

V

(Ogłoszenia)

POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

KOMISJA EUROPEJSKA

POMOC PAŃSTWA – POLSKA

Pomoc państwa SA.51987 (2018/N) – Modernizacja infrastruktury ciepłowniczej w Tarnobrzegu; SA.52084 (2018/N) – Modernizacja infrastruktury ciepłowniczej w Ropczycach; SA.52238 (2018/N) – Modernizacja infrastruktury ciepłowniczej w Lesku; SA.54236 (2019/N) – Modernizacja infrastruktury ciepłowniczej w Dębicy oraz SA.55273 (2019/N) – Modernizacja infrastruktury ciepłowniczej w Ustrzykach Dolnych

Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2019/C 411/03)

Pismem z dnia 25 października 2019 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Polskę o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego wyżej wspomnianych środków pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środków, w odniesieniu do których Komisja wszczyna postępowanie, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i towarzyszącego mu pisma na następujący adres lub numer faksu:

European Commission
Directorate-General Competition
State Aid Greffe
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Faks +32 22961242
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Otrzymane uwagi zostaną przekazane Polsce. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio uzasadnionym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

STRESZCZENIE DECYZJI

W dniach 7 września 2018 r., 24 września 2018 r., 16 października 2018 r., 26 kwietnia 2019 r. oraz 5 września 2019 r. Polska zgłosiła zamiar przyznania pomocy państwa finansowanej z funduszy strukturalnych UE na inwestycje w infrastrukturę ciepłowniczą w pięciu gminach w województwie podkarpackim w południowo-wschodniej Polsce (zob. tabela).

Wszystkie pięć projektów obejmuje istniejące systemy ciepłownicze, w których ciepło jest wytwarzane przez kotły węglowe oraz przez pewną liczbę kotłów gazowych, a w Ropczycach – przy niewielkim udziale odzyskiwanego ciepła odpadowego (zob. tabela).

Polska wyjaśniła, że zastąpienie starych sieci ciepłowniczych przyniosłoby korzyści dla środowiska poprzez ograniczenie strat w przesyłaniu ciepła oraz ograniczenie emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń, w tym pyłu drobnego pochodzącego z wytwarzania ciepła z węgla.

Tabela

Zestawienie proponowanych projektów

Gmina	Główny beneficjent	Wytwarzanie energii cieplnej	Kwota wsparcia (PLN)
Tarnobrzeg	ECO Tarnobrzeg Sp. z o.o.	Kotły gazowe o mocy: 4 × 10 MW Kotły węglowe o mocy: 3 × 14,5 MW	9 998 707

Gmina	Główny beneficjent	Wytwarzanie energii cieplnej	Kwota wsparcia (PLN)
Ropczyce	Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Ropczycach Sp. z o.o.	Kotły węglowe o mocy: 1 × 8 MW, 1 × 7 MW, 2 × 800 kW Okolo 5 % zapotrzebowania na energię cieplną zaspokajają się za pośrednictwem odzyskiwanego przemysłowego ciepła odpadowego	6 846 348
Lesko	Spółdzielnia Mieszkaniowa w Lesku	Kotły węglowe o mocy: 5 × 600 kW	2 510 691
Dębica	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.	Kocioł węglowy o mocy: 1 × 52 MW, kotły gazowe o mocy: 6 × < 1 MW, kocioł gazowy o mocy: 1 × 1 MW, pompy ciepła o mocy: 200 kW	5 675 756
Ustrzyki Dolne	Gmina Ustrzyki Dolne	Kocioł węglowy o mocy: 1 × 20 MW + kilka małych kotłów lokalnych	5 069 472

Projekty związane z modernizacją sieci wybrano w drodze zaproszenia do składania wniosków w dniach od 31 października do 30 listopada 2016 r. Przetarg ograniczał się do projektów modernizacji sieci w województwie podkarpackim. Na wybrane projekty przeznaczono 100 mln PLN. Wpłynęło 11 wniosków o dofinansowanie w łącznej wysokości 46 692 709 PLN. Jeden projekt odrzucono, ponieważ wniosek był niekompletny i brakowało potwierdzenia wprowadzenia źródła ciepła dla planowanej sieci. Do finansowania wybrano pozostałe dziesięć projektów na łączną kwotę 42 986 110 PLN⁽¹⁾. Pięć z tych projektów dotyczyło systemów ciepłowniczych, które nie spełniają wymogów definicji „efektywnego systemu ciepłowniczego” zawartej w dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej, co jest również warunkiem udzielania pomocy państwa na rzecz projektów w zakresie systemu ciepłowniczego na mocy ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych (GBER). Wspomniane pięć projektów zgłoszono Komisji do oceny i są one przedmiotem przedmiotowej decyzji.

Komisja oceniła środek i doszła do wstępnego wniosku, że stanowi on pomoc państwa. W związku z tym Komisja oceniła zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014 – 2020, które zawierają sekcję dotyczącą środków w zakresie efektywności energetycznej, w tym systemów ciepłowniczych i chłodniczych (sekcja 3.4).

Na mocy wytycznych pomoc na systemy ciepłownicze ograniczona jest do systemów, które spełniają wymogi definicji efektywnego systemu ciepłowniczego i chłodniczego określone w art. 2 ust. 41 i 42 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE⁽²⁾ w sprawie efektywności energetycznej. Żaden ze zgłoszonych projektów nie obejmuje systemów ogrzewania, które spełniałyby wymogi tych definicji.

Polska wyjaśniła, że każdy ze zgłoszonych projektów przyczyni się do ochrony środowiska przez ograniczenie zużycia energii pierwotnej i emisji z zakładów, które dostarczają ciepło do wspieranych sieci. Komisja zauważyła jednak, że wyjaśnienie to opiera się na założeniu, że scenariuszem alternatywnym jest sytuacja, w której istniejąca instalacja grzewcza nadal funkcjonuje i dostarcza ciepło za pośrednictwem niezmodernizowanej sieci. Modernizacja sieci ciepłowniczych opierających się na elektrociepłowniach zasilanych paliwem kopalnym wiąże się bowiem z ryzykiem stworzenia efektu blokady, tj. sytuacji, w której w wyniku modernizacji sieci ciepłowniczej zakłady te pozostaną operacyjne dłużej niż miałyby to miejsce w innym przypadku. Przy mniejszych stratach w dystrybucji energii, a w niektórych przypadkach większej liczbie konsumentów przyłączonych do sieci, istnieje wyraźne ryzyko, że modernizacja sieci poprawi sytuację ekonomiczną systemów ciepłowniczych, a tym samym wydłuży okres eksploatacji elektrociepłowni (i wytwarzania zanieczyszczeń).

O ile proponowane projekty prowadzą do pewnych ulepszeń w zakresie efektywności, to do czasu modernizacji źródeł ciepła systemy grzewcze nadal będą powodować znaczne zanieczyszczenie. Wsparcie dla sieci podłączonych do elektrociepłowni, które nie spełniają wymogów definicji „efektywnego systemu”, może zatem przedłużyć stosowanie paliw kopalnych na potrzeby ogrzewania, powodując działanie sprzeczne w stosunku do wszelkich celów związanych z ochroną środowiska naturalnego.

Komisja ma w związku z tym wątpliwości, czy zgłoszone środki przyczyniają się do wyższego poziomu ochrony środowiska, co można by uznać za cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania.

⁽¹⁾ Uchwała nr 285/5702/17 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 21 marca 2017 r. w sprawie zatwierdzenia Listy ocenionych projektów oraz wyboru projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach osi priorytetowej III. Czysta energia działania 3.3 Poprawa jakości powietrza, poddziałania 3.3.1 Realizacja planów niskoemisyjnych, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 w zakresie sieci ciepłowniczych.

⁽²⁾ Dz.U. L 315 z 31.10.2012, s. 1.

Ponieważ środki nie są ukierunkowane na cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania, Komisja ma wątpliwości, czy mogą one zostać uznane za konieczne, odpowiednie lub proporcjonalne oraz czy wywołują one efekt zachęty. Komisja ma również wątpliwości, czy korzyści płynące z tych środków przeważają nad ich wpływem na konkurencję.

Komisja zwraca się do zainteresowanych stron o przedstawienie uwag na temat wszystkich wymienionych kwestii.

TEKST PISMA

Szanowny Panie Ministrze,

Komisja pragnie poinformować Polskę, że po przeanalizowaniu przekazanych przez władze polskie informacji na temat wyżej wymienionych środków podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

1. PROCEDURA

1. W dniach 7 września 2018 r., 24 września 2018 r., 16 października 2018 r., 26 kwietnia 2019 r. oraz 5 września 2019 r. Polska zgłosiła zamiar przyznania pomocy państwa na inwestycje w infrastrukturę ciepłowniczą, odpowiednio, w Tarnobrzegu, Ropczycach, Lesku, Dębicy i Ustrzykach Dolnych. Wszystkie systemy ciepłownicze znajdują się w gminach położonych w województwie podkarpackim w południowo-wschodniej Polsce.
2. W dniach 1 października 2018 r. i 14 grudnia 2018 r. Komisja zwróciła się o dodatkowe informacje na temat projektów w Tarnobrzegu i Ropczycach. W dniu 29 listopada 2018 r. Komisja zwróciła się o dodatkowe informacje na temat projektu w Lesku.
3. Polska przekazała informacje na temat poszczególnych projektów w dniach 30 października 2018 r., 8 stycznia 2019 r., 12 lutego 2019 r., 15 marca 2019 r. i 12 kwietnia 2019 r.
4. W dniu 13 czerwca 2019 r. Komisja przesłała pismo zawierające ocenę wstępną projektów w Tarnobrzegu, Ropczycach, Lesku i Dębicy, w którym wyraziła wątpliwości dotyczące zgodności pomocy państwa związanej z poszczególnymi środkami z rynkiem wewnętrznym.
5. W odpowiedzi z dnia 27 sierpnia 2019 r. Polska stwierdziła, że po przeprowadzeniu oceny na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) środki należy uznać za zgodne, podobnie jak we wcześniejszych decyzjach Komisji w analogicznych sprawach przed przyjęciem wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020.

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKÓW POMOCY

2.1. Opis środków pomocy

6. W systemie ciepłowniczym ciepło wytwarzane jest w elektrociepłowni, a następnie rozprowadzane siecią rurociągów do konsumentów. Systemy ciepłownicze mogą przyczynić się do ochrony środowiska przez zwiększenie efektywności energetycznej, w przypadku gdy zastępują korzystanie (lub pozwalają uniknąć korzystania) z mniej efektywnych lokalnych źródeł ciepła.
7. Polska proponuje wesprzeć modernizację infrastruktury ciepłowniczej na terenie pięciu gmin w województwie podkarpackim (zob. tabela 1).

Tabela 1: Zestawienie proponowanych projektów

Gmina	Główny beneficjent	Wytwarzanie energii cieplnej	Kwota wsparcia (PLN)
Tarnobrzeg	ECO Tarnobrzeg Sp. z o.o.	Kotły gazowe o mocy: 4 × 10 MW Kotły węglowe o mocy: 3 × 14,5 MW	9 998 707
Ropczyce	Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Ropczycach Sp. z o.o.	Kotły węglowe o mocy: 1 × 8 MW, 1 × 7 MW, 2 × 800 kW Okolo 5 % zapotrzebowania na energię cieplną zaspokaja się za pośrednictwem odzyskiwanego przemysłowego ciepła odpadowego.	6 846 348
Lesko	Spółdzielnia Mieszkaniowa w Lesku	Kotły węglowe o mocy: 5 × 600 kW	2 510 691

Gmina	Główny beneficjent	Wytwarzanie energii cieplnej	Kwota wsparcia (PLN)
Dębica	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o.	Kocioł węglowy o mocy: 1 × 52 MW, kotły gazowe o mocy: 6 × < 1 MW, kocioł gazowy o mocy: 1 × 1 MW, pompy ciepła o mocy: 200 kW.	5 675 756
Ustrzyki Dolne	Gmina Ustrzyki Dolne	Kocioł węglowy o mocy: 1 × 20 MW + kilka małych kotłów lokalnych	5 069 472

8. Wszystkie pięć projektów obejmuje istniejące systemy ciepłownicze, w których ciepło jest wytwarzane przez kotły węglowe, pewną liczbę kotłów gazowych, niewielki udział odzyskiwanego ciepła odpadowego w Ropczycach oraz niewielki udział ciepła wytwarzanego przez pompy ciepła w Dębicy (zob. tabela 1). Wszystkie projekty realizowane są przez przedsiębiorstwa należące do lokalnych gmin lub w których gminy mają udział większościowy.
9. Proponowane zmiany obejmują modernizację, a w niektórych przypadkach rozbudowę sieci podłączonych do istniejących źródeł ciepła:
- W Tarnobrzegu sieć obejmuje rurociągi o długości 45 km, z czego 21 km jest izolowanych. Proponowane modernizacje obejmują izolację 6,4 km istniejących rurociągów, demontaż 6 km starych rurociągów i zastąpienie ich 4 km izolowanych rurociągów o większej średnicy, a także modernizację 142 indywidualnych węzłów cieplnych, aby umożliwić zastąpienie w budynkach mieszkalnych piecyków gazowych ciepłą wodą użytkową z sieci ciepłowniczej.
 - Sieć w Ropczycach obejmuje 12 km rurociągów. Proponowane modernizacje obejmują zastąpienie 2,88 km istniejących rurociągów nowoczesnymi przewodami rurowymi, instalację nowych węzłów cieplnych oraz nowe systemy monitorowania i kontroli.
 - W Lesku proponowane modernizacje obejmują demontaż i przebudowę istniejącego rurociągu o długości 1,4 km oraz modernizację 15 węzłów cieplnych w budynkach mieszkalnych.
 - W Dębicy proponowane modernizacje obejmują modernizację rur na odcinku o długości 2,8 km, położenie 1,06 km rur oraz instalację/modernizację 37 węzłów cieplnych w budynkach mieszkalnych.
 - Sieć w Ustrzykach Dolnych składa się z 10,8 km rur. Proponowane modernizacje obejmują modernizację 2,4 km rur oraz budowę nowych przyłączy i podstacji.
10. Polska wyjaśniła, że nie można przeprowadzić znacznej modernizacji źródeł ciepła, aby na przykład spełnić wymogi definicji „efektywnego” systemu ciepłowniczego zgodnie z dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej ⁽¹⁾, ze względu na sytuację finansową gmin odpowiedzialnych za systemy grzewcze, oraz z uwagi na fakt, że odzyskiwanie kosztów wymaganych inwestycji od konsumentów nie byłoby możliwe w przypadku zakładów, które muszą sprzedawać swoje ciepło na poziomie określonym przez polski organ regulacyjny.
11. Polska wyjaśniła, że zastąpienie starych sieci ciepłowniczych przyniosłoby znaczne korzyści dla środowiska poprzez ograniczenie strat w przesyłce ciepła, ograniczenie emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń, w tym pyłu drobnego pochodzącego z wytwarzania ciepła z węgla, na którym opierają się systemy, oraz zmniejszenie uzależnienia od bardziej zanieczyszczających form wytwarzania ciepła wykorzystywanych w indywidualnych domach.
12. Polska szacuje, że w Tarnobrzegu utrata ciepła w trakcie przesyłu zmniejszy się z 30 000 GJ rocznie do mniej niż 8 000 GJ rocznie, wynikiem czego będzie zmniejszenie emisji o około 2 400 ton CO₂ rocznie oraz zmniejszenie emisji innych substancji zanieczyszczających. Polska szacuje, że w Lesku, po planowanej modernizacji sieci emisje CO₂ z systemu ciepłowniczego zostaną zmniejszone o 118 618 ton rocznie, co oznacza zmniejszenie całkowitej emisji z tego systemu o 3,25 %. Polska szacuje roczne oszczędności w Ropczycach na 3 249 GJ i 309 ton CO₂. Polska szacuje roczne oszczędności w Ustrzykach Dolnych na 7 560 GJ i 727 ton CO₂. Władze polskie szacują roczne oszczędności w Dębicy na 2 119 GJ i 201 ton CO₂.
- 2.1.1. *Proces selekcji*
13. Projekty związane z modernizacją sieci wybrano w drodze zaproszenia do składania wniosków w dniach od 31 października do 30 listopada 2016 r. Przetarg ograniczał się do projektów modernizacji sieci w województwie podkarpackim. Na wybrane projekty przeznaczono 100 mln PLN. Wpłynęło 11 wniosków o dofinansowanie o łącznej wysokości 46 692 709 PLN. Jeden projekt odrzucono, ponieważ wniosek był niekompletny i brakowało potwierdzenia wprowadzenia źródła ciepła dla planowanej sieci.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2012/27/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej. Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 1.

14. Wszystkie pozostałe projekty oceniono pozytywnie pod kątem wykonalności technicznej i rentowności. Uzyskały one minimalną ilość punktów w oparciu o kryteria zastosowane do oceny. W związku z tym do finansowania wybrano wspomniane dziesięć projektów na łączną kwotę 42 986 110 PLN. Pięć z tych projektów dotyczyło systemów ciepłowniczych, które nie spełniają wymogów definicji „efektywnego systemu ciepłowniczego” zawartej w dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej, co jest również warunkiem udzielania pomocy państwa na rzecz projektów w zakresie systemu ciepłowniczego na mocy ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych (GBER) ^(?). Wspomniane pięć projektów zgłoszono Komisji do oceny i są one przedmiotem niniejszej decyzji.

2.1.2. *Finansowanie i forma pomocy*

15. Wsparcie miałyby formę dotacji bezpośredniej finansowanej z funduszy strukturalnych UE.

2.1.3. *Podstawa prawna*

16. Uchwała nr 285/5702/17 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 21 marca 2017 r. w sprawie zatwierdzenia Listy ocenionych projektów oraz wyboru projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach osi priorytetowej III. Czysta energia działania 3.3 Poprawa jakości powietrza, poddziałania 3.3.1 Realizacja planów niskoemisyjnych, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 w zakresie sieci ciepłowniczych.

17. W przypadku udzielenia zgody na pomoc państwa zawarte zostaną projekty umów z wybranymi beneficjentami.

2.2. **Istnienie pomocy**

18. Art. 107 ust. 1 TFUE stanowi: „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”.

2.2.1. *Istnienie zasobów państwowych i możliwość przypisania ich państwu*

19. Wsparcie w każdym z projektów miałyby być finansowane z funduszy strukturalnych UE. Ze względu na fakt, że fundusze strukturalne znajdują się pod kontrolą Polski, Komisja stwierdza, że stanowią one zasoby państwowe, które można przypisać państwu.

2.2.2. *Selektywna korzyść*

20. Polska wybrała konkretne projekty modernizacji sieci, które miałyby otrzymać wsparcie, którego w przeciwnym razie nie uzyskałyby na rynku. Inne projekty ciepłownicze i alternatywne źródła ciepła nie otrzymałyby pomocy. Środki te przyniosłyby zatem beneficjentom selektywną korzyść.

2.2.3. *Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową*

21. Rynek ciepłowniczy jest otwarty na konkurencję i istnieje wiele różnych możliwych źródeł ciepła, z których konsumenci mogą wybierać, w tym różne rodzaje kotłów dla gospodarstw indywidualnych.

22. W związku z powyższym Komisja stwierdza, że środki mogą zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

2.2.4. *Wniosek dotyczący istnienia pomocy*

23. Na podstawie powyższej analizy, Komisja stwierdza, że zgłoszone środki stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

2.3. **Zgodność pomocy z prawem**

24. Polska zgłosiła środki do oceny przed wprowadzeniem ich w życie. W związku z tym Polska wywiązała się ze swoich zobowiązań wynikających z klauzuli zawieszającej ustanowionej w art. 108 ust. 3 TFUE.

^(?) Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1, art. 2 pkt 124).

2.4. Ocena zgodności

2.4.1. Obowiązujące przepisy

25. Zgłoszone środki obejmują pomoc inwestycyjną na systemy ciepłownicze i wchodzą w zakres wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (EEAG), sekcja 1.1 i 1.2. Pomoc została przyznana na środki na rzecz efektywności energetycznej, jak określono w EEAG pkt 19 ppkt 2. Zgodność omawianych środków z rynkiem wewnętrznym jest zatem oceniana na podstawie sekcji 3.4 dotyczącej środków w zakresie efektywności energetycznej.
26. Polska wyjaśniła, że Komisja mogłaby ocenić zgłoszone środki bezpośrednio na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i zwróciła uwagę na dwie decyzje przyjęte przez Komisję w 2012 r., w których pomoc na inwestycje w sieci ciepłownicze uznano za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie Traktatu ⁽³⁾. Decyzje te podjęto jednak przed przyjęciem EEAG, które weszły w życie w dniu 1 lipca 2014 r.
27. W związku z tym, że EEAG obowiązują i mają zastosowanie do tego środka, Komisja jest zobowiązana, jak potwierdził to Sąd ⁽⁴⁾, do wykorzystania EEAG jako podstawy swojej oceny.

2.4.2. Cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania i konieczność pomocy

28. W pkt 139 EEAG stwierdza się, że celu zagwarantowania, że pomoc będzie przyczyniać się do podniesienia poziomu ochrony środowiska, pomoc na systemy ciepłownicze i chłodnicze oraz na kogenerację energii cieplnej oraz energii elektrycznej (CHP) zostanie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym tylko w przypadku przyznania jej na wysokosprawną kogenerację i efektywne energetycznie systemy ciepłownicze i chłodnicze na potrzeby inwestycji, w tym modernizacji.
29. Zgodnie z pkt 19 ppkt 12 EEAG „kogeneracja” lub skojarzona gospodarka energetyczna (CHP) oznacza równoczesne wytwarzanie energii cieplnej oraz energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu.
30. W pkt 19 ppkt 12 EEAG definiuje się „wysokosprawną kogenerację” jako kogenerację zgodną z definicją wysokosprawnej kogeneracji podaną w art. 2 ust. 34 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE (dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej) ⁽⁵⁾.
31. Zgodnie z pkt 19 ppkt 14 EEAG „efektywny energetycznie system ciepłowniczy i chłodniczy” oznacza system ciepłowniczy i chłodniczy zgodny z definicją efektywnego systemu ciepłowniczego i chłodniczego podaną w art. 2 ust. 41 i 42 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Definicja obejmuje zakłady produkcji energii cieplnej/chłodniczej oraz sieć (w tym powiązane instalacje) konieczną do dystrybucji energii cieplnej/chłodniczej z jednostek produkcyjnych do lokali odbiorców.
32. Art. 2 pkt 41) dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej określa „efektywny system ciepłowniczy i chłodniczy” jako system ciepłowniczy lub chłodniczy, w którym do produkcji ciepła lub chłodu wykorzystuje się w co najmniej 50 % energię ze źródeł odnawialnych, lub w co najmniej 50 % ciepło odpadowe, lub w co najmniej 75 % ciepło pochodzące z kogeneracji, lub w co najmniej 50 % wykorzystuje się połączenie takiej energii i ciepła.
33. Art. 2 pkt 42) dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej określa „efektywne ogrzewanie i chłodzenie” jako rozwiązanie w zakresie ogrzewania i chłodzenia, które dla podstawowego scenariusza odzwierciedlającego działalność w niezmiennych warunkach wymiernie zmniejsza wkład energii pierwotnej wymaganej, aby dostarczyć jedną jednostkę energii na potrzeby odnośnego systemu w sposób opłacalny, zgodnie z oceną w ramach analizy kosztów i korzyści, o której mowa w tejże dyrektywie, z uwzględnieniem energii niezbędnej do wydobycia, przetwarzania, przesyłu i rozdziału.
34. Żaden ze zgłoszonych projektów nie obejmuje systemów ogrzewania wykorzystujących CHP. Żaden ze zgłoszonych projektów nie wykorzystuje w 50 % energii odnawialnej lub ciepła odpadowego. Dlatego też nie spełniono żadnych dopuszczalnych celów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania wspomnianych w pkt 139 EEAG.

⁽³⁾ Decyzja C(2012)405 w sprawie SA.32832 (2011/N) – Pomoc na modernizację sieci ciepłowniczej w Dębicy. Decyzja C(2012)425 w sprawie SA.32757 (2011/N) – Pomoc na modernizację sieci ciepłowniczej w Jaśle.

⁽⁴⁾ Sprawa T-304/08, Smurfit Kappa przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2012:351, pkt 83–84, w szczególności: „przyjmując takie normy postępowania i ogłaszając poprzez publikację, że będzie je stosować od tej pory do przypadków w nich przewidzianych, Komisja wyznacza jednak sama sobie granice uznania i nie może odejść od tych norm bez narażania się, w odpowiednim przypadku, na sankcje z tytułu naruszenia ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, chyba że przedstawi ona względy uzasadniające w świetle tych samych zasad takie odejście przez nią od jej własnych zasad (wyrok w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C 205/02 P do C 208/02 P i C-213/02 P Dansk Rørindustri i in. przeciwko Komisji, [2005] Zb.Orz. s. I-5425, pkt 211; ww. w pkt 44 wyrok w sprawach połączonych Niemcy i in. przeciwko Kronofrance, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo)”.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 315 z 31.10.2012, s. 1

35. W pkt 139 określa się, że „[w] przypadku środków współfinansowanych przez europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, państwa członkowskie mogą oprzeć się na uzasadnieniach zawartych w odnośnych programach operacyjnych”. Polska wyjaśniła, że pozwala to państwom członkowskim przyznać pomoc na nieefektywne projekty, o ile są one wspierane z funduszy strukturalnych. Jednak pkt 139 nie zakłada automatycznego uznawania w decyzji w sprawie pomocy państwa uzasadnień zawartych w programach operacyjnych, które są zatwierdzane przez Komisję, bez uszczerbku dla konieczności „zgodności wszelkich działań wspieranych w ramach programów operacyjnych z zasadami pomocy państwa”⁽⁶⁾. W swoich programach operacyjnych Polska nie wskazała również żadnego szczególnego uzasadnienia, które stanowiłoby podstawę do odstąpienia od EEAG, które ograniczają pomoc do systemów „efektywnych”.
36. Polska wyjaśniła, że każdy ze zgłoszonych projektów przyczyni się do ochrony środowiska przez ograniczenie zużycia energii pierwotnej i emisji z zakładów, które dostarczają ciepło do wspieranych sieci. Komisja zauważa jednak, że wyjaśnienie to opiera się na założeniu, że scenariuszem alternatywnym jest sytuacja, w której istniejąca instalacja grzewcza nadal funkcjonuje i dostarcza ciepło za pośrednictwem niezmodernizowanej sieci. Modernizacja sieci ciepłowniczych opierających się na elektrociepłowniach zasilanych paliwem kopalnym wiąże się z ryzykiem stworzenia efektu blokady, tj. sytuacji, w której w wyniku modernizacji, a (w niektórych przypadkach) rozszerzenia sieci ciepłowniczej, zakłady te pozostaną operacyjne dłużej niż miałyby to miejsce w innym przypadku. Przy mniejszych stratach w dystrybucji energii, a w niektórych przypadkach większej liczbie konsumentów przyłączonych do sieci, istnieje wyraźne ryzyko, że modernizacja sieci poprawi sytuację ekonomiczną systemów ciepłowniczych, a tym samym wydłuży okres eksploatacji elektrociepłowni (i wytwarzania zanieczyszczeń).
37. Jak jasno wynika z sekcji 2.1, o ile proponowane projekty prowadzą do pewnych ulepszeń w zakresie efektywności, to do czasu modernizacji źródeł ciepła systemy grzewcze nadal będą powodować znaczne zanieczyszczenie. Na przykład w przypadku projektu w Lesku modernizacja sieci ma na celu ograniczenie emisji CO₂ o 118 600 ton rocznie, jednak system ten po modernizacji będzie nadal wytwarzał rocznie ponad 3,2 mln ton CO₂. Jak pokazuje tabela 1, większość ciepła w zgłoszonych przypadkach wytwarza się przez spalanie węgla. Istnieje w związku z tym prawdopodobieństwo, że wsparcie dla sieci podłączonych do elektrociepłowni, które nie spełniają definicji „efektywnej”, przedłuży stosowanie paliw kopalnych na potrzeby ogrzewania, powodując przynajmniej w perspektywie średnioterminowej lub długoterminowej działanie sprzeczne w stosunku do wszelkich celów związanych z ochroną środowiska naturalnego i prowadząc do zwiększenia emisji CO₂ i pyłu drobnego.
38. W związku z powyższym Komisja ma wątpliwości, czy zgłoszone środki przyczyniają się do wyższego poziomu ochrony środowiska, co można by uznać za cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania. Komisja ma w związku z tym również wątpliwości, czy pomoc można uznać za konieczną.

2.4.3. Odpowiedni instrument

39. Zgodnie z pkt 145 EEAG pomoc państwa można uznać za adekwatny instrument finansowania środków na rzecz efektywności energetycznej, niezależnie od postaci, w jakiej jest przyznawana.
40. Środki te obejmują pomoc inwestycyjną w formie dotacji bezpośrednich, które co do zasady można uznać za odpowiedni instrument finansowania środków na rzecz efektywności energetycznej, ale musiałyby być ukierunkowane na osiągnięcie celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania.

2.4.4. Efekt zachęty

41. Zgodnie z pkt 144 w połączeniu z pkt 49 EEAG efekt zachęty występuje, kiedy pomoc skłania beneficjenta do zmiany zachowania na rzecz osiągnięcia wyższego poziomu ochrony środowiska, co nie byłoby możliwe bez pomocy.
42. Proponowana pomoc, która miałaby zostać przyznana w ramach zgłoszonych środków, nie wydaje się stanowić zachęty do osiągnięcia wyższego poziomu ochrony środowiska, ponieważ projekty nie spełniają definicji „efektywności energetycznej”, którą wyjaśniono w pkt 139 EEAG, aby zapewnić wyższy poziom ochrony środowiska. Jak wyjaśniono powyżej, istnieje ryzyko, że – w wyniku modernizacji i rozbudowy sieci – inwestycje w rurociągi powiązane z instalacjami grzewczymi zasilanymi paliwami kopalnymi wpłyną na przedłużenie okresu eksploatacji tych elektrociepłowni opalanych paliwami kopalnymi.
43. W związku z tym Komisja ma wątpliwości, czy zgłoszone środki można uznać za stanowiące efekt zachęty skłaniający beneficjenta do zmiany zachowania celem osiągnięcia wyższego poziomu ochrony środowiska.

⁽⁶⁾ Tak było w przypadku polskiego programu operacyjnego na lata 2014–2020 (zatwierdzonego decyzją Komisji C(2014)10025) oraz programu operacyjnego na lata 2014–2020 dla województwa podkarpackiego (zatwierdzonego decyzją Komisji C(2015)910). W obu decyzjach Komisji stwierdza się, że: „[n]iniejsza decyzja nie wpływa na stanowisko, które Komisja może zająć w zakresie zgodności wszelkich działań wspieranych w ramach programów operacyjnych z zasadami pomocy państwa mającymi zastosowanie w momencie przyznawania wsparcia”.

2.4.5. Proporcjonalność

44. Zgodnie z pkt 148 EEAG koszty kwalifikowalne w odniesieniu do środków na rzecz efektywności energetycznej to dodatkowe koszty inwestycji bezpośrednio związane z osiągnięciem wspólnego celu określone w pkt 73 EEAG. Pkt 73a EEAG określa ponadto, że w przypadku gdy koszty osiągnięcia celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania można wyodrębnić, koszty tej osobnej inwestycji stanowią koszty kwalifikowalne. Ponadto zgodnie z drugim zdaniem pkt 76 EEAG, w przypadku projektów dotyczących sieci ciepłowniczych Komisja oceni proporcjonalność pomocy przy zastosowaniu podejścia zakładającego niedopasowanie poziomu płynności. Pojęcie niedopasowania poziomu płynności zdefiniowano w pkt 19 ppkt 32 EEAG jako różnicę pomiędzy dodatnimi i ujemnymi przepływami pieniężnymi w czasie realizacji inwestycji, zdyskontowaną do ich bieżącej wartości (zwykle z zastosowaniem kosztu kapitału).
45. Komisja stwierdziła w motywie 38 decyzji, że ma wątpliwości czy zgłoszone środki przyczyniają się do celu będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania. Warunki określone w szczególności w pkt 73 EEAG nie są zatem spełnione ze względu na brak kosztów, które przyczyniłyby się do osiągnięcia celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania. Ponieważ w zgłoszonych przypadkach pomoc nie jest ukierunkowana na cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania, nie można jej uznać za proporcjonalną.
46. Nawet jeżeli projekty te były zgodne z wymogami przepisów dotyczących energii i służyły osiągnięciu celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania, Polska nie dostarczyła również wystarczających danych do wykazania proporcjonalności proponowanego wsparcia.
47. Polska nie przedstawiła w odniesieniu do każdego projektu jasnego biznesplanu określającego koszty i dochody, jak i zatem niedopasowania poziomu płynności. Wyszczególniono natomiast pewne koszty, które nie wydają się konieczne do osiągnięcia zamierzonej poprawy efektywności energetycznej, takie jak tablice pamiątkowe i działania promujące projekt. Polska wyjaśniła, że beneficjenci otrzymają pomoc w wysokości 85 % kosztów kwalifikowalnych, ale otrzymają również pomoc de minimis na pokrycie „innych kosztów kwalifikowalnych”, których nie wyjaśniono we wszystkich projektach.
48. W tym przypadku, biorąc pod uwagę, że inwestycje nie są ukierunkowane na cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania, ponieważ nie są one „energooszczędne”, wydaje się, że koszty nie kwalifikują się do pomocy państwa. Komisja ma ponadto wątpliwości co do proporcjonalności środków nawet przy założeniu zasadnego celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania, ponieważ Polska nie przedstawiła wystarczających informacji pozwalających na określenie niedopasowania poziomu płynności dla każdego projektu. Komisja ma w związku z tym wątpliwości, czy poziom pomocy zgłoszonych środków można uznać za proporcjonalny.

2.4.6. Zakłócenie konkurencji i test bilansujący

49. W pkt 88 EEAG przypomina się, że aby można było uznać, że pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, negatywny wpływ środka pomocy w postaci zakłóceń konkurencji i oddziaływania na handel między państwami członkowskimi musi być ograniczony oraz zrównoważony pozytywnymi efektami w postaci wkładu w osiągnięcie celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania. Ponieważ w zgłoszonych przypadkach pomoc nie jest ukierunkowana na cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania, nie można uznać, że potencjalne korzyści równoważą zakłócenie konkurencji i oddziaływanie na wymianę handlową.

2.4.7. Przejrzystość

50. Konieczne byłoby, aby Polska spełniła wymogi w zakresie przejrzystości określone w sekcji 3.2.7 EEAG.

3. PODSUMOWANIE

51. Na obecnym etapie Komisja ma wątpliwości, czy polskie projekty dotyczące systemów ciepłowniczych w województwie podkarpackim można uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. W szczególności ma ona wątpliwości co do tego, czy środki te mają na celu osiągnięcie celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania (ochrona środowiska), ponieważ chodzi w nich o wsparcie dla systemów ciepłowniczych opartych na paliwach kopalnych, które nie są zgodne z definicją efektywnego systemu ciepłowniczego określonego w dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej.
52. W świetle powyższych ustaleń Komisja, stanowiąc zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zobowiązuje Polskę do przedstawienia uwag oraz wszystkich informacji, które mogą pomóc w ocenie przedmiotowej pomocy, w terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania niniejszego pisma. Komisja zwraca się do władz polskich o niezwłoczne przekazanie kopii niniejszego pisma potencjalnym beneficjentom pomocy.

53. Komisja pragnie przypomnieć władzom polskim, że art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ma skutek zawieszający, jak również chciałaby zwrócić uwagę na art. 16 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589, który stanowi, że cała bezprawnie przyznana pomoc może zostać odzyskana od beneficjenta.
 54. Komisja uprzedza polskie władze, że udostępni zainteresowanym stronom powyższe informacje, publikując niniejsze pismo wraz z jego streszczeniem w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Poinformuje o sprawie również zainteresowane strony z państw należących do EFTA, będących sygnatariuszami Porozumienia EOG, publikując ogłoszenie w Suplemencie EOG do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, jak również powiadomi Urząd Nadzoru EFTA, przesyłając mu kopię niniejszego pisma. Wszystkie zainteresowane strony zostaną poproszone o przedstawienie uwag w ciągu miesiąca od dnia takiej publikacji.
-