



Bruksela, dnia 24 maja 2018 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

**Sprawozdanie nr 21/2018**

## **Sprawozdanie na temat decyzji KE o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym Gazpromu**

**Bruksela, 24 maja 2018 r.**

**Komisja nakłada na Gazprom wiążące zobowiązania umożliwiające swobodny przepływ gazu po konkurencyjnych cenach na rynkach gazu w Europie Środkowo-Wschodniej**

Komisja Europejska przyjęła w dniu 24 maja br. decyzję nakładającą na Gazprom szereg zobowiązań, które pozwalają zaradzić wskazanym przez Komisję problemom w zakresie konkurencji i umożliwiają swobodny przepływ gazu po konkurencyjnych cenach na rynkach gazu w Europie Środkowo-Wschodniej z korzyścią dla europejskich konsumentów i przedsiębiorstw.

Komisarz odpowiedzialna za politykę konkurencji, **Margrethe Vestager**, powiedziała: *„Wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą w Europie muszą przestrzegać europejskich reguł konkurencji niezależnie od tego, skąd pochodzą. Dzisiejsza decyzja usuwa przeszkody utworzone przez Gazprom, uniemożliwiające swobodny przepływ gazu w Europie Środkowo-Wschodniej. Decyzja ta zawiera też zbiór przepisów dostosowanych do przyszłych zachowań Gazpromu. Zobowiązuje się w niej Gazprom do podjęcia pozytywnych działań na rzecz dalszej integracji rynków gazu w regionie i pomocy w tworzeniu prawdziwego wewnętrznego rynku energii w Europie. Dzięki temu klienci Gazpromu w Europie Środkowo-Wschodniej będą mieli skuteczne narzędzie gwarantujące, że cena, jaką płacą, jest konkurencyjna. Tak jak zawsze, nie chodzi w tym przypadku o szyld przedsiębiorstwa, ale o to, by osiągnąć skutek, który najlepiej służy europejskim konsumentom i przedsiębiorstwom. A sprawa nie kończy się dzisiejszą decyzją – od dzisiaj zaczyna się egzekwowanie zobowiązań Gazpromu.”*

Gazprom jest dominującym dostawcą gazu w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W kwietniu 2015 r. Komisja wystosowała do Gazpromu **pisemne zgłoszenie zastrzeżeń**. Przedstawiła tam swoją wstępną opinię, zgodnie z którą przedsiębiorstwo naruszyło unijne zasady ochrony konkurencji, realizując ogólną strategię podziału rynków gazu wzdłuż granic ośmiu państw członkowskich (Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Republika Czeska, Słowacja i Węgry). Strategia ta mogła umożliwić Gazpromowi naliczanie wyższych cen gazu w pięciu z tych państw członkowskich (*Bułgarii, Estonii, na Łotwie, Litwie i w Polsce*).

Aktualna decyzja Komisji kładzie kres takiemu zachowaniu ze strony Gazpromu. Zobowiązuje ona ponadto Gazprom do stosowania zbioru szczegółowych zasad, które w istotny sposób zmieniają sposób funkcjonowania Gazpromu na rynkach gazu w Europie Środkowo-Wschodniej:

- **koniec barier umownych dla swobodnego przepływu gazu:** Gazprom musi usunąć wszelkie ograniczenia dotyczące transgranicznej odsprzedaży gazu nałożone na klientów;
- **obowiązek ułatwiania przepływu gazu do i z odizolowanych rynków:** Gazprom umożliwi obustronny przepływ gazu do tych części Europy Środkowo-Wschodniej, które – ze względu na brak połączeń międzysystemowych – nadal są odizolowane od pozostałych państw członkowskich, a mianowicie państw bałtyckich i Bułgarii;
- **zorganizowany proces zapewniający konkurencyjne ceny gazu:** zainteresowani odbiorcy Gazpromu otrzymali skuteczne narzędzie, które daje im pewność, że ceny, jakie płacą odpowiadają cenom gazu na konkurencyjnych rynkach gazu w Europie Zachodniej, zwłaszcza w hubach LNG;
- **koniec wykorzystywania pozycji dominującej w dostawie gazu:** nieegzekwowanie przez Gazprom korzyści związanych z infrastrukturą gazową, które mógł uzyskać od klientów, wykorzystując swoją pozycję na rynku dostaw gazu.

Zobowiązania te – łącznie – pozwalają zaradzić wskazanym przez Komisję problemom w zakresie konkurencji i przyczyniają się do osiągnięcia jej celu, jakim jest umożliwienie swobodnego przepływu gazu po konkurencyjnych cenach w Europie Środkowo-Wschodniej. Komisja postanowiła w związku z tym **nałożyć na Gazprom prawnie wiążące zobowiązanie** (zgodnie z art. 9 unijnego [rozporządzenia nr 1/2003](#) o ochronie konkurencji).

Jeżeli przedsiębiorstwo naruszy którekolwiek z wymienionych zobowiązań, Komisja może nałożyć na nie grzywnę w wysokości do 10 proc. jego światowego obrotu, bez potrzeby dowodzenia naruszenia unijnych reguł konkurencji.

W szerszym kontekście skuteczna konkurencja na rynkach gazu w Europie Środkowo-Wschodniej zależy nie tylko od egzekwowania unijnych reguł konkurencji, ale również od inwestycji w dywersyfikację dostaw gazu, a także od właściwie ukierunkowanych

europejskich i krajowych przepisów w dziedzinie energii oraz ich prawidłowego wdrażania. Z tego właśnie względu stworzenie **europejskiej unii energetycznej** stanowi dla Komisji jeden z najważniejszych priorytetów.



### Szczegółowe informacje na temat zobowiązań Gazpromu

Aby zaradzić wskazanym przez Komisję problemom w zakresie konkurencji, Gazprom musi wywiązać się z szeregu zobowiązań mających na celu zapewnienie swobodnego przepływu gazu po konkurencyjnych cenach w Europie Środkowo-Wschodniej. Zobowiązania Gazpromu obowiązują przez osiem lat.

Odzwierciedlają one informacje zwrotne uzyskane od zainteresowanych stron w ramach badania rynku, które Komisja **ogłosiła w marcu 2017 r.** na podstawie wcześniejszej wersji wniosku. W związku z badaniem rynku napłynęły liczne odpowiedzi od szerokiego grona zainteresowanych stron, w tym rządów, właściwych organów krajowych, hurtowników gazu, stowarzyszeń branżowych i środowisk akademickich, co pomogło w wyjaśnieniu i zapewnieniu skuteczności ostatecznych zobowiązań.

#### 1) **Gazprom ma znieść bariery dla swobodnego przepływu gazu w Europie Środkowo-Wschodniej**

Komisja była zaniepokojona faktem, że Gazprom nakładał ograniczenia terytorialne w umowach o dostawy zawieranych z hurtownikami i niektórymi odbiorcami przemysłowymi w ośmiu państwach członkowskich (Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska i Słowacja). Ograniczenia te obejmują zakazy wywozu i klauzule nakładające obowiązek używania zakupionego gazu na konkretnym terytorium (klauzule dotyczące

miejsca przeznaczenia zakupionego gazu) oraz inne środki, które uniemożliwiły transgraniczny przepływ gazu.

Reagując na tę sytuację, decyzją Komisji zobowiązano Gazprom do **usunięcia wszelkich takich barier umownych, utrudniających swobodny przepływ gazu** w Europie Środkowo-Wschodniej, bez względu na to, czy uniemożliwiały one sprzedaż, czy czyniły ją tylko finansowo mniej atrakcyjną. Gazprom nie będzie stosował takich klauzul również w przyszłości.

Gazprom musi ponadto zmienić przepisy umowne dotyczące **monitorowania i pomiarów przepływów gazu w Bułgarii**, które odizolowały bułgarski rynek gazu od rynków w sąsiednich państwach UE. Pozwoli to na przeniesienie kontroli z Gazpromu na bułgarskiego operatora infrastruktury przesyłu gazu. W rezultacie badania rynku Gazprom sprecyzował szereg elementów technicznych, aby zapewnić pełną skuteczność zobowiązań.

Zobowiązania te usuną przeszkody umowne utworzone przez Gazprom, które stały na przeszkodzie swobodnemu przepływowi gazu w Europie Środkowo-Wschodniej.

## **2) Gazprom musi podjąć aktywne działania na rzecz zintegrowania rynków gazu w Europie Środkowo-Wschodniej**

Swobodny przepływ gazu w Europie Środkowo-Wschodniej możliwy jest tylko pod warunkiem istnienia koniecznej infrastruktury do jego transportu, a mianowicie połączeń międzysystemowych łączących krajowe rynki gazu. Taka infrastruktura już istnieje w Republice Czeskiej, na Węgrzech, w Polsce i na Słowacji. Nie ma jeszcze wystarczającej infrastruktury, która łączyłaby Bułgarię, Estonię, Łotwę i Litwę z sąsiednimi unijnymi rynkami gazu. Ogranicza to zdolność klientów Gazpromu do wzajemnej odsprzedaży gazu w wymianie handlowej z tymi krajami, nawet jeśli dysponują wolnymi mocami.

Gazprom „zastąpi” obecnie brak połączenia międzysystemowego, **proponując zainteresowanym klientom możliwość dostawy gazu do i z tych państw**. Chodzi tu zwłaszcza o klientów, którzy kupili gaz początkowo z myślą o dostawie do Węgier, Polski lub Słowacji. Mogą oni teraz zdecydować, aby Gazprom przesłał jego część lub całość do Bułgarii lub państw bałtyckich (lub z tych państw).

- **Swapy oferowane szerokiemu gronu klientów Gazpromu:** Gazprom musi udostępnić tę opcję zainteresowanym klientom, którzy mają (lub będą mieć) umowy na dostawę gazu obejmujące szereg punktów dostawy w Europie Środkowo-Wschodniej. W rezultacie badania rynku opcja ta będzie mieć zastosowanie do umów zawieranych na okres co najmniej 18 miesięcy. Mechanizmu nie można by stosować w przypadku krótszych umów, ponieważ minimalny czas dostawy gazu do nowego punktu dostawy wynosi dwanaście miesięcy poprzedzonych czteromiesięcznym okresem wypowiedzenia dla Gazpromu.
- **Swapy dostępne w obu kierunkach na rynki odizolowane i z tych rynków:** zainteresowani klienci mają możliwość zwrócenia się do Gazpromu o dostarczenie

ich gazu do państw bałtyckich i Bułgarii zamiast do pierwotnie uzgodnionych punktów dostawy (z Polski lub ze Słowacji do krajów bałtyckich i ze Słowacji lub Węgier do Bułgarii). W rezultacie badania rynku takie swapy będą możliwe w obu kierunkach. Dzięki temu mechanizm będzie skuteczniejszy i umożliwi lepszą integrację rynków gazu w Europie Środkowo-Wschodniej.

- **Stale, przejrzyste opłaty za dostawę:** opłaty, jakie Gazprom może pobierać za tę usługę, są stałe i przejrzyste. W rezultacie badania rynku znacznie je obniżono, aby mechanizm był finansowo atrakcyjny.
- **Klienci Gazpromu mają swobodę co do korzystania z tej opcji:** W rezultacie badania rynku klienci Gazpromu mogą korzystać z tej opcji w przypadku mniejszych ilości gazu (50 mln m<sup>3</sup>) i przy krótszym okresie wypowiedzenia (cztery miesiące).
- **Ograniczona możliwość odmowy dokonania swapu przez Gazprom:** W rezultacie badania rynku Gazprom może odmówić dokonania swapu jedynie w przypadku braku zdolności przesyłowej. Przestrzeganie tego warunku będzie ściśle monitorowane przez niezależnego powiernika.

Mechanizm ten umożliwi wzajemny przesył gazu z państwami bałtyckimi i Bułgarią w taki sposób, jakby istniały już gazowe połączenia wzajemne z sąsiadami UE. Dzięki temu klienci Gazpromu będą mogli szukać nowych możliwości rynkowych jeszcze przed udostępnieniem połączeń wzajemnych, co będzie z korzyścią dla konsumentów i przedsiębiorstw w Bułgarii i państwach bałtyckich.

### **3) Gazprom zobowiązuje się realizować zorganizowany proces pozwalający zapewnić w przyszłości konkurencyjne ceny gazu w Europie Środkowo-Wschodniej.**

Komisja była zaniepokojona faktem, że Gazprom mógł stosować **wyższe ceny** w pięciu państwach członkowskich (*Bułgarii, Estonii, na Litwie, Łotwie, i w Polsce*).

W związku z tym decyzja Komisji daje klientom Gazpromu posiadającym długoterminowe umowy w tych krajach skuteczne narzędzie, które zapewnia, że cena gazu, jaką zapłacą w przyszłości, będzie konkurencyjna:

- **klienci mogą zwrócić się o obniżenie ceny, jeżeli cena gazu, jaką płacą, odbiega od konkurencyjnych zachodnioeuropejskich poziomów odniesienia:** klienci Gazpromu będą mieli umowne prawo do ubiegania się o niższą cenę gazu, jeżeli cena, jaką płacą, różni się od zachodnich poziomów odniesienia, w tym cen obowiązujących w hubach LNG. Mogą korzystać z tego wariantu regularnie (co dwa lata) i dodatkowo, opcjonalnie co pięć lat. W rezultacie badania rynku obecni klienci mogą korzystać z tego prawa natychmiast po przyjęciu decyzji przez Komisję, a Gazprom musi również oferować to prawo nowym klientom;
- **nowa cena gazu musi być ustalona zgodnie z poziomem cen na konkurencyjnych rynkach gazu w kontynentalnej Europie Zachodniej:** nowa cena musi

odzwierciedlać konkurencyjne poziomy odniesienia w kontynentalnej Europie Zachodniej, w tym poziomy cen obowiązujące w hubach LNG. W rezultacie badania rynku wytyczne te znacznie się poprawiły i wyraźnie odnoszą się do poziomu cen na konkurencyjnych rynkach gazu w kontynentalnej Europie Zachodniej, w tym cen w najbardziej odpowiednich centrach handlu LNG w Europie kontynentalnej, a mianowicie TTF w Holandii i NCG w Niemczech. Nowa cena będzie stosowana z mocą wsteczną od daty wniosku o zmianę ceny;

- **arbitraż w przypadku braku zgody Gazpromu w ściśle określonym terminie:** jeżeli w terminie 120 dni Gazprom i jego klient nie uzgodnią nowej ceny, spór będzie można skierować do arbitra. Arbitr nałoży wówczas konkurencyjną cenę gazu w pełni uwzględniającą wspomniane zachodnioeuropejskie poziomy odniesienia. Arbitraż będzie ponadto musiał być prowadzony w UE. Sądy arbitrażowe w UE są zobowiązane przestrzegać i stosować unijne prawo konkurencji. Komisja ma prawo interweniować w takich przypadkach w charakterze *amicus curiae*.

Rozwiązanie to zapewniłoby w przyszłości konkurencyjne ceny gazu w tych regionach i pozwoliło uniknąć sytuacji, w której ceny gazu w ramach kontraktów indeksowanych do cen ropy znacznie odbiegałyby od konkurencyjnych poziomów referencyjnych. Obowiązek ten ma zastosowanie do wszystkich umów zawieranych na okres co najmniej trzech lat, ponieważ obawy dotyczące cen są w tym przypadku istotne jedynie w przypadku umów długoterminowych, gdzie zachodzące zmiany mogą z upływem czasu prowadzić do znacznego odchylenia od konkurencyjnych poziomów odniesienia.

#### 4) Rezygnacja z uprawnień uzyskanych dzięki wykorzystywaniu pozycji rynkowej

Trzecie zastrzeżenie Komisji dotyczyło faktu wykorzystywania przez Gazprom dominującej pozycji na rynku dostaw gazu, aby uzyskać korzyści związane z dostępem do infrastruktury gazowej lub kontrolą nad tą infrastrukturą. W pisemnym zgłoszeniu zastrzeżeń poruszono kwestie dotyczące projektu Gazociągu Południowego w Bułgarii i Gazociągu Jamalskiego w Polsce.

- Jeżeli chodzi o **Gazociąg Południowy** w decyzji wyraźnie stwierdzono, że Gazprom nie będzie korzystał z uzyskanych korzyści. Gazprom nie będzie dochodzić od swoich bułgarskich partnerów odszkodowania w związku z zaprzestaniem realizacji tego projektu. Zobowiązanie to pozostaje bez uszczerbku dla kwestii, czy takie roszczenia byłyby ważne.
- Jeżeli chodzi o **Gazociąg Jamalski** w toku czynności wyjaśniających Komisja ustaliła, że postępowanie antymonopolowe nie jest w stanie zmienić obecnej sytuacji z uwagi na to, że polsko-rosyjskie stosunki umowne w zakresie gazu dyktowane są umowami międzyrządowymi. W każdym razie decyzja polskiego Urzędu Regulacji Energetyki z maja 2015 r. nie potwierdziła zarzutów, jakoby Gazprom zamknął dostęp polskiego rynku gazu do Gazociągu Jamalskiego. Organ regulacyjny

stwierdził, że właściciel Gazociągu Jamalskiego, Europolgaz (którego Gazprom jest współwłaścicielem), nie jest w stanie opóźnić lub zablokować inwestycji dotyczących gazociągu. Wszystkie inwestycje, takie jak te umożliwiające przepływ zwrotny z Niemiec, zrealizowano w sposób zaplanowany przez certyfikowanego operatora świadczącego usługi przesyłowe (Gaz-System).

Co się zaś tyczy o przyszłych umów międzyrządowych, Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy, w którym zaproponowała, aby takie umowy w sprawie gazu były wcześniej sprawdzane przez Komisję. Wniosek ten wszedł w życie w 2017 r.

**Opracowała:**  
**Dr Magdalena Skulimowska<sup>1</sup>**

**Informacje dodatkowe:**

[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-547\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-547_pl.htm)

Dodatkowe informacje na temat dzisiejszej decyzji są dostępne na stronie internetowej Komisji poświęconej konkurencji w [ogólnodostępnym rejestrze spraw](#) pod numerem AT.39816.

[http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=1\\_39816](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_39816)

---

<sup>1</sup> Na podstawie informacji KE.