

Fundacja FOTA4Climate
ul. Topolowa 8/12
96-500 Sochaczew
Polska

Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji
COMP-GREEN-DEAL@ec.europa.eu

20 listopada 2020 r.

Szanowni Państwo,

Dziękujemy Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji za niniejszą inicjatywę. Jako organizacja pozarządowa koncentrująca się na działaniach na rzecz szeroko pojętej dekarbonizacji obserwujemy z zaangażowaniem - i niepokojem - różne zjawiska gospodarcze, polityczne i regulacyjne w Unii Europejskiej i na świecie, które pozornie chronią naszą cywilizację przed zagrożeniem katastrofalnymi zmianami klimatu, a jednocześnie prowadzą do większego dobrobytu - rozwoju technologii, wzrostu wymiany handlowej czy przepływu kapitału.

Nasz niepokój wynika z wrażenia, że niekiedy kwestie zwiększania dobrobytu mają prymat nad przeciwdziałaniem zmianom klimatu, w szczególności poprzez dekarbonizację gospodarki. Dlatego na wstępie niniejszej odpowiedzi chcielibyśmy zaznaczyć, że choć budowa rynku wewnętrznego i niezakłócona konkurencja na tym rynku są jednymi z fundamentalnych wartości, na których zbudowano Unię Europejską stanowiących podstawową oś integracji, nie są one wartościami autotelicznymi ani najważniejszymi, zwłaszcza w czasach, gdy jako ludzkość mamy świadomość zagrożeń cywilizacyjnych wynikających z nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych. Z tego punktu widzenia tym bardziej doceniamy inicjatywę DG COMP, aby poszukiwać sposobów na ochronę tych wartości w sposób w większym stopniu uwzględniający cele polityki klimatycznej i środowiskowej Unii Europejskiej, zauważając jednocześnie, że kontrola konkurencji nie jest narzędziem podstawowym ani najbardziej skutecznym.

Poniżej przedstawiamy odpowiedzi na wybrane z zadanych przez Państwa pytań.

Ad 1: Jakie są główne zmiany, których chcieliby Państwo w obecnym zbiorze zasad pomocy państwa, aby zagwarantować jego pełną zgodność z Zielonym Ładem? W miarę możliwości proszę podać przykłady, na podstawie których uważają Państwo, że obecne zasady pomocy państwa nie wspierają w wystarczającym stopniu zazieleniania gospodarki lub że obecne zasady pomocy państwa umożliwiają wsparcie, które jest sprzeczne z celami środowiskowymi.

Myśląc o relacji szczególnego narzędzia polityki KE, jakim są kompetencje w zakresie kontroli pomocy państwa, z ogólnym kierunkiem polityki Unii obranym na zrównoważony rozwój, w tym dekarbonizację, warto mieć na uwadze kwestii strukturalnych.



Pierwszą kwestią strukturalną jest to, że kontrola konkurencji w obszarze zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym ma na celu w pierwszej kolejności ochronę rynku wewnętrznego, a nie np. ochronę środowiska czy klimatu. Co istotne, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości¹ pomoc przyznawana w oparciu o art. 107 ust. 3 lit. c Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) nie może stanowić podstawy do realizacji celów ochrony środowiska, choć cele te powinny być w ramach oceny zgodności uwzględniane. Co więcej, w ramach oceny dokonywanej przez Komisję, nawet przy założeniu *quod non*, możliwości realizacji przez środek pomocowy bezpośrednio celów klimatycznych bądź środowiskowych, Komisja musi zapewnić, aby środek ten nie naruszał innych celów traktatowych ani nie prowadził do rozszerzenia kompetencji Komisji. W konsekwencji należy uznać, że podstawową formą prowadzenia polityki środowiskowej i klimatycznej UE powinno być prawo stanowione przez PE i Radę. Oznacza to, że niedopuszczalna jest praktyka KE polegająca na wdrażaniu polityk gospodarczych np. poprzez zobowiązania nakładane na państwa członkowskie w zamian za uznanie pomocy państwa za zgodną z rynkiem wewnętrznym - takie polityki Komisja powinna wdrażać poprzez stosowne wnioski legislacyjne.

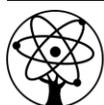
Drugą kwestią strukturalną jest to, że w globalnym dyskursie dotyczącym zmian klimatu wskazuje się, że rynek może nie być najlepszym narzędziem radzenia sobie z wyzwaniem cywilizacyjnym, jakie te zmiany niosą. Należy więc rozważyć ogólnie miejsce pomocy państwa w unijnym ustroju gospodarczym, w tym priorytet korzyści środowiskowych w skali całej UE przed zwalczaniem zaburzeń funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Wśród konkretnych rozwiązań w zakresie pomocy państwa, które mogłyby znaleźć odzwierciedlenie w przyszłych wytycznych, FOTA4Climate wskazuje:

- w przypadku wprowadzania mechanizmów ograniczania szkodliwych emisji poprzez udzielanie zbywalnych pozwoleń na emisję w mechanizmach typu cap-and-trade powinno się ograniczać do absolutnego minimum udzielanie bezpłatnych uprawnień do emisji;
- w zakresie pomocy państwa, z zastrzeżeniem uprawnień Państw Członkowskich wynikających z Traktatu w tym w szczególności art 194 TFUE² na cele związane z energetyką należy kontynuować politykę związaną z ograniczaniem pomocy udzielanej przedsiębiorstwom energetycznym w zakresie instalacji spalających paliwa kopalne, zwłaszcza węgiel kamienny i brunatny; jeżeli wymaga tego bezwzględnie bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej, a potencjalny problem z wystarczalnością zasobów został właściwie zidentyfikowany i skwantyfikowany, podstawową formą pomocy państwa powinno być utrzymanie najbardziej zanieczyszczających jednostek wytwórczych jako formy rezerwy strategicznej wraz z programem wycofania z systemu elektroenergetycznego i rynku, czyli zasadniczo pomoc na zamykanie przedsiębiorstw;
- oceniając zasadność wprowadzania oraz zgodność z celami środowiskowymi projektów mechanizmów mocowych należy brać pod uwagę różne możliwości zapewnienia

¹ Por. wyrok Trybunału z dnia 22 września 2020 w sprawie C-594/18 P.

² Przy uwzględnieniu obowiązków wynikających z art. 7 oraz art. 11 TFUE.



wystarczalności zasobów, jakie mają państwa członkowskie; dotychczas Komisja Europejska koncentrowała się na uwzględnieniu alternatyw dla rozbudowy zdolności wytwórczych, w szczególności udziału strony popytowej oraz zwiększenia możliwości importu, zaś w zakresie przeciwdziałania “dotacjom na paliwa kopalne” istotną zmianą było wprowadzenie w rozporządzeniu 2019/943 limitu emisyjności dla jednostek wytwórczych objętych płatnościami mocowymi (tzw. limitu 550/350); z tego punktu widzenia wydaje się, że jeśli celem KE było ograniczenie negatywnego wpływu np. polskiego rynku mocy na emisję CO₂ w skali UE, Komisja odniosła sukces - polski rząd zobowiązał się, że projekt Ostrołęka C będzie ostatnim nowym blokiem węglowym w Polsce, a obecnie wszystko wskazuje na to, że projekt ten nie zostanie zrealizowany w przewidzianej formule (blok klasy 1000 MW na węgiel kamienny);

- FOTA4Climate zwraca jednak uwagę, że niezależnie od prawa państw członkowskich do określania swojego miksu paliwowo-energetycznego, problemem dla osiągnięcia celów klimatycznych w skali UE może być zastępowanie jednostek wytwórczych o niższych emisjach przez bardziej emisyjne - np. z doniesień medialnych oraz wystąpień członków rządu wynika, że Belgia planuje zastąpienie wycofywanych jednostek jądrowych jednostkami opalonymi gazem ziemnym³, a zatem będzie planowo zwiększać emisyjność energetyki; być może wśród warunków uznania mechanizmu mocowego za zgodny z rynkiem wewnętrznym należy rozważyć obowiązek wykazania przez państwo członkowskie, jakie środki podejmuje, aby osiągnięcie celów w zakresie wystarczalności zasobów nie pociągało za sobą wzrostu emisji CO₂;
- wytyczne dot. pomocy państwa na energetykę nie powinny pogłębiać następującego problemu: rozporządzenie 2019/943 i dyrektywa 2019/944 wyznaczają kierunek reformowania rynku energii elektrycznej sprzyjającym głównie bardzo elastycznym źródłom energii (np. poprzez skracanie czasów zamknięcia bramek handlowych, zmniejszanie minimalnych wolumenów obrotu, maksymalizację wymiany handlowej blisko czasu rzeczywistego); należy mieć świadomość, że choć celem takiego kierunku reformy jest wspieranie integracji odnawialnych źródeł energii, w założeniu poprzez model rynku umożliwiający szybką absorpcję nadwyżek energii wytwarzanej w niestabilnych źródłach oraz szybkie uzupełnianie niedoborów przez jednostki sterowalne o krótkim czasie uruchomienia, kierunek ten może z kilku względów stać na przeszkodzie dekarbonizacji europejskiej energetyki:
 - po pierwsze, niedostateczny rozwój technologii magazynowania energii oraz ograniczone możliwości rozbudowy elektrowni szczytowo-pompowych w praktyce premiuje energetykę gazową - elektrownie opalane gazem ziemnym są wszak powszechnie wymieniane jako “partner” dla energii odnawialnej⁴;
 - po drugie, taki model rynku energii jest często wymieniany jako argument przeciwko największemu niskoemisyjnemu źródłu energii elektrycznej w UE -

³ <https://www.dw.com/en/belgium-broke-law-but-can-keep-nuclear-plants-open-eu-court-rules/a-49787150>

⁴ Por. np. <https://energycouncil.com/articles/gas-naturally-compiments-renewables/>



- energetyce jądrowej; mówi się, że jest “nieelastyczna”, “przestarzała”, że “nie jest właściwym partnerem dla OZE”;
- o po trzecie, należy się zatem zastanowić, czy nadrzędnym celem jest wprowadzanie OZE do systemów elektroenergetycznych, czy dekarbonizacja systemu elektroenergetycznego - cel “100% OZE” można hipotetycznie osiągnąć instalując wyłącznie elektrownie na biogaz i biomasę; w świetle polityki klimatycznej kluczową wartością np. energetyki wiatrowej i słonecznej nie jest ich “odnawialność” rozumiana jako niezależność od dostaw paliw, ale ich niskoemisyjność w cyklu życia (jako medianę przyjmuje się odpowiednio 11-12 g CO₂/kWh dla energii z wiatru oraz 40-50 g dla energii ze słońca).

Ad 2a: Jeżeli uważają Państwo, że w przypadku działań mających negatywny wpływ na środowisko należy zatwierdzić niższe poziomy pomocy państwa lub mniejszą liczbę środków pomocy państwa, jakie mają Państwo koncepcje w kwestii sposobu, w jaki należy to zrobić?

a. W przypadku projektów, które mają negatywny wpływ na środowisko, jakie są sposoby łagodzenia negatywnych skutków przez państwa członkowskie lub beneficjenta? (Na przykład: Jeżeli inwestycja w sieci szerokopasmowe/infrastrukturę kolejową mogłaby mieć wpływ na różnorodność biologiczną, w jaki sposób można by zapewnić zachowanie tej różnorodności podczas prac; lub jeżeli elektrownia wodna stanowiłaby zagrożenie dla populacji ryb, jak można by chronić ryby?)

Względy ochrony środowiska powinny zapewniać co do zasady decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydawane w następstwie oceny oddziaływania na środowisko. W procesie kontroli pomocy państwa można np. oceniać, czy nie dochodzi do prywatyzacji korzyści przy socjalizacji kosztów, tzn. ciężar zachowania środowiska w dobrym stanie nie powinien być przerzucony w pełni na państw udzielające pomocy.

Ad 3a: Jeżeli uważają Państwo, że należy umożliwić większą pomoc państwa w zakresie wspierania celów środowiskowych, jakie mają Państwo koncepcje w kwestii sposobu, w jaki należy to zrobić?

a. Czy powinno to być w formie zezwolenia na większą pomoc (lub pomoc na łatwiejszych warunkach) w przypadku projektów korzystnych dla środowiska w odróżnieniu od porównywalnych projektów, które nie przynoszą tych samych korzyści („zielony bonus”)? Jeżeli tak, to jak należy zdefiniować ten zielony bonus?

Dobrym rozwiązaniem oprócz przytoczonych powyżej przykładów mogą być np. dłuższe kontrakty pomocowe (tak jak rozwiązano to w przypadku polskiego rynku mocy umożliwiając zawieranie o 2 lata dłuższych kontraktów mocowych dla jednostek o emisyjności do 450 g CO₂/kWh), które umożliwiają pozyskanie tańszego finansowania komercyjnego.

Ad 3b: Jakie kryteria należy uwzględnić przy ocenie zielonego bonusu? Czy mogłoby Państwo podać konkretne przykłady, w których Państwa zdaniem zielony bonus byłby uzasadniony, w porównaniu z przykładami, w których nie byłby uzasadniony? Proszę podać powody uzasadniające swój wybór.



Kryterium zastosowania zielonego bonusu mogłoby być w szczególności korzyści w postaci niższej emisji CO₂, a ponadto mniejszego wpływu na zasoby środowiska, np. zajmowanego terenu lasów, nieużytków, pól - powinno się premiować inwestycje z jak najmniejszą ingerencją w środowisko naturalne, takie jak źródła energii elektrycznej wytwarzające w cyklu życia więcej energii w przeliczeniu na jednostkę terenu.

Ad 4. Jak należy zdefiniować korzyści dla środowiska?

a. Czy definicja powinna nawiązywać do taksonomii UE, a jeżeli tak, to czy powinna nawiązywać do wszystkich kryteriów zrównoważonego rozwoju w ramach taksonomii UE? A może wystarczająca byłaby dowolna korzyść dla środowiska?

Pomocnicze nawiązanie do celów środowiskowych określonych w art. 9 rozporządzenia 2020/852 jest jak najbardziej słuszne, jednak są to cele wszechstronne i sformułowane na tyle ogólnie, że trudno dać przykłady innych korzyści dla środowiska. Niemniej dowolna korzyść dla środowiska jako kryterium uwzględniane w kontroli pomocy państwa jest wystarczające - potrzebujemy wszystkich narzędzi, które mogą się przyczynić do poprawy stanu środowiska oraz dekarbonizacji.

Kluczowe jest jednak, aby nie rozciągać kryteriów “zrównoważonych inwestycji” na gruncie rozporządzenia ws. taksonomii na zasady pomocy państwa, a w szczególności jako kryterium zgodności z rynkiem wewnętrznym - z poniższych względów:

- po pierwsze, taksonomia została stworzona w innym celu - określenia, co może być oferowane na terenie UE jako zrównoważona inwestycja, a nie co jest korzystne dla środowiska; zakres zastosowania precyzyjnie określa art. 1 rozporządzenia - dotyczy ono sprzedaży instrumentów finansowych, zaś pomoc państwa może za to być udzielana w różnych kontekstach i w odpowiedzi na różne potrzeby gospodarcze państw członkowskich; taksonomia dotyczy zatem pojedynczych inwestycji, a nie skali całej gospodarki; np. fakt znacznego wzrostu zapotrzebowania na metale ziem rzadkich w skali łańcucha dostaw do całej UE nie będzie problemem inwestora, który chce sobie kupić “zielone obligacje”, ale może być problemem w skali systemowej - dlatego taksonomia nie wydaje się właściwym punktem odniesienia do oceny polityk w takiej skali;
- po drugie, FOTA4Climate postuluje rezygnację z zasady neutralności technologicznej jako nominalnego wymogu dla zgodności mechanizmów mocowych i systemów wsparcia OZE z rynkiem wewnętrznym; należy pozwolić państwom członkowskim na dobór narzędzi osiągania celów klimatycznych odpowiednich do warunków, np. potencjału w zakresie wietrzności i nasłonecznienia, ale również społecznej akceptacji inwestycji - dekarbonizacji nie przeprowadzimy bazując np. na hipotetycznych scenariuszach rozbudowy OZE w wyniku reakcji inwestorów na ogłoszone aukcje kontraktów różnicowych, jeżeli lokalne uwarunkowania nie pozwolą na realizację projektów;
- po trzecie, podczas gdy Komisja Europejska w swoich stanowiskach odnosi się do energii jądrowej neutralnie, sposób, w jaki ta technologia została potraktowana w raporcie technicznym do rozporządzenia ws. taksonomii pokazuje jednoznacznie brak stosunku neutralnego po stronie twórców raportu; energia jądrowa została w sposób arbitralny



potraktowana jako niezastępująca na określenie kryteriów “do no significant harm” (DNSH). Z punktu widzenia współczesnej wiedzy nie ma powodu, żeby przyjąć, że w przypadku energii jądrowej skutki długofalowego składowania odpadów promieniotwórczych (a już w szczególności skala ich powstawania) nie są znane i w związku z tym nie da się określić kryteriów DNSH, zaś w przypadku energetyki opartej na gazie ziemnym przyjmować, że określony próg emisyjności spełnia to kryterium. Innymi słowy, twórcy raportu technicznego do taksonomii w sposób arbitralny przyjęli, które obszary niewiedzy uzasadniają konkluzję o tym, że dana technologia w cyklu życia nie wyrządza istotnej szkody, a które na taką konkluzję nie pozwalają;

- po czwarte, raport techniczny dot. taksonomii jest też przykładem bardzo osobliwego podejścia do neutralności technologicznej: otóż jednocześnie deklaruje się, że wprowadza się neutralny technologicznie próg emisyjności 100 g CO₂/kWh, zarazem zwalnia się z jego spełnienia technologie wiatrowe, słoneczne oraz istniejące elektrownie wodne (mimo, że spełniają ten próg z dużym zapasem), przyjmuje się dla biomasy, że “zasadniczo spełnia wymóg” (mimo, że zgodnie z opracowaniami IPCC emisyjność biomasy w cyklu życia to średnio 230 g CO₂/kWh) oraz wyklucza się technologię jądrową zamiast określić dla niej kryteria DNSH; FOTA4Climate stoi na stanowisku, że należy odejść do wymogu neutralności technologicznej m.in. właśnie ze względu na łatwość, z jaką można zmanipulować wyniki zastosowania tej zasady;
- po piąte, wyrok TSUE ws. Hinkley Point po raz kolejny potwierdza utrwalony pogląd, zgodnie z którym budowa elektrowni jądrowych i stwarzanie dogodnych warunków do rozwoju przemysłu jądrowego jest celem traktatowym. Oznacza to, że Unia Europejska (Wspólnota Euratom) powinna tworzyć mechanizmy do ułatwiania inwestycji w energetykę jądrową. Wybór źródeł energii jest decyzją poszczególnych państw członkowskich, jednak te państwa, które chcą rozwijać energetykę jądrową powinny mieć stworzone do tego warunki na poziomie regulacji unijnych zgodnie z Traktatem Euratom i orzecznictwem TSUE. FOTA4Climate uważa to stanowisko za słuszne - każde państwo członkowskie powinno mieć możliwość doboru pożądanych narzędzi polityki środowiskowej i klimatycznej, zaś zobowiązania wynikające z prawa UE powinny skłaniać do wyboru takich narzędzi, które pozwolą na realne osiągnięcie celów środowiskowych i klimatycznych.

Z wyrazami szacunku,
FOTA4Climate



Adam Błażowski, Członek Zarządu

