



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

13. September 2017*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Staatliche Beihilfen – Begriff ‚staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen‘ – Pflicht einer im Energiesektor tätigen, vollständig im Eigentum des Staates befindlichen Kapitalgesellschaft zur Abnahme von Energie, die bei gleichzeitiger Wärmegewinnung erzeugt wurde“

In der Rechtssache C-329/15

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht, Polen) mit Entscheidung vom 16. April 2015, beim Gerichtshof eingegangen am 3. Juli 2015, in dem Verfahren

ENEA S.A.

gegen

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. L. da Cruz Vilaça (Berichterstatter), der Richterin M. Berger und der Richter A. Borg Barthet, E. Levits und F. Biltgen,

Generalanwalt: H. Saugmandsgaard Øe,

Kanzler: K. Malacek, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 11. Januar 2017,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der ENEA S.A., vertreten durch K. Cichocki und T. Młodawski, radcowie prawni,
- der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna, M. Rzotkiewicz und K. Rudzińska als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch É. Gippini Fournier, K. Herrmann und P. Němečková als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 22. März 2017

* Verfahrenssprache: Polnisch.

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 107 Abs. 1 und Art. 108 Abs. 3 AEUV.
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der ENEA S.A. und dem Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Leiter der polnischen Energieregulierungsbehörde) (im Folgenden: ERB) wegen der Verhängung einer Geldbuße gegen ENEA infolge eines Verstoßes gegen ihre Pflicht zur Abnahme von elektrischer Energie, die bei gleichzeitiger Wärmegewinnung erzeugt wurde (im Folgenden: Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung), von in Polen gelegenen, an das Stromnetz angeschlossenen Energiequellen.

Rechtlicher Rahmen

- 3 Art. 9a Abs. 8 des Ustawa Prawo Energetyczne (Energiegesetz) vom 10. April 1997 (Dz. U. Nr. 135, Position 1144) in seiner auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung (im Folgenden: Energiegesetz) sieht vor:

„Elektrizitätsunternehmen, die Strom erzeugen oder damit Handel treiben und diesen an Endkunden veräußern, die an das Stromnetz im Gebiet der Republik Polen angeschlossen sind, sind, soweit dies in nach Abs. 10 erlassenen Rechtsvorschriften festgelegt ist, verpflichtet, Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung, der ihnen von im Gebiet der Republik Polen gelegenen, an das Stromnetz angeschlossenen Energiequellen angeboten wird, abzunehmen.“

- 4 Art. 56 Abs. 1 Nr. 1a des Energiegesetzes bestimmt:

„Eine Geldbuße wird gegen jede Person verhängt,

- 1a) die gegen ihre Pflicht zur Erwirkung eines Ursprungszeugnisses und zu dessen Vorlage zu Amortisierungszwecken beim Leiter der ERB verstößt oder die die Ersatzzahlung nach Art. 9a Abs. 1 nicht leistet oder die gegen ihre in Art. 9a Abs. 6 bis 8 festgelegte Pflicht zur Abnahme von Strom und Wärme verstößt“.

- 5 Art. 56 Abs. 2 des Gesetzes sieht vor:

„Die in Abs. 1 vorgesehene Geldbuße wird vom Leiter der [ERB] verhängt.“

- 6 Art. 56 Abs. 2b des Gesetzes lautet:

„Die Einnahmen aus den Geldbußen, die in den in Abs. 1 Nr. 1a bestimmten Fällen wegen Nichtbeachtung der in Art. 9a Abs. 1 und 6 bis 8 festgelegten Pflichten verhängt werden, fließen dem Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (nationaler Fonds zum Schutz der Umwelt und zur Wasserbewirtschaftung) zu.“

- 7 In § 5 Nr. 2 der Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (Verordnung des Ministers für Wirtschaft und Arbeit über die Spezifizierung der Abnahmepflicht von bei gleichzeitiger Wärmegewinnung erzeugter elektrischer Energie) vom 9. Dezember 2004 heißt es:

„Die in Art. 9a Abs. 8 des [Energieg]esetzes vorgesehene Pflicht gilt als erfüllt, wenn der abgenommene Strom, der aus kombinierten an das Stromnetz angeschlossenen Energiequellen stammt oder von dem betreffenden Elektrizitätsunternehmen aus eigenen kombinierten Energiequellen erzeugt wird und an Kunden veräußert wird, die Strom für ihren eigenen Bedarf kaufen, mindestens folgenden Anteil der gesamten an die betreffenden Kunden verkauften Jahresmenge Strom ausmacht:

...

2) 15 % im Jahr 2006“.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 8 Das Energiegesetz sah für den Zeitraum vom 1. Januar 2003 bis zum 1. Juli 2007 eine Regelung zur Unterstützung der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung mit Hilfe einer Abnahmepflicht vor. Diese Pflicht betraf Unternehmen, die Strom an Endverbraucher veräußerten, und zwar sowohl Erzeuger als auch als Zwischenhändler auftretende Lieferanten. Danach wurde diesen Unternehmen auferlegt, dass ein Anteil ihrer gesamten Stromverkäufe an Endverbraucher, hier 15 % für das Jahr 2006, aus der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung zu stammen habe.
- 9 ENEA ist eine zu 100 % vom polnischen Staat gehaltene Gesellschaft, die elektrische Energie erzeugt und veräußert. Sie hatte ihre Pflicht zur Abnahme von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung für das Jahr 2006 nur in Höhe von 14,596 % erfüllt. Folglich verhängte der Leiter der ERB mit Entscheidung vom 27. November 2008 eine Geldbuße gegen sie.
- 10 Gegen diese Entscheidung erhob ENEA eine Klage, die im ersten Rechtszug abgewiesen wurde. In der Berufungsinstanz wurde die Geldbuße herabgesetzt; im Übrigen wurde das Rechtsmittel jedoch abgewiesen. ENEA legte daraufhin gegen dieses Urteil Kassationsbeschwerde beim vorlegenden Gericht ein. Zur Stützung dieser Beschwerde macht sie erstmalig geltend, dass die Pflicht zur Abnahme von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung eine neue staatliche Beihilfe darstelle, die rechtswidrig sei, weil sie nicht bei der Europäischen Kommission angemeldet worden sei. Daraus folge, dass die Geldbuße nicht wirksam gegen sie habe verhängt werden können.
- 11 Was die Einstufung als „staatliche Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV angeht, ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass die Voraussetzungen der Gewährung eines selektiven Vorteils sowie der Möglichkeit einer Verfälschung des Wettbewerbs und einer Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten erfüllt seien. Ferner sei die Abnahmepflicht dem Staat zurechenbar, da sie sich aus einem Gesetz ergebe. Es bezweifelt jedoch das Vorliegen einer Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel.
- 12 In dieser Hinsicht erläutert der Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht, Polen), dass ENEA verpflichtet gewesen sei, an Stromendverbraucher eine Mindeststromquote aus Kraft-Wärme-Kopplung zu veräußern, und zwar entweder indem sie selbst die entsprechende Stromerzeugung sicherstellte oder indem sie diese Art von Strom von Dritterzeugern bezog. Der Abnahmepreis für Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung sei in letzterem Fall zwischen dem Unternehmen mit der Abnahmepflicht und dem Erzeuger dieser Art von Strom vereinbart worden.

- 13 Der Leiter der ERB sei im Rahmen der Genehmigung der Tarife der Elektrizitätsgesellschaften befugt gewesen, das Preisniveau für Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung festzulegen, das er bei der Berechnung des Höchstpreises für den Verkauf von Strom an die Endverbraucher als sachgerecht angesehen habe.
- 14 Das vorlegende Gericht hebt auch hervor, dass das Ausgangsverfahren starke Ähnlichkeit mit der Rechtssache aufweise, in der das Urteil vom 13. März 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), ergangen sei, da die Unternehmen die ihnen auferlegte Abnahmepflicht mit ihren eigenen Mitteln finanzierten. Im Gegensatz zu der Rechtssache, in der jenes Urteil ergangen sei, seien jedoch im Ausgangsverfahren die Unternehmen, die die Abnahmepflicht effektiv umzusetzen hätten, mehrheitlich öffentliche Unternehmen, die zu 100 % vom polnischen Staat gehalten würden. In diesem Zusammenhang hält es das vorlegende Gericht für erforderlich, dass der Gerichtshof sich im Licht der tatsächlichen Besonderheiten des Ausgangsverfahrens zur Auslegung seiner Rechtsprechung äußert.
- 15 Vor diesem Hintergrund hat der Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Ist Art. 107 AEUV dahin auszulegen, dass die in Art. 9a Abs. 8 des Energiegesetzes vorgesehene Verpflichtung zur Abnahme von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung eine staatliche Beihilfe darstellt?
 2. Falls die erste Frage zu bejahen ist, ist Art. 107 AEUV dahin auszulegen, dass ein einem Mitgliedstaat zuzurechnendes Elektrizitätsunternehmen, dem die als „staatliche Beihilfe“ qualifizierte Verpflichtung auferlegt wurde, sich in einem Verfahren vor einem nationalen Gericht auf einen Verstoß gegen diese Vorschrift berufen kann?
 3. Falls die Fragen 1 und 2 zu bejahen sind, ist Art. 107 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 EUV dahin auszulegen, dass die Unvereinbarkeit der sich aus dem nationalen Recht ergebenden Verpflichtung mit Art. 107 AEUV die Möglichkeit ausschließt, eine Geldbuße gegen ein Unternehmen zu verhängen, das der Verpflichtung nicht nachgekommen ist?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

- 16 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 107 Abs. 1 AEUV dahin auszulegen ist, dass eine nationale Maßnahme, die sowohl privaten als auch öffentlichen Unternehmen eine Pflicht zur Abnahme von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung auferlegt, eine staatliche Beihilfe darstellt.
- 17 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass für die Einstufung als „staatliche Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV vier Voraussetzungen erfüllt sein müssen: Es muss sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handeln, diese Maßnahme muss geeignet sein, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, dem Begünstigten muss durch sie ein Vorteil gewährt werden, und sie muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen (Urteile vom 17. März 1993, Sloman Neptun, C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97, Rn. 18, und vom 19. Dezember 2013, Association Vent De Colère! u. a., C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 15).
- 18 Ausweislich der Vorlageentscheidung geht das vorlegende Gericht davon aus, dass die letzten drei Voraussetzungen erfüllt sind.

- 19 Daher ist die erste Vorlagefrage dahin umzuformulieren, dass sie auf die Klärung der Frage abzielt, ob Art. 107 Abs. 1 AEUV dahin auszulegen ist, dass eine nationale Maßnahme wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die sowohl privaten als auch öffentlichen Unternehmen eine Pflicht zur Abnahme von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung auferlegt, eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel darstellt.
- 20 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Vergünstigungen, damit sie als „Beihilfen“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden können, zum einen unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden und zum anderen dem Staat zuzurechnen sein müssen (Urteile vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 24, und vom 19. Dezember 2013, Association Vent De Colère! u. a., C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 16).
- 21 Was erstens die Beurteilung angeht, ob die Maßnahme dem Staat zuzurechnen ist, ist zu prüfen, ob die öffentlichen Stellen am Erlass dieser Maßnahme beteiligt waren (Urteile vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 52, und vom 19. Dezember 2013, Association Vent De Colère! u. a., C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 17).
- 22 Insoweit genügt es hervorzuheben, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Pflicht zur Versorgung mit Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung durch das Energiegesetz eingeführt worden ist, so dass diese Maßnahme dem Staat zurechenbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Dezember 2013, Association Vent De Colère! u. a., C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 18).
- 23 Was zweitens die Voraussetzung der staatlichen Maßnahme oder Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel angeht, so umfasst diese nicht nur unmittelbar vom Staat gewährte Beihilfen, sondern auch jene Beihilfen, die von öffentlichen oder privaten Einrichtungen gewährt werden, die der Staat zur Verwaltung der Beihilfe errichtet oder bestimmt hat (Urteile vom 22. März 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, Rn. 21, und vom 13. März 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, Rn. 58).
- 24 Eine Maßnahme, die insbesondere eine Pflicht zur Abnahme von Energie betrifft, kann daher unter den Begriff „Beihilfe“ fallen, obgleich bei ihr keine staatlichen Mittel übertragen werden (Urteil vom 19. Dezember 2013, Association Vent De Colère! u. a., C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 25 Art. 107 Abs. 1 AEUV erfasst nämlich sämtliche Geldmittel, die die öffentlichen Stellen tatsächlich zur Unterstützung der Unternehmen verwenden können, ohne dass es darauf ankommt, dass diese Mittel dauerhaft zum Vermögen des Staates gehören. Auch wenn die der Beihilfemaßnahme entsprechenden Beträge nicht auf Dauer dem Staat gehören, genügt der Umstand, dass sie ständig unter staatlicher Kontrolle und somit den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen, damit sie als „staatliche Mittel“ qualifiziert werden können (Urteile vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 37, vom 17. Juli 2008, Essent Netwerk Noord u. a., C-206/06, EU:C:2008:413, Rn. 70, und vom 19. Dezember 2013, Association Vent De Colère! u. a., C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 21).
- 26 Ein solcher Fall ist jedoch von demjenigen zu unterscheiden, in dem mehrheitlich private Unternehmen nicht vom Staat mit der Verwaltung staatlicher Mittel beauftragt werden, sondern nur zur Abnahme unter Einsatz ihrer eigenen finanziellen Mittel verpflichtet werden (Urteile vom 17. Juli 2008, Essent Netwerk Noord u. a., C-206/06, EU:C:2008:413, Rn. 74, und vom 19. Dezember 2013, Association Vent De Colère! u. a., C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 35).
- 27 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung Stromlieferanten auferlegte, einen Anteil von 15 % des jährlich an die Endverbraucher verkauften Stroms aus Kraft-Wärme-Kopplung zu veräußern.

- 28 Der Leiter der ERB genehmigte die Höchstpreise für den Verkauf von Strom an die Endverbraucher, so dass die sich aus dieser Abnahmepflicht ergebende finanzielle Belastung von den Unternehmen nicht systematisch auf die Endverbraucher abgewälzt werden konnte.
- 29 So geht aus den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen hervor, dass die Stromlieferanten Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung unter bestimmten Umständen zu einem höheren Preis erwarben, als er beim Verkauf an den Endverbraucher angesetzt wurde, was für sie zu Mehrkosten führte.
- 30 Da diese Mehrkosten nicht vollständig auf den Endverbraucher abgewälzt werden, für ihre Finanzierung keine verbindliche vom Staat auferlegte Abgabe erhoben wird und es auch keinen Mechanismus für ihren vollständigen Ausgleich gibt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. Juli 2008, Essent Netwerk Noord u. a., C-206/06, EU:C:2008:413, und vom 19. Dezember 2013, Association Vent De Colère! u. a., C-262/12, EU:C:2013:851), ist entsprechend den Ausführungen des Generalanwalts in Nr. 86 seiner Schlussanträge davon auszugehen, dass die Versorgungsunternehmen vom Staat nicht mit der Verwaltung staatlicher Mittel beauftragt waren, sondern eine ihnen obliegende Abnahmepflicht unter Einsatz ihrer eigenen Mittel finanzierten.
- 31 Was das von ENEA und der Kommission vorgetragene Argument angeht, die Durchführung dieser Abnahmepflicht betreffe mehrheitlich öffentliche Unternehmen in privatrechtlicher Form, was den Schluss zulasse, dass diese Pflicht unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel finanziert werde, ist festzustellen, dass Mittel öffentlicher Unternehmen als staatliche Mittel angesehen werden können, wenn der Staat durch die Ausübung seines beherrschenden Einflusses in der Lage ist, ihre Verwendung zu steuern, um Vorteile zugunsten anderer Unternehmen zu finanzieren (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 38).
- 32 Wie der Generalanwalt aber in den Nrn. 91, 94 bis 96 und 100 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, lässt der bloße Umstand, dass der Staat die Mehrheit am Kapital eines Teils der Unternehmen mit Abnahmepflicht hielt, im Ausgangsverfahren nicht den Schluss auf das Bestehen eines beherrschenden Einflusses zu, der die Steuerung der Verwendung der Mittel dieser Unternehmen im Sinne der in der vorangegangenen Randnummer erwähnten Rechtsprechung ermöglicht.
- 33 Die Abnahmepflicht für Stromversorger galt nämlich eindeutig unabhängig davon, ob ihr Kapital mehrheitlich vom Staat oder von privaten Wirtschaftsbeteiligten gehalten wurde.
- 34 Des Weiteren ergibt sich aus den dem Gerichtshof u. a. in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Informationen nicht, dass das Verhalten von ENEA durch Anweisungen der staatlichen Behörden vorgegeben wurde. Im Gegenteil wurde erläutert, dass die Entscheidung, die Angebote zum Verkauf von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung im Jahr 2006 abzulehnen, das Ergebnis völlig selbständig getroffener geschäftlicher Entscheidungen war.
- 35 Entgegen dem Vorbringen der Kommission lässt die in Rn. 22 dieses Urteils getroffene Feststellung, dass die Maßnahme dem betreffenden Mitgliedstaat zurechenbar ist, im Übrigen keinen Schluss auf das Vorliegen eines beherrschenden Einflusses dieses Staates innerhalb eines Unternehmens, dessen Mehrheitsanteilseigner er ist, im Sinne des Urteils vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 38 und 39), zu. Aus dem Tätigwerden des Staates in seiner Funktion als Gesetzgeber ergeben sich nämlich in dieser Hinsicht keine Anhaltspunkte, was das Handeln in seiner Funktion als Mehrheitsanteilseigner eines Unternehmens angeht.
- 36 Im Hinblick auf das Argument von ENEA bezüglich der im Fall der Nichterfüllung der Abnahmepflicht auferlegten Geldbuße, deren Betrag einem nationalen Fonds zum Schutz der Umwelt und der Wasserbewirtschaftung zukommt, ist festzustellen, dass aus den dem Gerichtshof vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich wird, ob die so eingenommenen Summen zur im Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit der Unterstützung von Unternehmen, die Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung erzeugen, zugewiesen wurden oder nicht.

- 37 Daher ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 107 Abs. 1 AEUV dahin auszulegen ist, dass eine nationale Maßnahme wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die sowohl privaten als auch öffentlichen Unternehmen eine Pflicht zur Abnahme von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung auferlegt, keine staatliche Maßnahme oder Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel darstellt.

Zur zweiten und zur dritten Frage

- 38 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage brauchen die zweite und die dritte Frage nicht beantwortet zu werden.

Kosten

- 39 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 107 Abs. 1 AEUV ist dahin auszulegen, dass eine nationale Maßnahme wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die sowohl privaten als auch öffentlichen Unternehmen eine Pflicht zur Abnahme von Strom auferlegt, der bei gleichzeitiger Wärmegewinnung erzeugt wurde, keine staatliche Maßnahme oder Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel darstellt.

Unterschriften