



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.7.2009 r.
K(2009) 5498 wersja ostateczna

**Dotyczy: Pomocy państwa nr N 55/2009 – Polska
Pomoc na budowę i modernizację sieci elektroenergetycznych
umożliwiających przyłączenie i przesył energii ze źródeł odnawialnych w
Polsce**

Szanowny Panie Ministrze!

Komisja pragnie poinformować Polskę, że po zbadaniu przekazanych przez polskie władze informacji dotyczących powyższej sprawy, postanowiła nie wnosić zastrzeżeń w odniesieniu do wyżej wymienionego środka pomocy.

I. PROCEDURA

1. Korzystając z elektronicznego formularza zgłoszeniowego, dnia 3 lutego 2009 r. władze Rzeczypospolitej Polskiej zgłosiły wyżej wymieniony środek. Pismem z dnia 3 kwietnia 2009 r. Komisja zwróciła się o dodatkowe informacje. Polskie władze przekazały wymagane informacje pismem zarejestrowanym w dniu 6 maja 2009 r. oraz pismem zarejestrowanym w dniu 19 czerwca 2009 r.

II. OPIS ŚRODKA POMOCY

2. Pomoc zostanie przyznana na budowę sieci elektroenergetycznych, umożliwiających przyłączenie do sieci dystrybucji i sieci przesyłowych niektórych obszarów Polski, gdzie warunki produkcji energii ze źródeł odnawialnych są szczególnie atrakcyjne a gdzie brakuje sieci elektroenergetycznych, bądź też sieci znajdujące się na tych obszarach są zbyt słabo rozwinięte. Budowa nowych sieci pozwoli dostosować możliwości sieci do przewidywanego dziesięciokrotnego wzrostu produkcji energii elektrycznej z energii wiatrowej, jaki ma nastąpić do 2013.

Jego Ekscelencja
Pan Radosław SIKORSKI
Minister Spraw Zagranicznych
Al. Szucha 23
PL-00 - 580 Warszawa

3. Pomoc przeznaczona jest na projekty budowy nowych sieci elektroenergetycznych oraz na wymianę i modernizację urządzeń istniejących sieci, aby umożliwić nowe przyłączenia. W tym kontekście przyłącze rozumiane jest jako odcinek sieci będący własnością operatora sieci (od punktu, w którym następuje rozgraniczenie własności sieci między właścicielem jednostki wytwórczej i operatorem sieci, określonego w umowie przyłączeniowej). Polska potwierdziła, że wytwarzanie energii jako takie jest wyłączone z zakresu pomocy.
4. Projekty, na których realizację zostanie przyznana pomoc, zostaną wybrane na podstawie otwartych konkursów, których celem będzie wyłonienie projektów gwarantujących najlepsze rezultaty, tzn. najważniejszymi kryteriami wyboru projektów będzie moc wyrażona w MW oraz liczba źródeł energii, które zostaną przyłączone do sieci¹.
5. Potencjalnymi beneficjentami programu konkurującymi o uzyskanie pomocy będzie 14 regionalnych operatorów sieci dystrybucji energii elektrycznej w Polsce (OSD) oraz operator sieci przesyłowej (OSP). Dwa podmioty spośród 14 regionalnych OSD to przedsiębiorstwa prywatne, a 12 to przedsiębiorstwa będące własnością Skarbu Państwa² należące do państwowych grup kapitałowych. Dwaj operatorzy prywatni to: RWE Stoen Operator S.A. oraz Vattenfall Distribution Poland S.A. OSP jest PSE Operator S.A., która jest spółką Skarbu Państwa.
6. 14 OSD oraz OSP są właścicielami sieci i prowadzą działalność w warunkach monopolu naturalnego na podstawie koncesji. Prawo gwarantuje swobodny i wolny od dyskryminacji dostęp do sieci wszystkim wytwórcom energii elektrycznej. OSP i OSD nie prowadzą działalności związanej z wytwarzaniem i sprzedają energii elektrycznej, lecz zajmują się jedynie jej dystrybucją lub przesyłem. W przypadku pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw zajmujących się wytwarzaniem i dystrybucją energii elektrycznej prawo przewiduje wydzielenie działalności sieciowej, tj. rozdział operatorów sieci pod względem operacyjnym (np. pod względem procesu podejmowania decyzji), organizacyjnym i prawnym od przedsiębiorstw zajmujących się wytwarzaniem energii i obrotem energią. Ze względu na rozdział pod względem regionalnym OSD nie konkurują między sobą. Klienci mogą w związku z tym swobodnie wybierać dostawców energii, nie mogą natomiast wybrać przedsiębiorstwa zajmującego się dystrybucją energii elektrycznej.
7. Dystrybucja i przesył energii elektrycznej w Polsce wymagają koncesji, które są przyznawane operatorom przez krajowy i niezależny Urząd Regulacji Energetyki (URE). Opłata koncesyjna wynosi 0,0004% przychodów operatora w poprzednim roku. Koncesję można unieważnić przede wszystkim wówczas, gdy operator narusza warunki koncesji lub w przypadku bankructwa, podziału lub połączeń

¹ Wybór projektu zależy od spełnienia formalnych wymogów oraz liczby punktów przyznawanych za spełnienie następujących kryteriów, którym przypisuje się odpowiednią wagę: gotowość projektu (punkty 0-4, waga 4), moc źródeł wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, które zostaną przyłączone do sieci (pkt 0-4, waga 4), liczba źródeł wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, które zostaną przyłączone do sieci (pkt 0-4, waga 2). Najwyższy wynik uzyskany w ramach merytorycznej oceny punktowej dotyczącej mocy oraz liczby przyłączanych jednostek wynosi 24, przy czym maksymalna suma punktów za spełnienie wszystkich pozostałych kryteriów wynosi 16.

² 12 niesprywatyzowanych przedsiębiorstw należy do grup kapitałowych: osiem do PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., dwie do Tauron Polska Energia S.A., jedna do ENERGA S.A. i jedna do ENEA S.A.

przedsiębiorstwa. Jeśli operator sieci chce sprzedać swoją sieć, powinien poinformować o tym URE przynajmniej 18 miesięcy przed sprzedażą.

8. Koncesja zobowiązuje przedsiębiorstwa do dostarczania energii zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r.³, w szczególności do świadczenia nieprzerwanych usług o wysokiej jakości po jak najniższych kosztach, w poszanowaniu innych przepisów prawnych, w tym przepisów w zakresie ochrony środowiska. Nieutrzymywanie sieci w odpowiednim stanie technicznym przez operatorów podlega karze. Operatorzy mają obowiązek oceniać, w jakim stopniu wypełniają te zobowiązania, oraz składać sprawozdania na temat obecnego zapotrzebowania, jak również przedstawiać w sprawozdaniach rocznych prognozy dotyczące przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną. Sprawozdania te są co roku weryfikowane przez URE.
9. Od operatorów sieci dystrybucyjnych i przesyłowych wymaga się zapewnienia wszystkim przedsiębiorstwom posiadającym koncesje na wytwarzanie lub dostarczanie energii elektrycznej w Polsce wolnego od dyskryminacji dostępu do sieci dystrybucyjnej lub przesyłowej. OSD, OSP oraz operatorzy będący częścią przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo muszą być niezależni przynajmniej pod względem formy prawnej, organizacji i podejmowania decyzji od innych rodzajów działalności niezwiązanych z przesyłem lub dystrybucją energii elektrycznej, przy czym szczególnie istotna jest niezależność pod względem formy prawnej i organizacyjnej oraz podejmowania decyzji. Prezes URE corocznie bada oraz monitoruje stopień niezależności OSD i OSP oraz równoprawnego traktowania sprzedawców i odbiorców.
10. OSD i OSP są zobowiązani przyłączyć na jednakowych zasadach wszystkie podmioty wytwarzające energię elektryczną zgłaszające się do przyłączenia, jeżeli tylko istnieją ekonomiczne i techniczne warunki umożliwiające przyłączenie do sieci oraz dostarczanie energii. Ponadto OSD są ponadto zobowiązane do budowy oraz rozbudowy sieci w celu przyłączenia nowych dostawców na zasadzie kolejności zgłoszeń. Jeżeli OSD odmówi przyłączenie nowego dostawcy z przyczyn technicznych lub ekonomicznych, urząd regulacji może zostać wezwany, aby ocenić, czy odmowa jest uzasadniona w kontekście procedury odwoławczej.
11. Jeżeli dostawcy prowadzą sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych lub energii elektrycznej wytwarzanej w kogeneracji, OSD mają obowiązek zapewnić pierwszeństwo tym rodzajom energii energetycznej podczas dystrybucji, bez względu na miejsce jej wytworzenia. OSD są także zobowiązani traktować priorytetowo wnioski o przyłączenie do sieci źródeł odnawialnych. Prowadzi to nieuchronnie do ograniczenia możliwości OSD w zakresie podejmowania inwestycji, np. w modernizację sieci. OSD mają jednak możliwość odłożenia w czasie przyłączenia źródeł odnawialnych oraz opóźnienia niezbędnych inwestycji.
12. OSD i OSP pokrywają 50% kosztów przyłączenia, a pozostałe 50% pokrywa wytwórca energii elektrycznej, który zostaje przyłączony do sieci. OSD finansują takie inwestycje z regulowanych taryf sieciowych zatwierdzanych przez urząd regulacji. Pomoc nie wpłynie na część kosztów, jaką ponoszą wytwórcy energii elektrycznej za przyłączenie do sieci. Oznacza to, że dostawcy energii elektrycznej przyłączani do sieci ponoszą 50% kosztów inwestycji - tyle samo, co w sytuacji, w której pomoc nie zostałaby przyznana.

³ Dziennik Ustaw z 2006 Nr 89.

13. Ceny dystrybucji i przesyłu energii elektrycznej są taryfami w pełni regulowanymi przez URE i co roku muszą zostać przez ten urząd zatwierdzone. Taryfy pokrywają wszystkie bieżące koszty przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją lub przesyłem energii elektrycznej, w tym koszty amortyzacji, modernizacji i rozwoju sieci, jak również koszty strat energii wynikających z dystrybucji energii elektrycznej. Koszty te ustala się na podstawie ilości zamówionej i sprzedanej energii elektrycznej.
14. Czynniki brane pod uwagę przy ustalaniu taryf (wraz z wagą składników branych pod uwagę przy ustalaniu taryf na 2008 r.) obejmują:
 - 1) koszty zakupu usług od operatora przesyłowego (35%)
 - 2) koszty operacyjne (25%)
 - 3) amortyzację (15%)
 - 4) wartość kapitału (10%)
 - 5) straty energii (10%)
 - 6) podatek od nieruchomości (5%).
15. Taryfy obejmują także uzasadniony zwrot z zaangażowanego kapitału operatorów. URE stosuje w odniesieniu do 14 OSD metody porównawcze, aby ocenić efektywność operatorów prowadzących tę samą działalność w podobnych warunkach. Stopa zwrotu z kapitału nie jest określana na warunkach rynkowych, ale odzwierciedla zapotrzebowanie na inwestycje niezbędne do eksploatacji sieci. W praktyce stopę zwrotu z kapitału oblicza się na podstawie wartości majątku netto operatorów, powiększonej o planowane inwestycje i pomniejszonej o amortyzację. Dlatego też wzrost cen za dystrybucję lub przesył, który byłby odczuwalny dla odbiorców końcowych, można zaakceptować wyłącznie, jeżeli jest on uzasadniony zapotrzebowaniem na inwestycje w sieci dystrybucyjne lub przesyłowe. Spadek cen może natomiast wynikać jedynie z uprzedniej modernizacji sieci i przeprowadzonych inwestycji. W związku z tym przychody operatorów nie są bezpośrednio uzależnione od poziomu stawek lub ilości przesłanej energii elektrycznej.
16. Inwestycje w ramach obecnego programu związane z budową i modernizacją sieci elektroenergetycznych, umożliwiające przyłączenie i przesył energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, będą uwzględniane w taryfach OSD wyłącznie poprzez amortyzację w kolejnych latach ich realizacji.
17. OSD lub OSP nie mogą sprzedawać usług na warunkach rynkowych, np. sprzedawać producentowi energii elektrycznej dostępu do sieci po cenie nieregulowanej.
18. Pomoc jest finansowana z funduszy strukturalnych w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko na lata 2007-2013”, zadanie 9.6. Maksymalna intensywność pomocy na wspierane projekty ze wszystkich źródeł finansowania, wyniesie 85% tak zwanej „luki finansowej” właściwej dla wszystkich projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie funduszy strukturalnych⁴. Ta metoda ogranicza pomoc do 85% kosztów inwestycyjnych pomniejszonych o wszelkie przewidywalne dochody wynikające z

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31 lipca 2006, s. 25).

eksploatacji infrastruktury po dokonaniu inwestycji. Rozporządzenie zawiera wymóg, aby wydatki kwalifikowalne na projekty przynoszące dochody nie przekroczyły bieżącej wartości kosztu inwestycji, pomniejszonej o bieżącą wartość dochodu netto z inwestycji w danym okresie odniesienia dla inwestycji w infrastrukturę lub innych projektów, w przypadku gdy istnieje możliwość obiektywnego oszacowania dochodów z wyprzedzeniem. Innymi słowy, pomoc będzie ograniczona do tych kosztów projektu, których nie da się pokryć z dochodów wynikających z wdrożenia projektu.

19. Na podstawie zasad dotyczących tzw. „luki finansowej” Polska przyjęła bardzo szczegółowe wytyczne dla beneficjentów dotyczące sposobu obliczania luki finansowej w przypadku pomocy udzielanej w ramach programu. W przypadku zgłoszonego programu władze polskie wyjaśniły, że pomoc nie będzie traktowana jako kapitał zaangażowany. Z tego względu pomoc nie przyniesie beneficjentom dodatkowych dochodów w postaci zwrotu z zaangażowanego kapitału. Pomoc ma przyczynić się do zmniejszenia kosztów inwestycji, które operatorzy musieliby podjąć w celu przyłączenia do sieci nowych wytwórców energii elektrycznej.
20. Wszystkich obliczeń dokonano przy założeniu, że długość trwania projektu jest ograniczona do użyteczności ekonomicznej środka trwałego, to jest do okresu jego amortyzacji⁵. Ponieważ wszystkie przychody OSD podlegają regulacji, są to tak zwane przychody regulowane zatwierdzane przez Urząd Regulacji Energetyki. Poziom tych przychodów określa się w stosunku rocznym na podstawie planów na dany rok taryfowy oraz wyników za lata poprzednie. W związku z powyższym wyniki określone w przychodzie regulowanym ustalonym z góry podlegają regulacji w kolejnych latach taryfowych. Jeśli projekt wdrażany przez beneficjenta przynosi dochody, których nie wzięto pod uwagę przy podpisywaniu umowy o dofinansowanie, zasady zmniejszania należnych płatności w ramach dofinansowania lub ewentualnych zwrotów wypłaconych środków są określone w art. 55 ust. 4 rozporządzenia 1083/2006 oraz w wytycznych w sprawie trybu dokonywania płatności i rozliczeń wydanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W razie wystąpienia okoliczności, które mogłyby spowodować zmniejszenie poziomu maksymalnego dofinansowania projektu przynoszącego dochód, beneficjent ma obowiązek poinformować właściwy organ o tych okolicznościach najpóźniej przy wypełnianiu wniosku o płatność końcową, a następnie trzy lata po zamknięciu programu operacyjnego, uaktualniając w razie potrzeby informacje w tej sprawie zgodnie z „Wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód”. Zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz umową o dofinansowanie, właściwy organ kontroluje wypełnienie obowiązków beneficjenta w zakresie zasad obliczeń, kontroli nadwyżek oraz zwrotu wypłaconych środków. Zgodnie z art. 211 ustawy o finansach publicznych jeżeli środki wypłacone tytułem dofinansowania otrzymane przez beneficjenta wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur mających zastosowanie do realizacji projektu, pobrano nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają one zwrotowi zgodnie z procedurami i zasadami określonymi w wyżej wymienionej ustawie. Jednocześnie wszystkie dokumenty i wpisy księgowe związane z realizacją projektu podlegają kontroli właściwych instytucji krajowych, Komisji Europejskiej lub Europejskiego Trybunału

⁵ W przypadku sieci dystrybucji energii elektrycznej ten okres ustala się na 30 lat, a w przypadku sprzętu na 10 do 15 lat.

Obrachunkowego. Beneficjent jest zobowiązany zapewnić dostęp do dokumentacji oraz poddać się kontroli.

21. Całkowity maksymalny budżet na środek pomocy wynosi 201,8 mln PLN (ok. 44 mln EUR). Program zgłoszony przez władze polskie ma być realizowany do dnia 31 grudnia 2015. Wprowadzenie programu w życie nastąpi dopiero po zatwierdzeniu go przez Komisję.
22. Władze polskie uważają, że środek pomocy nie zawiera elementu pomocy państwa, ponieważ nie wpływa na konkurencję pomiędzy państwami członkowskimi, a z uwagi na mechanizm ustalania taryf nie przynosi korzyści beneficjentom.

III. OCENA

Istnienie pomocy państwa i zgodność z prawem

23. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Traktatu „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
24. Pomoc przyznaje się z zasobów państwowych, ponieważ przydział środków z funduszy strukturalnych podlega decyzji Polski.
25. Jeśli chodzi o korzyści ekonomiczne dla beneficjentów programu, Komisja wzięła pod uwagę następujące elementy:

Korzyść dla operatorów

26. Dostawa i przesył energii elektrycznej w Polsce są uregulowane umowami koncesyjnymi z operatorami, którzy są właścicielami sieci. Dochody operatorów z należytych uwzględnieniem potrzeb inwestycyjnych są kontrolowane przez władze publiczne, ponieważ ustalają one taryfy pobierane od użytkowników sieci. Z tego względu władze mogą kontrolować korzyści, jakie uzyskuje każdy z beneficjentów przy eksploatacji sieci dystrybucyjnej lub przesyłowej.
27. Sieci mają charakter monopolu naturalnych: budowa osobnych sieci jest z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia nieefektywna. Takie jest uzasadnienie ekonomiczne regulacji rent monopolu naturalnych. Wynika to z tego, że ponieważ istnienie dwóch sieci obsługujących ten sam obszar geograficzny jest zazwyczaj ekonomicznie nieefektywne, regulacja jest jedynym sposobem zapobiegania pobieraniu przez monopolistów nadmiernych rent za świadczone usługi. Ponadto zgodnie z przepisami dotyczącym wewnętrznego rynku energii⁶ operatorzy sieci nie mają kontroli nad portfelem swoich klientów (ponieważ sieci podlegają surowym zasadom dotyczącym dostępu osób trzecich), a ceny pobierane od użytkowników sieci podlegają ścisłej regulacji organu regulacyjnego: organ

⁶ Dyrektywa 2003/54/WE z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz.U. L 176 z 15.7.2003, s. 37) oraz dyrektywa 2003/55/WE z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE (Dz.U. L 176 z 26 czerwca 2003, s. 57).

regulacyjny musi określić metodykę określania taryf lub samodzielnie określić wysokość taryf w sposób uwzględniający niezbędne inwestycje, jakie należy przeprowadzić, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie sieci. Ponieważ sieci przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej mają charakter monopolu naturalnego, istnieje prawdopodobieństwo, że organy regulacyjne będą w przyszłości nadal w stanie kontrolować korzyści uzyskiwane przez operatorów sieci. W kontekście środka podlegającego ocenie wysokość dotacji wylicza się na podstawie metody „luki finansowej”, która to metoda zapewnia finansowanie z pomocy tylko tych kosztów inwestycji, które nie zostaną sfinansowane z korzyści powstałych w wyniku eksploatacji ulepszonej sieci. Takie podejście pozwala na utrzymanie taryf za dystrybucję i zysków operatora na takim samym poziomie, jak w przypadku nieprzeprowadzenia inwestycji.

28. Dlatego, środek pozwoli operatorom kontynuować dostarczanie usług transmisji i dystrybucji elektryczności po dostępnych cenach dla gospodarstw domowych i firm, pomimo inwestycji w rozwój sieci dla przyłączenia źródeł odnawialnych energii elektrycznej. Podczas gdy gospodarstwa domowe nie podlegają pod reguły pomocy publicznej, firmy w Polsce będą pośrednio korzystać z usług transmisji i dystrybucji elektryczności poniżej cen, które normalnie by obowiązywałyby gdyby, inwestycje były finansowane przy zastosowaniu taryf.
29. W przypadku gdy beneficjentami dotacji są przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo, tzn. wytwarzające energię elektryczną i eksploatujące sieci dystrybucyjne i przesyłowe, mogą one odnieść korzyści pośrednie z pomocy, ponieważ wspierane inwestycje mogą doprowadzić do podłączenia nowych jednostek należących do przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo wytwarzających energię elektryczną ze źródeł odnawialnych. Ponieważ przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo planują rozwój sieci, dodatkowe jednostki produkcyjne mogą mieć bezpośredni wpływ na te plany rozwoju. Dlatego też udzielenie pomocy doprowadzi do przyłączenia nowych jednostek produkcyjnych wytwarzających energię elektryczną.
30. Ponieważ Polska nie może na obecnym etapie stwierdzić, czy przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo skorzystają z pomocy, nie można wykluczyć, że pomoc da przewagę w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE przedsiębiorstwom zintegrowanym pionowo w związku z rozbudową sieci mającą na celu przyłączenie nowych jednostek produkcyjnych należących do tych przedsiębiorstw. Ponieważ beneficjenci mają bezpośredni wpływ na rozwój sieci, przyłączenie nowych jednostek produkcyjnych może doprowadzić do zwiększenia możliwości produkcyjnych w przypadku rozbudowy sieci. Z racji tego, że finansowanie przez państwo konkretnej inwestycji jest uważane za przyznawanie korzyści operatorowi sieci, korzyść ta ma charakter selektywny.
31. Ponadto wytwórcy energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych mogą odnieść pośrednie korzyści ze środka pomocy, ponieważ jednostki wytwarzające energię elektryczną ze źródeł odnawialnych zostaną przyłączone do sieci w następstwie udzielenia pomocy. Jako że wspierane inwestycje będą służyć tylko przyłączaniu odnawialnych źródeł energii elektrycznej, pomoc przynosi pośrednią korzyść wytwórcom energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w porównaniu z produkcją ze źródeł nieodnawialnych. Ponieważ przedsiębiorstwa przyłączane do sieci muszą jednak uiścić zwykłą opłatę w wysokości 50% kosztów przyłączenia nowych wytwórców energii elektrycznej do sieci, pomoc nie przynosi bezpośredniej korzyści wytwórcom energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Zakłócenie konkurencji – wpływ na wymianę handlową wewnątrz Wspólnoty

32. Należy zauważyć, że sieci zaprojektowane z myślą o dystrybucji i przesyłce energii dla ludności na danym terenie, posiadają cechy lokalnych monopolów naturalnych. Oznacza to, że jest raczej mało prawdopodobne, że stworzenie nowej sieci (powielającej starą) okazałoby się dobrym rozwiązaniem z ekonomicznego punktu widzenia. W związku z tym jest mało prawdopodobne, aby rozważane dotacje zniechęciły operatorów do inwestycji w nowe sieci dystrybucji lub przesyłu energii elektrycznej.
33. Chociaż sieci dystrybucji energii elektrycznej w Polsce należą do przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo, wszyscy operatorzy sieci są zobowiązani zapewnić dostęp stronom trzecim do swoich sieci wszystkim dystrybutorom posiadającym koncesje. W związku z tym różni producenci energii elektrycznej mają swobodny dostęp do sieci. Środki będące przedmiotem analizy faworyzują jednak odnawialne źródła energii elektrycznej kosztem innych źródeł takiej energii.
34. W przypadku przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo potencjalna korzyść płynąca z inwestycji w rozbudowę sieci może przenieść się z działalności dystrybucyjnej takich przedsiębiorstw na działalność produkcyjną i zakłócić konkurencję na rynkach energii elektrycznej, na których te przedsiębiorstwa prowadzą działalność.
35. Ponadto niektóre przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo należą do grup prowadzących działalność handlową w innych państwach członkowskich. W związku z tym środek może zakłócić konkurencję i wymianę handlową, ponieważ może wzmocnić pozycję finansową przedsiębiorstw prowadzących działalność w innych państwach członkowskich.

Istnienie pomocy państwa

36. W związku z powyższym Komisja uznaje, że zgłoszony środek ma charakter pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE.

Zgłaszając środek pomocy, polskie władze wypełniły obowiązek wynikający z art. 88 ust. 3 Traktatu WE.

Zgodność pomocy z art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE

37. Jeśli chodzi o wsparcie na rzecz infrastruktury elektroenergetycznej, pomoc przyznawana na tego rodzaju projekty nie wchodzi w zakres „Wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska” z 2008 r.⁷.
38. Komisja zauważa, że środek zamierza zapewnić rozwój sieci transmisji i dystrybucji elektryczności w regionach bez perspektywy dla rozszerzenia sieci na regularnych warunkach handlowych tzn. finansowanych z taryf, w krótkim i średnim okresie. Komisja zauważa również, że środek nie podlega pod żaden z obecnie obowiązujących Wytycznych i Ram. Regiony, w których środek będzie obowiązywał są wszystkie zlokalizowane w obszarach kwalifikujących się do pomocy w ramach Europejskiego Regionalnego Funduszu Rozwoju, jak i obszarów wsparcia Artykułu 87 (3) (a) w znaczeniu Wytycznych w sprawie krajowej pomocy

⁷ Dz.U. C 82 z 1.4.2008.

regionalnej na lata 2007-2013 . Jednakże, podczas gdy pomoc udzielana w ramach notyfikowanego programu może kwalifikować się, jako pomoc początkowa w rozumieniu tych Wytycznych w zakresie, w jakim korzyści z pomocy dotyczą operatorów sieci, to samo nie może być powiedziane w odniesieniu do jej wpływu na producentów elektryczności ze źródeł odnawialnych i firm-konsumentów elektryczności, dla których korzyści nie są związane z żadną inwestycją początkową. Dlatego Komisja uważa że ocena zgodności środka z rynkiem wewnętrznym trzeba oprzeć bezpośrednio na Artykule 87(3)(c) który mówi że: „pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem...”, można uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem.

39. Aby pomoc pozostawała w zgodzie z art. 87 ust. 3 lit. c), musi ona służyć realizacji celu leżącego we wspólnym interesie w sposób konieczny i proporcjonalny. W związku z tym Komisja uważa, że należy ją ocenić pod następującymi względami:

- (1) Czy środek pomocy jest ukierunkowany na jasno określony cel leżący we wspólnym interesie, tj. czy zaproponowana pomoc ma na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku lub osiągnięcie innego celu leżącego we wspólnym interesie?
- (2) Czy pomoc została tak zaplanowana, aby zapewnić osiągnięcie celu leżącego we wspólnym interesie? W szczególności:
 - (a) czy proponowany środek pomocy stanowi właściwy instrument, tzn. czy istnieją inne, lepsze środki służące temu celowi?;
 - (b) czy występuje efekt zachęty, tzn. czy pomoc powoduje zmianę postępowania przedsiębiorstw?;
 - (c) czy środek pomocy jest proporcjonalny, tzn. czy taką samą zmianę postępowania można by uzyskać, udzielając mniejszej pomocy?
- (3) Czy naruszenia zasad konkurencji i wpływ na wymianę handlową ograniczono w taki sposób, aby ogólny bilans środka pomocy był dodatni?

Cel leżący we wspólnym interesie

40. Środek pomocy ma służyć realizacji jasno określonego celu leżącego we wspólnym interesie. Cel leżący we wspólnym interesie to cel, który według UE leży we wspólnym interesie państw członkowskich UE n.p.: pomoc środowiskowa.

41. Analizowany środek ma celu zwiększenie dostępności energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Instytucje UE wielokrotnie podkreślały, że ochrona środowiska oraz ograniczenie emisji CO₂ poprzez wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych leży we wspólnym interesie państw członkowskich. W szczególności Rada Europejska powzięła zobowiązanie dotyczące osiągnięcia co najmniej 20% udziału energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii w 2020 r.⁸.

⁸ Zob. pkt 22 konkluzji prezydencji Rady Europejskiej w Brukseli (11-12 grudnia 2008 r.), dostępnych na stronie:
http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf.

W dniu 23 stycznia 2008 r. Komisja wystąpiła z wnioskiem dotyczącym nowej dyrektywy w sprawie energii ze źródeł odnawialnych, która miałyby zastąpić aktualnie obowiązujące środki przyjęte w 2001 r. Rządy państw członkowskich UE oraz Parlament Europejski osiągnęły w dniu 9 grudnia 2008 r. szerokie porozumienie w sprawie wniosku, który został następnie przyjęty przez Parlament w głosowaniu plenarnym dnia 17 grudnia. Zgodnie z nową dyrektywą Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁹ każde państwo członkowskie powinno zwiększyć swoje zużycie energii ze źródeł odnawialnych o 20 % do 2020 r. Aby osiągnąć te cele każde państwo członkowskie jest zobowiązane do zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w swoim zużyciu energii w stosunku do poziomu z 2005 r., natomiast pozostałą część wzrostu oblicza się na podstawie produktu narodowego brutto (PKB) na mieszkańca. Polska ma do osiągnięcia następujący cel: zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w swoim zużyciu energii z 7,2% w 2005 r. do 15% w 2020 r.

42. Finansowanie tych inwestycji wymagałoby fundamentalnego wzrostu taryf dla dystrybucji elektryczności, jeżeli inwestycje byłyby finansowane przez operatorów. Jednakże władze polskie argumentują, że taki wzrost taryf jest niemożliwy z powodów społecznych. Faktycznie, całe terytorium Polski, w całości kwalifikuje się jako region wsparcia podlegający pod derogację zawartą w Artykule 87(3)(a) Traktatu WE, w zgodzie z mapą regionalną dla Polski z Produktem Krajowym Brutto na osobę wyrażonym w parytecie siły nabywczej, poniżej 75% średniej dla UE. Dlatego inwestycje środowiskowe i oszczędzające energię będące w zgodzie z celami UE w zakresie oszczędzania energii mogą tylko być osiągnięte przy wsparciu z pomocy.
43. Można, więc stwierdzić, że polski program ma dobrze zdefiniowany cel leżący we wspólnym interesie.

Właściwy instrument

44. W związku z obecnym programem polskie władze rozważały środki regulacyjne, które polegałyby na prawnym wyegzekwowaniu od polskich operatorów energetycznych rozbudowy sieci w celu przyłączenia wytwórców energii energetycznej ze źródeł odnawialnych jako alternatywę dla pomocy państwa. Wprowadzenie takich koniecznych ulepszeń może być jednak finansowane jedynie poprzez zwiększenie taryf za dystrybucję lub przesył energii elektrycznej, ponieważ wszelkie inwestycje w infrastrukturę przeprowadzane przez operatora sieci mogą być finansowane jedynie z taryf. Zwiększyłyby to ceny energii elektrycznej dla konsumentów, co uważa się za społecznie nieakceptowalne i mogłoby zagrażać osiągnięciu przez Polskę celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Komisja uważa, że pomoc przyznana na przewidywane środki jest właściwym instrumentem, pozwalającym nasilić działania związane z ochroną środowiska poprzez przyłączenia źródeł odnawialnych.
45. Można zatem stwierdzić, że pomoc państwa jest odpowiednim instrumentem osiągnięcia celu, jakim jest przyłączenie do sieci źródeł odnawialnych.

⁹ Dz.U. L 140 z 5.6.2009

Efekt zachęty

46. Pomoc przyznana na przewidywane środki wywołuje odpowiedni efekt zachęty. Pomoc państwa wywołuje efekt zachęty, jeśli zmienia zachowanie odbiorców w taki sposób, by służyło ono osiągnięciu celu leżącego we wspólnym interesie. Według polskich władz system obliczania taryf za dystrybucję i przesył energii elektrycznej nie zachęca w wystarczającym stopniu przedsiębiorstw do inwestycji w rozbudowę sieci dystrybucji i przesyłu energii elektrycznej w celu przyłączenia odnawialnych źródeł energii energetycznej. Wynika to stąd, że inwestycje, które są niezbędne do osiągnięcia przez Polskę celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, wymagają poważnych nakładów w rozbudowę sieci elektroenergetycznych w celu przyłączenia nowych źródeł energii energetycznej. Aby móc sfinansować takie inwestycje operatorzy sieci musieliby istotnie zwiększyć zaangażowany kapitał, znacznie powyżej poziomu wynikającego ze zwykłych kosztów utrzymania. Zgodnie z mechanizmem ustalania taryf uzyskanie wynagrodzenia z tytułu takiego zwiększenia zaangażowanego kapitału wiązałoby się z koniecznością podwyższenia taryfy do poziomu, który dla organu regulacyjnego jest nie do przyjęcia ze społecznego punktu widzenia. W związku z tym nie można obciążać klientów kosztami związanymi z ochroną środowiska i kosztami ponoszonymi w celu uzyskania oszczędności energii. Dlatego też, aby uzyskać pożądaną efekt w zakresie ochrony środowiska lub efekt w postaci oszczędności energii, przewidywane inwestycje można finansować jedynie przy wsparciu ze strony państwa. W związku z tym Komisja uważa, że program pomocy będzie stanowił ważną zachętę dla przedsiębiorstw do inwestowania w rozbudowę sieci elektroenergetycznych w celu przyłączenia odnawialnych źródeł energii energetycznej. Doprowadzi to z kolei do zmniejszenia wykorzystania źródeł energii pierwotnej, jak również zmniejszenia emisji CO₂, co przyczyni się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie. Co więcej projekty zostaną wybrane na podstawie otwartego konkursu. Kryteria przedstawione przez Polskę pozwolą na przyznanie pomocy na realizację projektów, które zapewniają najwięcej energii ze źródeł odnawialnych.
47. Można więc stwierdzić, że program wywoła niezbędny efekt zachęty.

Proporcjonalność

48. Środek pomocy państwa jest proporcjonalny, jeśli został zaprojektowany w taki sposób, że pomoc jako taka jest ograniczona do minimum, a beneficjentów wybiera się w sposób wolny od dyskryminacji, przejrzysty i otwarty. Jeśli chodzi natomiast o proporcjonalność pomocy, kwota pomocy będzie wyliczana na podstawie „luki finansowej”, co spowoduje, że wszystkie korzyści, które można przewidzieć na czas trwania projektu, zostaną odliczone od pomocy i sfinansowane przez operatorów. Taki wkład beneficjenta wychodzi poza ramy czasowe „Wytocznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska”, według których należy odliczać korzyści wyliczone jedynie w ciągu pierwszych pięciu lat. Dodatkowo przyznawanie pomocy na podstawie konkursu otwartego zapewnia, że zostanie ona przyznana jedynie na projekty gwarantujące osiągnięcie najlepszych wyników pod względem przyłączenia odnawialnych źródeł energii energetycznej, tzn. projekty najbardziej opłacalne z punktu widzenia relacji wartości do ceny.
49. W związku z powyższym można stwierdzić, że pomoc państwa przyznana na przewidywane środki jest proporcjonalna, oraz że pomoc jest ograniczona do minimum, a proces selekcji jest wolny od dyskryminacji, przejrzysty i otwarty.

Zakłócenie konkurencji i test bilansujący

50. Możliwe zakłócenia konkurencji i wymiany handlowej wynikające z pomocy państwa na przewidywane środki są ograniczone, więc całkowity bilans związany z celem leżącym we wspólnym interesie jest dodatni.
51. W związku z tym jest mało prawdopodobne, że przyznana pomoc zakłóci konkurencję na rynku dystrybucji lub przesyłu energii elektrycznej. Jest mało prawdopodobne, że przewidywane dotacje, o ile przyczynią się do rozbudowy istniejących sieci, zniechęcą operatorów do własnych inwestycji w nowe sieci dystrybucji lub przesyłu energii elektrycznej.
52. Jak wyjaśniono powyżej, jeśli przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo połączą inwestycje w rozbudowę sieci z inwestycjami we własne nowe jednostki produkcyjne wytwarzające energię elektryczną, mogą wówczas czerpać dodatkowe korzyści z pomocy w związku z pozyskiwaniem nowych klientów. Ponadto pomoc może w sposób pośredni zakłócić konkurencję między odnawialnymi a innymi źródłami energii elektrycznej.
53. Równocześnie program zapewnia jednak pozytywne efekty pomocy w dziedzinie ochrony środowiska. Procedura wyboru projektów korzystających z pomocy gwarantuje, że inwestycje w przyłączenie odnawialnych źródeł energii elektrycznej zostaną dokonane w sposób efektywny, oraz zapewnia największe korzyści w dziedzinie ochrony środowiska wobec zainwestowanych środków finansowych.
54. Można więc stwierdzić, że możliwe zakłócenia konkurencji i wymiany handlowej wynikające z pomocy państwa na przewidywane środki są ograniczone, a całkowity bilans związany z celem leżącym we wspólnym interesie jest dodatni.

Wniosek

55. Komisja stwierdza zatem, że program pomocy jest zgodny z art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE.

IV. DECYZJA

56. Komisja postanowiła w związku z tym nie wnosić zastrzeżeń wobec zgłoszonego środka, jako że pomoc spełnia kryteria zgodności ze wspólnym rynkiem zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE oraz art. 61 ust. 3 lit. c) Porozumienia EOG, ponieważ służy realizacji celu leżącego we wspólnym interesie w sposób konieczny i proporcjonalny.
57. Komisja przypomina władzom polskim, że zgodnie z art. 88 ust. 3 Traktatu WE, plany refinansowania lub zmiany pomocy muszą zostać zgłoszone Komisji zgodnie z przepisami rozporządzenia Komisji (WE) nr 764/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 (obecnie 88) Traktatu WE (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1).

W przypadku gdyby niniejsze pismo zawierało informacje, które nie powinny być przekazywane osobom trzecim, należy poinformować o tym Komisję w terminie piętnastu dni roboczych od daty jego otrzymania. Jeżeli Komisja nie otrzyma w wyznaczonym terminie uzasadnionego wniosku w tym względzie, uzna to za wyrażenie zgody na ujawnienie osobom trzecim i publikację pełnej treści niniejszego pisma w autentycznej wersji językowej na stronie internetowej:

http://ec.europa.eu/community_law/state_aids.

Wniosek taki należy wysłać listem poleconym lub faksem na adres Rejestru pomocy państwa w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej:

European Commission
Directorate-General of Competition
State Aid Registry
B-1049 BRUSSELS
Telefaks nr: + 32-2-296.12.42

We wszelkiej korespondencji proszę podawać nazwę i numer sprawy.

Z wyrazami szacunku

W imieniu Komisji

Neelie KROES
Członek Komisji