



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.01.2014
C(2013) 6648 final

<p>Zgodnie z przepisami art. 24 i 25 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE, dotyczącymi nieujawniania informacji objętych tajemnicą zawodową, w opublikowanej wersji niniejszej decyzji pominięto niektóre informacje. Pominięte fragmenty oznaczono symbolem: [...].</p>		<p>WERSJA UPUBLICZNIONA</p> <p>Niniejszy dokument został udostępniony wyłącznie w celach informacyjnych.</p>
--	--	--

Przedmiot: **Pomoc państwa SA.34674 (2013/N) – Polska**

Odstępstwo na podstawie art. 10c dyrektywy 2003/87/WE w sprawie handlu emisjami – bezpłatne uprawnienia dla wytwórców energii elektrycznej

Szanowny Panie Ministrze!

Komisja pragnie Pana poinformować, że pomoc udzielona za pomocą systemu przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady

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

2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. (zwanymi dalej wspólnie „dyrektywą w sprawie ETS”) jest zgodna z przepisami rynku wewnętrznego, zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „TFUE”), i z tego względu zdecydowała, że nie wniesie sprzeciwu wobec zgłoszonego środka pomocy.

1. PROCEDURA

1. W wyniku kontaktów przedzgłoszeniowych Polska powiadomiła w dniu 2 września 2013 r. o proponowanym przez siebie środku w drodze zgłoszenia elektronicznego, które Komisja zarejestrowała tego samego dnia. Polska przesłała Komisji dodatkowe informacje 6 grudnia 2013 r.

2. OPIS

2.1. Tło i cel

2. Art. 10c dyrektywy w sprawie ETS umożliwia państwom członkowskim, których systemy elektroenergetyczne spełniają określone kryteria, przydzielenie bezpłatnych uprawnień do emisji instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, które funkcjonowały przed dniem 31 grudnia 2008 r. lub w przypadku których proces inwestycyjny faktycznie wszczęto do tego dnia, na okres przejściowy od 2013 r. do 2019 r.
3. Państwa członkowskie korzystające z tej możliwości muszą spełnić określone warunki dotyczące modernizacji swoich systemów energetycznych (w tym modernizacji i poprawy infrastruktury, wdrożenia czystych technologii oraz dywersyfikacji ich struktury energetycznej i źródeł dostaw). W szczególności w zamian za przydzielenie bezpłatnych uprawnień wytwórcom energii takie państwa członkowskie muszą przedstawić krajowy plan inwestycyjny określający inwestycje podjęte przez odbiorców bezpłatnych uprawnień lub przez innych operatorów, których wartość jest co najmniej równa wartości odpowiadających im uprawnień do emisji przydzielonych bezpłatnie.
4. W dniu 30 września 2011 r. Polska przekazała Komisji Krajowy plan inwestycyjny (zwany dalej „planem krajowym”), w którym przedstawiła kwalifikujące się inwestycje, jakie można podjąć w celu modernizacji wytwarzania energii w okresie przejściowym przydziału bezpłatnych uprawnień. Zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE Polska formalnie zgłosiła także zamiar skorzystania z możliwości, o której mowa w art. 10c dyrektywy w sprawie ETS.
5. Decyzją z dnia 13 lipca 2012 r. (zwaną dalej „decyzją”)¹ Komisja postanowiła nie wnosić sprzeciwu wobec polskiego wniosku o przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień do emisji dla instalacji wytwarzających energię elektryczną w latach 2013–2019, odrzucając jednak niektóre jego aspekty, zgodnie z art. 10c ust. 6 dyrektywy w sprawie ETS. W szczególności załącznik III do decyzji zawiera wykaz 30 inwestycji, które Komisja uznała za

¹ C(2012) 4609 final.

nieuprawnione. Z tego względu, zgłaszając pomoc zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, Polska przedstawiła zmieniony plan krajowy, który nie obejmuje już wspomnianych inwestycji. Ponadto w motywie 29 wymienionej decyzji Komisja przypomniała władzom polskim, że nie mogą one wdrożyć proponowanych środków pomocy, dopóki Komisja nie przyjmie ostatecznej decyzji co do zgodności odnośnej pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym.

2.2. Główne cechy systemu pomocy

6. Zdaniem polskich władz struktura paliw wykorzystywanych w segmencie wytwarzania energii elektrycznej w Polsce jest mało zróżnicowana i oparta głównie na węglu kamiennym i węglu brunatnym. Węgiel wykorzystywany jest do produkcji ponad 90% energii elektrycznej.
7. Polski plan krajowy, zatwierdzony w dniu 27 września 2011 r. i obejmujący okres do 2019 r., jest próbą naprawienia tego stanu rzeczy poprzez zwiększenie: 1) niskoemisyjnego wytwarzania energii z biomasy; 2) wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz kogeneracji ciepła i energii elektrycznej oraz 3) poprzez rozbudowę sieci dystrybucyjnej niezbędną do włączenia nowych źródeł energii do generacji rozproszonej, w szczególności źródeł opartych o zasoby odnawialne.
8. Według stanowiska polskich władz zastosowanie art. 10c dyrektywy w sprawie ETS i przydział bezpłatnych uprawnień umożliwiłyby zrealizowanie tych celów, a także – w szerszym kontekście – przyspieszenie modernizacji krajowego sektora energetycznego. W związku z tym Polska zakłada przydzielenie bezpłatnych uprawnień do emisji tym operatorom, którzy zobowiążą się do przeprowadzenia inwestycji w zakresie modernizacji swojego systemu wytwarzania energii elektrycznej, pod warunkiem że takie inwestycje będą spełniały wszystkie następujące kryteria:
 - inwestycja powinna bezpośrednio lub pośrednio przyczyniać się do opłacalnej redukcji emisji gazów cieplarnianych;
 - inwestycja jest zgodna z Krajowym planem inwestycyjnym do 2020 r., zatwierdzonym w dniu 27 września 2011 r.;
 - inwestycja jest zgodna z właściwym prawodawstwem UE. Inwestycja nie może powodować wzmocnienia dominującej pozycji operatora na rynku ani powodować nieuzasadnionego zakłócenia konkurencji;
 - inwestycja ma charakter dodatkowy względem inwestycji, które Polska musi zrealizować, aby osiągnąć inne cele lub wypełnić prawne wymogi wynikające z prawodawstwa UE. Inwestycja nie może powodować przyrostu całkowitej mocy wytwarzania energii elektrycznej w Polsce w latach 2013–2019;

- inwestycja powinna służyć dywersyfikacji źródeł energii i źródeł dostaw służących wytwarzaniu energii elektrycznej, a także powodować zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych z procesów wytwarzania energii;
 - inwestycja powinna zachować trwałą opłacalność również po 2019 r., z wyjątkiem inwestycji w badanie nowych technologii; oraz
 - wartość rynkowa przydzielonych bezpłatnych uprawnień do emisji, których dotyczy wnioski, jest równa kosztom inwestycji realizowanych na podstawie wniosku lub jest od nich mniejsza.
9. Projekty wybrano na podstawie otwartego, przejrzystego i niedyskryminującego zaproszenia do składania ofert. Wśród wybranych projektów znalazło się na przykład kilka nowych elektrowni na gaz i biomasę, inwestycje służące modernizacji systemu elektroenergetycznego oraz jednostki kogeneracji.
10. Zgodnie z mechanizmem monitorowania i egzekwowania, który ma zostać wdrożony po przyjęciu niniejszej decyzji w drodze nowelizacji ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz zgodnie z art. 10c ust. 1 dyrektywy w sprawie ETS, Polska proponuje, aby uprawnienia były przydzielane operatorowi dopiero po udowodnieniu przez niego w sprawozdaniu wymaganym do dnia 15 lutego każdego roku w sposób zadowalający dla właściwego organu, że w poprzednich latach faktycznie zrealizowano kwalifikującą się inwestycję zapisaną w planie krajowym, której wartość odpowiada wartości bezpłatnych uprawnień. Ten sam mechanizm przydziału i monitorowania będzie miał zastosowanie wobec operatorów uprawnionych do otrzymania bezpłatnych uprawnień, którzy jednak nie zgłosili żadnych inwestycji do planu krajowego lub którzy mają niewystarczające zadeklarowane koszty inwestycji, pod warunkiem że finansują inwestycje w infrastrukturę realizowane przez PSE lub Gaz System (zob. motywy 17 i 28). Uprawnienia niewydane beneficjentom będą zbywane na aukcjach zgodnie z art. 10 ust. 1 i 4 unijnej dyrektywy w sprawie ETS.
11. Operatorzy realizujący inwestycje powinni przekazywać Ministrowi Środowiska zweryfikowane roczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z postępów we wdrażaniu inwestycji za dany okres sprawozdawczy. Minister Środowiska, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki, dokona oceny kwalifikowalności wydatków kapitałowych określonych w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym w celu ich zbilansowania z bezpłatnymi uprawnieniami. Minister Środowiska, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki, sporządzi sprawozdanie z wdrażania zadań inwestycyjnych ujętych w planie krajowym obejmujące wydatki kapitałowe poniesione przez podmioty realizujące inwestycje, które wykorzystano do zbilansowania wartości przydzielonych uprawnień do emisji. Takie sprawozdanie będzie przekazywane co roku Komisji Europejskiej (w terminie do 31 stycznia każdego roku).

2.3. Zakres zgłoszenia, podstawa prawna, organ przydzielający

12. Środek będący przedmiotem zgłoszenia dotyczy finansowania inwestycji w modernizację instalacji wytwarzania energii elektrycznej poprzez przydział bezpłatnych uprawnień do

emisji instalacjom wytwarzania energii elektrycznej, które służą zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych oraz modernizacji polskich systemów wytwarzania energii elektrycznej.

13. Głównym instrumentem prawodawczym jest ustawa o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, której ostatnia nowelizacja dotycząca mechanizmów przydziału bezpłatnych uprawnień została przyjęta w dniu 14 sierpnia 2012 r. i która ma wejść w życie po zatwierdzeniu systemu wsparcia przez Komisję Europejską.
14. Organem przydzielającym, a także instytucją odpowiedzialną za monitorowanie i wdrażanie środka, jest Ministerstwo Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej.

2.4. Beneficjent, forma pomocy, intensywność pomocy

15. Pomoc państwa przybiera formę przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w rozumieniu art. 10c unijnej dyrektywy w sprawie ETS. W celu otrzymania bezpłatnych uprawnień do emisji w danym roku wytwórca (lub grupa przedsiębiorstw) musi przedstawić dowody poniesienia wydatków na projekty uwzględnione w planie krajowym.
16. Polska wyjaśniła, że w czerwcu 2010 r. Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Skarbu, przy wsparciu konsultantów zewnętrznych, rozpoczęły proces zbierania danych dotyczących ewentualnych uczestników odstępstwa na podstawie dyrektywy w sprawie ETS w oparciu o ankiety, które ostatecznie uwzględniły około 300 instalacji objętych unijnym systemem handlu emisjami oraz inwestycji potencjalnie spełniających kryteria, jakie należało zastosować w planie krajowym. Po pierwszej turze ankiet dokonano wstępnej oceny zgłoszonych inwestycji i przekazano wyniki ocen inwestorom. Część zadań została oceniona jako niespełniająca kryteriów określonych w załączniku V do Wytocznych w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE² (zwanym dalej „komunikatem”). Były to głównie zadania nieprzyczyniające się bezpośrednio ani pośrednio do redukcji emisji CO₂. W drugiej turze ankiet większość zgłoszonych zadań inwestycyjnych spełniała wszystkie kryteria określone w komunikacie. Wykaz 347 kwalifikujących się inwestycji uwzględnionych ostatecznie w polskim planie krajowym jest publicznie dostępny³.
17. Zgodnie z polskim wnioskiem jeżeli wybrane inwestycje nie będą mogły zostać zrealizowane przez beneficjenta bezpłatnych uprawnień, możliwe będzie współfinansowanie inwestycji w ramach systemów przesyłowych, które zostaną zrealizowane przez krajowych operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej i gazu: PSE (energia elektryczna) i Gaz-System (gaz). Wytwórcy energii elektrycznej otrzymujący bezpłatne uprawnienia lub ich grupy kapitałowe będą mogli zawrzeć ramowe porozumienie z PSE lub Gaz-Systemem, ustalając w załącznikach dotyczących poszczególnych lat kwotę zweryfikowanych nakładów, które sfinansują w danym roku w zamian za uzyskanie prawa do wykorzystania do rozliczeń

² Dz.U. C 99 z 31.3.2011, s. 3.

³ Inwestycje ostatecznie umieszczone w polskim planie krajowym można znaleźć na stronie internetowej: http://www.mos.gov.pl/arttykul/7_aktualnosci/21353_bezplatne_uprawnienia_do_emisji_co2_dla_energetyki.html

nakładów poniesionych na inwestycje w planie krajowym i zwrot tych środków w okresie 2, 4 lub 10 lat, wraz z ustalonym oprocentowaniem. Operatorzy sieci będą składać sprawozdania rzeczowo-finansowe z postępów we wdrażaniu inwestycji ujętych w planie krajowym wraz z dowodami przekazania środków przez wytwórcę energii elektrycznej na realizację zadania. Organ przydzielający wydaje uprawnienia takim inwestorom jedynie na podstawie takiego zweryfikowanego sprawozdania operatora systemu. Polska stwierdza, że ten system ustanowiono zgodnie z motywem 43 komunikatu, zgodnie z którym operatorzy systemów przesyłowych i dystrybucyjnych mogą realizować inwestycje wskazane w planie krajowym.

18. Na początku funkcjonowania systemu, w 2013 r., całkowity udział bezpłatnych uprawnień nie przekroczy 70% zweryfikowanych emisji gazów cieplarnianych w latach 2005–2007 pochodzących z instalacji elektroenergetycznych w kwocie odpowiadającej krajowemu zużyciu końcowemu brutto w Polsce. Całkowita ilość przejściowych bezpłatnych uprawnień ma następnie stopniowo spadać w każdym roku, dzięki czemu bezpłatne uprawnienia zostaną zlikwidowane całkowicie w 2020 r. Ilość przejściowych bezpłatnych uprawnień do emisji zostanie odjęta od ilości uprawnień zbywanych przez Polskę na aukcjach.
19. Jak poinformowały polskie władze, szacuje się, że całkowita rynkowa wartość przyznanых bezpłatnych uprawnień do emisji wyniesie około 7 406 mln EUR w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2019 r. Ta wartość odpowiada 404,6 mln ton CO₂. Wartość rynkową określi się z góry dla całego okresu funkcjonowania systemu. Aby ustalić wartość bezpłatnych uprawnień do emisji przyznawanych na podstawie tego artykułu, Polska stosuje w swoim wniosku metodykę wykorzystywaną do określania wartości, o której mowa w załączniku VI do komunikatu, indeksowaną do poziomu cen w roku 2010. Wartość przedłożonych inwestycji powinna również zostać wyrażona w cenach z 2010 r.

3. OCENA

3.1. Pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE

20. W art. 107 ust. 1 TFUE pomoc państwa zdefiniowano jako wszelką pomoc przyznaną 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 w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
21. Jak określono w Wytycznych w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (zwanym dalej „wytycznymi ETS”)⁴, w szczególności w pkt 3, przydział fakultatywnych przejściowych bezpłatnych uprawnień w sektorze elektroenergetycznym w kontekście wdrażania dyrektywy w sprawie ETS przez kwalifikujące się państwa członkowskie może wiązać się z udzieleniem pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a zgodnie z art. 108 TFUE państwa członkowskie muszą zgłosić pomoc państwa Komisji i nie mogą wprowadzić jej w życie do czasu zatwierdzenia przez Komisję.

⁴ Dz.U. C 158 z 5.6.2012, s. 4.

22. W rozpatrywanej sprawie zgłoszony środek przypisuje się Polsce, ponieważ wynika on z działań rządu korzystającego z odstępstwa dozwolonego, lecz niewymaganego na podstawie art. 10c dyrektywy w sprawie ETS⁵. Przydział bezpłatnych uprawnień przewidzianym beneficjentom wiąże się z rezygnacją z dochodów państwa, które Polska mogłaby uzyskać w przypadku zbycia uprawnień na aukcji. Tymczasem beneficjenci bezpłatnych uprawnień są zwolnieni z kosztów zakupu niezbędnych uprawnień, w ten sposób uzyskując korzyść ekonomiczną.
23. Co więcej, korzyść ta ma charakter wybiórczy, ponieważ jedynie ograniczona liczba beneficjentów (którzy zobowiązują się do realizacji inwestycji modernizacyjnych) spełniających warunki określone w ustawie o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i wybranych przez rząd jest do tego uprawniona – w przeciwieństwie do pozostałych przedsiębiorstw działających w sektorze energii elektrycznej lub innych sektorach gospodarki objętych unijnym systemem handlu emisjami. Ponieważ beneficjenci działają w sektorze zaopatrzenia w energię elektryczną, będącym rynkiem otwartym dla konkurencji w Polsce i obejmującym przepływy handlowe między Polską a innymi państwami członkowskimi, środek zaburza lub może zaburzać konkurencję oraz może wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
24. Z tego względu Komisja uznaje, że zgłoszony środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

3.2. Zgodność pomocy z prawem

25. Władze polskie potwierdziły Komisji, że pomoc w ramach opisanego programu zostanie przyznana dopiero po jego zatwierdzeniu przez Komisję. Zgłaszając środek przed jego wdrożeniem, władze polskie wypełniły swój obowiązek wynikający z art. 108 ust. 3 TFUE.

3.3. Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym

26. Komisja dokonała oceny zgodności zgłoszonego środka z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE oraz w świetle wytycznych w sprawie ETS.

3.3.1. Efekt zachęty, koszty kwalifikowalne i intensywność pomocy

27. Zgodnie z art. 40 wytycznych w sprawie ETS uznaje się, że pomoc wywiera efekt zachęty dla inwestycji podejmowanych od dnia 25 czerwca 2009 r. (zwanego dalej „datą graniczną”). Zgodnie z przekazanym przez polskie władze planem krajowym wszystkie inwestycje wskazane w zgłoszonym planie krajowym zostały lub zostaną podjęte po dniu 25 czerwca 2009 r. Z tego względu spełniony jest wymóg, by pomoc państwa przynosiła efekt zachęty.
28. Polski plan krajowy obejmuje trzysta czterdzieści siedem kwalifikujących się inwestycji, których koszty są ograniczone do całkowitego kosztu inwestycji (rzeczowe aktywa trwale i wartości niematerialne i prawne), bez względu na koszty operacyjne i korzyści związane z

⁵ Zob. również wyroki Trybunału w sprawach Stardust Marine (T-360/04), Sandra Puffer (C-460/07) oraz Deutsche Bahn (T-351/02).

daną instalacją. Zgodnie z polskim zgłoszeniem wartość rynkowa bezpłatnych uprawnień⁶ nie może przekroczyć całkowitych kosztów inwestycji. Władze polskie wyjaśniły, że istnieją grupy kapitałowe otrzymujące bezpłatne uprawnienia, które nie mają własnych projektów inwestycyjnych, a także grupy kapitałowe, które mają niedostateczne zadeklarowane koszty inwestycji, co w teorii może prowadzić do uzyskania zysków nadzwyczajnych. Niemniej mechanizm monitorowania i egzekwowania, zaproponowany przez Polskę i opisany w motywach 10 i kolejnych, zapewnia, że uprawnienia przydzielone na podstawie art. 10c mają jasne odzwierciedlenie w inwestycjach służących modernizacji sektora wytwarzania energii elektrycznej, ponieważ Polska przyzna bezpłatne uprawnienia przedsiębiorstwom nieposiadającym inwestycji w planie krajowym i grupom kapitałowym mającym niedostateczne koszty inwestycji wyłącznie wówczas, gdy sfinansują one inwestycje infrastrukturalne PSE lub Gaz Systemu. Zatem pomoc nie przekracza 100% kosztów kwalifikowalnych, zgodnie z wytycznymi w sprawie ETS.

29. Z tego względu spełnione są określone w pkt 40, 41 i 42 wytycznych w sprawie ETS warunki dotyczące efektu zachęty, kosztów kwalifikowalnych i intensywności pomocy.

3.3.2. Ocena kryteriów określonych w pkt 40 lit. a)–d) wytycznych w sprawie ETS odnoszących się do metodyki, wspólnego zainteresowania, rodzaju inwestycji i całkowitej wartości przydzielonych uprawnień

30. Zgodnie z pkt 40 wytycznych w sprawie ETS pomoc państwa związana z przejściowymi i fakultatywnymi bezpłatnymi uprawnieniami do emisji na potrzeby modernizacji wytwarzania energii elektrycznej i inwestycji zawartych w planach krajowych zgodnie z art. 10c dyrektywy w sprawie ETS zostanie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, o ile spełnionych zostanie pięć następujących warunków: a) przejściowe bezpłatne uprawnienia do emisji przydzielono zgodnie z metodyką określoną w dokumencie roboczym służb Komisji z 26.5.2010 r.⁷, b) plan krajowy służy celowi będącemu przedmiotem wspólnego zainteresowania; c) plan krajowy obejmuje inwestycje w podniesienie standardu infrastruktury, w czyste technologie i w zróżnicowanie ich koszyka energetycznego oraz źródeł dostaw; d) wartość rynkowa bezpłatnych uprawnień nie przekracza łącznych kosztów zrealizowanych inwestycji; oraz e) pomoc nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

31. W dalszej części niniejszej sekcji Komisja zbada, czy te kryteria są spełnione.

32. W decyzji z dnia 13 lipca 2012 r. Komisja oceniła metodykę, istnienie wspólnego zainteresowania, rodzaj zakładanych inwestycji oraz całkowitą wartość przydzielonych uprawnień (zob. motyw 5). W tej decyzji Komisja stwierdziła, co następuje:

⁶ Obliczona zgodnie z komunikatem Komisji z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie metodologii przejściowego przydziału instalacjom wytwarzającym energię elektryczną bezpłatnych uprawnień do emisji na mocy art. 10c ust. 3 dyrektywy 2003/84/WE, C(2011) 1983 final z 29.3.2011.

⁷ Dz.U. C 99 z 31.3.2011, s. 3.

- wniosek Polski na podstawie art. 10c ust. 5 dyrektywy został zgłoszony Komisji pismem z dnia 30 września 2011 r., zarejestrowanym w dniu 3 października 2011 r. Po otrzymaniu wniosku Komisja stwierdziła, że jest on niekompletny, i zwróciła się do Polski o dodatkowe informacje. W odpowiedzi na pytania ze strony Komisji Polska przedłożyła odpowiednie dodatkowe informacje w rozumieniu art. 10c ust. 6 dyrektywy w sprawie ETS – w celu uzupełnienia zgłoszonego planu – pismem z dnia 13 stycznia 2012 r. zarejestrowanym w dniu 16 stycznia 2012 r. Ponadto zgodnie z przesłaną Komisji wiadomością e-mail z dnia 5 lipca 2012 r. Polska przedłożyła na płycie CD-ROM otrzymanej dnia 6 lipca 2012 r. szereg zmian do swojego wniosku, jak również odpowiednie dodatkowe informacje w rozumieniu art. 10c ust. 6 dyrektywy w sprawie ETS;
- wniosek Polski, w tym maksymalna łączna ilość uprawnień (404 647 129) proponowanych do przydziału instalacjom zgodnie z art. 10c w latach 2013–2019, został oceniony na podstawie kryteriów określonych w art. 10c dyrektywy, przy uwzględnieniu komunikatu i decyzji Komisji z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie metodologii przejściowego przydziału instalacjom wytwarzającym energię elektryczną bezpłatnych uprawnień do emisji na mocy art. 10c ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE⁸;
- zgodnie z art. 10c ust. 1 lit. c) w roku 2006 ponad 30% energii elektrycznej w Polsce było wytwarzane z paliwa kopalnego jednego rodzaju, a PKB na mieszkańca w cenach rynkowych nie przekroczył 50% średniego PKB na mieszkańca w cenach rynkowych w Unii. Polska może zatem skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 10c dyrektywy;
- władze polskie przedstawiły wraz z wnioskiem wykaz 145 instalacji wytwarzających energię elektryczną, które, jak twierdzą, funkcjonowały już przed dniem 31 grudnia 2008 r., oraz 31 instalacji wytwarzających energię elektryczną, w odniesieniu do których proces inwestycyjny został fizycznie rozpoczęty przed tym samym terminem. W odniesieniu do instalacji, dla których proces inwestycyjny fizycznie rozpoczął się przed dniem 31 grudnia 2008 r., i które nie zostały wymienione w załącznikach do niniejszej decyzji, władze polskie wykazały, przedstawiając dowody świadczące o tym, że budowę każdej instalacji faktycznie rozpoczęto przed dniem 31 grudnia 2008 r., tak że możliwość otrzymania przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji nie miała wpływu na decyzję inwestycyjną. Komisja uważa zatem, że instalacje, które nie są wymienione w załącznikach do niniejszej decyzji i które uwzględniono w polskim wniosku, kwalifikują się do otrzymania bezpłatnych uprawnień na podstawie art. 10c dyrektywy. Natomiast w przypadku instalacji wymienionej w załączniku I do niniejszej decyzji władze polskie nie były w stanie uzasadnić, że spełnia ona kryteria kwalifikowalności zgodnie z art. 10c ust. 1, i w związku z tym nie zostaje ona zaakceptowana;
- ponadto w odniesieniu do przydziału uprawnień do emisji zgodnie z art. 10c dyrektywy w sprawie ETS przydziały uprawnień dla instalacji wymienionych w załączniku II do decyzji uznano za niezgodne z przepisami art. 10c ust. 3 dyrektywy w sprawie ETS oraz art. 1 decyzji Komisji z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie metodologii przejściowego przydziału instalacjom wytwarzającym energię elektryczną bezpłatnych uprawnień do emisji na mocy art. 10c ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE;

⁸ C(2011) 1983 final.

- w ramach planu krajowego Polska zaproponowała inwestycje w zakresie dostosowania i podniesienia standardu infrastruktury, czystych technologii oraz zróżnicowania koszyka energetycznego i źródeł dostaw. Komisja jest jednak zdania, że proponowane inwestycje wymienione w załączniku III do decyzji nie są zgodne z wymogami art. 10c ust. 1 dyrektywy w sprawie ETS i w związku z tym nie kwalifikują się do finansowania poprzez wartość uprawnień przydzielanych na podstawie art. 10c dyrektywy w sprawie ETS, ponieważ nie wydają się przyczyniać się do modernizacji sektora. Niemniej Polska potwierdziła, że wszystkie inwestycje w planie krajowym niewymienione w załączniku III do niniejszej decyzji zostały podjęte począwszy od dnia 25 czerwca 2009 r. lub będą podejmowane w przyszłości. Inwestycje spełniają wymogi art. 10c ust. 1 oraz są zgodne z zasadami określonymi w pkt 23 komunikatu. Kwalifikują się one zatem do finansowania poprzez wartość uprawnień przydzielonych na podstawie art. 10c;
- Komisja zbadała również przepisy dotyczące monitorowania i egzekwowania w odniesieniu do zamierzonych inwestycji. W szczególności Polska proponuje przydzielać uprawnienia operatorom wyłącznie po wykazaniu przez nich w sprawozdaniu przedkładanym do dnia 15 lutego każdego roku, w sposób satysfakcjonujący właściwy organ, że inwestycje kwalifikowalne przewidziane w planie krajowym o wartości równoważnej wartości bezpłatnych uprawnień zostały faktycznie przeprowadzone w latach ubiegłych. Przydziały będą dokonywane nie później niż dnia 31 grudnia 2019 r., chyba że plan krajowy przewiduje realizację inwestycji w późniejszym terminie lub że inwestycja została opóźniona. Przydziałów uprawnień nie można dokonać później niż dnia 28 lutego 2020 r. Nieprzydzielone operatorowi uprawnienia, zgodnie z art. 10 ust. 1 i 4 dyrektywy w sprawie ETS, będą sprzedane na aukcji;
- w celu ustalenia wartości bezpłatnych uprawnień do emisji przyznanych na podstawie art. 10c dyrektywy w sprawie ETS Polska stosuje w swoim wniosku metodykę stosowaną do określenia wartości określonych w załączniku VI do komunikatu, indeksowaną do poziomu cen z roku 2010. Wartość przedłożonych inwestycji powinna również zostać wyrażona w cenach z 2010 r.;
- operator, który nie dokonuje inwestycji zawartej w planie krajowym, może jednak otrzymać przydział uprawnień, pod warunkiem że przynajmniej częściowo finansuje inną inwestycję realizowaną przez operatorów systemów przesyłowych PSE lub Gaz System, w tym jednostki należące do ich grup kapitałowych, poprzez system obligacji inwestycyjnych. W celu otrzymania przydziału uprawnień będą oni zobowiązani do udokumentowania kosztów poniesionych przez operatorów systemów przesyłowych PSE lub Gaz System oraz do zakupu odpowiednich obligacji;
- mechanizm zaproponowany przez Polskę pozwala na ściśle monitorowanie i skuteczne egzekwowanie planu krajowego oraz gwarantuje, że uprawnienia przydzielone na podstawie art. 10c dyrektywy w sprawie ETS są jasno odzwierciedlone przez inwestycje w modernizację sektora wytwarzania energii elektrycznej. Inwestycje podlegają kontroli właściwego organu i są przedmiotem odpowiednich sprawozdań przedkładanych Komisji zgodnie z art. 10c ust. 1 i 4. W związku z tym Komisja uważa, że postanowienia dotyczące monitoringu i egzekwowania są wystarczające do zapewnienia właściwego wykonania inwestycji w planie krajowym;

- w swojej decyzji Komisja uznała ponadto, że przydział bezpłatnych uprawnień proponowany we wniosku przez Polskę nie prowadzi do nadmiernych zakłóceń konkurencji w rozumieniu art. 10c ust. 5 lit. e) dyrektywy w sprawie ETS, jako że jest on zgodny w szczególności z pkt 11, 44 i 58 komunikatu. Mechanizm określony we wniosku musi być jednak wdrożony zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE oraz innymi stosownymi przepisami prawa unijnego, w tym z dyrektywą 2001/42/WE. Polska może zgodnie z art. 10c ust. 2 dyrektywy w sprawie ETS zmniejszyć całkowity tymczasowy bezpłatny przydział, o którym mowa we wniosku, lub podjąć decyzję o przyznaniu przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień na podstawie art. 10c dyrektywy w sprawie ETS na okres krótszy niż lata 2013–2019, pod warunkiem że nie spowoduje to niezgodności z dyrektywą w sprawie ETS ani innymi przepisami prawa UE. Nie narusza to także przepisów krajowych przyjętych zgodnie z prawem UE dotyczącym krajowej polityki energetycznej ani nie narusza prawa państw członkowskich do określania warunków wykorzystywania swoich zasobów energetycznych, dokonywania wyboru między różnymi źródłami energii i określania ogólnej struktury zaopatrzenia w energię.
33. Z powyższych względów Komisja stwierdziła w swojej decyzji z dnia 13 lipca 2012 r., że kryteria wymienione w art. 10c ust. 5 ppkt (i)–(iv) dyrektywy w sprawie ETS zostały spełnione pod pewnymi określonymi powyżej warunkami.
34. W świetle powyższych ustaleń oraz z powodów wyjaśnionych w decyzji z dnia 13 lipca 2012 r. Komisja uważa zatem, że metodyka zastosowana do obliczenia wartości przejściowych bezpłatnych uprawnień do emisji, cel wspólnego zainteresowania realizowany przez ich przydział, rodzaj inwestycji uwzględnionych w projektach oraz ogólna wartość uprawnień do emisji są zgodne z wymogami określonymi w dyrektywie w sprawie ETS, co uzasadnia zastosowanie pomocy państwa. Warunki określone w pkt 40 lit. a)–d) wytycznych w sprawie ETS są zatem wypełnione.
- 3.3.3. Potencjalne zakłócenia konkurencji i handlu
35. Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE oraz zgodnie z pkt 40 lit. e) wytycznych w sprawie ETS Komisja musi rozważyć, czy zgłoszony środek nie wpływa niekorzystnie na warunki handlowe w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem, w szczególności w przypadku koncentracji pomocy na ograniczonej liczbie beneficjentów lub prawdopodobnego wzmocnienia pozycji rynkowej beneficjentów wskutek przyznania pomocy.
36. Komisja zauważa, że co do zasady mechanizm przydziału uprawnień do emisji faworyzuje istniejące przedsiębiorstwa w sektorze wytwarzania energii elektrycznej proporcjonalnie do wytwarzania przez nie energii elektrycznej z paliw kopalnych. W efekcie przedsiębiorstwa, które już obecnie mają duży udział w rynku dzięki paliwom kopalnym, prawdopodobnie otrzymają większą liczbę uprawnień. Z tego względu zaburzający charakter przydziału musi w szczególności wziąć pod uwagę istniejąca wcześniej struktura rynku i stopień, w jakim ulega ona zmianie wskutek planu krajowego, dzięki wykorzystaniu inwestycji umożliwionych poprzez przydział uprawnień, najlepiej wiodąc w kierunku ścieżki otoczenia bardziej konkurencyjnego.

37. Jak pokazano w tabelach 1 i 2⁹, największy oczekiwany wzrost udziału w rynku w latach 2011–2020 wynikający z wdrożenia planu krajowego następuje w przypadku wytwórców nienależących obecnie do grona pięciu największych wytwórców w Polsce. Jednocześnie władze polskie przewidują ograniczenie udziału trzech głównych wytwórców energii elektrycznej w rynku do 2020 r., w szczególności poprzez dążenie do zapewnienia, by udział głównego wytwórcy energii elektrycznej w rynku, grupy PGE, nie wzrósł, a nawet nieznacznie się zmniejszył z 37,7% (w 2011 r.) do 33,4% (w 2020 r.). Wskazuje to, że realizacja planu krajowego nie powinna doprowadzić do wzmocnienia ani konsolidacji pozycji rynkowej głównych beneficjentów.

Tabela 1: Udział w rynku wytwarzania energii elektrycznej w 2011 r.

Wytwórcy	Udział w rynku w 2011 r. (w %)	Udział w rynku w 2011 r. (w TWh)
PGE	37,70%	61,7
TAURON	14,70%	24,4
EDF	9,90%	16,2
ENEA	7,70%	12,6
PAK	6,80%	11,2
GDF	5,20%	8,5
ENERGA	2,80%	4,7
PGNIG	2,70%	4,4
DALKIA	1,50%	2,5
ČEZ	1,30%	2,2
PKN ORLEN	1,20%	2,0
FORTUM	0,50%	0,8
Kulczyk Investments	0,40%	0,6
ZAP	0,40%	0,6
SEJ	0,40%	0,6
KGHM	0,20%	0,4
Inni producenci (<0,4%)	6,6%	10,8
Razem	100,00%	163,8

Źródło: Władze polskie.

⁹ Szacunki udziałów krajowych w mocy wytwórczej i wytwarzaniu energii elektrycznej w Polsce w 2020 r. pochodzą z analizy „Polityka energetyczna Polski do 2030 (PEP 2009)”. Zob. w szczególności jego części „Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 r.” (<http://www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Appendix2.pdf>) oraz „Aktualizacja Prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię do roku 2030” (http://www.mg.gov.pl/files/upload/11099/ARE%20MG_2011_Raport_koncowy_01_09_2011.pdf)

Tabela 2: Szacowany udział w rynku wytwarzania energii elektrycznej w 2020 r.

Wytwórca	Udział w rynku w 2020 r. (w %)	Udział w rynku w 2020 r. (w TWh)
PGE	33,40%	59,2
TAURON	14,70%	26,1
ENEA	8,30%	14,6
EDF	8,00%	14,2
GDF	7,60%	13,5
PAK	5,10%	9,0
ENERGA	3,00%	5,2
Kulczyk Investments	2,60%	4,6
PGNIG	1,90%	3,4
PKN ORLEN	1,90%	3,4
FORTUM	1,90%	3,4
DALKIA	1,50%	2,6
KGHM	1,40%	2,4
ČEZ	1,30%	2,3
ZAP	1,10%	1,9
SEJ	0,40%	0,6
Inni producenci (<0,4%)	5,9%	10,4
Razem	100,00%	176,8

Źródło: Władze polskie.

38. Głównym celem polskiego planu krajowego jest stymulowanie i wspieranie finansowania inwestycji służących opłacalnej redukcji emisji w sektorze wytwarzania energii – modernizacji wytwarzania energii elektrycznej. Wartość planowanych inwestycji prawie czterokrotnie przewyższa wartość bezpłatnych uprawnień do emisji. Co więcej, chociaż przydział bezpłatnych uprawnień na inwestycje zaproponowane przez Grupę PGE stanowi największą część wartości przydzielonych uprawnień (około 56%), to ogólna intensywność pomocy w przypadku inwestycji planowanych przez grupę wynosi [...]%, pozostawiając ponad [...]% całkowitych kosztów inwestycji Grupy PGE do sfinansowania z innych źródeł niż bezpłatne uprawnienia. Wynika z tego, że Grupa PGE otrzymuje uprawnienia o znacznie mniejszej wartości niż wartość inwestycji planowanych do realizacji.

Tabela 1: Intensywność pomocy w poszczególnych grupach kapitałowych i planowane inwestycje trzech największych grup wytwórców energii elektrycznej w Polsce

Grupa kapitałowa i operator	Wartość inwestycji (w mln euro)	Wartość przydzielonych uprawnień (w mln euro)	Intensywność pomocy (w %)
Grupa PGE	[...]	2 696	[...]
Grupa TAURON	[...]	1 257	[...]
Grupa EDF	[...]	652	[...]
OGÓLEM (w tym inne grupy kapitałowe)	[...]	7 406	[...]

39. Z drugiej strony zakłócający charakter systemu osłabiają konsultacje z zainteresowanymi podmiotami, zastosowana procedura selekcji projektów wspieranych przez przydział uprawnień do emisji, ograniczenie ich liczby, otwarte zaproszenie do składania ofert służących selekcji beneficjentów na podstawie uprzednio określonego celu oraz przejrzyste i wspólne kryteria, o których mowa w motywach 9 i 16. Ponadto postanowienia szczegółowe umożliwiają zastąpienie mniej wydajnych mocy wytwórczych, w ten sposób zapobiegając wzmocnieniu grup kapitałowych o najsilniejszej pozycji rynkowej. W szczególności polski środek narzuca operatorom obowiązek likwidacji mocy wytwórczych odpowiadających nowo zainstalowanej mocy (wycofanie z eksploatacji). Jeżeli na podstawie sprawozdań z ukończenia zadań inwestycyjnych przesłanych przez operatora inwestycje uwzględnione w planie krajowym powodują zwiększenie mocy wytwórczych energii elektrycznej, mniej wydajne moce wytwórcze zostaną odpowiednio wycofane z eksploatacji. Polska potwierdziła, że bilans mocy będzie kontrolowany na szczeblu krajowym i raportowany Komisji w ramach rocznych sprawozdań z wdrażania planu krajowego.
40. Plan krajowy, poprzez wiele projektów inwestycyjnych kwalifikujących się do sfinansowania przez przydział uprawnień do emisji, służy zapewnieniu większego udziału wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i zróżnicowaniu koszyka energetycznego. Ściślej rzecz biorąc, do 2020 r. zainstalowana moc wytwarzania energii elektrycznej z elektrowni opartych na węglu kamiennym i brunatnym powinna spaść z obecnych 31 375 MW do 28 854 MW. Jednocześnie oczekuje się następującego wzrostu zainstalowanej mocy wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych¹⁰:
- elektrownie wiatrowe: z 2 645 MW do około 6 650 MW;
 - elektrownie wodne: z około 966 MW do około 1 152 MW;
 - elektrownie słoneczne (fotowoltaiczne): z około 1,3 MW do około 3,0 MW;
 - źródła oparte na biogazie: z około 136 MW do około 980 MW;
 - źródła oparte na biomasie: z około 876,1 MW do około 1 550 MW.

Ten spodziewany wzrost wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wynika z tego, że w polskim Krajowym planie działania¹¹ przewidziano, że do 2020 r. co najmniej 14,94% końcowego zużycia energii brutto powinno pochodzić z odnawialnych źródeł energii w Polsce, który to wskaźnik planuje się przekroczyć o 0,85%, osiągając 15,85%. Jak wskazano powyżej, największa część energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych będzie wytwarzana przez elektrownie wiatrowe, co będzie wymagało rezerwy ze źródeł konwencjonalnych, głównie opartych na gazie (z uwagi na ich elastyczność) ze względu na przerwy w wytwarzaniu. Władze polskie wykazały, że projekty ujęte w planie krajowym pozwolą na znaczny wzrost udziału wytwarzania energii elektrycznej w oparciu o gaz. Z tego względu Komisja uważa, że ten środek pozwoli na zmniejszenie stopnia zależności od paliw

¹⁰ http://www.mg.gov.pl/files/upload/12326/KPD_KE.pdf

¹¹ Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r.

kopalnych (w szczególności węgla kamiennego i brunatnego) i w dostatecznym stopniu przyczyni się do zapewnienia docelowej dywersyfikacji wytwarzania energii.

41. Wreszcie, biorąc pod uwagę wpływ planu krajowego na szerszy rynek energii elektrycznej, należy podkreślić, że Polski system elektroenergetyczny spełnił wymogi UCTE w 1995 r. i został dopiero po tej dacie zsynchronizowany z systemami kontynentalnych państw członkowskich UE. Kilka lat później eksport transgraniczny wyniósł prawie 10% zużycia krajowego, a import był na poziomie ok. 2%. Z kolei Polska wyjaśniła, że malejące w ostatnich latach rezerwy mocy (wskutek procesu wyłączania najstarszych jednostek mocy i rosnącego zapotrzebowania krajowego na energię elektryczną) przyczyniają się do ograniczenia eksportu i zwiększenia importu z innych państw członkowskich. Dodatkowo konkurencja między polskimi i zagranicznymi wytwórcami może nadal być przez wiele lat ograniczona, ponieważ polskie transgraniczne połączenia międzysystemowe mają dość dużą przepustowość termiczną, jednakże poziom ich wykorzystania jest stosunkowo niższy niż w przypadku transgranicznych połączeń międzysystemowych między innymi państwami członkowskimi UE. Wynika to z przepływów kołowych i niekorzystnej budowy systemu przesyłowego, tworzonych w odmiennych sytuacjach geopolitycznych, dlatego oczekuje się, że transgraniczny obrót energią elektryczną między Polską a innymi państwami członkowskimi będzie ograniczony.
42. Z powyższych względów Komisja stwierdza, że pozytywne skutki zgłoszonego środka rekompensują jego skutki negatywne, a potencjalne zakłócenia powodowane przez środek nie zmieniają warunków rynkowych w takim stopniu, by było to sprzeczne ze wspólnym interesem.

4. PODSUMOWANIE

43. W świetle powyższego Komisja stwierdza, że zgłoszona pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE i dlatego podjęła decyzję o niezgłoszeniu sprzeciwu wobec niej.
44. Komisja przypomina polskim władzom, że zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE zamiar refinansowania, zmiany lub zastąpienia tego systemu musi być zgłoszony Komisji zgodnie z przepisami rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 [obecnie 108] TFUE¹².
45. W przypadku gdyby niniejsze pismo zawierało informacje, które nie powinny być przekazywane osobom trzecim, należy poinformować o tym Komisję w terminie piętnastu dni roboczych od daty jego otrzymania. Jeżeli Komisja nie otrzyma w wyznaczonym terminie uzasadnionego wniosku w tym względzie, uzna to za wyrażenie zgody na ujawnienie osobom trzecim i publikację pełnej treści niniejszego pisma w autentycznej wersji językowej na stronie internetowej:

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>

¹² Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s.1.

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

European Commission
Directorate-General for Competition
State Aid Greffe
B-1049 Brussels
Belgium
Faks: 32 2 296 12 42

Z wyrazami szacunku,

W imieniu Komisji

Joaquín ALMUNIA
Wiceprzewodniczący