

Grażyna Borys

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

POMOC PUBLICZNA NA ODNAWIALNE ŹRÓDŁA ENERGII W UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Podczas wiosennego szczytu, który się odbył 8 i 9 marca 2007 r., zaapelowano do państw członkowskich i instytucji UE o podjęcie działań na rzecz zrównoważonej i zintegrowanej europejskiej strategii dotyczącej zmian klimatycznych i energii. Stwierdzono m.in.: „...produkcja i wykorzystywanie energii są głównymi źródłami emisji gazów cieplarnianych, więc do osiągnięcia tego celu potrzebne jest zintegrowane podejście do polityki klimatycznej i energetycznej. Integracyjny charakter podejścia trzeba osiągnąć w sposób zapewniający wzajemne wsparcie. Biorąc to pod uwagę, europejska polityka energetyczna, z pełnym poszanowaniem prawa państw członkowskich do wyboru własnej struktury wykorzystania paliw w energetyce oraz do ich suwerenności w zakresie pierwotnych źródeł energii i w duchu solidarności między państwami członkowskimi, będzie dążyła do osiągnięcia następujących trzech celów:

- zwiększenia bezpieczeństwa dostaw,
- zapewnienia konkurencyjności gospodarek europejskich i dostępności energii po przystępnej cenie,
- promowania równowagi ekologicznej i przeciwdziałania zmianom klimatu” [2, s. 50].

Jednym z podstawowych sposobów osiągnięcia tych celów jest **zwiększenie udziału energii odnawialnych w całkowitym zużyciu energii**. Na posiedzeniu w Brukseli w marcu 2007 r. Rada Europejska poparła obowiązkowy cel przewidujący 20-procentowy udział energii odnawialnych w całkowitym zużyciu energii we Wspólnocie do 2020 r. i obowiązkowy minimalny cel przewidujący 10-procentowy udział biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w transporcie, który to cel wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane osiągnąć do 2020 r. i który należy zrealizować w sposób efektywny pod względem kosztów. W kon-

sekwencji powstał projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych [8], będący składową tzw. pakietu klimatyczno-energetycznego. W artykule 3 ust. 1 dyrektywa stanowi, że każde państwo członkowskie dba o to, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych w ostatecznym zużyciu energii w 2020 r. odpowiadał co najmniej jego indywidualnie ustalonemu docelowemu całkowitemu udziałowi energii ze źródeł odnawialnych w tym roku, oraz w ust. 2, że każde państwo członkowskie dba o to, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych w transporcie w 2020 r. wynosił co najmniej 10% ostatecznego zużycia energii w transporcie w tym państwie członkowskim.

W projekcie dyrektywy w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych pojawił się także zapis o konieczności przyjęcia i przedłożenia Komisji przez każde państwo członkowskie krajowego planu działań, który zawierałby opis środków realizacji sparametryzowanych celów promowania energii odnawialnych [6, s. 3]. **Jednym z podstawowych środków, które z pewnością znajdują się w takich planach, będzie pomoc publiczna na odnawialne źródła energii.**

2. Ekonomiczne przesłanki pomocy publicznej na odnawialne źródła energii

Pomoc publiczna na odnawialne źródła energii i szerzej – na ochronę środowiska – na mocy art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie uznawana jest, pod pewnymi warunkami, **za zgodną ze wspólnym rynkiem**, jeśli:

- przeznaczona jest na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (art. 87 ust. 1 lit. b). Takim projektem jest m.in. szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, ustanowiony decyzją 1600/2002/WE Parlamentu i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. [11], w którym określono priorytetowe obszary działań na rzecz ochrony środowiska. Jednym z nich jest ochrona klimatu w drodze szerszego wykorzystania energii odnawialnych;
- przeznaczona jest na ułatwienie rozwoju niektórych działów gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem (art. 87 ust. 3 lit. c).

Należy zauważyć, że odnawialne źródła energii mają w dużym stopniu charakter lokalny. Ich rozwój tworzy nowe szanse dla rozwoju regionalnego i lokalnego, rozwoju obszarów wiejskich, wzmacnia wizerunek gminy, powiatu i regionu, prowadzi do wzrostu zatrudnienia – szczególnie w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw [8, s. 298].

Pomoc publiczna na odnawialne źródła energii uzasadniana jest przez ekonomistów przede wszystkim **występowaniem niedoskonałości rynkowych** – bardzo dużych kosztów zewnętrznych powodowanych przez energetykę konwencjonalną. Przeprowadzony w 2003 r. szacunek kosztów zewnętrznych powodowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne w krajach Unii Europejskiej wykorzystujące źródła

nieodnawialne w ramach projektu ExternE (Externalities of Energy) wykazał, że koszty te wahają się w przedziale od 1 do 15 eurocentów/kWh [6, s. 118]. Pełna ich internalizacja (tj. zawarcie ich w kosztach produkcji przedsiębiorstw energetycznych) w krótko- i średniookresowej perspektywie czasowej, respektująca zasadę „zanieczyszczający płaci”, jest niemożliwa ze względów społecznych i politycznych, gdyż wiązałaby się ze znacznymi podwyżkami cen energii dla gospodarstw domowych. Zatem ceny energii elektrycznej wytwarzanej przez energetykę konwencjonalną są zaniżone, co utrudnia wprowadzanie na rynek droższej energii ze źródeł odnawialnych, produkcji której nie towarzyszą koszty zewnętrzne lub produkcji której nie towarzyszą tak wysokie koszty zewnętrzne¹. **Pomoc na odnawialne źródła energii ma na celu usunięcie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, związanej z negatywnymi efektami zewnętrznymi poprzez indywidualne zachęty do zwiększania udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnej produkcji energii.** Zatem zasadniczym problemem jest krytyczna analiza wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie takiej pomocy. Od ich zakresu zależeć będzie bowiem skuteczność i efektywność pomocy publicznej na odnawialne źródła energii w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej.

3. Wytyczne w sprawie udzielania pomocy publicznej na odnawialne źródła energii

Czynnikiem sprzyjającym wykorzystaniu pomocy publicznej do osiągnięcia celów wytyczonych pakietem klimatyczno-energetycznym jest przyjęcie nowych *Wytycznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska z dnia 4 kwietnia 2008 r.* [13], które zastąpiły wytyczne z 3 lutego 2001 r. [12]. Nowe wytyczne konsumują bowiem dotychczasowe doświadczenia Komisji Europejskiej związane z udzielaniem pomocy przez państwo na rzecz ochrony środowiska i odpowiadają nowym wyzwaniom w tej dziedzinie. Obejmują one m.in. zasady pomocy na odnawialne źródła energii (por. tab. 1).

Na gruncie wytycznych **odnawialne źródła energii** oznaczają następujące odnawialne niekopalne źródła energii: energię wiatru, promieniowania słonecznego, geotermalną, fal, pływów morskich, energię wytwarzaną przez elektrownie wodne, energię pozyskiwaną z biomasy, gazu ze składowisk odpadów, gazu z oczyszczalni ścieków i biogazu. Z kolei energia ze źródeł odnawialnych oznacza energię produkowaną w zakładach korzystających wyłącznie z odnawialnych źródeł energii, a także pewnego odsetka energii, wyrażonego jako wartość opała, wytwarzaną ze źródeł odnawialnych w elektrowniach hybrydowych, stosujących również tradycyjne źródła energii, w tym odnawialną energię elektryczną wykorzystywaną do

¹ Należy zauważyć, że koszty zewnętrzne – choć w niższej skali – towarzyszą także produkcji ze źródeł odnawialnych. Przykładowo, elektrownie wodne mogą mieć negatywny wpływ na systemy wodne i bioróżnorodność.

pompowania w elektrowniach szczytowo-pompowych, z wyłączeniem energii elektrycznej produkowanej w elektrowniach szczytowo-pompowych.

Tabela 1. Przedmiotowy zakres dopuszczalnej pomocy publicznej na ochronę środowiska

Lp.	Kierunki pomocy
1	Pomoc dla przedsiębiorstw, które spełniają wymogi surowsze niż normy wspólnotowe lub które podnoszą poziom ochrony środowiska w przypadku braku norm wspólnotowych
2	Pomoc na zakup nowych środków transportu, które spełniają wymogi surowsze niż normy wspólnotowe lub które przyczyniają się do podniesienia poziomu ochrony środowiska w przypadku braku norm wspólnotowych
3	Pomoc na wcześniejsze dostosowanie do przyszłych norm wspólnotowych
4	Pomoc na badania środowiska
5	Pomoc na oszczędzanie energii
6	Pomoc na odnawialne źródła energii
7	Pomoc na kogenerację i ciepłownictwo komunalne
8	Pomoc na gospodarowanie odpadami
9	Pomoc na rekultywację zniszczonych terenów
10	Pomoc na realokację przedsiębiorstw
11	Pomoc związana z programami handlu uprawnieniami

Źródło: [12, s. 2].

Pomoc na odnawialne źródła energii powinna obejmować także promocję biopaliw, tj. płynnych lub gazowych paliw dla transportu produkowanych z biomasy, o ile ich produkcja spełnia kryteria zrównoważonego rozwoju. Produkcję biopaliw uważa się za spełniającą kryteria zrównoważonego rozwoju wtedy, gdy:

- ograniczenie emisji gazów cieplarnianych dzięki wykorzystaniu biopaliw wynosi co najmniej 35%,
- biopaliwa nie pochodzą z surowców uzyskanych z terenów o uznanej wysokiej wartości bioróżnorodności,
- biopaliwa nie pochodzą z surowców uzyskanych z terenów zasobnych w węgiel.

W trakcie opracowywania swoich systemów wsparcia państwa członkowskie mogą zachęcać do wykorzystywania biopaliw dających dodatkowe korzyści, w tym korzyści płynące z dywersyfikacji, jaką umożliwiają biopaliwa wytworzone z odpadów, pozostałości, materiałów celulozowych i ligninowo-celulozowych – przez uwzględnienie różnych kosztów produkcji energii z biopaliw tradycyjnych z jednej strony i produkcji energii z biopaliw dających dodatkowe korzyści z drugiej.

Pomoc na odnawialne źródła energii może mieć charakter **inwestycyjny bądź operacyjny** [1, s. 45], przy czym pomoc inwestycyjna nie może przekraczać ściśle określonego progu intensywności. Intensywność pomocy oznacza kwotę pomocy brutto wyrażoną jako odsetek kosztów kwalifikowanych. Kwalifikowane koszty inwestycji powinny być ograniczone do dodatkowych kosztów inwestycji ponoszo-

nych przez beneficjenta w porównaniu z tradycyjną elektrownią lub z tradycyjnym systemem ogrzewania o takiej samej mocy pod względem efektywnej produkcji energii. Koszty te muszą zostać pomniejszone o wszelkie korzyści operacyjne i koszty operacyjne związane z dodatkowymi inwestycjami w zakresie odnawialnych źródeł energii i pojawiające się w ciągu pierwszych 5 lat eksploatacji inwestycji. Wartość pomocy wypłacanej w kilku ratach musi być obliczona na dzień jej przyznania.

Intensywność pomocy nie może przekraczać 60% kwalifikowanych kosztów inwestycji. W przypadku, gdy pomoc ta przyznawana jest MŚP, istnieje możliwość zwiększenia intensywności pomocy o 10 punktów procentowych dla średnich przedsiębiorstw i o 20 punktów procentowych dla małych przedsiębiorstw. Jeśli pomoc na inwestycje przyznaje się w drodze procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji, skutecznie gwarantującej ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum do produkcji energii pochodzącej w największym możliwym stopniu ze źródeł odnawialnych, to intensywność pomocy może wynieść do 100% kosztów kwalifikowanych inwestycji pod pewnymi warunkami, a mianowicie:

- procedura przetargowa powinna być oparta na jasnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych kryteriach,
- powinno się umożliwić uczestnictwo w procedurze wystarczającej liczbie przedsiębiorstw,
- budżet związany z procedurą musi być wiążącym ograniczeniem w tym znaczeniu, że nie wszyscy jej uczestnicy mogą otrzymać pomoc,
- pomoc musi zostać przyznana na podstawie oferty początkowej przedstawionej przez oferenta z wykluczeniem późniejszych negocjacji.

Pomoc operacyjna na produkcję energii ze źródeł odnawialnych może być uzasadniona w celu pokrycia różnicy między kosztami produkcji energii ze źródeł odnawialnych a ceną rynkową danego rodzaju energii. Dotyczy to energii przeznaczonej zarówno do późniejszej sprzedaży, jak i do zużycia na potrzeby własne przedsiębiorstwa.

Pomoc operacyjna może być przyznawana ogólnie na trzy sposoby. I tak, państwa członkowskie mogą przyznawać pomoc operacyjną na zrekompensowanie różnicy między kosztami produkcji energii ze źródeł odnawialnych, łącznie z amortyzacją dodatkowych inwestycji na rzecz ochrony środowiska, a ceną rynkową takiej energii. Taką pomoc można wówczas przyznać do czasu pełnej amortyzacji zakładu zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości. Po tym okresie wszelka dodatkowa energia wytworzona przez elektrownię nie będzie się już kwalifikować do pomocy. Pomoc może jednak obejmować zwykły zwrot z kapitału. Jednocześnie jednak, określając kwotę pomocy operacyjnej, należy ją skorygować o pomoc inwestycyjną przyznaną przedsiębiorstwu.

Państwa członkowskie UE mogą również przyznać pomoc operacyjną na odnawialne źródła energii, wykorzystując mechanizmy rynkowe – zielone certyfikaty lub przetargi. Mechanizmy te pozwalają wszystkim producentom zielonej energii na

korzystanie z gwarantowanego popytu na wytwarzaną przez nich energię po cenie wyższej niż cena rynkowa energii ze źródeł tradycyjnych. Zielony certyfikat pozwala oddzielić fizycznie wyprodukowaną energię od efektu ekologicznego, jaki jest osiągany w wyniku jej wyprodukowania w odnawialnym źródle energii. Energia wyprodukowana w odnawialnym źródle energii jest sprzedawana na rynku energii, a certyfikaty świadczące o jej pochodzeniu na rynku certyfikatów [3, s. 82]. Komisja Europejska będzie zatwierdzać programy pomocy wykorzystującej mechanizmy rynkowe na okres 10 lat. Chodzi bowiem o to, by mechanizmy te nie prowadziły do nadmiernej rekompensaty i nie odwodziły producentów energii ze źródeł odnawialnych od dążenia do coraz większej konkurencyjności.

Trzeci sposób przyznawania pomocy operacyjnej na odnawialne źródła energii zakłada stopniowe ograniczenie tej pomocy. Jej intensywność nie może przekraczać 100% kosztów dodatkowych w ciągu pierwszego roku, zmniejszając się liniowo do zera do końca piątego roku. Jeśli pomoc ta nie ulega stopniowemu zmniejszeniu, jej intensywność nie może przekraczać 50% kosztów dodatkowych.

Niezależnie od pokrótce scharakteryzowanych rodzajów i form pomocy publicznej na odnawialne źródła energii pomoc publiczna w omawianym sektorze może przybrać **formę ulg lub zwolnień w odniesieniu do podatków na ochronę środowiska**. Podatki na ochronę środowiska oznaczają podatki, w przypadku których szczególna podstawa opodatkowania ma wyraźnie negatywny wpływ na środowisko lub które nakłada się na niektóre działania, towary lub usługi w celu zachęcenia producentów i konsumentów do działań mających korzystny wpływ na środowisko. Ulgi i zwolnienia podatkowe w odniesieniu do podatków zharmonizowanych, szczególnie podatków zharmonizowanych na mocy dyrektywy Rady 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej [4] muszą zostać zatwierdzone zgodnie z art. 87 Traktatu WE. Zatwierdzenie to może nastąpić, jeśli beneficjent odprowadza podatek w wysokości równej co najmniej minimalnemu poziomowi podatku określonego w odpowiedniej dyrektywie, a okres preferencji podatkowych nie przekracza 10 lat. Również pomoc w formie zwolnień i ulg w odniesieniu do innych podatków na ochronę środowiska nie może przekraczać 10 lat. Pomoc w formie ulg lub zwolnień z podatków na ochronę środowiska musi być konieczna i proporcjonalna. Ocena konieczności powinna zależeć od stopnia, w jakim dany podatek wpływa na koszty produkcji oraz od możliwości jego przerzucenia na konsumenta. Ocena proporcjonalności powinna zależeć od tego, do jakiego stopnia beneficjenci mają możliwość jeszcze ograniczyć zużycie lub emisję zanieczyszczeń. Oczywiście warunkiem koniecznym do pojawienia się tej pomocy jest funkcjonowanie w danym państwie członkowskim tego rodzaju podatków – chodzi oczywiście o podatki nie objęte harmonizacją.

4. Środki pomocy publicznej na odnawialne źródła energii poddawane szczegółowej ocenie przez Komisję Europejską

Na zakończenie przeglądu sposobów i zakresu pomocy publicznej na odnawialne źródła energii wypada dodać, że 6 sierpnia 2008 r. przyjęte zostało rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) [5], uwzględniające m.in. zapisy nowych wspólnotowych wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska. Zgodnie z art. 23 tego rozporządzenia pomoc inwestycyjna na odnawialne źródła energii została wyłączona z wymogu zgłoszenia Komisji w celu dokonania szczegółowej oceny, jeśli intensywność tej pomocy nie przekracza 45% kosztów kwalifikowanych. Intensywność ta może jednak być zwiększona o 20 punktów procentowych w przypadku pomocy na rzecz małego przedsiębiorstwa i o 10 punktów procentowych w przypadku pomocy na rzecz średniego przedsiębiorstwa. Wyjątkiem od tej ogólnej zasady jest sytuacja, gdy pomoc przekroczy 7,5 mln EUR dla jednego przedsiębiorstwa na jeden projekt inwestycyjny (art. 6).

Natomiast każdy indywidualny przypadek pomocy publicznej na odnawialne źródła pomocy, nie objęty wyłączeniem blokowym, musi być z wyprzedzeniem zgłoszony KE w celu oceny, czy jest ona zgodna ze wspólnym rynkiem. I tak, zgłoszeniu podlegają:

- pomoc inwestycyjna, gdy pomoc dla jednego przedsiębiorcy przekracza 7,5 mln EUR (nawet jeśli stanowi część zatwierdzonego programu pomocy),
- pomoc operacyjna, gdy przyznana jest na instalacje wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych w zakładach, w których związana z nią moc (w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych) przekracza 125 MW,
- pomoc operacyjna na produkcję biopaliw, gdy przyznana jest na instalację w zakładach, w których związana z nią wielkość produkcji w skali roku przekracza 150 000 t.

5. Podsumowanie

Pomoc publiczna, oprócz gwarancji pochodzenia energii ze źródeł odnawialnych, stanowić będzie do 2013 r. podstawowy środek osiągnięcia celów polityki klimatyczno-energetycznej. Jednakże zakres tej pomocy powinien się systematycznie zmniejszać ze względu na szybki postęp technologii wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych oraz na stopniowo rosnącą internalizację skutków zewnętrznych związaną z ochroną środowiska. Jest ona wymuszana dyrektywą 2008/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli [5], prawodawstwem dotyczącym jakości powietrza oraz programem handlu zbywalnymi uprawnieniami do emisji.

Literatura

- [1] Ambroziak A., *Nowe wytyczne dotyczące pomocy publicznej na rzecz ochrony środowiska*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 3 (190).
- [2] Blohm-Hieber U., *Europas Strategie Vision*, IAEA-Bulletin, 49-2 March 2008.
- [3] Borys G., *Harmonizacja finansowych mechanizmów wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii w Unii Europejskiej*, [w:] *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, Difin, Warszawa 2007.
- [4] Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz.Urz. UE L 282 z 31.10.2003 zm. Dz.Urz. UE L 157 z 30.4.2004.
- [5] Dyrektywa 2008/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, Dz.Urz. UE L 214 z 29.1.2008.
- [6] Graczyk A., *Ekologiczne koszty zewnętrzne. Identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.
- [7] Grzejszczak P., *Projekt nowej dyrektywy europejskiej w sprawie promocji wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych*, DLA Piper, Warszawa, 23 kwietnia 2008.
- [8] Passella E., *Odnawialne źródła energii – Polska wobec wyzwań Unii Europejskiej*, „Polityka Gospodarcza” 2005, nr 12, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- [9] Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, KOM (2008) 19, wersja ostateczna.
- [10] Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 800/2008 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz.Urz. UE L (214) z 9.8.2008.
- [11] Szósty wspólnotowy program działań, ustanowiony decyzją 1600/2002/WE Parlamentu i Rady z dnia 22 lipca 2002 r., Dz.Urz. UE 242 z 10.9.2002.
- [12] *Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska z dnia 3 lutego 2001 r.*, Dz.Urz.UE C 37 z 3.2.2001.
- [13] *Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska z dnia 4 kwietnia 2008 r.*, Dz.Urz. UE C 82/1 z 4.4.200.

PUBLIC AID FOR RENEWABLE ENERGY SOURCES IN THE EUROPEAN UNION

Summary

The objective of the analysis presented in the study are the new directives of the EU Commission regarding public aid for renewable energy sources. The scope of the analysis covers economic reasons for obtaining aid directed at a specific goal, type of such aid (investment and operational), its range and forms. There are also presented means of aid which require detailed assessment by the EU Commission, prior to their application. The significance of the discussed issues is substantiated by the fact that public aid for renewable energy sources will constitute the basic means for carrying out EU climate-energy policy till 2013.