



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 02.07.2009  
K (2009) 5075 wersja ostateczna

**Dotyczy: Pomocy państwa nr N 54/2009 - Polska  
Modernizacja sieci dystrybucji ciepła**

Szanowny Panie Ministrze!

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

## **I. PROCEDURA**

1. Powiadomieniem przesłanym w formie elektronicznej w dniu 3 lutego 2009 r. Rzeczpospolita Polska zgłosiła wyżej wspomniany środek pomocy.
2. Pismem z dnia 3 kwietnia 2009 r. Komisja zwróciła się o dodatkowe informacje. Władze polskie przedstawiły wymagane informacje w piśmie zarejestrowanym dnia 6 maja 2009 r.

## **II. OPIS ŚRODKA POMOCY**

3. Pomoc zostanie przyznana na techniczną modernizację i wymianę sieci dystrybucji ciepła w celu ograniczenia strat ciepła. Wynikiem inwestycji będzie efektywniejsze wykorzystanie ciepła, mniej przerw w działaniu systemu i jego awarii, spadek emisji związanych z wytwarzaniem ciepła oraz niższe zużycie wody odmineralizowanej.
4. Pomoc jest przeznaczona na wymianę i modernizację istniejących sieci w celu dostosowania ich do obecnie wykorzystywanych standardów technicznych. Polska potwierdziła, że rozszerzenie sieci dystrybucji, pozwalające na podłączenie nowych klientów lub nowych producentów ciepła, jak również produkcja ciepła jako taka są wyłączone z zakresu pomocy.

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

5. Projekty, na których realizację zostanie przyznana pomoc, zostaną wybrane na podstawie otwartych konkursów, których celem będzie wyłonienie projektów najbardziej opłacalnych z punktu widzenia relacji wartości do ceny, tzn. najważniejszym kryterium wyboru projektu będzie liczba jednostek zaoszczędzonej energii oraz koszty zaoszczędzenia jednej MWh energii<sup>1</sup>.
6. W Polsce istnieje 320 operatorów sieci dystrybucji ciepła, którzy będą starać się o pomoc i z tego względu mogą być potencjalnymi beneficjentami pomocy. Są to:
  - gminy,
  - przedsiębiorstwa kumunalne świadczące usługi publiczne,
  - przedsiębiorstwa świadczące usługi publiczne wybrane na podstawie przetargów nieograniczonych.
7. Do tych trzech grup beneficjentów należą przedsiębiorstwa wytwarzające ciepło we własnych ciepłowniach lub elektrociepłowniach i zajmujące się jego dystrybucją albo przedsiębiorstwa przemysłowe i energetyczne, które wytwarzają ciepło jako dodatkowy produkt oprócz swojej podstawowej działalności. Około 60% przedsiębiorstw wytwarzających ciepło posiada jednocześnie sieci dystrybucji ciepła. Około 60% przedsiębiorstw wytwarzających ciepło jest własnością publiczną (gminy są właścicielami 70% tych przedsiębiorstw, a 20% administracja centralna), pozostałe to przedsiębiorstwa prywatne (20% z nich to przedsiębiorstwa zagraniczne). W praktyce różne fragmenty jednej sieci dystrybucji ciepła mogą należeć do różnych przedsiębiorstw. Jednak połączenie dwóch oddzielnych sieci jest niewykonalne pod względem ekonomicznym oraz praktycznie prawie niemożliwe pod względem technicznym z powodu różnic w stosowanych nośnikach ciepła (wodna lub para) oraz różnic w ciśnieniu wpływającym na kierunek dystrybucji.
8. Dystrybucję energii cieplnej w Polsce regulują koncesje przyznawane operatorom przez krajowy i niezależny Urząd Regulacji Energetyki (URE). Operatorzy są właścicielami sieci. Opłata koncesyjna wynosi 0,0004% dochodów operatorów w poprzednim roku. Koncesje można unieważnić przede wszystkim wówczas, gdy operator działa niezgodnie z warunkami koncesji lub w przypadku bankructwa, podziału lub połączeń przedsiębiorstwa. Jeśli operator sieci chce sprzedać swoją sieć, powinien poinformować o tym URE przynajmniej 18 miesięcy przed sprzedażą, by umożliwić przyznanie nowej koncesji.
9. Koncesja zobowiązuje przedsiębiorstwa do dostarczania energii zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup>, w szczególności do świadczenia nieprzerwanych usług o wysokiej jakości po jak najniższych kosztach, w poszanowaniu innych przepisów prawnych, w tym przepisów w zakresie ochrony środowiska. Nieutrzymanie sieci w odpowiednim stanie technicznym przez operatorów podlega karze grzywny. Operatorzy mają obowiązek oceniać, w jakim stopniu wypełniają te zobowiązania oraz składać sprawozdania na temat obecnego zapotrzebowania, jak również przedstawiać w

---

<sup>1</sup> Wybór projektu zależy od wypełnienia formalnych wymogów oraz liczby punktów przyznawanych za spełnienie następujących kryteriów o odpowiadającej im wadze: gotowość projektu (punkty 0-4, waga 4), zmniejszenie strat ciepła (punkty 0-4, waga 4), koszty zaoszczędzenia 1 MWh energii (punkty 0-4, waga 3), projekt realizowany we wschodniej Polsce, gdzie infrastruktura jest w najgorszym stanie (punkty 0-2, waga 1). Maksymalna liczba punktów możliwa do zdobycia dzięki ilości zaoszczędzonej energii oraz kosztom oszczędzania energii to 28, inne kryteria dają sumę 18 punktów.

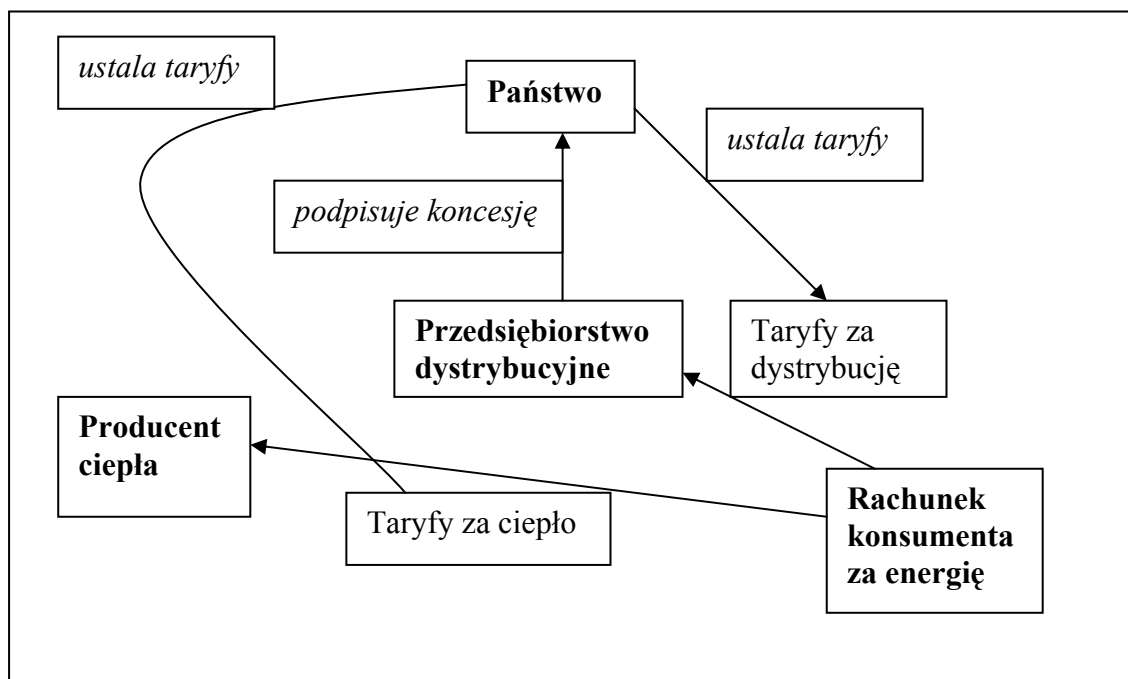
<sup>2</sup> Dz.U. z 2006 Nr 89

sprawozdaniach rocznych prognozy dotyczące przyszłego zapotrzebowania na energię cieplną. Sprawozdania te są co roku weryfikowane przez URE.

10. Od operatorów sieci dystrybucyjnych wymaga się zapewnienia wszystkim przedsiębiorstwom posiadającym koncesje na wytwarzanie lub dostarczanie energii cieplnej w Polsce niedyskryminacyjnego dostępu do sieci dystrybucji ciepła. Przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo, wytwarzające ciepło i zajmujące się jego dystrybucją, są zobowiązane posiadać oddzielne konta na oba rodzaje działalności.
11. Ceny dystrybucji ciepła, podobnie jak ceny wytwarzania ciepła, są taryfami w całości uregulowanymi przez URE i co roku muszą zostać przez ten urząd zatwierdzone. Taryfy pokrywają wszystkie bieżące koszty przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją ciepła, w tym koszty amortyzacji, modernizacji i rozwoju sieci, jak również koszty strat energii wynikających z dystrybucji ciepła (koszty związane ze stratami ciepła w sieciach mogą wynieść nawet 30-40% taryf)<sup>3</sup>. Koszty te ustala się na podstawie ilości zamówionego i sprzedanego ciepła oraz odpowiadającej mu ilości nośnika ciepła, tzn. odmineralizowanej wody lub pary.
12. Taryfy pokrywają tylko koszty oraz uzasadnioną stopę zwrotu z zaangażowanego kapitału. Operatorzy sieci dystrybucji ciepła nie mogą sprzedawać usług na warunkach rynkowych, na przykład sprzedawać producentowi ciepła dostępu do sieci po cenie nieregulowanej. Stopa zwrotu z kapitału nie jest określona na warunkach rynkowych, ale odzwierciedla zapotrzebowanie na inwestycje niezbędne do eksploatacji sieci i jest ograniczona przez współczynnik wyliczony na podstawie dochodów, jakimi dysponują gospodarstwa domowe na terenie, gdzie dostarczane jest ciepło. W praktyce stopę zwrotu z kapitału oblicza się na podstawie aktywów netto operatorów powiększonych o zaplanowane inwestycje i pomniejszonych o amortyzację. Stopa procentowa używana do wyliczenia stopy zwrotu odzwierciedla alternatywne koszty kapitału i opiera się na skorygowanej stopie oprocentowania obligacji dziesięcioletnich powiększonej o premię z tytułu ryzyka<sup>4</sup>. Zaplanowane koszty inwestycyjne w zakresie dystrybucji ciepła nie mogą zawierać kosztów podłączenia nowych klientów, ponieważ podłączenie nowych klientów uregulowano w oddzielnych taryfach oraz oddzielnych przepisach, więc nie podlega ono zgłoszonemu środkowi pomocy. Każda podwyżka cen za dystrybucję lub dla klientów końcowych może zatem zostać zaakceptowana, wyłącznie jeśli zostanie uzasadniona potrzebami inwestycyjnymi sieci dystrybucyjnych. Ewentualne obniżenie cen może nastąpić jedynie po wcześniejszej modernizacji sieci i inwestycjach w sieci, które mają służyć np. zmniejszeniu strat ciepła.
13. Średnia ważona taryfa za dystrybucję ciepła wyniosła 11,09 PLN/GJ w 2007 r. (ok. 3 EUR/GJ według cen z 2007 r.), podczas gdy całkowita średnia ważona cena za ciepło wyniosła w 2007 r. 26,39 PLN/GJ (ok. 7 EUR/GJ według cen z 2007 r.). Głównymi czynnikami wpływającymi na ceny ciepła w Polsce są ceny węgla (głównego paliwa wykorzystywanego do produkcji ciepła) oraz związane z nią certyfikaty CO<sub>2</sub>.
14. Poniższy schemat przedstawia opisane powyżej zależności na rynku ciepłownictwa w Polsce.

<sup>3</sup> Oprócz strat ciepła, kosztów amortyzacji i modernizacji koszty te obejmują podatki, opłaty, wypłaty wynagrodzeń oraz koszty ubezpieczenia i energii związane z eksploatacją sieci.

<sup>4</sup> Korekta jest średnim współczynnikiem rewaloryzacji sektorowej wyliczonym np. przez Bank Światowy i współczynnikiem korekty, zazwyczaj na poziomie 0,3.



15. Pomoc jest finansowana z funduszy strukturalnych w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko na lata 2007-2013”, zadanie 9.2 Efektywna dystrybucja energii i efektywność energetyczna<sup>5</sup>. Maksymalna intensywność pomocy na wspierane projekty wyniesie 85% tak zwanej „luki finansowej” właściwej dla wszystkich projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie funduszy strukturalnych<sup>6</sup>. Ta metoda ogranicza pomoc do 85% kosztów inwestycyjnych pomniejszonych o wszystkie przewidywane dochody wynikające z eksploatacji infrastruktury po dokonaniu inwestycji. Rozporządzenie wymaga, aby wydatki kwalifikowalne na projekty przynoszące dochody nie przekroczyły bieżącej wartości kosztów inwestycyjnych, pomniejszonej o bieżącą wartość dochodów netto z inwestycji w danym okresie inwestycyjnym dla inwestycji w infrastrukturę lub innych projektów, w przypadku gdy istnieje możliwość obiektywnego oszacowania dochodów z wyprzedzeniem. Innymi słowy, pomoc będzie ograniczona do tych kosztów projektu, których nie da się pokryć z dochodów wynikających z wdrożenia projektu.
16. Na podstawie zasad “luki finansowej” Polska przyjęła bardzo szczegółowe wytyczne dla beneficjentów dotyczące sposobu wyliczania luki finansowej w odniesieniu do pomocy w ramach programu. W przypadku zgłaszanego programu władze polskie wyjaśniły, że pomoc nie będzie uważana za kapitał zaangażowany. Z tego względu pomoc nie przyniesie dodatkowego dochodu dla beneficjentów w związku ze zwrotem kapitału zaangażowanego. Pomoc ma tylko wpłynąć na koszty eksploatacji infrastruktury; zmniejszyć niektóre koszty operacyjne takie jak koszty strat ciepła, koszty energii, modernizacji i konserwacji sieci oraz zwiększyć niektóre inne koszty, w tym koszty amortyzacji oraz podatku od nieruchomości. Koszty te odzwierciedlono w taryfach za dystrybucję ciepła. Z przedstawionego przez Polskę

<sup>5</sup> Środki finansowe od władz publicznych stanowią 2% środków finansowych na projekty realizowane w ramach zadania 9.2.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31 lipca 2006, s. 25).

przykładu obliczenia luki finansowej dla dystrybucji ciepła wynika, że redukcja kosztów może przynieść korzyści beneficjentom, przy założeniu że taryfy pozostaną na tym samym poziomie jak w przypadku braku pomocy. Korzyści można zidentyfikować i odliczyć od taryf. Z tego względu mechanizm ustalania taryf funkcjonuje w ten sposób, że wysokość pomocy rzeczywiście przyznanej operatorowi będzie równa początkowej dotacji pomniejszonej o korzyści uzyskane z inwestycji.

17. Wszystkich obliczeń dokonano, zakładając że długość trwania projektu jest ograniczona do jego wykorzystania ekonomicznego, to jest do okresu jego amortyzacji<sup>7</sup>. Jeśli wdrażany projekt przynosi dochody, których nie wzięto pod uwagę podczas obliczania wysokości pomocy, beneficjent ubiegając się o ostatnie płatności i trzy lata po zamknięciu programu operacyjnego musi poinformować o tym właściwie instytucje. Dochody te zostaną odliczone od pomocy.
18. Całkowity maksymalny budżet na ten środek pomocy wynosi 595,5 mln PLN (ok. 130 mln EUR)<sup>8</sup>. Polska notyfikowała środek do 31 Grudnia 2015. Pomoc zostanie udzielona pod warunkiem pozytywnego zaopiniowania ze strony Komisji.
19. Władze polskie uważają, że ten środek pomocy nie zawiera elementu pomocy państwa, ponieważ nie wpływa na konkurencję pomiędzy państwami członkowskimi.

### **III. OCENA**

#### **Istnienie pomocy państwa i zgodność z prawem**

20. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Traktatu „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
21. Pomoc przyznaje się z zasobów państwowych, ponieważ przydział środków z funduszy strukturalnych podlega decyzji Polski.

*Czy odbiorcy dotacji są przedsiębiorstwami?*

22. Dotacje będą przyznawane operatorom sieci dystrybucji ciepła, do których należą gminy, przedsiębiorstwa będące własnością gmin oraz przedsiębiorstwa eksploatujące sieci dystrybucji i sieci przesyłowe lub będące ich właścicielami. Wszyscy prywatni operatorzy sieci lub operatorzy należący do przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo, prowadzący taką działalność komercyjną jak wytwarzanie i dystrybucja ciepła powinni być traktowani jako przedsiębiorstwa.

---

<sup>7</sup> W przypadku sieci dystrybucji ciepła ten okres ustala się na 30 lat, a w przypadku sprzętu na 10 do 15 lat. W przypadku aktywów o dłuższym okresie użytkowania pod koniec trzydziestoletniego okresu przyjmuje się przewidywaną wartość rezydualną.

<sup>8</sup> Ten sam budżet ma zastosowanie do inwestycji w infrastrukturę energetyczną, która nie jest przedmiotem tego zgłoszenia. Polska nie może przewidzieć, jak dużą część budżetu przeznaczono na komunalne projekty ciepłownicze.

23. Jeśli chodzi o podmioty eksploatujące sieci, należy zauważyć, że Trybunał utrzymuje, że gdy daną działalność mogą prowadzić przedsiębiorstwa prywatne, „jest to równoznaczne z dowodem, że przedmiotową działalność można określić jako działalność gospodarczą”<sup>9</sup>. W Polsce wiele sieci przesyłowych i sieci dystrybucji jest obsługiwanych przez przedsiębiorstwa prywatne. Ponadto dostęp do sieci jest przyznawany odpłatnie, a klienci nie są zmuszeni korzystać z tej usługi, ponieważ mogą używać indywidualne systemy grzewcze. Z tego względu również w przypadku gdy sieci dystrybucji są obsługiwane przez gminy lub przedsiębiorstwa publiczne, dystrybucja ciepła powinna być traktowana jako działalność gospodarcza, a firmy zapewniające taką usługę jako przedsiębiorstwa.

#### *Korzyść dla operatorów*

24. Dostawa ciepła w Polsce jest uregulowana umowami koncesyjnymi z operatorami, którzy są właścicielami sieci. Zyski operatorów uwzględniające potrzeby inwestycyjne oraz taryfy za ciepło (produkcję i dystrybucję) są kontrolowane przez władze publiczne. Z tego względu władze mogą kontrolować rzeczywiste korzyści, jakie uzyskuje każdy z beneficjentów przy eksploatacji sieci dystrybucji.

25. Wysokość dotacji wylicza się na podstawie metody „luki finansowej”, która zapewnia finansowanie z pomocy tylko tych kosztów inwestycyjnych, których nie pokryją żadne korzyści powstałe w wyniku eksploatacji ulepszonej sieci. Takie podejście pozwala na utrzymanie taryf za dystrybucję i zysków operatora na tym samym poziomie jak w przypadku nieprzeprowadzenia tej inwestycji.

26. Rozważane wsparcie na rzecz inwestycji zmniejsza koszty operacyjne operatorów. Dotacja może zmniejszyć koszty operacyjne na dwa sposoby: 1) zmniejszyć koszty strat energii lub 2) zmniejszyć koszty konserwacji i inwestycji. Dotacja inwestycyjna nie zwiększy jednak dochodów operatorów, ponieważ nie zwiększy zaangażowanego kapitału, na podstawie którego wylicza się dochody operatorów. Z tego względu korzyści mogą wynikać ze zmniejszenia kosztów operacyjnych, ale nie ze zwiększenia dochodów operatorów<sup>10</sup>.

27. W przypadku gdy beneficjentami dotacji są przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo, tzn. wytwarzające ciepło i eksploatujące sieci dystrybucji ciepła lub przedsiębiorstwa sprzedające ciepło i równocześnie eksploatujące sieci, mogą one skorzystać z pomocy, ponieważ straty energii stworzą dodatkowe możliwości produkcyjne. Ponieważ przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo planują rozwój sieci, dodatkowe możliwości produkcyjne mogą bezpośrednio wpłynąć na te plany rozwoju i w rezultacie przyciągnąć nowych klientów. Zatem dzięki pomocy powstałyby możliwości produkcyjne związane z dostarczaniem ciepła do nowych klientów.

---

<sup>9</sup> Sprawa C-41/90 Höfner i Elser /Macrotron [1991] ECR.I-1979

<sup>10</sup> Jeśli właściciel postanowi sprzedać sieć ciepłownictwa, nie będzie mógł zażądać wyższej ceny, jak w przypadku gdy sieć nie zostałaby zmodernizowana. Dzieje się tak, ponieważ dotacja nie zwiększa przyszłych zysków z aktywów, w porównaniu z sytuacją, w której dotacja nie zostałaby przyznana (i nie dokonano by inwestycji).

28. Ponieważ Polska nie może na tym etapie stwierdzić, czy przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo skorzystają z pomocy, nie można wykluczyć, że pomoc ta da przewagę w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE przedsiębiorstwom zintegrowanym pionowo w związku z nowymi możliwościami produkcyjnymi. Ponieważ beneficjenci mają bezpośredni wpływ na rozwój sieci, gdy dojdzie do rozbudowy sieci, nowe możliwości produkcyjne mogą bezpośrednio przyciągnąć nowych klientów. Ponieważ finansowanie przez państwo konkretnej inwestycji jest uważane za przyznawanie korzyści operatorowi sieci, korzyść ta ma charakter selektywny.

*Zakłócenie konkurencji – wpływ na wymianę handlową wewnątrz Wspólnoty*

29. Rynek dystrybucji ciepła jest z definicji ograniczony położeniem rurociągów, w związku z tym jest z natury lokalny. Jak podkreśliła Polska, z powodów technicznych i ekonomicznych jest mało prawdopodobne, że dojdzie do połączenia dwóch oddzielnych rurociągów. W związku z tym wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi jest z góry ograniczony. Podobnie należy zauważyć, że sieci zaprojektowane na potrzeby dystrybucji energii termalnej dla ludności na danym terenie, tak jak sieci dystrybucji energii elektrycznej i gazu ziemnego, posiadają cechy lokalnych „monopoli naturalnych”. Oznacza to, że we wszystkich przypadkach raczej mało prawdopodobne jest to, że stworzenie nowej sieci (powielającej starą) okazałoby się dobrym rozwiązaniem z ekonomicznego punktu widzenia, nawet jeśli byłaby ona dużo lepszej jakości niż ta istniejąca. W związku z tym jest mało prawdopodobne, że rozważane dotacje zniechęcą operatorów do inwestycji w nowe sieci dystrybucji ciepła.
30. Chociaż sieci dystrybucji ciepła w Polsce należą do różnych przedsiębiorstw, tj. niektóre należą do przedsiębiorstw wytwarzających ciepło, niektóre do przedsiębiorstw zajmujących się obrotem ciepłem, a niektóre do przedsiębiorstw zajmujących się jedynie eksploatacją sieci, wszyscy operatorzy sieci są zobowiązani zapewnić dodatkowy dostęp do swoich sieci wszystkim dystrybutorom posiadającym koncesje. W związku z tym różni producenci ciepła mają swobodny dostęp do sieci.
31. Jednak przedmiotowe środki przyznają pozycję uprzywilejowaną komunalnym systemom ciepłownictwa kosztem innych rodzajów systemów ciepłowniczych takich jak ogrzewanie indywidualne, jak również kosztem sprzętu i dostawców paliwa. Na podstawie obliczeń kosztów Polska nie była w stanie wykazać, że gdy systemy ciepłownictwa komunalnego są dostępne, a dotacja nie zostanie przyznana, jest mało prawdopodobne, żeby użytkownik końcowy zmienił ogrzewanie na indywidualne, nawet jeśli koszty ciepłownictwa sieciowego wzrosną.
32. W przypadku przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo (wytwarzających i dostarczających ciepło oraz prowadzących inną działalność produkcyjną) potencjalna korzyść płynąca z inwestycji w modernizację sieci ciepłowniczych może przenieść się z działalności dystrybucyjnej takich przedsiębiorstw na działalność produkcyjną i zakłócić konkurencję na rynkach, na których te przedsiębiorstwa prowadzą działalność.
33. Ponadto nic nie wskazuje na to, że niektórzy beneficjenci nie mogą należeć do grup prowadzących działalność handlową w innych państwach członkowskich. W związku z tym środek ten może zakłócić konkurencję i wymianę handlową,

ponieważ może wzmocnić pozycję finansową przedsiębiorstw prowadzących działalność w innych państwach członkowskich.

#### *Istnienie pomocy państwa*

34. W związku z powyższym Komisja uznaje, że zgłoszony środek ma charakter pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE.
35. Zgłaszając przedmiotowy środek pomocy, polskie władze wypełniły obowiązek wynikający z art. 88 ust. 3 Traktatu WE.

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

36. W przypadku wsparcia dla infrastruktury sieci ciepłownictwa pomoc przyznawana na takie projekty nie wchodzi w zakres Wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska z 2008 r.<sup>11</sup>. Punkt 67 Wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska stanowi, że „w zakresie, w jakim przepisy dotyczące oszczędzania energii (...) nie mają zastosowania, niniejsze wytyczne nie mają zastosowania do pomocy państwa na inwestycje w infrastrukturę związane z ciepłownictwem komunalnym, które będą oceniane na mocy art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE.”. Potwierdza to przypis 44 do Wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska, w którym powtórzono, że finansowanie infrastruktury ciepłownictwa komunalnego musi być oceniane bezpośrednio na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE. W związku z tym można stwierdzić, że pomoc na finansowanie infrastruktury sieci ciepłownictwa ma być oceniana bezpośrednio na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE.
37. Artykuł 87 ust. 3 lit. c) traktatu WE stanowi, że „pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem” można uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem. Aby pomoc pozostawała w zgodzie z art. 87 ust. 3 lit. c), musi ona służyć realizacji celu leżącego we wspólnym interesie w sposób konieczny i proporcjonalny. W związku z tym Komisja uważa, że należy ją ocenić pod następującymi względami:
  - (1) Czy środek pomocy jest ukierunkowany na jasno określony cel leżący we wspólnym interesie, tj. czy zaproponowana pomoc ma na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku lub osiągnięcie innego celu leżącego we wspólnym interesie?
  - (2) Czy pomoc została tak zaplanowana, aby zapewnić osiągnięcie celu leżącego we wspólnym interesie? W szczególności:
    - (a) czy proponowany środek pomocy stanowi właściwy instrument, tzn. czy istnieją inne, lepsze środki służące temu celowi?;
    - (b) czy występuje efekt zachęty, tzn. czy pomoc powoduje zmianę postępowania przedsiębiorstw?;

---

<sup>11</sup> Dz.U. C 82 z 1.4.2008.



- (c) czy środek pomocy jest proporcjonalny, tzn. czy taką samą zmianę postępowania można by uzyskać, udzielając mniejszej pomocy?
- (3) Czy naruszenia zasad konkurencji i wpływ na wymianę handlową ograniczono w taki sposób, aby ogólny bilans środka pomocy był dodatni?

*Cel leżący we wspólnym interesie*

38. Środek pomocy ma służyć realizacji jasno określonego celu leżącego we wspólnym interesie. Cel leżący we wspólnym interesie to cel, który według UE leży we wspólnym interesie państw członkowskich UE.
39. Wyżej wymieniony środek ma na celu zwiększenie oszczędności energii pierwotnej poprzez obniżenie ilości energii koniecznej do dystrybucji ciepła, a w związku z tym zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> związanej z wytwarzaniem ciepła. Instytucje unijne wielokrotnie podkreślały, że ochrona środowiska oraz ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> leży we wspólnym interesie państw członkowskich. W szczególności Rada Europejska powzięła zobowiązanie dotyczące zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o co najmniej 20% w stosunku do roku 1990 oraz zmniejszenia konsumpcji energii o co najmniej 20% w stosunku do prognoz na rok 2020<sup>12</sup>. Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane przyjąć ogólne orientacyjne cele krajowe, które zakładają 9-procentową oszczędność energii w okresie 9 lat zgodnie z dyrektywą 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylającą dyrektywę Rady 93/76/EWG, oraz dążyć do osiągnięcia tych celów.
40. Można więc stwierdzić, że polski program ma dobrze zdefiniowany cel leżący we wspólnym interesie.

*Właściwy instrument*

41. W związku z obecnym programem polskie władze rozważyły środki regulacyjne jako alternatywę dla pomocy państwa, które polegałyby na prawnym wyegzekwowaniu poprawy efektywności energetycznej od polskich operatorów sieci ciepłowniczych. Wprowadzenie takich koniecznych ulepszeń może być jednak finansowane jedynie poprzez zwiększenie taryf za ciepło, ponieważ wszystkie inwestycje w infrastrukturę przeprowadzane przez operatora sieci mogą być finansowane jedynie z taryf. Zwiększyłyby to ceny ogrzewania dla konsumentów, co uważa się za społecznie nieakceptowalne. Dodatkowo mogłoby to zachęcić konsumentów do poszukiwania alternatywnych źródeł ciepła, np. indywidualnych źródeł ciepła takich jak bojler. Jednakże nowoczesne systemy komunalnego ogrzewania są generalnie mniej zanieczyszczające niż liczba indywidualnych źródeł ciepła koniecznych do dostarczenia konsumentom tej samej ilości ciepła. Komisja uważa że pomoc przyznawana na przewidziane środki jest odpowiednim instrumentem do osiągnięcia wzrostu ochrony środowiska przez oszczędności energii przy dystrybucji ciepła.

---

<sup>12</sup> Zob. pkt 22 konkluzji prezydencji Rady Europejskiej w Brukseli (11-12 grudnia 2008 r.), s. 12, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf).

42. W konsekwencji można stwierdzić, że pomoc państwa jest odpowiednim instrumentem osiągnięcia przewidywanych oszczędności energii pierwotnej.

#### *Efekt zachęty*

43. Pomoc przyznana na przewidywane środki wywołuje odpowiedni efekt zachęty. Pomoc państwa wywołuje efekt zachęty, jeśli pomoc zmienia zachowanie odbiorców w taki sposób, by służyło ono osiągnięciu celu leżącego we wspólnym interesie. Według polskich władz system obliczania taryf za dystrybucję ciepła nie zachęca wystarczająco przedsiębiorstw do inwestycji w modernizację sieci dystrybucji ciepła. W związku z tym Komisja uważa, że program pomocy zapewni ważną zachętę dla przedsiębiorstw do inwestowania w modernizację sieci dystrybucji ciepła. Doprowadzi to z kolei do zmniejszenia wykorzystania źródeł energii pierwotnej, jak również zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub>, co przyczyni się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie. Co więcej projekty będą wybrane na podstawie otwartego konkursu. Kryteria przedstawione przez Polskę pozwolą na przyznanie pomocy na projekty, które zapewniają najlepszą oszczędność energii po najniższych kosztach.
44. Można więc stwierdzić, że program wywoła odpowiedni efekt zachęty.

#### *Proporcjonalność*

45. Środek pomocy państwa jest proporcjonalny, jeśli został zaprojektowany w taki sposób, że pomoc jako taka jest ograniczona do minimum, a beneficjentów wybiera się w sposób niedyskryminacyjny, przejrzysty i otwarty. W odniesieniu do proporcjonalności pomocy, kwota pomocy będzie wyliczana na podstawie „luki finansowej”, co spowoduje że wszystkie korzyści, które można przewidzieć na czas trwania projektu, zostaną odliczone od pomocy i sfinansowane przez operatorów. Taki wkład beneficjenta wychodzi poza ramy czasowe Wytocznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska, według których należy odliczać korzyści wyliczone jedynie w ciągu pierwszych pięciu lat. Dodatkowo ponieważ pomoc będzie przyznawana na podstawie konkursu otwartego, pomoc zostanie przyznana jedynie na projekty przewidujące najbardziej efektywne rozwiązania, tzn. projekty najbardziej opłacalne z punktu widzenia relacji wartości do ceny.
46. W związku z powyższym można stwierdzić, że pomoc państwa przyznana na przewidywane środki jest proporcjonalna, oraz że pomoc jest ograniczona do minimum, a proces selekcji jest niedyskryminacyjny, przejrzysty i otwarty.

#### *Zakłócenie konkurencji i test bilansujący*

47. Możliwe zakłócenia konkurencji i wymiany handlowej wynikające z pomocy państwa na przewidywane środki są ograniczone, więc całkowity bilans związany z celem leżącym we wspólnym interesie jest dodatni.
48. Rynki ciepła są z natury lokalne i jest mało prawdopodobne, że przewidywane dotacje, o ile, jeśli przyczynią się do ulepszenia istniejących sieci, zniechęcą operatorów do własnych inwestycji w nowe sieci dystrybucji ciepła. Dlatego nie jest prawdopodobne by przyznawana pomoc zakłócała konkurencję na rynku dystrybucji ciepła.

49. Jak stwierdzono powyżej, jeśli przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo zestawiają inwestycje z poszerzeniem własnej sieci mogą wtedy czerpać dodatkowe korzyści z pomocy w związku z pozyskiwaniem nowych klientów. Dlatego nie można wykluczyć, że pomoc może zakłócić konkurencję na rynkach gdzie aktywne są firmy produkujące lub prowadzące obrót ciepłem i jednocześnie dystrybuujące ciepło.
50. Ponadto pomoc może zakłócić konkurencję pomiędzy dostawcami ogrzewania komunalnego a niezależnymi źródłami ciepła. Jednak modernizacja sieci za cenę, która jest do przyjęcia dla odbiorców ogrzewania komunalnego, zapobiegnie przełączeniu się na źródła ogrzewania które mogą być mniej przyjazne dla środowiska. Dlatego takie zakłócenie konkurencji jest zgodne z korzystnym wpływem na środowisko, który jest celem pomocy. Co więcej program pomocy zapewnia proporcjonalność pomocy i ograniczenie jej wysokości do koniecznego minimum.
51. Równocześnie program zapewnia pozytywne efekty pomocy w dziedzinie ochrony środowiska. Procedura wyboru projektów korzystających z pomocy pozwala na uzyskanie oszczędności energii pierwotnej w sposób efektywny oraz zapewnia najwyższe korzyści w dziedzinie ochrony środowiska wobec zainwestowanych środków finansowych.
52. Można więc stwierdzić, że możliwe zakłócenie konkurencji i wymiany handlowej wynikające z pomocy państwa na przewidywane środki jest ograniczone, a całkowity bilans związany z celem leżącym we wspólnym interesie jest dodatni.

#### *Wniosek*

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

#### **IV. WNIOSKI**

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

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

[http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids)

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

European Commission  
Directorate-General of Competition  
State Aid Registry  
B-1049 BRUSSELS  
Telefax n°: + 32-2-296.12.42

We wszelkiej korespondencji proszę podawać nazwę i numer sprawy.

Proszę przyjąć wyrazy szacunku.

W imieniu Komisji

Neelie KROES  
Członek Komisji