2021 r.	od 1.10.2021 r.	
gaz zaazotowany ZLm			
ZLm-1	81,48	219,15	168,96
ZLm-2	80,08	217,75	171,92
ZLm-3	79,75	217,42	172,63
ZLm-4	79,60	217,27	172,95

Wniosek wymienionej wyżej spółki przedsiębiorca uzasadnił wzrostem cen zakupu gazu w kontraktach, przy czym w przypadku gazu wysokometanowego wybrano najniższą z otrzymanych ofert, natomiast w przypadku gazu zaazotowanego spółka przyjęła ofertę jedyne działającego na tym terenie dostawcy zaazotowanego gazu ziemnego (grupa L, podgrupy Lw, Ls, Ln i Lm). Ponieważ przedłożone przez firmę dokumenty jednoznacznie wskazywały na wzrost kosztów pozyskania gazu ziemnego, Prezes URE, mając na uwadze przepisy ustawy – Prawo energetyczne stwierdził, że skalkulowane w taryfie ceny gazu mają oparcie w aktualnych kosztach pozyskania gazu przez spółkę. Zatem nie zaistniały przesłanki do odmowy zatwierdzenia zmiany taryfy.

Zauważyć należy, że ustawa – Prawo energetyczne nie przewiduje mechanizmów ograniczających maksymalny poziom cen paliw gazowych dostarczanych do odbiorców w gospodarstwach domowych czy też maksymalną dynamikę wzrostu cen tych paliw. Mając zatem na uwadze fakt, że taryfy kalkuluje się na podstawie kosztów uzasadnionych, brak jest podstaw prawnych, aby nakazywać przedsiębiorstwu energetycznemu sprzedaż paliwa gazowego poniżej kosztów jego zakupu.

W zakresie różnic w poziomie taryf poszczególnych sprzedawców w zakresie gazu wysokometanowego i taryf w zakresie gazu zaazotowanego, przede wszystkim należy wskazać na specyfikę i skalę prowadzenia działalności przez sprzedawców tych paliw. W przypadku gazu wysokometanowego dostarczanego sieciami połączonymi z Krajowym Systemem Przesyłowym (dalej: „KSP”), na rynku hurtowym możliwy jest zakup tego gazu zarówno bezpośrednio na TGE lub od innych przedsiębiorstw energetycznych w ramach kontraktów dwustronnych. Biorąc pod uwagę dodatkowe koszty związane z zakupem gazu na Towarowej Giełdzie Energii (koszty członkostwa w TGE i/lub pośrednictwa w zawieranych transakcjach), o bezpośrednim udziale w TGE najczęściej decyduje skala prowadzonej działalności w zakresie obrotu paliwami gazowymi. W szczególności, przy mniejszej skali działalności przedsiębiorstwa najczęściej dokonują zakupu gazu w kontraktach dwustronnych. W przypadku zakupu gazu na TGE, ze względu na dostępną w tym zakresie ofertę, możliwe **jest rozłożenie w czasie** kompletowania portfela zakupu tego paliwa na potrzeby odbiorców, a także budowanie tego portfela w oparciu **o różne produkty dostępne na TGE**. Struktura portfela zakupu gazu na potrzeby odbiorców w gospodarstwach domowych, w zasadniczy sposób wpływa na poziom kosztów zakupu gazu, które mają zasadnicze znaczenie dla poziomu taryf skalkulowanych w oparciu o te koszty.

Natomiast w przypadku zaazotowanego gazu ziemnego, pochodzi on z wydobycia ze złóż krajowych/lokalnych, i co istotne – dostarczany jest sieciami lokalnymi, które nie są połączone z KSP. Przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie obrotu takim gazem mają zatem **możliwość zakupu tego paliwa wyłącznie od jednego dostawcy, na podstawie umów dwustronnych (kontrakty B2B)** – tak jak ma to miejsce w przypadku G.EN. GAZ. Nie ma tu możliwości wprowadzenia paliwa z innych źródeł. Z punktu widzenia kalkulacji taryfy – w przypadku zaazotowanego gazu ziemnego – przedsiębiorca zajmujący się obrotem tym gazem nie ma zatem możliwości budowy portfela w oparciu o rozłożony w czasie zakup produktów na TGE, tak jak ma to miejsce w przypadku gazu wysokometanowego, co w efekcie pozwalałoby na

„wypłaszczenie” zmian cen dzięki możliwości wcześniejszego zakontraktowania przyszłych dostaw. Z kolei **sprzedawca gazu zaazotowanego do innych przedsiębiorstw energetycznych indeksuje jego cenę w odniesieniu do indeksów cen gazu wysokometanowego i na takich zasadach oferuje sprzedaż gazu przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie obrotu takim gazem.**

Innym czynnikiem mogącym wpływać na różnice w poziomie taryf poszczególnych sprzedawców w danym czasie, w przypadku taryf zatwierdzanych przez Prezesa URE, jest różny termin wejścia w życie tych taryf, biorąc pod uwagę roczny termin ich obowiązywania. W szczególności, postępowania taryfowe są prowadzone przez Prezesa URE przez cały rok kalendarzowy, a w konsekwencji decyzje zatwierdzające taryfy z rocznym okresem ich obowiązywania są wydawane w różnych terminach w ciągu roku kalendarzowego.

W uzupełnieniu powyższego należy również dodać, że odbiorcy gazu mają prawo wyboru sprzedawcy, co w przypadku braku akceptacji nowej taryfy uprawnia ich do wyboru oferty innego sprzedawcy. W przypadku gazu wysokometanowego rynek daje sprzedawcom możliwości budowania portfela zakupu na potrzeby sprzedaży gazu do odbiorców końcowych w różny sposób, tym samym generuje bodźce zarówno dla aktualnego, jak i alternatywnego sprzedawcy do kalkulowania taryfy (jak również alternatywnej oferty sprzedaży) w oparciu o koszty uzasadnione. W przeciwnym razie po stronie aktualnego sprzedawcy pojawia się ryzyko utraty klienta – tj. odejścia do alternatywnego sprzedawcy. Jednocześnie w przypadku gazu zaazotowanego warunki konkurencji na tym rynku są mocno ograniczone ze względu na lokalny wymiar dostarczania tego gazu, jak i w praktyce monopol w zakresie jego sprzedaży ze źródeł wytwarzania. Dodatkowym uwarunkowaniem w przypadku gazu zaazotowanego, będącym konsekwencją powyższego, są zapisy art. 4h ustawy – Prawo energetyczne.

Należy również wspomnieć, że obecnie **obrót gazem pomiędzy przedsiębiorcami (relacja B2B)**, w tym na rzecz przemysłu i usług, a także na rzecz jednostek samorządu terytorialnego oraz zakup gazu dokonywany przez przedsiębiorców w celu zaopatrzenia gospodarstw domowych, **podlega wyłącznie regułom gry rynkowej**. W tym ostatnim przypadku **kontroli Prezesa URE podlega tylko sprzedaż do odbiorców w gospodarstwach domowych, czyli bezpośrednia relacja przedsiębiorca – odbiorca w gospodarstwie domowym**. Wynika to z faktu, że w ostatnich latach doszło do znacznego ograniczenia kompetencji Prezesa URE w tym zakresie. Ograniczenie to jest skutkiem wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 10 września 2015 r., który – przychylając się do opinii Komisji Europejskiej – orzekł, że Polska narusza prawo Unii Europejskiej poprzez utrzymywanie nieograniczonego w czasie ustawowego obowiązku zatwierdzania taryf dla obrotu gazem ziemnym dla wszystkich odbiorców. W efekcie polski ustawodawca ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, wyłączył od 1 października 2017 r. zatwierdzanie taryf paliw gazowych z kompetencji Prezesa URE (vide art. 47 ust. 1a ustawy – Prawo energetyczne). Natomiast na okres przejściowy, trwający do 31 grudnia 2023 r., w gestii Prezesa URE pozostawiono zatwierdzanie taryf wyłącznie dla odbiorców w gospodarstwach domowych (art. 62b ustawy – Prawo energetyczne). W tym kontekście, zarówno koszty wytwarzania gazu w źródłach krajowych, jak również koszty, na bazie których kalkulowanie są oferty sprzedaży gazu pomiędzy przedsiębiorstwami energetycznym i do odbiorców końcowych, z wyjątkiem odbiorców w gospodarstwach domowych, nie podlegają kontroli (i zatwierdzeniu) przez Prezesa URE.

Jednocześnie ustawodawca, w uzasadnieniu ustawy wyłączającej ww. kompetencje Prezesa URE stwierdził, że **„w przypadku podjęcia przez przedsiębiorstwo dominujące działań zmierzających do nadmiernego wzrostu cen gazu ziemnego noszących znamiona wykorzystywania pozycji dominującej Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dysponuje narzędziami**

służącymi zmianie działań przez to przedsiębiorstwo. Prezes UOKiK został powołany do ochrony w interesie publicznym zarówno zbiorowych interesów konsumentów, jak i konkurencji na rynku jako zjawiska instytucjonalnego m.in. poprzez przeciwdziałanie praktykom antykonkurencyjnym. Interwencja Prezesa UOKiK w postaci decyzji stwierdzającej stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję, będącej następstwem postępowania antymonopolowego w sprawie stanowi przykład tzw. kontroli a posteriori”.

W obecnym stanie prawnym, w związku z opisanymi powyżej zmianami, nadzór nad cenami gazu we wszystkich segmentach tego rynku nie jest wyłączną kompetencją Prezesa URE. W gestii Prezesa URE leży bowiem wyłącznie zatwierdzanie cen sprzedaży paliwa gazowego dla gospodarstw domowych. Jak natomiast wynika z przytoczonego powyżej uzasadnienia ustawy ograniczającej kompetencje Prezesa URE – **relacje pomiędzy przedsiębiorcami na rynku obrotu gazem w obecnym stanie prawnym poddane są kontroli Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes UOKiK”) w zakresie, w jakim wynika to z regulacji określających kompetencje tego organu.**

W kontekście powyższego, Prezes URE – w związku z wątpliwościami co do mechanizmu kształtowania cen oferowanych przez sprzedawcę gazu zaazotowanego przedsiębiorstwom zajmującym się obrotem tym paliwem – już w 2018 r. **poinformował Prezesa UOKiK o potrzebie zbadania powyższej kwestii.** We wrześniu br. **Prezes URE ponownie zwrócił uwagę Prezesa UOKiK na potrzebę weryfikacji tego mechanizmu,** w tym stosowania ewentualnych praktyk monopolistycznych przez podmiot o znaczącej pozycji rynkowej, tj. PGNiG S.A.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienia, Prezes UOKiK w piśmie z 10 listopada 2021 r. poinformował, że w toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, zakończonego 29 czerwca 2020 r., analizie poddane zostały ceny do roku gazowego 2018/2019 włącznie, a zebrany w trakcie tego postępowania materiał dowodowy nie dał podstaw do wszczęcia postępowania antymonopolowego oraz do postawienia PGNiG S.A. zarzutu stosowania nadmiernie wygórowanych cen.

Prezes UOKiK odnosząc się do obecnie panującej sytuacji na rynku gazu wskazał, że obserwowany w ostatnich kilku tygodniach gwałtowny wzrost hurtowych cen gazu wysokometanowego w całej Europie, może mieć przełożenie na ceny sprzedaży gazu zaazotowanego w tych kontraktach, w których formuła cenowa oparta jest na gazie wysokometanowym.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia uprzejmie informuję, że w związku z bardzo dynamiczną i dotychczas nieobserwowaną sytuacją na europejskim i polskim rynku gazu, skutkującą wysokimi cenami tego paliwa, także pozostali sprzedawcy budujący swoje portfele w oparciu o zakupy na TGE, jak i w kontraktach dwustronnych sukcesywnie występują do Prezesa URE z wnioskami o zatwierdzenie zmian taryf obecnie obowiązujących, w części dotyczącej cen gazu. Znaczący wzrost cen ma miejsce także w przedkładanych Prezesowi URE do zatwierdzenia wnioskach dotyczących kolejnych taryf. Zatem kwestią czasu jest w mojej ocenie zbliżenie się poziomów cen w taryfach wszystkich sprzedawców.

Z poważaniem

Rafał Gawin

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki

/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. /KSRP/Interpelacje
2. /eKPRM/interpelacje