

UE: trudna zgoda w sprawie limitów cen gazu

Agata Łoskot-Strachota

19 grudnia, po miesiącach prac i pomimo dużych kontrowersji pomiędzy państwami członkowskimi, unijnej radzie energetycznej udało się porozumieć w sprawie limitów cen gazu na europejskich giełdach. Decyzję poparła zdecydowana większość państw członkowskich – od głosu wstrzymały się krytyczne wobec pomysłu Austria i Holandia, a przeciw były tylko Węgry. Uzgodniono tym samym tymczasowy mechanizm korygujący rynek gazu (*market correction mechanism* – MCM). Ma on być stosowany od 15 lutego 2023 r. przez rok na TTF i innych unijnych giełdach gazu (chyba że KE zdecydowałaby się którąś z nich wyłączyć) w przypadku kontraktów na dostawę surowca: miesięcznych, dwu- i trzymiesięcznych oraz rocznych. Nie obejmie natomiast spotowych transakcji śróddziennych i dnia następnego oraz transakcji pozagiełdowych (OTC).

Mechanizm korygujący ma być automatycznie aktywowany, gdy cena kontraktów miesięcznych na giełdzie TTF w Holandii przekroczy poziom 180 euro/MWh przez trzy kolejne dni robocze i gdy jednocześnie przez ten sam okres będzie ona o ok. 35 euro wyższa niż cena referencyjna gazu skroplonego na światowych rynkach.

Za uruchomienie mechanizmu ma odpowiadać Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), która ma na bieżąco obserwować sytuację i informować, jeśli wystąpi konieczność korekty działania rynku UE. Od momentu uruchomienia mechanizmu na giełdach nie powinno dochodzić do transakcji powyżej tzw. dynamicznego limitu, tj. publikowanej przez ACER ceny referencyjnej na rynkach LNG plus 35 euro (w przypadku cen poniżej 145 euro/MWh ustalonej na poziomie 180 euro).

Limit cenowy ma obowiązywać przez co najmniej 20 dni roboczych, o ile nie zostanie wcześniej dezaktywowany lub zawieszony. MCM przestaje obowiązywać automatycznie, jeśli po 20 (lub więcej) dniach ceny referencyjne LNG utrzymują się przez trzy kolejne dni na poziomie poniżej 145 euro/MWh. Dezaktywacja powinna też nastąpić w razie ogłoszenia na rynku gazu stanu nadzwyczajnego w skali regionalnej lub w całej UE, który może prowadzić do racjonowania surowca.

Mechanizm korygujący może także zostać zawieszony, jeżeli wystąpią zakłócenia w funkcjonowaniu europejskiego rynku gazu lub pojawią się ryzyka takich zakłóceń. W szczególności ma to mieć miejsce w przypadku zdarzeń wpływających na bezpieczeństwo dostaw surowca, w tym związanych z możliwym:

- spadkiem importu LNG do UE;

- niewypełnianiem celów ograniczania zużycia gazu w czasie ich obowiązywania i/lub wzrostem zużycia surowca (o 15% w ciągu miesiąca lub o 10% w ciągu dwóch kolejnych miesięcy);
- ograniczaniem wewnątrzunijnych przepływów gazu;
- zakłóceniem funkcjonowania giełd energii i gazu, w tym znaczącym ograniczeniem transakcji na TTF w ciągu miesiąca;
- pogłębianiem się różnic cen pomiędzy giełdami unijnymi a innymi rynkami światowymi, w tym w Azji i USA;
- wpływem na ważność istniejących – w tym długoterminowych – kontraktów na dostawy gazu.

Przed uruchomieniem mechanizmu Europejski Bank Centralny, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz ENTSO-G i Gas Coordination Group mają przeprowadzić dodatkową, pogłębioną ocenę jego wpływu na europejski rynek, bezpieczeństwo dostaw i stabilność finansową UE. Pierwsza, wstępna ocena ESMA i ACER ma zostać opublikowana do 23 stycznia 2023 r.

Znaczenie polityczne...

Zgodę państw UE na wdrożenie limitów cen w transakcjach giełdowych osiągnięto po wielu tygodniach dyskusji i nieporozumień, podczas których propozycje ograniczeń przedstawiane przez Komisję Europejską spotykały się z krytyką większości państw, a kolejne rady energetyczne i spotkania przywódców członków wspólnoty nie przynosiły oczekiwanych rozstrzygnięć. Tym samym kończy jedną z największych wewnątrzunijnych kontrowersji dotyczących polityki energetycznej UE w ostatnich latach. Porozumienie jest więc samo w sobie sukcesem politycznym – pokazuje, że państwa członkowskie potrafią osiągnąć konsensus pomimo nieraz zasadniczych różnic oraz że wspólne działanie i spójność Unii w obliczu największego od dekad kryzysu na rynkach energetycznych ma dla przeważającej większości z nich znaczenie priorytetowe. Kompromis osiągnięto przede wszystkim dzięki gotowości wszystkich stron (poza Węgrami, tradycyjnie przeciwnymi wszelkim unijnym limitom i posunięciom nawet pośrednio wymierzonym w handel rosyjskimi surowcami) do jego wynegocjowania. Należy przy tym wspomnieć o dość niespodziewanym ustępstwie ze strony Niemiec, które – wbrew wcześniejszym działaniom i ewidentnemu sceptycyzmowi wobec interwencji – zagłosowały 19 grudnia za przyjęciem MCM. Wydaje się, że decyzja RFN podyktowana była nie tyle zmianą jej podejścia do kwestii limitu cenowego, co właśnie chęcią uniknięcia głębokich podziałów unijnych w tej kwestii. Ułatwiły ją z pewnością zapisy dotyczące ewentualnego zawieszenia działania mechanizmu w szeregu przypadków.

Nie bez znaczenia dla osiągnięcia porozumienia były też zabiegi prezydencji czeskiej w Radzie UE, która – postawiwszy sobie za punkt honoru doprowadzenie do przyjęcia limitu cen gazu przed końcem roku i swojej kadencji – zwoływała kolejne ekstraordynaryjne rady energetyczne. Na tej 19 grudnia zrezygnowała m.in. z podejmowania decyzji na ten temat zgodnie z zasadą jednomyślności. Wcześniej dążono do niej ze względu na kontrowersyjność zagadnienia, a nie wymogi prawne, gdyż tego typu ustalenia można było przegłosować kwalifikowaną większością głosów („za” musiało być co najmniej 15 z 27

państw). Wreszcie: dojście do konsensusu mógł przyspieszyć swoisty szantaż ze strony części członków – zwolenników limitów. Do czasu jego wynegocjowania zablokowali oni przyjęcie pakietu innych działań mających ułatwiać walkę ze skutkami kryzysu na rynku gazu i energii w UE. Chodziło m.in. o przepisy dotyczące wspólnych zakupów gazu i solidarności w przypadku kryzysu czy umożliwiające przyspieszenie procesu wydawania zgód na projekty związane z energią odnawialną.

...i kontrowersje

Państwa członkowskie różniły się przede wszystkim w ocenie zasadności interwencji w działanie rynku, w tym giełd gazu. Znacząca większość z nich, w tym kraje Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, a także Francja, Grecja, Włochy i Hiszpania, obstawały za obniżeniem cen gazu w związku z trwającym już od jesieni 2021 r. kryzysem, a tym samym – za ograniczeniem negatywnych skutków ich wzrostu dla własnych społeczeństw i gospodarek. Dodatkowo według zwolenników tego rozwiązania limit cenowy miał się przyczynić do wyhamowania zmienności cen surowca – szczególnie tych ekstremalnie wysokich – na giełdach oraz spowolnić wzrost cen w ramach, powiązanych z europejskimi hubami, kontraktów długoterminowych (również tych wciąż realizowanych z rosyjskim Gazpromem).

Limitom sprzeciwiały się najmocniej Niemcy, Austria, Holandia i Dania, obawiające się niekorzystnych skutków ubocznych tego typu kroków. Ostrożność przejawiały też Komisja Europejska oraz liczni gracze rynkowi. Pomysł był krytykowany przez m.in. największego eksportera gazu do UE – Norwegię, europejskich traderów i przedstawicieli giełd. Sceptycy wskazywali (i wciąż wskazują) na to, że ograniczenie cen może skutkować zmniejszeniem napływu LNG na rynek europejski, zwłaszcza w okresie skoków zapotrzebowania, kiedy ceny rosną, a o surowiec konkurują cenowo także odbiorcy azjatyccy. Obawy w tym kontekście budziło m.in. to, czy w czasie obowiązywania limitu państwa UE będą w stanie zapełnić w najbliższym roku magazyny przed kolejnym sezonem grzewczym do wymaganego poziomu 90%. Z drugiej strony wprowadzenie tego rozwiązania może skłaniać do czasowych wzrostów zużycia gazu, podczas gdy zmniejszanie konsumpcji to jeden z kluczowych instrumentów unijnej walki z kryzysem gazowym i energetycznym. Wskazywano też na ryzyko spadku roli giełd w europejskim handlu surowcem – przejścia przynajmniej części graczy na transakcje bezpośrednie i obrót pozagiełdowy – oraz na niebezpieczeństwo przeniesienia się części giełd (np. operatora giełdowego ICE – [Intercontinental Commodity Exchange](#) – odpowiedzialnego m.in. za TTF) poza UE. Wreszcie: według krytyków wprowadzenie limitów bez dogłębnego zbadania ich wpływu na funkcjonowanie rynków zwiększa niepewność zamiast ją zmniejszać i może podkopywać zaufanie graczy rynkowych do polityk unijnych. Sprzeciwiające się MCM Węgry najmocniej obawiały się natomiast reakcji Rosji i dalszego ograniczania przez nią dostaw do Europy.

Skutki decyzji...

Osiągnięcie przez unijnych ministrów porozumienia w sprawie limitów cen gazu nie wywołało natychmiastowej wyraźnej odpowiedzi rynków. Następnego dnia po jego ogłoszeniu kontrakty miesięczne staniały do 105 euro/MWh, a 21 grudnia – poniżej 98 euro/MWh. Trudno jednak ocenić, jaki wpływ na taki stan rzeczy miało dojście do konsensusu, a jaki – ocieplenie, ograniczające zapotrzebowanie na gaz. Na porozumienie nie zareagowało też na razie Oslo. Dzień później norweski premier Jonas Gahr Støre

oznajmił tylko, że wiele wskazuje na to, iż wzrośnie liczba kontraktów długoterminowych z europejskimi klientami, a Norwegia pozostanie wiarygodnym dostawcą do UE. Również tamtejszy Equinor twierdzi, że na razie nie widzi większego wpływu limitu na swoją działalność, w tym produkcję i eksport, oraz na umowy długoterminowe. Jednoznacznie krytycznie na temat MCM wypowiedział się natomiast rzecznik Władimira Putina Dmitrij Pieskow – oznajmił on, że mechanizm stanowi nieakceptowalne pogwałcenie rynkowego procesu kształtowania cen oraz że wypracowanie odpowiedzi na takie działanie UE zajmie Rosji trochę czasu.

Osiągnięcie porozumienia to bez wątpienia sukces polityczny, lecz wciąż nie do końca wiadomo, jak wynegocjowane rozwiązanie wpłynie w praktyce na funkcjonowanie europejskiego rynku gazu. Z jednej strony uruchomienie MCM wydaje się znacznie bardziej prawdopodobne niż wdrożenie proponowanego wcześniej przez KE wysokiego limitu. Według dostępnych danych w tym roku ceny kontraktów miesięcznych na holenderskim hubie przekraczały przez większość sierpnia i września 180 euro/MWh (w tym przez wiele dni z rzędu). Z drugiej strony przede wszystkim niejasne jest, czy mechanizm w ogóle uda się uruchomić oraz na jak długo to nastąpi w kontekście licznych sytuacji, w których jego działanie powinno być zawieszone. W szczególności zostanie on zapewne ogłoszony w przypadku dużego wzrostu zapotrzebowania na gaz – lecz jeśli ten wzrost będzie trwalszy, stosowanie MCM powinno zostać wstrzymane. Ulegnie ono zawieszeniu także wówczas, gdy mechanizm odbije się negatywnie na działaniu giełd lub ograniczy napływ LNG do Europy.

...i jej szerszy kontekst

Długa dyskusja o limitach cen gazu i duże kontrowersje, jakie budziła ona wśród państw członkowskich, wynikają w dużej mierze z tego, w jak głębokim kryzysie gazowym i energetycznym znalazła się UE. Najprawdopodobniej mamy do czynienia z największym i najbardziej wielopoziomowym kryzysem energetycznym od czasu drugiej wojny światowej. Rodzi on wyzwania społeczne, gospodarcze i polityczne dla każdego z państw członkowskich. Ich skala jest różna w odniesieniu do poszczególnych krajów europejskich i zależy m.in. od roli gazu w ich gospodarkach, poziomu zależności od importu surowca z Rosji i podjętych działań dywersyfikacyjnych, wreszcie: od zamożności i możliwości finansowych w zakresie wsparcia własnych gospodarek i obywateli. Tym samym rośnie ryzyko, że w przypadku niewypracowania skutecznych, skoordynowanych, wspólnych działań nastąpi podział na państwa lepiej i gorzej radzące sobie z kryzysem gazowym i da się zauważyć narastające frustracje wewnętrzne. Jednym z kluczowych instrumentów ograniczających negatywne skutki zapaści powinno być więc zapewnienie solidarności i współpracy w ramach UE oraz właściwego funkcjonowania wspólnego rynku gazu. Tymczasem pogłębiający się od jesieni ubiegłego roku kryzys skłania kraje członkowskie do działań protekcyjnych (ochrony własnych rynków i obywateli) oraz wzmacnia tendencje odśrodkowe. Prace nad ogólnounijnymi odpowiedziami na obecne wyzwania, w tym nad limitem cen gazu i interwencjami w działanie rynku, miały więc bardzo trudny i złożony cel – zapobieżenie w sytuacji trwającej wojny na Ukrainie i wojny energetycznej UE z Rosją zarówno coraz dotkliwszym skutkom kryzysu gazowego, jak i kryzysowi samej Unii. W rezultacie wypracowane rozwiązania są dalekie od idealnych, a zarazem bezprecedensowe. Mają bowiem z jednej strony zapewnić jedność i kooperację w UE w warunkach najgłębszego we współczesnej historii kryzysu gazowego, a z drugiej –

dostosować do warunków wojennych działania wspólnego rynku, który zazwyczaj pozostaje najlepszym regulatorem wyzwań związanych z – wynikającego przede wszystkim z posunięć Rosji – niedopasowania podaży i popytu w Europie.