



EASYSTATE**AID**

Opinia prawna pn. „Ocena
uwarunkowań sektorowych
występowania pomocy
publicznej dla sektora
dystrybucji gazu”

Warszawa,
13 października 2023 r.



Spis treści

Podsumowanie wniosków	4
1 Wstęp.....	12
1.1 Sektor dystrybucji paliw gazowych w Polsce.....	13
1.2 Dofinansowanie udzielane OSD w Polsce.....	14
2 Pojęcie pomocy publicznej – wyjaśnienia ogólne	15
2.1 Pomoc przyznawana przez państwo lub z jego źródeł.....	16
2.2 Selektynna ekonomiczna korzyść.....	17
2.2.1 Korzyść.....	17
2.2.2 Pojęcie przedsiębiorstwa.....	17
2.2.3 Selektynność	18
2.3 Zakłócenie lub groźba zakłócenia konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi	19
3 Ocena występowania pomocy publicznej w sektorze przesyłania i dystrybucji gazu	22
3.1 Praktyka decyzyjna Komisji przed wydaniem Zawiadomienia KE	22
3.2 Wydanie Zawiadomienia KE oraz publikacja Siatek analitycznych dotyczących pomocy publicznej na infrastrukturę	28
3.2.1 Monopol prawny i monopol naturalny w odniesieniu do projektów z zakresu infrastruktury dystrybucyjnej – Zawiadomienie KE	29
3.2.2 Monopol prawny i monopol naturalny w odniesieniu do projektów z zakresu infrastruktury dystrybucyjnej – Siatka analityczna oraz Fiszka RRF.....	30
4 Wykluczenie pomocy publicznej w odniesieniu do OSP i OSD w Polsce	32
5 Zastosowanie kryteriów wynikających z Zawiadomienia KE oraz Siatek analitycznych do sektora dystrybucji gazu w Polsce	34
5.1 Brak subsydiowania skrótnego	34
5.2 Brak powielania infrastruktury	34
5.3 Brak finansowania alternatywnego	37
5.4 Infrastruktura dystrybucyjna nie ma charakteru infrastruktury dedykowanej.....	39
6 Brak tzw. pomocy pośredniej.....	40
6.1 Model zintegrowany	40



6.1.1	Brak pomocy dla właściciela	40
6.1.2	Brak pomocy dla operatora	41
6.1.3	Brak pomocy dla użytkowników końcowych	41
6.2	Model rozdzielony.....	41
6.2.1	Brak pomocy dla właściciela	41
6.2.2	Brak pomocy dla operatora	41
6.2.3	Brak pomocy dla użytkowników końcowych	42
7	Bibliografia.....	43
7.1	Wykaz wyroków sądów unijnych.....	43
7.2	Wykaz decyzji Komisji Europejskiej.....	45



Podsumowanie wniosków

W naszej ocenie działalność w zakresie dystrybucji gazu w Polsce w kontekście realizacji projektów z zakresu infrastruktury dystrybucyjnej gazu zasadniczo funkcjonuje w warunkach monopolu naturalnego zgodnie z warunkami określonymi w pkt 211-212 Zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz pkt 8-9 dokumentu Komisji pt. Siatka analityczna dotycząca pomocy publicznej dla infrastruktury energetycznej 2016-2017.

Wyjątkiem od powyższej reguły są systemy dystrybucyjne zamknięte oraz systemy dystrybucyjne działające w przeważającym stopniu na obszarze danego zakładu przemysłowego i na jego potrzeby. Wykluczenie pomocy publicznej w oparciu o pkt 211-212 Zawiadomienia KE nie jest także dopuszczalne we wszystkich innych przypadkach, w których infrastruktura ma tzw. dedykowany charakter. W tych przypadkach infrastruktura dystrybucyjna nie zapewnia bowiem korzyści *dla ogółu społeczeństwa* a dla z góry określonej grupy odbiorców.

Z zastrzeżeniem akapitu powyżej, treść warunków sformułowanych w poddanych analizie dokumentach, orzecznictwie oraz decyzjach nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku stosowania zróżnicowanego podejścia w zależności od rodzaju działalności/inwestycji wymienionych w pytaniu 2 Ministerstwa. Jednocześnie, biorąc pod uwagę treść pkt 211 Zawiadomienia KE, monopol naturalny jest co do zasady identyfikowany w przypadku elementów infrastruktury sieciowej lub liniowej, co potencjalnie może nie dotyczyć wyspowych instalacji dystrybucji gazu.

Poniżej przedstawiono syntezę odpowiedzi pytań na pytania postawione przez Ministerstwo.

1. Czy podmioty zajmujące się dystrybucją gazu w Polsce działają w warunkach monopolu naturalnego lub prawnego w rozumieniu pkt II.1 i II.2 dokumentu Komisji Europejskiej pn. Siatki analityczne dotyczące pomocy publicznej dla infrastruktury energetycznej 2016-2017, w szczególności, czy spełnione są szczegółowe przesłanki braku pomocy publicznej dla monopolu naturalnego w rozumieniu pkt II.2.(8) lit. (i), (ii), (iii) ww. dokumentu?

W pkt 8-9 Siatki analitycznej Komisja uszczegółowiła (względem ogólnych postanowień Zawiadomienia KE dotyczących projektów infrastrukturalnych) zasady identyfikacji monopolu naturalnego w odniesieniu do działalności OSP i OSD gazowych i elektroenergetycznych:

„8. W państwach członkowskich, w których OSP/OSD nie posiada monopolu prawnego, w odniesieniu do kompleksowej infrastruktury sieciowej w obszarze energii elektrycznej lub gazu, w przypadku której powielanie przez uczestników rynku byłoby nieekonomiczne, można wykluczyć wpływ na handel między państwami członkowskimi lub zakłócenie konkurencji w odniesieniu do



budowy, modernizacji lub utrzymania sieci energii elektrycznej i gazu przez OSP/OZSD w przypadkach, gdy jednocześnie:

- (i) infrastruktura zazwyczaj nie napotyka bezpośredniej konkurencji, co ma miejsce w przypadku, gdy sieć OSP/OSD nie może być powielana z powodów ekonomicznych, a zatem gdy nie są zaangażowani operatorzy inni niż OSP/OSD;*
- (ii) alternatywne finansowanie infrastruktury sieciowej, oprócz finansowania przez OSP/OSD, jest nieznaczne w danym sektorze i państwie członkowskim; oraz*
- (iii) infrastruktura nie jest zaprojektowana w celu selektywnego faworyzowania określonego przedsiębiorstwa lub sektora, ale zapewnia korzyści dla ogółu społeczeństwa, co zwykle ma miejsce w przypadku sieci OSP/OSD, ponieważ dostęp do tej infrastruktury i korzystanie z niej podlega wymogom dostępu stron trzecich na mocy prawodawstwa UE dotyczącego rynku energii („trzeci pakiet”).*

9. Aby całe finansowanie publiczne danego projektu infrastruktury elektroenergetycznej i gazowej nie podlegało zasadom pomocy państwa, państwa członkowskie muszą zapewnić, że finansowanie zapewnione na budowę infrastruktury sieci elektroenergetycznej i gazowej nie może być wykorzystywane do subsydiowania skrośnego lub pośredniego subsydiowania innych rodzajów działalności gospodarczej, w tym eksploatacji infrastruktury(...), dyrektywy w sprawie energii elektrycznej i gazu z 2009 r. wymagają, aby OSP prowadził oddzielną rachunkowość dla każdego rodzaju działalności.” (tłum. wł.).

W odniesieniu do warunku z pkt 8(i), należy podkreślić, że odnosi się on do kwestii faktycznych a nie prawnych. Nie są nam znane sytuacje, w których infrastruktura dystrybucyjna byłaby w Polsce budowana przez podmioty inne niż OSD. Według naszej wiedzy, w sektorze dystrybucji gazu OSD są jedynymi podmiotami realizującymi inwestycje w infrastrukturę.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że z prawnego punktu widzenia więcej niż jeden OSD może prowadzić działalność na danym obszarze. Nawet gdy takie współistnienie OSD ma miejsce, nie jest to jednak w naszej ocenie równoznaczne z przypadkami, w których dochodzi do duplikowania infrastruktury dystrybucji gazu na danym obszarze. W tej sytuacji spełniony jest warunek, aby nie dochodziło do powielania infrastruktury z powodów ekonomicznych.

Użyte przez Komisję sformułowanie „*infrastruktura zazwyczaj nie napotykała bezpośredniej konkurencji*” sugeruje, że badanie tej przesłanki powinno następować raczej na poziomie ogólnym (tj. w odniesieniu do całej infrastruktury dystrybucyjnej w danym państwie), a nie w odniesieniu do każdego indywidualnego przypadku finansowania infrastruktury z osobna. Nie stoi to jednak na przeszkodzie przyjęciu przez administrację danego państwa członkowskiego podejścia zakładającego indywidualne badanie każdego przypadku, natomiast w naszej ocenie takie badanie nie jest wymagane na gruncie Zawiadomienia KE i Siatek analitycznych.

W odniesieniu do warunku z pkt 8(ii), w pkt 211 Zawiadomienia KE wskazano, że warunkiem uznania określonych projektów infrastrukturalnych za objęte monopolem naturalnym jest



nieznaczący udział finansowania prywatnego w danym sektorze i w państwie członkowskim. Na kanwie tej przesłanki w przekazanej nam korespondencji prowadzona jest m. in. analiza charakteru środków, którymi dysponują OSD (publiczne vs. prywatne), oraz dokonywana jest kwantyfikacja zarezerwowanych bezzwrotnych środków, np. w ramach FENIKS.

Zawiadomienie KE w pkt 211 odnosi się ogólnie do projektów infrastrukturalnych, a nie do specyficznych (sektorowych) kategorii infrastruktury. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie, ponieważ istnieje szereg typów infrastruktury, które co do zasady są finansowane ze środków publicznych (z budżetów centralnych lub lokalnych) albo przez podmioty w całości kontrolowane przez państwo. Dotyczy to np. większości przypadków infrastruktury transportowej.

W przypadku infrastruktury rozwijanych przez OSD to jednak nie publiczny lub prywatny charakter środków ma znaczenie, a okoliczność, czy w odniesieniu do infrastruktury dystrybucyjnej mają miejsce przypadki, w których infrastruktura jest finansowana przez podmioty inne niż OSD. Znajduje to bezpośrednie potwierdzenie w warunku z pkt 8(ii) Siatki analitycznej: *„alternatywne finansowanie infrastruktury sieciowej, oprócz finansowania przez OSP/OSD, jest nieznaczne w danym sektorze i państwie członkowskim”*.

Warunek sformułowany w pkt 8(ii) Siatki analitycznej jest zatem spełniony w odniesieniu do infrastruktury dystrybucji gazu w Polsce, ponieważ infrastruktura ta jest finansowana przez OSD, za wyjątkiem tych przypadków realizacji projektów dystrybucyjnych w modelu rozdzielonym (gdy rola podmiotu finansującego infrastrukturę i jej operatora jest rozdzielona), gdy infrastruktura ma dedykowany charakter.

W odniesieniu do warunku z pkt 8(iii), dotyczy on rozróżnienia pomiędzy infrastrukturą dostępną co do zasady dla wszystkich zainteresowanych stron a tzw. infrastrukturą prywatną, z której korzyści czerpie wybrana grupa podmiotów.

W naszej ocenie co do zasady infrastruktura dystrybucyjna gazu w Polsce spełnia powyższe warunki, ponieważ obowiązuje wobec niej zasada dostępu stron trzecich a zasady korzystania z infrastruktury podlegają ścisłej regulacji i taryfom. Infrastruktura jest przy tym rozwijana przez takich OSD, którzy pozostają niezależni od odbiorców gazu a rozwój infrastruktury nie jest podporządkowany interesom wybranych grup odbiorców.

Wydaje się jednak, że istnieją przypadki, w których powszechny (niededykowany) charakter infrastruktury może nie mieć miejsca. W naszej ocenie może to dotyczyć w szczególności systemów dystrybucyjnych zamkniętych, o których mowa w art. 94a Prawa energetycznego oraz systemów dystrybucyjnych prowadzących działalność w przeważającym stopniu na obszarze danego zakładu przemysłowego. Istnienie i działalność takich OSD jest *de facto* podporządkowana funkcjonowaniu danego zakładu oraz działających w jego otoczeniu firm, w związku z czym infrastruktura dystrybucyjna nie zapewnia korzyści dla ogółu społeczeństwa a dla góry określonej grupy odbiorców.



W naszej ocenie infrastruktura dystrybucyjna gazu w Polsce zasadniczo spełnia warunek, o którym mowa w pkt 8(iii) Siatki analitycznej. Wyjątkiem od tej reguły są: i) systemy dystrybucyjne zamknięte; ii) OSD działający w przeważającym stopniu na obszarze danego zakładu przemysłowego; iii) wszystkie inne przypadki, w których infrastruktura ma tzw. dedykowany charakter.

W odniesieniu do warunku z pkt 9, postanowienia art. 44 Prawa energetycznego zobowiązują przedsiębiorstwa energetyczne do prowadzenia ewidencji księgowej w sposób umożliwiający obliczenie kosztów i przychodów, zysków i strat odrębnie dla poszczególnych rodzajów wykonywanej działalności. Ponadto, w informacji dodatkowej rocznego sprawozdania finansowego przedsiębiorstwa energetyczne muszą przedstawić odpowiednie pozycje bilansu oraz rachunki zysków i strat odrębnie dla poszczególnych rodzajów wykonywanej działalności gospodarczej, a także wskazywać zasady alokacji aktywów i pasywów oraz kosztów i przychodów do każdej z tych działalności. Sprawozdanie to podlega następnie badaniu przez firmę audytorską, zgodnie z wymogami wynikającymi z krajowych i unijnych regulacji z zakresu rachunkowości. Zatem należy uznać, iż w przypadku OSD gazowych wykluczone jest subsydiowanie skrośne innej działalności.

W celu uniknięcia wątpliwości, stoimy na stanowisku, iż dla spełnienia warunku dotyczącego zapobiegania subsydiowaniu skrośnemu wystarczające jest zapewnienie rozdzielności rachunkowej, o której mowa powyżej, natomiast nie jest wymagany pełen unbundling, o którym mowa w art. 26 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE.

2. Czy każdy rodzaj prowadzonej działalności, w szczególności w zakresie wskazanym poniżej, spełnia warunki występowania monopolu naturalnego i/lub prawnego?

- a. budowa infrastruktury sieciowej w nowej lokalizacji (gazyfikacja nowego obszaru),*
- b. budowa infrastruktury sieciowej bezpośrednio przyłączonej do istniejącej sieci (przez tzw. pączkowanie),*
- c. rozbudowa, przebudowa i modernizacja istniejącej infrastruktury sieciowej,*
- d. budowa infrastruktury liniowej, w celu połączenia obszarów dystrybucyjnych,*
- e. budowa infrastruktury sieciowej, w celu przeprowadzenia gazyfikacji nowych obszarów lub przyłączenia nowych odbiorców przemysłowych,*
- f. budowa lub modernizacja przyłączy dla odbiorców przemysłowych lub indywidualnych,*
- g. budowa wyspowych instalacji dystrybucji gazu, w oparciu o stacje LNG,*



h. inne rodzaje inwestycji w zależności od istnienia kategorii innych niż wskazane w punktach od a) do g).

Zdaniem Komisji Europejskiej w polskich warunkach działalność OSP nie jest objęta monopolem prawnym. Ta sama ocena dotyczy OSD. W związku z tym nie jest możliwe wykluczenie występowania pomocy publicznej na rzecz operatorów w oparciu o postanowienia pkt 188 Zawiadomienia KE. Pomoc może natomiast zostać wykluczona w oparciu o identyfikację monopolu naturalnego.

Z zastrzeżeniem części II.3 (pkt 12) Siatki analitycznej, treść warunków sformułowanych przez Komisję nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku stosowania zróżnicowanego podejścia w zależności od rodzaju działalności/inwestycji (por. odpowiedź na pytanie 1).

O ile zatem nie mamy do czynienia z tzw. infrastrukturą dedykowaną (co w naszej ocenie dotyczy w szczególności systemów dystrybucyjnych zamkniętych oraz systemów dystrybucyjnych działających w przeważającym stopniu na obszarze danego zakładu przemysłowego i na jego potrzeby), kategorie infrastruktury wskazane w pytaniu funkcjonują w warunkach monopolu naturalnego w rozumieniu Zawiadomienia KE oraz Siatki analitycznej.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę treść pkt 211 Zawiadomienia KE, monopol naturalny jest co do zasady identyfikowany w przypadku infrastruktury sieciowej lub liniowej. W tej sytuacji rekomendujemy wykluczanie pomocy publicznej w oparciu o argument dotyczący identyfikacji monopolu naturalnego w odniesieniu do tych elementów infrastruktury dystrybucyjnej, które stanowią integralny element infrastruktury sieciowej lub liniowej, co potencjalnie może nie dotyczyć wyspowych instalacji dystrybucji gazu, o których mowa w lit. g pytania.

Dostrzegamy przy tym, iż w przypadku obszarów, które nie są zgazyfikowane, zainteresowany rozpoczęciem działalności dystrybucyjnej na takim obszarze może być więcej niż jeden podmiot. W praktyce jednak dokonywanie rozróżnienia pomiędzy kategoriami inwestycji z perspektywy prawdopodobieństwa, czy więcej niż jeden OSD może być zainteresowany działalnością na danym obszarze, pociąga za sobą konieczność przeprowadzania kazuistycznej analizy, która będzie przy tym cechowała się istotnym marginesem uznaniowości.

3. Czy usługę w zakresie dystrybucji gazu w Polsce świadczą operatorzy systemu dystrybucyjnego czy gracze rynkowi (market actors), w rozumieniu pkt II.3 ww. Siatek analitycznych?

W odniesieniu do rozróżnienia pomiędzy OSP/OSD a podmiotami rynkowymi (ang. *market actors*), w naszej ocenie ma ono raczej charakter faktyczny, a nie prawny i zdaje się odnosić się do tych kategorii infrastruktury, które ze względów rynkowych Komisja uznaje za na tyle wrażliwe, że nie jest gotowa zwolnić ich z unijnego mechanizmu kontroli pomocy publicznej.



Zwracamy przy tym uwagę, że w latach 2009-2015 w ten sam sposób traktowana była „klasyczna” infrastruktura przesyłowa i dystrybucyjna. Aby podtrzymać swoje prawo do kontroli udzielania pomocy publicznej w tym obszarze, KE podnosiła wówczas różne argumenty (niekiedy ewidentnie nietrafione), efektywnie kwalifikując OSP/OSD właśnie jako podmioty rynkowe. Po powzięciu przekonania, że publiczne wsparcie rozwoju infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej nie wymaga kontroli na gruncie unijnego prawa pomocy publicznej, KE w „miękkim” sposób (tj. poprzez informacje w Zawiadomieniu KE oraz Siatce analitycznej, a nie poprzez praktykę decyzyjną i wyraźne potwierdzenie braku pomocy) wycofała się z kontrolowania tych kategorii inwestycji. Uzasadnieniem dla takiego postępowania KE mogły być w szczególności: powtarzalny charakter spraw, szczegółowy poziom uregulowania zasad funkcjonowania takiej infrastruktury w prawie UE, nadzór regulacyjny sprawowany przez krajowe organy (w Polsce Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki) oraz niewielki (lub żaden) napływ skarg dotyczących pomocy publicznej w tym obszarze działalności.

W naszej ocenie Komisja dokonuje rozróżnienia pomiędzy OSP/OSD (w częściach II.1 i II.2 Siatki analitycznej) a podmiotami rynkowymi (w części II.3 Siatki analitycznej) i nie łączy tych pojęć.

4. Czy prowadzenie usługi dystrybucji gazu nie zapewnia korzyści ekonomicznych na poziomie właściciela, operatora i odbiorcy końcowego w rozumieniu pkt II.4, 5 i 6 ww. Siatek analitycznych?

W częściach II.4-II.6 Siatki analitycznej Komisja analizuje kwestie związane z występowaniem pomocy publicznej na poziomie: i) właściciela/dewelopera infrastruktury, ii) jej operatora/koncesjonariusza oraz iii) użytkownika infrastruktury. Taki model analizy występowania pomocy publicznej w kontekście publicznego wsparcia realizacji projektów infrastrukturalnych jest pochodną postanowień Zawiadomienia KE (por. sekcje 7.2.3, 7.3 i 7.4).

W przypadku infrastruktury dystrybucyjnej rola właściciela i operatora jest zasadniczo sprawowana przez OSD. Pomoc na rzecz OSD zostaje (z zastrzeżeniem odpowiedzi na pytanie 1 powyżej) wykluczona poprzez uznanie, że infrastruktura dystrybucji gazu jest objęta monopolem naturalnym. Świadczy o tym jasno systematyka Zawiadomienia KE, gdzie sekcja 7.2.2 dotycząca zasad identyfikacji monopolu naturalnego została ujęta jako podsekcja sekcji 7.2 odnoszącej się do pomocy na rzecz wykonawcy (dewelopera) lub właściciela.

W przypadku OSD, w których rola właściciela i operatora (w rozumieniu Zawiadomienia KE) jest sprawowana przez ten sam podmiot, nie ma potrzeby szczegółowego odniesienia do sekcji 7.3 Zawiadomienia KE oraz części II.5 Siatki analitycznej. Jeżeli natomiast operatorem infrastruktury jest inny podmiot niż jej właściciel (w modelu, o którym mowa w art. 9h ust. 3 pkt 2 Prawa energetycznego), wówczas dla wykluczenia pomocy na rzecz operatora konieczne jest dodatkowo spełnienie wobec niego warunków wskazanych w części II.5 Siatki analitycznej.



W odniesieniu do pomocy na rzecz użytkowników końcowych infrastruktury, Komisja wskazuje w części II.6.2 Siatki analitycznej (pkt 22), iż: „W przypadku, gdy korzystanie z infrastruktury energetycznej (np. sieci przesyłowych energii i gazu) jest otwarte dla wszystkich potencjalnych użytkowników w sposób sprawiedliwy i niedyskryminacyjny, a za dostęp do tej infrastruktury pobierana jest opłata według regulowanej taryfy zgodnie z prawodawstwem UE dotyczącym rynku energii, Komisja zwykle uważa, że publiczne finansowanie infrastruktury nie stanowi pomocy państwa dla użytkowników.”

Powyższy warunek jest spełniony w przypadku polskiej infrastruktury dystrybucyjnej, w związku z czym zachodzi domniemanie, że finansowanie publiczne udzielane OSD nie prowadzi do przysporzenia korzyści na rzecz użytkowników końcowych.

5. Czy przeprowadzona analiza pozwala na identyfikację innych, poza wyżej wymienionymi, przesłanek mających wpływ na brak występowania pomocy publicznej w obszarze dystrybucji gazu w Polsce lub w ramach określonych rodzajów działalności w ramach tego obszaru?

Po wydaniu Zawiadomienia KE oraz Siatki analitycznej identyfikacja monopolu naturalnego następuje wyłącznie na podstawie przesłanek sformułowanych w tych dokumentach. Przeprowadzona analiza nie pozwala zatem zarazem na identyfikację innych, poza wyżej wymienionymi, przesłanek mających wpływ na brak występowania pomocy publicznej w obszarze dystrybucji gazu w Polsce lub w ramach określonych rodzajów działalności w ramach tego obszaru.

6. Mając na względzie konkluzje z odpowiedzi na ww. pytania – w jakim zakresie rzeczowym i podmiotowym obszar dystrybucji gazu nie jest objęty zasadami pomocy publicznej?

W naszej ocenie działalność w zakresie dystrybucji gazu w Polsce w kontekście realizacji projektów z zakresu infrastruktury dystrybucyjnej gazu zasadniczo funkcjonuje w warunkach monopolu naturalnego zgodnie z warunkami określonymi w pkt 211-212 Zawiadomienia KE oraz pkt 8-9 Siatki analitycznej i w związku z tym jej finansowanie nie jest objęte zasadami pomocy publicznej.

Wyjątkiem od powyższej reguły są systemy dystrybucyjne zamknięte oraz systemy dystrybucyjne działające w przeważającym stopniu na obszarze danego zakładu przemysłowego i na jego potrzeby. Wykluczenie pomocy publicznej w oparciu o pkt 211-212 Zawiadomienia KE nie jest także dopuszczalne we wszystkich innych przypadkach, w których infrastruktura ma tzw. dedykowany charakter. W tych przypadkach infrastruktura dystrybucyjna nie zapewnia bowiem korzyści dla ogółu społeczeństwa a dla z góry określonej grupy odbiorców.

Z zastrzeżeniem akapitu powyżej, treść warunków sformułowanych w poddanych analizie dokumentach, orzecznictwie oraz decyzjach nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku



stosowania zróżnicowanego podejścia w zależności od rodzaju działalności/inwestycji wymienionych w pytaniu 2 Ministerstwa. Jednocześnie, biorąc pod uwagę treść pkt 211 Zawiadomienia KE, monopol naturalny jest co do zasady identyfikowany w przypadku elementów infrastruktury sieciowej lub liniowej, co potencjalnie może nie dotyczyć wyspowych instalacji dystrybucji gazu.



1 Wstęp

1. Niniejsza opinia została przygotowana dla Ministerstwa Klimatu i Środowiska („Ministerstwo”; „MKiŚ”) na podstawie umowy nr DFE-VI-67/2023, podpisanej w dniu 21 września 2023 r. Celem opinii jest zbadanie uwarunkowań występowania pomocy publicznej w ramach różnych rodzajów projektów inwestycyjnych w obszarze dystrybucji gazu w Polsce. W tym kontekście Ministerstwo postawiło następujące pytania:
 1. *Czy podmioty zajmujące się dystrybucją gazu w Polsce działają w warunkach monopolu naturalnego lub prawnego w rozumieniu pkt II.1 i II.2 dokumentu Komisji Europejskiej pn. Siatki analityczne dotyczące pomocy publicznej dla infrastruktury energetycznej 2016-2017, w szczególności, czy spełnione są szczegółowe przesłanki braku pomocy publicznej dla monopolu naturalnego w rozumieniu pkt II.2.(8) lit. (i), (ii), (iii) ww. dokumentu?*
 2. *Czy każdy rodzaj prowadzonej działalności, w szczególności w zakresie wskazanym poniżej, spełnia warunki występowania monopolu naturalnego i/lub prawnego?*
 - a. *budowa infrastruktury sieciowej w nowej lokalizacji (gazyfikacja nowego obszaru),*
 - b. *budowa infrastruktury sieciowej bezpośrednio przyłączonej do istniejącej sieci (przez tzw. pączkowanie),*
 - c. *rozbudowa, przebudowa i modernizacja istniejącej infrastruktury sieciowej,*
 - d. *budowa infrastruktury liniowej, w celu połączenia obszarów dystrybucyjnych,*
 - e. *budowa infrastruktury sieciowej, w celu przeprowadzenia gazyfikacji nowych obszarów lub przyłączenia nowych odbiorców przemysłowych,*
 - f. *budowa lub modernizacja przyłączy dla odbiorców przemysłowych lub indywidualnych,*
 - g. *budowa wyspowych instalacji dystrybucji gazu, w oparciu o stacje LNG,*
 - h. *inne rodzaje inwestycji w zależności od istnienia kategorii innych niż wskazane w punktach od a) do g).*
 3. *Czy usługę w zakresie dystrybucji gazu w Polsce świadczą operatorzy systemu dystrybucyjnego czy gracze rynkowi (market actors), w rozumieniu pkt II.3 ww. Siatek analitycznych?*
 4. *Czy prowadzenie usługi dystrybucji gazu nie zapewnia korzyści ekonomicznych na poziomie właściciela, operatora i odbiorcy końcowego w rozumieniu pkt II.4, 5 i 6 ww. Siatek analitycznych?*



5. Czy przeprowadzona analiza pozwala na identyfikację innych, poza wyżej wymienionymi, przesłanek mających wpływ na brak występowania pomocy publicznej w obszarze dystrybucji gazu w Polsce lub w ramach określonych rodzajów działalności w ramach tego obszaru?

6. Mając na względzie konkluzje z odpowiedzi na ww. pytania – w jakim zakresie rzeczowym i podmiotowym obszar dystrybucji gazu nie jest objęty zasadami pomocy publicznej?

2. Na potrzeby przygotowania niniejszej opinii Ministerstwo udostępniło następujące materiały:
 - a. pismo Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów („UOKiK”) z dnia 27 maja 2021 r. (znak: DMP-5.52.35.2021) do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
 - b. pismo Departamentu Funduszy Europejskich („DFE”) MKiŚ z dnia 13 stycznia 2022 r. (znak: DFE-WPE.3200.21.2021.KM) do UOKiK;
 - c. pismo UOKiK z dnia 27 stycznia 2022 r. (znak: DMP-5.52.6.2022) do Departamentu Funduszy Europejskich MKiŚ;
 - d. pismo INiG-PIB z dnia 14 grudnia 2022 r. (znak: CW-80-16/22) adresowane do DFE MKiŚ;
 - e. pismo INiG-PIB z dnia 4 sierpnia 2023 r. (znak: CW-81-13-1-2023) adresowane do DFE MKiŚ;
 - f. pismo DFE MKiŚ z dnia 21 września 2023 r. (znak: DFE-WPE.504.1.2023.MW) adresowane do UOKiK.

1.1 Sektor dystrybucji paliw gazowych w Polsce

3. Zagadnienia dotyczące funkcjonowania sektora dystrybucji paliw gazowych w Polsce są uregulowane w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹ („**Prawo energetyczne**”) oraz aktach wykonawczych². Na poziomie unijnym podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie sektora gazowego (w tym sektora dystrybucji paliw gazowych) jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE³ („**Dyrektywa gazowa**”).

¹ Tj.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.

² W szczególności w: rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi (tj.: Dz. U. z 2021 r. poz. 280) oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego (tj.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1158 ze zm.).

³ Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009, s. 94 ze zm.



4. Zgodnie z art. 3 pkt 5 Prawa energetycznego, dystrybucja paliw gazowych oznacza ich transport sieciami dystrybucyjnymi w celu ich dostarczania odbiorcom, z wyłączeniem sprzedaży tych paliw lub energii oraz sprężania gazu w stacji gazu ziemnego.
5. Działalność w zakresie dystrybucji paliw gazowych prowadzą operatorzy systemów dystrybucyjnych („**OSD**”), tj. przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się dystrybucją paliw gazowych, odpowiedzialne za ruch sieciowy w systemie dystrybucyjnym gazowym, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci dystrybucyjnej, w tym połączeń z innymi systemami gazowymi (por. art. 3 pkt 25 Prawa energetycznego).

1.2 Dofinansowanie udzielane OSD w Polsce

6. OSD finansują realizowane inwestycje ze środków własnych oraz środków pozyskiwanych ze źródeł zewnętrznych, w tym w ramach dofinansowania ze środków publicznych. Takie dofinansowanie najczęściej udzielane jest w formie dotacji, które w przeszłości przyznawane było w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, a w nadchodzących okresach ma być udzielane ze środków Programu Operacyjnego Fundusze Europejskie na rzecz Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021-2027 („**FENIKS**”).
7. **Celem niniejszej opinii jest wskazanie, czy i w jakim zakresie dofinansowanie inwestycji realizowanych przez OSD ze środków publicznych (w tym środków unijnych wydatkowanych w ramach tzw. zarządzania dzielonego, co dotyczy m.in. FENIKS) stanowi pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”).**



2 Pojęcie pomocy publicznej – wyjaśnienia ogólne

8. Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, „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”. Przepis ten ustanawia generalny zakaz udzielania pomocy publicznej oraz definiuje przesłanki występowania pomocy publicznej.
9. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów unijnych⁴, pomoc publiczna jest zatem interwencją:
- a. dokonywaną przez państwo lub z jego źródeł;
 - b. która jest w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi;
 - c. przyznającą beneficjentowi selektywną korzyść;
 - d. zakłócającą konkurencję lub grożącą jej zakłóceniem.

Wskazane przesłanki muszą być spełnione łącznie. Brak którejkolwiek z nich powoduje, że analizowany mechanizm interwencyjny nie pociąga za sobą pomocy publicznej.

10. Pomoc publiczna jest pojęciem prawnym o charakterze obiektywnym, zdefiniowanym w TFUE⁵. Ze względu na to, że wiążącej interpretacji przepisów traktatowych dokonują sądy unijne, Komisja Europejska („Komisja”; „KE”) jest związana ich wykładnią⁶ odnośnie do przesłanek występowania pomocy publicznej wynikających z art. 107 ust. 1 TFUE.
11. Ze względu na to, że traktatowe przepisy dotyczące pomocy publicznej, w szczególności art. 107 ust. 1 TFUE, były przedmiotem wykładni sądowej w toku wielu spraw na przestrzeni kilkudziesięciu lat, Komisja wydała dokument interpretacyjny pn. Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷ („Zawiadomienie KE”, „Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa”), w którym przedstawiła podsumowanie tego, w jaki sposób rozumie i zamierza stosować w analizowanych przez siebie sprawach

⁴ Por. wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2015 r., BVVG, C-39/14, EU:C:2015:470, pkt 24; wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, pkt 53.

⁵ Por. wyrok TSUE z dnia 22 grudnia 2008 r., C-487/06 P, British Aggregates Association przeciwko Komisji, EU:C:2008:757, pkt 111.

⁶ Por. wyrok TSUE z dnia 21 lipca 2011 r., C-194/09 P, Alcoa Trasformazioni przeciwko Komisji, EU:C:2011:497, pkt 125; wyrok TSUE z dnia 19 grudnia 2013 r., C-262/12, Vent De Colere i in., EU:C:2013:851, pkt 39.

⁷ Dz. Urz. UE C 262, 19.7.2016, s. 1.



sądową interpretację przesłanek występowania pomocy publicznej. Należy przy tym mieć na uwadze, że wyjaśnienia przedstawione w Zawiadomieniu KE mają charakter informacyjny i nie są źródłem prawa⁸.

2.1 Pomoc przyznawana przez państwo lub z jego źródeł

12. Przesłanka pochodzenia od państwa jest analizowana w oparciu o to, czy przyznanie korzyści następuje bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwa, oraz czy można je przypisać państwu⁹. Przy ocenie instrumentu na podstawie art. 107 ust. 1 Traktatu warunki te są jednak często rozpatrywane łącznie, ponieważ odnoszą się do publicznego pochodzenia badanego środka¹⁰.
13. Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE pomoc musi być przyznana bezpośrednio lub pośrednio przez państwo przy użyciu zasobów państwowych¹¹, zatem zasobów będących w dyspozycji organów administracji rządowej i samorządowej różnych szczebli¹².
14. W odniesieniu do kwestii przypisywalności, w przypadkach, w których organ publiczny przyznaje korzyść beneficjentowi, taki środek z definicji można przypisać państwu, nawet jeżeli odnośny organ jest pod względem prawnym niezależny od innych organów publicznych. Tę samą zasadę stosuje się w przypadku, gdy organ publiczny wyznacza podmiot prywatny lub publiczny do zarządzania środkiem przynoszącym korzyść, który pochodzi z zasobów publicznych.
15. Zasoby pochodzące z europejskich funduszy strukturalno-inwestycyjnych są zarządzane przez państwa członkowskie na podstawie umów partnerstwa. Wydatkowanie środków dokonuje się zatem na podstawie tzw. zarządzania dzielonego¹³, tj. gdzie zadania

⁸ Por. wyrok Sądu z dnia 6 kwietnia 2022 r., T-508/19, Mead Johnson Nutrition i in. przeciwko Komisji, EU:T:2022:217, pkt 93.

⁹ Por. wyrok TSUE z dnia 16 maja 2002 r., C-482/99, Francja przeciwko Komisji (Stardust Marine), EU:C:2002:294, pkt 24; wyrok Sądu z dnia 5 kwietnia 2006 r., T-351/02, EU:T:2006:104, pkt 103.

¹⁰ Zob. pkt 38 Zawiadomienia KE.

¹¹ Por. wyrok TSUE z dnia 24 stycznia 1978 r., 82/77, Van Tiggele, EU:C:1978:10, pkt 25-26; wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1996 r., T-358/94, Compagnie nationale Air France v. Komisja, EU:T:1996:194, pkt 63; wyrok TSUE z dnia 13 września 2017 r., C-329/15, Enea, EU:C:2017:671, pkt 20.

¹² Por. wyrok TSUE z dnia 14 października 1987 r., C-248/84, Niemcy przeciwko Komisji, EU:C:1987:437, pkt 17; wyrok Sądu z dnia 6 marca 2002 r., T-92/00 i T-103/00, Territorio Histórico de Álava i inni przeciwko Komisji (Ramondin), EU:T:2002:61, pkt 57.

¹³ Zob. art. 63 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z 18.07.2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.Urz. UE L 193 z 30.7.2018, s. 1 ze zm.) oraz art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE L 231 z 30.6.2021, s. 159 ze zm.).



związane z wykonywaniem budżetu UE delegowane są na państwa członkowskie. Oznacza to, że zasadniczo państwa członkowskie decydują o wykorzystaniu finansowania i o wyborze beneficjentów. Tym samym, w przypadku finansowania pochodzącego z funduszy unijnych jest spełniona przesłanka pochodzenia z zasobów publicznych.

16. Ta sama konkluzja dotyczy finansowania ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego albo międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy lub Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, w szczególności jeżeli organy krajowe dysponują swobodą wykorzystania środków (w tym, w zakresie wyboru beneficjentów).

2.2 Selektowna ekonomiczna korzyść

2.2.1 Korzyść

17. Korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu oznacza każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie mogłoby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez interwencji państwa¹⁴. Istotne są przy tym wyłącznie efekty zastosowania danego środka, a nie cele, jakimi kierowało się państwo (organy identyfikowane z państwem) przy jego implementacji¹⁵. Cele podejmowanych działań mogą być brane pod uwagę wyłącznie na etapie oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, ale nigdy na etapie analizy spełnienia traktatowych przesłanek występowania pomocy.
18. Dokładna forma środka również nie ma znaczenia przy ustalaniu, czy przynosi on korzyść gospodarczą przedsiębiorstwu¹⁶. Udzielenie pomocy publicznej może mieć miejsce nie tylko poprzez przyznanie pozytywnych korzyści gospodarczych, ale również w związku ze zwolnieniem z części lub całości obciążeń gospodarczych¹⁷. Nie ulega wątpliwości, że udzielenie dotacji wiąże się z przysporzeniem korzyści.

2.2.2 Pojęcie przedsiębiorstwa

19. Pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE może być udzielana wyłącznie na rzecz przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwem w prawie unijnym jest podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą, bez względu na swój status prawny oraz sposób,

¹⁴ Por. wyrok TSUE z dnia 11 lipca 1996 r., C-39/94, SFEI i in., EU:C:1996:285, pkt 60; wyrok TSUE z dnia 29 kwietnia 1999 r., C-342/96, Hiszpania przeciwko Komisji, EU:C:1999:210, pkt 41.

¹⁵ Por. wyrok ETS z dnia 2 lipca 1974 r., 173/73, Włochy przeciwko Komisji, EU:C:1974:71, pkt 13, wyrok TSUE z dnia 22 grudnia 2008 r., C-487/06 P, British Aggregates Association przeciwko Komisji, EU:C:2008:757, pkt 85; wyrok TSUE z dnia 8 listopada 2011 r., C-279/08 P, Komisja przeciwko Niderlandom, EU:C:2011:551, pkt 70.

¹⁶ Por. wyrok TSUE z dnia 24 lipca 2003 r., C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 84.

¹⁷ Por. wyrok TSUE z dnia 8 listopada 2001 r., C-143/99, Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, EU:C:2001:598, pkt 38.



w jaki taka działalność jest finansowana¹⁸. Prowadzenie działalności gospodarczej oznacza oferowanie na rynku towarów lub usług¹⁹ i nie musi mieć zarobkowego charakteru²⁰.

20. Dla stwierdzenia, czy mamy do czynienia z działalnością o charakterze gospodarczym, należy zidentyfikować, czy istnieje rynek dla określonych usług. Ocena może być przy tym zróżnicowana w zależności od państwa członkowskiego, ponieważ różne mogą być sposoby organizacji świadczenia określonych usług w poszczególnych państwach²¹. Kwalifikacja danej działalności jako niegospodarczej może także ulec zmianie w konsekwencji podjętych decyzji politycznych lub rozwoju sytuacji gospodarczej²². Analizy należy dokonywać na podstawie obiektywnych kryteriów, a nie arbitralnych kwalifikacji państw członkowskich, które w przyjmowanych regulacjach wewnętrznych niekiedy określają, że wybrane kategorie działalności nie są traktowane jako mające charakter gospodarczy. Nie ulega wątpliwości, że OSD są zaangażowane w prowadzenie działalności gospodarczej.

2.2.3 Selektowność

21. Nie każda korzyść przyznana z zasobów państwowych wiąże się z udzieleniem pomocy publicznej. Na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE obowiązuje bowiem generalny zakaz udzielania takiej pomocy, która sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów. Oznacza to, że dla uznania danego środka za pomoc publiczną środek ten musi spełniać kryterium selektywności, czyli dotyczyć wybranych przedsiębiorstw lub ich grup. W aktualnym orzecznictwie Trybunału zostało również potwierdzone, że selektywność może odnosić się również do określonej kategorii transakcji przeprowadzanych przez przedsiębiorstwa, bez względu na to, czy możliwe jest zidentyfikowanie wspólnych cech tych przedsiębiorstw²³. Selektowne nie są

¹⁸ Por. wyrok ETS z dnia 12 września 2000 r. w połączonych sprawach C-180–184/98, Pavel Pavlov i in. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, ECLI:EU:C:2000:428, pkt 74; wyrok ETS z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-475/99 Firma Ambulanz Glöckner v. Landkreis Südwestpfalz, ECLI:EU:C:2001:577; wyrok ETS z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze i in., ECLI:EU:C:2006:8, pkt 107.

¹⁹ Por. wyrok ETS z dnia 23 stycznia 1991 r., C-41/90, Klaus Höfner i Fritz Elser v. Macrotron GmbH, ECLI:EU:C:1991:161; wyrok ETS z dnia 18 czerwca 1998 r., C-35/96, Komisja v. Włochy, ECLI:EU:C:1998:303, pkt 36; wyrok ETS z dnia 22 stycznia 2002 r., C-218/00, Cisl di Battistello Venzano & C. Sas v. Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), ECLI:EU:C:2002:36.

²⁰ Por. wyrok ETS z dnia 29 października 1980 r., 209–215/78, Van Landuyck, ECLI:EU:C:1980:248, pkt 88; wyrok ETS z dnia 16 listopada 1995 r., C-244/94, FFSA i in., ECLI:EU:C:1995:392, pkt 21; wyrok ETS z dnia 21 września 1999 r., C-67/96, Albany International BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, ECLI:EU:C:1999:430, pkt 85; wyrok ETS z dnia 1 lipca 2008 r., C-49/07, Motosyklistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v. Elliniko Dimosio, ECLI:EU:C:2008:376, pkt 27–28.

²¹ Por. wyrok ETS z dnia 17 lutego 1993 r., C-159/91 i C-160/91, Poucet i Pistre, ECLI:EU:C:1993:63, pkt 16–20.

²² Por. pkt 13 Zawiadomienia KE.

²³ Por. wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 r., C-50/19 P, Sigma Alimentos Exterior przeciwko Komisji, EU:C:2021:792, pkt 49.



natomiast środki, które mimo że są źródłem korzyści, pozostają ogólnie dostępne dla wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą²⁴ (tzw. środki ogólne).

22. Selektyność może mieć np. charakter przedmiotowy i odnosić się do wybranych grup przedsiębiorstw lub określonych sektorów²⁵. Przy tym ani duża liczba przedsiębiorstw, które kwalifikują się do otrzymania środka pomocy (nawet jeśli obejmuje on wszystkie przedsiębiorstwa z danego sektora), ani zróżnicowanie i wielkość sektorów, do których takie przedsiębiorstwa należą, nie dają podstaw do stwierdzenia, że środek pomocy państwa stanowi ogólny środek polityki gospodarczej, jeżeli nie wszystkie sektory gospodarki mogą z niego skorzystać²⁶. W niniejszej sprawie okoliczność, że wsparcie jest adresowane do OSD gazowych przesądza o selektywnym charakterze wsparcia.

2.3 Zakłócenie lub groźba zakłócenia konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi

23. Artykuł 107 ust. 1 TFUE zakazuje udzielania pomocy, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Zakłócenie konkurencji i wpływ pomocy na wymianę handlową są niezależnymi od siebie przesłankami, które choć często są rozpatrywane łącznie, nie muszą być zawsze łącznie spełnione.
24. Zakaz udzielania pomocy publicznej ma zastosowanie nie tylko wtedy, kiedy faktycznie prowadzona przez beneficjenta działalność napotyka na konkurencję, lecz także, kiedy jest to możliwe, zważywszy na stan rynku (stopień jego liberalizacji lub rozwój technologiczny)²⁷.
25. Źródłem zakłócenia konkurencji jest korzyść prowadząca do uprzywilejowania. Beneficjent korzyści ponosi mniejsze koszty swojej działalności, a więc jego sytuacja rynkowa staje się przynajmniej teoretycznie lepsza niż konkurentów, którzy we własnym zakresie ponoszą takie koszty²⁸. Wsparcie publiczne może zatem zakłócać konkurencję, nawet jeżeli nie pomaga ono przedsiębiorstwu będącemu beneficjentem w rozwoju działalności i zdobyciu udziału w rynku. Wystarczające jest bowiem, że pomoc pozwala przedsiębiorstwu utrzymać silniejszą pozycję konkurencyjną niż pozycja, którą przedsiębiorstwo miałoby w przypadku braku pomocy.

²⁴ Por. wyrok TSUE z dnia 2 lipca 1974 r., 173/73, Włochy przeciwko Komisji, EU:C:1974:71, pkt 36 i n.; wyrok TSUE z dnia 19 września 2000 r., C-156/98, Niemcy przeciwko Komisji, EU:C:2000:467; wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2004 r., C-501/00, Hiszpania przeciwko Komisji, EU:C:2004:438.

²⁵ Por. wyrok TSUE z dnia 8 listopada 2001 r., C-143/99, Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, EU:C:2001:598, pkt 52 i n.

²⁶ Por. wyrok TSUE z dnia 17 czerwca 1999 r., C-75/97, Belgia przeciwko Komisji (Maribel), EU:C:1999:311, pkt 32.

²⁷ Wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r., T-298/97 i T-312/97 itp., Alzetta, EU:T:2000:151, pkt 141-147.

²⁸ Por. wyrok TSUE z dnia 17 września 1980 r., 730/79, Philip Morris, EU:C:1980:209, pkt 11.



26. Niejednokrotnie w przeszłości w decyzjach Komisji analiza zakłócenia konkurencji była bardzo ograniczona. Sąd Pierwszej Instancji uznał jednak w sprawie *Le Levant*, że Komisja powinna dokonywać odpowiedniej analizy zakłócenia konkurencji, w tym badać rynek właściwy – produktowy i geograficzny²⁹.
27. Fakt, że w decyzjach Komisji, a także orzecznictwie sądów unijnych przesłanki zakłócenia konkurencji oraz naruszenia wymiany handlowej pozostają niejednokrotnie nierozłączne, wynika przede wszystkim z podejścia zaprezentowanego w sprawie *Philip Morris*³⁰. Argumentacja przedstawiona w tym wyroku oparta jest na założeniu, że wpływ na wymianę handlową występuje normalnie wtedy, kiedy pomoc publiczna wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami konkurującymi na rynku wewnętrznym³¹. Komisja i sądy unijne nie mają przy tym obowiązku ustalania, czy pomoc ma faktyczny wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, lecz tylko czy może wpłynąć na taką wymianę³².
28. O wpływie wsparcia na wymianę między państwami członkowskimi można mówić z całą pewnością wtedy, gdy beneficjent wsparcia prowadzi działalność, której częścią są transakcje na rynku unijnym wykraczającym poza państwo siedziby. Nie jest to jednak konieczny warunek wystąpienia pomocy publicznej³³. Również w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo nie prowadzi działalności transgranicznej, przyznane mu wsparcie może zostać uznane za wpływające na wymianę między państwami członkowskimi. Środki pomocowe stosowane w danym państwie członkowskim mogą bowiem wzmacniać rynkową pozycję określonych przedsiębiorstw działających już na terytorium tego państwa, uniemożliwiając więc wejście na rynek podmiotów z innych państw. Sam fakt, że pomoc wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w porównaniu z pozycją posiadaną przez inne podmioty będące konkurentami na rynku wewnętrznym, jest wystarczający do wyciągnięcia wniosku, że środek wpływa na handel między państwami członkowskimi.
29. Zgodnie z orzecznictwem sądów unijnych nie ma progu ani wskaźnika procentowego, poniżej którego można uznać, że przyznana korzyść nie wywiera wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi³⁴. Stosunkowo niewielka kwota pomocy³⁵ (z wyjątkiem pomocy *de minimis*), stosunkowo mały rozmiar przedsiębiorstwa

²⁹ Por. wyrok Sądu z dnia 22 lutego 2006 r., T-34/02, EURL Le Levant 001 i in. v. Komisja, ECLI:EU:T:2006:59, pkt 123 i n.

³⁰ Por. wyrok ETS z dnia 17 września 1980 r., C-730/79, Philip Morris Holland BV v. Komisja, ECLI:EU:C:1980:209.

³¹ Por. wyrok Sądu z dnia 4 kwietnia 2001 r., T-288/97, Friulia Venezia Giulia, ECLI:EU:T:2001:115, pkt 41.

³² Por. wyrok TSUE z dnia 8 maja 2013 r., C-197/11 i C-203/11, Libert i inni, EU:C:2013:288, pkt 76; wyrok TSUE z dnia 14 stycznia 2015 r., C-518/13, Eventech, EU:C:2015:9, pkt 65.

³³ Por. wyrok TSUE z dnia 13 lipca 1988 r., 102/87, Francja przeciwko Komisji (SEB), EU:C:1988:391, pkt 19; wyrok TSUE z dnia 7 marca 2002 r., C-310/99, Włochy przeciwko Komisji, EU:C:2002:143, pkt 84.

³⁴ Por. wyrok TSUE z dnia 24 lipca 2003 r., C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 81.

³⁵ Por. wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r., T-214/95, Region Flamandii przeciwko Komisji, EU:T:1998:77, pkt 48.



beneficjenta lub jego niewielki udział w rynku unijnym³⁶, jak też fakt, że przedsiębiorstwo nie eksportuje³⁷ lub eksportuje prawie wszystkie swoje towary poza terytorium UE³⁸, nie oznaczają *a priori*, że omawiana przesłanka nie zostanie spełniona. W analizie występowania wpływu danego środka na wymianę między państwami członkowskimi Komisja poddaje badaniu nie tylko rzeczywisty wpływ planowanej pomocy, lecz również jego potencjalne oddziaływanie na wymianę na rynku wewnętrznym³⁹.

30. W ostatnich latach przesłanka dotycząca zakłócenia konkurencji ma kluczowe znaczenie w kontekście identyfikacji występowania pomocy publicznej w projektach realizowanych przez OSD oraz operatorów systemów przesyłowych („OSP”) (zarówno gazowych, jak i elektroenergetycznych).

W okresie przypadającym na prace nad przyjęciem tzw. trzeciego pakietu liberalizacyjnego na poziomie UE (w skład którego wchodzi m. in. Dyrektywa gazowa) Komisja konsekwentnie identyfikowała pomoc publiczną w kontekście wsparcia publicznego przeznaczonego na projekty infrastrukturalne realizowane przez OSD i OSP. Tym samym w szeregu decyzji KE oceniła również zgodność takiej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

Po kilku latach Komisja zweryfikowała jednak swoją ocenę, przekazując państwom członkowskim w Zawiadomieniu w sprawie pojęcia pomocy państwa oraz w szeregu innych dokumentów wyraźny sygnał, iż po spełnieniu określonych warunków udzielanie wsparcia na realizację projektów z zakresu infrastruktury energetycznej nie będzie podlegało unijnemu mechanizmowi kontroli udzielania pomocy publicznej.

³⁶ Por. wyrok TSUE z dnia 14 września 1994 r., C-278-280/92, Hiszpania przeciwko Komisji, EU:C:1994:325.

³⁷ Por. wyrok TSUE z dnia 13 lipca 1988 r., 102/87, Francja przeciwko Komisji (SEB), EU:C:1988:391, pkt 19.

³⁸ Por. wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 2009 r., C-494/06 P, Komisja przeciwko Republice Włoskiej i Wam SpA, EU:C:2009:272, pkt 62.

³⁹ Por. wyrok Sądu z dnia 13 czerwca 2000 r., T-204/97 oraz T-270/97, EPAC przeciwko Komisji, EU:T:2000:148, pkt 85; wyrok Sądu z dnia 4 września 2009 r., T-211/05, Włochy przeciwko Komisji, EU:T:2009:304, pkt 157-160; wyrok TSUE z dnia 8 maja 2013 r., C-197/11 i C-203/11, Libert i inni, EU:C:2013:288, pkt 76; wyrok TSUE z dnia 14 stycznia 2015 r., C-518/13, Eventech, EU:C:2015:9, pkt 65.



3 Ocena występowania pomocy publicznej w sektorze przesyłania i dystrybucji gazu

3.1 Praktyka decyzyjna Komisji przed wydaniem Zawiadomienia KE

31. W latach 2008-2014 Komisja przyjęła co najmniej kilkanaście decyzji, w których w oparciu o mniej lub bardziej rozbudowaną argumentację oceniła, że dofinansowanie w formie dotacji na rzecz OSP lub OSD (zarówno gazowych, jak i elektroenergetycznych) stanowi pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W szczególności, KE konsekwentnie odnotowywała, że nie może wykluczyć, iż wsparcie zakłóci lub ma potencjał do zakłócenia konkurencji.
32. W decyzji w z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie pomocy państwa nr N 56/2009 (SA.27660) – pomoc na modernizację i wymianę sieci dystrybucji energii elektrycznej w Polsce⁴⁰ w motywach 29-32 Komisja wskazała:

29. Rynek dystrybucji energii elektrycznej jest z definicji ograniczony lokalizacją sieci, w związku z tym jest z natury lokalny. Podobnie należy zauważyć, że sieci zaprojektowane z myślą o dystrybucji energii dla ludności na danym terenie, tak jak sieci dystrybucji energii cieplnej i gazu ziemnego, posiadają cechy lokalnych „monopoli naturalnych”. Oznacza to, że we wszystkich przypadkach raczej mało prawdopodobne jest to, że stworzenie nowej sieci (powielającej starą) okazałoby się dobrym rozwiązaniem z ekonomicznego punktu widzenia, nawet jeśli byłaby ona dużo lepszej jakości niż ta istniejąca. W związku z tym jest mało prawdopodobne, aby rozważane dotacje zniechęciły operatorów do inwestycji w nowe sieci dystrybucji energii elektrycznej.

30. Chociaż sieci dystrybucji energii elektrycznej w Polsce należą do różnych przedsiębiorstw, tzn. niektóre należą do przedsiębiorstw wytwarzających energię elektryczną, a niektóre do przedsiębiorstw zajmujących się jedynie eksploatacją sieci, wszyscy operatorzy sieci są zobowiązani zapewnić dostęp stron trzecich do swoich sieci wszystkim dystrybutorom posiadającym koncesje. W związku z tym różni producenci energii elektrycznej mają swobodny dostęp do sieci.

31. W przypadku przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo (wytwarzających i dostarczających energię elektryczną oraz prowadzących inną działalność produkcyjną) potencjalna korzyść płynąca z inwestycji w modernizację sieci energetycznych może przenieść się z działalności dystrybucyjnej takich przedsiębiorstw

⁴⁰ W dniu 10 września 2012 r. Komisja wydała decyzję w sprawie zmiany budżetu tego środka pomocowego (pomoc państwa SA.34471 (2012/N) – Polska – Pomoc na modernizację i wymianę sieci dystrybucji energii elektrycznej w Polsce).



na działalność produkcyjną i zakłócić konkurencję na rynkach, na których te przedsiębiorstwa prowadzą działalność.

32. Ponadto niektórzy beneficjenci należą do grup prowadzących działalność handlową w innych państwach członkowskich. W związku z tym środek może zakłócić konkurencję i wymianę handlową, ponieważ może wzmocnić pozycję finansową przedsiębiorstw prowadzących działalność w innych państwach członkowskich.

Identyczna ocena została przedstawiona w decyzji z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie pomocy państwa nr N 55/2009 (SA.27659) – pomoc na budowę i modernizację sieci elektroenergetycznych umożliwiających przyłączenie i przesył energii ze źródeł odnawialnych w Polsce, w której uwzględniono również sytuację OSP elektroenergetycznego (zob. motywy 32-35).

Komisja dostrzegła faktycznie zatem, że zasadniczo budowa infrastruktury energetycznej odnosi się do działalności prowadzonej w warunkach monopolu naturalnego. Odnotowała także, że obowiązuje zasada dostępu stron trzecich, a dostęp do infrastruktury jest udzielany na przejrzystych i niedyskryminujących zasadach. Pomimo tego, KE doszła do wniosku, że zakłócenie konkurencji nie może zostać wykluczone, co nie wydaje się jednak należycie uzasadnione. Nie jest bowiem jasne, z jakiego powodu, w sytuacji prawnego zakazu subsydiowania skrośnego, Komisja dostrzegła potencjał do wspierania działalności na innych rynkach.

33. W motywie 59 decyzji z dnia 5 sierpnia 2009 r. w sprawach (SA.26467): Pomoc państwa – N 434/2008 – Polska – Program pomocy na budowę instalacji do wytwarzania biokomponentów i biopaliw ciekłych; Pomoc państwa – N 435/2008 – Polska – Program pomocy regionalnej na inwestycje w zakresie budowy i przebudowy sieci dystrybucyjnej gazowej oraz prawidłowego funkcjonowania systemu dystrybucyjnego gazowego; Pomoc państwa – N 436/2008 – Polska – Program pomocy regionalnej na inwestycje w zakresie budowy lub rozbudowy przedsiębiorstw produkujących maszyny i urządzenia służące do wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii oraz biokomponentów i biopaliw ciekłych Komisja stwierdziła jedynie, że: „Pomoc przewidziana w ramach programów przyniesie beneficjentom korzyści ekonomiczne, ponieważ umożliwi im ograniczenie kosztów inwestycyjnych, które musieliby ponieść w normalnych warunkach rynkowych, aby zrealizować tego rodzaju projekty. Poprzez przyznanie korzyści pewnym przedsiębiorstwom w stosunku do ich konkurentów, pomoc udzielona w ramach programów może zatem zakłócać konkurencję lub stwarzać zagrożenie zakłócenia konkurencji”.

Uznanie OSD gazowych za beneficjentów pomocy publicznej nie zostało zatem efektywnie poparte żadną skonkretyzowaną argumentacją.



34. Podobne podejście zostało powtórzone w decyzji z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie N 463/2009 (SA.29142) – Spain – Plan of improvement of the gas distribution network in Galicia, w której KE stwierdziła jedynie, że „ (...) spółki korzystają z selektywnej przewagi ekonomicznej nad konkurentami, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji. Wreszcie, ponieważ program dotyczy sektora i przedsiębiorstw, które są zaangażowane w wymianę handlową między państwami członkowskimi, istnieje ryzyko że pomoc może wpłynąć na tę wymianę handlową” (por. motyw 19, tłum. wł.).
35. W decyzji z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie N 594/2009 (SA.29699) – Pomoc dla Gaz-System S.A. na inwestycje w sieci przesyłowe gazu ziemnego w Polsce Komisja wskazała m. in.:

„31. Sieci stanowią monopol naturalny: budowanie odrębnych sieci jest z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia nieefektywne. Ponieważ posiadanie dwóch sieci obsługujących ten sam obszar geograficzny jest zazwyczaj ekonomicznie nieefektywne, jedynym sposobem zapobiegania nadmiernym rentom monopolistycznym za świadczone usługi jest regulacja. Ponadto zgodnie z przepisami dotyczącymi rynku wewnętrznego energii operator sieci nie ma kontroli nad portfelem swoich klientów (ponieważ sieci podlegają rygorystycznym zasadom dostępu stron trzecich), a opłaty nakładane na użytkowników sieci podlegają ścisłej kontroli regulacyjnej: organy regulacyjne muszą określić metodykę ustalania taryf lub same ustalać taryfy w sposób umożliwiający przeprowadzanie niezbędnych inwestycji w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sieci. Ze względu na to, że sieci przesyłowe gazu mają charakter monopolu naturalnego, organy regulacyjne prawdopodobnie w przyszłości nadal będą w stanie kontrolować korzyści uzyskiwane przez operatora sieci.

(...)

37. Rynek przesyłu gazu jest z definicji uzależniony od położenia sieci przesyłowej i dlatego ma charakter lokalny. Podobnie należy zauważyć, że tak jak sieci przesyłowe energii elektrycznej i gazu ziemnego, sieci zaprojektowane do przesyłu energii do ludności zamieszkującej określony teren wykazują cechy lokalnych „monopoli naturalnych”. Oznacza to, że w przypadkach, w których sieć już istnieje, raczej mało prawdopodobne jest to, aby powielenie sieci poprzez stworzenie nowej sieci było opłacalne, nawet gdyby cechowała się ona znacznie wyższą jakością niż sieć istniejąca. W przedmiotowej sprawie nowe systemy przesyłowe powstaną na obszarach, na których tego rodzaju sieci nie istnieją. Niezwłocznie po zakończeniu przewidywanych inwestycji właściwości „monopoli naturalnych” powstrzymają inne przedsiębiorstwa przed inwestowaniem w gazociągi w tych samych regionach. Dlatego też rozważane dotacje mogą zniechęcać inne przedsiębiorstwa do inwestowania w przewidywane



nowe sieci przesyłowe gazu zarówno obecnie ze względu na udzielenie pomocy, jak i w przyszłości, gdy gazociągi będą posiadały właściwości „monopolu naturalnego”.

38. Ze względu na to, że polski rynek gazu cierpi obecnie na brak konkurencji, co częściowo wynika z braku sieci przesyłowych gazu umożliwiających przepływ gazu z zachodu na wschód i z nowego terminalu LNG, nowe inwestycje prawdopodobnie zachęcą nowych dostawców gazu z innych państw UE i spoza UE do skorzystania z tych sieci w celu wejścia na rynek gazu i prowadzenia działalności w Polsce. Z tej przyczyna budowa nowych sieci zapewni niektórym dostawcom gazu pośrednie korzyści w postaci wzrostu sprzedaży dla nowych klientów. Dlatego też pomoc może wpłynąć na konkurencję na rynkach gazu niższego szczebla w Polsce i przynieść korzyść w postaci wejścia nowych podmiotów na rynek. Zgodnie z wyjaśnieniami Polski jest to także deklarowany cel zastosowania środka pomocy.”

W oparciu o powyższą argumentację Komisja uznała, że polski OSP jest beneficjentem pomocy publicznej.

36. Kilka lat później Komisja podtrzymała swoją ocenę odnośnie do występowania pomocy publicznej na rzecz Gaz-System S.A., przedstawiając w decyzji z dnia 16 października 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.34982 – 2013/N – Polska – indywidualna pomoc dla GAZ-SYSTEM S.A. na inwestycje w sieci przesyłowe gazu ziemnego w Polsce następujące wyjaśnienia:

„20. Oczekuje się, że oprócz prowadzenia działalności w charakterze wyłącznego operatora systemu przesyłowego GAZ-SYSTEM będzie obsługiwać, za pośrednictwem swojej spółki zależnej Polskie LNG S.A., terminal LNG w Świnoujściu w ramach czasowych zgłoszonego obecnego projektu. Terminal LNG w Świnoujściu świadczył będzie usługi regazyfikacji na rzecz dostawców gazu działających w Polsce. Oczekuje się również, że terminal LNG będzie stanowił nowy punkt wejścia dla polskiej sieci przesyłowej gazu, stanowiący uzupełnienie istniejących i planowanych gazociągów międzysystemowych, za pomocą których dostawcy gazu mogą przywozić gaz ziemny do Polski i które łączą polską sieć przesyłową z innymi państwami członkowskimi, takimi jak Niemcy lub Republika Czeska. Ponadto GAZ-SYSTEM świadczy również usługi, takie jak sprzedaż niewykorzystanych towarów i materiałów oraz usługi najmu lokali, które nie stanowią przedmiotu koncesji i są otwarte na konkurencję.

21. Wsparcie publiczne przyznane do celów zgłoszonego projektu może poprawić zdolność przedsiębiorstwa GAZ-SYSTEM do konkurowania na rynku skroplonego gazu ziemnego, na którym w przyszłości mogą działać inne przedsiębiorstwa. Ponadto pomoc, poprzez wzmocnienie pozycji przedsiębiorstwa GAZ-SYSTEM i sprzyjanie rozwojowi istniejącej infrastruktury gazowej może wpłynąć na strukturę konkurencji między źródłami energii, które są częściowo zastępowalne przez gaz, takimi jak np. węgiel lub węgiel brunatny, w kontekście produkcji energii elektrycznej w Polsce.



Prawdopodobne jest zatem, że po pierwsze, jako że gaz i inne produkty energetyczne są przedmiotem handlu we wszystkich państwach członkowskich, wdrożenie zgłoszonego projektu przy współfinansowaniu ze środków publicznych wpłynie na warunki transakcji w całej UE. Po drugie, ponieważ wsparcie publiczne może co najmniej zakłócić konkurencję na rynkach otwartych na konkurencję, nie ma konieczności dowodzenia, że planowana pomoc faktycznie ogranicza konkurencję na ewentualnych przedmiotowych rynkach”.

W oparciu o zasadniczo te same argumenty Komisja podtrzymała ocenę w zakresie uznania polskiego OSP gazowego za beneficjenta pomocy publicznej w decyzji z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie SA.39050 (2015/N) – Polska – Indywidualny środek pomocy na rzecz infrastruktury gazowej w Polsce. Decyzja ta dotyczyła planowanych dotacji ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 na rozbudowę gazociągów przesyłowych.

37. Za pomoc publiczną Komisja uznała także dotacje udzielane na realizację inwestycji przez polskiego OSP elektroenergetycznego, tj. Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. (wcześniej PSE Operator) ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. W decyzji z dnia 6 stycznia 2011 r. w sprawie N 542/2010 (SA.30980) – Polska – Budowa transgranicznego elektroenergetycznego połączenia międzysystemowego Polska-Litwa Komisja stwierdziła:

„40. Mimo że obecnie brak jest konkurencji na polskim rynku przesyłu energii elektrycznej, planowana pomoc pozwoli PSE Operator na posiadanie i eksploataowanie infrastruktury przesyłowej, co sprawia, że złożenie przez innego operatora wniosku o przyznanie koncesji przesyłowej w momencie wygaśnięcia aktualnej koncesji w 2014 r. staje się jeszcze mniej prawdopodobne. Co więcej, utworzone elektroenergetyczne połączenie międzysystemowe z Litwą, finansowane przy udziale pomocy publicznej, może w przyszłości dodatkowo zniechęcać potencjalnych inwestorów rynkowych i zainteresowanych konkurencyjnych operatorów lub wpływać na wielkość innych inwestycji w połączenia międzysystemowe z Polską w regionie Morza Bałtyckiego lub innych regionach sąsiedzkich Polski. Dodatkowo polskie przedsiębiorstwa będące odbiorcami energii elektrycznej, podlegające niższym taryfom za przesył, mogą prowadzić działalność na rynkach objętych konkurencją. Jest więc prawdopodobne, że przedmiotowy środek zagrazi zakłóceniem konkurencji na rynkach, na których te przedsiębiorstwa prowadzą działalność.

41. Handel energią elektryczną jest prowadzony w całej UE. Istniejący obecnie obrót energią elektryczną między Polską a innymi państwami członkowskimi może się zwiększyć w przyszłości w rezultacie planowanych inwestycji. Inwestycje w połączenia międzysystemowe i odnośne przepływy energii elektrycznej są także z natury transgraniczne, a jeśli chodzi o polskie przedsiębiorstwa, środek nie ogranicza się do



przedsiębiorstw prowadzących działalność, która nie jest przedmiotem handlu między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Wynika z tego, że planowana pomoc może zakłócić lub grozić zakłóceniem konkurencji i mieć wpływ na struktury wymiany handlowej między państwami członkowskimi."

Zasadniczo ta sama argumentacja w odniesieniu do przesłanki dotyczącej zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi została powtórzona w motywach 32-33 decyzji z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.35255 2012/N – Polska – pomoc dla PSE Operator S.A. na budowę stacji Stanisławów – część projektu Połączenie elektroenergetyczne Polska-Litwa.

38. Identyfikacja pomocy publicznej w odniesieniu do OSP gazowych i elektroenergetycznych miała miejsce również w innych państwach, np.:

- a. w Rumunii – oprócz argumentów podniesionych w sprawie N 594/2009, KE wskazała dodatkowo, że „projekty inwestycyjne wspierane przez państwo mogą generować dodatkowe zyski dla OSP, aczkolwiek w niepewnym zakresie. Zgłoszony środek może zatem wzmocnić ogólną sytuację finansową OSP, co może potencjalnie wzmocnić ich pozycję w stosunku do konkurentów na raczej marginalnych konkurencyjnych rynkach, na których działają (...). Co więcej, te dodatkowe zyski mogłyby zostać potencjalnie wykorzystane do sfinansowania przyszłych połączeń międzysystemowych połączeń międzysystemowych, które są instalacjami generującymi przychody. Połączenia międzysystemowe jako takie nie wykazują właściwości monopolu naturalnych. Budowa i zarządzanie połączeniami między rumuńskimi sieciami przesyłowymi a innymi sieciami jest zatem zasadniczo jest zatem, co do zasady, działalnością otwartą na konkurencję” (tłum. wł.)⁴¹;
- b. w Grecji – argumentacja przedstawiona w decyzjach wydawanych przez KE zasadniczo odpowiadała wyjaśnieniom przywołanym powyżej⁴².

39. Po 2015 r. aktywność Komisji w zakresie wydawania decyzji dotyczących pomocy publicznej na rzecz OSP i OSD co do zasady ustała. Należy w tym kontekście odnotować, iż nie został wydany żaden wyrok sądu unijnego⁴³, który stanowiłby bezpośrednią podstawę do zmiany oceny prezentowanej przez KE w latach 2009-2015. Podobnie w zakresie regulacji dotyczących wewnętrznego rynku energii

⁴¹ Por. motyw 68 decyzji z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie N 629/2009 (SA.29779) – Grants for investment in electricity and natural gas transmission networks. W dniu 13 marca 2014 r. Komisja wydała decyzję w sprawie zmiany budżetu tego środka pomocowego oraz wydłużenia okresu jego obowiązywania (pomoc państwa SA.38037 (2014/N) – Romania – Grants for investment in electricity and natural gas transmission networks).

⁴² Por. motyw 35 decyzji z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie SA.31225 (2011/N) – Greece – Aid in favour of the gas supply companies in Anatoliki Makedonia Thraki, Kentriki Makedonia and Sterea Ellada oraz motyw 29 decyzji z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie SA.35695 (2014/N) – Grecja – Aid for the interconnection of Cyclades islands with the National Mainland Interconnected Transmission System.

⁴³ Wyroki sądów unijnych mają wymiar prawotwórczy.



(zarówno gazu, jak i energii elektrycznej) nie doszło do takich zmian, które mogłyby stanowić bezpośrednią podstawę do zmiany stanowiska KE odnośnie do występowania pomocy publicznej w obszarze przesyłania i dystrybucji gazu i energii elektrycznej.

3.2 Wydanie Zawiadomienia KE oraz publikacja Siatek analitycznych dotyczących pomocy publicznej na infrastrukturę

40. W lipcu 2016 r. w Dzienniku Urzędowym UE opublikowano Zawiadomienie KE. Równolegle Komisja udostępniła na swojej stronie internetowej tzw. Siatki analityczne dotyczące pomocy publicznej na infrastrukturę (2016-2017) (ang. *Analytical grids on state aid to Infrastructure 2016 – 2017*)⁴⁴. W odniesieniu do przedmiotu niniejszej opinii znaczenie ma wyłącznie dokument pt. *Infrastructure analytical grid for energy infrastructure*⁴⁵ („Siatka analityczna”).
41. W 2022 r. Komisja opublikowała kolejny dokument roboczy pt. „*Recovery and Resilience Facility – State Aid – Guiding Template: Energy and hydrogen infrastructure*” („Fiszka RRF”). Dokument ten jest dostępny na stronie internetowej KE i został po raz ostatni zaktualizowany w kwietniu 2023 r.⁴⁶
42. We wszystkich wskazanych powyżej dokumentach Komisja wyjaśniła, w jaki sposób będzie interpretować wynikającą z art. 107 ust. 1 TFUE przesłankę dotyczącą zakłócenia lub groźby zakłócenia konkurencji w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych w ogóle (Zawiadomienie KE) oraz specyficznie do infrastruktury energetycznej (Siatka analityczna oraz Fiszka RRF). W odniesieniu do zasad oceny występowania pomocy publicznej, z treści Siatki analitycznej oraz Fiszki RRF wynika, iż zawierają one doprecyzowanie zasad wyrażonych w Zawiadomieniu KE.

⁴⁴ Dokumenty te zostały opublikowane jako stanowisko Komisji w sprawie występowania i dopuszczalności pomocy w kontekście wsparcia publicznego projektów infrastrukturalnych. Siatki analityczne są dostępne wyłącznie w języku angielskim na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji - https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/notion-aid_en.

Siatki analityczne nie stanowią oficjalnego dokumentu, który został opublikowany w Dzienniku Urzędowym UE. Jest to raczej opis bieżącego stanowiska Komisji i jej praktyki, który ma stanowić wytyczną dla państw członkowskich.

⁴⁵ https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/a6ec1233-7433-451c-88e5-c3b6bd632c06_en?filename=notion_of_aid_grid_energy_en.pdf

⁴⁶ https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/d5328655-5309-416c-b5a3-26bc486df8c8_en?filename=template_RRF_energy_and_hydrogen_infrastructure_04042023.pdf

Podobnie jak w przypadku Siatki analitycznej, dokument ten nie ma charakteru oficjalnego i nie został opublikowany w Dzienniku Urzędowym UE.



3.2.1 Monopol prawny i monopol naturalny w odniesieniu do projektów z zakresu infrastruktury dystrybucyjnej – Zawiadomienie KE

43. Zgodnie z pkt 188 Zawiadomienia KE, występowanie pomocy publicznej może zostać wykluczone w oparciu o wyłączenie przesłanki dotyczącej zakłócenia lub groźby zakłócenia konkurencji, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:
- a. usługa jest objęta monopolem prawnym (ustanowionym zgodnie z prawem UE). Monopol prawny istnieje w sytuacjach, w których dana usługa jest zarezerwowana przez prawo lub środki regulacyjne dla wyłącznego usługodawcy, z wyraźnym zakazem świadczenia takiej usługi (nawet w celu zaspokojenia ewentualnego popytu rezydualnego ze strony określonych grup klientów) przez wszystkie inne podmioty gospodarcze. Sam fakt, że świadczenie usługi publicznej zostało powierzone określonemu przedsiębiorstwu, nie oznacza jednak, iż takie przedsiębiorstwo ma monopol ustanowiony prawnie;
 - b. monopol prawny nie tylko wyklucza konkurencję na rynku, ale również konkurencję o rynek, wykluczając wszelką możliwą konkurencję o to, aby stać się wyłącznym dostawcą danej usługi⁴⁷;
 - c. usługa nie konkuruje z innymi usługami;
 - d. jeżeli usługodawca prowadzi działalność na innym rynku (geograficznym lub produktowym), który jest otwarty na konkurencję, trzeba wykluczyć subsydiowanie skrośne. Wymaga to prowadzenia odrębnej rachunkowości oraz odpowiedniego przypisywania kosztów i przychodów, a środki publiczne przekazywane za usługę objętą monopolem prawnym nie mogą zasilać innych działań.

Zdaniem Komisji w polskich warunkach działalność OSP nie jest objęta monopolem prawnym (zob. wyjaśnienia przedstawione w części 4 poniżej). Ta sama ocena dotyczy OSD. W związku z tym nie jest możliwe wykluczenie występowania pomocy publicznej na rzecz operatorów w oparciu o postanowienia pkt 188 Zawiadomienia KE.

44. Niezależnie od powyższego, w pkt 211 Zawiadomienia KE wskazano, iż *„Istnieją okoliczności, w których pewne rodzaje infrastruktury nie podlegają bezpośredniej konkurencji ze strony innej infrastruktury tego samego rodzaju lub infrastruktury innego rodzaju oferującej usługi o znacznym stopniu substytucyjności lub oferującej bezpośrednio takie same usługi. Brak bezpośredniej konkurencji między infrastrukturami jest prawdopodobny*

⁴⁷ Por. wyrok Sądu z dnia 16 lipca 2014 r., T-295/12, Niemcy przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2014:675, pkt 158; wyrok TSUE z dnia 29 lipca 2019 r., C-659/17, Azienda Napoletana Mobilità, EU:C:2019:633, pkt 38; wyrok TSUE z dnia 19 grudnia 2019 r., C-385/18, Arriva Italia i in., EU:C:2019:1121, pkt 57-58; wyrok TSUE.



w przypadku kompleksowych infrastruktur sieciowych⁴⁸, które stanowią naturalne monopole, to znaczy w przypadku których powielenie byłoby nieekonomiczne. Podobnie, mogą istnieć sektory, w których finansowanie prywatne budowy infrastruktury jest nieznaczne⁴⁹. Jeśli chodzi o budowę infrastruktury, Komisja uważa, że wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi lub zakłócenie konkurencji są zazwyczaj wykluczone w przypadkach, w których jednocześnie spełnione są następujące przesłanki: (i) infrastruktura na ogół nie podlega bezpośredniej konkurencji, (ii) finansowanie prywatne jest nieznaczące w danym sektorze i w państwie członkowskim oraz (iii) infrastruktura nie jest zaprojektowana, aby selektywnie sprzyjać jednemu przedsiębiorstwu lub sektorowi, ale przynosi korzyści całemu społeczeństwu”.

Dodatkowo, aby zagwarantować pozostawienie poza zakresem zasad pomocy państwa całości finansowania publicznego danego projektu, państwa członkowskie muszą zadbać o to, aby finansowanie zapewnione na budowę infrastruktury w sytuacjach wymienionych powyżej nie mogło zostać wykorzystane do subsydiowania skrośnego lub subsydiowania pośredniego innej działalności gospodarczej, w tym eksploatacji infrastruktury. Subsydiowanie skrośne można wykluczyć przez zapewnienie, aby właściciel infrastruktury nie angażował się w żadną inną działalność gospodarczą lub – jeżeli właściciel infrastruktury jest zaangażowany w inną działalność gospodarczą – przez prowadzenie odrębnej rachunkowości i przypisywanie kosztów i przychodów w odpowiedni sposób oraz zapewnienie, aby w innej działalności nie wykorzystywano żadnego finansowania publicznego (por. pkt 212 Zawiadomienia KE).

3.2.2 Monopol prawny i monopol naturalny w odniesieniu do projektów z zakresu infrastruktury dystrybucyjnej – Siatka analityczna oraz Fiszka RRF

45. Wyjaśnienia z Zawiadomienia KE odnośnie do monopolu prawnego zostały powtórzone w pkt 6-7 Siatki analitycznej oraz w pkt 42-44 Fiszki RRF. Jednocześnie, z treści obu dokumentów jasno wynika, że Komisja jako równoważny sposób wykluczenia pomocy publicznej traktuje identyfikację występowania monopolu naturalnego.
46. W pkt 8-9 Siatki analitycznej Komisja uszczegółowiła (względem ogólnych postanowień Zawiadomienia KE dotyczących projektów infrastrukturalnych) zasady identyfikacji monopolu naturalnego w odniesieniu do działalności OSP i OSD gazowych i elektroenergetycznych:

⁴⁸ W przypadku infrastruktury sieciowej poszczególne elementy sieci uzupełniają się wzajemnie, a nie konkurują ze sobą.

⁴⁹ Kwestię tego, czy w danym sektorze finansowanie rynkowe jest jedynie nieznaczące, należy oceniać raczej na poziomie danego państwa członkowskiego niż na poziomie regionalnym lub lokalnym, podobnie jak ma to miejsce w przypadku oceny istnienia rynku w państwie członkowskim (zob. np. wyrok Sądu z dnia 26 listopada 2015 r., T-461/13, Hiszpania przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2015:891, pkt 44).



„8. W państwach członkowskich, w których OSP/OSD nie posiada monopolu prawnego, w odniesieniu do kompleksowej infrastruktury sieciowej w obszarze energii elektrycznej lub gazu, w przypadku której powielanie przez uczestników rynku byłoby nieekonomiczne, można wykluczyć wpływ na handel między państwami członkowskimi lub zakłócenie konkurencji w odniesieniu do budowy, modernizacji lub utrzymania sieci energii elektrycznej i gazu przez OSP/OZSD w przypadkach, gdy jednocześnie:

- (i) infrastruktura zazwyczaj nie napotyka bezpośredniej konkurencji, co ma miejsce w przypadku, gdy sieć OSP/OSD nie może być powielana z powodów ekonomicznych, a zatem gdy nie są zaangażowani operatorzy inni niż OSP/OSD;*
- (ii) alternatywne finansowanie infrastruktury sieciowej, oprócz finansowania przez OSP/OSD, jest nieznaczne w danym sektorze i państwie członkowskim; oraz*
- (iii) infrastruktura nie jest zaprojektowana w celu selektywnego faworyzowania określonego przedsiębiorstwa lub sektora, ale zapewnia korzyści dla ogółu społeczeństwa, co zwykle ma miejsce w przypadku sieci OSP/OSD, ponieważ dostęp do tej infrastruktury i korzystanie z niej podlega wymogom dostępu stron trzecich na mocy prawodawstwa UE dotyczącego rynku energii („trzeci pakiet”).*

9. Aby całe finansowanie publiczne danego projektu infrastruktury elektroenergetycznej i gazowej nie podlegało zasadom pomocy państwa, państwa członkowskie muszą zapewnić, że finansowanie zapewnione na budowę infrastruktury sieci elektroenergetycznej i gazowej nie może być wykorzystywane do subsydiowania skrośnego lub pośredniego subsydiowania innych rodzajów działalności gospodarczej, w tym eksploatacji infrastruktury(...), dyrektywy w sprawie energii elektrycznej i gazu z 2009 r. wymagają, aby OSP prowadził oddzielną rachunkowość dla każdego rodzaju działalności.” (tłum. wł.).

47. Postanowienia Siatki analitycznej dotyczące zasad identyfikacji monopolu naturalnego w odniesieniu do działalności OSP i OSD zostały powtórzone w Fiszce RRF (por. pkt 45-46), przy czym Fiszka RRF zawiera dodatkowe wyjaśnienia odnoszące się do wybranych elementów infrastruktury sieciowej, np. magazynów energii elektrycznej.
48. W części II.3 Siatki analitycznej Komisja przedstawiła przykłady infrastruktury elektroenergetycznej, gazowej oraz paliwowej, w odniesieniu do których uznaje, że wykluczenie zakłócenia lub groźby zakłócenia konkurencji w oparciu o identyfikację monopolu co do zasady nie może mieć miejsca. W pkt 10 Siatki analitycznej KE wskazała, że „Niektóre kategorie infrastruktury energetycznej są w dużej mierze budowane przez podmioty rynkowe (ang. „market actors”), co świadczy o znacznym finansowaniu rynkowym”.



4 Wykluczenie pomocy publicznej w odniesieniu do OSP i OSD w Polsce

49. Jak wskazano w pkt 36 powyżej, w lipcu 2015 r. Komisja oceniła, że dofinansowanie ze środków POLiŚ 2014-2020 infrastruktury przesyłowej gazu ziemnego udzielane na rzecz Gaz-System ma potencjał do zakłócenia konkurencji i stanowi pomoc publiczną. Komisja nie uznała zatem, że działalność OSP gazowego jest w polskich warunkach objęta monopolem prawnym⁵⁰ lub naturalnym.
50. W związku z decyzjami Komisji uznającymi wsparcie ze środków POLiŚ 2007-2013 na rzecz PSE S.A. (OSP elektroenergetycznego) za pomoc publiczną (por. pkt 37 powyżej), polska administracja uznała za zasadne notyfikowanie Komisji w trybie art. 108 ust. 3 TFUE również o planowanych dotacjach na rzecz PSE S.A. ze środków POLiŚ 2014-2020. Przedmiotem wsparcia miało być trzydzieści projektów PSE S.A. a dofinansowanie miało zostać udzielone w ramach Poddziałania 1.1.2 „*Wspieranie projektów dotyczących budowy oraz przebudowy sieci umożliwiających przyłączanie jednostek wytwarzania energii z OZE*” oraz Działania 7.1 „*Rozwój inteligentnych systemów magazynowania, przesyłu i dystrybucji energii*” POLiŚ 2014-2020.
51. Pomimo wydania Zawiadomienia KE oraz Siatek analitycznych, polska administracja (w tym Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w opinii wydanej na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁵¹ stwierdził, że planowane dofinansowanie na rzecz PSE S.A. będzie wiązało się z udzieleniem pomocy publicznej) nie doszła do przekonania, że dofinansowanie na rzecz OSP w Polsce przestaje podlegać unijnemu mechanizmowi kontroli pomocy publicznej. W konsekwencji planowane dofinansowanie planu inwestycyjnego PSE S.A. zostało formalnie zgłoszone KE⁵².
52. Powyższe postępowanie było całkowicie uzasadnione, bowiem pomiędzy wydaniem decyzji dotyczących pomocy publicznej na rzecz polskich OSP nie został wydany żaden wyrok sądu unijnego, który stanowiłby bezpośrednią podstawę do zmiany oceny charakteru dofinansowania. Podobnie w zakresie regulacji dotyczących wewnętrznego rynku energii (zarówno gazu, jak i energii elektrycznej) nie doszło do takich zmian, które pozwalałyby na uznanie, że nie zachodzą przesłanki, w oparciu o które KE w poprzednich

⁵⁰ Pomimo obowiązywania art. 9h ust. 2 Prawa energetycznego, który stanowi: „*Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wyznacza się jednego operatora systemu przesyłowego gazowego albo jednego operatora systemu połączonego gazowego i jednego operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego albo jednego operatora systemu połączonego elektroenergetycznego*”.

⁵¹ Tj.: Dz. U. z 2023 r. poz. 702.

⁵² Sprawa została zarejestrowana przez KE jako procedura SA.47799 (2017/N) – Projekty w zakresie infrastruktury energetycznej.



latach identyfikowała występowanie pomocy publicznej. Przeciwnie, należy raczej stwierdzić, że w okresie 2009-2017 poziom konkurencji na rynku energii się zwiększył.

53. Po kilku miesiącach postępowania Komisja przekazała polskiej administracji następujące stanowisko: „(...) ze względu na oczywisty brak możliwości powielania sieci w tym obszarze, sieć rzeczywiście można uznać za naturalny monopol. Po drugie, infrastruktura nie ma bezpośredniej konkurencji. Po trzecie, alternatywne finansowanie zewnętrzne infrastruktury sieciowej jest nieznaczące. Wreszcie, infrastruktura nie została zaprojektowana w celu selektywnego faworyzowania konkretnego przedsiębiorstwa lub sektora, ale zapewnia korzyści dla ogółu społeczeństwa. Służby Komisji uważają, że jest to mocny dowód na to, że zgłoszony środek nie zakłóca konkurencji ani nie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Biorąc pod uwagę powyższe, służby Komisji uważają, że zgłoszony środek nie stanowi pomocy państwa. W związku z tym uważamy, że Polska powinna wycofać swoje zgłoszenie”.

W odpowiedzi na stanowisko KE polska administracja podjęła decyzję o wycofaniu notyfikacji.

54. Efektywnie zatem Komisja odwołała się do przesłanek identyfikacji monopolu naturalnego (a nie monopolu prawnego – pomimo art. 9h ust. 2 Prawa energetycznego) sformułowanych w Zawiadomieniu KE oraz Siatce analitycznej, natomiast w żaden sposób nie wyjaśniła, z jakiego powodu uważa, że nie mają już znaczenia argumenty przywołane w pkt 37 powyżej.
55. Należy zatem przyjąć, że po wydaniu Zawiadomienia KE oraz Siatki analitycznej identyfikacja monopolu naturalnego następuje wyłącznie na podstawie przesłanek sformułowanych w tych dokumentach. Dodatkowo, z wyjątkiem decyzji dotyczących kategorii infrastruktury, o których mowa w części II.3 Siatki analitycznej, nie są nam znane decyzje Komisji wydawane w sprawach infrastruktury energetycznej rozwijanej przez OSP i OSD.
56. W związku ze stanowiskiem KE wyrażonym w postępowaniu w sprawie SA.47799, polska administracja podjęła decyzję, aby dofinansowanie na rzecz OSP gazowego i elektroenergetycznego na realizację projektów z zakresu infrastruktury energetycznej nie było traktowane jako pomoc publiczna, ponieważ projekty te są realizowane w warunkach monopolu naturalnego.

Dodatkowo, w ślad za korespondencją z maja 2021 r. (por. pkt 2 lit. a powyżej) zostało przyjęte, że powyższe podejście może znaleźć zastosowanie także wobec OSD elektroenergetycznych.



5 Zastosowanie kryteriów wynikających z Zawiadomienia KE oraz Siatek analitycznych do sektora dystrybucji gazu w Polsce

57. Biorąc pod uwagę stanowisko Komisji wyrażone w sprawie SA.47799, w naszej ocenie jedynymi kryteriami, które powinny być brane pod uwagę w kontekście zasadności przyjęcia, że sektor dystrybucji gazu w Polsce funkcjonuje w warunkach monopolu naturalnego, są kryteria sformułowane w Zawiadomieniu KE, z uwzględnieniem uszczegółowień wynikających z Siatki analitycznej oraz Fiszki RRF.

5.1 Brak subsydiowania skrośnego

58. W odniesieniu do wymogu „*Aby całe finansowanie publiczne danego projektu infrastruktury elektroenergetycznej i gazowej nie podlegało zasadom pomocy państwa, państwa członkowskie muszą zapewnić, że finansowanie zapewnione na budowę infrastruktury sieci elektroenergetycznej i gazowej nie może być wykorzystywane do subsydiowania skrośnego lub pośredniego subsydiowania innych rodzajów działalności gospodarczej, w tym eksploatacji infrastruktury*”, jest on w polskich warunkach z całą pewnością spełniony.
59. Zarówno Ministerstwo, jak i UOKiK potwierdziły w prowadzonej korespondencji, iż postanowienia art. 44 Prawa energetycznego zobowiązują przedsiębiorstwa energetyczne do prowadzenia ewidencji księgowej w sposób umożliwiający obliczenie kosztów i przychodów, zysków i strat odrębnie dla poszczególnych rodzajów wykonywanej działalności. Ponadto, w informacji dodatkowej rocznego sprawozdania finansowego przedsiębiorstwa energetyczne muszą przedstawić odpowiednie pozycje bilansu oraz rachunki zysków i strat odrębnie dla poszczególnych rodzajów wykonywanej działalności gospodarczej, a także wskazywać zasady alokacji aktywów i pasywów oraz kosztów i przychodów do każdej z tych działalności. Sprawozdanie to podlega następnie badaniu przez firmę audytorską, zgodnie z wymogami wynikającymi z krajowych i unijnych regulacji z zakresu rachunkowości. **Zatem należy uznać, iż w przypadku OSD gazowych wykluczone jest subsydiowanie skrośne innej działalności.**
60. W celu uniknięcia wątpliwości, stoimy na stanowisku, iż dla spełnienia warunku dotyczącego zapobiegania subsydiowaniu skrośnemu wystarczające jest zapewnienie rozdzielności rachunkowej, o której mowa powyżej, natomiast nie jest wymagany pełen unbundling, o którym mowa w art. 26 Dyrektywy gazowej.

5.2 Brak powielania infrastruktury

61. W odniesieniu do warunku, aby „*infrastruktura zazwyczaj nie napotykała bezpośredniej konkurencji, co ma miejsce w przypadku, gdy sieć OSP/OSD nie może być powielana z powodów ekonomicznych, a zatem gdy nie są zaangażowani operatorzy inni niż*



OSP/OSP”, należy podkreślić, że odnosi się on do kwestii faktycznych a nie prawnych. Istotne jest jednak poczynienie w tym zakresie szeregu uwag.

62. Po pierwsze, w naszej ocenie „powielanie” powinno być rozumiane jako budowa analogicznej (równoległej) infrastruktury na tym samym obszarze, która zaspokaja potrzeby tych samych odbiorców końcowych. Z takim powielaniem mielibyśmy do czynienia, gdyby dwa podmioty wybudowały dwa równoległe odcinki sieci dystrybucyjnej. W przypadku OSD gazowych budowanie dwóch równoległych sieci nie ma uzasadnienia ekonomicznego, na co KE zwracała uwagę w decyzjach przywołanych w części 3 powyżej.
63. Po drugie, nie są nam znane sytuacje, w których infrastruktura dystrybucyjna byłaby w Polsce budowana przez podmioty inne niż OSD. Według naszej wiedzy, w sektorze dystrybucji gazu OSD są jedynymi podmiotami realizującymi inwestycje w infrastrukturę.
64. Po trzecie, nie ulega wątpliwości, że z prawnego punktu widzenia więcej niż jeden OSD może prowadzić działalność na danym obszarze. Nawet gdy takie współistnienie OSD ma miejsce, nie jest to jednak w naszej ocenie równoznaczne z przypadkami, w których dochodzi do duplikowania infrastruktury dystrybucji gazu na danym obszarze. W tej sytuacji spełniony jest warunek, aby nie dochodziło do powielania infrastruktury z powodów ekonomicznych. Jednocześnie, biorąc pod uwagę treść pkt 211 Zawiadomienia KE, monopol naturalny jest co do zasady identyfikowany w przypadku elementów infrastruktury sieciowej lub liniowej, co potencjalnie może nie dotyczyć wyspowych instalacji dystrybucji gazu. Poza instalacjami wyspowymi, nie identyfikujemy podstaw, aby różnicować ocenę w zależności od typu inwestycji (budowa nowej infrastruktury dystrybucyjnej w celu wpięcia do systemu przesyłowego, rozbudowa istniejącej infrastruktury, itp.). Istnieją jednak takie typy inwestycji, które KE uznaje za nieobjęte monopolem prawnym i naturalnym (por. pkt 66 poniżej).
65. Po trzecie, użyte przez Komisję sformułowanie „*infrastruktura zazwyczaj nie napotykała bezpośredniej konkurencji*” sugeruje, że badanie tej przesłanki powinno następować raczej na poziomie ogólnym (tj. w odniesieniu do całej infrastruktury dystrybucyjnej w danym państwie), a nie w odniesieniu do każdego indywidualnego przypadku finansowania infrastruktury z osobna⁵³.

Nie stoi to na przeszkodzie przyjęciu przez administrację danego państwa członkowskiego podejścia zakładającego indywidualne badanie każdego przypadku, natomiast w naszej ocenie takie badanie nie jest wymagane na gruncie Zawiadomienia KE i Siatek analitycznych.

⁵³ Jeżeli jednak administracja państwa członkowskiego uzna, że takie indywidualne badanie jest zasadne, ma prawo do jego przeprowadzania.



66. W kontekście kategorii inwestycji wskazanych w pytaniu 2 Ministerstwa, uważamy zatem, że z zastrzeżeniem części II.3 (pkt 12) Siatki analitycznej, treść warunków sformułowanych przez Komisję nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku stosowania zróżnicowanego podejścia w zależności od rodzaju działalności/inwestycji. Jednocześnie, biorąc pod uwagę treść pkt 211 Zawiadomienia KE, monopol naturalny jest co do zasady identyfikowany w przypadku elementów infrastruktury sieciowej lub liniowej, co potencjalnie może nie dotyczyć wyspowych instalacji dystrybucji gazu.

Dostrzegamy przy tym, iż w przypadku obszarów, które nie są zgazyfikowane, zainteresowany rozpoczęciem działalności dystrybucyjnej na takim obszarze może być więcej niż jeden podmiot. W praktyce jednak dokonywanie rozróżnienia pomiędzy kategoriami inwestycji z perspektywy prawdopodobieństwa, czy więcej niż jeden OSD może być zainteresowany działalnością na danym obszarze, pociąga za sobą konieczność przeprowadzania kazuistycznej analizy, która będzie przy tym cechowała się istotnym marginesem uznaniowości.

67. **Biorąc powyższe pod uwagę, stoimy na stanowisku, że warunek sformułowany w pkt 8(i) Siatki analitycznej jest spełniony w odniesieniu do infrastruktury dystrybucji gazu w Polsce.**

68. W odniesieniu do rozróżnienia pomiędzy OSP/OSD a podmiotami rynkowymi (ang. *market actors*), w naszej ocenie ma ono raczej charakter faktyczny, a nie prawny i zdaje się odnosić się do tych kategorii infrastruktury, które ze względów rynkowych Komisja uznaje za na tyle wrażliwe, że nie jest gotowa zwolnić ich z unijnego mechanizmu kontroli pomocy publicznej.

Zwracamy przy tym uwagę, że w latach 2009-2015 w ten sam sposób traktowana była „klasyczna” infrastruktura przesyłowa i dystrybucyjna. Aby podtrzymać swoje prawo do kontroli udzielania pomocy publicznej w tym obszarze, KE podnosiła wówczas różne argumenty (niekiedy ewidentnie nietrafione), efektywnie kwalifikując OSP/OSD właśnie jako podmioty rynkowe. Po powzięciu przekonania, że publiczne wsparcie rozwoju infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej nie wymaga kontroli na gruncie unijnego prawa pomocy publicznej, KE w „miękkim” sposób (tj. poprzez informacje w Zawiadomieniu KE oraz Siatce analitycznej, a nie poprzez praktykę decyzyjną i wyraźne potwierdzenie braku pomocy) wycofała się z kontrolowania tych kategorii inwestycji. Uzasadnieniem dla takiego postępowania KE mogły być w szczególności: powtarzalny charakter spraw, szczegółowy poziom uregulowania zasad funkcjonowania takiej infrastruktury w prawie UE, nadzór regulacyjny sprawowany przez krajowe organy (w Polsce Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki) oraz niewielki (lub żaden) napływ skarg dotyczących pomocy publicznej w tym obszarze działalności.

69. Warto dodatkowo odnotować, iż istnieją takie kategorie infrastruktury, w odniesieniu do których KE przykładą istotną uwagę do kwestii związanych z zakłóceniami konkurencji,



w szczególności w kontekście potencjalnego duplikowania istniejących infrastruktur lub wypierania infrastruktury finansowanych ze środków prywatnych przez infrastruktury subsydiowane ze środków publicznych. W odniesieniu do wybranych kategorii takich projektów infrastrukturalnych obowiązują szczegółowe regulacje sektorowe. Dotyczy to np. infrastruktury portów lotniczych⁵⁴ oraz infrastruktury szerokopasmowej⁵⁵.

70. Należy uznać, że gdyby Komisja identyfikowała potencjał w zakresie rzeczywistej konkurencji w odniesieniu do infrastruktury OSP/OSD, to najprawdopodobniej dałaby temu wyraz we właściwych regułach sektorowych, tj. w komunikacie Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r.⁵⁶ („CEEAG”). W pkt 373-375 CEEAG Komisja ograniczyła się jednak do powtórzenia tez wyrażonych w Zawiadomieniu KE i Siatce analitycznej.
71. **Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, w naszej ocenie Komisja dokonuje rozróżnienia pomiędzy OSP/OSD (w częściach II.1 i II.2 Siatki analitycznej) a podmiotami rynkowymi (w części II.3 Siatki analitycznej) i nie łączy tych pojęć.**

5.3 Brak finansowania alternatywnego

72. W pkt 211 Zawiadomienia KE wskazano, że warunkiem uznania określonych projektów infrastrukturalnych za objęte monopolem naturalnym jest nieznaczący udział finansowania prywatnego w danym sektorze i w państwie członkowskim. Na kanwie tej przesłanki w przekazanej nam korespondencji (powołanej w pkt 2 powyżej) prowadzona jest m. in. analiza charakteru środków, którymi dysponują OSD (publiczne vs. prywatne), oraz dokonywana jest kwantyfikacja zarezerwowanych bezzwrotnych środków, np. w ramach FENIKS.
73. W pierwszej kolejności należy jednak mieć na uwadze, że Zawiadomienie KE w pkt 211 odnosi się ogólnie do projektów infrastrukturalnych, a nie do specyficznych (sektorowych) kategorii infrastruktur. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie, ponieważ istnieje szereg typów infrastruktury, które co do zasady są finansowane ze środków publicznych (z budżetów centralnych lub lokalnych) albo przez podmioty w całości kontrolowane przez państwo. Dotyczy to np. większości przypadków infrastruktury transportowej.
74. W przypadku infrastruktury rozwijanych przez OSD to jednak nie publiczny lub prywatny charakter środków ma znaczenie, a okoliczność, czy w odniesieniu do infrastruktury dystrybucyjnej mają miejsce przypadki, w których infrastruktura jest finansowana przez podmioty inne niż OSD. Znajduje to bezpośrednie potwierdzenie w warunku z pkt 8(ii)

⁵⁴ Por. komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych (Dz. Urz. UE C 99 z 4.4.2014, s. 3).

⁵⁵ Por. komunikat Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na sieci szerokopasmowe (Dz. Urz. UE C 36 z 31.1.2023, s. 1).

⁵⁶ Dz. Urz. UE C 80 z 18.2.2022, s. 1.



Siatki analitycznej: „alternatywne finansowanie infrastruktury sieciowej, oprócz finansowania przez OSP/OSD, jest nieznaczne w danym sektorze i państwie członkowskim”. Innymi słowy, nie widzimy podstaw, aby w kontekście środków, którymi dysponują OSP/OSD dokonywać różnicowania pomiędzy środkami własnymi, zewnętrznym finansowaniem dłużnym, czy też środkami z programów operacyjnych. Na potrzeby interpretacji przedmiotowego warunku z Siatki analitycznej, wszystkie te środki znajdują się w dyspozycji OSP/OSD.

75. W kontekście modelu finansowania infrastruktury dystrybucyjnej należy dodatkowo zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 9h ust. 3 Prawa energetycznego, OSD może być:
- a. właściciel sieci dystrybucyjnej posiadający koncesję na wykonywanie działalności gospodarczej z wykorzystaniem tej sieci – w tym wariantcie rola właściciela/dewelopera infrastruktury oraz jej operatora skupia się w jednym podmiocie („**model zintegrowany**”). Sieć jest zatem finansowana przez OSD i bez wątplenia spełnia warunek z pkt 8(ii) Siatki analitycznej;
 - b. przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie dystrybucji paliw gazowych, z którym właściciela sieci dystrybucyjnej łączy umowa powierzająca temu przedsiębiorstwu pełnienie obowiązków operatora z wykorzystaniem tej sieci – w tym wariantcie role właściciela/dewelopera infrastruktury (a zatem podmiotu finansującego infrastrukturę) oraz jej operatora mogą zostać rozdzielone („**model rozdzielony**”). Ten model funkcjonowania jest jednak zarezerwowany dla wykonywania działalności gospodarczej w zakresie dystrybucji gazu ziemnego, jeżeli liczba odbiorców przyłączonych do sieci gazowej jest nie większa niż sto tysięcy i sprzedaż paliw gazowych nie przekracza 150 mln m³ w ciągu roku.

W naszej ocenie okoliczność, że ma miejsce rozdzielenie roli podmiotu finansującego od operatora, nie oznacza automatycznie, że należy uznać, iż nie mamy do czynienia z finansowaniem OSD w rozumieniu Siatki analitycznej. Uważamy bowiem, że w przypadku zachowania w pełni otwartego charakteru infrastruktury, tj. gdy niesie ona korzyści dla ogółu społeczeństwa a nie dla z góry określonej grupy podmiotów, finansowanie infrastruktury w modelu rozdzielonym *de facto* spełnia warunek z pkt 8(ii) Siatki analitycznej.

Nie widzimy zatem podstawy do uznania *ex ante*, że w każdym przypadku modelu rozdzielonego mamy do czynienia z finansowaniem prywatnym dostarczającym przez podmioty inne niż OSD. Stoimy natomiast na stanowisku, że taki model realizacji projektów dystrybucyjnych niesie istotnie wyższe prawdopodobieństwo, iż mamy do czynienia z infrastrukturą dedykowaną (por. część 5.4 poniżej).



76. Biorąc powyższe pod uwagę, warunek sformułowany w pkt 8(ii) Siatki analitycznej jest spełniony w odniesieniu do infrastruktury dystrybucji gazu w Polsce, za wyjątkiem tych przypadków realizacji projektów dystrybucyjnych w modelu rozdzielonym, gdy infrastruktura ma dedykowany charakter.

5.4 Infrastruktura dystrybucyjna nie ma charakteru infrastruktury dedykowanej

77. Ostatnim warunkiem, który powinien zostać spełniony dla identyfikacji monopolu naturalnego, jest aby *„infrastruktura nie została zaprojektowana w celu selektywnego faworyzowania określonego przedsiębiorstwa lub sektora, ale zapewnia korzyści dla ogółu społeczeństwa”*. W pkt 8(iii) Siatki analitycznej Komisja wskazuje, że *„zwykle ma to miejsce w przypadku sieci OSP/OSD, ponieważ dostęp do tej infrastruktury i korzystanie z niej podlega wymogom dostępu stron trzecich na mocy prawodawstwa UE dotyczącego rynku energii („trzeci pakiet)”*”.
78. Powyższy warunek dotyczy rozróżnienia pomiędzy infrastrukturą dostępną co do zasady dla wszystkich zainteresowanych stron a tzw. infrastrukturą prywatną/dedykowaną, z której korzyści czerpie wybrana grupa podmiotów.
79. **W naszej ocenie co do zasady infrastruktura dystrybucyjna gazu w Polsce spełnia powyższe warunki, ponieważ obowiązuje wobec niej zasada dostępu stron trzecich a zasady korzystania z infrastruktury podlegają ścisłej regulacji i taryfom. Infrastruktura jest przy tym rozwijana przez takich OSD, którzy pozostają niezależni od odbiorców gazu a rozwój infrastruktury nie jest podporządkowany interesom wybranych grup odbiorców.**
80. Wydaje się jednak, że istnieją przypadki, w których powszechny (niededykowany) charakter infrastruktury może nie mieć miejsca. W naszej ocenie może to dotyczyć w szczególności systemów dystrybucyjnych zamkniętych, o których mowa w art. 9da Prawa energetycznego oraz systemów dystrybucyjnych prowadzących działalność w przeważającym stopniu na obszarze danego zakładu przemysłowego. Istnienie i działalność takich OSD jest *de facto* podporządkowana funkcjonowaniu danego zakładu oraz działających w jego otoczeniu firm, w związku z czym infrastruktura dystrybucyjna nie zapewnia korzyści dla ogółu społeczeństwa a dla z góry określonej grupy odbiorców.
81. Wykluczenie pomocy publicznej w oparciu o pkt 211-212 Zawiadomienia KE nie jest także dopuszczalne we wszystkich innych przypadkach, w których infrastruktura ma tzw. dedykowany charakter. Poza kryteriami sformułowanymi w Prawie energetycznym dla systemów dystrybucyjnych zamkniętych nie udało nam się jednak zidentyfikować kryteriów prawnych pozwalających na przejrzyste wyróżnienie takich kategorii infrastruktury.



Dostrzegamy przy tym, że potencjalnie większe prawdopodobieństwo rozwijania *de facto* dedykowanej infrastruktury dystrybucyjnej może mieć miejsce w przypadku systemów dystrybucyjnych, o których jest mowa w art. 9d ust. 7 Prawa energetycznego, jednakże stoimy na stanowisku, iż nie można automatycznie uznać, że systemy te nie spełniają warunków z pkt 8-9 Siatki analitycznej. Zbliżona ocena dotyczy OSD funkcjonujących w modelu, o którym mowa w art. 9h ust. 3 pkt 2 Prawa energetycznego.

82. **W naszej ocenie infrastruktura dystrybucyjna gazu w Polsce zasadniczo spełnia warunek, o którym mowa w pkt 8(iii) Siatki analitycznej. Wyjątkiem od powyższej reguły są systemy dystrybucyjne zamknięte oraz systemy dystrybucyjne działające w przeważającym stopniu na obszarze danego zakładu przemysłowego i na jego potrzeby. Wykluczenie pomocy publicznej w oparciu o pkt 211-212 Zawiadomienia KE nie jest także dopuszczalne we wszystkich innych przypadkach, w których infrastruktura ma tzw. dedykowany charakter. W tych przypadkach infrastruktura dystrybucyjna nie zapewnia bowiem korzyści dla ogółu społeczeństwa a dla z góry określonej grupy odbiorców.**

6 Brak tzw. pomocy pośredniej

83. W częściach II.4-II.6 Siatki analitycznej Komisja analizuje kwestie związane z występowaniem pomocy publicznej na poziomie: i) właściciela/dewelопера infrastruktury, ii) jej operatora/koncesjonariusza oraz iii) użytkownika infrastruktury. Taki model analizy występowania pomocy publicznej w kontekście publicznego wsparcia realizacji projektów infrastrukturalnych stanowi pochodną postanowień Zawiadomienia KE (por. sekcje 7.2.3, 7.3 i 7.4).
84. Jak wskazano w pkt 75 powyżej, projekty dystrybucyjne mogą być realizowane w modelu zintegrowanym i rozdzielonym. W zależności od modelu realizacji, inaczej kształtują się warunki stawiane przez Komisję, aby uniknąć udzielania tzw. pomocy pośredniej.

6.1 Model zintegrowany

6.1.1 Brak pomocy dla właściciela

85. Pomoc na rzecz właściciela/dewelопера infrastruktury (z zastrzeżeniem pkt 79 powyżej) zostaje wykluczona poprzez uznanie, że infrastruktura dystrybucji gazu jest objęta monopolem naturalnym. Świadczy o tym jasno systematyka Zawiadomienia KE, gdzie sekcja 7.2.2 dotycząca zasad identyfikacji monopolu naturalnego została ujęta jako



podsekcja sekcji 7.2 odnoszącej się do pomocy na rzecz wykonawcy (dewelopera) lub właściciela⁵⁷.

6.1.2 Brak pomocy dla operatora

86. Ze względu na to, że w modelu zintegrowanym rola właściciela i operatora (w rozumieniu Zawiadomienia KE) jest sprawowana przez ten sam podmiot, nie ma potrzeby szczegółowego odniesienia do sekcji 7.3 Zawiadomienia KE oraz części II.5 Siatki analitycznej.

6.1.3 Brak pomocy dla użytkowników końcowych

87. W odniesieniu do pomocy na rzecz użytkowników końcowych infrastruktury, Komisja wskazuje w części II.6.2 Siatki analitycznej (pkt 22), iż: *„W przypadku, gdy korzystanie z infrastruktury energetycznej (np. sieci przesyłowych energii i gazu) jest otwarte dla wszystkich potencjalnych użytkowników w sposób sprawiedliwy i niedyskryminacyjny, a za dostęp do tej infrastruktury pobierana jest opłata według regulowanej taryfy zgodnie z prawodawstwem UE dotyczącym rynku energii, Komisja zwykle uważa, że publiczne finansowanie infrastruktury nie stanowi pomocy państwa dla użytkowników.”*

Powyższy warunek jest spełniony w przypadku polskiej infrastruktury dystrybucyjnej, w związku z czym zachodzi domniemanie, że finansowanie publiczne udzielane OSD nie prowadzi do przysporzenia korzyści na rzecz użytkowników końcowych (o ile nie jest to infrastruktura dedykowana).

6.2 Model rozdzielony

6.2.1 Brak pomocy dla właściciela

88. Pomoc na rzecz właściciela/dewelopera infrastruktury (z zastrzeżeniem pkt 79 powyżej) zostaje wykluczona poprzez uznanie, że infrastruktura dystrybucji gazu jest objęta monopolem naturalnym.

6.2.2 Brak pomocy dla operatora

89. W odniesieniu do pomocy na rzecz operatora, w pkt 223 Zawiadomienia KE wskazano, iż: *„Operatorzy wykorzystujący infrastrukturę objętą pomocą do świadczenia usług użytkownikom końcowym odnoszą korzyść, jeżeli korzystanie z tej infrastruktury przynosi im korzyści ekonomiczne, których nie osiągnęliby na normalnych warunkach rynkowych. Ma to miejsce zazwyczaj w sytuacji, gdy za prawo do eksploatacji infrastruktury operatorzy ci płacą mniej niż płaciliby za eksploatację porównywalnej infrastruktury na normalnych warunkach rynkowych. (...) korzyść ekonomiczną po stronie operatora można wykluczyć w szczególności wówczas, gdy koncesja na eksploatację infrastruktury (lub jej części)*

⁵⁷ Struktura Siatki analitycznej nie jest w tym zakresie tak przejrzysta, natomiast żadne z postanowień Siatki nie daje podstaw do odmiennej oceny.



została przyznana za cenę dodatnią w drodze przetargu, który spełnia wszystkie odpowiednie warunki określone w pkt 90–96". Innymi słowy, jeżeli operator został wyłoniony w otwartej, przejrzystej i niedyskryminacyjnej procedurze przetargowej zgodnej z unijnymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, istnieje domniemanie, że nie zostaje mu przyznana pomoc (zob. także pkt 16 Siatki analitycznej).

90. Jeżeli natomiast operator nie został wybrany w drodze przetargu zgodnie z powyższymi warunkami, na podstawie pkt 17 Siatki analitycznej możliwe jest również ustalenie, że opłaty uiszczane przez operatora są zgodne z normalnymi warunkami rynkowymi poprzez:

- a. analizę porównawczą z porównywalnymi sytuacjami⁵⁸ lub
- b. na podstawie ogólnie przyjętej standardowej metodologii oceny⁵⁹.

6.2.3 Brak pomocy dla użytkowników końcowych

91. Wykluczenie pomocy dla użytkowników końcowych następuje zgodnie z zasadami przywołanymi w pkt 87 powyżej.

.....
Mikołaj Stasiak

.....
Andrzej Kaznowski

⁵⁸ Zob. pkt 97-100 Zawiadomienia KE.

⁵⁹ Zob. pkt 101-105 Zawiadomienia KE.



7 Bibliografia

7.1 Wykaz wyroków sądów unijnych

1. wyrok ETS z dnia 2 lipca 1974 r., 173/73, Włochy przeciwko Komisji, EU:C:1974:71
2. wyrok TSUE z dnia 24 stycznia 1978 r., 82/77, Van Tiggele, EU:C:1978:10
3. wyrok TSUE z dnia 17 września 1980 r., 730/79, Philip Morris, EU:C:1980:209
4. wyrok ETS z dnia 29 października 1980 r., 209–215/78, Van Landewyck, ECLI:EU:C:1980:248
5. wyrok TSUE z dnia 14 października 1987 r., C-248/84, Niemcy przeciwko Komisji, EU:C:1987:437
6. wyrok TSUE z dnia 13 lipca 1988 r., 102/87, Francja przeciwko Komisji (SEB), EU:C:1988:391
7. wyrok ETS z dnia 23 stycznia 1991 r., C-41/90, Klaus Höfner i Fritz Elser v. Macrotron GmbH, ECLI:EU:C:1991:161
8. wyrok ETS z dnia 17 lutego 1993 r., C-159/91 i C-160/91, Poucet i Pistre, ECLI:EU:C:1993:63
9. wyrok TSUE z dnia 14 września 1994 r., C-278-280/92, Hiszpania przeciwko Komisji, EU:C:1994:325
10. wyrok ETS z dnia 16 listopada 1995 r., C-244/94, FFSA i in., ECLI:EU:C:1995:392
11. wyrok TSUE z dnia 11 lipca 1996 r., C-39/94, SFEI i in., EU:C:1996:285
12. wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1996 r., T-358/94, Compagnie nationale Air France v. Komisja, EU:T:1996:194
13. wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r., T-214/95, Region Flamandii przeciwko Komisji, EU:T:1998:77
14. wyrok ETS z dnia 18 czerwca 1998 r., C-35/96, Komisja v. Włochy, ECLI:EU:C:1998:303
15. wyrok TSUE z dnia 29 kwietnia 1999 r., C-342/96, Hiszpania przeciwko Komisji, EU:C:1999:210
16. wyrok TSUE z dnia 17 czerwca 1999 r., C-75/97, Belgia przeciwko Komisji (Maribel), EU:C:1999:311
17. wyrok ETS z dnia 21 września 1999 r., C-67/96, Albany International BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, ECLI:EU:C:1999:430
18. wyrok Sądu z dnia 13 czerwca 2000 r., T-204/97 oraz T-270/97, EPAC przeciwko Komisji, EU:T:2000:148
19. wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r., T-298/97 i T-312/97 itp., Alzetta, EU:T:2000:151



20. wyrok ETS z dnia 12 września 2000 r. w połączonych sprawach C-180–184/98, Pavel Pavlov i in. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, ECLI:EU:C:2000:428
21. wyrok TSUE z dnia 19 września 2000 r., C-156/98, Niemcy przeciwko Komisji, EU:C:2000:467
22. wyrok Sądu z dnia 4 kwietnia 2001 r., T-288/97, Friulia Venezia Giulia, ECLI:EU:T:2001:115
23. wyrok ETS z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-475/99 Firma Ambulanz Glöckner v. Landkreis Südwestpfalz, ECLI:EU:C:2001:577
24. wyrok TSUE z dnia 8 listopada 2001 r., C-143/99, Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, EU:C:2001:598
25. wyrok ETS z dnia 22 stycznia 2002 r., C-218/00, Cisa di Battistello Venanzio & C. Sas v. Istituzione nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), ECLI:EU:C:2002:36
26. wyrok Sądu z dnia 6 marca 2002 r., T-92/00 i T-103/00, Territorio Histórico de Álava i inni przeciwko Komisji (Ramondin), EU:T:2002:61
27. wyrok TSUE z dnia 7 marca 2002 r., C-310/99, Włochy przeciwko Komisji, EU:C:2002:143
28. wyrok TSUE z dnia 16 maja 2002 r., C-482/99, Francja przeciwko Komisji (Stardust Marine), EU:C:2002:294
29. wyrok TSUE z dnia 24 lipca 2003 r., C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415
30. wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2004 r., C-501/00, Hiszpania przeciwko Komisji, EU:C:2004:438
31. wyrok ETS z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze i in., ECLI:EU:C:2006:8
32. wyrok Sądu z dnia 22 lutego 2006 r., T-34/02, EURL Le Levant 001 i in. v. Komisja, ECLI:EU:T:2006:59
33. wyrok Sądu z dnia 5 kwietnia 2006 r., T-351/02, EU:T:2006:104
34. wyrok ETS z dnia 1 lipca 2008 r., C-49/07, Motosyklistyki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v. Elliniko Dimosio, ECLI:EU:C:2008:376
35. wyrok TSUE z dnia 22 grudnia 2008 r., C-487/06 P, British Aggregates Association przeciwko Komisji, EU:C:2008:757 wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2015 r., BVVG, C-39/14, EU:C:2015:470
36. wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 2009 r., C-494/06 P, Komisja przeciwko Republice Włoskiej i Wam SpA, EU:C:2009:272
37. wyrok Sądu z dnia 4 września 2009 r., T-211/05, Włochy przeciwko Komisji, EU:T:2009:304
38. wyrok TSUE z dnia 21 lipca 2011 r., C-194/09 P, Alcoa Trasformazioni przeciwko Komisji, EU:C:2011:497



39. wyrok TSUE z dnia 8 listopada 2011 r., C-279/08 P, Komisja przeciwko Niderlandom, EU:C:2011:551
40. wyrok TSUE z dnia 8 maja 2013 r., C-197/11 i C-203/11, Libert i inni, EU:C:2013:288
41. wyrok TSUE z dnia 19 grudnia 2013 r., C-262/12, Vent De Colere i in., EU:C:2013:851
42. wyrok Sądu z dnia 16 lipca 2014 r., T-295/12, Niemcy przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2014:675
43. wyrok TSUE z dnia 14 stycznia 2015 r., C-518/13, Eventech, EU:C:2015:9
44. wyrok Sądu z dnia 26 listopada 2015 r., T-461/13, Hiszpania przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2015:891
45. wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981
46. wyrok TSUE z dnia 13 września 2017 r., C-329/15, Enea, EU:C:2017:671
47. wyrok TSUE z dnia 29 lipca 2019 r., C-659/17, Azienda Napoletana Mobilità, EU:C:2019:633
48. wyrok TSUE z dnia 19 grudnia 2019 r., C-385/18, Arriva Italia i in., EU:C:2019:1121
49. wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 r., C-50/19 P, Sigma Alimentos Exterior przeciwko Komisji, EU:C:2021:792
50. wyrok Sądu z dnia 6 kwietnia 2022 r., T-508/19, Mead Johnson Nutrition i in. przeciwko Komisji, EU:T:2022:217

7.2 Wykaz decyzji Komisji Europejskiej

1. decyzja z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie pomocy państwa nr N 55/2009 (SA.27659) – pomoc na budowę i modernizację sieci elektroenergetycznych umożliwiających przyłączenie i przesył energii ze źródeł odnawialnych w Polsce
2. decyzja z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie pomocy państwa nr N 56/2009 (SA.27660) – pomoc na modernizację i wymianę sieci dystrybucji energii elektrycznej w Polsce
3. decyzja z dnia 5 sierpnia 2009 r. w sprawach (SA.26467): Pomoc państwa – N 434/2008 – Polska – Program pomocy na budowę instalacji do wytwarzania biokomponentów i biopaliw ciekłych; Pomoc państwa – N 435/2008 – Polska – Program pomocy regionalnej na inwestycje w zakresie budowy i przebudowy sieci dystrybucyjnej gazowej oraz prawidłowego funkcjonowania systemu dystrybucyjnego gazowego; Pomoc państwa – N 436/2008 – Polska – Program pomocy regionalnej na inwestycje w zakresie budowy lub rozbudowy przedsiębiorstw produkujących maszyny i urządzenia służące do wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii oraz biokomponentów i biopaliw ciekłych
4. decyzja z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie N 463/2009 (SA.29142) – Spain – Plan of improvement of the gas distribution network in Galicia



5. decyzja z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie N 594/2009 (SA.29699) – Pomoc dla Gaz-System S.A. na inwestycje w sieci przesyłowe gazu ziemnego w Polsce
6. decyzja z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie N 629/2009 (SA.29779) – Grants for investment in electricity and natural gas transmission networks
7. decyzja z dnia 6 stycznia 2011 r. w sprawie N 542/2010 (SA.30980) – Polska – Budowa transgranicznego elektroenergetycznego połączenia międzysystemowego Polska-Litwa
8. decyzji z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie SA.31225 (2011/N) – Greece – Aid in favour of the gas supply companies in Anatoliki Makedonia Thraki, Kentriki Makedonia and Sterea Ellada
9. decyzja z dnia 10 września 2012 r. w sprawie SA.34471 (2012/N) – Polska – Pomoc na modernizację i wymianę sieci dystrybucji energii elektrycznej w Polsce
10. decyzja z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.35255 2012/N – Polska – pomoc dla PSE Operator S.A. na budowę stacji Stanisławów – część projektu Połączenie elektroenergetyczne Polska-Litwa
11. decyzja z dnia 16 października 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.34982 – 2013/N – Polska – indywidualna pomoc dla GAZ-SYSTEM S.A. na inwestycje w sieci przesyłowe gazu ziemnego w Polsce
12. decyzja z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie SA.38037 (2014/N) – Romania – Grants for investment in electricity and natural gas transmission networks
13. decyzji z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie SA.35695 (2014/N) – Grecja – Aid for the interconnection of Cyclades islands with the National Mainland Interconnected Transmission System
14. decyzja z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie SA.39050 (2015/N) – Polska – Indywidualny środek pomocy na rzecz infrastruktury gazowej w Polsce