



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

13. september 2017*

»Præjudiciel forelæggelse – statsstøtte – begrebet »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler« – pligt for et kapitalselskab i energisektoren, som er fuldt ud ejet af staten, til at købe energi, der er produceret i forbindelse med samtidig varmeproduktion«

I sag C-329/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) ved afgørelse af 16. april 2015, indgået til Domstolen den 3. juli 2015, i sagen:

ENEA S.A.

mod

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça (refererende dommer), og dommerne M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits og F. Biltgen,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. januar 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- ENEA S.A. ved radcowie prawni K. Cichocki og T. Młodawski,
- den polske regering ved B. Majczyna, M. Rzotkiewicz og K. Rudzińska, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved É. Gippini Fournier, K. Herrmann og P. Němečková, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. marts 2017,

afsagt følgende

* Processprog: polsk.

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 107, stk. 1, TEUF og artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem ENEA S.A. og Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (direktøren for reguleringsmyndigheden for energi, Polen) (herefter »URE«) vedrørende en bøde, der blev pålagt selskabet efter dettes tilsidesættelse af sin forpligtelse til at købe elektrisk energi, der er produceret i forbindelse med samtidig varmeproduktion (herefter »elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion«) fra energikilder, der er beliggende på polsk område og er tilsluttet el-forsyningsnettet.

Retsforskrifter

- 3 Artikel 9a, stk. 8, i Ustawa Prawo Energetyczne (energiloven) af 10. april 1997 (Dz. U. nr. 135, pos. 1144) i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen (herefter »energiloven«), bestemmer:
»Energiselskaber, der beskæftiger sig med produktion af elektrisk energi eller handel hermed, og som sælger denne energi til slutbrugere, der er tilsluttet el-forsyningsnettet på Republikken Polens område, er, for så vidt som dette er fastsat i retsforskrifter udstedt på grundlag af stk. 10, forpligtet til at købe [elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion] fra energikilder, der er beliggende på polsk område og er tilsluttet el-forsyningsnettet.«
- 4 Energilovens artikel 56, stk. 1, nr. 1a, bestemmer:
»Følgende kan pålægges en bøde:
1a) enhver, der ikke opfylder sin pligt til at indhente et oprindelsescertifikat og fremlægger dette til afskrivning for URE's direktør, eller som ikke foretager substitutionsbetaling i henhold til artikel 9a, stk. 1, eller ikke opfylder den i artikel 9a, stk. 6-8, omhandlede forpligtelse til at købe elektrisk energi og varme.«
- 5 Lovens artikel 56, stk. 2, bestemmer:
»Den i stk. 1 omhandlede bøde pålægges af direktøren for [URE].«
- 6 Lovens artikel 56, stk. 2b, har følgende ordlyd:
»Indtægten fra bøder, der pålægges i de tilfælde, der er fastsat i stk. 1, nr. 1a, som følge af manglende overholdelse af de forpligtelser, der er omhandlet i artikel 9a, stk. 1 og 6-8, tilfalder Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (den nationale fond for miljøbeskyttelse og vandforvaltning, Polen).«

- 7 Artikel 5, nr. 2, i rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (bekendtgørelse fra økonomi- og arbejdsministeren om fastsættelse af forpligtelsen til at købe elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion) af 9. december 2004 bestemmer:

»Den i [energi-]lovens artikel 9a, stk. 8, omhandlede forpligtelse anses for opfyldt, såfremt den mængde af elektrisk energi fra kombinerede energikilder, der er tilsluttet forsyningsnettet, som et el-selskab har købt, eller den mængde af elektrisk energi, som et sådant selskab har fremstillet fra sine egne kombinerede energikilder, mindst udgør en andel af det samlede årlige salg af elektrisk energi til de kunder, der køber elektrisk energi til eget forbrug, der svarer til:

[...]

2) 15% i 2006.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 8 Energiloven fastsatte i perioden fra den 1. januar 2003 til den 1. juli 2007 en ordning for støtte til fremstilling af elektricitet produceret ved kraftvarmeproduktion ved hjælp af en købsforpligtelse. Denne forpligtelse omfattede virksomheder, der sælger elektricitet til slutbrugere, herunder producenter og leverandører, der opererer som formidlere. Den bestod i, at en del, i det foreliggende tilfælde 15% for 2006, af disse virksomheders samlede salg af elektricitet til slutbrugerne skulle stamme fra elektricitet produceret ved kraftvarmeproduktion.
- 9 ENEA er et selskab, der er ejet fuldt ud af den polske stat, og som producerer og sælger elektrisk energi. Selskabet efterkom kun sin forpligtelse til at købe elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion i 2006 med op til 14,596%. Selskabet blev derfor ved afgørelse af 27. november 2008 pålagt en bøde af URE's direktør.
- 10 ENEA anlagde et søgsmål til prøvelse af denne afgørelse, som blev forkastet i første instans. I appelsagen blev bøden nedsat, mens søgsmålet i øvrigt blev forkastet. ENEA iværksatte derpå kassationsanke ved den forelæggende ret. Til støtte for denne kassationsanke har selskabet for første gang gjort gældende, at forpligtelsen til at købe elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion udgjorde ny statsstøtte, som var ulovlig, eftersom den ikke var blevet anmeldt til Europa-Kommissionen. Det følger efter selskabets opfattelse heraf, at bøden ikke gyldigt kunne pålægges.
- 11 For så vidt angår kvalificeringen af »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF er den forelæggende ret af den opfattelse, at betingelserne om, at der skal foreligge en selektiv fordel, risiko for konkurrencefordrejning og for, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes, er opfyldt. Den forelæggende ret finder ligeledes, at købsforpligtelsen kan tilregnes staten, for så vidt som den følger af loven. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt der foreligger en foranstaltning, der er blevet ydet ved hjælp af statsmidler.
- 12 I denne forbindelse har Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) præciseret, at ENEA var forpligtet til at sælge en minimumsandel af elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion enten ved selv at producere en sådan elektricitet eller ved at købe den hos tredjemænd. I dette sidstnævnte tilfælde blev prisen for elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion fastsat efter fælles aftale mellem den virksomhed, der var omfattet af købsforpligtelsen, og producenten af denne form for elektrisk energi.
- 13 URE's direktør kunne i forbindelse med godkendelsen af tariffen for energiselskaberne fastsætte det prisniveau for elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion, som han anså for en rimelig omkostning ved beregningen af maksimumsprisen for salg af elektricitet til slutbrugerne.

- 14 Den forelæggende ret har ligeledes bemærket, at hovedsagen frembyder stærke lighedspunkter med den sag, der gav anledning til dom af 13. marts 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), for så vidt som den købsforpligtelse, der blev pålagt virksomhederne, finansieres med virksomhedernes egne midler. I modsætning til den sag, der gav anledning til denne dom, er hovedparten af de virksomheder, der i nærværende hovedsag skulle sikre den effektive opfyldelse af denne købsforpligtelse, offentlige virksomheder, som er fuldt ud ejet af den polske stat. I denne sammenhæng er den forelæggende ret af den opfattelse, at Domstolen skal fortolke sin egen praksis i lyset af hovedsagens særlige faktiske omstændigheder.
- 15 Under disse omstændigheder har Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 107 [TEUF] fortolkes således, at den forpligtelse, som i artikel 9a, stk. 8, i [energilovent] er fastsat til at aftage elektrisk energi, der er produceret i forbindelse med samtidig varmeproduktion, udgør statsstøtte?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 107 [TEUF] da fortolkes således, at et energiselskab, der anses for et statsorgan i en medlemsstat, og som er blevet pålagt den forpligtelse, der kvalificeres som »offentlig støtte«, i en sag ved en national ret kan påberåbe sig en tilsidesættelse af denne bestemmelse?
- 3) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 107 [TEUF], sammenholdt med artikel 4, stk. 3, [TEU], da fortolkes således, at den omstændighed, at en forpligtelse, der følger af den nationale lovgivning, er uforenelig med artikel 107 [TEUF], udelukker, at et selskab, der ikke har overholdt forpligtelsen, pålægges en bøde?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 16 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 107, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at en national foranstaltning, der pålægger såvel private som offentlige virksomheder en forpligtelse til at købe elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion, udgør statsstøtte.
- 17 Det skal indledningsvis bemærkes, at kvalificeringen af »statsstøtte« i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF forudsætter opfyldelse af fire betingelser, nemlig at der skal foreligge en statslig foranstaltning eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, og at denne foranstaltning skal kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater, give modtageren en fordel og fordreje eller true med at fordreje konkurrencen (dom af 17.3.1993, Sloman Neptun, C-72/91 og C-73/91, EU:C:1993:97, præmis 18, og af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 15).
- 18 Det fremgår af forelæggelsesafgårelsen, at den forelæggende ret anser de tre sidste betingelser for opfyldt.
- 19 Det er derfor hensigtsmæssigt at omformulere det første spørgsmål således, at det tilsigter at få afgjort, om artikel 107, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at en national foranstaltning såsom den i hovedsagen omhandlede, der pålægger såvel private som offentlige virksomheder en forpligtelse til at købe elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion, udgør en statslig foranstaltning eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler.

- 20 Det bemærkes i denne forbindelse, at betingelsen for at anse fordele for »støtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF for det første er, at disse ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler, og, for det andet, at de kan tilregnes staten (dom af 16.5.2002, Frankrig mod Kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 24, og af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 16).
- 21 For det første skal der med henblik på at vurdere, om en foranstaltning kan tilregnes staten, foretages en undersøgelse af, om de offentlige myndigheder var impliceret i vedtagelsen af disse foranstaltninger (dom af 16.5.2002, Frankrig mod Kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 52, og af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 17).
- 22 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at den i hovedsagen omhandlede forpligtelse til at sikre forsyning af elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion blev indført ved energiloven, således at foranstaltningen må tilregnes staten (jf. i denne retning dom af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 18).
- 23 Hvad for det andet angår betingelsen om, at der skal være tale om en statslig foranstaltning eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, er støtte, der ydes direkte af staten, men ligeledes støtte ydet af offentlige eller private organer, som staten opretter eller udpeger til at forvalte støtten, omfattet (dom af 22.3.1977, Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, præmis 21, og af 13.3.2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, præmis 58).
- 24 En foranstaltning, der består i en forpligtelse til køb af energi, kan således være omfattet af begrebet »støtte«, selv om den ikke indebærer en overførsel af statslige midler (dom af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).
- 25 Artikel 107, stk. 1, TEUF omfatter nemlig alle økonomiske midler, som den offentlige sektor faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse midler til stadighed udgør en del af statens formue. Det er ikke nødvendigt, at de beløb, som er anvendt til den pågældende foranstaltning, tilhører statskassen, men det er tilstrækkeligt til at anse dem for »statsmidler«, at de til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol og dermed står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder (dom af 16.5.2002, Frankrig mod Kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 37, af 17.7.2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, EU:C:2008:413, præmis 70, og af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 21).
- 26 Et sådant tilfælde skal imidlertid adskilles fra det tilfælde, hvor virksomhederne, der hovedsageligt er private, ikke er udpeget af staten til at administrere statsmidler, men er bundet af en forpligtelse til køb for deres egne finansielle midler (dom af 17.7.2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, EU:C:2008:413, præmis 74, og af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 35).
- 27 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede ordning bestod i at pålægge el-leverandørerne at sælge elektricitet produceret ved kraftvarmeproduktion, der skulle udgøre 15% af deres årlige salg af elektricitet til slutbrugerne.
- 28 URE's direktør godkendte de maksimale tariffer for salg af elektrisk energi til slutbrugerne, således at den finansielle byrde, der fulgte af denne købsforpligtelse, ikke af virksomhederne systematisk kunne overvæltet på slutbrugerne.
- 29 Det fremgår således af de oplysninger, som Domstolen råder over, at el-leverandørerne under visse omstændigheder erhvervede elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion til en pris, der lå over prisen ved salget til slutbrugerne, hvilket førte til en meromkostning for disse el-leverandører.

- 30 Da der ikke foreligger en fuldstændig overvæltning af en sådan meromkostning på slutbrugeren, en finansiering ved et obligatorisk bidrag, der pålægges af medlemsstaten, eller en ordning med fuld kompensation (jf. i denne retning dom af 17.7.2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, EU:C:2008:413, og af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851), må det i lighed med det af generaladvokaten i punkt 86 i forslaget til afgørelse anførte lægges til grund, at forsyningsselskaberne ikke var udpeget af staten til at administrere statsmidler, men finansierede den købsforpligtelse, der påhvilede dem, ved hjælp af deres egne midler.
- 31 Hvad angår det argument, som ENEA og Kommissionen har fremført, om, at opfyldelsen af denne købsforpligtelse hovedsageligt påhvilede offentlige virksomheder undergivet privatretlig lovgivning, hvorfor det kan lægges til grund, at den pågældende forpligtelse blev finansieret med statsmidler, bemærkes, at midler fra offentlige virksomheder kan anses for statsmidler, såfremt staten er i stand til gennem udøvelse af en dominerende indflydelse at træffe bestemmelse om anvendelsen for at finansiere fordele for andre virksomheder (jf. i denne retning dom af 16.5.2002, Frankrig mod Kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 38).
- 32 Som anført af generaladvokaten i punkt 91, 94-96 og 100 i forslaget til afgørelse gør den omstændighed alene, at staten ejede hovedparten af kapitalen i en del af de virksomheder, der var omfattet af købsforpligtelsen, det imidlertid ikke muligt i hovedsagen deraf at slutte, at der foreligger en dominerende indflydelse, som gør det muligt at træffe bestemmelse om anvendelsen af disse virksomheders midler som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i foregående præmis.
- 33 Det synes nemlig at forholde sig således, at købsforpligtelsen fandt anvendelse på el-leverandører, uanset om deres kapital hovedsageligt var ejet af staten eller af private operatører.
- 34 Det fremgår endvidere ikke af de oplysninger, som er fremlagt for Domstolen bl.a. under retsmødet, at ENEA's adfærd blev dikteret af instrukser fra offentlige myndigheder. Det er tværtimod blevet anført, at beslutningen om at afvise tilbuddene om salg af elektricitet produceret ved kraftvarmeproduktion i 2006 fulgte af forretningsmæssige beslutninger, der blev truffet i fuld uafhængighed.
- 35 Endvidere og i modsætning til det af Kommissionen hævdede gør det forhold, at foranstaltningen skal tilregnes den berørte medlemsstat som konstateret i denne doms præmis 22, det ikke muligt at slutte, at der foreligger en dominerende indflydelse fra denne stats side i forhold til en virksomhed, hvori den ejer aktiemajoriteten som omhandlet i dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 38 og 39). Der kan ikke udledes noget i denne henseende for så vidt angår statens ageren i sin egenskab af hovedaktionær i en virksomhed i forhold til et indgreb i denne i sin egenskab af lovgiver.
- 36 Hvad angår ENEA's argument om pålægget af en bøde, hvoraf beløbet er bestemt til en national fond for miljøbeskyttelse og vandforvaltning, i tilfælde af en manglende opfyldelse af købsforpligtelsen skal det konstateres, at ingen af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, gør det muligt at afgøre, om de således indvundne beløb på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var blevet afsat til støtte for de virksomheder, der fremstiller elektricitet produceret ved kraftvarmeproduktion.
- 37 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 107, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at en national foranstaltning såsom den i hovedsagen omhandlede, som pålægger såvel private som offentlige virksomheder en forpligtelse til at købe elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion, ikke udgør en statslig foranstaltning eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler.

Det andet og det tredje spørgsmål

- 38 Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål er det uforholdt at besvare det andet og det tredje spørgsmål.

Sagsomkostninger

- 39 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Artikel 107, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at en national foranstaltning såsom den i hovedsagen omhandlede, som pålægger såvel private som offentlige virksomheder en forpligtelse til at købe elektrisk energi produceret ved kraftvarmeproduktion, ikke udgør en statslig foranstaltning eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler.

Underskrifter