

DECYZJE

DECYZJA KOMISJI (UE) 2017/1797

z dnia 23 maja 2017 r.

w sprawie pomocy państwa SA.42393 (2016/C) (ex 2015/N) wdrożonej przez Niemcy na rzecz określonych konsumentów końcowych (obniżona dopłata kogeneracyjna) oraz SA.47887 (2017/N), którą Niemcy planują wdrożyć w celu rozszerzenia systemu wsparcia dla kogeneracji w odniesieniu do instalacji CHP używanych w sieciach zamkniętych

(notyfikowana jako dokument nr C(2017) 3400)

(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy, uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a), po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag⁽¹⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi, uwzględniając również Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 3, a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) W dniu 28 sierpnia 2015 r. władze niemieckie zgłosiły Komisji projekt ustawy o reformie kogeneracji (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz*, „zgłoszona ustawa KWKG z 2016 r.”), którą następnie przyjęto w dniu 21 grudnia 2015 r. Ustawa KWKG z 2016 r. zastąpiła ustawę o kogeneracji z dnia 19 marca 2002 r. („ustawa KWKG z 2002 r.”).
- (2) Pismem z dnia 24 października 2016 r. („decyzja o wszczęciu postępowania”) Komisja powiadomiła władze niemieckie o zatwierdzeniu wsparcia dla elektrociepłowni, instalacji magazynowych oraz lokalnych sieci ciepłowniczych i chłodniczych przyznanego na podstawie zgłoszonej ustawy KWKG z 2016 r., jak również o podjęciu decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu w odniesieniu do obniżonych dopłat kogeneracyjnych dla określonych konsumentów końcowych przyznanych na podstawie zgłoszonej ustawy KWKG z 2016 r.
- (3) Decyzję o wszczęciu postępowania opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*⁽²⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag na temat środków pomocy.
- (4) Komisja otrzymała uwagi od zainteresowanych stron. Przekazała je władzom niemieckim, które miały możliwość udzielenia na nie odpowiedzi; ich uwagi otrzymano w dniu 13 stycznia 2017 r. w piśmie z tego samego dnia.
- (5) Władze niemieckie przedstawiły swoje uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania w dniu 10 listopada 2016 r. W odpowiedzi na wezwania do udzielenia informacji z dni 6 lutego 2017 r., 29 marca 2017 r. i 28 kwietnia 2017 r. przekazały one dodatkowe informacje w dniach 10 lutego 2017 r., 31 marca 2017 r. i 2 maja 2017 r.
- (6) Władze niemieckie poinformowały również Komisję, że przepisy regulujące dopłatę kogeneracyjną oraz obniżone opłaty kogeneracyjne dla określonych konsumentów końcowych będące przedmiotem formalnego postępowania wyjaśniającego zmieniono ustawą z dnia 22 grudnia 2016 r. zmieniającą przepisy dotyczące produkcji energii elektrycznej w procesie kogeneracji i własnej produkcji energii (*Gesetz zur Änderung der Bestimmungen zur Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung und zur Eigenenerzeugung*, „ustawa z dnia 22 grudnia 2016 r.”).

⁽¹⁾ Dz.U. C 406 z 4.11.2016, s. 21.

⁽²⁾ Decyzja Komisji z dnia 24 października 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.42393 (2016/C) (ex 2015/N) – Niemcy – Reforma programu wsparcia dla kogeneracji w Niemczech – Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 406 z 4.11.2016, s. 21).

- (7) W dniu 29 marca 2017 r. władze niemieckie zgłosiły Komisji planowaną zmianę wsparcia dla elektrociepłowni, które Komisja zatwierdziła w dniu 24 października 2016 r. Zgłoszenie tej zmiany zarejestrowano pod numerem sprawy SA.47887 (2017/N). W dniu 3 kwietnia 2017 r. władze niemieckie przekazały dodatkowe informacje. W niniejszej decyzji (sekcja 7) zawarto wstępną ocenę tej zmiany zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE i art. 4 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ⁽³⁾.
- (8) W dniu 25 kwietnia 2017 r. władze niemieckie poinformowały Komisję, że w przypadku obu postępowań wyjątkowo zgadzają się na przyjęcie i zgłoszenie decyzji zarówno w sprawie SA.42393, jak i sprawie SA.47887 w języku angielskim.

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA POMOCY, W ZWIĄZKU Z KTÓRYM WSZCZĘTO FORMALNE POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE (OBNIŻONE DOPLĄTY KOGENERACYJNE)

2.1. Przedstawienie ustawy KWKG z 2016 r.: cele i kontekst

- (9) Ustawa KWKG z 2016 r. (zgłoszona i z późniejszymi zmianami) ma na celu zwiększenie efektywności energetycznej produkcji energii w Niemczech poprzez zwiększenie produkcji energii elektrycznej netto elektrociepłowni do poziomu 110 TWh/rok do 2020 r. i do 120 TWh/rok do 2025 r. – w porównaniu z obecną roczną produkcją wynoszącą 96 TWh/rok. Władze niemieckie przewidują, że wzrost ten przyczyniłby się do dodatkowego zmniejszenia emisji CO₂ w sektorze energii elektrycznej o 4 mln ton do 2020 r., ponieważ w Niemczech energia elektryczna produkowana w elektrociepłowniach wypiera oddzielną produkcję energii ciepłej i elektrycznej w elektrowniach węglowych. Ustawa ta stanowi jeden ze środków przyjętych w ramach *Energiewende* (transformacji energetyki).
- (10) Na mocy ustawy KWKG z 2016 r. pomoc przyznaje się nowym, unowocześnionym i zmodernizowanym wysokosprawnym elektrociepłowniom ⁽⁴⁾. Ponadto, aby utrzymać obecny poziom produkcji w istniejących instalacjach w sektorze lokalnych systemów ciepłowniczych wynoszący 15 TWh/rok oraz potencjalnie przywrócić dawny poziom wynoszący 20–22 TWh/rok, do 2019 r. Niemcy przyznają wsparcie istniejącym elektrociepłowniom gazowym w sektorze lokalnych systemów ciepłowniczych. Ponadto w ramach ustawy KWKG z 2016 r. wspiera się nowe instalacje magazynowania ciepła i chłodu lub zmodernizowane instalacje magazynowe, ponieważ zwiększają one elastyczność elektrociepłowni, a co za tym idzie – mogą przyczynić się do dalszej redukcji emisji CO₂ w sektorze energii elektrycznej. Pomoc można przyznać również na budowę lub rozbudowę sieci ciepłowniczych i chłodniczych, biorąc pod uwagę fakt, że korzystanie z elektrociepłowni w połączeniu z lokalnym systemem ciepłowniczym zwiększa efektywność energetyczną systemu. Komisja zatwierdziła wszystkie te środki pomocy w swojej decyzji o wszczęciu postępowania ⁽⁵⁾.
- (11) Zgłoszona ustawa KWKG z 2016 r. weszła w życie w dniu 1 stycznia 2016 r. Nie zawiesiła ona wejścia w życie przepisów dotyczących dopłat i obniżonych dopłat. Ustawą z dnia 22 grudnia 2016 r. zmieniono przepisy regulujące dopłatę kogeneracyjną, a przepisy dotyczące obniżonych dopłat kogeneracyjnych dla określonych konsumentów końcowych („ustawa KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami”) weszły w życie w dniu 1 stycznia 2017 r.
- (12) Do realizacji celów w zakresie ochrony klimatu i środowiska naturalnego oraz efektywności energetycznej dążono już w ustawie KWKG z 2002 r. zastąpionej ustawą KWKG z 2016 r. W szczególności uwzględniono w niej już wypłatę premii operatorom elektrociepłowni w celu ograniczenia emisji CO₂ w Niemczech o 10 mln w 2005 r. i o co najmniej 20 mln w 2010 r. (w porównaniu z 1998 r.). Premię tę ustanowiono ustawą KWKG z 2002 r. i stanowiła ona dodatek do kwoty uzyskanej ze sprzedaży energii elektrycznej. Wsparcie w ramach ustawy KWKG z 2002 r. finansowano również dzięki dopłacie (zwaną dalej „dopłatą kogeneracyjną”), a w ustawie określono obniżki tej dopłaty dla określonych konsumentów końcowych. Ustawy KWKG z 2002 r. nie zgłoszono jednak Komisji zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE.

2.2. Dopłaty kogeneracyjne i obniżone dopłaty dla określonych konsumentów końcowych

2.2.1. Normalna dopłata kogeneracyjna i dopłaty obniżone dla określonych konsumentów końcowych przewidziane w ustawie KWKG z 2016 r.

- (13) Wsparcie dla elektrociepłowni, instalacji magazynowych i lokalnych sieci ciepłowniczych i chłodniczych finansuje się z dopłaty nałożonej na energię elektryczną dostarczaną konsumentom końcowym poprzez publiczną sieć elektroenergetyczną lub w zamkniętej sieci dystrybucyjnej („dopłata kogeneracyjna”). Dopłatę tę pobierają operatorzy sieci jako dodatek do opłat sieciowych. W ustawie KWKG z 2016 r. dopłatę tę określono jako KWKG-Umlage (zob. § 26 ust. 1 ustawy KWKG z 2016 r.). Operatorzy sieci muszą posiadać osobne rachunki dla pobranych dopłat kogeneracyjnych (§ 26 ust. 1 zgłoszonej ustawy KWKG z 2016 r. oraz § 26 ust. 3 ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami).

⁽³⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9).

⁽⁴⁾ Zgodnie z ustawą KWKG z 2016 r. z pomocy wyłączone są elektrociepłownie opalane węglem kamiennym i brunatnym.

⁽⁵⁾ Por. przypis 1.

- (14) Operatorzy systemów przesyłowych obliczają co roku kwotę dopłaty kogeneracyjnej jako stawkę jednolitą za każdą kWh dostarczoną konsumentom końcowym przyłączonym do sieci publicznej lub zamkniętych sieci dystrybucyjnych.
- (15) § 27b ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami stanowi, że w przypadku magazynowanej energii elektrycznej dopłatę kogeneracyjną pobiera się w momencie uwolnienia energii z instalacji magazynowej, a nie jej wprowadzenia.
- (16) Pewnym kategoriom konsumentów końcowych przyznano jednak obniżoną stawkę ustanowioną zgodnie z ustawą KWKG z 2016 r. W odniesieniu do konsumentów końcowych, których roczne zużycie energii wynosi ponad 1 GWh („konsumenti końcowi należący do kategorii B”), w zgłoszonej ustawie KWKG z 2016 r. ustanowiono maksymalną wysokość dopłaty kogeneracyjnej wynoszącą 0,04 eurocenta/kWh. Inną kategorią konsumentów końcowych, którym przyznano obniżoną stawkę dopłaty kogeneracyjnej, są konsumenci prowadzący działalność w przemyśle wytwórczym, którzy zużywają ponad 1 GWh energii oraz w przypadku których koszty energii elektrycznej odpowiadają ponad 4 % ich obrotów („konsumenti końcowi należący do kategorii C”). W przypadku konsumentów końcowych należących do kategorii C w zgłoszonej ustawie KWKG z 2016 r. ustanowiono maksymalną wysokość dopłaty kogeneracyjnej wynoszącą 0,03 eurocenta/kWh (§ 26 ust. 2 zgłoszonej ustawy KWKG z 2016 r.). Konsumentów końcowych płacących dopłatę kogeneracyjną w pełnej wysokości nazywa się „konsumentami końcowymi należącymi do kategorii A”.
- (17) Stawki dopłaty kogeneracyjnej (w eurocentach/kWh) ⁽⁶⁾ obowiązujące w 2016 r. zgodnie ze zgłoszoną ustawą KWKG z 2016 r. przedstawiono w Tabeli 1 poniżej:

Tabela 1

Stawki dopłaty kogeneracyjnej w 2016 r.

Kategoria A	Kategoria B	Kategoria C
0,445	0,04	0,03

- (18) W oparciu o prognozy ⁽⁷⁾ sporządzone przez operatorów sieci przesyłowych w celu określenia wysokości dopłaty kogeneracyjnej na 2016 r. ⁽⁸⁾ władze niemieckie przekazały następujące dane liczbowe pokazujące stosunkową wielkość każdej kategorii i znaczenie obniżonych dopłat:

Tabela 2

Względny udział każdej kategorii konsumentów końcowych w zużyciu oraz w finansowaniu kogeneracji

	Ogółem	Kat. A	Kat. B	Kat. C
Prognozowane zużycie w GWh	485 149	259 748	143 883	81 518
Udział w zużyciu ogółem	100 %	53,54 %	29,66 %	16,80 %
Dopłata kogeneracyjna w 2016 r. (eurocent/kWh) w zaokrągleniu		0,445	0,04	0,03
Prognozowana dopłata kogeneracyjna (ogółem w mln EUR)	1 239	1 157	58	24
Część całkowitego przychodu	100 %	93 %	5 %	2 %
Referencyjna ⁽¹⁾ dopłata kogeneracyjna w 2016 r. (eurocent/kWh) w zaokrągleniu	0,255			

⁽⁶⁾ Zob. https://www.netztransparenz.de/de/file/KWKG-Aufschlaege_2016_V01.pdf

⁽⁷⁾ Niemcy poinformowały, że ostateczne dane liczbowe będą dostępne dopiero w drugiej połowie 2017 r.

⁽⁸⁾ Prognozy są dostępne na stronie: https://www.netztransparenz.de/de/file/KWKG_Prognose_2016_nach_KWKG_2016_Internet.pdf

	Ogółem	Kat. A	Kat. B	Kat. C
Różnica w porównaniu z referencyjną dopłatą kogeneracyjną		– 0,19 ⁽²⁾	0,215 ⁽³⁾	0,255 ⁽⁴⁾
Korzyść (w mln EUR) – w zaokrągleniu		– 494	310	184

⁽¹⁾ Referencyjna dopłata kogeneracyjna to dopłata, która miałaby zastosowanie do wszystkich użytkowników, gdyby konsumentom końcowym należącym do kategorii B i C nie przyznano obniżonych dopłat.

⁽²⁾ Gdyby konsumentom końcowym należącym do kategorii B i C nie przyznano obniżonych dopłat, dopłata kogeneracyjna dla konsumentów końcowych należących do kategorii A byłaby niższa o 0,19 eurocenta/kWh.

⁽³⁾ Gdyby konsumentom końcowym należącym do kategorii B i C nie przyznano obniżonych dopłat, dopłata kogeneracyjna dla konsumentów końcowych należących do kategorii B byłaby wyższa o 0,215 eurocenta/kWh (w porównaniu z referencyjną dopłatą kogeneracyjną).

⁽⁴⁾ Gdyby konsumentom końcowym należącym do kategorii B i C nie przyznano obniżonych dopłat, dopłata kogeneracyjna dla konsumentów końcowych należących do kategorii C byłaby wyższa o 0,225 eurocenta/kWh (w porównaniu z referencyjną dopłatą kogeneracyjną).

- (19) Obniżone dopłaty kogeneracyjne wprowadzono ustawą KWKG z 2002 r. W odniesieniu do konsumentów końcowych, których roczne zużycie energii wynosi ponad 100 000 kWh („konsumenti końcowi należący do kategorii B”), w ustawie KWKG z 2002 r. ustanowiono maksymalną wysokość dopłaty kogeneracyjnej wynoszącą 0,05 eurocenta/kWh. W odniesieniu do konsumentów końcowych prowadzących działalność w przemyśle wytwórczym, których zużycie energii wynosi ponad 100 000 kWh oraz których koszty energii elektrycznej stanowią ponad 4 % obrotów („konsumenti końcowi należący do kategorii C”), w ustawie KWKG z 2002 r. ustanowiono maksymalną wysokość dopłaty kogeneracyjnej wynoszącą 0,025 eurocenta/kWh.

2.2.2. Dopłata kogeneracyjna i obniżone dopłaty ustanowione ustawą KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami z dnia 22 grudnia 2016 r.

- (20) Władze niemieckie poinformowały, że od dnia 1 stycznia 2017 r. obniżone dopłaty będą przysługiwać jedynie użytkownikom elektrochłonnym kwalifikującym się do obniżonej dopłaty EEG (tj. opłaty od energii elektrycznej pobieranej przez Niemcy w celu finansowania wsparcia na rzecz odnawialnych źródeł energii na mocy ustawy EEG) na podstawie § 63 pkt 1 ustawy o odnawialnych źródłach energii (*Erneuerbare-Energien-Gesetz*, ustawa EEG z 2014 r. ⁽⁹⁾) w połączeniu z § 64 ustawy EEG (zobacz § 27a ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami). Założenia tego wymogu są następujące:
- przedsiębiorstwo musi prowadzić działalność w jednym z sektorów wymienionych w załączniku 4 do ustawy EEG;
 - w ostatnim roku obrotowym w przedmiotowym punkcie zużycia samo przedsiębiorstwo zużyło co najmniej 1 GWh energii elektrycznej będącej przedmiotem dopłaty EEG;
 - przedmiotowe przedsiębiorstwo w prowadzące działalność przedmiotowym punkcie zużycia można przypisać do jednego z sektorów wymienionych w załączniku 4 do ustawy EEG;
 - intensywność zużycia energii elektrycznej przedsiębiorstwa wynosi:
 - 14 % w przypadku przedsiębiorstw wymienionych w wykazie 1 w załączniku 4 do ustawy EEG,
 - 20 % w przypadku przedsiębiorstw wymienionych w wykazie 2 w załączniku 4 do ustawy EEG;
 - przedsiębiorstwo musi posiadać certyfikowany system zarządzania energią lub środowiskiem. Jeżeli przedsiębiorstwo zużywa mniej niż 5 GWh energii, może ono korzystać z alternatywnych systemów zwiększania efektywności energetycznej;
 - intensywność zużycia energii elektrycznej przedsiębiorstwa oblicza się jako stosunek kosztów energii elektrycznej do średniej arytmetycznej wartości dodanej brutto w ciągu ostatnich trzech zamkniętych lat obrotowych. Odnośne koszty energii elektrycznej odpowiadają zakładanemu zużyciu energii elektrycznej przez przedsiębiorstwo pomnożonemu przez zakładaną cenę energii elektrycznej. Zakładane zużycie energii elektrycznej odpowiada średniej arytmetycznej z trzech ostatnich zamkniętych lat obrotowych ⁽¹⁰⁾. Zakładana cena energii elektrycznej odpowiada średniej cenie detalicznej energii elektrycznej stosowanej w przypadku przedsiębiorstw o podobnym poziomie zużycia energii elektrycznej.

⁽⁹⁾ Ustawa EEG z 2014 r. jest dostępna pod adresem: http://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/. Ustawę EEG z 2014 r. opublikowano w Dzienniku Urzędowym Niemiec w dniu 24 lipca 2014 r. (BGBl I 2014 nr 33, s. 1066).

⁽¹⁰⁾ Komisja zatwierdziła tę metodę określania intensywności zużycia energii elektrycznej przedsiębiorstwa w sprawach pomocy państwa nr SA.38632 i SA.44679 (zob. decyzja Komisji z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.38632 (2014/N) – Niemcy – Ustawa EEG z 2014 r. (Dz.U. C 325 z 2.10.2015, s. 4) i decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.44679 (2016/N) – Niemcy – Zmiana metody obliczania intensywności zużycia energii elektrycznej w ramach ustawy EEG (Dz.U. C 68 z 3.3.2017, s. 10)).

- (21) W przypadku przedsiębiorstw spełniających powyższe warunki stosuje się następujące pułapy dopłaty kogeneracyjnej:
- przy zużyciu wynoszącym maksymalnie 1 GWh: brak pułapu – pełna dopłata kogeneracyjna;
 - dla pozostałego zużycia: 15 % pełnej dopłaty kogeneracyjnej.
- (22) W odniesieniu do wszystkich punktów zużycia, którym przyznano obniżkę, łączną kwotę dopłaty ogranicza się jednak do następujących części procentowych średniej arytmetycznej wartości dodanej brutto przedsiębiorstwa z trzech ostatnich zamkniętych lat obrotowych:
- 0,5 % wartości dodanej brutto dla przedsiębiorstw, których intensywność zużycia energii elektrycznej wynosi co najmniej 20 %;
 - 4 % wartości dodanej brutto dla przedsiębiorstw, których intensywność zużycia energii elektrycznej wynosi poniżej 20 %.
- (23) W każdym razie obniżenie dopłaty kogeneracyjnej wynikające z zastosowania pułapów nie może przekładać się na dopłatę poniżej 0,03 eurocenta/kWh dla zużycia energii elektrycznej powyżej 1 GWh.
- (24) W zmienionej ustawie KWKG z 2016 r. ustanowiono wysokość pełnej dopłaty kogeneracyjnej na 2017 r. wynoszącą 0,438 eurocenta/kWh (§ 37 ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami).

2.2.3. Plan dostosowania

- (25) Władze niemieckie wskazały następujące stawki dopłaty kogeneracyjnej w okresie 2011–2016:

	Pełna stawka (w eurocentach/kWh)	Konsumenci końcowi kat. B		Konsumenci końcowi kat. C	
		(w eurocentach/kWh)	% pełnej stawki	(w eurocentach/kWh)	% pełnej stawki
2011	0,03	0,03	100	0,025	83
2012	0,002	0,05	2 500	0,025	1 250
2013	0,126	0,06	48	0,025	20
2014	0,178	0,055	31	0,025	14
2015	0,254	0,051	20	0,025	10
2016	0,445	0,04	9	0,03	7

- (26) Władze niemieckie wyjaśniły, że biorąc pod uwagę fakt, iż dopłaty ustanowiono w oparciu o szacowane zapotrzebowanie na finansowanie wsparcia i z użyciem mechanizmów korekcyjnych w przypadkach, gdy szacunki były zawyżone (lub zaniżone), dopłata nakładana na konsumentów końcowych należących do kategorii A była niekiedy bardzo niska ze względu na niski szacowany poziom wsparcia w danym roku albo w związku z korektą odnoszącą się do poprzednich lat, w których dopłata była zbyt wysoka. Tak stało się na przykład w 2012 r., gdy dopłata kogeneracyjna była niska ze względu na korektę wynikającą z faktu, że dopłata kogeneracyjna w 2009 r. okazała się zbyt wysoka w porównaniu z faktycznymi danymi liczbowymi. Dopłata dla konsumentów końcowych należących do kategorii C pozostała natomiast niezmienną – stanowiła zatem w 2012 r. wyższy odsetek normalnej dopłaty.
- (27) Władze niemieckie przestawiły plan dostosowania dla konsumentów końcowych należących do kategorii B i C. Plan ten ma na celu stopniowe doprowadzenie do tego, by w 2019 r. dopłaty kogeneracyjne uiszczane przez konsumentów końcowych należących do kategorii B i C wynosiły 100 % pełnej dopłaty kogeneracyjnej w przypadku użytkowników nieelektrochłonnych oraz 15 % w przypadku użytkowników elektrochłonnych.
- (28) Plan dostosowania uruchomiono w 2011 r. Biorąc pod uwagę, że opłaty uiszczane przez konsumentów końcowych, którzy w latach 2011 i 2012 należeli do kategorii B lub C, stanowiły ponad 100 % normalnej dopłaty, plan dostosowania ma zastosowanie do użytkowników nieelektrochłonnych dopiero od 2013 r. Faktycznie w latach 2013–2016 konsumenci należący do kategorii B zapłacili łącznie więcej niż wynika to z wymogów planu dostosowania (21 % zamiast maksymalnie 12,5 %) – w praktyce dostosowanie będzie zatem konieczne dopiero od 2017 r. Dostosowanie w odniesieniu do konsumentów należących do kategorii C będzie miało miejsce w 2016 r., ponieważ w latach 2013–2015 zapłacili oni łącznie więcej niż wynika to z wymogów planu dostosowania (13 % zamiast maksymalnie 12,5 %).

- (29) W latach 2011–2016 użytkownicy elektrochłonni uiszcili łączną dopłatę w wysokości 15 % pełnej dopłaty kogeneracyjnej. W ich przypadku plan dostosowania będzie faktycznie stosowany od 2017 r.
- (30) Plan dostosowania na lata 2017–2018 opiera się na zasadzie, zgodnie z którą dopłata odpowiada podwojonej dopłacie za poprzedni rok, tj. w 2017 r. dopłata będzie wynosić 0,060 eurocenta/kWh lub 0,080 eurocenta/kWh w zależności od tego, czy konsumenci końcowi należą do kategorii B lub C, a w 2018 r. – 0,120 eurocenta/kWh lub 0,160 eurocenta/kWh w zależności od tego, czy konsumenci końcowi należą do kategorii B lub C. W 2019 r. wszyscy użytkownicy będą płacić dopłatę w pełnej wysokości. W przypadku użytkowników elektrochłonnych pułap dopłaty kogeneracyjnej będzie wynosił jednak 15 % pełnej dopłaty kogeneracyjnej.
- (31) Plany dostosowania są zgodne z następującym schematem:

(%)

	Konsumenci końcowi kat. B (nieelektrochłonni)	Konsumenci końcowi kat. C (nieelektrochłonni)	Użytkownik elektrochłonny
2011	7	7	7
2012	8,1	8,1	8,1
2013	9,2	9,2	9,2
2014	10,3	10,3	10,3
2015	11,4	11,4	11,4
2016	12,5	12,5 (0,056 eurocenta/kWh)	12,5
2017	18,3 (0,08 eurocenta/kWh)	13,7 (0,06 eurocenta/kWh)	13,7 (0,06 eurocenta/kWh) w przypadku dawnych konsumentów końcowych należących do kategorii C i 15 % w przypadku dawnych konsumentów końcowych należących do kategorii B.
2018	36,5 (0,16 eurocenta/kWh)	27,4 (0,12 eurocenta/kWh)	15
2019	100	100	15

- (32) W przypadku gdy dopłata kogeneracyjna uiszczona w przeszłości była niższa od poziomu określonego w planie dostosowania, beneficjenci zostaną poproszeni o wyrównanie tej różnicy.
- (33) Dzieje się tak w przypadku użytkowników nieelektrochłonnych należących do kategorii C. W związku z dopłatą z 2016 r. będą oni musieli uiszczyć dodatkowo 0,026 eurocenta/kWh, ponieważ płacili oni 0,03 eurocenta/kWh, podczas gdy zgodnie z planem dostosowania powinni byli płacić 0,056 eurocenta/kWh (zob. § 36 ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami). Kwota ta zostanie uwzględniona w ostatecznym rachunku za 2016 r. Przedsiębiorstwo nie będzie jednak musiało płacić dodatkowych 0,026 eurocenta/kWh, jeżeli łączna wartość kwoty, o którą obniżono dopłaty z lat 2014–2016, nie przekroczy 160 000 EUR. Niemcy wskazały, że ustanowienie takiego progu zapewnia, by obniżone dopłaty nie spełniały wszystkich kryteriów pomocy państwa w rozumieniu rozporządzenia przyjętego zgodnie z art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 994/98 ⁽¹⁾ (*de minimis*).
- (34) Plan dostosowania uchwalono w 2016 r. w ramach ustawy z dnia 22 grudnia 2016 r. (§ 36 ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami).

2.3. Dalsze szczegółowe informacje dotyczące ustanowienia i pobierania dopłaty kogeneracyjnej

- (35) W celu zapewnienia, by każdy operator sieci otrzymywał rekompensatę z tytułu dodatkowych kosztów ponoszonych w związku z jego obowiązkiem wypłaty rekompensat, w ustawie KWKG z 2016 r. przewidziano system, dzięki któremu obciążenie wynikające z obowiązków zakupu i wypłaty rekompensat jest równo rozłożone między operatorów sieci przesyłowych i konsumentów końcowych przyłączonych do ich sieci lub sieci

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. L 142 z 14.5.1998, s. 1).

dystrybucyjnych podłączonych do ich sieci przesyłowych, a następnie również zwracane im w całości poprzez dopłatę kogeneracyjną proporcjonalną do zużycia w ich odpowiedniej sieci (§ 26–28 zgłoszonej ustawy KWKG z 2016 r. oraz § 29 ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami). System ten można podsumować w sposób następujący:

- a) operatorzy sieci pobierają dopłatę kogeneracyjną od konsumentów końcowych przyłączonych do sieci;
 - b) wszyscy operatorzy sieci dystrybucyjnych mogą wymagać pełnej rekompensaty z tytułu dodatkowych kosztów (wynikających z ich zobowiązania do wypłacania premii elektrociepłowniom przyłączonym do ich sieci, zob. motyw 65 decyzji o wszczęciu postępowania) od ich odpowiedniego operatora sieci przesyłowej; obciążenie przenosi się więc na operatorów sieci przesyłowych;
 - c) operatorzy sieci przesyłowych równoważą obciążenie finansowe między sobą w taki sposób, by każdy z nich był jednakowo obciążony w stosunku do zużycia konsumentów końcowych (pośrednio lub bezpośrednio) podłączonych do jego sieci; następnie
 - d) operatorzy sieci przesyłowych otrzymują rekompensatę od operatorów sieci dystrybucyjnych, tak by każdy operator sieci był jednakowo obciążony w stosunku do zużycia energii przez konsumentów końcowych podłączonych do jego odpowiednich sieci dystrybucyjnych oraz proporcjonalnie do dopłaty kogeneracyjnej, która ma zostać pobrana. Mówiąc konkretniej, oznacza to, że operatorzy sieci dystrybucyjnych przekazują środki pieniężne pobrane w ramach dopłaty kogeneracyjnej ich właściwym operatorom systemów przesyłowych (o ile przekazali im już również całość obciążenia finansowego w ramach opisanego wyżej kroku b) ⁽¹²⁾).
- (36) System ten prowadzi się w ramach ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami; ustawa KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami zawiera jednak bardziej szczegółowy i jaśniejszy opis systemu. Wprowadza się jedną zmianę w zakresie sposobu pobierania dopłaty kogeneracyjnej od beneficjentów: w związku z zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 22 grudnia 2016 r. obniżoną dopłatę kogeneracyjną uiszczaną przez użytkowników elektrochłonnych pobierają bezpośrednio operatorzy systemów przesyłowych (§ 27 ust. 2 ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami).
- (37) Jak opisano już w decyzji o wszczęciu postępowania (w motywie 79), w zgłoszonej ustawie KWKG z 2016 r. ustanawia się metodę, z której operatorzy sieci korzystają w celu obliczenia dopłaty kogeneracyjnej. Poziom dopłaty kogeneracyjnej zależy z jednej strony od planowanej kwoty pomocy oraz od przewidywanych dostaw energii elektrycznej do konsumentów końcowych podłączonych do sieci publicznej i do zamkniętych sieci dystrybucyjnych. Z drugiej strony uwzględnione zostaną korekty dokonane w związku z dopłatami w poprzednich latach i obniżone dopłaty dla pewnych kategorii konsumentów końcowych. W prawie ustanawia się również roczną wartość graniczną budżetu systemu, a co za tym idzie łącznej dopłaty kogeneracyjnej (§ 29 zgłoszonej ustawy KWKG z 2016 r.).
- (38) Metodę tę utrzymuje się w ustawie KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami (§ 26a ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami). W odniesieniu do 2017 r. w ustawie KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami przewidziano jednak odstępstwo od tej metody i poziom normalnej stawki dopłaty kogeneracyjnej ustalono bezpośrednio w ustawie (wynoszący 0,438 eurocenta/kWh, zob. § 37 ust. 1 ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami).

2.4. Okres trwania

- (39) Władze niemieckie zobowiązały się do ponownego zgłoszenia obniżonej dopłaty kogeneracyjnej najpóźniej 10 lat od terminu przyjęcia ostatecznej decyzji Komisji.

2.5. Beneficjent (beneficjenci)

- (40) Przed wprowadzeniem zmian ustawą z dnia 22 grudnia 2016 r. istniały dwie kategorie beneficjentów obniżonych dopłat.
- (41) Z jednej strony beneficjentami byli tzw. konsumenci końcowi należący do kategorii B, tj. konsumenci końcowi, których roczne zużycie energii wynosi ponad 1 GWh (zob. również motyw 15 powyżej). Władze niemieckie stwierdziły, że nie posiadają dokładnych informacji dotyczących sektorów, w których beneficjenci należący do kategorii B prowadzą działalność, ale wskazały, że przedsiębiorstwa przemysłu wytwórczego na ogół wykazywały zużycie energii powyżej 1 GWh, z wyjątkiem 17 sektorów, w których średnie zużycie wynosi poniżej 1 GWh/rok, których wykaz znajduje się w tabeli 23 w decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽¹²⁾ Bardziej szczegółowe wyjaśnienia dotyczące tego kroku można znaleźć w § 28 ust. 3 ustawy KWKG z późniejszymi zmianami.

- (42) Ponadto z informacji przekazanych na etapie wstępnego postępowania wyjaśniającego wynika, że poziom zużycia energii przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorach usług wynosi na ogół poniżej 1 GWh, z wyjątkiem kilku sektorów takich jak opieka szpitalna i hotelarstwo (zob. tabele 6 i 7 decyzji o wszczęciu postępowania oraz jej motyw 127).
- (43) Z drugiej strony przed wprowadzeniem zmian ustawą z dnia 22 grudnia 2016 r. drugą kategorię beneficjentów obniżonych dopłat stanowili tzw. konsumenci końcowi należący do kategorii C, tj. konsumenci końcowi, którzy prowadzą działalność w przemyśle wytwórczym i zużywają ponad 1 GWh energii oraz dla których koszty energii elektrycznej stanowią ponad 4 % obrotów.
- (44) Władze niemieckie nie przekazały szczegółowych informacji na temat sektorów lub typów przedsiębiorstw, które wykazują zgodność z tymi warunkami, ale wskazały, że większość z nich można zakwalifikować jako użytkowników elektrochłonnych w rozumieniu *Besondere Ausgleichregelung* („specjalny system rekompensat”) w ramach ustawy EEG.
- (45) Po wprowadzeniu zmian ustawą z dnia 22 grudnia 2016 r. beneficjentami obniżonych dopłat będą użytkownicy elektrochłonni spełniający kryteria wymienione w motywie 20 powyżej. Oznacza to użytkowników elektrochłonnych w rozumieniu specjalnego systemu rekompensat. W związku z tym na etapie wstępnego postępowania wyjaśniającego władze niemieckie poinformowały, że przedsiębiorstwa, którym przyznano obniżkę dopłaty EEG oraz które objęto specjalnym systemem rekompensat, prowadziły działalność głównie w sektorach wymienionych w tabeli 3 poniżej.

Tabela 3

Przegląd sektorów objętych specjalnym systemem rekompensat

Działalności gospodarcze [WZ 2008]	Liczba punktów dostawy	Energia elektryczna objęta dopłatą [GWh]
0800 Górnictwo i wydobywanie z wyłączeniem surowców energetycznych	171	516
1000 Produkcja artykułów spożywczych	414	3 754
1100 Produkcja napojów	38	364
1300 Produkcja wyrobów tekstylnych	63	687
1600 Produkcja drewna i wyrobów z drewna oraz korka, z wyłączeniem mebli itd.	142	3 038
1700 Produkcja masy włóknistej, papieru i wyrobów z papieru	118	11 843
1800 Produkcja papieru i wyrobów z papieru itd.	28	353
1900 Produkcja koksu i produktów rafinacji ropy naftowej	15	[...] (*)
2000 Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	283	28 421
2200 Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	351	3 984
2300 Produkcja szkła i produktów szklanych, ceramiki itd.	285	7 550
2400 Produkcja metali podłoża	280	24 351
2500 Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń	205	1 453
2600 Produkcja komputerów itd.	21	337
2700 Produkcja urządzeń elektrycznych	26	799
2800 Maszyny	21	474
2900 Produkcja pojazdów silnikowych, przyczep i naczep	30	320
3100 Produkcja mebli	5	[...] (*)
3800 Działalność związana ze zbieraniem, przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów itd.	90	544
4900 Transport lądowy i transport rurociągowy	130	12 443
Pomoc dla innych sektorów	61	1 624
Ogółem	2 777	105 935

(*) Tajemnica handlowa.

Źródło: BAFA, maj 2016 r.

- (46) Władze niemieckie poinformowały również, że beneficjentami w ramach nowego systemu obniżonych dopłat będzie około 2 000 przedsiębiorstw wytwórczych, których szacowane łączne roczne zużycie energii elektrycznej wynosi około 100 TWh.

2.6. Cel obniżonych dopłat kogeneracyjnych

- (47) Władze niemieckie wyjaśniły, że ich zdaniem obniżone dopłaty są potrzebne, aby utrzymać wsparcie dla kogeneracji, ponieważ udzielanie takiego wsparcia jest możliwe wyłącznie w przypadku, gdy dopłaty nie stanowią zagrożenia dla konkurencyjności przedmiotowych przedsiębiorstw. Władze niemieckie obawiają się, że stosowanie pełnej dopłaty doprowadziłoby w perspektywie średnioterminowej do znacznego spadku inwestycji i do osłabienia łańcuchów wartości w Niemczech oraz że bez obniżonych dopłat wsparcie dla kogeneracji i powiązany z nim cel w zakresie efektywności energetycznej i redukcji emisji CO₂ nie byłby już akceptowany.
- (48) Władze niemieckie podkreśliły ponadto, że obciążenie dopłatą kogeneracyjną nakłada się na obciążenie już wynikające z dopłaty EEG, która również ma na celu zapewnienie wystarczających środków pieniężnych na finansowanie wsparcia dla energii ze źródeł odnawialnych oraz będąca polityką, która – podobnie jak wsparcie dla kogeneracji – ma na celu obniżenie emisyjności produkcji energii elektrycznej w Niemczech.

2.7. Podstawy wszczęcia postępowania

- (49) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła podobieństwa między wsparciem dla kogeneracji a wsparciem dla odnawialnych źródeł energii oraz podobieństwa między dopłatami kogeneracyjnymi a dopłatami na energię ze źródeł odnawialnych. Komisja przyznała, że uzasadnione może być finansowanie wsparcia dla kogeneracji z dopłat związanych z energią elektryczną oraz że w celu zapewnienia stałego, ale również zrównoważonego, źródła finansowania wsparcia i – co za tym idzie – utrzymania ambitnych celów w zakresie zmiany klimatu realizowanych dzięki wsparciu dla kogeneracji konieczne może być obniżenie dopłat dla określonych konsumentów końcowych. Komisja ma jednak wątpliwości co do proporcjonalności i konieczności środków pomocy i – co za tym idzie – zakłócenia konkurencji.
- (50) Komisja wskazała również, że będzie kierować się kryteriami kwalifikowalności i proporcjonalności określonymi w pkt 185–192 wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 ⁽¹³⁾ („wytyczne dotyczące środowiska i energii”) i zauważyła w związku z tym, że obniżone dopłaty przyznane przez Niemcy nie ograniczają się do tych samych kategorii użytkowników – w szczególności wydawało się, że obniżone dopłaty nie ograniczają się do przedsiębiorstw elektrochłonnych i działających w warunkach międzynarodowej konkurencji (a zatem do przedsiębiorstw, które nie mogą przenieść swoich kosztów na klientów).
- (51) Komisja wszczęła zatem formalne postępowanie wyjaśniające.

3. UWAGI PRZEKAZANE PRZEZ ZAINTERESOWANE STRONY ODNOŚNIE DO OBNIŻONEJ DOPLATY KOGENERACYJNEJ

3.1. Uwagi stowarzyszenia BV Glas

- (52) Komisja otrzymała uwagi od BV Glas, stowarzyszenia branżowego niemieckiego przemysłu szklarskiego. Stowarzyszenie BV Glas wskazuje, że w przemyśle szklarskim w Niemczech bezpośrednio zatrudnionych jest 53 000 osób, a jego obroty wynoszą 9,2 mld EUR (2015 r.); wskazuje ono także, że sektor ten charakteryzuje się wysoką ekspozycją z tytułu transakcji oraz że większość przedsiębiorstw produkujących szkło kwalifikuje się jako konsumenci końcowi należący do kategorii C.
- (53) Stowarzyszenie BV Glas twierdzi, że środek nie kwalifikuje się jako pomoc państwa, ponieważ nie obejmuje on przepływów finansowych z budżetu państwa. Nie przekazało ono żadnych szczegółowych informacji na poparcie tej opinii, a zaledwie zwróciło uwagę na podobieństwo między dopłatą kogeneracyjną a dopłatą EEG, co zdaniem BV Glas również nie kwalifikuje się jako zasób państwa, oraz odwołuje się do swoich uwag przekazanych do Komisji w ramach postępowania SA.33995 (2013/C) ⁽¹⁴⁾. Stowarzyszenie uważa również, nie podając dalszych wyjaśnień, że środek nie stanowi korzyści, nie jest selektywny i nie ma wpływu na handel i konkurencję.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 200 z 28.6.2014, s. 1.

⁽¹⁴⁾ Sprawa dotycząca pomocy państwa SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) w sprawie programu pomocy wdrożonego przez Niemcy w celu wsparcia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz odbiorców energochłonnych (zob. decyzja Komisji (UE) 2015/1585 z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie programu pomocy SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [wdrożonego przez Niemcy w celu wsparcia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz odbiorców energochłonnych] (Dz.U. L 250 z 25.9.2015, s. 122)).

- (54) Stowarzyszenie BV Glas uznaje ponadto, że obniżone dopłaty przyznane konsumentom końcowym należącym do kategorii B i C są zgodne z rynkiem wewnętrznym, ponieważ są niezbędne do zapewnienia *Energiewende* (transformacji sektora energetycznego) w Niemczech i do osiągnięcia powiązanych celów w zakresie ochrony klimatu. Bez obniżonych dopłat zagrożone zostałyby osiągnięcie celu związanego ze zmianą klimatu realizowanego dzięki środkom wsparcia finansowanym z dopłaty: z jednej strony bez obniżek dopłata kogeneracyjna dla przedmiotowych sektorów nie jest zrównoważona. Brak obniżonych dopłat skutkowałby utratą tak wielu miejsc pracy, że nieuchronnie doprowadziłby do porzucenia polityki wsparcia dla kogeneracji (oraz ambitnych celów w zakresie zmiany klimatu); ponadto przemysł przemiesciłby się prawdopodobnie do państw o mniej ambitnych politykach klimatycznych. Proporcjonalność środka wynika z faktu, że przedmiotowi beneficjenci w dalszym ciągu uiszczają pewną część dopłaty kogeneracyjnej.
- (55) W szczególności w przemyśle szklarskim zniesienie dopłat kogeneracyjnych przełożyłoby się na siedemnaściekrotny wzrost dopłaty, którą płacono by w dodatku do podatku od energii, dopłaty EEG i zwiększonych opłat sieciowych wynikających ze zwiększonego udziału odnawialnych źródeł energii w strukturze produkcji energii. W związku z tym stowarzyszenie BV Glas podkreśla postępujący spadek inwestycji w przemyśle szklarskim w Niemczech, co wynika z wysokich dopłat energetycznych. Ponadto stowarzyszenie BV Glas zwraca uwagę na łańcuchy wartości powiązane z przemysłem szklarskim, które również zniknęłyby, gdyby doszło do delokalizacji przemysłu szklarskiego.
- (56) Stowarzyszenie BV Glas uznaje również, że ograniczenie obniżek dopłat dla konsumentów końcowych należących do kategorii C prowadzących działalność w przemyśle wytwórczym nie jest dyskryminujące oraz jest zgodne z logiką systemu, ponieważ przemysł wytwórczy, w przeciwieństwie do dostawców usług, na ogół odwzorowuje ceny oraz działa w warunkach intensywnej konkurencji międzynarodowej i nie może przenosić kosztów na klientów. Stowarzyszenie BV Glas stwierdza ponadto, że sektor usług na ogół emituje mniej CO₂, a delokalizacja działalności z zakresu świadczenia usług nie pociągałaby za sobą ryzyka ucieczki emisji; ponadto działalności te przenosiłyby się do innych państw członkowskich, a nie poza Unię Europejską.
- (57) Stowarzyszenie BV Glas wyjaśnia również, że przemysł szklarski osiągnął już wysoki poziom efektywności energetycznej oraz że zwiększenie stawki opłat nie stanowiłoby zachęty do dalszych redukcji. Stowarzyszenie BV Glas wyjaśnia ponadto, że użytkowników elektrochłonnych nieustannie zachęca się do zwiększenia efektywności energetycznej, biorąc pod uwagę wysoki udział cen energii w łącznych kosztach produkcji (często wynoszący 20–50 %). Podkreśla ono również, że w ostatnich latach niemiecki przemysł szklarski nieustannie poprawiał swój wskaźnik efektywności energetycznej oraz że bierze on udział w szeregu inicjatyw mających na celu zwiększenie efektywności energetycznej. Przemysł ten jest również stroną porozumienia (poprzez Federację Przemysłu Niemieckiego), w ramach którego przemysł zobowiązał się do zwiększania efektywności energetycznej w tempie 1,35 % rocznie.
- (58) Ponadto stowarzyszenie BV Glas stwierdza, że uzasadnione oczekiwania uniemożliwiają odzyskanie pomocy w przedmiotowej sprawie, biorąc pod uwagę, że Komisja stwierdziła w swojej poprzedniej decyzji z 2002 r., iż poprzednia wersja ustawy KWKG nie stanowi pomocy państwa.

3.2. Przedsiębiorstwo Trimet

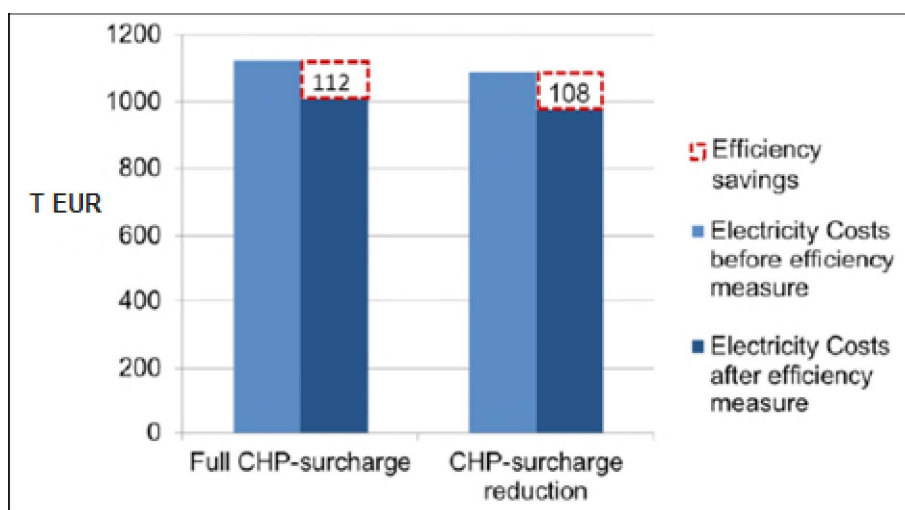
- (59) Komisja otrzymała również krótkie pismo od koncernu Trimet, w którym wyraża on opinię, że obniżanie dopłat jest konieczne, ponieważ pełna dopłata odpowiadałaby kwocie w wysokości około [...] (*) EUR, co pochłonęłoby znaczną część jego wyników finansowych. Koncern Trimet wskazał swoje poparcie dla ograniczenia obniżonych dopłat dla użytkowników elektrochłonnych kwalifikujących się do obniżonej dopłaty EEG w ramach specjalnego systemu rekompensat.

4. UWAGI PRZEDŁOŻONE PRZEZ WŁADZE NIEMIECKIE PO PODJĘCIU DECYZJI O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA ODNOŚNIE DO OBNIŻONEJ DOPŁATY KOGENERACYJNEJ

- (60) Władze niemieckie uznają wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego za nieuzasadnione, ponieważ na etapie wstępnego postępowania wyjaśniającego wykazano, że obniżone dopłaty są konieczne i proporcjonalne. W decyzji tej nie podaje się żadnych dodatkowych informacji na ten temat, a wskazuje jedynie, że system obniżonych dopłat został zmieniony oraz że w obecnie obniżone dopłaty przyznaje się wyłącznie użytkownikom elektrochłonnym działającym w warunkach międzynarodowej konkurencji.
- (61) Władze niemieckie podkreślają, że nowy system obniżonych dopłat wprowadzony ustawą z dnia 22 grudnia 2016 r. oparto w całości na kryteriach kwalifikowalności i proporcjonalności stosowanych w celu przyznawania obniżek dopłaty EEG w ramach specjalnego systemu rekompensat zatwierdzonego przez Komisję w sprawie SA.38632 (2014/N) Niemcy – ustawa EEG z 2014 r. – Reforma ustawy o energii ze źródeł odnawialnych.

(*) *Tajemnica handlowa.*

- (62) Władze niemieckie wyjaśniają ponadto, że dopłata kogeneracyjna ma na celu przyczynienie się do osiągnięcia wspólnego celu w zakresie efektywności energetycznej i ochrony środowiska naturalnego. Uznają one, że ogólne obniżki cen energii elektrycznej mogą teoretycznie zmniejszyć zachętę do oszczędzania energii elektrycznej, ale nie dzieje się tak w tym przypadku, ponieważ dla użytkowników elektrochłonnych sama cena energii elektrycznej stanowi wystarczającą zachętę do zwiększania efektywności energetycznej. Nawet obniżona, dopłata kogeneracyjna zwiększa koszty energii elektrycznej tych przedsiębiorstw oraz zachętę do zwiększenia ich efektywności energetycznej.
- (63) Władze niemieckie podały przykład przedsiębiorstwa, którego łączne roczne zużycie energii wynosi 10 GWh i które mogłoby potencjalnie oszczędzić 1 GWh. W przypadku pobierania pełnej dopłaty kogeneracyjnej potencjalne oszczędności wyniosłyby 112 000 EUR. W przypadku obniżenia dopłaty kogeneracyjnej oszczędności w dalszym ciągu wynosiłyby 109 000 EUR ⁽¹⁵⁾. Władze niemieckie podkreślają, że przykład ten pokazuje, iż oszczędzanie energii elektrycznej jest korzystne również przy obniżonej dopłacie kogeneracyjnej. Ponadto beneficjenci korzystają na ogół z certyfikowanego systemu zarządzania energią. Dzięki zwiększeniu świadomości zwiększyć można prawdopodobieństwo, że przedsiębiorstwa określą i wdrożą środki na rzecz efektywności energetycznej. Ponadto ze względu na podobieństwa między systemami obniżonych dopłat kogeneracyjnych i dopłat EEG, dopłata EEG w jeszcze większym stopniu zwiększyłaby zachętę do podnoszenia efektywności energetycznej.



- (64) Władze niemieckie podkreślają, że nowy system obniżonych dopłat wprowadzony ustawą z dnia 22 grudnia 2016 r. ukierunkowany jest na użytkowników elektrochłonnych działających w warunkach międzynarodowej konkurencji, tj. użytkowników zagrożonych upadłością lub delokalizacją w przypadku, gdyby podlegali oni pełnej dopłacie kogeneracyjnej, ale w dalszym ciągu przyczyniającym się do finansowania wsparcia (z założenia płacą oni 15 % pełnej dopłaty, o ile dopłata osiąga pewien poziom wartości dodanej brutto).
- (65) Władze niemieckie zauważają, że obniżone dopłaty mają ograniczony wpływ, jako że dopłata kogeneracyjna jest stosunkowo niewielka. W każdym razie skutki negatywne przewyższałyby skutki pozytywne.
- (66) Ponadto w oparciu o dane udostępniane przedsiębiorstwom kwalifikującym się do uiszczania obniżonej dopłaty EEG władze niemieckie założyły, że w przypadku braku obniżonych dopłat pełna dopłata kogeneracyjna wyniosłaby 0,255 eurocentów/kWh (podana w poniższej tabeli „referencyjna” dopłata kogeneracyjna) oraz że taka stawka dopłaty kogeneracyjnej w dalszym ciągu odpowiadałaby 1–9 % wartości dodanej brutto dla wybranej grupy około 100 przedsiębiorstw kwalifikujących się do obniżonych dopłat EEG oraz których zużycie energii przekracza 1 GWh. W ramach formalnego postępowania wyjaśniającego władze niemieckie przekazały zaktualizowane dane liczbowe pokazujące, że w przypadku pierwszych 20 przedsiębiorstw kwalifikujących się do specjalnego systemu rekompensat (pod względem zużycia) referencyjna dopłata kogeneracyjna odpowiadałaby 0,8–6 % (w oparciu o dane za 2015 r.) wartości dodanej brutto przedsiębiorstw, a pełna dopłata kogeneracyjna (wynosząca 0,445 eurocenta/kWh) odpowiadałaby 1–11 % wartości dodanej brutto.

⁽¹⁵⁾ Założenie: cena energii elektrycznej po zmniejszeniu dopłaty EEG wynosiłaby 11,2 eurocenta/kWh.

(67) W celu zilustrowania możliwego wpływu pełnej dopłaty, przedstawiły one również następującą symulację:

Tabela 4

Symulacja wpływu pełnej dopłaty

	Referencyjna dopłata kogeneracyjna	Dopłata w ramach nowej ustawy w sprawie kogeneracji z 2016 r.	Konsument końcowy	Zużycie (GWh)	Obciążenie bez obniżki dopłaty (GWh)	Obciążenie wynikające z ustawy o kogeneracji KWKG z 2016 r. (EUR)	Zwiększenie obciążenia z podziałem na czynniki
Kat. B	0,255	0,04	Branża 1	10	0,0255	8 050	3,17
			Branża 2	100	0,255	44 050	5,79
Kat. C	0,255	0,03	Branża 3	1 000	2,55	304 150	8,38

(68) Niemcy podkreśliły ponadto, że obciążenie dopłatą kogeneracyjną nakłada się na obciążenie już wynikające z dopłaty EEG.

5. SZCZEGÓŁOWY OPIS ZGŁOSZONEGO PROGRAMU POMOCY BĘDĄCEGO PRZEDMIOTEM BADANIA WSTĘPNEGO (SA.47887)

(69) Począwszy od zimy 2017/2018 dostęp do wsparcia na rzecz nowych elektrociepłowni o mocy zainstalowanej wynoszącej 1–50 MWeł zgłoszonego przez władze niemieckie jako SA.42393 (2015/N) i zatwierdzonego w decyzji o wszczęciu postępowania uzyskają operatorzy wyłonieni w ramach przetargu (zob. motyw 91 decyzji o wszczęciu postępowania). Warunkiem uczestnictwa w tych przetargach było wprowadzanie do sieci publicznej całości energii elektrycznej wyprodukowanej w elektrociepłowni; dana elektrociepłownia nie kwalifikowałaby się do uczestnictwa w przetargu, jeżeli energię elektryczną wyprodukowaną w elektrociepłowni zużywałby bezpośrednio właściciel elektrociepłowni lub gdyby energię wprowadzano do zamkniętej sieci dystrybucyjnej bez uprzedniego wprowadzenia jej do sieci publicznej. Władze niemieckie zauważyły, że bez takiego wykluczenia uczestnikom przetargu nie zostałyby zapewnione równe szanse. Wyjaśniły one, że biorąc pod uwagę, iż gdyby zużyta na potrzeby własne energia elektryczna wyprodukowana w elektrociepłowni kwalifikowała się do obniżonej dopłaty EEG, elektrociepłownie wykorzystywane do produkcji na potrzeby własne miałyby systemową przewagę nad elektrociepłowniami wprowadzającymi energię elektryczną do sieci (zob. motyw 94 decyzji o wszczęciu postępowania).

(70) W dniu 29 marca 2017 r. władze niemieckie poinformowały Komisję o tym, że rozważają skorzystanie z uprawnienia ustanowionego w § 33 ust. 2 lit. b) ppkt bb) ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami w celu umożliwienia uczestnictwa w przetargach elektrociepłowniom wprowadzającym wyprodukowaną przez nie energię elektryczną do zamkniętych sieci dystrybucyjnych zamiast do sieci publicznej. Elektrociepłownie wykorzystywane do produkcji energii na potrzeby własne w dalszym ciągu nie będą jednak kwalifikowały się do uczestnictwa w przetargach i zgłoszona zmiana nie ma do nich zastosowania.

(71) Odnośnie do elektrociepłowni wykorzystywanych w zamkniętych sieciach dystrybucyjnych władze niemieckie wyjaśniły, że ich początkowe wykluczenie opierało się na następujących założeniach: w przypadku gdy produkcja i zużycie energii mają miejsce w tej samej sieci zamkniętej, opłaty sieciowe mogą być niższe niż w przypadku układów, w których całą zużywaną energię produkuje się w elektrociepłowniach poza zamkniętą siecią dystrybucyjną. W pewnych okolicznościach może to umożliwić operatorowi elektrociepłowni działającej w zamkniętej sieci dystrybucyjnej uzyskanie wyższej ceny energii elektrycznej w porównaniu z operatorem wprowadzającym energię elektryczną do sieci publicznej. W przetargu, w ramach którego operatorzy ubiegają się o stałą premię wypłacaną w dodatku do ceny rynkowej, operatorzy elektrociepłowni, które mają działać w zamkniętych sieciach dystrybucyjnych, mogli skorzystać z przewagi konkurencyjnej i jeżeli przewaga ta była systematyczna i znaczna, mogła ona umożliwić tym operatorom składanie ofert strategicznych powyżej ich kosztów, co skutkowałooby nadmierną rekompensatą. Władze niemieckie dodały, że do wyżej opisanego skutku może dojść również poza zamkniętymi sieciami dystrybucyjnymi, ale operator elektrociepłowni może osiągnąć korzyść wyłącznie w przypadku, gdy do tej samej sieci przyłączonych jest jedynie niewielu konsumentów końcowych. Zatem w przypadku sieci publicznej skutek ten nie prowadzi zazwyczaj do zakłócenia konkurencji.

(72) Po bardziej szczegółowym zbadaniu tej kwestii władze niemieckie zauważyły jednak, że istnieją różne postaci zamkniętych sieci dystrybucyjnych oraz że na ogół nie da się ograniczyć opłat sieciowych lub udaje się to tylko w niewielkim stopniu, zaś ryzyko składania ofert strategicznych opisane wyżej w motywie 71 jest znacznie niższe niż założono. Wniosek ten wyciągnięto na podstawie szeregu uwag, które w międzyczasie poczyniły władze niemieckie.

- (73) Po pierwsze, aby doszło do składania ofert strategicznych, elektrociepłownia musiałaby uzyskać znacznie wyższą cenę za sprzedaż wyprodukowanej energii elektrycznej, co oznacza, że redukcja opłat sieciowych musiałaby być znaczna. Aby wywrzeć wymierny wpływ, znaczna część wyprodukowanej energii musiałaby zostać sprzedana na zużycie lokalne. W przeciwnym wypadku nie byłoby możliwości osiągnięcia wyższych cen.
- (74) Po drugie beneficjentami niższych opłat sieciowych są wszyscy konsumenci końcowi w zamkniętej sieci dystrybucyjnej, niezależnie od tego, czy zawarli oni z operatorem elektrociepłowni umowę na dostawę energii, czy też nie. Operator elektrociepłowni musiałby zatem zawrzeć umowy ze wszystkimi, lub przynajmniej z większością konsumentów końcowych. W przypadku gdy do zamkniętej sieci dystrybucyjnej przyłączonych jest wielu konsumentów końcowych, możliwe jest wystąpienie efektu „gapowicza”. Konsumenci końcowi nie zawsze będą skłonni zapłacić operatorowi elektrociepłowni wyższych cen, jako że opłaty sieciowe byłyby tak czy inaczej niższe. Elektrociepłownie stanowią aktywa długoterminowe, zatem operator musiałby ponadto zapewnić zawarcie umów długoterminowych z większością konsumentów końcowych przyłączonych do zamkniętej sieci dystrybucyjnej, co z kolei ogranicza możliwość uzyskania (dużo) wyższych cen od konsumentów końcowych.
- (75) Po trzecie konsumentami końcowymi w zamkniętych sieciach dystrybucyjnych są często użytkownicy przemysłowi uprawnieni do niższych opłat sieciowych z tytułu różnych zwolnień wymienionych w § 19 rozporządzenia w sprawie opłat sieciowych za energię elektryczną (*Stromnetzentgeltverordnung*). Biorąc pod uwagę, że podstawą do przyznania tych obniżek jest stabilny lub szczególny profil zużycia przedmiotowych konsumentów końcowych, nie zaś fakt, że podłączeni są oni do zamkniętej sieci dystrybucyjnej, margines możliwości wprowadzenia znacznie obniżonych opłat sieciowych, które można by następnie wykorzystać do wynegocjowania wyższych cen, jest bardzo niewielki lub nie istnieje.
- (76) W związku z tym władze niemieckie zauważyły, że zakładana przewaga konkurencyjna nie jest szczególnie znaczna oraz że nie będzie ona systematyczna, dlatego też ryzyko składania ofert strategicznych również byłoby znacznie niższe niż początkowo się tego obawiano (lub nie byłoby go wcale). Władze niemieckie rozważają w związku z tym dopuszczenie do udziału w przetargach elektrociepłowni produkujących energię elektryczną wprowadzaną do zamkniętej sieci dystrybucyjnej bez wprowadzania dalszych zmian w strukturze przetargów. Jeżeli jednak dalsze dochodzenia prowadzone w ramach bieżącej procedury ustawodawczej wykażą, że nadal dochodzi do zakłócenia konkurencji oraz że w strukturze przetargów niezbędne jest wprowadzenie szczególnych środków, władze niemieckie zobowiązały się do zgłoszenia Komisji takich sytuacji i jakichkolwiek podjętych w związku z nimi środków zaradczych. W każdym razie władze niemieckie zobowiązały się do uwzględnienia w ocenie systemu wsparcia dla kogeneracji także udziału elektrociepłowni produkujących energię elektryczną wprowadzaną do zamkniętych sieci dystrybucyjnych.
- (77) Władze niemieckie potwierdziły, że przedmiotowymi elektrociepłowniami są elektrociepłownie, które opisano w motywach 23 i 63 decyzji o wszczęciu postępowania oraz w odniesieniu do których władze niemieckie przekazały niżej zamieszczone obliczenia uśrednionych kosztów wytworzenia energii.

Tabela 5

Uśrednione koszty wytworzenia energii dla projektów wdrożonych przez wykonawców poza specjalnym systemem rekompensat i o mocy powyżej 100 kWel, w okresie 15 lat (2016–2030) do maksymalnie 10 MW oraz w okresie 20 lat (2016–2035) powyżej 10 MW, przy stopie dyskontowej wynoszącej 30 % rocznie – w eurocentach/kWh (wartości z 2013 r.)

Sektor, w którym prowadzi działalność klient wykonawcy	produkcja części samochodowych	producent samochodów	producent samochodów	producent samochodów	producent samochodów	producent samochodów
Rodzaj instalacji	BHKW 5	BHKW 5	DT 1	GT 1	BHKW 6	GUD 1
Podstawowa zdolność	2 000 kW	2 000 kW	5 000 kW	10 000 kW	10 000 kW	20 000 kW
Godziny pełnego obciążenia	4 500 godzin/rok	8 000 godzin/rok	5 500 godzin/rok	5 500 godzin/rok	5 500 godzin/rok	5 000 godzin/rok
Odsetek zużycia własnego	50 %	100 %	100 %	100 %	100 %	80 %
Uśrednione koszty wytworzenia energii	10,42	7,22	12,13	8,42	8,49	11,56
Średnia cena rynkowa	6,77	6,25	6,25	6,25	6,25	5,87
Różnica między uśrednionymi kosztami wytworzenia energii a ceną rynkową	3,65	0,97	5,88	2,17	2,24	5,7

- (78) Aby zostać uznane za kwalifikowalne, muszą one – podobnie jak pozostałe elektrociepłownie, które mogą uczestniczyć w przetargach – być elektrociepłowniami wysokosprawnymi.
- (79) Pomoc dla elektrociepłowni wyłonionych w przetargu zostanie przyznana w postaci premii doliczanej do ceny rynkowej za 30 000 godzin pracy przy pełnym obciążeniu. Nie dojdzie do wypłaty jakiejkolwiek premii w przypadku, w którym wartość określonego w umowie wymiaru godzin pracy będzie zerowa lub ujemna wg kursu wymiany dla Niemiec (na poprzedzający dzień) (§ 7 ust. 8 zgłoszonej ustawy KWKG z 2016 r., § 7 ust. 7 ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami). Energii elektrycznej wytworzonej w tym okresie nie bierze się pod uwagę przy obliczaniu liczby godzin pracy przy pełnym obciążeniu, za które może zostać przyznane wsparcie. Ponadto operator elektrociepłowni jest odpowiedzialny za balansowanie.

6. OCENA OBNIŻONYCH DOPLAT KOGENERACYJNYCH

6.1. Istnienie pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu

- (80) Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek 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”.
- (81) Aby stwierdzić, czy środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, Komisja musi ocenić, czy środek:
- przynosi korzyści niektórym przedsiębiorstwom lub sektorom (selektywna korzyść);
 - można przypisać państwu i wiąże się wykorzystaniem zasobów państwowych;
 - zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem;
 - może wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

6.1.1. *Selektywna korzyść*

- (82) Jak przypomniał Trybunał w wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawach połączonych Komisja przeciwko World Duty Free Group i Komisja przeciwko Banco Santander i Santusa⁽¹⁶⁾, aby ustalić selektywność środka podatkowego lub opłaty, konieczne jest sprawdzenie, czy środek ten wprowadza wśród podmiotów gospodarczych znajdujących się, w świetle celu przyświecającego wchodzącemu w grę ogólnemu systemowi podatkowemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, różnicowanie, które nie jest uzasadnione charakterem i strukturą tego systemu.
- (83) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że co do zasady dopłatę kogeneracyjną uiszcza się za każdą kWh dostarczoną konsumentom końcowym za pośrednictwem sieci publicznej lub zamkniętej sieci dystrybucyjnej obsługiwanej przez właściwych operatorów sieci. Przedmiotowa dopłata jest dopłatą jednolitą naliczaną za kWh. Jak wspomniano w zamieszczonych powyżej sekcjach 2.2.1 i 2.3, system służący do określenia wysokości dopłaty zasadniczo nie zmienił się w związku z ustawą KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami, a jego podstawę nadal stanowi zasada jednolitej dopłaty kogeneracyjnej. W 2016 r. normalna stawka dopłaty kogeneracyjnej wynosiła 0,445 eurocenta/kWh, a w 2017 r. wynosi ona 0,438 eurocenta/kWh.
- (84) Poprzez ograniczenie dopłaty kogeneracyjnej odpowiednio do 0,04 eurocenta/kWh i 0,03 eurocenta/kWh zgłoszona ustawa KWKG z 2016 r. przyczyniła się zatem do zmniejszenia dopłaty kogeneracyjnej uiszczanej przez przedsiębiorstwa kwalifikujące się jako konsumenci końcowi należący do kategorii B lub C, a zatem pozwoliła uwolnić je od obciążenia, jakie normalnie musiałyby ponieść. Ponadto poprzez ograniczenie dopłaty kogeneracyjnej odpowiednio do 0,056 eurocenta/kWh w 2016 r., 0,06 eurocenta/kWh i 0,08 eurocenta/kWh w 2017 r. oraz do 0,12 eurocenta/kWh i 0,16 eurocenta/kWh w 2018 r. ustawa KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami pozwoliła zmniejszyć obciążenie finansowe przedsiębiorstw kwalifikujących się jako konsumenci końcowi należący do kategorii B lub C, a zatem uwolniła je od obciążenia, jakie normalnie musiałyby ponieść. Ponadto poprzez ograniczenie dopłaty kogeneracyjnej do 15 % wartości pełnej dopłaty(i do 0,5 % lub 4 % wartości dodanej brutto) w przypadku użytkowników elektrochłonnych spełniających warunki określone w motywie 20 powyżej ustawa KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami przyczyniła się do zmniejszenia obciążenia finansowego przedsiębiorstw kwalifikujących się jako konsumenci końcowi należący do kategorii B lub C, a zatem uwolniła je od obciążenia, jakie normalnie musiałyby ponieść. Przedmiotowa obniżka dopłaty stanowi korzyść⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawach połączonych C-20/15 P i C-21/15 P, Komisja przeciwko World Duty Free Group, ECLI:EU:C:2016:981, pkt 60.

⁽¹⁷⁾ Wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Austria przeciwko Komisji, T-251/11, ECLI:EU:T:2014:1060, pkt 112; wyrok z dnia 10 maja 2016 r., Niemcy przeciwko Komisji, T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281, pkt 55.

- (85) Korzyść jest również selektywna. W rzeczywistości, jeżeli chodzi o kategorię C, obniżenie dopłaty dotyczy wyłącznie przemysłu wytwórczego. W tej gałęzi przemysłu obniżone dopłaty przyznaje się wyłącznie przedsiębiorstwom, których roczne zużycie energii wynosi więcej niż 1 GWh oraz których koszty energii elektrycznej stanowią więcej niż 4 % ich obrotu (co wyklucza kolejne przedsiębiorstwa prowadzące działalność w przemyśle wytwórczym, ponieważ zazwyczaj nie osiągają one tych wartości, zob. motyw 127 decyzji o wszczęciu postępowania). Te same uwagi dotyczą obniżonych dopłat przyznawanych użytkownikom elektrochłonnym, którzy spełniają warunki określone w motywie 20 powyżej. Obniżone dopłaty są selektywne, zważywszy że są przyznawane przedsiębiorstwom prowadzącym działalność wyłącznie w konkretnych sektorach, a wewnątrz danego sektora obniżone dopłaty przyznaje się wyłącznie przedsiębiorstwom, których zużycie energii osiąga wartość 1 GWh w określonym punkcie zużycia, i gdy osiągają one określoną wartość progową intensywności zużycia energii elektrycznej.
- (86) Jeżeli chodzi o kategorię B, krąg beneficjentów został ograniczony do przedsiębiorstw, których roczny poziom zużycia energii osiąga poziom 1 GWh. Ponadto Komisja zauważa, że chociaż wydaje się, iż dostęp do kategorii B mają przedsiębiorstwa prowadzące działalność we wszystkich sektorach, ustanowienie wartości progowej wynoszącej 1 GWh prowadzi do wykluczenia szeregu sektorów gospodarki i należących do nich przedsiębiorstw, które co do zasady nigdy nie osiągają takiej wartości progowej zużycia.
- (87) W świetle celu przyświecającego tej dopłacie (przyczynienie się do wsparcia dla kogeneracji) konsumenci końcowi należący do kategorii B lub C i użytkownicy elektrochłonni znajdują się jednak w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej. Przede wszystkim wspomniani konsumenci końcowi zużywają energię elektryczną wprowadzoną do sieci publicznej lub sieci zamkniętej tak samo jak konsumenci końcowi należący do kategorii A. Podobnie jak konsumenci końcowi kategorii A czerpią oni korzyść z niższego poziomu emisji CO₂ ze względu na wsparcie dla kogeneracji o wysokiej efektywności energetycznej finansowane z dopłat kogeneracyjnych.
- (88) Władze niemieckie nie złożyły żadnych uwag dotyczących selektywności środka.
- (89) Wydaje się, że zdaniem stowarzyszenia BV Glas ograniczenie przyznawania obniżonych dopłat do przemysłu wytwórczego jest zgodne z logiką systemu, ponieważ przedsiębiorstwa prowadzące działalność w przemyśle wytwórczym są zwykle cenobiorcami i nie mogą przerzucić dodatkowych kosztów na klientów, natomiast przedsiębiorstwa z sektora usług z reguły przerzuciłyby dopłaty na klientów.
- (90) Komisja zauważa przede wszystkim, że po stwierdzeniu przez Komisję, iż określony środek prowadzi do powstania różnic pomiędzy przedsiębiorstwami, które z punktu widzenia celu środka będącego przedmiotem postępowania są w podobnej sytuacji faktycznej i prawnej, to do państwa członkowskiego, które wprowadziło takie zróżnicowanie przedsiębiorstw pod względem dopłat, należy wykazanie, że zróżnicowanie jest rzeczywiście uzasadnione charakterem i ogólną strukturą przedmiotowego systemu (¹⁸). Władze niemieckie nie twierdzą, że obniżenie dopłat będzie właściwe dla charakteru i ogólnej struktury systemu dopłat kogeneracyjnych. W szczególności nie twierdzą one, że podstawą dopłat kogeneracyjnych byłaby zasada, zgodnie z którą dopłatę kogeneracyjną nakłada się na przedsiębiorstwa tylko w przypadku, gdy mogą one przerzucić dodatkowe koszty na swoich klientów. Ponadto nieuzasadnione założenie, że system naliczania dopłat kogeneracyjnych opiera się na zasadzie, zgodnie z którą dopłatę kogeneracyjną nakłada się na przedsiębiorstwa wyłącznie w przypadku, gdy mogą one przerzucić dodatkowe koszty na swoich klientów, nie ma poparcia w warunkach kwalifikujących.
- (91) Po pierwsze kwalifikowanie się do obniżonych dopłat na podstawie zgłoszonej ustawy KWKG z 2016 r. nie jest uzależnione od tego, czy przedsiębiorstwa wykażą, że nie mogą przerzucić dodatkowych kosztów na swoich klientów. Po drugie nie przedstawiono żadnego dowodu na to, że wszystkie sektory i przedsiębiorstwa korzystające z obniżonych dopłat dla kategorii B i C nie mogą *de facto* przerzucić dodatkowych kosztów ani że wszystkie przedsiębiorstwa wyłączone z korzystania z obniżenia dopłat mogą przerzucić dodatkowe koszty. Po trzecie argument stowarzyszenia BV Glas, że ograniczenie kręgu podmiotów, które korzystają z obniżenia dopłat, do przedsiębiorstw prowadzących działalność w przemyśle wytwórczym jest niezgodne z przyznawaniem obniżonych dopłat konsumentom końcowym należącym do kategorii B: mogą oni prowadzić działalność w sektorze usług i nie muszą być elektrochłonni. W odniesieniu do ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami władze niemieckie nie stwierdziły, że podstawą obciążenia dopłatą kogeneracyjną jest zdolność konsumentów końcowych do przerzucania kosztów. Ponadto niezdolność do przerzucania kosztów nie stanowi oficjalnego warunku kwalifikującego do przyznania obniżonych dopłat.
- (92) Komisja stwierdza zatem, że obniżek dopłat nie można postrzegać jako zgodnych z logiką systemu dopłat kogeneracyjnych, a także podtrzymuje wniosek, że badane obniżone dopłaty stanowią selektywną korzyść dla beneficjentów obniżonych dopłat.
- (93) Ponadto władze niemieckie do ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami wprowadziły również § 27b, zgodnie z którym w przypadku magazynowanej energii elektrycznej dopłatę kogeneracyjną pobiera się w momencie uwolnienia energii z instalacji magazynowej, a nie w chwili, gdy zostaje tam wprowadzona. Komisja

(¹⁸) Wyrok z dnia 8 września 2011 r., Komisja przeciwko Niderlandom, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, pkt 32.

twierdzi, że przedmiotowy przepis jest właściwy dla charakteru i ogólnej struktury dopłaty kogeneracyjnej (a zatem nie stanowi selektywnej korzyści): ma na celu zapobieżenie podwójnemu opodatkowaniu, przy czym jest to zasada stosowana zwykle w systemach podatkowych lub systemach opłat. Przepis ten jest zgodny z zasadą, że dopłata jest należna w chwili poboru energii elektrycznej z sieci oraz jest zużycia. Niemcy wyjaśniły, że magazynowana w instalacji magazynowej energia elektryczna nie została jednak jeszcze zużyta. W związku z tym Komisja uznaje, że zwolnienie przewidziane w § 27b ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami nie ma charakteru selektywnego.

6.1.2. Zasoby państwowe i możliwość przypisania środków państwu

- (94) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że obniżone dopłaty można przypisać państwu, ponieważ wszystkie obniżone dopłaty zostały przyznane na mocy prawa (ustawy KWKG z 2016 r.), a zatem można było przypisać je państwu. Ponadto Komisja zaobserwowała, że BAFA (tj. Federalny Urząd Gospodarki i Kontroli Eksportu, federalny organ wyższego szczebla podlegający Federalnemu Ministerstwu Gospodarki i Energii) jest odpowiedzialny za sprawdzanie, czy tylko kwalifikujący się operatorzy otrzymują wsparcie.
- (95) Ponadto w swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdziła, że obniżki dopłat finansowano z zasobów państwowych.
- (96) W tym względzie Komisja przede wszystkim zauważyła, że w celu sfinansowania wsparcia dla kogeneracji Niemcy wprowadziły specjalną dopłatę – dopłatę kogeneracyjną (zob. § 26 zgłoszonej ustawy KWKG z 2016 r. i § 26 ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami, w którym ustanawia się dopłatę kogeneracyjną i przyznaje się operatorom sieci prawo do nakładania dopłat kogeneracyjnych na konsumentów końcowych) – i określili jej cel (tj. finansowanie przedsięwzięć państwowej polityki energetycznej; wsparcie dla kogeneracji i dotacje na inwestycje w instalacje magazynowe i w lokalne sieci ciepłownicze i chłodnicze) oraz metodykę służącą do ustalania jej wysokości, którą dla niektórych kategorii konsumentów końcowych określa bezpośrednio państwo (dla konsumentów końcowych należących do kategorii B i kategorii C oraz użytkowników elektrochłonnych). Ponadto niedobory i nadwyżki pobranych dopłat kogeneracyjnych (w stosunku do potrzebnego wsparcia) koryguje się w następnym roku, zapewniając tym samym, by operatorzy sieci uzyskali pełną rekompensatę poniesionych dodatkowych kosztów wynikających ze spoczywającego na nich obowiązku wypłaty wsparcia, lecz również sugerując, że nie mogą oni wykorzystać przychodu z nadpłat na żaden cel inny niż finansowanie wsparcia dla energii elektrycznej wyprodukowanej w elektrociepłowni, magazynowania ciepła i chłodu oraz lokalnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych. Na tej podstawie Komisja uznała, że podobnie jak w przypadku, w którym w dniu 19 grudnia 2013 r. zapadł wyrok w sprawie Association Vent de Colère! ⁽¹⁹⁾, państwo – w ramach przepisów ustawy KWKG z 2016 r. – stworzyło system, w którym koszty ponoszone przez operatorów sieci w związku ze wsparciem na rzecz energii elektrycznej wyprodukowanej w elektrociepłowni, instalacji magazynowych i lokalnych sieci ciepłowniczych i chłodniczych w pełni rekompensuje się przy pomocy dopłaty kogeneracyjnej nałożonej na konsumentów końcowych energii elektrycznej. Okoliczność ta odróżnia przedmiotowy przypadek od przypadku, w którym w dniu 13 marca 2001 r. zapadł wyrok w sprawie PreussenElektra ⁽²⁰⁾, ponieważ w tym drugim przypadku dostawcy energii elektrycznej musieli pokryć dodatkowe koszty z własnych środków. Ponadto ani wsparcie dla kogeneracji przyznawane wytwórcom energii elektrycznej wyprodukowanej w elektrociepłowni, ani dotacje na inwestycje przyznawane operatorom lokalnych sieci ciepłowniczych i chłodniczych i instalacji magazynowych nie stanowią kosztów ani opłat naliczanych za towary lub usługi. Operatorzy sieci faktycznie wypłacają wsparcie dla kogeneracji operatorom elektrociepłowni, chociaż energii elektrycznej nie sprzedaje się operatorom sieci, a osobom trzecim; w niektórych przypadkach zużywa ją nawet sam operator elektrociepłowni. Ponadto jeżeli chodzi o lokalne sieci ciepłownicze i chłodnicze oraz instalacje magazynowe, to pozostają one własnością operatora zwracającego się o dotację, a wraz z wypłatą dotacji nie przyznaje się operatorom sieci energii elektrycznej żadnego uprawnienia w odniesieniu do przedmiotowych lokalnych sieci ciepłowniczych i chłodniczych oraz instalacji magazynowych (informacje na temat wsparcia dla lokalnych sieci ciepłowniczych i chłodniczych oraz instalacji magazynowych można znaleźć w motywach 33–45 decyzji o wszczęciu postępowania).
- (97) Ponadto w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła, że operatorzy sieci przesyłowych odgrywają szczególną rolę w systemie. Powierzono im obliczanie dopłaty kogeneracyjnej na podstawie metodyki określonej w ustawie KWKG z 2016 r. oraz zarządzanie przepływami finansowymi dopłaty kogeneracyjnej. Obciążenie finansowe wynikające ze wspierania kogeneracji, lokalnej sieci ciepłowniczej i systemów ciepłowniczych jest w całości przenoszone na te podmioty; ponadto muszą oni zapewnić równomierne rozłożenie obciążenia finansowego między operatorów sieci przesyłowych (proporcjonalnie do liczby konsumentów końcowych należących do kategorii A, B i C przyłączonych do ich sieci), przy czym przekazywana jest im dopłata kogeneracyjna od operatorów sieci dystrybucyjnych w celu rekompensaty za obciążenie finansowe wynikające ze wsparcia. Ponadto muszą oni ostrzec BAFA, w przypadku gdy budżet miałby zostać przekroczony. W tym

⁽¹⁹⁾ Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Vent De Colère i in., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851.

⁽²⁰⁾ Wyrok z dnia 13 marca 2001 r., PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

względnie można dostrzec podobieństwa pomiędzy ich sytuacją a sytuacją Samenwerkende Elektriciteits-Productiebedrijven NV, w przypadku w którym dnia 17 lipca 2008 r. zapadł wyrok w sprawie Essent Network Noord ⁽²¹⁾, oraz sytuacją operatorów systemu przesyłowego w przypadku, w którym w dniu 10 maja 2016 r. zapadł wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji (ustawa EEG z 2012 r.) ⁽²²⁾.

- (98) Co więcej, w swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała również, że następujące czynniki świadczą o tym, że państwo kontroluje dopłatę kogeneracyjną: dopłatę kogeneracyjną należy umieścić na osobnym koncie, tak aby organ regulacyjny mógł sprawdzić, czy nie doszło do przypadków subsydiowania skrośnego pomiędzy różnymi działalnościami prowadzonymi przez operatorów sieci. Ponadto ustawa wymaga, aby fakturowanie pomiędzy operatorami sieci przesyłowych podlegało kontroli ze strony audytora lub biegłego rewidenta. Ponadto w ustawie wprowadzono również ograniczenia dotyczące łącznej wysokości budżetu przeznaczanego na ten środek oraz łącznej kwoty dopłaty. W przypadku wystąpienia ryzyka przekroczenia budżetu operatorzy sieci przesyłowych muszą ostrzec BAFA, który następnie obliczy nowe, lecz obniżone stawki wsparcia w celu dopilnowania, aby budżet nie został przekroczony. Stanowi to kolejne potwierdzenie tego, że dopłata kogeneracyjna stanowi zasoby będące pod kontrolą państwa.
- (99) Władze niemieckie nie przedstawiły żadnych uwag dotyczących tej kwestii. Stowarzyszenie BV Glas przedstawiło uwagę, że środek nie stanowi pomocy państwa, ponieważ nie obciąża budżetu państwa. W tym względzie Komisja zauważa jednak, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasoby nie muszą przejść przez budżet państwa, aby zostać uznane za zasoby państwowe. Wystarczy, że podlegają kontroli publicznej ⁽²³⁾. W rzeczywistości korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych należy uznać za pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Rozróżnienie pomocy udzielanej przez państwo i pomocy udzielonej z zasobów państwowych służy temu, aby definicja pomocy odnosiła się nie tylko do pomocy udzielonej bezpośrednio przez państwo, lecz także do pomocy udzielanej przez podmioty publiczne lub prywatne wyznaczone lub powołane do tego celu przez to państwo ⁽²⁴⁾.
- (100) Na podstawie tych przesłanek Komisja podtrzymuje wniosek, że dopłata kogeneracyjna kwalifikuje się jako zasoby państwowe i w konsekwencji obniżoną dopłatę kogeneracyjną również finansuje się z zasobów państwowych. Przedmiotowe obniżki dopłat finansuje się z zasobów państwowych jako wsparcie dla kogeneracji. Wszelkie obniżki dopłaty kogeneracyjnej uregulowano przepisami prawa i poddano je kontroli państwa przeprowadzanej w takim samym zakresie jak kontrola pełnej dopłaty kogeneracyjnej (zob. powyżej). W związku z powyższym należy uznać, że również obniżenie dopłaty kogeneracyjnej finansuje się z zasobów państwowych ⁽²⁵⁾.

6.1.3. Wpływ na wymianę handlową i konkurencję

- (101) Jeżeli chodzi o obniżone dopłaty kogeneracyjne, to mogą one zakłócić konkurencję pomiędzy przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność w tym samym sektorze, ponieważ nie wszystkie przedsiębiorstwa kwalifikują się do ich uzyskania (zależy to od poziomu zużycia energii elektrycznej lub od wielkości kosztów energii elektrycznej w stosunku do obrotu lub też zależy od wielkości kosztów energii elektrycznej w stosunku do wartości dodanej brutto), a także mogą wpłynąć na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi oraz na konkurencję z przedsiębiorstwami w innych państwach członkowskich. W rzeczywistości przedsiębiorstwa korzystające z obniżonych dopłat zwykle prowadzą działalność w określonych sektorach przemysłu wytwórczego, w których koszty energii elektrycznej odpowiadają znacznemu udziałowi w kosztach produkcji (przemysł metalurgiczny, sektor papierniczy i sektor chemiczny, przemysł szklarski, rafinerie, przemysł drzewny, sektor żywności i pasz, zob. motywy 127 decyzji o wszczęciu postępowania, jak również tabela 3 powyżej). Przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorach takich jak sektor chemiczny, sektor papierniczy, sektor produkcji samochodów i sektor części motoryzacyjnych konkurują z przedsiębiorstwami zlokalizowanymi w innych państwach członkowskich.
- (102) Stowarzyszenie BV Glas argumentowało, że nie ma wpływu na konkurencję, lecz nie wyjaśniło dlaczego. Wydaje się, że stowarzyszenie BV Glas implikuje, iż wpływ na konkurencję nie miałby miejsca, ponieważ środek ma na celu zmniejszenie niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej w porównaniu z sytuacją przedsiębiorstw w innych państwach członkowskich. Zważywszy na to, że dopłaty kogeneracyjne występują również w innych państwach

⁽²¹⁾ Wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Essent Network Noord i in., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413.

⁽²²⁾ Wyrok z dnia 10 maja 2016 r., Niemcy przeciwko Komisji, T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281.

⁽²³⁾ Wyrok z dnia 16 maja 2002 r., Francja przeciwko Komisji, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, pkt 37 i wyrok z dnia 10 maja 2016 r., Niemcy przeciwko Komisji, T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281, pkt 83.

⁽²⁴⁾ W tym celu zob. wyrok z dnia 22 marca 1977 r., Steinike & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, pkt 21; wyrok z dnia 17 marca 1993 r. w sprawach połączonych C-72/91 i C-73/91, Sloman Neptun przeciwko Bodo Ziesemer, ECLI:EU:C:1993:97, pkt 19 i wyrok z dnia 10 maja 2016 r., Niemcy przeciwko Komisji, T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281, pkt 81.

⁽²⁵⁾ Zob. również wyrok z dnia 10 maja 2016 r., Niemcy przeciwko Komisji, T-47/15, ECLI:EU:T:2016:281, pkt 112 i wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Austria przeciwko Komisji, T-251/11, ECLI:EU:T:2014:1060, pkt 76.

członkowskich (na przykład we Francji ⁽²⁶⁾), argument ten nie znajduje poparcia w faktach. Ponadto w myśl utrwalonego orzecznictwa fakt, że środek ma na celu harmonizację warunków konkurencji między państwami członkowskimi za pomocą środków jednostronnych nie stoi na przeszkodzie dla zakwalifikowania tego środka jako pomocy państwa ⁽²⁷⁾.

6.1.4. Wniosek dotyczący istnienia pomocy państwa

- (103) Komisja stwierdza zatem, że przewidziane w ustawie KWKG z 2016 r. obniżone dopłaty kogeneracyjne przyznawane konsumentom końcowym należącym do kategorii B i C oraz użytkownikom elektrochłonnym stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 Traktatu.

6.2. Istniejąca pomoc/nowa pomoc i zgodność pomocy z prawem

- (104) Stowarzyszenie BV Glas podkreśliło, że ustawa KWKG z 2016 r. jest bardzo podobna do ustawy KWKG z 2002 r., a zatem stanowi istniejącą pomoc.
- (105) Komisja zauważa jednak, że mimo licznych podobieństw między ustawą KWKG z 2002 r. i ustawą KWKG z 2016 r. nie można uznać, że program pomocy, którego podstawą są obniżone dopłaty kogeneracyjne, w postaci wprowadzonej ustawą KWKG z 2016 r. kwalifikowałby się jako istniejący program pomocy.
- (106) Prawdą jest, że Komisja uznała, iż ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o ochronie wytwarzania energii elektrycznej w procesie kogeneracji (ustawa KWKG z 2000 r.) – będąca jednym z prekursorów ustawy KWKG z 2016 r. – nie stanowi pomocy państwa ⁽²⁸⁾. W swojej decyzji o wszczęciu postępowania (motyw 288) Komisja stwierdziła jednak, że ustawa KWKG z 2000 r. przestała obowiązywać już w 2002 r. i zastąpiono ją ustawą KWKG z 2002 r., którą z kolei zastąpiono ustawą KWKG z 2016 r.
- (107) Środka pomocy nie można zatem postrzegać jako istniejącej pomocy, w szczególności dlatego, że istnieje szereg zasadniczych różnic między ustawą KWKG z 2000 r. a ustawą KWKG z 2016 r., a właściwie już między ustawą KWKG z 2000 r. a ustawą KWKG z 2002 r.
- (108) Pierwszą różnicę stanowi fakt, że obniżone dopłaty kogeneracyjne będące przedmiotem formalnego postępowania wyjaśniającego nie istniały w ustawie KWKG z 2000 r. i Komisja nie zbadała ich w swojej decyzji z dnia 22 maja 2002 r. w sprawie pomocy państwa NN 68/2000 – Niemcy – Ustawa o ochronie wytwarzania energii elektrycznej w procesie kogeneracji z dnia 12 maja 2000 r. ⁽²⁹⁾.
- (109) Ponadto w ustawie KWKG z 2000 r. przewidziano przepisy wprowadzające po prostu obowiązek zakupu, w których jednocześnie podano cenę do zapłaty za przedmiotowy towar. Obciążenie było rozdzielone pomiędzy operatorów sieci. W ustawie nie wprowadzono jednak żadnych dopłat kogeneracyjnych w celu finansowania wsparcia i – jak wspomniano w poprzednim motywie – nie istniały obniżone dopłaty kogeneracyjne dla niektórych kategorii konsumentów końcowych.
- (110) Ustawa KWKG z 2016 r. różni się od ustawy KWKG z 2000 r. pod następującymi względami: po pierwsze obowiązek zakupu zastąpiono obowiązkiem wypłaty premii za energię elektryczną, której w większości przypadków nie nabywa operator sieci. Po drugie w ustawie KWKG z 2016 r. przewidziano również wsparcie dla energii elektrycznej wytwarzanej na potrzeby własne, tj. pomoc dla wytwórców energii elektrycznej, której nawet nie wprowadza się do sieci obsługiwanych przez operatorów sieci. Po trzecie w ustawie KWKG z 2016 r. przewidziano również wsparcie dla magazynowania ciepła i lokalnych sieci ciepłowniczych, tj. infrastruktury niezwiązanej z siecią elektroenergetyczną. Po czwarte na mocy ustawy zagwarantowano operatorom sieci pełną rekompensatę poniesionych dodatkowych kosztów, wypłacaną przy pomocy wprowadzonych ustawą dopłat kogeneracyjnych, a operatorzy sieci przesyłowych centralizują przepływy finansowe powiązane z płatnościami premii i dopłatą kogeneracyjną. Dopłata kogeneracyjna jest dopłatą jednolitą, naliczaną za kWh we wszystkich sieciach. Po piąte w ustawie wprowadzono maksymalny budżet, który również ogranicza możliwość podniesienia dopłaty kogeneracyjnej. Oraz po szóste w ustawie KWKG z 2016 r. wprowadzono pułap dopłaty kogeneracyjnej dla konsumentów końcowych należących do kategorii B i C. Ponadto wsparcie dla elektrociepłowni, lokalnych sieci ciepłowniczych itd. jest dostępne jedynie po uzyskaniu zezwolenia od BAFA. Takie potwierdzenie kwalifikowalności do uzyskania wsparcia nie istniało w ustawie KWKG z 2000 r.

⁽²⁶⁾ Decyzja Komisji z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.36511 (2014/C) (ex 2013/NN) – Francja – Instrument pomocy na rzecz energii ze źródeł odnawialnych i pułapy CSPE – Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 348 z 3.10.2014, s. 78).

⁽²⁷⁾ Wyrok z dnia 1 lutego 2017 r., Portovesme przeciwko Komisji, C-606/14 P, ECLI:EU:C:2017:75, pkt 91.

⁽²⁸⁾ Decyzja Komisji z dnia 22 maja 2002 r. w sprawie pomocy państwa NN 68/2000 – Niemcy – Ustawa o ochronie wytwarzania energii elektrycznej w procesie kogeneracji z dnia 12 maja 2000 r. (Dz.U. C 164 z 10.7.2002, s. 5).

⁽²⁹⁾ Tamże.

- (111) Już w ustawie KWKG z 2002 r. pojawiły się liczne istotne zmiany w stosunku do ustawy KWKG z 2000 r.: obowiązek wypłaty premii doliczanej do ceny rynkowej (zamiast zwykłego obowiązku zakupu energii elektrycznej po danej cenie), przewidziana w ustawie gwarancja kompensacji operatorom sieci poniesionych dodatkowych kosztów wynikających z obowiązku wypłaty premii, stworzenie jednolitej dopłaty kogeneracyjnej, centralna rola operatorów sieci przesyłowej w centralizowaniu przepływów finansowych powiązanych z wypłatami wsparcia i dopłatą kogeneracyjną, wprowadzenie górnych pułapów dopłaty kogeneracyjnej dla konsumentów końcowych należących do dwóch kategorii (kategorii B i kategorii C). W 2002 r. wprowadzono również obowiązek uzyskania zezwolenia od BAFA w celu uzyskania dostępu do wsparcia. W 2009 r. zmieniono ustawę KWKG z 2002 r., aby zapewnić wsparcie również w przypadku zużycia energii na własny użytek i dla lokalnych sieci ciepłowniczych. W 2012 r. zmieniono ustawę KWKG z 2002 r., aby uwzględnić w niej również wsparcie na rzecz instalacji magazynowych służących do przechowywania energii cieplnej i chłodniczej, jak również na rzecz lokalnych sieci chłodniczych. Ograniczenia budżetu wprowadzono ustawą KWKG z 2016 r.
- (112) Na podstawie powyższych przesłanek Komisja uznaje zatem, że ustawa KWKG z 2016 r. posiada szereg cech wspólnych z ustawą KWKG z 2002 r., lecz nie można jej zaklasyfikować jako istniejącego środka pomocy, zważywszy na to, że decyzja w sprawie NN 68/2000 ⁽³⁰⁾ nie dotyczyła ustawy KWKG z 2002 r., a ustawy KWKG z 2000 r., i zważywszy na to, że w ustawie KWKG z 2016 r. pojawiły się liczne istotne zmiany w stosunku do ustawy KWKG z 2000 r.
- (113) Podobieństwa pomiędzy ustawą KWKG z 2002 r. a ustawą KWKG z 2016 r. (obowiązek wypłaty premii doliczanej do ceny rynkowej, przewidziana w ustawie gwarancja kompensacji operatorom sieci poniesionych dodatkowych kosztów wynikających z obowiązku wypłaty premii, wprowadzenie jednolitej dopłaty kogeneracyjnej i wprowadzenie obniżonej dopłaty kogeneracyjnej dla określonych konsumentów końcowych, centralna rola operatorów sieci przesyłowych w centralizowaniu przepływów finansowych powiązanych z wypłatami wsparcia i dopłatą kogeneracyjną, konieczność uzyskania zezwolenia od BAFA w celu uzyskania dostępu do wsparcia) oraz różnice w stosunku do ustawy KWKG z 2000 r. istotnie prowadzą do wniosku, że już obniżone dopłaty kogeneracyjne przyznawane na podstawie ustawy KWKG z 2002 r. kwalifikowały się jako pomoc państwa. Komisja przyznaje, że zgodnie z art. 1 lit. a) ppkt (iv) w związku z art. 17 rozporządzenia (UE) 2015/1589 jako istniejąca pomoc kwalifikują się jedynie obniżone dopłaty kogeneracyjne przyznane 10 lat przed dniem 24 października 2016 r.
- (114) Ponadto Niemcy przedłożyły plan dostosowania, którego wdrażanie rozpoczęto w 2011 r., tym samym jednoznacznie uznając, że od 2011 r. obniżone dopłaty kogeneracyjne nie pociągały za sobą pomocy państwa nowej w stosunku do ustawy KWKG z 2002 r.

6.3. Zgodność z rynkiem wewnętrznym

- (115) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdziła, że pomoc państwa na rzecz wysokosprawnych elektrociepłowni, na rzecz instalacji magazynowych i na rzecz efektywnych energetycznie lokalnych sieci ciepłowniczych i chłodniczych przyznawana na podstawie ustawy KWKG z 2016 r. jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.
- (116) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła jednak wątpliwości co do tego, czy obniżone dopłaty kogeneracyjne dla konsumentów końcowych należących do kategorii B i C można uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- (117) Poniższa ocena zgodności obejmuje jedynie obniżone dopłaty przyznane konsumentom końcowym należącym do kategorii B i C począwszy od 2007 r. i użytkownikom elektrochłonnym opisanym w motywie 20 powyżej. W decyzji tej nie uwzględniono obniżek przyznawanych przedsiębiorstwom kolejowym na wypłaty dopłaty kogeneracyjnej. Obniżki te zatwierdzono decyzją SA.43666 ⁽³¹⁾.
- (118) Ograniczenie dopłaty pułapem zwalnia konsumentów końcowych należących do kategorii B i C oraz użytkowników elektrochłonnnych z części dopłaty kogeneracyjnej, którą w zwykłych warunkach musieliby ponieść w ramach bieżącej działalności jako część kosztów energii elektrycznej; prowadzi ono zatem do obniżenia kosztów operacyjnych ponoszonych przez zainteresowane przedsiębiorstwa.
- (119) W art. 107 ust. 1 Traktatu przewidziano ogólną zasadę zakazu udzielania pomocy państwa w Unii. W art. 107 ust. 2 i 3 Traktatu wprowadzono wyjątki od tej zasady.
- (120) Jak stwierdziła Komisja w swojej decyzji o wszczęciu postępowania, obniżone dopłaty nie są objęte zakresem wytycznych dotyczących środowiska i energii. Przede wszystkim dopłata kogeneracyjna nie kwalifikuje się jako podatek na ochronę środowiska w rozumieniu sekcji 3.7.1 wytycznych dotyczących środowiska i energii. W rzeczywistości dopłatę kogeneracyjną pobiera się w konkretnym celu, mianowicie na potrzeby finansowania wsparcia dla elektrociepłowni. Inaczej niż w przypadku podatków na ochronę środowiska dopłata kogeneracyjna nie wywiera wpływu na zachowanie (zob. pkt 167 i 181 wytycznych dotyczących środowiska i energii). Nie ma

⁽³⁰⁾ Tamże.

⁽³¹⁾ Decyzja Komisji z dnia 22 sierpnia 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.43666 (2015/N) – Niemcy – Obniżone dopłaty kogeneracyjne dla kolei (Dz.U. C 406 z 4.11.2016, s. 1).

ona na celu zmiany zachowań samych płatników dopłaty kogeneracyjnej. W związku z powyższym można wykluczyć przeprowadzanie oceny tych obniżonych dopłat na podstawie przepisów sekcji 3.7.1. Dopłata kogeneracyjna posiada wiele cech wspólnych z dopłatami na energię ze źródeł odnawialnych, które są przeznaczane na finansowanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, ponieważ w pośredni sposób przyczynia się do osiągnięcia celu środowiskowego, jakim jest zmniejszenie emisji CO₂ przy produkcji energii elektrycznej poprzez finansowanie wsparcia dla kogeneracji. Przepisy sekcji 3.7.2 wytycznych dotyczących środowiska i energii mają jednak zastosowanie tylko do dopłat przeznaczonych na finansowanie wsparcia dla energii ze źródeł odnawialnych, nie dotyczą zatem finansowania środków na rzecz efektywności energetycznej takich jak kogeneracja o wysokiej efektywności energetycznej. Żadne inne wytyczne Komisji nie mogą mieć zastosowania do zgłoszonego środka.

- (121) Komisja może jednak uznać środek pomocy za zgodny z rynkiem wewnętrznym bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu, jeśli jest on konieczny i proporcjonalny, a pozytywne skutki dla wspólnego interesu przewyższają negatywny wpływ na konkurencję i wymianę handlową. Powyższe warunki można uznać za spełnione, jeżeli na następujące pytania można odpowiedzieć w sposób twierdzący:
- a) Czy środek pomocy ukierunkowany jest na jasno określony cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania ⁽³²⁾?
 - b) Czy jest on ukierunkowany na sytuację, w której pomoc może przynieść istotną poprawę, a której rynek nie może osiągnąć samodzielnie (na przykład dlatego, że jest ukierunkowany na niedoskonałość rynku)?
 - c) Czy środek pomocy został odpowiednio opracowany w sposób zapewniający osiągnięcie celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania (konieczność pomocy) ⁽³³⁾? W szczególności:
 - Czy środek pomocy stanowi stosowny i konieczny instrument, tj. czy istnieją inne, lepsze instrumenty służące temu celowi?
 - Czy występuje efekt zachęty, tj. czy pomoc powoduje zmianę zachowań przedsiębiorstw?
 - Czy środek pomocy jest proporcjonalny, tj. czy tę samą zmianę zachowań można uzyskać przy niższym poziomie pomocy?
 - d) Czy zakłócenia konkurencji i wpływ na wymianę handlową zostały ograniczone na tyle, aby ogólny bilans był dodatni?

6.3.1. Cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania

- (122) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła, że dopłatę kogeneracyjną przeznacza się na finansowanie wsparcia na rzecz wysokosprawnej kogeneracji i tym samym dopłata ta pośrednio przyczynia się do osiągnięcia celów leżących u podstaw tych środków wsparcia, tj. zmniejszenia wpływu środowiskowego produkcji energii elektrycznej poprzez zwiększenie efektywności energetycznej produkcji energii i zmniejszenie emisji CO₂ w sektorze energii elektrycznej, co Komisja uznała za odpowiadające koncepcji celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania.
- (123) Ponadto Komisja zauważyła, że obniżone dopłaty kogeneracyjne przeznaczone na finansowanie wsparcia dla produkcji ciepła i energii elektrycznej w układzie kogeneracji mogą również pośrednio przyczynić się do osiągnięcia celu środków wsparcia finansowanych z dopłat (tj. zwiększenia efektywności energetycznej produkcji energii i zmniejszenia emisji CO₂ powiązanych ze zużyciem energii elektrycznej), ponieważ mogą doprowadzić do zapewnienia odpowiedniej bazy finansowania środków wsparcia w podobny sposób do tego, w jaki ulgi w finansowaniu wsparcia na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych prowadzą do zapewnienia odpowiedniej bazy finansowania wsparcia na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (zob. sekcja 3.7.2 wytycznych dotyczących środowiska i energii, w szczególności pkt 182 wytycznych dotyczących środowiska i energii). W związku z powyższym jeżeli obniżone dopłaty są niezbędne do zapewnienia finansowania tych środków wsparcia, to przyczyniają się również pośrednio do osiągnięcia celów leżących u podstaw tych środków wsparcia zbadanych w sekcjach 3.3.1–3.3.5 decyzji o wszczęciu postępowania.
- (124) Ponadto Komisja zauważyła, że w przeciwieństwie do energii ze źródeł odnawialnych Unia nie ustanowiła dla każdego z państw członkowskich obowiązkowych celów w zakresie produkcji energii elektrycznej w wysokosprawnych elektrociepłowniach. Potrzeby w zakresie finansowania przeznaczanego na wsparcie elektrociepłowni są zatem zasadniczo niższe niż potrzeby w zakresie finansowania przeznaczanego na wsparcie energii ze źródeł odnawialnych, co sprawia, że finansowanie środków wsparcia z opłat za zużycie energii elektrycznej nie jest już tak konieczne. W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE ⁽³⁴⁾ ustanowiono jednak główny cel

⁽³²⁾ Wyrok z dnia 14 stycznia 2009 r., Kronoply przeciwko Komisji, T-162/06, ECLI:EU:T:2009:2, w szczególności pkt 65, 66, 74 i 75.

⁽³³⁾ Wyrok z dnia 7 czerwca 2001 r., Agrana Zucker und Stärke przeciwko Komisji, T-187/99, ECLI:EU:T:2001:149, pkt 74; wyrok z dnia 14 maja 2002 r., Graphischer Maschinenbau przeciwko Komisji, T-126/99, ECLI:EU:T:2002:116, pkt 41–43; wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast, C-390/06, ECLI:EU:C:2008:224, pkt 68–69.

⁽³⁴⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 1).

zakładający zwiększenie efektywności energetycznej o 20 % oraz przewidziano orientacyjne krajowe cele w zakresie efektywności, do osiągnięcia których mogą w znacznym stopniu przyczynić się wysokosprawne elektrociepłownie, efektywne energetycznie lokalne sieci ciepłownicze oraz systemy magazynowania. Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane do przeprowadzenia oceny swojego potencjału w zakresie realizacji środków na rzecz efektywności energetycznej, w tym elektrociepłowni, systemów ciepłowniczych i instalacji magazynowych, a także do wykorzystania stwierdzonego potencjału. W konsekwencji potrzeby w zakresie finansowania przeznaczanego na środki wsparcia dla efektywności energetycznej potencjalnie również mogłyby stać się znaczące, tym samym zwiększając potrzebę, by państwa członkowskie były zdolne do finansowania środków z opłat za zużycie energii. Ponadto wyznaczenie celu zakładającego poprawę efektywności energetycznej o 27 % do 2030 r., który zatwierdziła Rada Europejska w dniu 23 października 2014 r. ⁽³⁵⁾, sprawi, że Unia i państwa członkowskie wciąż będą dążyć do dalszego zmniejszenia emisji CO₂ i do dalszych oszczędności energii.

- (125) Aby nie dopuścić do tego, by konsumenci końcowi energii elektrycznej, na których szczególnie wpływ wywierają koszty finansowania wsparcia wysokosprawnej kogeneracji (i związane z nim wsparcia efektywnych energetycznie lokalnych sieci ciepłowniczych i instalacji magazynowania ciepła przyłączonych do elektrociepłowni), mogli znaleźć się w znacznie gorszym położeniu pod względem konkurencji, Niemcy mogą zostać zmuszone do przyznawania częściowo obniżonych dopłat, w szczególności odkład dopłatę kogeneracyjną dodaje się do dopłaty EEG w celu finansowania zestawu środków wsparcia w sektorze energii elektrycznej mających na celu zmniejszenie emisji CO₂ i przeciwdziałanie zmianie klimatu. Istotnie upadłość lub delokalizacja zbyt dużej liczby przedsiębiorstw, na które dopłaty EEG i dopłaty kogeneracyjne wywierają szczególnie wpływ, może doprowadzić do naruszenia podstawy finansowania: zamiast płacić obniżoną dopłatę przedmiotowe przedsiębiorstwa nie wnosząby żadnego wkładu w finansowanie, co wiązałoby się z jeszcze większym wysiłkiem finansowym ze strony innych konsumentów końcowych w celu sfinansowania wsparcia dla kogeneracji, ponownie ograniczając dopuszczalność dopłat, a więc wsparcia kogeneracji jako takiej.
- (126) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła, że chociaż celem wprowadzenia dopłat kogeneracyjnych nie było tworzenie zachęt do ograniczania zużycia energii, a jedynie finansowanie środków na rzecz efektywności energetycznej, nie należy dopuścić do tego, aby wysokość obniżonych dopłat skłoniła przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności w sposób mniej efektywny energetycznie, ponieważ pozostawałoby to w sprzeczności z celem wspieranych środków na rzecz efektywności energetycznej.
- (127) W odniesieniu do ryzyka zmniejszenia zachęty do prowadzenia działalności w sposób efektywny energetycznie władze niemieckie twierdziły, że obniżone dopłaty nie prowadzą do wyeliminowania zachęt dla użytkowników elektrochłonnych do prowadzenia działalności w sposób efektywny energetycznie, zważywszy na to, że dopłata kogeneracyjna stanowi jedynie niewielką część kosztów energii elektrycznej. Już sama cena energii elektrycznej, ze względu na wysoki udział kosztów energii w całkowitych kosztach produkcji, stanowi zachętę do zwiększenia efektywności energetycznej (zob. motyw 62 i nast. powyżej). Ponadto stowarzyszenie BV Glas stwierdziło, że użytkowników elektrochłonnych stale zachęca się do zwiększania efektywności energetycznej, zważywszy na wysoki udział środków przeznaczonych na energię w całkowitych kosztach produkcji (często wynoszącą 20–50 %).
- (128) Komisja zgadza się, że w przypadku przedsiębiorstw elektrochłonnych charakteryzujących się ekspozycją z tytułu transakcji międzynarodowych sama tylko cena energii elektrycznej może stanowić zachętę do zwiększenia efektywności energetycznej, zważywszy, że środki przeznaczane przez przedsiębiorstwa energochłonne na energię elektryczną stanowią znaczną część kosztów produkcji. Przedmiotowa zachęta odegra bardziej istotną rolę w przypadku przedsiębiorstw, które prowadzą międzynarodową wymianę handlową na określonym poziomie, ponieważ presja konkurencyjna skłoni przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności w sposób efektywny. Biorąc pod uwagę, że również te przedsiębiorstwa będą zmuszone płacić co najmniej 15 % dopłaty kogeneracyjnej, ten minimalny wkład faktycznie przyczyni się do zwiększenia zachęt dla przedsiębiorstw elektrochłonnych działających w warunkach międzynarodowej konkurencji do inwestowania w środki na rzecz efektywności energetycznej. Nie przedstawiono jednak żadnych dowodów, aby wykazać, że obniżone dopłaty nie wyeliminują zachęt dla przedsiębiorstw, które nie są elektrochłonne. Począwszy od dnia 1 stycznia 2017 r. władze niemieckie ograniczyły jednak przyznawanie obniżonych dopłat użytkownikom elektrochłonnym działającym w warunkach międzynarodowej konkurencji na określonym poziomie, a znaczną część beneficjentów z 2016 r. można by uznać za użytkowników energochłonnych. Ponadto uzależniły one przyznawanie obniżonych dopłat od uczestnictwa w systemie zarządzania energią lub środowiskiem. Co więcej, władze niemieckie utrzymały wkład własny w wysokości 15 % dopłaty kogeneracyjnej; kwestia ta zostanie dogłębniej przeanalizowana poniżej. Komisja uznaje zatem, że obniżone dopłaty w zmienionej postaci nie doprowadzą do usunięcia zachęt do zwiększania efektywności energetycznej dla użytkowników elektrochłonnych. W odniesieniu do okresu 2011–2018 oraz użytkowników nieelektrochłonnych władze niemieckie przedłożyły plan dostosowania, który doprowadzi do zwiększenia zachęt dla użytkowników nieelektrochłonnych do podniesienia efektywności energetycznej.
- (129) Na podstawie tych przesłanek Komisja uznaje, że obniżone dopłaty kogeneracyjne przyczyniają się do osiągnięcia wspólnego celu.

⁽³⁵⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 23–24 października 2014 r.

6.3.2. Potrzeba interwencji państwa, adekwatność pomocy i efekt zachęty

- (130) Na podstawie sekcji 3.3.1.2, 3.3.2.2, 3.3.4.2 i 3.3.5.2 swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że sam rynek nie zapewni promowania wysokosprawnych elektrociepłowni, efektywnych energetycznie lokalnych sieci ciepłowniczych i chłodniczych oraz urządzeń do magazynowania ciepła i chłodu oraz że do zachęcenia do inwestycji w te instalacje i urządzenia lub do korzystania z nich konieczne są środki pomocy (i ich finansowanie).
- (131) Wszystkie środki pomocy przeanalizowane w ramach sekcji 3.3.1–3.3.5 decyzji o wszczęciu postępowania są ukierunkowane na zwiększanie efektywności energetycznej produkcji energii i na redukcję śladu węglowego produkcji energii elektrycznej, a zatem jej zużycia. Ich celem jest przeciwdziałanie zmianie klimatycznej.
- (132) Chociaż dopłata kogeneracyjna nie jest jedynym możliwym środkiem finansowania, środki pomocy na rzecz produkcji wysokosprawnej energii elektrycznej pochodzącej z kogeneracji, efektywnych energetycznie lokalnych sieci ciepłowniczych oraz instalacji magazynowania ciepła należy finansować na podstawie dopłaty za energię elektryczną zużytą przez konsumentów końcowych przyłączonych do sieci oraz odłączonych od tej sieci z uwagi na ścisłe powiązanie pomiędzy środkami objętymi wsparciem a energią elektryczną uwalnianą z sieci. Ponadto taka dopłata jest stosunkowo stabilnym źródłem finansowania i nie narusza dyscypliny budżetowej. Dlatego też taki system finansowania często stosuje się do finansowania wsparcia na rzecz produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Jak już wspomniano w motywie 125 powyżej, potrzeby w zakresie finansowania przeznaczonego na środki wsparcia dla efektywności energetycznej mogłyby stać się znaczące, tym samym zwiększając potrzebę, by państwa członkowskie były zdolne do finansowania środków z dopłat związanych z energią elektryczną.
- (133) Komisja stwierdza zatem, że obniżoną dopłatę kogeneracyjną można uznać za konieczną do osiągnięcia celów związanych z efektywnością energetyczną i ochroną środowiska realizowanych za pośrednictwem środków przeanalizowanych w ramach sekcji 3.3.1–3.3.5 decyzji o wszczęciu postępowania, jeżeli w przypadku niezastosowania obniżonych dopłat kogeneracyjnych zagrożone byłoby finansowanie tych środków i osiągnięcie celów realizowanych w ramach tych środków.
- (134) Sytuacja taka mogłaby mieć miejsce w przypadku, gdyby płatność pełnej dopłaty kogeneracyjnej skutkowałą delokalizacją lub upadłością zbyt wielu przedsiębiorstw lub sektorów. To z kolei w znaczny sposób zmniejszyłoby dopuszczalność dopłaty kogeneracyjnej, jak również doprowadziłoby do spadku liczby płatników dopłaty i powstania ryzyka zagrożenia dla środków pomocy jako takich.
- (135) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania (motyw 274) Komisja wskazała, że kryteria opracowane na podstawie pkt 185, 186 i 187 wytycznych dotyczących środowiska i energii mogłyby służyć jako wytyczne do identyfikacji sektorów zagrożonych delokalizacją lub upadłością w przypadku pobierania zbyt wysokich dopłat energetycznych ukierunkowanych na finansowanie wsparcia dla kogeneracji. Wydaje się to słuszne w szczególności ze względu na to, że z jednej strony środki finansowane z dopłat kogeneracyjnych służą do osiągnięcia tego samego celu środowiskowego co środki finansowane z dopłat na energię ze źródeł odnawialnych wchodzących w zakres sekcji 3.7.2 wytycznych dotyczących środowiska i energii (przeciwdziałanie zmianie klimatu poprzez ograniczenie emisji CO₂ powstających przy produkcji energii elektrycznej) oraz z drugiej strony ze względu na to, że w Niemczech dopłata kogeneracyjna sumuje się z dopłatami dla energii ze źródeł odnawialnych (dopłata EEG w Niemczech) oraz jest zorganizowana w podobny sposób. Biorąc pod uwagę, że dopłatę kogeneracyjną nakłada się w wysokości proporcjonalnej do ilości energii elektrycznej pobranej z sieci, będzie ona miała wpływ przede wszystkim na przedsiębiorstwa, w których koszty energii elektrycznej odpowiadają istotnej części wartości dodanej brutto oraz które nie mogą z łatwością przerzucić kosztów na konsumentów końcowych, nie tracąc jednocześnie istotnych udziałów w rynku, biorąc pod uwagę intensywność międzynarodowej wymiany handlowej w sektorze, w którym prowadzą działalność. Są to przedsiębiorstwa, w celu identyfikacji których opracowano kryteria na podstawie pkt 185, 186 i 187 wytycznych dotyczących środowiska i energii.
- (136) W trakcie wstępnego postępowania wyjaśniającego władze niemieckie wyjaśniły, że wprowadzenie obniżonych dopłat kogeneracyjnych było konieczne do zapewnienia konkurencyjności określonych przedsiębiorstw (użytkowników energii) oraz że ostatecznie ich wprowadzenie byłoby niezbędne do zabezpieczenia finansowania środków wsparcia. Władze niemieckie nie przedstawiły jednak informacji, które byłyby wystarczające do wykazania, że wprowadzenie obniżonych dopłat kogeneracyjnych było konieczne w odniesieniu do wszystkich rodzajów przedsiębiorstw lub sektorów należących do kategorii C i B konsumentów końcowych w celu zabezpieczenia finansowania środków pomocy ustanowionych w zgłoszonej ustawie KWKG z 2016 r. Przedstawiły one jedynie informacje dotyczące użytkowników elektrochłonnych działających w warunkach międzynarodowej konkurencji i kwalifikujących się do uiszczania obniżonych dopłat dla energii ze źródeł odnawialnych, przyznając jednak, że nie wszyscy konsumenci końcowi należą do kategorii B i C byli takimi przedsiębiorstwami.
- (137) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła, że zaakceptowała, iż uiszczanie pełnej dopłaty EEG najprawdopodobniej wywrze znaczny wpływ na niektóre sektory charakteryzujące się wysoką intensywnością zużycia energii elektrycznej i dużą ekspozycją z tytułu transakcji międzynarodowych oraz że to zagrożenie

dla ich konkurencyjności i rentowności jest wystarczająco duże, aby zagrozić wsparciu na rzecz energii ze źródeł odnawialnych ⁽³⁶⁾. Zakładając, że beneficjentami byłyby przedsiębiorstwa kwalifikujące się do objęcia wsparciem w ramach EEG, w przypadku znacznej liczby tych przedsiębiorstw pełna dopłata kogeneracyjna wyniosłaby od 1 % do 9 % ich wartości dodanej brutto. Stanowiłoby to faktycznie poważne obciążenie, w szczególności dlatego, że zostałyby ono dodane do obciążenia istniejącego już na skutek dopłaty EEG – dopłaty, z której finansowane są środki służące osiągnięciu tego samego celu środowiskowego co środki finansowane z dopłaty kogeneracyjnej.

- (138) W toku formalnego postępowania wyjaśniającego władze niemieckie nie przedstawiły żadnych dodatkowych informacji umożliwiających Komisji sprawdzenie, jaka część beneficjentów faktycznie byłaby przedsiębiorstwami kwalifikującymi się do uiszczania obniżonych dopłat EEG lub do uiszczania obniżonych dopłat na podstawie sekcji 3.7.2 wytycznych dotyczących środowiska i energii; nie przedstawiły one również informacji, które wykazałyby konieczność stosowania obniżonych dopłat również w przypadku przedsiębiorstw, które ani nie są elektrochłonne, ani nie działają w warunkach międzynarodowej konkurencji. Ponadto, choć zdaniem stowarzyszenia BV Glas wszystkie obniżki dopłat są konieczne, nie przedstawiło ono informacji, które wskazywałyby na to, że konieczne byłoby również obniżenie dopłat w przypadku użytkowników nieelektrochłonnych. W rzeczywistości informacje przedstawione przez stowarzyszenie BV Glas dotyczą tylko użytkowników elektrochłonnych. Od dnia 1 stycznia 2017 r. obniżone dopłaty będą uiszczać jednak wyłącznie użytkownicy elektrochłonni, którzy kwalifikują się do uiszczania obniżonej dopłaty na energię ze źródeł odnawialnych (tj. użytkownicy elektrochłonni zagrożeni koniecznością przeniesienia produkcji lub upadłością). Użytkownicy nieelektrochłonni należący do kategorii B i C nie będą już kwalifikowali się do uiszczania obniżonych dopłat. Władze niemieckie przedstawiły plan dostosowania dotyczący użytkowników nieelektrochłonnych, w ramach którego do 2019 r. obniżki dopłat zostaną całkowicie wycofane; na podstawie planu dostosowania przedstawionego Komisji dostosowano również wysokość obniżonych dopłat przyznawanych użytkownikom nieelektrochłonnym począwszy od 2011 r. (zob. również sekcja 6.4 poniżej dotycząca planu dostosowania).
- (139) Na podstawie tych przesłanek, w szczególności zmian i przedstawionego przez władze niemieckie planu dostosowania zapewniającego ograniczenie stosowania obniżonych dopłat do użytkowników elektrochłonnych charakteryzujących się ekspozycją z tytułu transakcji międzynarodowych, Komisja stwierdza, że obniżone dopłaty są stosowne i konieczne do zapewnienia stabilności finansowania wsparcia dla kogeneracji i mają efekt zachęty.

6.3.3. Proporcjonalność

- (140) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła, że obniżone dopłaty nie mogą odpowiadać pełnemu zwolnieniu lub być na tyle znaczące, aby zagrozić osiągnięciu celu realizowanego w ramach środka wsparcia, ponieważ skutkują zbyt dużym obciążeniem dla pozostałych konsumentów końcowych (motyw 269 decyzji o wszczęciu postępowania). Ponadto zbyt duże obniżenia dopłat prowadzą do pogłębienia się zakłócenia konkurencji, do którego doszło na skutek ich stosowania. Dlatego też na podstawie wytycznych dotyczących środowiska i energii, w zakresie, w jakim dotyczy to ulg w finansowaniu wsparcia na rzecz energii ze źródeł odnawialnych, przedsiębiorstwa kwalifikujące się do uiszczania obniżonych dopłat powinny zapłacić wkład odpowiadający co do zasady 15 % zwykłej opłaty (zob. pkt 188 wytycznych dotyczących środowiska i energii), przy czym dodatkowe obniżki są możliwe, jeżeli opłata przewyższa określoną część wartości dodanej brutto przedsiębiorstwa (pkt 189 wytycznych dotyczących środowiska i energii).
- (141) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania (motyw 282) Komisja wskazała, że będzie stosować pkt 188 i 189 wytycznych dotyczących środowiska i energii jako wytyczne służące do oceny proporcjonalności obniżonych dopłat. Wydaje się to słuszne w szczególności ze względu na to, że z jednej strony środki finansowane z dopłaty kogeneracyjnej służą do osiągnięcia tego samego celu środowiskowego co środki finansowane z dopłat na energię ze źródeł odnawialnych wchodzących w zakres sekcji 3.7.2 wytycznych dotyczących środowiska i energii (przeciwdziałanie zmianie klimatu poprzez zmniejszanie emisji CO₂ powstających przy produkcji energii elektrycznej) oraz z drugiej strony ze względu na to, że obniżone dopłaty są ukierunkowane na zapewnienie stabilności finansowania tych środków wsparcia poprzez ograniczenie obciążenia dla przedsiębiorstw lub podmiotów, na które dopłaty energetyczne wywierają szczególnie wpływ, lecz wciąż wymagając od nich uiszczenia wystarczającego wkładu własnego.
- (142) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania (motyw 283) Komisja zauważyła, że władze niemieckie nie wykazały w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego, że pułapy wynoszące 0,04 i 0,03 eurocenta/kWh ograniczono do niezbędnego minimum. Władze niemieckie nie dowiodły, że mniejsze obniżki dopłat byłyby nie do zaakceptowania. Kładły one nacisk na efekt połączenia z dopłatą EEG, lecz nie przedstawiły rzeczowych informacji na temat beneficjentów obniżonych dopłat, w których porównano by stosunek obniżonej dopłaty kogeneracyjnej do wartości dodanej brutto ze stosunkiem nieco wyższych dopłat kogeneracyjnych (wynoszących na przykład 15 %) a wartością dodaną brutto lub ze stosunkiem obniżonej dopłaty kogeneracyjnej w połączeniu z obniżoną dopłatą EEG do wartości dodanej brutto.

⁽³⁶⁾ Zob. decyzja Komisji z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.38632 (2014/N) – Niemcy – Ustawa EEG z 2014 r. (Dz.U. C 325 z 2.10.2015, s. 4).

- (143) Władze niemieckie nie przedstawiły żadnych dodatkowych informacji w toku formalnego postępowania wyjaśniającego. Stowarzyszenie BV Glas twierdziło, że obniżone dopłaty ograniczono do niezbędnego minimum, nie tłumacząc jednak dlaczego obniżone dopłaty miałyby zostać ograniczone do minimum.
- (144) Niemcy zmieniły jednak ustawę KWKG z 2016 r., a w konsekwencji od dnia 1 stycznia 2017 r. stosowanie obniżonych dopłat ograniczono do użytkowników elektrochłonnych, którzy kwalifikują się do uiszczania obniżonych dopłat na energię ze źródeł odnawialnych, a dopłata wynosić będzie co najmniej 15 % dopłaty (zob. motyw 21 powyżej). Użytkownicy nieelektrochłonni nie będą się już kwalifikować do uiszczania obniżonych dopłat. Ponadto władze niemieckie przedstawiły plan dostosowania dotyczący konsumentów końcowych należących uprzednio do kategorii B i C, zgodnie z którym do 2019 r. całkowicie wycofane zostaną obniżki dla konsumentów końcowych należących do kategorii B i C niekwalifikujących się jako użytkownicy elektrochłonni oraz w ramach którego obniżki przyznawane w przeszłości użytkownikom nieelektrochłonnym były dostosowywane począwszy od 2011 r. Ponadto władze niemieckie opracowały plan dostosowania dla konsumentów końcowych należących uprzednio do kategorii B i C, którzy począwszy od 2011 r. kwalifikują się jako użytkownicy elektrochłonni.
- (145) Na podstawie powyższych przesłanek, w szczególności obowiązujących od dnia 1 stycznia 2017 r. zmian dotyczących poziomu obniżania dopłat i planu dostosowania opracowanego przez władze niemieckie, Komisja stwierdza, że obniżone dopłaty kogeneracyjne są proporcjonalne do realizowanego celu.

6.3.4. Zakłócenie konkurencji

- (146) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła, że na etapie wstępnego postępowania wyjaśniającego nie otrzymała dostatecznie dużo informacji, aby mogła przeprowadzić ogólny bilans potencjalnych zakłóceń konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi. Ponadto ze względu na to, że nie wykazano jeszcze konieczności, adekwatności, efektu zachęty i proporcjonalności środka pomocy, Komisja miała wątpliwości co do tego, że środek pomocy zapewnia ograniczenie zakłóceń konkurencji wynikających ze zwolnienia niektórych przedsiębiorstw z części ich kosztów operacyjnych, a ogólny skutek środka będzie pozytywny.
- (147) W swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania (motyw 287) władze niemieckie podkreśliły, że zakłócenia są ograniczone ze względu na pozytywny wpływ środków finansowanych z dopłaty kogeneracyjnej oraz ze względu na to, że w związku ze zmianami przyjętymi w dniu 22 grudnia 2016 r. obniżone dopłaty zostaną ograniczone do niezbędnego minimum w celu zapewnienia stabilności dopłaty kogeneracyjnej.
- (148) Jeżeli chodzi o pozytywne skutki, w swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła, że środki finansowane z dopłaty kogeneracyjnej mają na celu istotne zmniejszenie emisji CO₂ oraz są istotne również z punktu widzenia lepszej integracji energii elektrycznej pochodzącej z kogeneracji na rynku energii elektrycznej. Wspomniane pozytywne skutki podsumowano w motywach 9 i 10 powyżej.
- (149) Ponadto Komisja zauważyła, że w dyrektywie 2012/27/UE określono główny cel zakładający zwiększenie efektywności energetycznej o 20 % i zobowiązano państwa członkowskie do przeprowadzenia oceny swojego potencjału w zakresie realizacji środków na rzecz efektywności energetycznej, w tym elektrociepłowni, lokalnych systemów ciepłowniczych i instalacji magazynowych, a także do wykorzystania stwierdzonego potencjału. Ponadto wyznaczenie celu zakładającego poprawę efektywności energetycznej o 27 % do 2030 r., który zatwierdziła Rada Europejska w dniu 23 października 2014 r. ⁽³⁷⁾, sprawi, że Unia i państwa członkowskie wciąż będą dążyć do dalszego zmniejszenia emisji CO₂ i do dalszych oszczędności energii. W związku z tym istnieją potrzeby w zakresie finansowania przeznaczanego na środki wsparcia na rzecz efektywności energetycznej, a ponadto potencjalnie mogą one stać się jeszcze większe w przyszłości, zważywszy na to, że nie osiągnięto jeszcze celu zakładającego poprawę o 20 %, a wynik ten następnie należy jeszcze poprawić, aby osiągnąć cel wyznaczony na 2030 r. Zapewnienie dostępności i stabilności środków finansowych dla elektrociepłowni, lokalnych systemów ciepłowniczych i instalacji magazynowych stanowi istotny czynnik przyczyniający się do stworzenia warunków do zwiększenia efektywności energetycznej produkcji i dalszego zmniejszenia emisji CO₂. W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała również, że wciąż występują niedoskonałości rynku w tym obszarze oraz że środki wsparcia wciąż są potrzebne do zwiększenia efektywności energetycznej.
- (150) Ponadto Komisja zauważa, że w związku ze zmianami wprowadzonymi w dniu 22 grudnia 2016 r. Niemcy ograniczają kwalifikowalność do uiszczania obniżonych dopłat do przedsiębiorstw, które kwalifikują się do uiszczania obniżonych dopłat na podstawie specjalnego systemu rekompensat, tj. przedsiębiorstw i sektorów, które są najbardziej narażone na delokalizację i upadłość w przypadku uiszczania pełnej dopłaty, a zatem tych, które stanowią największe zagrożenie dla stabilności dopłaty. Ponadto od beneficjentów nadal wymaga się wniesienia wkładu w finansowanie środków na rzecz efektywności energetycznej, a obniżki nie przyczyniają się do osłabienia zachęt dla beneficjentów do pozostania efektywnymi energetycznie.

⁽³⁷⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 23–24 października 2014 r.

- (151) Ponadto Komisja zauważa, że obniżone dopłaty przyznaje się wszystkim przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w tym samym sektorze, gdy znajdują się one w tej samej sytuacji pod względem intensywności zużycia energii elektrycznej.
- (152) Na tej podstawie Komisja stwierdza, że ogólny bilans środka pomocy jest pozytywny, a w tym jego pozytywne skutki równoważą możliwe zakłócenie konkurencji.

6.4. Plan dostosowania

- (153) Obniżone dopłaty kogeneracyjne wprowadzono w 2002 r. ustawą KWKG z 2002 r. W tym względzie władze niemieckie wspomniały, że w 2002 r. Komisja uznała, iż obowiązująca wówczas ustawa KWKG z 2000 r. nie obejmuje pomocy państwa i nie poinformowała Niemiec, że ustawa KWKG z 2002 r. będzie podlegać obowiązkowi zgłoszenia⁽³⁸⁾. Ich zdaniem fakt, że Komisja nie sprzeciwiła się ustawie KWKG z 2002 r. i oświadczyła, że ustawa KWKG z 2000 r. nie stanowi pomocy, prowadzi do powstania uzasadnionych przesłanek do tego, by twierdzić, że obniżone dopłaty kogeneracyjne nie stanowiły pomocy przynajmniej do 2014 r., kiedy to Komisja przyjęła wytyczne dotyczące środowiska i energii z 2014 r. i dała wyraźnie do zrozumienia, że systemy wsparcia dla energii ze źródeł odnawialnych lub kogeneracji finansowane z dopłat stawić będą pomoc. Ponadto zdaniem stowarzyszenia BV Glas decyzja Komisji z dnia 22 maja 2002 r. w sprawie pomocy państwa NN 68/2000 – Niemcy – Ustawa o ochronie wytwarzania energii elektrycznej w procesie kogeneracji z dnia 12 maja 2000 r. („decyzja Komisji z 2002 r.”) doprowadziła do powstania uzasadnionych oczekiwań, że w ustawie KWKG z 2002 r. – a następnie w ustawie KWKG z 2016 r. – nie zostanie uwzględniona żadna pomoc.
- (154) Niemcy przedłożyły jednak Komisji plan dostosowania, którego wdrażanie rozpoczęto w 2011 r. i w ramach którego ulgi przysługujące konsumentom końcowym należącym do kategorii B i C stopniowo dostosowywano do kryteriów kwalifikowalności i proporcjonalności wprowadzonych ustawą z dnia 22 grudnia 2016 r. i włączonych do ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami (tj. stosowanie obniżek ograniczono do użytkowników elektrochłonnych spełniających warunki określone w motywie 20 powyżej, a wysokość obniżek ograniczono do 85 % dopłaty kogeneracyjnej lub do 4 % lub 0,5 % wartości dodanej brutto w zależności od intensywności zużycia energii elektrycznej przez dane przedsiębiorstwo).
- (155) W planie dostosowano kwoty dopłaty kogeneracyjnej uiszczanej przez wszystkich konsumentów końcowych należących uprzednio do kategorii B i C, którzy kwalifikują się jako użytkownicy elektrochłonni, do poziomów określonych do 2018 r. Chociaż Komisja ocenia plan dostosowania wyłącznie na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, z porównania z kryteriami oceny określonymi w wytycznych dotyczących środowiska i energii w odniesieniu do dostosowania obniżek dopłaty OZE, które stosowano przed 1 lipca 2014 r., wynika, że stopniowe dostosowanie dopłaty kogeneracyjnej przewidziane w przedłożonym planie umożliwiłoby uznanie wcześniejszych kwot dopłat kogeneracyjnych za zgodne z rynkiem wewnętrznym.
- (156) W rzeczywistości w planie przewidziano stopniowe podwyższanie dopłaty kogeneracyjnej uiszczanej przez konsumentów końcowych należących do kategorii B i C począwszy od 2011 r., aby w 2019 r. musieli płacić pełną dopłatę kogeneracyjną (100 %). Obrany kierunek jest bardziej restrykcyjny niż przepis przejściowy dotyczący ograniczenia finansowania OZE przewidziany w wytycznych dotyczących środowiska i energii. W odniesieniu do użytkowników elektrochłonnych w planie przewidziano dostosowanie obniżki do 15 % już w 2018 r., a zatem wcześniej niż wymaga tego Komisja w odniesieniu do dostosowań ulg w finansowaniu OZE (zob. pkt 193 wytycznych dotyczących środowiska i energii). W związku z powyższym Komisja uważa, że wdrożenie przedłożonego planu dostosowania sprawiłoby, że wcześniej obniżone dopłaty kogeneracyjne byłyby zgodne z rynkiem wewnętrznym.
- (157) Biorąc pod uwagę, że dopłaty kogeneracyjne uiszczane przez konsumentów końcowych należących do kategorii B i C w latach 2011 i 2012 wynosiły ponad 100 % pełnej dopłaty kogeneracyjnej uiszczanej przez konsumentów końcowych należących do kategorii A, plan dostosowania stosuje się do użytkowników nieelektrochłonnych dopiero od 2013 r. Faktycznie w latach 2013–2016 konsumenci należący do kategorii B zapłacili łącznie więcej niż wynika to z wymogów planu dostosowania (21 % zamiast maksymalnie 12,5 %) – w praktyce dostosowanie będzie zatem konieczne dopiero od 2017 r. Dostosowanie w odniesieniu do konsumentów należących do kategorii C będzie miało miejsce w 2016 r., ponieważ w latach 2013–2015 zapłacili oni łącznie więcej niż wynika to z wymogów planu dostosowania (13 % zamiast maksymalnie 12,5 %).
- (158) W latach 2011–2016 użytkownicy elektrochłonni uścili łączną dopłatę w wysokości 15 % pełnej dopłaty kogeneracyjnej. W ich przypadku plan dostosowania będzie faktycznie stosowany od 2017 r.

⁽³⁸⁾ Decyzja Komisji z dnia 22 maja 2002 r. w sprawie pomocy państwa NN 68/2000 – Niemcy – Ustawa o ochronie wytwarzania energii elektrycznej w procesie kogeneracji z dnia 12 maja 2000 r. (Dz.U. C 164 z 10.7.2002, s. 5).

- (159) Zatem w świetle faktycznych kwot dopłaty kogeneracyjnej uiszczanej przez beneficjentów w poprzednich latach wdrożenie planu dostosowania nie będzie wymagało podwyższenia dopłat za ostatnie lata, z wyjątkiem dopłaty za 2016 r. uiszczanej przez konsumentów końcowych należących do kategorii C, którzy nie kwalifikują się jako użytkownicy elektrochłonni. Przedmiotowe podwyższenie dopłaty kogeneracyjnej przyjęto już jednak w ustawie z dnia 22 grudnia 2016 r., a podwyższoną dopłatę kogeneracyjną od konsumentów końcowych należących do kategorii C uwzględniono już w końcowym rozliczeniu za 2016 r. Zgodnie z § 36 ustawy KWKG z 2016 r. z późniejszymi zmianami faktycznie należna jest dodatkowa dopłata w wysokości 0,026 eurocenta/kWh, chyba że obniżki dopłaty za okres 2014–2016 nie przekroczyły 160 000 EUR (tj. nie przekroczyły 20 % proggu minimalnego).
- (160) Ponadto Komisja uznała za uzasadnione określenie 2011 r. jako daty początkowej stosowania planu dostosowania. W czerwcu 2010 r. Rada Europejska uzgodniła osiągnięcie do 2020 r. celu zakładającego poprawę efektywności energetycznej o 20 %. W latach 2010–2011 UE przyjęła szereg planów działania i komunikatów⁽³⁹⁾, w których podkreślano znaczenie efektywności energetycznej oraz konieczność zwiększenia wysiłków na rzecz podniesienia efektywności energetycznej, w tym w obszarze produkcji energii i poprzez stosowanie programów. Łącznie z dyrektywą 2012/27/UE skłoniło to państwa członkowskie do intensywniejszego stosowania środków wsparcia, co doprowadziło do zwiększenia dopłat, w tym do zwiększenia dopłaty kogeneracyjnej.
- (161) W odniesieniu do uzasadnionych oczekiwań, które wynikałyby z decyzji Komisji z 2002 r., Komisja zauważa, że w swojej decyzji z 2002 r. nie odnosiła się do obniżonych dopłat kogeneracyjnych i nie jest jasne, w jaki sposób mogłyby doprowadzić do powstania uzasadnionych oczekiwań dotyczących braku pomocy. W każdym razie, zakładając, że do pojawienia się uzasadnionych oczekiwań mogło dojść na podstawie decyzji Komisji z 2002 r. i na podstawie stanu orzecznictwa (PreussenElektra⁽⁴⁰⁾), te uzasadnione oczekiwania znikłyby najpóźniej do 2011 r., ponieważ szereg zmian w orzecznictwie i w praktyce orzeczniczej sprawiłby, że rozważny i przeczorny przedsiębiorca uswiadomiłby sobie, że nie można dłużej zakładać, iż obniżone dopłaty kogeneracyjne nie będą stanowiły pomocy.
- (162) Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie orzekał, że prawo do powoływania się na ochronę uzasadnionych oczekiwań przysługuje każdemu podmiotowi, w którym instytucja wspólnotowa wzbudziła uzasadnione nadzieje, dostarczając mu konkretnych zapewnień. Jeżeli rozważny i przeczorny przedsiębiorca był jednak w stanie przewidzieć wydanie przepisów wspólnotowych mogących wpłynąć na jego interesy, nie może on powoływać się na tę zasadę w przypadku wydania takich przepisów⁽⁴¹⁾.
- (163) Tymczasem w swoim wyroku w sprawie Essent z dnia 17 lipca 2008 r.⁽⁴²⁾ Trybunał faktycznie precyzyjnie określił granice odwoływania się do wyroku PreussenElektra⁽⁴³⁾ i stwierdził, że jako zasoby państwowe kwalifikują się również dopłaty nakładane przez państwo, którymi zarządza podmiot wyznaczony przez państwo, nawet jeżeli środki pieniężne nie przepływają przez fundusz lub rachunek bezpośrednio zarządzany przez państwo; ponadto w dniu 22 lipca 2009 r. Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające dotyczące pułapu wprowadzonego prawem austriackim, zgodnie z którym przedsiębiorstwa prowadzące

⁽³⁹⁾ Zob. konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 2010 r. W konkluzjach Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 2010 r. potwierdzono, że wspomniany cel w zakresie efektywności energetycznej jest jednym z głównych celów nowej unijnej strategii na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. W ramach tego procesu oraz mając na względzie wdrożenie wspomnianego celu na poziomie krajowym, państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia krajowych celów w ścisłej współpracy z Komisją oraz do przedstawienia w swoich krajowych programach reform sposobu, w jaki zamierzają je zrealizować. Zob. również Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Energia 2020 – Strategia na rzecz konkurencyjnej, zrównoważonej i bezpiecznej energii (COM(2010) 639 final z dnia 10 listopada 2010 r.). Efektywność energetyczną umieszczono u podstaw unijnej strategii energetycznej na 2020 r. i podkreślono konieczność wprowadzenia nowej strategii na rzecz efektywności energetycznej, która umożliwi wszystkim państwom członkowskim oddzielenie wykorzystywania energii od wzrostu gospodarczego. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: zob. również konkluzje Rady Europejskiej z dnia 4 lutego 2011 r., w których przyznano, że Unia nie była na właściwej drodze do osiągnięcia swojego celu w zakresie efektywności energetycznej oraz że należy podjąć zdecydowane działania na rzecz wykorzystania znacznych możliwości uzyskania większej oszczędności energii w budownictwie, transporcie, produktach i procesach. Zob. również Komunikat Komisji z dnia 8 marca 2011 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r. Potwierdzono w nim, że Unia nie jest na właściwej drodze do osiągnięcia swojego celu w zakresie efektywności energetycznej. Aby zaradzić temu problemowi, w planie na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r. określono szereg strategii politycznych na rzecz efektywności energetycznej oraz środków obejmujących cały łańcuch dostaw energii, w tym produkowanie energii cieplnej i energii elektrycznej, oraz podkreślono, że w miarę możliwości należy odzyskiwać ciepło odpadowe oraz w większym stopniu korzystać z wysokosprawnej kogeneracji.

⁽⁴⁰⁾ Wyrok z dnia 13 marca 2001 r., PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

⁽⁴¹⁾ Wyrok z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-182/03 i C-217/03, Forum 187 przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2005:266, pkt 147.

⁽⁴²⁾ Wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Essent Netwerk Noord i in., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413.

⁽⁴³⁾ Wyrok z dnia 13 marca 2001 r., PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

działalność w sektorach energochłonnych były zwalniane z obowiązku nabywania zielonej energii w przypadku, gdy wydatki poczynione na zieloną energię przekraczają 0,5 % wartości produkcji danego przedsiębiorstwa⁽⁴⁴⁾. W dniu 8 marca 2011 r. Komisja podtrzymała swoje stanowisko zawarte w ostatecznej decyzji, zgodnie z którym austriacki pułap stosowany w przypadku odbiorców energochłonnych na podstawie ustawy o ekologicznej energii elektrycznej stanowił pomoc państwa⁽⁴⁵⁾.

- (164) Ponadto Komisja zauważa, że w praktyce plan dostosowania prowadzi do dostosowania dotyczącego konsumentów końcowych należących do kategorii C, którzy w 2016 r. nie kwalifikują się jako użytkownicy elektrochłonni. W 2016 r. każdy rozważny i przezorny przedsiębiorca uświadomiłby sobie, że przed uznaniem, iż obniżki nie stanowią pomocy, roztropnie jest zaczekać na stanowisko Komisji, zwłaszcza skoro było wiadomo, że zgłoszono Komisji ustawę KWKG z 2016 r. do zatwierdzenia.
- (165) Ponadto Komisja zauważa, że w ramach planu dostosowania unika się zbyt głębokich i zbyt nagłych zakłóceń finansowych w odniesieniu do poszczególnych przedsiębiorstw, i w tym sensie plan dostosowania przyczynia się również do stabilności finansowania wsparcia dla kogeneracji, jak opisano w motywie 124 i nast. powyżej.
- (166) W odniesieniu do obniżek dopłat kogeneracyjnych stosowanych przed dniem rozpoczęcia stosowania planu dostosowania Komisja uważa, że ze względu na stan rozwoju wysokosprawnej kogeneracji (okres przed wyznaczeniem unijnego celu zakładającego poprawę efektywności energetycznej o 20 %) kwoty obniżonych dopłat przyznanych na podstawie ustawy KWKG z 2002 r. po listopadzie 2006 r. można uznać za niespełniające wszystkich kryteriów określonych w art. 107 ust. 1 TFUE, a zatem za objęte zakresem rozporządzenia zgodnie z art. 2 obowiązującego wówczas rozporządzenia (WE) nr 994/98 (pomoc *de minimis*) lub że obniżone dopłaty przyznawane od grudnia 2008 r. do grudnia 2010 r. są objęte zakresem tymczasowych wspólnotowych ram prawnych w zakresie pomocy państwa ułatwiających dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego⁽⁴⁶⁾.

6.5. Wniosek

- (167) Komisja uważa, że Niemcy wdrożyły obniżone dopłaty kogeneracyjne dla określonych konsumentów końcowych niezgodnie z prawem, naruszając art. 108 ust. 3 Traktatu. Komisja stwierdza jednak, że przedmiotowe obniżone dopłaty w postaci zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2016 r. i uzupełnionej planem dostosowania są zgodne z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

7. BADANIE WSTĘPNE PLANOWANEGO ROZSZERZENIA WSPARCIA DLA KOGENERACJI NA PODSTAWIE USTAWY KWKG Z 2016 R. Z PÓŹNIEJSZYMI ZMIANAMI WPROWADZONYMI USTAWĄ Z DNIA 22 GRUDNIA 2017 R.

- (168) Jak wspomniano w motywie 7, władze niemieckie zgłosiły zmianę systemu wsparcia dla kogeneracji, którą Komisja zatwierdziła w dniu 24 października 2016 r. Przedmiotowa zmiana polega na modyfikacji warunków, które elektrociepłownie będą musiały spełniać, aby zakwalifikować się do udziału w przetargach, które będą organizowane począwszy od zimy 2017/2018 w celu dokonania wyboru projektów z zakresu kogeneracji mających uzyskać wsparcie. W wyniku wprowadzenia tej zmiany elektrociepłownie wprowadzające energię elektryczną do zamkniętych sieci dystrybucyjnych również będą kwalifikować się do uczestnictwa we wspomnianych przetargach („zmiana”). Elektrociepłownie wykorzystywane do produkcji energii na potrzeby własne w dalszym ciągu nie będą jednak kwalifikować się do uzyskania wsparcia, a zgłoszona zmiana nie ma do nich zastosowania. W poniższej sekcji zawarto badanie wstępne tej zmiany zgodnie z art. 4 rozporządzenia (UE) 2015/1589.

7.1. Istnienie pomocy

- (169) W wyniku wprowadzenia zmiany opisanej w sekcji 5 powyżej kolejna kategoria operatorów elektrociepłowni będzie kwalifikować się do uczestnictwa w przetargach, dzięki czemu będą mogli uzyskać stałą premię doliczaną do ceny rynkowej energii elektrycznej. Zmiana doprowadzi zatem do zwiększenia kręgu beneficjentów korzystających z zatwierdzonego programu pomocy. Nie ma to wpływu na ocenę istnienia pomocy dokonaną przez Komisję w motywach 123, 128–137, 139 i 144a decyzji o wszczęciu postępowania. W związku z powyższym zmiana również stanowi program pomocy.
- (170) Przede wszystkim zmiana umożliwi elektrociepłowniom, których ona dotyczy, uzyskanie dostępu do przetargów organizowanych dla elektrociepłowni wprowadzających energię elektryczną do sieci publicznych. Elektrociepłownie wyłonione w przetargu otrzymają premię doliczaną do ceny rynkowej. Daje im to przewagę nad innymi producentami energii elektrycznej, którzy w zamian za produkowaną energię elektryczną otrzymują jedynie cenę rynkową. Biorąc pod uwagę, że w przetargach mogą uczestniczyć tylko operatorzy elektrociepłowni oraz tylko

⁽⁴⁴⁾ Decyzja Komisji z dnia 22 lipca 2009 r. w sprawie pomocy państwa SA.26036 (C 24/2009) – Austria – Pomoc dla dużych odbiorców energii elektrycznej (Dz.U. C 217 z 11.9.2009, s. 12).

⁽⁴⁵⁾ Decyzja Komisji 2011/528/UE z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie pomocy państwa C 24/09 (ex N 446/08) – Pomoc państwa dla zakładów energochłonnych na mocy austriackiej ustawy o ekologicznej energii elektrycznej (Dz.U. L 235 z 10.9.2011, s. 42).

⁽⁴⁶⁾ Dz.U. C 83 z 7.4.2009, s. 1.

operatorzy elektrociepłowni określonego rodzaju, korzyść jest selektywna. Wsparcie finansuje się z dopłat kogeneracyjnych opisanych w sekcji 2.2 i 2.3 powyżej, a zatem finansuje się je z zasobów państwowych z przyczyn określonych w sekcji 6.1.2 powyżej. Ponadto korzyść może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz na konkurencję. Operatorzy elektrociepłowni wprowadzających energię elektryczną do zamkniętych sieci dystrybucyjnych w rzeczywistości konkurują z dostawcami energii elektrycznej wprowadzającymi energię elektryczną do sieci publicznych. Skoro energia elektryczna wprowadzana do sieci publicznych jest przedmiotem wymiany handlowej między państwami członkowskimi oraz konkurencji między państwami członkowskimi, również zmiana rozszerzająca możliwości elektrociepłowni wprowadzających energię elektryczną do zamkniętych sieci dystrybucyjnych może wpłynąć na wymianę handlową i konkurencję między państwami członkowskimi.

7.2. Zgodność z prawem

- (171) Biorąc pod uwagę, że nie przyjęto jeszcze zmiany zakładającej wprowadzenie nowej kategorii elektrociepłowni kwalifikujących się do uczestniczenia w przetargach, Niemcy spełniły zobowiązania wynikające z art. 108 ust. 3 Traktatu.

7.3. Zgodność

7.3.1. Przyczynienie się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie.

- (172) Cel udzielania wsparcia pozostaje taki sam jak opisano w motywie 148 decyzji o wszczęciu postępowania: jest ono ukierunkowane na zwiększenie poziomu ochrony środowiska poprzez promowanie energii elektrycznej wytwarzanej w procesie kogeneracji o dużej efektywności energetycznej. W tym względzie Komisja zauważa, że elektrociepłownie, które zostaną uznane za kwalifikujące się do uczestnictwa w przetargach, nadal będą musiały spełniać wymóg dotyczący wysokosprawności zgodnie z pkt 139 wytycznych dotyczących środowiska i energii.
- (173) Komisja stwierdza zatem, że zmiana przyczynia się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie w ten sam sposób co pierwotny program (więcej informacji na ten temat można znaleźć w sekcji 3.3.1.1 decyzji o wszczęciu postępowania).

7.3.2. Konieczność interwencji państwa i efekt zachęty

- (174) Elektrociepłownie wprowadzające energię elektryczną do sieci prywatnej są elektrociepłowniami, które w decyzji o wszczęciu postępowania określono terminem „Kontraktor” (zob. motyw 23 decyzji o wszczęciu postępowania) i w odniesieniu do których władze niemieckie przedstawiły obliczenia uśrednionych kosztów wytworzenia energii oraz porównanie z prognozami cen rynkowych (zob. tabela 5 powyżej).
- (175) Państwa członkowskie muszą wykazać, że pomoc państwa jest konieczna do wyeliminowania niedoskonałości rynku, która w przeciwnym wypadku pozostanie nieskorygowana (por. pkt 37 wytycznych dotyczących środowiska i energii). W przypadku kogeneracji Komisja zakłada, że środki na rzecz efektywności energetycznej podejmuje się w związku z negatywnymi efektami zewnętrznymi, tworząc indywidualne zachęty do osiągania celów w zakresie ochrony środowiska dotyczących efektywności energetycznej i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (por. pkt 35 i 142 wytycznych dotyczących środowiska i energii).
- (176) Zgodnie z pkt 49 wytycznych dotyczących środowiska i energii państwo członkowskie musi wykazać, że pomoc stwarza efekt zachęcający beneficjentów do zmiany zachowania na zgodne z celem leżącym we wspólnym interesie.
- (177) Z obliczeń przedstawionych przez władze niemieckie (zob. tabela 5) wynika, że koszty produkcji energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (uśrednione koszty wytworzenia energii) są wyższe niż cena rynkowa energii elektrycznej oraz że bez wsparcia taka działalność prawdopodobnie nie byłaby ekonomicznie opłacalna.
- (178) Elektrociepłownie, których dotyczy zmiana, uzyskują wsparcie tylko w sytuacji, gdy zostaną wybrane w procedurze przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji, w związku z czym nie ma potrzeby spełnienia wymogu dotyczącego formularza zawartego w pkt 51 wytycznych dotyczących środowiska i energii (zob. pkt 52 wytycznych dotyczących środowiska i energii).
- (179) Komisja stwierdza zatem, że władze niemieckie wykazały, iż pomoc dla elektrociepłowni wprowadzających energię elektryczną do sieci prywatnych jest faktycznie konieczna oraz że program pomocy będzie miał efekt zachęty.

7.3.3. Adekwatność pomocy, proporcjonalność i unikanie nadmiernych zakłóceń konkurencji

- (180) Zgodnie z pkt 145 wytycznych dotyczących środowiska i energii pomoc państwa można uznać za adekwatny instrument finansowania środków na rzecz efektywności energetycznej niezależnie od postaci, w jakiej jest przyznawana. Premie doliczane do ceny rynkowej są adekwatnymi instrumentami pomocy służącymi do zrekomensowania elektrociepłowniom wyższych kosztów produkcji energii elektrycznej w procesie wysokosprawnej kogeneracji, ponieważ są ukierunkowane na dodatkowy element kosztów, którego nie uwzględnia cena rynkowa.

- (181) Zgłoszona zmiana prowadziłaby do dodania nowej kategorii operatorów elektrociepłowni, którzy mogliby uczestniczyć w przetargach, aby uzyskać premię doliczaną do ceny rynkowej. Odpowiada ona pomocy operacyjnej na produkcję energii elektrycznej w elektrociepłowniach o wysokiej efektywności energetycznej, w związku z czym przy ocenie proporcjonalności stosuje się pkt 151 wytycznych dotyczących środowiska i energii.
- (182) Jeżeli chodzi o ocenę proporcjonalności, w pkt 151 wytycznych dotyczących środowiska i energii znajduje się odniesienie do warunków mających zastosowanie do pomocy operacyjnej na energię elektryczną ze źródeł odnawialnych określonych w sekcji 3.3.2.1 wytycznych dotyczących środowiska i energii.
- (183) Elektrociepłownie, których dotyczy zmiana, należą do kategorii określonej w pkt 151 lit. a) wytycznych dotyczących środowiska i energii: wyprodukowana energia elektryczna zostanie sprzedana odbiorcom (aczkolwiek mniejszej liczbie klientów niż energia elektryczna sprzedawana do sieci publicznej).
- (184) Jeżeli chodzi o ocenę proporcjonalności, w pkt 151 wytycznych dotyczących środowiska i energii znajduje się odniesienie do warunków mających zastosowanie do pomocy operacyjnej na energię elektryczną ze źródeł odnawialnych określonych w sekcji 3.3.2.1 wytycznych dotyczących środowiska i energii.
- (185) Zgodnie z pkt 124 wytycznych dotyczących środowiska i energii pomoc należy udzielić jako premię w uzupełnieniu do ceny rynkowej, w jakiej wytwórcy sprzedają swoją energię elektryczną bezpośrednio na rynku. Co więcej, na beneficjentach musi ciążyć standardowa odpowiedzialność za bilansowanie, chyba że nie istnieją płynne rynki bilansujące dnia bieżącego, a ponadto program musi zapewniać brak motywacji wytwórców do wytwarzania energii elektrycznej, jeżeli ceny rynkowe są ujemne.
- (186) Program pomocy jest zgodny z pkt 124 lit. a) wytycznych dotyczących środowiska i energii, zważywszy na to, że wybrane przedsiębiorstwa otrzymają pomoc w postaci premii doliczanej do ceny rynkowej, a operator elektrociepłowni musi sprzedawać energię elektryczną na rynku (zob. motyw 79 powyżej). Ponadto operator ponosi zwykłą odpowiedzialność za bilansowanie (zob. motyw 79 powyżej). Ponadto program nie stwarza żadnych zachęt do produkcji, gdy ceny są ujemne. Pomoc faktycznie wypłaca się w postaci stałej premii oraz w odniesieniu do ograniczonej liczby godzin pracy przy pełnym obciążeniu. Stanowi to dodatkową zachętę do sprzedawania energii elektrycznej, gdy popyt jest wyższy, ponieważ doprowadzi do maksymalizacji dochodów, osłabiając z kolei zachęty do produkowania, gdy ceny są ujemne. Ponadto Niemcy zawieszają udzielanie wsparcia, gdy ceny są ujemne (zob. motyw 79 powyżej).
- (187) W pkt 126 wytycznych dotyczących środowiska i energii znajduje się wymóg, zgodnie z którym od dnia 1 stycznia 2017 r. przyznawanie pomocy ma odbywać się w drodze procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji.
- (188) Zmiana jest zgodna z tym wymogiem, ponieważ polega na dodaniu kategorii operatorów elektrociepłowni kwalifikujących się do uczestnictwa w przetargach, które będą organizowane począwszy od zimy 2017/2018. W odniesieniu do kwestii przetargów strategicznych Komisja zauważa, że władze niemieckie przeprowadziły badanie procesów gospodarczych zachodzących w elektrociepłowniach wprowadzających energię elektryczną do sieci prywatnych, które wykazało, że przewaga konkurencyjna była dużo mniejsza niż początkowo zakładano (jeżeli w ogóle istniała), a więc ryzyko przetargów strategicznych było wystarczająco niskie, aby umożliwić uwzględnienie tego rodzaju elektrociepłowni w tym samym przetargu. Ponadto władze niemieckie wskazały, że uwzględnią ten element przy ocenianiu przetargów, a także, że w przypadku wykrycia oznak przetargów strategicznych odniosą się do nich w ramach struktury przetargu i zgłoszą Komisji zmiany dotyczące warunków kwalifikujących i struktury przetargów.

7.3.4. Przejrzystość

- (189) Zmiana nie ma wpływu na podjęte przez władze niemieckie zobowiązanie do wdrożenia wszystkich warunków określonych w sekcji 3.2.7 wytycznych dotyczących środowiska i energii. Środki są zgodne z przepisem dotyczącym przejrzystości.

7.3.5. Wniosek

- (190) Na podstawie przyczyn określonych w sekcjach 7.3.1–7.3.4 Komisja uznaje, że wsparcie dla nowych wysokosprawnych elektrociepłowni wykorzystywanych w zamkniętych sieciach dystrybucyjnych jest zgodne z wytycznymi dotyczącymi środowiska i energii, w szczególności z sekcją 3.4, a zatem jest zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

W następstwie wprowadzenia zmian w dniu 22 grudnia 2016 r. obniżone dopłaty kogeneracyjne wdrożone przez Niemcy na podstawie ustawy KWKG z 2016 r. z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE są zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

Artykuł 2

Pomoc indywidualna przyznana w ramach programów pomocy, o których mowa w art. 1, nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, jeżeli w momencie jej przyznania spełniała warunki określone w rozporządzeniu przyjętym zgodnie z art. 2 rozporządzenia (WE) nr 994/98, które miało zastosowanie w momencie przyznania pomocy.

Artykuł 3

Komisja akceptuje zgłoszony przez Niemcy plan dostosowania na okres 2011–2019. Niemcy informują Komisję o wdrażaniu planu dostosowania.

Artykuł 4

Komisja nie sprzeciwia się rozszerzeniu programu pomocy zatwierdzonego decyzją C(2016) 6714 na nowe wysokosprawne elektrociepłownie wykorzystywane w zamkniętych sieciach dystrybucyjnych, który Niemcy planują wdrożyć na podstawie § 33a ust. 2 lit. b) ppkt bb) ustawy KWKG z 2016 r. zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2016 r., ponieważ rozszerzenie programu pomocy jest zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Federalnej Niemiec.

Sporządzono w Brukseli dnia 23 maja 2017 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji
