

Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Przedmowa

Bezspornym jest, że energetyka stanowi branżę szczególnie uciążliwą dla środowiska¹. Negatywne oddziaływanie sektora energetycznego na środowisko jest widoczne na wielu przykładach. Działalność przedsiębiorstw energetycznych przyczynia się do zmian klimatu i zanieczyszczenia powietrza, produkcji odpadów, degradacji gleby, środowiska morskiego, oceanów i strefy nadbrzeżnej, jak również do rozwoju technologii niebezpiecznych dla środowiska². Z tego powodu wiele uwagi poświęca się rozwiązaniom, które pozwalają na ograniczenie negatywnego wpływu sektora energetycznego na środowisko. Do takich rozwiązań niewątpliwie należy wykorzystywanie odnawialnych źródeł w procesie wytwarzania energii.

Stosowanie energii z odnawialnych źródeł wiąże się z wykorzystywaniem naturalnych zasobów Ziemi, co powoduje, że energetyka odnawialna uznawana jest co do zasady za jedyny podsektor energetyczny, który wyróżnia się pod względem możliwości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń³. Zdaniem Komisji poziom emisji gazów cieplarnianych z odnawialnych źródeł energii (w tym dwutlenku węgla) jest niski lub nawet zerowy⁴. W konsekwencji energia z odnawialnych źródeł jest postrzegana przez Komisję jako nieodłączny i niezbędny element globalnych działań związanych ze zwalczaniem zmian klimatu.

Potencjał energii produkowanej z odnawialnych źródeł został dostrzeżony na poziomie Unii już w połowie lat 90. XX w. Od tego czasu można obserwować wzmoczoną aktywność UE na polu promowania stosowania energii odnawialnej. Brak oczekiwanych postępów w tym zakresie skłonił państwa członkowskie do przyjęcia szeregu nowych regulacji prawnych, określanych łącznie mianem tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego. W ich ramach uchwalono Dyrektywę RED I, stanowiącą instrument o fundamentalnym znaczeniu dla promocji stosowania energii ze źródeł odnawialnych w Unii Europejskiej. Ustanawia ona dla wszystkich państw członkowskich UE wiążące

¹ Szerzej *J. Ciechanowicz-McLean*, Prawo i polityka ochrony środowiska, Warszawa 2009, s. 120; *M.M. Kenig-Witkowska*, Prawo środowiska Unii Europejskiej – zagadnienia systemowe, Warszawa 2011, s. 38.

² *M.M. Kenig-Witkowska*, Prawo środowiska Unii Europejskiej – zagadnienia, s. 38.

³ W literaturze przedmiotu zwraca się w tym kontekście uwagę również na potencjał energetyki jądrowej, jednak jej wykorzystywanie wiąże się z szeregiem innego rodzaju barier – zob. szerzej rozdział I niniejszej publikacji.

⁴ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Mapa drogowa na rzecz energii odnawialnej – Energie odnawialne w XXI wieku: budowanie bardziej zrównoważonej przyszłości, COM (2006) 848 final z 10.1.2007 r., s. 3–16.

cele krajowe zmierzające do osiągnięcia do 2020 r. ogólnego udziału odnawialnych źródeł energii na poziomie 20% całkowitego zużycia energii w UE oraz na poziomie 10% energii zużywanej w sektorze transportu. Z tego względu Dyrektywę 2009/28/WE postrzega się jako część „zintegrowanego podejścia do polityki klimatycznej i energetycznej, z perspektywy dążenia do przekształcenia obszaru obrotu prawnego UE w obszar o wysoko wydajnej i niskiej, pod względem emisji gazów cieplarnianych, gospodarce”⁵. Założenia te znajdują pełne odzwierciedlenie na gruncie przyjętej pod koniec 2018 r. Dyrektywy RED II (mającej docelowo zastąpić Dyrektywę RED I), a zakładającej jeszcze dalej idące cele poprzez wprowadzenie ogólnego celu unijnego w odniesieniu do udziału energii odnawialnej w finalnej konsumpcji brutto na poziomie co najmniej 32% na 2030 r.

Mimo niewątpliwych korzyści związanych z wykorzystywaniem odnawialnych źródeł energii, ich stosowanie wiąże się z pewnymi ograniczeniami. Podstawową barierą jest ich niska konkurencyjność cenowa względem paliw kopalnych w związku z wysokimi kosztami wytwarzania energii. Podkreśla się, że są to źródła bardzo kosztowne, wielokrotnie droższe od źródeł konwencjonalnych⁶, co powoduje, że krajowe rynki często nie są w stanie zapewnić pożądanego poziomu produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Aby zaradzić jej niskiej konkurencyjności niezbędne okazuje się korzystanie przez państwa członkowskie z odpowiednich mechanizmów wspierających tę produkcję. W tym celu prawo UE dopuszcza stosowanie przez państwa członkowskie różnego rodzaju rozwiązań sprzyjających rozwojowi energii z odnawialnych źródeł, w tym przede wszystkim tzw. systemy wsparcia. Należy je rozumieć jako mechanizmy regulacji prawnej oddziałujące na podmioty rynku energetycznego w ten sposób, że przyczyniają się do wzrostu udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych na rynku⁷.

Dyrektywa 2009/28/WE potwierdza, że niezbędne jest zapewnienie specjalnych systemów wsparcia dla energii z odnawialnych źródeł tak długo, dopóki nie stanie się ona konkurencyjna względem pozostałych technologii, w szczególności do momentu, gdy ceny energii elektrycznej na rynku wewnętrznym nie będą odzwierciedlały pełnych kosztów oraz korzyści środowiskowych i społecznych wynikających z wykorzystanych źródeł energii⁸. Z tego założenia wynikają dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, bez odpowiednich mechanizmów wsparcia pochodzących ze środków publicznych nie będą mogły zostać zrealizowane cele uzgodnione na szczelbu UE w zakresie wymaganego udziału energii odnawialnej. Po drugie, wsparcie publiczne uznać trzeba za właściwy instrument zapewniający wzrost produkcji energii z odnawialnych źródeł. Skoro przy obecnych możliwościach technologicznych instalacje OZE nadal pozostają

⁵ M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 34.

⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka*, s. 120.

⁷ M.E. Górska, T. Krzywicki, *Wspieranie odnawialnych źródeł w Polsce*, [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 183.

⁸ Motyw 27 Dyrektywy 2009/28/WE.

bardziej kosztowne względem pozostałych, wsparcie ze środków publicznych jest niezbędne, by mogły powstawać nowe moce wytwórcze⁹.

Ponieważ jednak wsparcie udzielane przez władze państw członkowskich wybranym przedsiębiorstwom może powodować zakłócenia na rynku wewnętrznym, prawo UE przewiduje generalny zakaz pomocy państwa. Artykuł 107 ust. 1 TFUE stanowi, że „wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”. Podkreślić jednocześnie należy, że zakaz ten nie ma charakteru bezwzględne. Twórcy Traktatu uznali bowiem, że w pewnych uzasadnionych i ściśle określonych sytuacjach przyznawana pomoc jest zgodna lub może być uznana za zgodną z zasadami regulującymi rynek wewnętrzny (czyli za zgodną z rynkiem wewnętrznym).

Te założenia stanowią punkt wyjścia dla dalszej analizy i pozwalają sformułować dwie zasadnicze hipotezy. Pierwsza zakłada, że wsparcie publiczne stanowi nieodłączną część systemu związanego z wytwarzaniem energii z odnawialnych źródeł, w związku z czym środki pomocowe udzielane jej producentom mogą stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Biorąc jednak pod uwagę, że zakaz pomocy państwa nie ma charakteru bezwzględne, można przyjąć, że Komisja uzna taką pomoc za dopuszczalną. Druga hipoteza zakłada, że sięgnięcie po wsparcie ze środków publicznych na rzecz wytwórców ze źródeł odnawialnych (które może przybierać formę pomocy państwa) okazuje się być niezbędne dla celów realizacji zobowiązań UE w dziedzinie walki ze zmianami klimatu.

Tak sformułowane hipotezy wymagały wielopłaszczyznowej analizy. Aby dokonać ich weryfikacji, przed niniejszym opracowaniem postawiono pięć podstawowych celów badawczych, które stanowiły oś rozważań w ramach poszczególnych rozdziałów publikacji.

Po pierwsze, należało do nich usystematyzowanie siatki terminologicznej związanej z pojęciem „energii z odnawialnych źródeł”, a także z aspektami materialnymi i proceduralnymi stosowania reguł pomocy państwa w prawie UE. Po drugie, przeanalizowanie obowiązujących regulacji prawnych dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł w Unii, celem określenia ram prawnych warunkujących wykorzystywanie odnawialnych źródeł na jej obszarze. Po trzecie, ustalenie elementów pojęcia pomocy państwa w kontekście produkcji energii ze źródeł energii, dla potrzeb weryfikacji, czy i w jakim zakresie środki pomocowe przyznawane wytwórcom tej energii mogą stanowić pomoc państwa w rozumieniu prawa UE. Po czwarte, zidentyfikowanie obowiązujących regulacji prawnych określających warunki dopuszczalności pomocy państwa

⁹ Tak *M. Stasiak, A. Kaznowski*, Komentarz do art. 42, [w:] *M. Stasiak, A. Kaznowski*, Komentarz do rozporządzenia Komisji (UE) Nr 651/2014 z 16.6.2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, LEX/el. 2016.

na produkcję energii ze źródeł odnawialnych. Po piąte, podjęcie próby oceny krajowych systemów wsparcia produkcji energii ze źródeł odnawialnych stosowanych przez państwa członkowskie w świetle art. 107 ust. 1 TFUE.

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że o ile w piśmiennictwie nie brak pozycji podejmujących problematykę wykorzystywania energii z odnawialnych źródeł w prawie UE¹⁰ lub stosowania unijnych reguł pomocy państwa w sektorze energetycznym¹¹, o tyle zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze przedmiotu tematyka związana z pomocą państwa przyznawaną w związku z produkcją energii z odnawialnych źródeł nie doczekała się jak dotąd publikacji, która przeanalizowałaby w sposób wyczerpujący to zagadnienie. Choć w doktrynie podejmowano już temat udzielania pomocy państwa na produkcję energii odnawialnej, to publikacje poruszające to zagadnienie dotyczą wyłącznie pewnych wybranych problemów związanych z tą kwestią, nie mając na celu kompleksowego opracowania tej problematyki¹². Ponadto wiele z nich straciło na aktualności. Unijne prawo konkurencji ma bowiem charakter niezwykle dynamiczny, a począwszy od 2012 r. Komisja Europejska podejmuje inicjatywy związane z rewizją unijnej polityki w obszarze pomocy państwa¹³. Stąd niniejsza publikacja zakłada jako cel całościowe opracowanie problematyki udzielania pomocy państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w oparciu o obowiązujące regulacje prawa UE.

Choć pod pojęciem energii należy rozumieć energię przetworzoną w każdej postaci, a więc nie tylko energię elektryczną, ale również ciepłą (chłód), to biorąc pod uwagę kluczową rolę energii elektrycznej, która „używana jest przy produkcji prawie wszystkiego, a koszty jej wytwarzania i cena są jednym z czynników determinujących międzynarodową konkurencyjność danej gospodarki”¹⁴, poczynione w niniejszej publika-

¹⁰ Np. *L. Werring* (red.), *EU Energy Law. EU Environmental Law. Energy Efficiency and Renewable Energy Sources*, t. III, Leuven 2006; *W. Strielkowski, S. Krška, E. Lisin*, *Energy Economics and Policy of Renewable Energy Sources in the European Union*, *International Journal of Energy Economics and Policy* 2013, Nr 4, s. 333–340; *F.J. Säcker; L. Scholz, T. Sveen* (red.), *EU Renewable Energy Law: Legal Challenges and New Perspectives*, Frankfurt 2014.

¹¹ Np. *Ch. Jones* (red.), *EU Energy Law. EU Competition Law and Energy Markets*, t. II, Leuven 2007; *M. Stoczkiewicz*, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

¹² Zob. *R. Zajdler*, *Pomoc publiczna dla odnawialnych źródeł energii w świetle regulacji Unii Europejskiej*, [w:] *M. Królikowska-Olczak* (red.), *Studia z gospodarczego prawa Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy rozwoju*, Kraków 2004, s. 143–158; *L. Karski, E. Wróblewski*, *Pomoc publiczna skierowana do energetyki odnawialnej. Polski system prawny*, PiŚ 2004, Nr 1, s. 98–112; *B. Bartniczak*, *State aid as a tool encouraging production of energy from renewable sources*, *Copernican Journal of Finance & Accounting* 2014, Nr 1, s. 19–31.

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa, COM (2012) 209 final z 8.5.2012 r.

¹⁴ *P. Bogdanowicz*, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. XVII.

cji uwagi – o ile nie zastrzeżono inaczej – dotyczą właśnie produkcji energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych.

Publikacja składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia. Wszystkie rozdziały zamykają uwagi końcowe w formie wniosków, które w syntetyczny sposób podsumowują rozważania poczynione w ramach każdego z rozdziałów.

W rozdziale pierwszym przedstawiono zagadnienia wprowadzające do tematyki będącej przedmiotem publikacji. Rozdział ten ma charakter teoretyczny i porządkujący. Dokonano w nim usystematyzowania zagadnień terminologicznych związanych z przedmiotem monografii, definiując pojęcia „odnawialnych źródeł energii”, „energii ze źródeł odnawialnych”, czy „pomocy państwa” na gruncie prawa UE. W ramach pierwszego rozdziału wskazano również na podstawowe kwestie problemowe związane ze stosowaniem energii ze źródeł odnawialnych w świetle istniejących barier oraz z wykorzystywaniem instrumentu pomocy państwa na rzecz produkcji energii z odnawialnych źródeł w świetle jego generalnego zakazu. Jako że zagadnienia te stanowią punkt wyjścia dla dalszych rozważań, niezbędne było również odniesienie się do ogólnych zagadnień proceduralnych stosowania reguł pomocy państwa w prawie unijnym.

W rozdziale drugim przeanalizowano regulacje prawne dotyczące wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w UE, celem określenia ram prawnych warunkujących jej produkcję na obszarze Unii. W związku z tym analizie poddano podstawy traktatowe służące do przyjmowania przez UE środków prawnych z zakresu stosowania energii z odnawialnych źródeł. Przeanalizowano również umowy międzynarodowe zawierane przez Unię w zakresie ochrony klimatu, ze względu na ich wpływ na rozwój i kształt unijnego prawodawstwa w zakresie wytwarzania energii z odnawialnych źródeł, oraz omówiono instrumenty prawne przyjmowane przez UE, regulujące problematykę jej wykorzystywania. Rozdział ten jest również kluczowy dla weryfikacji hipotezy, że sięgnięcie po wsparcie ze środków publicznych na rzecz wytwórców energii ze źródeł odnawialnych okazuje się być niezbędne dla celów realizacji zobowiązań UE w dziedzinie walki ze zmianami klimatu.

W rozdziale trzecim dokonano próby ustalenia elementów pojęcia pomocy państwa w kontekście produkcji energii z odnawialnych źródeł. Rozdział trzeci służy weryfikacji, czy i w jakim zakresie środki pomocowe przyznawane na produkcję energii ze źródeł odnawialnych mogą stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Przedmiot analizy stanowiło przede wszystkim orzecnictwo Trybunału oraz praktyka decyzyjna Komisji, w zakresie odnoszącym się do elementów składających się na to pojęcie. Umożliwiło to weryfikację hipotezy, że instrumenty pomocowe stosowane na rzecz wytwórców energii z odnawialnych źródeł mogą stanowić pomoc państwa.

W rozdziale czwartym przeanalizowano zagadnienie dopuszczalności pomocy państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych. W tej części opracowania poddano weryfikacji, czy w świetle generalnego zakazu pomocy państwa, pomoc przyznawana na produkcję energii ze źródeł odnawialnych może być uznana przez Komisję za zgodną z rynkiem wewnętrznym, a w konsekwencji za dopuszczalną. W tym celu zidentyfiko-

wano i przeanalizowano obowiązujące regulacje prawne określające warunki dopuszczalności pomocy państwa w analizowanym zakresie, w tym poświęcono uwagę regulacjom proceduralnym dotyczącym udzielania pomocy państwa. Niezbędne było również przeanalizowanie bogatej praktyki decyzyjnej Komisji w tym przedmiocie. Dzięki temu zabiegowi możliwe było ustalenie warunków, na podstawie których pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Rozdział piąty dotyczy kwalifikacji krajowych systemów wsparcia produkcji energii ze źródeł odnawialnych stosowanych przez państwa członkowskie w świetle reguł pomocy państwa. W ramach tego rozdziału podjęto próbę oceny wybranych mechanizmów, mając na względzie zakres znaczeniowy pojęcia pomocy państwa ustalony w ramach wcześniej przeprowadzonej analizy. Jako kryterium wyboru przyjęto systemy wsparcia najczęściej stosowane przez państwa członkowskie, szczególny nacisk kładąc na analizę tych modeli, których konstrukcja budziła (lub może budzić) uzasadnione wątpliwości w zakresie zgodności z unijnymi regulacjami pomocy państwa. W ramach tego rozdziału odrębną uwagę poświęcono systemowi wsparcia obowiązującego w Polsce.

W zakończeniu przedstawiono wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy, wskazując na konkluzje związane z weryfikacją obu hipotez badawczych.

Niniejsza książka stanowi zaktualizowaną wersję rozprawy doktorskiej, obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w dniu 6.12.2017 r. W tym miejscu pragnę serdecznie podziękować promotorce rozprawy prof. dr hab. *Marii Magdalenie Kenig-Witkowskiej*, promotorowi pomocniczemu dr. hab. *Piotrowi Bogdanowiczowi*, recenzentkom rozprawy prof. dr hab. *Janinie Ciechanowicz-McLean* i prof. dr hab. *Marii Królikowskiej-Olczak* oraz recenzentowi wydawniczemu niniejszej monografii prof. ucz. dr hab. *Rafałowi Poźdżikowi* za cenne uwagi i komentarze, które wpłynęły na merytoryczną zawartość ostatecznej wersji publikacji. Pragnę podziękować również prof. ucz. dr hab. *Annie Zawidzkiej-Łojek* i pozostałym Koleżankom i Kolegom z Katedry Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego za nieocenione wsparcie i życzliwość. Osobne podziękowania kieruję w stronę kancelarii Brysiewicz i Wspólnicy sp. k., która w sposób znaczący dofinansowała wydanie niniejszej publikacji.

Monografia uwzględnia stan prawny i faktyczny na dzień 30.4.2020 r.

Warszawa, maj 2020 r.

Magdalena Porzeżyńska

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl