



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

13 september 2017*

„Prejudiciële verwijzing – Staatssteun – Begrip ‚steunmaatregelen van de staten of met staatsmiddelen bekostigd’ – Verplichting voor een kapitaalvennootschap uit de energiesector die volledig in handen is van de staat tot afname van gelijktijdig met warmteproductie opgewekte elektriciteit”

In zaak C-329/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) bij beslissing van 16 april 2015, ingekomen bij het Hof op 3 juli 2015, in de procedure

ENEA S.A.

tegen

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. L. da Cruz Vilaça (rapporteur), kamerpresident, M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 januari 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- ENEA S.A., vertegenwoordigd door K. Cichocki en T. Młodawski, radcowie prawni,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna, M. Rzotkiewicz en K. Rudzińska als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door É. Gippini Fournier, K. Herrmann en P. Němečková als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 maart 2017,

* Procestaal: Pools.

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 107, lid 1, en artikel 108, lid 3, VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen ENEA S.A. en de Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (president van de Poolse dienst voor energieregulering) (hierna: „URE”) over een geldboete die haar is opgelegd op grond dat zij haar verplichting heeft verzuimd om gelijktijdig met warmteproductie opgewekte elektriciteit (hierna: „elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling”) af te nemen afkomstig van op Pools grondgebied met het elektriciteitsnet verbonden energiebronnen.

Toepasselijke bepalingen

- 3 Artikel 9a, lid 8, van de Ustawa Prawo Energetyczne (Poolse energiewet) van 10 april 1997 (Dz. U. nr. 135, volgnr. 1144), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „energiewet”), bepaalt:

„Energiebedrijven die elektriciteit produceren of leveren en die verkopen aan op het elektriciteitsnet op Pools grondgebied aangesloten eindverbruikers zijn, voor zover zulks op basis van lid 10 is vastgesteld, verplicht [elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling] af te nemen afkomstig van met het elektriciteitsnet verbonden energiebronnen op Pools grondgebied.”

- 4 Artikel 56, lid 1, punt 1a, van de energiewet luidt:

„Een geldboete wordt opgelegd aan eenieder:

- 1a) die zijn verplichting verzuimt een certificaat van oorsprong aan te vragen en dat voor clearing in te dienen bij de president van de URE, of die niet de vergoeding ex artikel 9a, lid 1, betaalt, of die zijn afnameverplichting voor elektriciteit en warmte als bedoeld in artikel 9a, leden 6 tot en met 8, niet nakomt”.

- 5 Artikel 56, lid 2, van die wet bepaalt:

„De geldboete als bedoeld in lid 1 wordt opgelegd door de president van de [URE].”

- 6 Artikel 56, lid 2b, van die wet luidt als volgt:

„De opbrengst van de geldboeten die in de in lid 1, punt 1a, vermelde gevallen wegens niet-nakoming van de verplichtingen als bedoeld in artikel 9a, leden 1 en 6 tot en met 8, worden opgelegd, wordt toegewezen aan het Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej [nationaal fonds voor milieubescherming en waterbeheer, Polen].”

- 7 Artikel 5, punt 2, du rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (uitvoeringsverordening van de minister van Economische Zaken en Arbeid betreffende de precieze omvang van de afnameverplichting voor elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling) van 9 december 2004 bepaalt:

„De in artikel 9a, lid 8, van de [energiewet] bedoelde verplichting wordt geacht te zijn vervuld indien de elektriciteit die is afgenomen uit gecombineerde op het elektriciteitsnet aangesloten energiebronnen of door de betrokken elektriciteitsmaatschappij geproduceerd uit eigen gecombineerde energiebronnen en verkocht aan klanten die elektriciteit afnemen voor eigen gebruik, in de totale verkoop van elektriciteit aan de betrokken klanten op jaarbasis ten minste:

[...]

2) 15 % bedraagt in 2006”.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 8 De energiewet voorzag voor de periode van 1 januari 2003 tot en met 1 juli 2007 ter ondersteuning van de productie van elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling in een regeling waarbij een afnameverplichting werd opgelegd. Die verplichting gold voor bedrijven die elektriciteit verkochten aan eindverbruikers, waaronder ook als tussenhandelaren optredende producenten en leveranciers. Concreet diende een deel van de totale elektriciteit die door bedoelde bedrijven aan eindverbruikers werd verkocht, elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling te zijn. In casu bedroeg dat aandeel voor het jaar 2006 15 %.
- 9 ENEA is een vennootschap die voor 100 % in handen is van de Poolse Staat en elektriciteit produceert en verkoopt. Voor het jaar 2006 is zij haar verplichting tot afname van elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling slechts nagekomen voor 14,596 %. De president van de URE heeft haar bij besluit van 27 november 2008 bijgevolg een geldboete opgelegd.
- 10 ENEA heeft tegen dat besluit beroep ingesteld, dat in eerste aanleg is verworpen. In hoger beroep is de geldboete verlaagd, maar is de vordering afgewezen voor het overige. Daarop heeft ENEA bij de verwijzende rechter cassatieberoep ingesteld. Ter ondersteuning daarvan voert zij voor het eerst aan dat de verplichting om elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling af te nemen een nieuwe steunmaatregel van de Staat vormde, die onrechtmatig was omdat hij niet was aangemeld bij de Europese Commissie. Volgens ENEA kon de geldboete bijgevolg niet rechtsgeldig worden opgelegd.
- 11 Aangaande de kwalificatie van de maatregel als een „steunmaatregel van de staat” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is de verwijzende rechter van oordeel dat is voldaan aan de voorwaarden inzake toekenning van een selectief voordeel, de mogelijkheid dat de mededinging wordt vervalst en het gevaar dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. Voorts kan volgens hem de afnameverplichting worden toegerekend aan de Staat aangezien die verplichting voortvloeit uit de wet. Hij betwijfelt daarentegen of er sprake is van een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd.
- 12 Dienaangaande zet de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) uiteen dat ENEA aan de eindverbruikers een minimumquotum elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling moest verkopen, ofwel door elektriciteit uit die bron zelf te produceren, ofwel door dat soort elektriciteit bij andere producenten af te nemen. In het laatste geval werd de aankoopprijs van de elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling in onderlinge overeenstemming bepaald door de onderneming waarop de afnameverplichting rustte en de producent van dat soort elektriciteit.

- 13 In het kader van de goedkeuring van de door de elektriciteitsmaatschappijen gehanteerde tarieven kon de president van de URE de prijs voor elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling vaststellen op een niveau dat hij bij de berekening van de maximumprijs voor de verkoop van elektriciteit aan eindverbruikers als redelijk beschouwde.
- 14 De verwijzende rechter vermeldt tevens dat het hoofdgeding grote gelijkenis vertoont met de zaak die heeft geleid tot het arrest van 13 maart 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160), aangezien de bedrijven de hun opgelegde afnameverplichting financieren met hun eigen financiële middelen. Anders dan in die zaak zijn in het hoofdgeding de meeste van de ondernemingen die concreet aan de afnameverplichting zijn onderworpen, echter openbare bedrijven, die volledig in handen zijn van de Poolse Staat. In die context acht de verwijzende rechter het noodzakelijk dat het Hof zijn rechtspraak uitlegt in het licht van de specifieke feiten van het hoofdgeding.
- 15 Daarop heeft de Sąd Najwyższy de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet artikel 107 VWEU aldus worden uitgelegd dat de afnameverplichting voor elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling in de zin van artikel 9a, lid 8, van de [energiewet] staatssteun is?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moet artikel 107 VWEU dan aldus worden uitgelegd dat een als belichaming van een lidstaat behandelde energiemaatschappij die aan de als ‚staatssteun‘ gekwalificeerde verplichting moest voldoen, zich bij de nationale rechter op schending van die bepaling kan beroepen?
- 3) Indien de eerste twee vragen bevestigend worden beantwoord, moet artikel 107 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, dan aldus worden uitgelegd dat de onverenigbaarheid van de nationaalrechtelijke verplichting met artikel 107 VWEU de mogelijkheid uitsluit een geldboete op te leggen aan de onderneming die deze verplichting niet is nagekomen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 16 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 107, lid 1, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een nationale maatregel waarbij zowel aan particuliere bedrijven als aan openbare bedrijven een verplichting tot afname van elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling wordt opgelegd, een steunmaatregel van de staat is.
- 17 Er moet meteen aan worden herinnerd dat voor de kwalificatie als „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vier voorwaarden moeten zijn vervuld, te weten dat het gaat om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd, dat deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden, dat de maatregel de begunstigde ervan een selectief voordeel verschaft en dat hij de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen (arresten van 17 maart 1993, *Sloman Neptun*, C-72/91 en C-73/91, EU:C:1993:97, punt 18, en 19 december 2013, *Association Vent De Colère!* e.a., C-262/12, EU:C:2013:851, punt 15).
- 18 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat volgens de verwijzende rechter is voldaan aan de laatste drie voorwaarden.

- 19 Bijgevolg moet de eerste vraag aldus worden geherformuleerd dat zij erop is gericht te vernemen of artikel 107, lid 1, VWEU in die zin moet worden uitgelegd dat een nationale maatregel als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, waarbij zowel aan particuliere bedrijven als aan openbare bedrijven de verplichting wordt opgelegd elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling af te nemen, kan worden aangemerkt als een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd.
- 20 Dienaangaande moet in herinnering worden gebracht dat voordelen slechts als „steunmaatregelen” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU kunnen worden beschouwd indien zij direct of indirect met staatsmiddelen zijn bekostigd en aan de staat kunnen worden toegerekend (arresten van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, EU:C:2002:294, punt 24, en 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a., C-262/12, EU:C:2013:851, punt 16).
- 21 In de eerste plaats moet ter beoordeling of een maatregel kan worden toegerekend aan de staat, worden onderzocht of de overheid bij de vaststelling van die maatregel betrokken was (arresten van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, EU:C:2002:294, punt 52, en 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a., C-262/12, EU:C:2013:851, punt 17).
- 22 In dat verband hoeft er enkel op te worden gewezen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bevoorradingsverplichting voor elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling is ingevoerd bij de energiewet, en dus als toerekenbaar aan de Staat moet worden beschouwd (zie in die zin arrest van 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a., C-262/12, EU:C:2013:851, punt 18).
- 23 Wat in de tweede plaats de voorwaarde betreft dat het gaat om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd, daaraan is niet alleen voldaan wanneer steun rechtstreeks door de staat wordt toegekend, maar ook wanneer steun wordt verleend door van overheidswege ingestelde of aangewezen publiek- of privaatrechtelijke beheersorganen (arresten van 22 maart 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, punt 21, en 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punt 58).
- 24 Een maatregel die met name bestaat in een verplichting tot afname van elektriciteit kan dus onder het begrip „steunmaatregel van de staat” vallen, ook al gaat hij niet gepaard met een overdracht van staatsmiddelen (arrest van 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a., C-262/12, EU:C:2013:851, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 25 Artikel 107, lid 1, VWEU omvat namelijk alle geldelijke middelen die de overheid daadwerkelijk kan gebruiken om ondernemingen te steunen, ongeacht of die middelen permanent deel uitmaken van het vermogen van de staat. Ook al zijn de bedragen die overeenkomen met de steunmaatregel niet permanent in het bezit van de schatkist, dan nog volstaat het feit dat zij constant onder staatscontrole en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staan, om ze als „staatsmiddelen” aan te merken (arresten van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, EU:C:2002:294, punt 37; 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord e.a., C-206/06, EU:C:2008:413, punt 70, en 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a., C-262/12, EU:C:2013:851, punt 21).
- 26 Een dergelijk geval moet evenwel worden onderscheiden van het geval waarin ondernemingen – hoofdzakelijk particuliere ondernemingen – niet door de staat met het beheer van staatsmiddelen zijn belast, maar enkel verplicht zijn om met hun eigen financiële middelen aankopen te verrichten (arresten van 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord e.a., C-206/06, EU:C:2008:413, punt 74, en 19 december 2013, Association Vent De Colère! e.a., C-262/12, EU:C:2013:851, punt 35).
- 27 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat volgens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling de elektriciteitsleveranciers ervoor dienden te zorgen dat 15 % van hun jaarlijkse verkoop van elektriciteit aan eindverbruikers afkomstig was uit warmte-krachtkoppeling.

- 28 De maximumtarieven voor de verkoop van elektriciteit aan de eindverbruikers werden goedgekeurd door de president van de URE zodat de ondernemingen de financiële last waarmee die afnameverplichting gepaard ging niet stelselmatig konden afwentelen op de eindverbruikers.
- 29 Zo blijkt uit de stukken in het bezit van het Hof dat de elektriciteitsleveranciers de elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling in bepaalde omstandigheden aankochten tegen een hogere prijs dan die welke zij in rekening brachten aan de eindverbruikers, en voor hen dus meerkosten meebracht.
- 30 Aangezien dergelijke meerkosten niet volledig werden afgewenteld op de eindverbruikers, zij niet werden gefinancierd door een door de lidstaat opgelegde verplichte bijdrage en er geen sprake was van een regeling strekkende tot volledige compensatie daarvan (zie in die zin arresten van 17 juli 2008, *Essent Netwerk Noord e.a.*, C-206/06, EU:C:2008:413, en 19 december 2013, *Association Vent De Colère! e.a.*, C-262/12, EU:C:2013:851), dient overeenkomstig de uiteenzetting van de advocaat-generaal in punt 86 van zijn conclusie te worden vastgesteld dat de elektriciteitsleveranciers niet door de Staat met het beheer van staatsmiddelen waren belast, maar een op hen rustende afnameverplichting financierden met eigen financiële middelen.
- 31 Wat het argument van ENEA en de Commissie betreft dat uit het feit dat die afnameverplichting hoofdzakelijk rustte op privaatrechtelijke bedrijven in handen van de overheid, kan worden afgeleid dat die verplichting met staatsmiddelen werd gefinancierd, moet in herinnering worden geroepen dat middelen van openbare bedrijven als staatsmiddelen kunnen worden beschouwd wanneer de staat door zijn dominerende invloed het gebruik van die middelen kan sturen om voordelen voor andere ondernemingen te financieren (zie in die zin arrest van 16 mei 2002, *Frankrijk/Commissie*, C-482/99, EU:C:2002:294, punt 38).
- 32 Zoals de advocaat-generaal in de punten 91, 94 tot en met 96 en 100 van zijn conclusie heeft uitgelegd, kan in het hoofdgeding uit het enkele feit dat de Staat meerderheidsaandeelhouder was van een aantal van de aan de afnameverplichting onderworpen bedrijven, niet worden afgeleid dat hij een dominerende invloed uitoefende die hem in staat stelde het gebruik van de middelen van die bedrijven te sturen in de zin van de in het vorige punt aangehaalde rechtspraak.
- 33 De afnameverplichting gold immers kennelijk voor alle elektriciteitsleveranciers, ongeacht of de meerderheid van hun kapitaal in handen was van de Staat dan wel van particuliere marktdeelnemers.
- 34 Voorts blijkt niet uit de informatie die met name ter terechtzitting aan het Hof is verstrekt dat het gedrag van ENEA werd opgelegd door instructies van de overheid. Integendeel, volgens die informatie resulteerde de beslissing om in 2006 verkoopaanbiedingen voor elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling te weigeren uit volledig zelfstandig genomen commerciële beslissingen.
- 35 Anders dan de Commissie stelt, kan uit het feit dat de maatregel aan de betrokken lidstaat toe te rekenen is, zoals in punt 22 van dit arrest is vastgesteld, overigens niet worden opgemaakt dat die staat een dominerende invloed uitoefent op een onderneming waarvan hij meerderheidsaandeelhouder is, in de zin van het arrest van 16 mei 2002, *Frankrijk/Commissie* (C-482/99, EU:C:2002:294, punten 38 en 39). In het optreden van de Staat als wetgever is er namelijk niets waaruit kan worden afgeleid dat hij een dergelijke invloed als meerderheidsaandeelhouder van een onderneming heeft uitgeoefend.
- 36 Wat het argument van ENEA betreft aangaande het feit dat de opbrengst van de geldboeten die werden opgelegd bij niet-nakoming van de afnameverplichting, werd gestort in het nationaal fonds voor milieubescherming en waterbeheer, moet worden vastgesteld dat uit geen van de aan het Hof overgelegde stukken kan worden opgemaakt of de aldus geïnde bedragen ten tijde van de feiten werden gebruikt ter ondersteuning van de bedrijven die elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling produceerden.

- 37 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 107, lid 1, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een nationale maatregel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarbij zowel aan particuliere bedrijven als aan openbare bedrijven de verplichting wordt opgelegd elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling af te nemen, niet kan worden aangemerkt als een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd.

Tweede en derde vraag

- 38 Gelet op het antwoord op de eerste vraag behoeven de tweede en de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 39 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 107, lid 1, VWEU moet aldus worden uitgelegd dat een nationale maatregel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarbij zowel aan particuliere bedrijven als aan openbare bedrijven de verplichting wordt opgelegd elektriciteit uit warmte-krachtkoppeling af te nemen, niet kan worden aangemerkt als een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd.

ondertekeningen