



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Piotr Pełka
Dyrektor Departamentu
Monitorowania Pomocy Publicznej

DDO-560-5(8)/13/AR

Warszawa, 24 kwietnia 2013 r.

Rejestr Pomocy Publicznej
Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji
Komisja Europejska

HT 359 - Consultation on Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection

Szanowni Państwo,

W związku z przesłanym władzom polskim przez Komisję Europejską dokumentem konsultacyjnym dotyczącym założeń reformy przepisów o pomocy publicznej na ochronę środowiska i energetykę, które zostaną ujęte w dokumencie *Environmental and Energy Aid Guidelines 2014-2020* (dalej EEAG), władze polskie przedstawiają następujące stanowisko.

1. Projektowane założenia reformy przepisów o pomocy publicznej na ochronę środowiska i energetykę na lata 2014-2020 w głównej mierze koncentrują się na takich elementach przyszłej polityki pomocy publicznej na ochronę środowiska, jak wsparcie odnawialnych źródeł energii oraz infrastruktury energetycznej (sieci energetyczne). Jednocześnie, w ślad za Radą, Komisja zapowiada ograniczenie wsparcia na inwestycje związane z paliwami kopalnymi (ang. *phasing out subsidies to fossil fuels*).

Ponieważ polska gospodarka oparta jest w ok. 90% na węglu, a w obecnej chwili energetyka odbudowuje swoje moce (stosując przy tym ekologiczne rozwiązania), brak wsparcia dla tego typu działań w znacznym stopniu spowolni rozwój kraju. Europejska polityka odchodzenia od energetyki konwencjonalnej na rzecz źródeł odnawialnych i niskoemisyjnych jest słuszną z punktu widzenia ochrony środowiska. Jednakże Komisja powinna mieć na względzie, że z przyczyn ekonomicznych i bezpieczeństwa energetycznego kraju przejście ze źródeł kopalnych na odnawialne nie jest możliwe w trybie natychmiastowym i wymaga podejścia stopniowego.

Rozwijane są obecnie czyste technologie węglowe (Clean Coal Technology) obejmujące podziemne zgazowanie węgla (UCG), które może zredukować emisję CO₂ do poziomu 500 kg/MWh, a poprzez zastosowanie CCUS (Carbon Capture, Utilization and Sequestration) do poziomu bliskiego zeru. Przykładowymi technologiami obecnie rozwijanymi dla UCG są np. współspalanie biomasy (BioCCS), pobór ciepła geotermalnego. Podobnie w UE rozwija się obecnie czyste technologie dla wydobycia niekonwencjonalnych węglowodorów. Substytucja węgla przez gaz ziemny (konwencjonalny i niekonwencjonalny) w zastosowaniu do produkcji energii elektrycznej daje 50% redukcję emisji CO₂.

W związku z tym, władze polskie zwracają uwagę, iż niezbędne jest utrzymanie po 2014 r. obecnie funkcjonujących unijnych zasad dotyczących wsparcia na inwestycje zmniejszające emisje do powietrza ze źródeł opalanych paliwami kopalnymi.

Ponadto, zdaniem władz polskich, ustalenie zasad dopuszczalności pomocy wyraźnie preferujących określone działania w zakresie produkcji energii, może uprzywilejować określone państwa, co z kolei przełoży się na negatywny wpływ na zrównoważony rozwój wszystkich członków UE.

Dodatkowo, utrzymanie wsparcia na działania zmierzające do ograniczenia emisji ze źródeł opalanych paliwami kopalnymi stoi w pełnej zgodności z zapowiadaną przez Komisję zasadą neutralności technologicznej wytwarzania energii w państwach członkowskich, którą mają się kierować przyszłe EEAG.

Zgodnie z pkt 15 projektu Wytycznych w sprawie regionalnej pomocy państwa na lata 2014-2020, „pomocą regionalną może zostać objęta: [...] infrastruktura związana z energią i infrastrukturą środowiskową [...] jeżeli - oprócz spełnienia warunków przewidzianych w niniejszych wytycznych w sprawie pomocy regionalnej - spełniają one również warunki szczególne, o których mowa poniżej”, tj. w ramach EEAG. Z powyższego wynika, że infrastruktura energetyczna będzie mogła uzyskać wsparcie w ramach pomocy regionalnej, jeśli spełni wymogi określone na podstawie aktualnie konsultowanych założeń EEAG. Analiza dokumentu konsultacyjnego wskazuje, że nie przewiduje się możliwości wsparcia tradycyjnej energetyki. Wobec powyższego nie jest jasne, czy brak odniesienia do tej kwestii należy uznać za równoznaczny z wykluczeniem możliwości wsparcia dla tego typu infrastruktury, np. projektu wymiany kotła węglowego na wysokosprawny kocioł gazowy.

2. Analiza dokumentu konsultacyjnego sugeruje zastrzeżenie podejścia do wspierania OZE, co dodatkowo może wpływać na ewentualną trudność w osiągnięciu równowagi energetycznej. Przykładowo, w Polsce wskazanej w dokumencie technologii drugiej generacji, opartej na wykorzystaniu pływów morskich, nie można wykorzystać na większą skalę ze względu na położenie geograficzne. UE powinna dać szansę poszczególnym państwom członkowskim rozwijania technologii produkcji energii, które są w tych państwach możliwe do zastosowania, a szybkość przechodzenia na „czystsze” źródła powinna zależeć od specyficznych cech gospodarki danego państwa oraz możliwej skali zastosowania poszczególnych technologii OZE.

Ponadto, brak jakiegokolwiek wsparcia przedsięwzięć dla zastosowania pierwszej generacji technologii OZE w produkcji energii spowoduje, że zasadniczo zmniejszy się opłacalność inwestowania w tego typu przedsięwzięcia. Świadczy o tym wstrzymanie się z takimi przedsięwzięciami w Polsce w chwili obecnej w sytuacji, gdy nie jest jasne, czy wprowadzone zostaną mechanizmy wsparcia dla OZE. Fakt, że banki odmawiają finansowania takich inwestycji może świadczyć, że przedsięwzięcia te nie są rentowne bez wsparcia publicznego. Nie znajduje zatem potwierdzenia wysuwane przez Komisję stwierdzenie, że określone rodzaje technologii są już na tyle dojrzałe, by funkcjonować bez wsparcia.

Problematyka OZE nie powinna być rozpatrywana wyłącznie w kategoriach wypełnienia zobowiązań wynikających Pakietu klimatyczno-energetycznego. OZE to także skuteczny mechanizm do walki o poprawę stanu powietrza w Polsce¹.

¹ Przyczyną złej jakości powietrza są tzw. niskie źródła emisji, a zwłaszcza: paleniska domowe, komunikacja samochodowa, lokalne kotłownie oraz struktura paliwowo-energetyczna kraju (ponad 90% energii produkowanej jest z paliw węglowych). Pomimo systematycznej poprawy jakości powietrza w Polsce istotnym problemem nadal pozostają: w sezonie letnim - zbyt wysokie stężenia ozonu troposferycznego, a w sezonie zimowym - ponadnormatywne stężenia pyłu zawieszonego PM10 oraz benzo(a)pirenu. Zanieczyszczenia powietrza w sposób istotny wpływają na zdrowie ludzi, powodując wiele dolegliwości układu oddechowego i krwionośnego. Największy wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzi i zwierząt obserwuje się w rejonach przemysłowych i zurbanizowanych. Grupy najbardziej narażone to: dzieci, osoby starsze oraz ludzie z chorobami dróg oddechowych. Zanieczyszczone powietrze ma również negatywny wpływ na kondycję ekosystemów oraz niszczenie materiałów (np. korozja metali). Ze względu na niekorzystne oddziaływania zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzi i kondycję ekosystemów, corocznie jest dokonywana ocena jakości powietrza pod kątem jego zanieczyszczenia dwutlenkiem siarki, dwutlenkiem azotu, tlenkiem węgla, benzenem i ozonem oraz pyłem zawieszonym PM10 i zanieczyszczeniami oznaczanymi w pyłe PM10: ołowiem, arsenem, kadm, niklem i benzo(a)pirenem.

Zgodnie z wymaganiami UE założono w Polsce wzrost udziału energii odnawialnej w strukturze energii finalnej do 20% w 2020 r. oraz osiągnięcie w tym roku 10% udziału biopaliw w rynku paliw transportowych. OZE powinny stanowić istotny udział w lokalnych bilansach energetycznych regionów. Mogą się one przyczynić do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego danego regionu, zwłaszcza do poprawy zaopatrzenia w energię na terenach o słabo rozwiniętej infrastrukturze energetycznej.

3. Władze polskie popierają rozważane w dokumencie konsultacyjnym uwzględnienie w EEAG zasady neutralności technologicznej w odniesieniu do wsparcia dla źródeł niskoemisyjnych. Źródła niskoemisyjne powinny, bez względu na zastosowaną technologię, zostać objęte EEAG.

Warto zauważyć, że trudności związane z zastosowaniem podejścia indywidualnego (ang. *case-by-case approach*) do oceny notyfikowanych środków pomocowych, związane m.in. z większym stopniem niepewności i arbitralności w zakresie wyniku procedury notyfikacyjnej, dotyczą bezpośrednio nie tylko, jak wskazuje dokument konsultacyjny, inwestycji w CCS, lecz również jakiegokolwiek wsparcia dla inwestycji w sektorze jądrowym. Władze polskie pragną w tym kontekście podkreślić, że powyższa sytuacja stoi w sprzeczności z art. 2c Traktatu Euratom, zobowiązującym instytucje UE, czyli także Komisję, do ułatwiania inwestycji w sektorze jądrowym, a także preambułą Traktatu.

W odpowiedzi na widoczną w trakcie warsztatów poświęconych przeglądowi zasad dopuszczalności pomocy państwa na ochronę środowiska i energetykę opozycję wobec udzielania sektorowi jądrowemu jakiegokolwiek pomocy, m.in. z uwagi na występowanie negatywnych efektów zewnętrznych, władze polskie pragną zauważyć, że negatywne oddziaływanie energetyki jądrowej na środowisko naturalne zostało w znacznej mierze zminimalizowane, m.in. z uwagi na coraz bardziej restrykcyjne normy w zakresie bezpieczeństwa obiektów jądrowych oraz postępowania z odpadami promieniotwórczymi. Jednocześnie warto podkreślić, że całkowicie wolne od negatywnych efektów zewnętrznych nie są nawet tzw. „zielone” źródła energii.

W ocenie władz polskich, odnosząc się do kwestii ewentualnego objęcia EEAG źródeł niskoemisyjnych, w tym jądrowych, należy mieć na uwadze następujące względy:

- skutki kryzysu ekonomicznego, w tym finansowego oraz wahaniami cen energii elektrycznej ograniczyły możliwości inwestycyjne grup energetycznych, które odwlekają decyzje w zakresie inwestycji w nowe źródła, co może uderzyć w zdolność do zaspokajania przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną w dłuższej perspektywie czasowej (ang. *generation adequacy*), np. z powodu planowanych wyłączeń źródeł u kresu eksploatacji;
- pomimo faktu, że technologie jądrowe są wykorzystywane od wielu lat, w chwili obecnej mamy do czynienia ze swoistą rewolucją technologiczną w przemyśle jądrowym, głównie na skutek zaostrożonych wymogów bezpieczeństwa, która obejmuje m.in. budowę innowacyjnych reaktorów III generacji (oraz generacji III+). Powoduje to zwiększenie kosztów inwestycyjnych, a także wydłużenie realizacji inwestycji poza zakładane okresy.

Polityka energetyczna UE, zgodnie z założeniami, powinna opierać się na trzech równorzędnych filarach: zrównoważonym rozwoju (obejmującym przejście do gospodarki niskoemisyjnej), konkurencyjności oraz bezpieczeństwie dostaw energii. Energetyka jądrowa doskonale wpisuje się w każdy z tych celów, gwarantując stabilne dostawy energii po konkurencyjnych cenach i przy praktycznie zerowej emisyjności, przewyższając pod tym względem jakiekolwiek inne źródło energii.



Zgodnie z dokumentem konsultacyjnym, system ETS powinien być podstawowym narzędziem sprzyjającym inwestycjom w niskoemisyjne źródła energii, a wsparcie ze środków publicznych powinno mieć charakter wyjątkowy. Jednakże, w ocenie władz polskich, należy mieć na uwadze fakt, że w kontekście kryzysu na rynkach finansowych sam system ETS może nie stanowić wystarczającej zachęty do inwestycji w niskoemisyjne źródła, szczególnie te kapitałochłonne, które jednocześnie zapewniają - poza dostawą niskoemisyjnej energii - bezpieczeństwo dostaw.

Dla odbudowy zaufania rynków finansowych i umożliwienia dostępu do finansowania konieczne może być udzielenie kapitałochłonnym inwestycjom w nowe moce niskoemisyjne, w tym inwestycjom jądrowym, wsparcia ze strony państwa, np. w postaci gwarancji kredytowych. Dla instytucji finansowych istotna jest również pewność co do przychodów generowanych przez kredytowaną instalację w dłuższym horyzoncie czasowym. Dlatego, w ocenie władz polskich, należy - poprzez rozciągnięcie wytycznych na wszystkie źródła niskoemisyjne - stworzyć ramy dla udzielania wsparcia źródłom niskoemisyjnym, nie tylko o charakterze inwestycyjnym, lecz również operacyjnym. Pomoc operacyjna mogłaby przybrać formę instrumentów gwarantujących określony poziom cen energii w ramach kontraktów długoterminowych.

4. Ponadto, władze polskie proponują uznanie energii geotermalnej i biogazowni rolniczych za mało dojrzałe technologie OZE, wymagające wsparcia uwzględniającego ich specyfikę technologiczną.

Technologie geotermalne przekraczają obecnie barierę technologiczną związaną z głębokością (4-10 tys. m), co pozwoli uruchomić produkcję energii elektrycznej ze źródeł geotermalnych o temp. 150 -300 °C. W Polsce wypracowana została koncepcja energetyki rozproszonej „prosumenckiej”, która zakłada budowę samowystarczalnych energetycznie osiedli, wiosek, gmin bazujących na hybrydowych systemach (słońce+wiatr+biomasa+geotermia), stąd wsparcie dla wszystkich składowych elementów jest istotne.

Biogazownie rolnicze charakteryzują się wysokimi kosztami inwestycyjnymi w przeliczeniu na jednostkę mocy oraz wysokimi kosztami eksploatacyjnymi, związanymi głównie z zakupem substratów do wytwarzania biogazu. Jednocześnie optymalne lokalizowanie biogazowni pracujących na substratach rolniczych oraz substratach z przemysłu spożywczego i rolnego powodują znaczne obniżenie kosztów eksploatacyjnych. Biogazownie powinny pracować na lokalnie dostępnych surowcach i zasobach, co zwiększa zatrudnienie w regionie oraz tworzy nowy, lokalny rynek surowcowy. Biogazownie są źródłami o bardzo wysokiej sprawności, a w przypadku budowy zbiorników magazynowania paliwa charakteryzują się pewnymi zdolnościami regulacyjnymi. Biogazownie aktywizują obszary produkcji rolnej oraz wpływają na zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej dla odbiorców końcowych.

Stosunkowo młoda technologia odnawialna jaką są biogazownie, charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem nakładów inwestycyjnych oraz kosztów eksploatacyjnych. Zakładając 20 letni czas życia jednostki wytwórczej, jednostkowe koszty wytworzenia 1 MWh energii elektrycznej wynoszą od 446 zł/MWh do 545 zł/MWh w przypadku małych biogazowni (<1 MW)². Możliwe do uzyskania przychody nie są w stanie pokryć kosztów wytworzenia energii.

5. Założenia EEAG nie uwzględniają wsparcia dla infrastruktury ciepłownictwa sieciowego. Wydaje się, że Komisja posiada już w tym zakresie wystarczającą praktykę decyzyjną, podobnie jak dla infrastruktury elektroenergetycznej. EEAG powinny przewidywać mechanizmy wsparcia dla sieci ciepłowniczych, w miejsce obecnie dokonywanej oceny bezpośrednio na podstawie TFUE.

² Obliczenia bazujące na danych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

6. Władze polskie proponują wprowadzenie w EEAG regulacji przejściowych, dających możliwość przedłużenia okresu obowiązywania programów pomocy horyzontalnej, które zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami wygasną z końcem 2014 r.³.
7. Władze polskie z zadowoleniem przyjmują założenia dotyczące objęcia wyłączeniami grupowymi dodatkowych rodzajów pomocy. Jednocześnie celowe wydaje się objęcie wyłączeniami inwestycji infrastrukturalnych, np. modernizacji infrastruktury elektroenergetycznej i ciepłowniczej w celu zmniejszenia strat na przesyle. Wydaje się, że obszar ten został już wystarczająco rozpoznany i możliwe jest przyjęcie uproszczonych zasad udzielania pomocy bez przeprowadzania procesu notyfikacji.

Z poważaniem,
DYREKTOR
Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej;

Piotr Pełka

³ Na podstawie Wytycznych opracowany został projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych warunków udzielania horyzontalnej pomocy publicznej na niektóre cele z zakresu ochrony środowiska, który został notyfikowany KE. Program określa warunki udzielania pomocy publicznej ze środków pozostających w dyspozycji Narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

