



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, 28.9.2016

C(2016) 6099 final

WERSJA UPUBLICZNIANA

Niniejszy dokument został udostępniony wyłącznie w celach informacyjnych.

Dotyczy: pomocy państwa SA.36518 (2016/NN) – Polska
– *Świadectwa pochodzenia dla wytwórców energii w wysokosprawnej kogeneracji*

Szanowny Panie Ministrze!

1. PROCEDURA

- (1) Zgłoszeniem elektronicznym z dnia 11 kwietnia 2013 r. Polska zgłosiła, zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wyżej wspomniany środek. Komisja zwróciła się do władz polskich o przedstawienie dodatkowych wyjaśnień w pismach z dnia 12 czerwca 2013 r., 18 września 2013 r., 16 grudnia 2013 r., 16 czerwca 2014 r., 19 listopada 2014 r., 26 maja 2015 r. i 8 stycznia 2016 r., uzupełnionych wiadomościami e-mail wysłanymi w dniu 3 lutego 2015 r. i 3 marca 2016 r. Władze polskie przekazały swoje odpowiedzi w dniu 18 lipca 2013 r., 14 października 2013 r., 7 lutego 2014 r., 14 kwietnia 2014 r., 15 lipca 2014 r., 19 września 2014 r., 27 lutego 2015 r., 26 sierpnia 2015 r., 14 września 2015 r., 16 września 2015 r., 5 października 2015 r., 20 października 2015 r., 4 listopada 2015 r., 14 stycznia 2015 r., 14 marca 2016 r. i 29 marca 2016 r. Sprawę tę omówiono również na kilku posiedzeniach z udziałem władz polskich i przedstawicieli Komisji.
- (2) Procedurę zgłoszeniową zawieszono na wniosek władz polskich w dniach 25 marca – 14 kwietnia 2014 r.

Jego Ekscelencja
Pan Witold WASZCZYKOWSKI
Minister Spraw Zagranicznych
Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa
POLSKA

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA POMOCY

2.1. Cel

- (3) Celem podstawowym zgłoszonego środka jest osiągnięcie efektywności energetycznej dzięki zapewnieniu wsparcia finansowego na rzecz wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej (CHP). Według władz polskich system przyczyni się do poprawy środowiska naturalnego, głównie jakości powietrza, oraz do oszczędności energii pierwotnej. Dzięki skojarzonej produkcji energii elektrycznej i ciepła straty energii w procesie produkcji są zminimalizowane, co równocześnie oznacza zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do atmosfery.
- (4) Znaczenie wysokosprawnej kogeneracji dla strategii energetycznej UE, w szczególności pod względem znacznego potencjału w zakresie oszczędności energii pierwotnej, uznano w przepisach UE dotyczących efektywności energetycznej, określonych w dyrektywie 2004/8/WE¹ i dyrektywie 2012/27/UE². Zgodnie z obiema dyrektywami³ kogeneracja jest wysokosprawna, jeżeli przynosi oszczędności energii pierwotnej w wysokości co najmniej 10 % w porównaniu z wartościami referencyjnymi dla rozdzielonej produkcji energii elektrycznej i ciepła.
- (5) W 2009 r. Polska przyjęła dokument strategiczny pt. *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.*, w którym podkreślono rolę i znaczenie ochrony środowiska poprzez m.in. podjęcie działań w kierunku zwiększenia efektywności energetycznej, w tym dwukrotny wzrost do 2020 r. ilości energii elektrycznej wytwarzanej w technologii wysokosprawnej kogeneracji w porównaniu z produkcją w 2006 r.
- (6) W 2014 r. udział energii elektrycznej produkowanej w technologii wysokosprawnej kogeneracji wynosił w Polsce 14,33 % i przyniósł oszczędności wynoszące 24,7 MWh energii pierwotnej oraz redukcję CO₂ o 6,96 mln ton.

2.2. Podstawa prawna

- (7) Krajową podstawę prawną wsparcia technologii wysokosprawnej kogeneracji stanowią ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁴, z późniejszymi zmianami, oraz następujące przepisy wykonawcze:
- rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła⁵,
 - rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 września 2007 r. w sprawie sposobu obliczania danych podanych we wniosku o wydanie świadectwa

¹ Dyrektywa 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie promowania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniająca dyrektywę 92/42/EWG (Dz.U. L 52 z 21.2.2004, s. 50).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 1).

³ Odpowiednio załącznik III i II.

⁴ Art. 91 i 9a.

⁵ Dziennik Ustaw z 2004, nr 267, poz. 2657.

pochodzenia z kogeneracji oraz szczegółowego zakresu obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia tych świadectw, uiszczania opłaty zastępczej i obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji⁶,

- rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 lipca 2011 r. w sprawie sposobu obliczania danych podanych we wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia z kogeneracji oraz szczegółowego zakresu obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia tych świadectw, uiszczania opłaty zastępczej i obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji⁷ (rozporządzenie z 2011 r.)⁸.

2.3. Beneficjenci

- (8) Beneficjentami są producenci energii elektrycznej i ciepła w wysokosprawnych elektrociepłowniach zlokalizowanych w Polsce. W ramach systemu kwalifikowalne są trzy kategorie beneficjentów, którzy otrzymują następujące rodzaje świadectw pochodzenia⁹ w odniesieniu do kogeneracji (świadectwa CHP) w zależności od źródła paliwa lub mocy produkcyjnej elektrociepłowni:
- żółte świadectwa przyznawane jednostkom o mocy do 1 MW (niezależnie od ilości użytego paliwa) oraz jednostkom opalanym gazem ziemnym (niezależnie od mocy zainstalowanej);
 - fioletowe świadectwa przyznawane jednostkom opalanym metanem uwalnianym i ujmowanym przy dołowych robotach górniczych w czynnych, likwidowanych lub zlikwidowanych kopalniach węgla kamiennego (tzw. gazem kopalnianym) lub opalanych gazem uzyskiwanym z przetwarzania biomasy (tzw. biogazem);
 - czerwone świadectwa przyznawane pozostałym jednostkom, w tym jednostkom opalanym lub współopalanym węglem kamiennym, olejem opałowym i biomasą, o mocy powyżej 1 MW.
- (9) W latach 2008–2010 udział energii elektrycznej wytwarzanej w jednostkach kogeneracji opalanych gazem lub w elektrociepłowniach o mocy poniżej 1 MW, objętych systemem żółtych świadectw, wynosił około 12 % całkowitej ilości energii elektrycznej wytworzonej w elektrociepłowniach. Pozostałe około 88 % wytworzono

⁶ Dziennik Ustaw z 2007, nr 185, poz. 1314.

⁷ Dziennik Ustaw z 2011, nr 176, poz. 1052.

⁸ Komisja odnotowuje, że w dniu 1 stycznia 2015 r. rozporządzenie to zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu obliczania danych podanych we wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia z kogeneracji oraz szczegółowego zakresu obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia tych świadectw, uiszczania opłaty zastępczej i obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji (rozporządzenie z 2014 r.) - Dziennik Ustaw z 2014 r., poz. 1940.

⁹ Świadectwa pochodzenia przyznaje się w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji. Świadectwa są przedmiotem obrotu niezależnie od energii elektrycznej, zaś państwo tworzy dla nich rynek poprzez nałożenie na określone podmioty obowiązku nabywania takich świadectw. Świadectwa pochodzenia należy odróżnić od „gwarancji pochodzenia” wspomnianych w dyrektywie 2012/27/UE.

w innych jednostkach kogeneracji objętych systemem czerwonych świadectw. Udział kogeneracji z wykorzystaniem gazu metanowego z kopalń i gazu z biomasy w 2010 r. nie przekroczył 1 % i wyniósł jedynie 101,1 GWh.¹⁰

- (10) Wszyscy wytwórcy energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji, którzy (i) posiadają odpowiednią koncesję ważną przez cały okres obowiązywania systemu wsparcia, (ii) złożą wniosek do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) i (iii) spełnią wymogi formalne i pomiarowe, są uprawnieni do uzyskania świadectw pochodzenia. Świadectwo stanowi potwierdzenie wytworzenia określonej ilości energii z danego źródła. Zarówno nowi, jak i istniejący producenci energii z CHP mogą ubiegać się o wsparcie w ramach tego systemu.

2.4. Funkcjonowanie systemu świadectw pochodzenia w odniesieniu do kogeneracji

- (11) W 2007 r. Polska wprowadziła system wsparcia dla wytwórców energii elektrycznej z kogeneracji oparty na zbywalnych świadectwach pochodzenia. Prezes URE wydaje świadectwa CHP operatorom jednostek kogeneracyjnych na podstawie ich wniosku i pomiarów wyprodukowanej energii elektrycznej prowadzonych przez operatora sieci. Świadectwa wydaje się wytwórcom energii z kogeneracji nieodpłatnie, a liczba wystawionych świadectw pochodzenia jest wprost proporcjonalna do ilości wytworzonej energii elektrycznej: jedno świadectwo na jedną MWh energii elektrycznej z kogeneracji. Beneficjenci składają wniosek *ex post* po wytworzeniu energii elektrycznej, raz w roku lub w odstępach krótszych niż jeden rok. Informacje dotyczące ilości wytworzonej energii elektrycznej podlegają zatwierdzeniu przez odpowiednich operatorów sieci. Nie istnieją żadne roczne ograniczenia co do liczby wystawianych świadectw lub ilości energii elektrycznej z kogeneracji objętej systemem wsparcia bazującym na świadectwach CHP.
- (12) Jednocześnie w ramach systemu niektóre podmioty są zobowiązane do nabycia i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE określonej liczby świadectw CHP, proporcjonalnie do ilości energii dostarczanej użytkownikom końcowym (w przypadku dystrybutorów energii elektrycznej) lub nabywanej (w przypadku wszystkich pozostałych podmiotów, a w przypadku użytkowników przemysłowych – energii elektrycznej zakupionej na własny użytek), tworząc tym samym zapotrzebowanie na świadectwa CHP. Przedsiębiorstwa zobowiązane do umarzania świadectw CHP dzielą się na następujące grupy:
- użytkownicy przemysłowi zużywający nie mniej niż 100 GWh energii elektrycznej, której koszt wyniósł nie mniej niż 3 % wartości ich produkcji w roku kalendarzowym poprzedzającym rok, w którym wywiązano się z obowiązku uzyskania świadectw i przedstawienia ich do umorzenia,
 - przedsiębiorstwa energetyczne zaangażowane w wytwarzanie energii elektrycznej lub obrót energią, które sprzedają tę energię klientom końcowym (grupa ta obejmuje większość zobowiązanych podmiotów),

¹⁰ Zob. dwa kolejne sprawozdania dotyczące postępów w zwiększaniu udziału energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji w całkowitej krajowej produkcji energii elektrycznej w Polsce w latach 2007–2011, opublikowane odpowiednio w Monitorze Polskim nr 1/2008, poz. 12 i Monitorze Polskim 2012, poz. 108.

- klienci końcowi inni niż użytkownicy przemysłowi, którzy są członkami giełdy towarowej lub uczestnikami rynku zorganizowanego przez podmiot zarządzający rynkiem regulowanym w Polsce w odniesieniu do transakcji wprowadzonych w ich imieniu na giełdę towarową lub rynek zorganizowany przez ten podmiot,
- towarowe domy maklerskie lub domy maklerskie w odniesieniu do transakcji realizowanych na zlecenie klientów końcowych innych niż użytkownicy przemysłowi działający na giełdzie towarowej lub rynku zorganizowanym przez podmiot zarządzający rynkiem regulowanym w Polsce.

- (13) Obowiązek umorzenia świadectw CHP nakłada się na okres jednego roku kalendarzowego. Ostateczny termin rozliczenia/umorzenia ustalono jednak wstępnie na koniec marca następnego roku, a następnie przedłużono do końca czerwca następnego roku (do celów wywiązania się z obowiązku z poprzedniego roku). Aby zachęcić do wytwarzania energii elektrycznej z kogeneracji oraz aby osiągnąć cel, jakim jest podwojenie ilości energii elektrycznej pochodzącej z kogeneracji do 2020 r. (w stosunku do 2006 r.), całkowitą ilość, jaką należy wytworzyć w ramach tego obowiązku, ustalono na poziom odpowiednio wyższy od dostaw energii elektrycznej pochodzącej z CHP. Zakres obowiązku umorzenia powinien zagwarantować odpowiedni wkład wysokosprawnej kogeneracji w polski koszyk energetyczny zgodnie z założeniami polskiej polityki energetycznej do 2030 r. Zakres obowiązku w zakresie świadectw CHP ustalono w następujący sposób:

Tabela 1 – Obowiązek dotyczący świadectw w danym roku i według rodzaju technologii

	[% całkowitej ilości sprzedanej energii elektrycznej]		
	Żółte	Czerwone	Fioletowe*
2007	0,8	16,5	-
2008	2,7	19,0	-
2009	2,9	20,6	-
2010	3,1	21,3	-
2011	3,3	22,2	0,4
2012	3,5	23,2	0,6
2013	nie dotyczy	nie dotyczy	0,9
2014	3,9	23,2	1,1
2015	4,9	23,2	1,3
2016	6,0	23,2	1,5
2017	7,0	23,2	1,8
2018	8,0	23,2	2,3

* Dotyczy zarówno gazu kopalnianego, jak i biogazu.

- (14) W wyniku wprowadzenia obowiązku umorzenia świadectw CHP świadectwa uzyskane przez producentów energii z CHP stanowią przedmiot wymiany handlowej między wytwórcami CHP a podmiotami zobowiązanymi do ich umarzenia. Wymiana handlowa odbywa się na polskiej Towarowej Giełdzie Energii SA (TGE) lub w ramach umów dwustronnych. Dzięki temu wytwórcy energii elektrycznej z CHP uzyskują dodatkowe przychody. TGE prowadzi również rejestr świadectw CHP.
- (15) Zgodnie z przepisami polskiej ustawy Prawo energetyczne prawa własności wynikające ze świadectw CHP są zbywalne i stanowią towar giełdowy, o którym

mowa w ustawie o giełdach towarowych. Prawa własności związane ze świadectwami CHP powstają z chwilą pierwszego zarejestrowania świadectw CHP na koncie ewidencyjnym podanym w rejestrze świadectw pochodzenia, który prowadzi TGE, na podstawie informacji odnoszących się do tych świadectw udzielonych przez URE. Przeniesienie praw własności wynikających ze świadectw CHP następuje z chwilą dokonania odpowiedniego wpisu w rejestrze. Następnie URE umarza te świadectwa całkowicie lub częściowo w drodze decyzji na wniosek właściciela świadectwa (tj. dostawcy energii elektrycznej zobowiązanego do umorzenia określonej liczby świadectw). Prawa własności wynikające ze świadectwa pochodzenia wygasają z dniem ich umorzenia.

- (16) Zdecydowana większość transakcji handlowych świadectwami CHP (około 90 %) dotyczy umów dwustronnych, które można rozliczyć na TGE jako tzw. transakcje pozasesyjne lub poza TGE. Według pierwszego scenariusza płatności za świadectwa CHP będące przedmiotem dwustronnej wymiany handlowej dokonuje się za pośrednictwem TGE i giełdowej izby rozliczeniowej – IRGiT (Izba Rozliczeniowa Giełd Towarowych SA). Według drugiego scenariusza płatności dokonuje się wyłącznie między stronami transakcji poza TGE. W obu przypadkach TGE odpowiednio odnotowuje zmianę praw własności do konkretnego świadectwa CHP na koncie ewidencyjnym nabywcy i sprzedającego w specjalnym rejestrze świadectw CHP.
- (17) Zamiast kupować świadectwa CHP od wytwórców energii elektrycznej dostawcy energii i inne przedsiębiorstwa w ramach obowiązku umorzenia mogą także wnieść opłatę zastępczą na konto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹¹ (NFOŚiGW). Mogą swobodnie wybierać między umorzeniem świadectw CHP a wniesieniem opłaty zastępczej; mogą także wybrać częściowe umorzenie połączone z uiszczeniem opłaty zastępczej za pozostałą część zobowiązania. Środki zebrane przez NFOŚiGW z tytułu opłaty zastępczej wykorzystuje się do finansowania różnych działań w zakresie ochrony środowiska innych niż wsparcie operacyjne na rzecz wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii i kogeneracji.
- (18) Polska nie ustaliła żadnej minimalnej ani maksymalnej ceny świadectw CHP. Cena zależy całkowicie od mechanizmów rynkowych, tj. podaży i popytu. Ma to zastosowanie do obu rodzajów możliwości zakupu (tj. za pośrednictwem TGE i w ramach umów dwustronnych). Pośrednio cena maksymalna jest ograniczona wysokością opłaty zastępczej, ponieważ nie istniałby popyt na świadectwa, których cena przewyższałaby opłatę zastępczą. Władze polskie wyjaśniły, że nigdy nie doszło do sytuacji, w której cena świadectw CHP przewyższałaby wysokość opłaty zastępczej (jeżeli cena świadectw CHP byłaby wyższa niż opłata zastępcza, podmiot zobowiązany wniósłby opłatę zastępczą i przestał kupować świadectwa CHP). Z drugiej strony według danych przekazanych przez władze polskie cena świadectw nigdy nie spadła do zera.

¹¹ NFOŚiGW wraz z odpowiednimi funduszami regionalnymi jest jednym z filarów polskiego systemu finansowania ochrony środowiska. Najważniejszym zadaniem Funduszu jest efektywne i sprawne wykorzystanie środków z Unii Europejskiej przeznaczonych na rozbudowę i modernizację infrastruktury ochrony środowiska w Polsce. Źródłem wpływów NFOŚiGW są opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i kary za naruszanie prawa ekologicznego. Działania prowadzone w ramach tego Funduszu nie są objęte zakresem zgłoszenia.

- (19) URE ustala co roku wysokość opłaty zastępczej na podstawie średniej ceny rynkowej energii elektrycznej, uwzględniając:
- ilość energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji,
 - różnicę między kosztami wyprodukowania energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji a hurtową ceną rynkową energii elektrycznej,
 - wysokość cen energii elektrycznej dla klientów końcowych oraz
 - stopień wykorzystania dostępnych ilości gazu kopalnianego i biogazu.
- (20) Wysokość opłaty zastępczej odpowiadającej żółtym świadectwom można ustalić w przedziale od 15 % do 110 % średniej ceny rynkowej energii elektrycznej, w przypadku czerwonych świadectw – od 15 % (następnie obniżonej do 5 %) do 40 %, zaś w przypadku fioletowych świadectw – od 30 % do 120 %. Opłatę zastępczą oblicza się oddzielnie dla każdego rodzaju świadectwa CHP i publikuje w biuletynie URE do końca maja poprzedniego roku.
- (21) Na podmioty, które nie wywiązały się z obowiązku umorzenia odpowiedniej liczby świadectw lub uiszczenia opłaty zastępczej, nakłada się karę finansową. Wysokość kary ustala URE. Wysokość kary zależy głównie od stopnia niewywiązania się z obowiązku przedstawienia świadectw CHP do umorzenia lub uiszczenia opłaty zastępczej oraz od wysokości obowiązującej opłaty zastępczej. Kara nie może być jednak niższa niż 130 % niezapłaconej opłaty zastępczej. Ponadto wysokość kary finansowej nie może przekroczyć 15 % dochodu ukaranego przedsiębiorstwa za poprzedni rok obrotowy.
- (22) URE pełni rolę organu monitorującego system, do którego obowiązków należy m.in.: wydawanie i umarzanie świadectw pochodzenia, sprawowanie kontroli nad wypełnianiem obowiązków przez przedsiębiorstwa (w szczególności sprawdzanie, czy wywiązały się z obowiązku umorzenia świadectw CHP) oraz ustalanie kwoty opłaty zastępczej. Schematyczny przegląd polskiego systemu świadectw CHP przedstawiono w załączniku I.

2.5. Finansowanie systemu wsparcia

- (23) Podmioty zobowiązane do umorzenia świadectw CHP mogą włączyć koszty zakupu świadectw lub opłatę zastępczą do ceny energii elektrycznej płaconej przez klientów końcowych. W ten sposób przenoszą koszty związane z uczestnictwem w systemie wsparcia na konsumentów końcowych proporcjonalnie do ilości zużytej energii. Innymi słowy, koszty systemu wsparcia bazującego na świadectwach CHP uwzględniono w każdej sprzedanej jednostce energii elektrycznej (MWh), niezależnie od tego, czy energia została wytworzona w kraju czy importowana. Kosztów systemu wsparcia CHP nie przenosi się jednak na konsumentów końcowych w taryfach opłat za ciepło.
- (24) Całkowite koszty systemu wsparcia uwzględniono w cenie energii elektrycznej dla odbiorców końcowych i stanowią one ok. 5 % całkowitej ceny za 1 MWh energii elektrycznej.
- (25) Ponadto w rozporządzeniach z 2011 i 2014 r. określono maksymalną wysokość i sposób uwzględniania kosztów uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw CHP i poniesionej opłaty zastępczej, w stosownych przypadkach, w kalkulacji cen energii elektrycznej ustalanych w taryfach przedsiębiorstw energetycznych.

- (26) Aby uwzględnić potencjalną dyskryminację importowanej energii elektrycznej z CHP przez cały okres obowiązywania systemu świadectw CHP i tym samym zapewnić zgodność z art. 30 i 110 TFUE, Polska zobowiązała się do zrealizowania inwestycji w infrastrukturę energetyczną, które korzystnie wpłynęłyby na transgraniczną wymianę energii elektrycznej, zwiększając zdolności importowe Polski.¹²
- (27) Polska oszacowała łączną kwotę potencjalnej dyskryminacji importowanej energii elektrycznej z OZE i z CHP w latach 2005–2015 w następujący sposób:
- a. obliczenie średniego poziomu obciążeń gospodarczych związanych z OZE i CHP na każdą jednostkę energii [MWh] zużytą przez użytkowników końcowych w latach 2005–2015. Uzyskana w ten sposób średnioważona kwota opłat pobieranych w omawianym okresie wynosi 24,27 PLN/MWh;
 - b. ustalenie uzgodnionych rocznych grafików transgranicznej wymiany energii elektrycznej (UGWM) dla poszczególnych przypadków transgranicznej wymiany energii elektrycznej [MWh];
 - c. ustalenie udziału CHP i OZE w strukturze produkcji energii elektrycznej w państwach, z którymi Polska prowadzi transgraniczną wymianę energii elektrycznej (Niemcy, Republika Czeska, Słowacja, Szwecja) [%], w oparciu o dane Eurostatu;
 - d. w wyniku przemnożenia trzech powyższych wartości dla każdego roku i dla każdego przypadku transgranicznej wymiany energii elektrycznej ustalono, że łączna wartość potencjalnej dyskryminacji wynosi 172 mln PLN.
- (28) Polska zobowiązała się do zainwestowania w projekty służące zwiększeniu potencjału transgranicznej wymiany energii elektrycznej, w szczególności wzdłuż polskiego południowo-zachodniego synchronicznego połączenia granicznego, w tym do zainwestowania 420 mln PLN w dodatkową linię wewnętrzną – linię dwutorową 400 kV między Baczyną a Plewiskami (ok. 142 km). Linia ta nie została jak dotąd uznana w ramach PRSP ani w ramach europejskiego dziesięcioletniego planu rozwoju sieci (dziesięcioletni plan rozwoju sieci na 2014 r.). Polska proponuje zrealizowanie tej inwestycji jako środka zaradczego z tytułu potencjalnej wcześniejszej dyskryminacji importowanej energii elektrycznej z OZE i CHP. Inwestycje związane z linią będą realizowane w latach 2016–2021 – utworzenie linii zapewni możliwość zwiększenia transgranicznych zdolności przesyłowych na polskim transgranicznym odcinku połączeń synchronicznych o mocy 500 MW (eksport) i 1 500 MW (import). Łączny wpływ realizacji inwestycji na rzecz zwiększenia zdolności przesyłowych na granicy polsko-niemieckiej/czeskiej/słowackiej wynosi 2 000 MW (import i eksport).

¹² Wspomniany środek zaradczy obejmuje system wsparcia bazujący na świadectwach dotyczących energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii oraz system wsparcia bazujący na świadectwach CHP. System wsparcia bazujący na świadectwach dotyczący energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii był przedmiotem oddzielnej decyzji Komisji w sprawie SA.37345, przyjętej w dniu 2 sierpnia 2016 r., dotychczas nieopublikowanej. Inwestycje zaproponowane przez Polskę zostały szczegółowo opisane w odnośnej decyzji.

2.6. Budżet, okres obowiązywania i zasady kumulacji

- (29) Na podstawie liczby świadectw podlegających obowiązkowi umorzenia i ceny świadectw CHP Polska oszacowała potencjalne roczne wydatki związane z systemem świadectw CHP, które przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 2 – Szacunkowy roczny budżet systemu wsparcia bazującego na świadectwach CHP

Budżet	<i>j</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Czerwone CHP	<i>mln PLN</i>	160,8	401,7	443,3	571,5	635,7	359,7	0,0	145,7	297,3	297,3	297,3	297,3
Żółte CHP		51,6	374,6	404,7	468,1	499,6	528,8	0,0	235,0	428,5	732,0	854,0	976,0
Fioletowe CHP							9,0	42,9	77,1	85,9	85,9	115,3	138,3

- (30) System zielonych i czerwonych świadectw CHP zaczął obowiązywać w dniu 1 lipca 2007 r. i początkowo został ustanowiony na okres pięciu i pół roku, tj. do dnia 31 grudnia 2012 r. (ostateczny termin rozliczenia przypadków umorzenia świadectw upływa w dniu 31 marca 2013 r.). Władze polskie zdecydowały się ponownie wprowadzić system świadectw CHP w okresie od dnia 30 kwietnia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2018 r., wyznaczając ostateczny termin rozliczenia tych świadectw na dzień 31 czerwca 2019 r. Możliwość skorzystania z przywróconego systemu wsparcia będzie przysługiwała zarówno nowym, jak i istniejącym wytwórcom energii elektrycznej z CHP. Pomimo przedłużenia ostatecznego terminu rozliczenia o trzy miesiące w kolejnym roku kalendarzowym umorzenie świadectw w tym czasie zostanie zapisane na poczet zobowiązania za poprzedni rok.
- (31) System wsparcia bazujący na fioletowych świadectwach zaczął obowiązywać w dniu 11 marca 2010 r., a okres jego obowiązywania ma się zakończyć w dniu 31 grudnia 2018 r. (ostateczny termin rozliczenia upływa w dniu 30 czerwca 2019 r.).
- (32) W ramach systemu wsparcia bazującego na świadectwach CHP okres obowiązywania prawa do otrzymania świadectw, a także okres obowiązywania spoczywającego na podmiotach zobowiązanych obowiązku nabywania i umarzania świadectw odpowiada – w stosownych przypadkach – wskazanemu powyżej okresowi obowiązywania systemu żółtych, czerwonych i fioletowych świadectw. Oznacza to, że gdy dana instalacja uzyska prawo do otrzymania świadectw CHP w określonym czasie, będzie w dalszym ciągu kwalifikowalna w ramach systemu przez cały okres jego obowiązywania. Prawo to nie zostało zniesione w związku z tymczasowym zawieszeniem systemu wsparcia bazującego na świadectwach CHP w 2013 r. i częściowo w 2014 r. (tj. w okresie poprzedzającym przywrócenie systemu w dniu 30 kwietnia 2014 r.). W tym czasie producenci nadal otrzymywali świadectwa CHP, ale z uwagi na zawieszenie obowiązku umorzenia na ten okres w praktyce nie udzielono żadnego wsparcia. Polska stwierdziła, że okres obowiązywania systemu zielonych i czerwonych świadectw CHP obejmował lata 2007–2018, przy czym w latach 2013–2014 miała miejsce przerwa administracyjna.
- (33) Poza wsparciem zapewnianym w ramach systemu świadectw pochodzenia z kogeneracji producenci energii elektrycznej z kogeneracji mogą również korzystać z regionalnej pomocy inwestycyjnej i z pomocy inwestycyjnej na rzecz środowiska udzielanej na podstawie programów wdrożonych na podstawie rozporządzenia

Komisji (WE) nr 1628/2006 z dnia 24 października 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej¹³ i rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu¹⁴.

- (34) Ponadto od dnia 11 marca 2010 r.¹⁵ instalacja CHP może dodatkowo uzyskać świadectwa pochodzenia energii elektrycznej z odnawialnych źródeł (świadectwa OZE) w odniesieniu do tej samej jednostki wytworzonej energii elektrycznej. Dotyczy to szczególnych przypadków jednostek CHP opalanych biomasą i biogazem.¹⁶ Żółtych, czerwonych i fioletowych świadectw nie można jednak ze sobą łączyć.

3. OCENA ŚRODKA POMOCY

3.1. Istnienie pomocy

- (35) Artykuł 107 ust. 1 TFUE stanowi, że „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”.
- (36) Polska twierdzi, że system świadectw CHP jest mechanizmem rynkowym i nie zawiera elementu pomocy państwa z uwagi na brak zaangażowania zasobów państwowych. W opinii władz polskich ani w przypadku transakcji zawieranych na TGE, ani w przypadku transakcji zawieranych jako umowy dwustronne władze państwowe nie mają żadnego udziału w procesie ustalania ceny świadectw CHP ani realizowania transakcji lub przepływów finansowych na TGE lub między stronami, co świadczy o tym, że zasoby nie znajdują się pod kontrolą państwa, a zatem pomoc państwa nie występuje.
- (37) W tym kontekście władze polskie podkreślają, że obrót świadectwami CHP zasadniczo przybiera formę transakcji sprzedaży i kupna praw własności z tytułu tych świadectw między podmiotami prywatnymi, bez udziału państwa. Podmioty działające w ramach systemu podejmują niezależne decyzje biznesowe dotyczące strategii stosowanej na rynku obrotu świadectwami. W przypadku nadpodaży świadectw CHP ich cena spada, a w przypadku nadpopytu na te świadectwa – rośnie. Jeżeli podaż świadectw przekroczy poziom popytu na te świadectwa na rynku, władze polskie nie nabywają tych świadectw (ani bezpośrednio, ani przez pośrednika).

¹³ Dz.U. L 302 z 1.11.2006, s. 29.

¹⁴ Dz.U. L 214 z 9.8.2008, s. 3.

¹⁵ Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w ustawie Prawo energetyczne w 2010 r.

¹⁶ Elektrociepłownie opalane biomasą mogą otrzymać czerwone świadectwa CHP i świadectwa OZE, natomiast elektrociepłownie opalane biogazem mogą otrzymać fioletowe lub żółte świadectwa CHP i świadectwa OZE.

- (38) W opinii władz polskich za systemy obejmujące pomoc państwa można uznać wyłącznie te systemy, w ramach których może dochodzić do sprzedaży lub wystawiana praw na aukcji przez państwo i które skutkują powstaniem utraconych dochodów w przypadku ich nieodpłatnego przyznania. Polski system świadectw CHP nie posiada takich właściwości. Ponadto sposób pozyskiwania środków finansowych na rzecz NFOŚiGW (opłata zastępcza) i wypłacania środków z tego funduszu różni się od sposobu funkcjonowania systemów świadectw powiązanych z generowaniem odpowiedniego finansowania, które zostały wcześniej ocenione przez Komisję, w związku z czym kwestia ta nie może wpłynąć na status prawny polskiego systemu wsparcia CHP.
- (39) Władze polskie zwracają również uwagę na fakt, że przy ustanawianiu systemu świadectw w 2007 r. oparły się na praktyce decyzyjnej Komisji obowiązującej w tamtym okresie, zgodnie z którą takie systemy nie były uznawane za zawierające element pomocy państwa. Władze polskie zgłosiły system świadectw CHP w celu uzyskania pewności prawa przy okazji przedłużenia systemów świadectw żółtych i czerwonych.
- (40) W opinii Komisji wsparcie na rzecz energii elektrycznej wytwarzanej w wysokosprawnych instalacjach CHP udzielane za pośrednictwem świadectw stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

3.1.1. Przyznanie określonym przedsiębiorstwom korzyści w jakiegokolwiek formie

- (41) Państwo nieodpłatnie przyznaje świadectwa pochodzenia producentom energii z CHP. Jednocześnie państwo generuje popyt na takie świadectwa, nakładając na niektóre podmioty obowiązek ich nabywania w celu ich umorzenia przed organami państwowymi. Producenci energii z CHP mogą sprzedawać świadectwa na rynku, uzyskując w ten sposób dodatkowy dochód, którego nie byłoby w stanie wygenerować bez interwencji państwa (tj. bez utworzenia rynku świadectw). Dzięki temu producenci uzyskują korzyść gospodarczą pozwalającą im pokryć część kosztów produkcji energii elektrycznej z CHP, które w przeciwnym wypadku musieliby ponieść samodzielnie.
- (42) Zgodnie z systemem świadectw CHP możliwość uzyskania takiej korzyści gospodarczej przysługuje wyłącznie producentom energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji. Dlatego też należy stwierdzić, że system wsparcia ma selektywny charakter.

3.1.2. Pomoc przyznana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych

- (43) Wbrew stanowisku władz polskich Komisja uważa, że w ramach polskiego systemu świadectw CHP dochodzi do przekazania zasobów państwowych. Po pierwsze, przyznając świadectwa CHP nieodpłatnie i jednocześnie ustalając kontyngent świadectw, które mają zostać umorzone przez podmioty zobowiązane, co prowadzi do stworzenia popytu na te świadectwa, państwo zrzeka się zasobów państwowych. Po drugie, fakt, że państwo sprawuje kontrolę nad przepływami finansowymi między producentami energii z CHP a podmiotami zobowiązanymi, świadczy o tym, że wsparcie pochodzi z zasobów państwowych. Komisja przedstawiła podobny tok rozumowania w swojej wcześniejszej praktyce decyzyjnej, w tym w sprawie

dotyczącej rumuńskiego systemu zielonych świadectw¹⁷ i w sprawie dotyczącej polskiego systemu świadectw pochodzenia przyznawanych producentom energii elektrycznej z OZE¹⁸. W szczególności ten drugi system przyznawania świadectw i obrotu świadectwami jest identyczny z systemem wsparcia CHP poddawanym ocenie w niniejszej decyzji, na co władze polskie wielokrotnie zwracały uwagę w pismach składanych równolegle w ramach obydwu procedur zgłoszeniowych.

3.1.2.1. Nieodpłatne przyznawanie świadectw CHP

- (44) Polski system świadectw CHP opiera się na zasadzie, że państwo przyznaje nieodpłatnie świadectwa producentom energii elektrycznej w technologii wysokosprawnej kogeneracji (beneficjentom). Państwo utworzyło również rynek tych świadectw, nakładając obowiązek ich kupowania na niektóre podmioty, głównie dostawców energii elektrycznej.
- (45) Po pierwsze, przekazując producentom energii elektrycznej w technologii wysokosprawnej kogeneracji świadectwa pochodzenia nieodpłatnie, państwo faktycznie przekazuje im nieodpłatnie aktywa niematerialne i prawne. Po drugie, świadectwami pochodzenia można obracać na konkretnym rynku. Beneficjenci uzyskują przychody, sprzedając je podmiotom zobowiązanym do ich kupna.
- (46) W wyroku¹⁹ z dnia 8 września 2011 r. Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że uprawnienia do emisji NOx są zbywalne²⁰, ponieważ (i) państwo zezwala na sprzedaż uprawnień oraz (ii) umożliwia ono przedsiębiorstwom, które wyemitowały nadwyżkę NOx, nabycie od innych przedsiębiorstw brakujących uprawnień do emisji. Tworzy to rynek obrotu uprawnieniami. Umożliwiając zbywalność uprawnień, państwo nadało im wartość rynkową.
- (47) W przypadku polskiego systemu świadectw CHP rynek tworzą zasady samego systemu wsparcia, tj. państwo, w drodze prawnie wiążących przepisów, nakłada na niektóre podmioty obowiązek przedkładania Prezesowi URE pod koniec okresu sprawozdawczego określonej liczby świadectw CHP (obowiązek umorzenia). Podobnie jak w przypadku NOx, również tutaj ramy prawne skutkują utworzeniem²¹ (bez żadnego świadczenia wzajemnego na rzecz państwa) świadectw, które – na skutek wytworzonej przez państwo podaży i ich zbywalnego charakteru – mają wartość ekonomiczną.
- (48) Trybunał Sprawiedliwości stwierdził²² również, że uprawnienia do emisji mają charakter aktywów niematerialnych i prawnych, przekazywanych nieodpłatnie przez państwo wybranym przedsiębiorstwom. Nadając uprawnieniom do emisji charakter

¹⁷ Sprawa SA.37177 – Rumunia – Zmiany wprowadzone w systemie wsparcia bazującym na zielonych świadectwach w celu promowania wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, Dz.U. C 343 z 16.10.2015, s. 1.

¹⁸ Sprawa SA.37345 – Polska – Polski system świadectw pochodzenia ustanowiony w celu wspierania odnawialnych źródeł energii i zmniejszania obciążeń związanych z obowiązkiem uzyskania świadectwa pochodzenia z odnawialnych źródeł energii przez odbiorców energochłonnych, decyzja przyjęta w dniu 2 sierpnia 2016 r., dotychczas nieopublikowana.

¹⁹ Sprawa C-279/08 P - Komisja przeciwko Niderlandom, EU:C:2011:551

²⁰ Sprawa C-279/08 P - Komisja przeciwko Niderlandom, EU:C:2011:551, pkt 88.

²¹ Zob. sekcja 2.4 powyżej.

²² Sprawa C-279/08 P - Komisja przeciwko Niderlandom, EU:C:2011:551, pkt 107.

zbywalnych aktywów niematerialnych i prawnych oraz przekazując je nieodpłatnie do dyspozycji zainteresowanych przedsiębiorstw, państwo zrzeka się zasobów publicznych.

- (49) Komisja uważa, że identyczne rozumowanie można zastosować do polskiego systemu świadectw CHP. Państwo utworzyło zbywalne aktywa w formie świadectw CHP i udostępniło je producentom energii elektrycznej produkowanej w technologii wysokosprawnej kogeneracji. Następnie państwo nadało tym świadectwom wartość ekonomiczną, tworząc faktyczny rynek świadectw CHP, na którym popyt wynika z narzuconego określonym podmiotom kontyngentu i określenia opłaty zastępczej. Zamiast sprzedać świadectwa lub wystawić je na aukcji, państwo przydziela je nieodpłatnie, zrzekając się w ten sposób zasobów publicznych.
- (50) Przedsiębiorstwa, które nie przestrzegają obowiązku umorzenia, podlegają karze finansowej. Kara finansowa, w wysokości 130 % obowiązującej opłaty zastępczej, ma na celu zachęcić zobowiązane podmioty do zakupu świadectw CHP i w ten sposób zapewnić popyt na nie.
- (51) W tej kwestii Polska argumentuje, że świadectwa CHP po prostu potwierdzają charakter energii elektrycznej wytwarzanej w technologii wysokosprawnej kogeneracji i nie mogły zostać sprzedane ani wystawione na aukcji. Komisja zauważa jednak, że świadectwa CHP są towarem i mają wartość same w sobie. Nie stanowią one zatem jedynie potwierdzenia pochodzenia określonego rodzaju energii elektrycznej, ponieważ państwo utworzyło w tym przypadku obowiązek dotyczący kontyngentu świadectw CHP, którego nieprzestrzeganie podlega karze administracyjnej. Komisja zauważa zatem, zgodnie z konkluzjami wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-279/08 P – Komisja przeciwko Niderlandom, że państwo polskie mogło opracować system w inny sposób, umożliwiający sprzedaż świadectw lub wystawienie ich na aukcji.
- (52) Komisja uważa, że sam powyższy element wystarcza do stwierdzenia, że polski system świadectw pochodzenia zawiera element pomocy państwa, a Polska była tego świadoma co najmniej od dnia 8 września 2011 r., kiedy zapadł wyrok w sprawie C-279/08 P – Komisja przeciwko Niderlandom.

3.1.2.2. Finansowanie polskiego systemu świadectw CHP i ogólna kontrola państwa nad przepływami finansowymi między stronami

- (53) Pojęcie „interwencji z wykorzystaniem zasobów państwowych” służy temu, by zawrzeć w nim nie tylko korzyści bezpośrednio przyznane przez państwo, lecz również „te przyznane przez wyznaczone albo utworzone przez to państwo instytucje publiczne lub prywatne”²³. W tym kontekście art. 107 ust. 1 TFUE dotyczy wszelkich środków pieniężnych, które władze publiczne mogą rzeczywiście wykorzystywać w

²³ Wyrok w sprawie 76/78 Steinike & Weinlig przeciwko Niemcom, EU:C:1977:52, pkt 21; wyrok w sprawie C-379/98 PreussenElektra, EU:C:2001:160, pkt 58; wyrok w sprawie C-677/11 Doux Elevage i Cooperative agricole UKL-ARREE, EU:C:2013:348, pkt 26; sprawa C-262/12 Vent de Colère, EU:C:2013:851, pkt 20; sprawy połączone C-72/91 i C-73/91 Słoman Neptune, EU:C:1993:97, pkt 19.

celu wspierania przedsiębiorstw, bez względu na fakt, czy środki te w sposób stały są, czy też nie są częścią majątku państwa²⁴.

- (54) W przypadku omawianego środka państwo szczegółowo określa, w drodze prawnie wiążących przepisów, powstawanie podaży i popytu na świadectwa CHP, organizację rynku świadectw CHP, kto może w nim uczestniczyć oraz jak zorganizowane są przepływy finansowe. Koszty zakupu świadectw CHP przez zobowiązane do tego podmioty są przerzucane na klientów końcowych w cenie sprzedawanej energii elektrycznej, co umożliwiają obowiązujące przepisy.
- (55) Pomimo że świadectwa CHP i, co za tym idzie, przychody producentów energii elektrycznej wytwarzanej w technologii wysokosprawnej kogeneracji są faktycznie finansowane przez konsumentów końcowych, sam fakt, że korzyść ta nie jest finansowana bezpośrednio z budżetu państwa nie wystarcza do wykluczenia wykorzystania zasobów państwowych²⁵. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, nie jest konieczne ustalenie w każdym przypadku, że nastąpiło bezpośrednie przekazanie środków finansowych z budżetu lub przez podmiot publiczny²⁶.
- (56) Odpowiednim kryterium do oceny, czy zasoby są publiczne, niezależnie od ich pierwotnego pochodzenia, jest stopień interwencji organu publicznego w określenie danych środków oraz metod ich finansowania²⁷. A zatem sam fakt, że system subwencji, z którego korzystają niektóre podmioty gospodarcze danego sektora, jest finansowany w całości lub w części z wkładów narzuconych przez organ publiczny i pobieranych od danych podmiotów gospodarczych, nie powoduje pozbawienia tego systemu jego charakteru pomocy państwa²⁸. Podobnie zasoby, które nie są w żadnym momencie własnością państwa, mogą stanowić zasoby państwowe, jeśli państwo sprawuje nad nimi kontrolę²⁹, w szczególności jeśli pomoc jest przyznawana przez podmioty publiczne lub podmioty prywatne wyznaczone lub powołane przez państwo³⁰. Trybunał uznał za zasoby państwowe fundusze zasilane z obowiązkowych opłat nakładanych przez ustawodawstwo państwa, zarządzane i dzielone zgodnie z tym ustawodawstwem³¹.
- (57) Zostało to potwierdzone przez Trybunał w wyroku w sprawie Vent de Colère³², w którym Trybunał orzekł również, że mechanizm pełnej rekompensaty dodatkowych kosztów nałożonych na przedsiębiorstwa ze względu na obowiązek zakupu energii elektrycznej pochodzenia wiatrowego po cenie wyższej od ceny rynkowej, którego

²⁴ Wyrok w sprawie Doux Elevage, EU:C:2013:348, pkt 34, Wyrok w sprawie T-139/09 Francja przeciwko Komisji z dnia 27 września 2012 r., EU:T:2012:496, pkt 36, sprawa C-262/12 Vent de Colère, EU:C:2013:851, pkt 21.

²⁵ Wyrok w sprawie T-358/94 Air France przeciwko Komisji z dnia 12 grudnia 1996 r., EU:T:1996:194, pkt 63-65.

²⁶ Sprawa Doux Elevage, EU:C:2013:348, pkt 34; Francja przeciwko Komisji, EU:T:2012:496, pkt 36; Wyrok w sprawie C-399/10 P i C-401/10 P Bouygues Telecom przeciwko Komisji, EU:C:2013:175, pkt 100; sprawa C-262/12 Vent de Colère, EU:C:2013:851, pkt 19.

²⁷ Francja przeciwko Komisji, EU:T:2012:496, pkt 63 i 64.

²⁸ Francja przeciwko Komisji, EU:T:2012:496, pkt 61.

²⁹ Wyrok w sprawie T-358/94 Compagnie nationale Air France przeciwko Komisji z dnia 12 grudnia 1996 r., EU:T:1996:194, pkt 65-67; Francja przeciwko Komisji, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 37; sprawa Doux Elevage SNC, EU:C:2013:348, pkt 35.

³⁰ Sprawa Sloman Neptun, EU:C:1993:97, pkt 19.

³¹ Wyrok w sprawie 173/73 Włochy przeciwko Komisji, EU:C:1974:71, pkt 16. Wyrok w sprawie C-206/06 Essent, EU:C:2008:413, pkt 66.

³² Sprawa Vent de Colère, EU:C:2013:851.

finansowanie jest ponoszone przez wszystkich odbiorców końcowych na terytorium krajowym, stanowi interwencję z wykorzystaniem zasobów państwowych.

- (58) W świetle tych zasad Komisja zbadała, czy finansowanie polskiego systemu świadectw CHP i przychody producentów energii elektrycznej wytwarzanej w technologii wysokosprawnej kogeneracji płynące z ich sprzedaży obejmują zasoby państwowe.
- (59) W przypadku polskiego systemu świadectw CHP, pomimo że przepływy finansowe mają miejsce między podmiotami prywatnymi (producenci energii elektrycznej wytwarzanej w technologii wysokosprawnej kogeneracji – zobowiązane podmioty, głównie dostawcy energii elektrycznej – konsumenci końcowi), należy je uznać za obejmujące zasoby państwowe, ponieważ państwo kontroluje te przepływy i zarządza nimi.
- (60) Operatorzy sieci potwierdzają ilość energii elektrycznej wytworzonej przez beneficjentów. Prezes URE wydaje i umarza świadectwa CHP, kontroluje, czy zobowiązane podmioty wypełniają obowiązek dotyczący kontyngentu oraz określa wysokość opłaty zastępczej.
- (61) Państwo określa w ustawodawstwie krajowym podmioty zobowiązane do umorzenia świadectw CHP, którymi są przede wszystkim producenci i dostawcy sprzedający energię elektryczną klientom końcowym. Przerzucają oni dużą część kosztów świadectw na klientów końcowych w cenie energii elektrycznej. Dzięki temu ciężar finansowy związany z obowiązkiem zakupu świadectw nie spoczywa całkowicie na zobowiązanych podmiotach (w szczególności dostawcach energii elektrycznej).
- (62) Państwo określa zakres obowiązku umorzenia (kontyngent świadectw CHP) w drodze rozporządzeń.
- (63) W przypadku niedokonania zakupu świadectw zobowiązane podmioty muszą wypełnić swój obowiązek dotyczący kontyngentu, wnosząc opłatę zastępczą. Wysokość tej kwoty określa się na podstawie metodyki zawartej w ustawie. Prezes URE co roku oblicza i publikuje tę kwotę.
- (64) Za nieprzestrzeganie obowiązku dotyczącego kontyngentu grozi kara administracyjna nakładana przez Prezesa URE w wysokości określonej przez niego na podstawie metodyki zawartej w rozporządzeniu ministra.
- (65) Na podstawie powyższych informacji Komisja uważa, że zobowiązane podmioty działają jako administratorzy środków na świadectwa CHP, a Prezes URE kontroluje i monitoruje te środki, wydając świadectwa, umarzając je, monitorując podmioty objęte obowiązkiem nabywania świadectw (przede wszystkim sprawdzając, czy wypełniono obowiązek umorzenia świadectw) oraz ogłaszając wysokość opłaty zastępczej.
- (66) Z powyższych argumentów wynika, że polski system świadectw CHP i jego finansowanie obejmują zasoby państwowe. Komisja zauważa w szczególności, że państwo może kontrolować administrację i finansowanie świadectw, kierować tymi działaniami i wpływać na nie w drodze mających ogólne zastosowanie przepisów prawa oraz indywidualnych decyzji Prezesa URE. Państwo określa, komu przyznaje się korzyści, kryteria kwalifikowalności oraz poziom wsparcia, jak również ma wpływ na zasoby finansowe mające pokryć koszty wsparcia.

- (67) Świadczenia CHP stanowią korzyść przyznaną z zasobów państwowych wyłącznie na rzecz producentów energii elektrycznej wytwarzanej w technologii wysokosprawnej kogeneracji i w związku z tym przynoszą selektywną korzyść tym producentom, której w przeciwnym razie by nie mieli. Polski system świadectw CHP został utworzony i jest regulowany w drodze aktów prawodawczych, w związku z czym można go przypisać państwu polskiemu.

3.1.3. Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową

- (68) System wsparcia bazujący na świadectwach CHP zapewnia producentom energii elektrycznej z wysokosprawnej CHP bardziej korzystne traktowanie niż producentom energii elektrycznej z innych źródeł. Zgodnie z ustawodawstwem przyjętym w 2005 r. w dniu 1 lipca 2007 r. doszło do pełnej liberalizacji rynku energii elektrycznej rozumianej jako przyznanie wszystkim konsumentom prawa wyboru swojego dostawcy energii elektrycznej. W tym samym dniu w Polsce zaczął obowiązywać system świadectw CHP. W związku z powyższym wsparcie przyznane wytwórcom energii elektrycznej z CHP może zakłócać konkurencję lub grozić zakłóceniem konkurencji między producentami energii elektrycznej.
- (69) Istotna część beneficjentów objętych systemem wsparcia CHP dystrybuuje energię ciepłą za pośrednictwem systemu ciepłowniczego. Sektor ciepłowniczy charakteryzuje się specyficznym procesem technologicznym, w ramach którego wytwarzana i rozprowadzana energia musi zostać zużyta niemal natychmiast. Z uwagi na konieczność zachowania odpowiednich parametrów technicznych, energia ciepła może być transportowana na stosunkowo bliskie odległości. W związku z tym sektor ciepłowniczy wywiera bezpośredni wpływ głównie na rynki lokalne. Ponieważ jednak rynek produkcji energii cieplnej został zliberalizowany, a inne nośniki energii, takie jak gaz i energia elektryczna, mogą zastąpić energię ciepłą, wsparcie na rzecz elektrociepłowni może zakłócać warunki konkurencji lub grozić zakłóceniem warunków konkurencji między podmiotami dostarczającymi tego rodzaju zastępcze nośniki energii.
- (70) Ponieważ kwestie związane z obrotem energią elektryczną regulują zasady transgranicznej wymiany energii w ramach trzeciego pakietu energetycznego UE dotyczącego wewnętrznego rynku energii elektrycznej, system wsparcia bazujący na świadectwach CHP prawdopodobnie wywrze niekorzystny wpływ na warunki wymiany handlowej na całym Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG).

3.1.4. Wniosek dotyczący istnienia pomocy państwa

- (71) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że zgłoszony środek zawiera element pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

3.2. Zgodność pomocy z prawem

- (72) Polska stosuje system świadectw CHP od dnia 1 lipca 2007 r. Komisja ubolewa, że Polska wdrożyła środek pomocy przyznający wsparcie na rzecz energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE. Dlatego też pomoc w formie świadectw CHP uznaje się za niezgodną z prawem.

3.3. Ocena zgodności

3.3.1. Pomoc w formie żółtych, czerwonych i fioletowych świadectw CHP przyznawanych jednostkom opalanym biogazem

3.3.1.1. Wyznaczenie odpowiednich ram oceny

- (73) Komisja odnotowuje, że celem polskiego systemu świadectw CHP jest promowanie wytwarzania energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji. Dlatego też przedmiotowy środek pomocy jest objęty zakresem wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (wytyczne dotyczące środowiska i energii)³³, poprawionych przyjętym przez Komisję sprostowaniem³⁴, a ściślej rzecz biorąc – zakresem sekcji 3.4 tych wytycznych dotyczącej środków na rzecz efektywności energetycznej, w tym kogeneracji oraz systemów ciepłowniczych i chłodniczych. Zgodnie z pkt 151 poprawionego tekstu wytycznych dotyczących środowiska i energii pomoc operacyjna na instalacje wysokosprawnej kogeneracji może zostać przyznana na podstawie warunków mających zastosowanie do pomocy operacyjnej na energię elektryczną ze źródeł odnawialnych określonych w sekcji 3.3.2.1 i 3.3.2.4, o ile w sekcji 3.4 nie ustanowiono bardziej szczegółowych przepisów. W związku z powyższym Komisja oceniła system wsparcia bazujący na świadectwach CHP w oparciu o ogólne zasady dotyczące zgodności ustanowione w wytycznych dotyczących środowiska i energii, które przedstawiono w sekcjach 3.2 i 3.3.2.4 tych wytycznych, określających szczególne zasady dotyczące zgodności pomocy udzielanej w drodze świadectw.
- (74) Jak wskazano w sekcji 3.2 powyżej, system wsparcia w formie świadectw CHP został ustanowiony w dniu 1 lipca 2007 r. i stanowi pomoc niezgodną z prawem. Zgodnie z pkt 248 wytycznych dotyczących środowiska i energii niezgodna z prawem pomoc na ochronę środowiska lub cele związane z energią będzie oceniana zgodnie z przepisami obowiązującymi w dniu przyznania pomocy. W związku z tym Komisja oceniła zgodność pomocy przyznanej od dnia 1 lipca 2007 r. do dnia 31 marca 2008 r. w oparciu o *Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego* przyjęte w 2001 r. (wytyczne z 2001 r.)³⁵, zgodność pomocy przyznanej od dnia 1 kwietnia 2008 r. do dnia 30 czerwca 2014 r. w oparciu o *Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska* przyjęte w 2008 r. (wytyczne z 2008 r.)³⁶ oraz zgodność pomocy przyznanej od dnia 1 lipca 2014 r. w oparciu o przepisy wytycznych dotyczących środowiska i energii.

3.3.1.2. Zgodność środka pomocy w świetle wytycznych z 2001 r.

Obowiązujące przepisy

- (75) Przepisy mające zastosowanie do pomocy operacyjnej na rzecz skojarzonej produkcji energii elektrycznej i ciepła zostały ustanowione w sekcji E.3.4 wytycznych z 2001 r.

³³ Dz.U. C 200 z 28.6.2014, s. 1.

³⁴ Dz.U. C 290 z 10.8.2016, s. 11.

³⁵ Dz.U. C 37 z 3.2.2001, s. 3.

³⁶ Dz.U. C 82 z 1.4.2008, s. 1.

- (76) Przyznanie pomocy operacyjnej na rzecz CHP może być uzasadnione, jeżeli można wykazać, że dany środek wywiera korzystny skutek z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego, w szczególności z uwagi na zmniejszenie zużycia energii pierwotnej, jak określono w pkt 66 w połączeniu z pkt 31 wytycznych z 2001 r. Tego rodzaju pomoc może zostać przyznana przedsiębiorstwu dystrybuującemu energię elektryczną i ciepło do odbiorców, w przypadku gdy koszty produkcji takiej energii elektrycznej lub ciepła przekraczają cenę rynkową. Przy podejmowaniu decyzji, czy pomoc ma zasadnicze znaczenie, należy uwzględnić koszty i przychód wynikający z produkcji i sprzedaży energii elektrycznej lub ciepła.
- (77) Pomoc operacyjna może być przyznana na takich samych warunkach jak w przypadku produkcji skojarzonej energii elektrycznej i ciepła na potrzeby przemysłowe, jeżeli można wykazać, że koszty produkcji jednostki energii przy zastosowaniu tej techniki przekraczają cenę rynkową jednej jednostki energii ze źródeł konwencjonalnych. Koszty produkcji mogą obejmować normalny zwrot z kapitału, pomniejsza się je jednak o wszelkie zyski z tytułu produkcji ciepła.
- (78) Zgodnie z pkt 66 w połączeniu z pkt 61–62 wytycznych z 2001 r. państwa członkowskie mogą udzielać wsparcia na rzecz kogeneracji, stosując mechanizmy rynkowe takie jak zielone świadectwa lub postępowania o udzielenie zamówienia. Państwa członkowskie powinny wykazać, że tego rodzaju wsparcie jest konieczne do zapewnienia rentowności instalacji CHP i że jego udzielenie w ujęciu ogólnym nie doprowadzi do przyznania nadmiernej rekompensaty ani nie zniechęci producentów energii z CHP do zwiększania swojej konkurencyjności. Przy podejmowaniu decyzji, czy pomoc ma zasadnicze znaczenie, należy uwzględnić koszty i przychód wynikający z produkcji i sprzedaży energii elektrycznej lub ciepła.

Wsparcie jest konieczne do zapewnienia rentowności instalacji CHP

- (79) Działalność polegająca na wytwarzaniu energii elektrycznej z CHP napotykała (i wciąż napotyka) w Polsce poważne bariery ekonomiczne, ponieważ cena energii elektrycznej i energii cieplnej na rynkach krajowych nie zapewnia wystarczającej zachęty do podejmowania inwestycji w tym obszarze.
- (80) System wsparcia ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia rentowności wytwarzania energii elektrycznej przez elektrociepłownie, ponieważ koszty wytwarzania energii elektrycznej z CHP przekroczyły cenę rynkową energii elektrycznej. Produkcja energii elektrycznej z kogeneracji zwykle charakteryzuje się wysokimi jednostkowymi kosztami operacyjnymi z uwagi na ograniczone wykorzystanie mocy elektrociepłowni pracujących w trybie pełnej kogeneracji (średnio rocznie ok. 4 000 godzin, w zależności od sezonu grzewczego) w porównaniu z konwencjonalnymi blokami ciepłowniczymi pracującymi z obciążeniem podstawowym (6 500–8 000 godzin). Ponadto dodatkowych kosztów związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej nie można kompensować przychodami ze sprzedaży energii cieplnej z uwagi na fakt, że rynek energii cieplnej w Polsce jest rynkiem regulowanym³⁷, a także z uwagi na fakt, że przychody ze sprzedaży energii cieplnej stanowią zaledwie niewielki odsetek (15–20 %) całkowitych przychodów elektrociepłowni.

³⁷ Ceny obowiązujące w ramach systemu ciepłowniczego zatwierdza Prezes URE, a możliwość podwyższenia taryf powyżej poziomu inflacji jest ograniczona ze względów socjalnych.

- (81) Polska wyjaśniła, że w przypadku elektrociepłowni cena energii elektrycznej zapewniała możliwość pokrycia wyłącznie części kosztów wytwarzania energii elektrycznej (np. około 60 % tych kosztów). W związku z tym bez systemu wsparcia prowadzenie działalności przez takie elektrociepłownie nie byłoby opłacalne. Dalsze wytwarzanie energii cieplnej i elektrycznej w drodze kogeneracji w jednostkach CHP wiązałyby się z koniecznością poniesienia poważnych strat pod względem kosztów operacyjnych, co mogłoby być skłonić elektrociepłownie do zamknięcia jednostki CHP (tj. do zaprzestania produkcji energii elektrycznej) i do skoncentrowania się wyłącznie na produkcji energii cieplnej w kotłach grzewczych.

Brak nadmiernej rekompensaty w ujęciu ogólnym

- (82) W tabeli 3 poniżej przedstawiono różnicę między uśrednionymi kosztami wytworzenia energii elektrycznej³⁸ z CHP a łącznymi przychodami ze sprzedaży energii elektrycznej, świadectw CHP i energii cieplnej. Obliczenia przeprowadzono dla ośmiu technologii stanowiących źródła energii z kogeneracji w Polsce: opalanych węglem jednostek CHP o mocy odpowiednio 20 MW, 50 MW i 100 MW, gazowych i parowych jednostek CHP o mocy 50 MW, 100 MW i 250 MW, jednostek CHP wyposażonych w silniki gazowe i jednostek CHP opalanych biomasą o mocy ok. 50 MW. W opinii Polski przedstawiony udział poszczególnych technologii odzwierciedla faktyczną strukturę technologiczną polskiego sektora kogeneracji. W przypadku każdej technologii opracowano zestaw parametrów technicznych, ekonomicznych i operacyjnych.
- (83) Polska wykorzystała następujące informacje na potrzeby dokonania obliczeń przedstawionych w tabeli 3: ceny energii elektrycznej podlegają publikacji przez Prezesa URE. Średnią cenę energii cieplnej obliczono na podstawie danych zaczerpniętych z Biuletynu Ciepłownictwa opublikowanego przez Agencję Rynku Energii. Ceny świadectw CHP i OZE obliczono na podstawie danych z TGE. Stopa zwrotu stosowana do obliczania uśrednionych kosztów wytworzenia energii wynosi 8,04 %.
- (84) Średnie wartości obliczono jako średnie ważone w odniesieniu do poszczególnych technologii. Minimalne i maksymalne wartości odpowiadają technologiom, które w danym roku charakteryzowały się odpowiednio największą i najmniejszą różnicą między uśrednionymi kosztami wytworzenia energii a przychodami na jednostkę. W przypadku technologii wykorzystujących energię z biomasy uwzględniono zarówno przychody ze sprzedaży świadectw CHP, jak i świadectw OZE.

³⁸ Uśrednione koszty wytworzenia energii uwzględniają łączne koszty związane z produkcją energii elektrycznej i cieplnej w całości przeznaczone na produkcję energii elektrycznej.

Tabela 3 – Porównanie kosztów energii elektrycznej wytworzonej przez technologie CHP istniejące w Polsce z przychodami uzyskanymi ze sprzedaży energii elektrycznej, ciepłej i świadectw CHP.

Wartości średnie		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uśrednione koszty wytworzenia energii	PLN/MWh	523,97	523,97	523,97	523,97	523,97	523,97	523,97
Przychody związane z energią elektryczną, w tym:	PLN/MWh	-172,66	-223,93	-226,65	-241,22	-244,05	-220,24	-220,92
- sprzedaż energii elektrycznej;	PLN/MWh	-133,53	-180,48	-177,99	-189,86	-201,47	-180,57	-168,37
- sprzedaż świadectw;	PLN/MWh	-39,13	-43,46	-48,66	-51,36	-42,58	-39,67	-52,55
Przychody ze sprzedaży energii ciepłej	PLN/MWh	-139,30	-151,59	-166,28	-171,82	-192,30	-197,39	-202,42
Różnica	PLN/MWh	212,01	148,45	131,04	110,93	87,62	106,34	100,62
Wartości minimalne		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uśrednione koszty wytworzenia energii	PLN/MWh	444,48	444,48	444,48	444,48	444,48	444,48	444,48
Przychody związane z energią elektryczną, w tym:	PLN/MWh	-238,05	-300,36	-302,07	-315,53	-334,25	-334,49	-312,70
- sprzedaż energii elektrycznej;	PLN/MWh	-133,53	-180,48	-177,99	-189,86	-201,47	-180,57	-168,37
- sprzedaż świadectw;	PLN/MWh	-104,51	-119,89	-124,08	-125,68	-132,78	-153,92	-144,33
Przychody ze sprzedaży energii ciepłej	PLN/MWh	-65,35	-71,12	-78,01	-80,61	-90,22	-92,61	-94,97
Różnica	PLN/MWh	141,08	73,00	64,40	48,34	20,01	17,39	36,81
Wartości maksymalne		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uśrednione koszty wytworzenia energii	PLN/MWh	560,84	560,84	560,84	560,84	560,84	790,71	790,71
Przychody związane z energią elektryczną, w tym:	PLN/MWh	-150,79	-199,11	-200,61	-215,32	-215,83	-407,84	-422,77
- sprzedaż energii elektrycznej;	PLN/MWh	-133,53	-180,48	-177,99	-189,86	-201,47	-180,57	-168,37
- sprzedaż świadectw;	PLN/MWh	-17,25	-18,63	-22,62	-25,46	-14,36	-227,27	-254,40
Przychody ze sprzedaży energii ciepłej	PLN/MWh	-150,31	-163,58	-179,43	-185,41	-207,50	-213,00	-218,43
Różnica	PLN/MWh	259,74	198,15	180,80	160,11	137,50	169,86	149,51

- (85) Z powyższej tabeli wynika, że uśrednione koszty wytworzenia energii były wyższe od przychodów uzyskanych przez beneficjentów ze sprzedaży energii elektrycznej, ciepłej i świadectw pochodzenia. Ponieważ w ujęciu ogólnym całkowity przychód nie przewyższa kosztów produkcji w danym roku, system wsparcia CHP nie prowadzi do nadmiernej rekompensaty³⁹.

Wsparcie nie zniechęca producentów energii z CHP do dążenia do poprawy konkurencyjności

- (86) Polska wyjaśniła, że system wsparcia bazujący na świadectwach CHP jest systemem rynkowym i nie gwarantuje stałej kwoty wsparcia, a zatem producenci są motywowani do poprawy swojej efektywności i konkurencyjności w związku z ryzykiem rynkowym. Ponieważ poziom wsparcia jest określany na podstawie ceny świadectw CHP ustalonej na rynku, utrzymuje się zachętę do zwiększenia efektywności (zwiększenie efektywności nie wpłynie na wysokość otrzymanego

³⁹ Komisja zauważa, że tabela nie obejmuje okresu od dnia 1 lipca 2007 r. do 31 grudnia 2007 r., ale nie ma powodu, dla którego dane za rok 2007 miałyby znacząco różnić się od danych za 2008 r., gdyż w 2008 r. koszty były prawie dwukrotnie wyższe od przychodów, a zatem w ujęciu ogólnym nic nie wskazuje na wystąpienie ryzyka nadmiernej rekompensaty w 2007 r.

wsparcia). Wsparcie nie zniechęca zatem producentów energii z CHP do dążenia do poprawy konkurencyjności.

Kumulacja

- (87) W pkt 74 wytycznych z 2001 r. stwierdzono, że w przypadku kumulacji pomocy przyznanej na podstawie tych wytycznych z innymi formami pomocy nie należy przekraczać maksymalnej intensywności pomocy przewidzianej w tych wytycznych (lub najbardziej korzystnego pułapu pomocy).
- (88) W odniesieniu do łączenia pomocy inwestycyjnej z pomocą operacyjną przyznaną w formie świadectw CHP Polska wyjaśniła, że przychody ze sprzedaży świadectw CHP w okresie pierwszych pięciu lat⁴⁰ zostały odjęte od wartości kosztów kwalifikowalnych w momencie przyznania pomocy inwestycyjnej na instalacje CHP. Ponadto organ przyznający pomoc inwestycyjną (NFOŚiGW) zweryfikował wyniki obliczeń wewnętrznej stopy zwrotu w odniesieniu do poszczególnych beneficjentów w kontekście oceny ich rentowności finansowej.
- (89) Poniższa tabela przedstawia symulację kumulacji pomocy operacyjnej w formie świadectw CHP i pomocy inwestycyjnej obejmującej 50 % kosztów kwalifikowalnych. Symulacja ta odzwierciedla najbardziej pesymistyczny scenariusz. Polska wyjaśniła, że w praktyce pomoc inwestycyjna udzielana jest na niższych poziomach. Ponadto na podstawie nowych wytycznych w sprawie pomocy regionalnej od dnia 1 lipca 2014 r. sektorowi energetycznemu nie przyznaje się już pomocy regionalnej (dlatego wartości ujemne odnotowane w poniższej tabeli między uśrednionymi kosztami wytworzenia energii a przychodami z okresu 2016–2018 prawdopodobnie w praktyce nie wystąpią). Odnotowujemy również, że przedstawiona przez Polskę sytuacja opiera się na bardzo ostrożnych szacunkach, obejmujących nieprzerwanie rosnące przychody z energii cieplnej i świadectw oraz znacznie wyższe ceny energii elektrycznej w latach 2016-2018 niż w latach 2014-2015.

Tabela 4 – Średnie koszty jednostkowe energii elektrycznej z CHP, zmniejszone o 50 %, i przychody ze sprzedaży energii elektrycznej, cieplnej i świadectw CHP w latach 2008–2018.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Uśrednione koszty wytworzenia energii	PLN/MWh	435	435	435	435	435	435	435	435	435	435	435
Przychody powiązane ze sprzedażą energii elektr., w tym	PLN/MWh	-173	-224	-227	-241	-244	-210	-221	-223	-238	-239	-239
- sprzedaż energii elektr.	PLN/MWh	-134	-180	-178	-190	-201	-181	-168	-169	-184	-184	-184
- sprzedaż świadectw	PLN/MWh	-39	-43	-49	-51	-43	-30	-53	-54	-55	-55	-56
Przychody z energii cieplnej	PLN/MWh	-139	-152	-166	-172	-192	-197	-202	-207	-211	-216	-220
Różnica	PLN/MWh	123	59	42	22	-1	27	12	5	-14	-19	-24

- (90) Z informacji tych wynika, że przez cały okres działania systemu bazującego na świadectwach CHP w ujęciu ogólnym nie wystąpiła nadmierna rekompensata, ponieważ przychody nie przewyższały kosztów produkcji, nawet gdy od

⁴⁰ Zgodnie z wytycznymi.

maksymalnej kwoty pomocy inwestycyjnej, jaką mógłby uzyskać zakład, odjęto koszty produkcji.

- (91) Komisja zauważa również, że w 2012 r. uśrednione koszty wytworzenia energii były nieznacznie wyższe (o 1 PLN/MWh, co stanowi 0,2 %) od przychodów uzyskanych przez CHP. W 2013 r. zawieszono jednak wsparcie w postaci świadectw CHP. W związku z tym, nawet gdyby można było argumentować, że dane za 2012 r. wydają się świadczyć o niewielkiej nadwyżce rekompensaty, zostało to skorygowane i zrekompensowane faktem, że w kolejnych latach beneficjenci nie uzyskali przychodów ze świadectw CHP (z tabeli wynika, że w 2013 r. różnica między uśrednionymi kosztami wytworzenia energii a przychodami znów była dodatnia (27 PLN/MWh). Komisja stwierdza zatem, że w ujęciu ogólnym nie istniała żadna nadmierna rekompensata.
- (92) Jeśli chodzi o łączenie pomocy operacyjnej w postaci świadectw CHP i świadectw OZE, Polska przedstawiła informacje dowodzące, że łączenie świadectw CHP z pomocą inwestycyjną i świadectwami OZE nie doprowadziłoby do nadmiernej rekompensaty. Komisja zauważa ponadto, że wszyscy beneficjenci uprawnieni do otrzymania świadectw OZE są beneficjentami zatwierzonego programu pomocy SA.37345. W decyzji w sprawie SA.37345 Komisja szczegółowo oceniła kumulację wszystkich możliwych form pomocy udzielanej tym beneficjentom i stwierdziła już, że taka kumulacja nie doprowadzi do nadmiernej rekompensaty.

Wnioski dotyczące przestrzegania wytycznych z 2001 r.

- (93) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że system wsparcia bazujący na świadectwach CHP jest zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych z 2001 r. w okresie między terminem wejścia w życie systemu (1 lipca 2007 r.) a terminem zastąpienia wytycznych z 2001 r. wytycznymi z 2008 r. (1 kwietnia 2008 r.).

3.3.1.3. Zgodność środka pomocy z wytycznymi z 2008 r.

Obowiązujące przepisy

- (94) Pomoc na wysokosprawną kogenerację podlega warunkom zgodności określonym w sekcji 3.1.7 wytycznych z 2008 r., a pomoc operacyjna na kogenerację – warunkom określonym w sekcji 3.1.7.2 wytycznych z 2008 r. Punkt 119 wytycznych z 2008 r. zawiera odniesienie do sekcji 3.1.6.2 dotyczącej pomocy operacyjnej na produkcję energii ze źródeł odnawialnych, w tym opcji 2 dotyczącej pomocy przyznanej w postaci mechanizmów rynkowych, takich jak świadectwa. Ze względu na wysokie podobieństwo między przepisami zawartymi w wytycznych z 2008 r. i przepisami zawartymi w wytycznych z 2001 r. w odniesieniu do pomocy operacyjnej na kogenerację oraz niewielkie zmiany w wysokości wsparcia bazującego na świadectwach CHP, większa część oceny zawartej w sekcji 4.3.2 tej decyzji pozostaje w mocy.

Cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania

- (95) Ponieważ w wytycznych z 2008 r. wyraźnie ograniczono pomoc operacyjną na energię elektryczną pochodzącą z CHP do wysokosprawnych instalacji (zob. pkt 113), Polska potwierdziła, że istniejące jednostki kogeneracyjne spełniają zarówno

kryteria wysokosprawnej kogeneracji określone w pkt 70 pkt 11 wytycznych z 2008 r., jak i wymóg łącznych oszczędności energii pierwotnej w porównaniu z oddzielną produkcją energii w rozumieniu dyrektywy 2004/8/WE i decyzji 2007/74/WE.

- (96) Wprowadzenie systemu fioletowych świadectw CHP dla instalacji opalanych biogazem jest zgodne z programem krajowym „Innowacyjna Energetyka – Rolnictwo Energetyczne”. Jednym z celów tego programu było wybudowanie instalacji opalanej biogazem w każdej gminie do 2020 r., w której wykorzystuje się biogaz wytwarzany z biomasy rolniczej, o łącznej mocy wynoszącej 2 000 MW.

Konieczność i proporcjonalność

- (97) Na podstawie powyższej oceny przeprowadzonej zgodnie z wytycznymi z 2001 r. Komisja uznaje, że wymogi pkt 110 wytycznych z 2008 r. zostały spełnione. W szczególności, jak wynika z tabel 3 i 4 powyżej, w ujęciu ogólnym łączne przychody uwzględniające sprzedaż energii elektrycznej, ciepłej i świadectw nadal są niższe od kosztów produkcji, nawet wzięwszy pod uwagę połączenie z innymi formami wsparcia.
- (98) Z tabeli 5 wynika, że średnie przychody ze sprzedaży energii elektrycznej, ciepłej i świadectw nie przewyższają w ujęciu ogólnym uśrednionych kosztów wytworzenia energii w całym okresie działania systemu do 2018 r. Metoda obliczania, założenia i źródła danych pozostają takie same jak w przypadku tabeli 3 opisanej powyżej.

Tabela 5 – Porównanie kosztów energii elektrycznej wytworzonej przy użyciu technologii CHP istniejących w Polsce z przychodami uzyskanymi ze sprzedaży energii elektrycznej, ciepłej i świadectw CHP.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Uśrednione koszty wytworzenia energii	PLN/MWh	524	524	524	524	524	524	524	524	524	524	524
Przychody powiązane ze sprzedażą energii elektr., w tym	PLN/MWh	-173	-224	-227	-241	-244	-210	-221	-223	-238	-239	-239
- sprzedaż energii elektr.	PLN/MWh	-134	-180	-178	-190	-201	-181	-168	-169	-184	-184	-184
- sprzedaż świadectw	PLN/MWh	-39	-43	-49	-51	-43	-30	-53	-54	-55	-55	-56
Przychody z energii ciepłej	PLN/MWh	-139	-152	-166	-172	-192	-197	-202	-207	-211	-216	-220
Różnica	PLN/MWh	212	148	131	111	88	116	101	94	75	70	65

- (99) Polska potwierdziła, że żadna z instalacji korzystających ze świadectw pochodzenia z CHP nie została w całości zamortyzowana.

Efekt zachęty

- (100) W polskim systemie świadectw CHP nie określono kryteriów kwalifikowalności dla beneficjentów w odniesieniu do terminu oddania instalacji. Oznacza to, że wszystkie wysokosprawne instalacje CHP działające przez cały okres funkcjonowania systemu wsparcia bazującego na świadectwach CHP mogą składać wnioski o uzyskanie świadectw.

- (101) Polski system wsparcia bazujący na świadectwach CHP wprowadzono w dniu 1 lipca 2007 r. w kontekście reformy polskiego rynku energii. Przed reformą energię elektryczną pochodzącą z CHP sprzedawano podmiotowi zobowiązanemu do zakupu takiej energii (odbiorca z urzędu) po cenach zgodnych z taryfami zatwierdzonymi przez Prezesa URE. Taryfy te gwarantują pokrycie uzasadnionych kosztów związanych z produkcją energii elektrycznej. Po reformie energia elektryczna była przedmiotem wymiany handlowej na rynku konkurencyjnym. Istniejący producenci energii z CHP mogli zdecydować się na kontynuowanie kogeneracji lub zaprzestanie produkcji energii elektrycznej i kontynuowanie produkcji samej energii cieplnej, w odniesieniu do której ceny regulowane nadal zapewniały pełne pokrycie kosztów produkcji. W wyniku wprowadzenia systemu świadectw CHP producenci energii z CHP mogą kontynuować produkcję energii elektrycznej. W przypadku braku wsparcia produkcja energii elektrycznej generowałaby straty, a producenci energii z CHP musieliby przejść na produkcję wyłącznie energii cieplnej. Wsparcie wpłynęło zatem na ich zachowanie w taki sposób, że zostali zachęcani do kontynuowania produkcji w technologii, która w przypadku braku systemu bazującego na świadectwach CHP byłaby nieopłacalna.
- (102) W tym kontekście Polska przedstawiła przykłady obliczeń w odniesieniu do każdej reprezentatywnej technologii CHP, wykazując, że przychody ze sprzedaży energii elektrycznej i cieplnej wraz z przychodami ze świadectw CHP (i świadectw OZE, w stosownych przypadkach) nie pokrywają kosztów produkcji takich instalacji CHP. W szczególności jeżeli chodzi o instalacje CHP opalane biogazem, które zwykle są mniejszymi zakładami korzystającymi zarówno ze świadectw pochodzenia z CHP, jak i świadectw pochodzenia z OZE, przychody z rynku (energia cieplna i elektryczna) i świadectwa OZE nie pokrywałyby kosztów generacji. Tego rodzaju instalacje nie zostałyby zbudowane bez dodatkowego wsparcia w postaci świadectw CHP.
- (103) Ponadto istniejący producenci energii z CHP polegali – w momencie podejmowania decyzji inwestycyjnych – na poprzednim systemie, który regulował taryfy dla energii elektrycznej.
- (104) System czerwonych i żółtych świadectw pochodzenia z CHP po raz pierwszy stosowano w okresie od dnia 1 lipca 2007 r. do 31 grudnia 2012 r.; ponownie wprowadzono go w dniu 30 kwietnia 2014 r. i będzie obowiązywał do dnia 31 grudnia 2018 r. Polska wykazała, że niektóre elektrociepłownie zmieniły sposoby produkcji w czasie, gdy zaprzestano udzielania wsparcia CHP w 2013 r. i częściowo w 2014 r. W szczególności niektóre jednostki kogeneracji opalane gazem wyłączyły zasilanie gazem swoich bloków gazowo-parowych i rozpoczęły produkcję jedynie energii cieplnej w ciepłowniach. Polska wykazała również w tym kontekście znaczny wzrost emisji szkodliwych dla środowiska.
- (105) Na podstawie powyższych informacji Komisja uznaje, że system wsparcia wywołuje efekt zachęty, a w przypadku jego braku ryzyko przejścia z kogeneracji na produkcję wyłącznie energii cieplnej w elektrociepłowniach jest realne i znaczące.

Kumulacja

- (106) Jak przedstawiono w tabeli 4 powyżej, Polska wykazała, że łączenie świadectw CHP z pomocą inwestycyjną, przy uwzględnieniu także świadectw OZE, które mogą otrzymywać beneficjenci, nie doprowadziło do nadmiernej rekompensaty w ujęciu ogólnym. Polska przedstawiła obliczenia, z których wynika, że łączenie pomocy

inwestycyjnej z innymi formami wsparcia operacyjnego (w postaci świadectw CHP i OZE) nie doprowadziło do nadmiernej rekompensaty w ujęciu ogólnym w całym okresie obowiązywania systemu wsparcia bazującego na świadectwach CHP.

- (107) W tabeli 6 poniżej przedstawiono przykład instalacji CHP wytwarzającej energię z biomasy. W tabeli przedstawiono, że koszty kapitałowe uśrednionych kosztów wytworzenia energii zostały zmniejszone o 50 %, co odpowiada maksymalnemu dopuszczalnemu poziomowi pomocy inwestycyjnej. Wyniki świadczą o tym, że nie doszło do żadnej nadmiernej rekompensaty, nawet w przypadku uwzględnienia kumulacji pomocy operacyjnej w formie świadectw CHP i OZE i pomocy inwestycyjnej.

Tabela 6 – Dedykowana instalacja CHP opalana biomasa o mocy 50 MWe, obliczenia dla 2014 r. [PLN/MWh]

Uśrednione koszty wytworzenia energii, w tym:	698,35
koszty kapitałowe*	119,35
stałe koszty operacyjne	136,50
zmienne koszty operacyjne, w tym	442,50
koszty paliwa	432,00
koszty CO ₂	0,00
inne koszty zmienne	10,50
Przychody, w tym ze sprzedaży	- 644,05
energii elektrycznej	-167,92
energii ciepłej	-237,60
czerwonych świadectw CHP i świadectw OZE	-238,53
Wynik	54,30

* zmniejszone o 50 %, tj. odpowiadające potencjalnie przyznanej pomocy inwestycyjnej

- (108) System fioletowych świadectw wprowadzono w 2010 r., dlatego kumulację oceniono zgodnie z wytycznymi z 2008 r. Wsparcie na rzecz instalacji CHP opalanych biogazem stanowi uzupełnienie systemu świadectw pochodzenia przyznanych odnawialnym źródłom energii. Oznacza to, że takie instalacje korzystają zarówno z fioletowych świadectw pochodzenia CHP, jak i świadectw pochodzenia OZE. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez władze polskie i tabelą 7 poniżej ich kumulacja nie doprowadziła do nadmiernej rekompensaty.

Tabela 7 – Instalacja CHP opalana biogazem o mocy 0,5–1 MWe, obliczenia dla 2014 r. [PLN/MWh]

Uśrednione koszty wytworzenia energii, w tym:	620,00
Koszty kapitałowe	168,80
stałe koszty operacyjne	115,78
zmienne koszty operacyjne, w tym	336,00
koszty paliwa	318,50
koszty CO ₂	0,00
inne koszty zmienne	17,50
Przychody, w tym ze sprzedaży	-526,58
energii elektrycznej	-167,92
energii ciepłej	-102,00
fioletowych świadectw CHP i świadectwo pochodzenia z OZE	-256,66
Wynik	93,42

- (109) Chociaż jest to tylko przykład, Komisja zauważa, że wszyscy beneficjenci wytwarzający energię elektryczną z biogazu i uprawnieni do otrzymania świadectw OZE są beneficjentami zatwierdzonego programu pomocy SA.37345. W decyzji w sprawie SA.37345 Komisja szczegółowo oceniła kumulację wszystkich możliwych form pomocy udzielanej beneficjentom, po czym stwierdziła, że taka kumulacja nadal nie prowadzi do nadmiernej rekompensaty.

Pozostałe warunki i wnioski dotyczące przestrzegania wytycznych z 2008 r.

- (110) Polska potwierdziła zgodność z obowiązkiem zgłoszenia indywidualnego określonym w rozdziale 5 wytycznych z 2008 r. i przepisami dotyczącymi sprawozdań rocznych (sekcja 7.1 wytycznych z 2008 r.) oraz monitorowania i oceny (sekcja 7.3 wytycznych z 2008 r.).
- (111) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że polski system wsparcia bazujący na świadectwach CHP jest zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych z 2008 r. w przypadku instalacji, które rozpoczęły wytwarzanie energii elektrycznej z CHP w okresie między terminem wejścia w życie wytycznych z 2008 r. (1 kwietnia 2008 r.) a terminem zastąpienia wytycznych z 2008 r. wytycznymi dotyczącymi środowiska i energii (1 lipca 2014 r.).

3.3.1.4. Zgodność środka pomocy na podstawie wytycznych dotyczących środowiska i energii na lata 2014–2020

Obowiązujące przepisy

- (112) Komisja oceniła zgodność pomocy przyznanej po dniu 1 lipca 2014 r. na podstawie przepisów zawartych w wytycznych dotyczących środowiska i energii, w szczególności sekcji 3.4 dotyczącej efektywności energetycznej, w tym kogeneracji, sekcji 3.3.2.4 i 3.2.

Cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania

- (113) Celem środka pomocy jest zaoszczędzenie energii pierwotnej poprzez produkcję energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji. Jak określono w dyrektywie 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej UE wyznaczyła cel zakładający 20 % oszczędność w zużyciu energii pierwotnej w Unii do 2020 r. Polska potwierdziła, że beneficjenci spełniają kryteria dotyczące wysokosprawnej kogeneracji w rozumieniu dyrektywy 2012/27/UE. Komisja uważa zatem, że zgłoszony program służy osiągnięciu celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania zgodnie z art. 107 ust. 3 TFUE i sekcją 3.4.1 wytycznych dotyczących środowiska i energii.

Potrzeba przyznania pomocy państwa i zastosowania odpowiedniego instrumentu

- (114) Zgodnie z pkt 142 wytycznych dotyczących środowiska i energii środki na rzecz efektywności energetycznej podejmuje się w związku z negatywnymi efektami zewnętrznymi, tworząc indywidualne zachęty do osiągnięcia celów w zakresie ochrony środowiska pod względem efektywności energetycznej i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

- (115) Zgodnie z pkt 145 wytycznych dotyczących środowiska i energii pomoc państwa można uznać za adekwatny instrument finansowania środków na rzecz efektywności energetycznej, niezależnie od postaci, w jakiej jest przyznawana.
- (116) W związku z tym Komisja uważa, że w przypadku polskiego systemu wsparcia bazującego na świadectwach CHP pomoc jest konieczna i stanowi odpowiedni instrument do osiągnięcia celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania.

Efekt zachęty

- (117) Zgodnie z pkt 144 w połączeniu z pkt 49 wytycznych dotyczących środowiska i energii efekt zachęty występuje, kiedy pomoc skłania beneficjenta do zmiany zachowania na rzecz osiągnięcia celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania, co nie byłoby możliwe bez pomocy. Komisja zauważa, że w przypadku braku systemu wsparcia CHP nie doszłoby do wytworzenia energii elektrycznej z kogeneracji, ponieważ bez pomocy produkcja taka nie byłaby opłacalna. Na podstawie wyjaśnień i reprezentatywnych przykładów obliczeń dotyczących kwalifikowalnych technologii przedstawionych przez Polskę, w szczególności na podstawie struktury kosztów i przychodów, Komisja uważa, że pomoc przyznana producentom energii z CHP była konieczna, aby umożliwić im przeprowadzenie inwestycji.
- (118) Ponadto w dniu 23 września 2014 r. Polska wprowadziła – w odniesieniu do wszystkich nowych inwestycji, począwszy od tego dnia – mechanizm umożliwiający zbadanie efektu zachęty zgodnie z sekcją 3.2.4.1. wytycznych dotyczących środowiska i energii. Obejmuje to formularz wniosku o treści wymaganej w pkt 51 wytycznych dotyczących środowiska i energii oraz kontrolę wiarygodności zgodnie z pkt 52 wytycznych dotyczących środowiska i energii. W tym kontekście władze polskie potwierdziły również, że nie posiadają informacji o żadnych nowych inwestycjach, które prowadzono w okresie od dnia 1 lipca 2014 r. do dnia 23 września 2014 r., tj. od momentu wejścia w życie wytycznych dotyczących środowiska i energii do dnia, w którym wprowadzono w Polsce wymogi dotyczące badania efektu zachęty.

Proporcjonalność

- (119) Zgodnie z pkt 151 wytycznych dotyczących środowiska i energii pomoc operacyjna na instalacje wysokosprawnej kogeneracji może zostać przyznana na podstawie warunków mających zastosowanie do pomocy operacyjnej na energię elektryczną ze źródeł odnawialnych określonych w sekcjach 3.3.2.1 i 3.3.2.4, o ile w sekcji 3.4 nie ustanowiono bardziej szczegółowych przepisów.
- (120) Pomoc udzielana w drodze świadectw powinna być zatem oceniana w kontekście kryteriów określonych w sekcji 3.4 wytycznych. Warunki określone w pkt 136 wytycznych dotyczących środowiska i energii są bardzo podobne do warunków, które zostały już ocenione na podstawie wytycznych z lat 2001 i 2008. Jak wykazano powyżej Komisja uważa, że polski system świadectw CHP jest konieczny do zapewnienia rentowności instalacji CHP i że jego wprowadzenie w ujęciu ogólnym nie doprowadzi do przyznania z czasem nadmiernej rekompensaty w odniesieniu do różnych technologii (przez cały okres obowiązywania systemu) ani nie zniechęci producentów energii z odnawialnych źródeł energii do zwiększania swojej

konkurencyjności. Komisja uznaje zatem, że wymogi określone w pkt 136 wytycznych dotyczących środowiska i energii zostały spełnione.

- (121) Wysokość opłaty zastępczej stanowi w praktyce maksymalną cenę świadectw i jest co roku weryfikowana przez Prezesa URE na podstawie kilku elementów rynkowych. W związku z powyższym co roku aktualizuje się również maksymalny poziom wsparcia, co przyczynia się do jego proporcjonalności i dalszego zmniejszenia ryzyka wystąpienia nadmiernej rekompensaty w przyszłości.
- (122) Zgodnie z pkt 137 wytycznych nie są stosowane różne poziomy wsparcia poprzez świadectwa CHP w odniesieniu do kwalifikowalnych technologii lub mocy zainstalowanych brutto. Nie ma również żadnego rozróżnienia, jeżeli chodzi o poziomy wsparcia dla nowych i zmodernizowanych instalacji. Instalacja CHP otrzymuje jedno świadectwo CHP w odniesieniu do każdej MWh wyprodukowanej energii elektrycznej.⁴¹ Polska potwierdziła również, że żadna z instalacji korzystających ze świadectw CHP nie została w całości zamortyzowana.
- (123) Polska potwierdziła, że energia elektryczna wyprodukowana w instalacjach CHP jest sprzedawana na rynku oraz że beneficjenci objęci programem świadectw CHP ponoszą standardową odpowiedzialność za bilansowanie.
- (124) Ponadto wyeliminowano możliwość otrzymywania przez beneficjentów świadectw CHP w okresach, w których ceny energii elektrycznej są ujemne (dłużej niż przez 6 kolejnych okresów rozliczeniowych – obecnie odpowiadających 6 kolejnym godzinom). W tym celu władze polskie zastosują średnią ważoną cenę na rynku dnia następnego.
- (125) Jeżeli chodzi o ceny ujemne, za cenę referencyjną uznaje się średnie ceny energii elektrycznej wolumenem transakcji sesji wymiany na rynku, na którym się ona utrzymuje i na którym zawierane są transakcje sesji wymiany, przy czym dostawa energii elektrycznej następuje kolejnego dnia (następnego) i dwa dni (z dwudniowym wyprzedzeniem) po zawarciu transakcji sesji wymiany – w odniesieniu do każdej godziny dostawy energii elektrycznej. Wynika to z faktu, że polski rynek dnia następnego zawiera również część transakcji z dwudniowym wyprzedzeniem. Część ta (dotycząca transakcji z dwudniowym wyprzedzeniem) jest bardzo niewielka (mniej niż 1 % wolumenu będącego przedmiotem obrotu na rynku dnia następnego).
- (126) Polska uzasadniła swój wybór rynku dnia następnego, a Komisja zgodziła się, że przy obecnej konstrukcji polskiego rynku energii elektrycznej rynek dnia następnego wydaje się najodpowiedniejszym odniesieniem.
- (127) Co do zasady Komisja preferuje rynek zbliżony do czasu rzeczywistego w celu monitorowania cen ujemnych, ponieważ ceny ujemne najczęściej pojawiają się w krótkim czasie w wyniku trudnych do przewidzenia okoliczności (np. nagłego i nieoczekiwanego nasilenia wiatru). Rynek dnia bieżącego w Polsce funkcjonuje jednak wyłącznie w godzinach 8.00–15.30 (zatem nie funkcjonuje w godzinach nocnych, gdy ryzyko wystąpienia cen ujemnych jest wyższe), a na rynek bilansujący nałożono ograniczenie cen minimalnych (70 PLN/MWh). Gdyby Polska zmieniła

⁴¹ Instalacje opalane biomasą i biogazem mogą również otrzymać świadectwa OZE w odniesieniu do tej samej jednostki wyprodukowanej energii elektrycznej. Jest to jednak uzasadnione wyższymi kosztami produkcji i zostało uwzględnione w obliczeniu nadmiernej rekompensaty.

strukturę rynku energii elektrycznej w przyszłości, Komisja zaleca ponowne rozważenie odniesienia do cen ujemnych oraz – w miarę możliwości – korzystanie z rynku bardziej zbliżonego do czasu rzeczywistego do celów monitorowania cen ujemnych.

- (128) Powyższe elementy są zgodne z wymogami pkt 137 oraz pkt 124–125 wytycznych dotyczących środowiska i energii.
- (129) Dokonana w poprzednich sekcjach ocena kumulacji pomocy inwestycyjnej i pomocy operacyjnej odnosząca się do wytycznych z lat 2001 i 2008 pozostaje ważna, ponieważ obejmuje cały okres udzielania wsparcia, który trwa maksymalnie do momentu całkowitej amortyzacji instalacji CHP.
- (130) Ponieważ Polska uznała, że wsparcie udzielone w ramach świadectw CHP nie stanowi pomocy, nie wprowadziła żadnych ograniczeń dotyczących kumulacji z pomocą inwestycyjną ani żadnej określonej metodyki dotyczącej pomniejszania pomocy operacyjnej o przyznaną wcześniej pomoc inwestycyjną. Polska przekazała jednak Komisji szczegółowe informacje dotyczące rodzajów pomocy, które były dostępne dla operatorów CHP, oraz wyniki kumulacji z różnymi formami pomocy. Polska potwierdziła, że przychody ze świadectw CHP zostały uwzględnione do celów przyznania pomocy inwestycyjnej, aby można było korygować pomoc inwestycyjną w celu uniknięcia nadmiernej rekompensaty będącej wynikiem tej kumulacji. Dane przedstawione przez Polskę (zob. w szczególności tabele 4, 6 i 7 powyżej) potwierdzają ten wniosek i wskazują, że kumulacja pomocy operacyjnej w formie świadectw CHP z innymi formami pomocy (w szczególności z pomocą inwestycyjną) nie spowodowała nadmiernej rekompensaty. Jak wyjaśniono w motywie 92, na podstawie nowych wytycznych w sprawie pomocy regionalnej od dnia 1 lipca 2014 r. sektorowi energetycznemu nie przyznaje się już pomocy regionalnej (dlatego wartości ujemne odnotowane w poniższej tabeli między uśrednionymi kosztami wytworzenia energii a przychodami z okresu 2016–2018 prawdopodobnie w praktyce nie wystąpią). Ponadto obliczenia opierały się na ostrożnych szacunkach i w praktyce intensywność pomocy w odniesieniu do pomocy inwestycyjnej była niższa niż dozwolona maksymalna intensywność pomocy w wysokości 50 % (którą uwzględniono w tabeli, za cały okres). Wynika z tego, że jeżeli koszty inwestycji zostaną pomniejszone o pomoc inwestycyjną, pozostałe koszty będą wystarczające, by uzasadnić przyznanie pomocy operacyjnej w formie świadectw CHP.
- (131) Na podstawie powyższych informacji Komisja uznaje, że wymogi pkt 137 wytycznych dotyczących środowiska i energii zostały spełnione.

Przejrzystość

- (132) Zgodnie z pkt 104 wytycznych dotyczących środowiska i energii państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia przejrzystości przyznanej pomocy przez publikowanie w tym celu określonych informacji w kompleksowej witrynie internetowej poświęconej pomocy państwa. Zgodnie z pkt 106 wytycznych dotyczących środowiska i energii państwa członkowskie będą musiały wywiązać się z tego obowiązku do dnia 1 lipca 2016 r. Władze polskie zapewniły, że wymogi przejrzystości, o których mowa w pkt 104–106 wytycznych dotyczących środowiska i energii, zostaną spełnione.

Zgodność z zasadą hierarchii postępowania z odpadami

- (133) Biorąc pod uwagę fakt, że w niektórych instalacjach wytwarzających energię z kogeneracji jako paliwo są wykorzystywane odpady, władze polskie potwierdziły, że hierarchia odpadów określona w dyrektywie 2008/98/WE⁴² jest przestrzegana, ponieważ wynika ona z przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, wprowadzającej dyrektywę 2008/98/WE do polskiego porządku prawnego. Komisja uznaje zatem, że wymogi określone w pkt 140 wytycznych dotyczących środowiska i energii zostały spełnione.

Zakłócenie konkurencji i test bilansujący

- (134) Zgodnie z pkt 90 wytycznych dotyczących środowiska i energii Komisja jest zdania, że pomoc na cele ochrony środowiska będzie z samej swojej natury zwykle sprzyjać produktom i technologiom przyjaznym dla środowiska kosztem innych, powodujących większe zanieczyszczenia. Ponadto skutek pomocy nie będzie w zasadzie traktowany jako nadmierne zakłócenie konkurencji, gdyż jest nierozzerwalnie związany z samym celem pomocy.
- (135) Komisja zakłada, że pomoc na produkcję energii z kogeneracji ma ograniczony wpływ zakłócający, o ile spełnione zostały wszystkie pozostałe warunki. Komisja jest zdania, że pomoc na kogenerację, będąca przedmiotem oceny, nie wywiera niepotrzebnego wpływu zakłócającego na konkurencję i wymianę handlową, ponieważ spełnione zostały obowiązujące warunki określone w sekcji 3.4 wytycznych dotyczących środowiska i energii, co wykazano powyżej.
- (136) Komisja stwierdza zatem, że zakłócenie konkurencji spowodowane programem będącym przedmiotem oceny jest ograniczone.

Próg powodujący obowiązek indywidualnego zgłoszenia

- (137) Polska potwierdziła, że próg powodujący obowiązek indywidualnego zgłoszenia do szczegółowej oceny (300 MW mocy zainstalowanej) będzie przestrzegany.

Wnioski dotyczące zgodności z wytycznymi dotyczącymi środowiska i energii

- (138) Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Komisja stwierdza, że pomoc przyznawana wysokosprawnym instalacjom CHP w formie czerwonych, żółtych i fioletowych świadectw od dnia 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2018 r.⁴³, i niezależnie od okoliczności maksymalnie do momentu pełnej amortyzacji instalacji, jest zgodna z wytycznymi dotyczącymi środowiska i energii.

⁴² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3.

⁴³ Zob. motywy 30 i 31.

3.3.2. *Pomoc w formie fioletowych świadectw CHP przyznawanych jednostkom opalanym metanem*

Obowiązujące przepisy

- (139) Fioletowe świadectwa przyznaje się jednostkom opalanym metanem uwalnianym i ujmowanym przy dołowych robotach górniczych w czynnych, likwidowanych lub zlikwidowanych kopalniach węgla kamiennego (tzw. gazem kopalnianym) lub opalanych gazem uzyskiwanym z przetwarzania biomasy (tzw. biogazem). Ponieważ biogaz uznaje się za odnawialne źródło produkcji energii, w sekcji 3.3.1 niniejszej decyzji przeprowadzono ocenę systemu fioletowych świadectw CHP przyznawanych jednostkom opalanym biogazem. Ocena przeprowadzona w niniejszej sekcji decyzji ma zastosowanie wyłącznie do systemu fioletowych świadectw CHP przyznawanych jednostkom opalanym metanem.
- (140) Komisja przeprowadziła ocenę wsparcia dla produkcji energii elektrycznej z instalacji gazu kopalnianego zgodnie z sekcją 3.5.1 wytycznych dotyczących środowiska i energii poświęconą pomocy na efektywną gospodarkę zasobami. Ponieważ system wsparcia bazującego na fioletowych świadectwach wszedł w życie dnia 11 marca 2010 r., a wytyczne dotyczące środowiska i energii obowiązują dopiero od dnia 1 lipca 2014 r., ocenę programu obejmującą okres od dnia 11 marca 2010 r. do dnia 30 czerwca 2014 r. przeprowadzono bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, korzystając z takich samych zasad oceny, jak zasady określone w wytycznych dotyczących środowiska i energii.

Wyraźnie określony cel stanowiący przedmiot wspólnego zainteresowania

- (141) Gaz kopalniany jest mieszaniną gazów, która występuje naturalnie przy produkcji węgla kamiennego i której dużą część stanowi metan. Uwolniony do atmosfery charakteryzuje się on dużym współczynnikiem ocieplenia globalnego.
- (142) Oprócz wkładu w działania na rzecz ochrony klimatu wykorzystywanie gazu kopalnianego do produkcji energii elektrycznej wiąże się z oszczędnością energii pierwotnej, ponieważ w przeciwnym wypadku gaz kopalniany zostałoby uwolniony do atmosfery, a do produkcji energii elektrycznej wykorzystane zostałyby inne źródło energii pierwotnej. Komisja uznała już te pozytywne skutki dla środowiska w swojej wcześniejszej praktyce decyzyjnej.⁴⁴
- (143) Polska twierdzi, że potencjał efektu cieplarnianego gazu kopalnianego jest 21 wyższy od potencjału efektu cieplarnianego CO₂. Ponadto w chwili rozpoczęcia funkcjonowania systemu fioletowych świadectw CHP władze polskie przyjęły, że ilość metanu uwolnionego do atmosfery zmniejszy się o 340 mln m³ rocznie.
- (144) W 2013 r. całkowita objętość metanu pochodzącego z eksploatacji węgla kamiennego w Polsce wynosiła 838 mln m³, z czego 578 mln m³ zostało uwolnionych do atmosfery, a 260 mln m³ zostało wychwycone. Do celów energetycznych zużyto 188

⁴⁴ SA.24642 (N 708/2007) – Niemcy – Plan zamknięcia kopalni węgla kamiennego na lata 2008–2018; SA.33766 – Niemcy – Pomoc na rzecz węgla kamiennego na 2011 r.; SA.33995 – Niemcy – Wsparcie dla energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz zmniejszone dopłaty EEG dla odbiorców energochłonnych; SA.38632 – Niemcy – EEG na 2014 r.; SA.40713 – Francja – Wsparcie dla instalacji produkujących energię elektryczną z gazu kopalnianego.

mln m³ metanu. Oczekuje się, że łączna objętość metanu wzrośnie w kolejnych latach z powodu parametrów technicznych produkcji węgla kamiennego.

- (145) Na podstawie powyższych elementów Komisja stwierdza, że program dąży do realizacji dobrze określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania, mianowicie ochrony środowiska, a w szczególności ograniczenia emisji CO₂ i oszczędności źródeł energii pierwotnej.

Potrzeba interwencji państwa i zastosowania odpowiedniego instrumentu

- (146) W pkt 153 wytycznych dotyczących środowiska i energii stwierdzono, że niedoskonałości rynku opisane w pkt 35 wytycznych dotyczących środowiska i energii są szczególnie istotne dla efektywnej gospodarki zasobami. Ponadto niedoskonałości rynku w tej dziedzinie często nie są korygowane za pomocą innych rozwiązań politycznych i środków, w związku z czym pomoc państwa może być konieczna.
- (147) Bez systemu wsparcia metan byłby uwalniany do atmosfery, wywierając szkodliwy wpływ na środowisko. W związku z tym wychwytywanie i wykorzystanie metanu przyczyniają się do realizacji działań na rzecz ograniczenia uwalniania gazów cieplarnianych, biorąc pod uwagę fakt, że polski porządek prawny obecnie nie nakłada na operatorów kopalni węgla kamiennego obowiązku wychwytywania gazu lub unikania uwalniania go do atmosfery.
- (148) Ponadto w cenie wytwarzania energii elektrycznej z gazu kopalnianego nie można uwzględniać pozytywnego wpływu wychwytywania i wykorzystania metanu na środowisko w porównaniu z jego uwalnianiem.
- (149) Komisja stwierdza, że pomoc państwa na produkcję energii elektrycznej z gazu kopalnianego może być konieczna do uzyskania korzyści dla środowiska powiązanych z wykorzystywaniem gazu kopalnianego jako źródła energii (w porównaniu z jego uwalnianiem).

Efekt zachęty i proporcjonalność

- (150) Pomoc państwa zapewnia efekt zachęty, jeżeli powoduje zmiany w zachowaniu beneficjenta prowadzące do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania.
- (151) Za pomocą przykładowych obliczeń Polska wykazała, że same dochody rynkowe nie byłyby wystarczające do pokrycia kosztów produkcji energii elektrycznej z instalacji CHP opalanych metanem. Zatem bez systemu wsparcia wytwarzanie energii elektrycznej w ten sposób nie miałyby miejsca.
- (152) Polska potwierdziła wdrożenie procedury weryfikacji efektu zachęty zgodnie z pkt 51–52 wytycznych dotyczących środowiska i energii w odniesieniu do instalacji korzystających z fioletowych świadectw, które rozpoczęły działalność po dniu 23 września 2014 r. Władze polskie nie wiedzą o żadnych instalacjach CHP opalanych metanem, które dołączyłyby do systemu wsparcia w okresie od dnia 1 lipca 2014 r. do dnia 22 września 2014 r.

- (153) Instalacje CHP opalane metanem kwalifikują się do otrzymania fioletowych świadectw. W niektórych przypadkach mogą one otrzymać żółte świadectwa, w szczególności w przypadku małych instalacji (o mocy zainstalowanej mniejszej niż 1 MW) lub w przypadku gdy są opalane gazem ziemnym (na przykład gdy metan nie jest dostępny). Nie można jednak kumulować żółtych i fioletowych świadectw, tj. instalacja może otrzymać tylko jedno świadectwo CHP w odniesieniu do tej samej jednostki wytworzonej energii elektrycznej.
- (154) Na podstawie przykładowych obliczeń przedstawionych przez władze polskie (tabela 8 poniżej) Komisja stwierdza, że wsparcie w formie fioletowych świadectw CHP przyznawanych instalacjom opalonym metanem nie prowadzi do nadmiernej rekompensaty.

Tabela 8 – Instalacja CHP opalana metanem o mocy 3 MWe, obliczenia dla 2014 r. [PLN/MWh]

Uśrednione koszty wytworzenia energii, w tym:	-344,07
Koszty kapitałowe	-85,64
stałe koszty operacyjne	-144,26
zmiennie koszty operacyjne, w tym	-114,17
koszty paliwa	-109,17
koszty CO ₂	0,00
inne koszty zmienne	-5,00
Przychody, w tym ze sprzedaży	311,37
energii elektrycznej	167,92
energii ciepłej	86,40
fioletowych świadectw CHP	57,05
Wynik	-32,70

- (155) Wsparcie w formie fioletowych świadectw CHP przyznawanych na rzecz instalacji opalanych metanem nie prowadzi do nadmiernej rekompensaty, ponieważ dochód z fioletowych świadectw nie przekracza różnicy między dochodami rynkowymi a kosztami produkcji energii elektrycznej. Ponadto poziom wsparcia nie stwarza zachęt do wykonywania specjalnych odwiertów w kopalniach węgla kamiennego w celu znalezienia metanu do celów energetycznych. Polska potwierdziła również, że pomoc nie jest udzielana po okresie amortyzacji.

Zakłócenie konkurencji i test bilansujący

- (156) Komisja zauważa, że w przypadku pomocy przyznanej na rzecz instalacji CHP opalanych metanem zakłócenie konkurencji jest dość ograniczone. Pomoc przyznaje się na rzecz ograniczonej liczby instalacji o stosunkowo niewielkiej zdolności przesyłowej i rekompensuje ona wyłącznie dodatkowe koszty wytwarzania energii elektrycznej. W 2014 r. całkowity wolumen świadectw pochodzenia z CHP jednostek opalanych metanem odpowiadał 0,29 TWh, co odpowiada 0,2 % energii elektrycznej wytworzonej w Polsce. Moc zainstalowana brutto u wszystkich 13 beneficjentów wynosiła łącznie 160 MW. Ponadto możliwości umiejscowienia instalacji CHP opalanych metanem są ograniczone na skutek zależności od dostępności metanu, w związku z czym znajdują się one w pobliżu kopalni węgla kamiennego.
- (157) Beneficjenci sprzedają energię elektryczną bezpośrednio na rynku i ponoszą standardową odpowiedzialność za bilansowanie. Od dnia 1 stycznia 2016 r. nie udziela się wsparcia na rzecz wytwarzania energii elektrycznej, gdy ceny są ujemne

(zob. motyw 101 powyżej). W związku z tym Komisja stwierdza, że efekt końcowy jest pozytywny.

3.3.1. Zgodność z art. 30 i 110 TFUE

- (158) W pkt 29 wytycznych dotyczących środowiska i energii stwierdzono, że jeżeli środek pomocy państwa lub związane z nim warunki (w tym model finansowania środka, jeśli stanowi on jego nieodłączny element) wiążą się nierozzerwalnie z naruszeniem prawa UE, pomocy nie można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym. W dziedzinie energetyki każda opłata mająca na celu finansowanie środka pomocy państwa musi być zgodna w szczególności z art. 30 i 110 TFUE. W przypadku systemu świadectw CHP pewne podmioty (w szczególności dostawcy energii elektrycznej) są zobowiązane do nabycia pewnej kwoty świadectw pochodzenia. Następnie większość tych kosztów zostaje przerzucona na klientów końcowych w rachunkach za energię elektryczną. Kwotę świadectw pochodzenia, którą muszą nabyć zobowiązane do tego podmioty, oblicza się z uwzględnieniem całkowitej energii elektrycznej, jaką sprzedają lub, odpowiednio, wykorzystują. W związku z tym importowana energia elektryczna z CHP jest uwzględniana w obliczeniach kwoty umorzenia świadectw pochodzenia i jest zatem również obciążona ceną świadectw pochodzenia, która w rzeczywistości pełni funkcję opłaty ostatecznie przerzuconej na konsumentów końcowych jako koszt dodatkowy obliczony w odniesieniu do ich całkowitego zużycia energii elektrycznej. W związku z tym Komisja zweryfikowała, czy mechanizm finansowania zgłoszonych środków pomocy jest zgodny z art. 30 i 110 TFUE.
- (159) W celu rozwiania obaw dotyczących zgodności z art. 30 i 110 TFUE Polska zaproponowała inwestycje w infrastrukturę, które zwiększyłyby transgraniczne przepływy energii elektrycznej, co zwiększyłoby zarówno potencjał eksportowy, jak i importowy na zachodniej granicy Polski (zob. motyw 28 powyżej). Komisja oceniła zaproponowany środek zaradczy i zaakceptowała go w swojej decyzji w sprawie SA.37345 w odniesieniu do potencjalnego ryzyka dyskryminacji spowodowanego przez świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.
- (160) Komisja zauważa, że wartość inwestycji zaproponowanych w ramach środka zaradczego (420 mln PLN) odpowiada ponad dwukrotnej wyliczonej przez Polskę kwocie szacowanej dyskryminacji, odpowiadającej energii elektrycznej zarówno z CHP, jak i OZE importowanej w latach 2005–2015 (wynoszącej 172 mln PLN).
- (161) Wsparcie w formie świadectw CHP wygaśnie dnia 1 stycznia 2019 r. Komisja uważa, że inwestycje zaproponowane przez Polskę mogą w znacznym stopniu przyczynić się do zwiększenia dostępności transgranicznych zdolności przesyłowych w przypadku przepływów energii elektrycznej wytwarzanej w technologii wysokosprawnej CHP i jako takie mogą być korzystne dla importu energii elektrycznej wytwarzanej w technologii wysokosprawnej CHP.

3.3.2. Wniosek dotyczący zgodności środka ze wspólnym rynkiem

- (162) W świetle powyższej oceny Komisja stwierdza, że środek pomocy będący przedmiotem oceny spełnia kryteria określone w późniejszych wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska oraz w sposób niezbędny i proporcjonalny służy osiągnięciu celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania,

zakłócenie konkurencji jest ograniczone, a zatem pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

- (163) Komisja zatwierdza środek do dnia 31 grudnia 2018 r. i – niezależnie od okoliczności – maksymalnie do momentu pełnej amortyzacji wysokosprawnych instalacji CHP.

4. WNIOSEK

Komisja ubolewa, że Polska wprowadziła w życie system wsparcia w formie świadectw pochodzenia dla kogeneracji z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Na podstawie powyższej oceny Komisja postanawia jednak nie wnosić zastrzeżeń wobec zgłoszonego środka pomocy, ponieważ jest on zgodny z rynkiem wewnętrznym w myśl art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Komisja przypomina Polsce o obowiązku zgłaszania wszelkich zmian dotyczących środka pomocy.

W przypadku, gdyby niniejsze pismo zawierało informacje poufne, które nie powinny zostać ujawnione osobom trzecim, należy poinformować o tym Komisję w terminie piętnastu dni roboczych od daty jego otrzymania. Jeżeli Komisja nie otrzyma uzasadnionego wniosku w wyznaczonym terminie, 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/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Wniosek należy przesłać pocztą elektroniczną na adres:

European Commission,
Directorate-General for Competition
State Aid Greffe
B-1049 Bruksela
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Z poważaniem
W imieniu Komisji

Margrethe VESTAGER
Członek Komisji

Załącznik I

Schematyczny przegląd polskiego systemu świadectw CHP

