



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 13 września 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Pomoc państwa – Pojęcie „pomocy przyznawanej przez państwa lub przy użyciu zasobów państwowych” – Obowiązek zakupu przez spółkę kapitałową z sektora energetycznego, stanowiącą w całości własność państwa, energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła

W sprawie C-329/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 lipca 2015 r., w postępowaniu:

ENEA SA

przeciwko

Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça (sprawozdawca), prezes izby, M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 stycznia 2017 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu ENEA SA przez K. Cichockiego oraz T. Młodawskiego, radców prawnych,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczyńską, M. Rzotkiewicza oraz K. Rudzińską, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez É. Gippiniego Fourniera, K. Herrmann oraz P. Němečkovą, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 marca 2017 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: polski.

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 107 ust. 1 TFUE i art. 108 ust. 3 TFUE.
- 2 Powyższy wniosek został przedstawiony w ramach sporu między Enea SA a Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki (Polska) (zwanym dalej „URE”) w przedmiocie kary pieniężnej, jaka została nałożona na tę spółkę wskutek naruszenia przez nią ciążącego na niej obowiązku zakupu energii wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (zwanej dalej „energiją z kogeneracji”) pochodzącej z przyłączonych do sieci źródeł energii znajdujących się na terytorium Polski.

Ramy prawne

- 3 Artykuł 9a ust. 8 ustawy Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 135, poz. 1144), w brzmieniu mającym zastosowanie do sprawy w postępowaniu głównym, przewiduje:

„Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub jej obrotem i sprzedające tę energię odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązane, w zakresie określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 10, do zakupu oferowanej [energiji z kogeneracji] w przyłączonych do sieci źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

- 4 Artykuł 56 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo energetyczne stanowi:

„Karze pieniężnej podlega ten, kto:

1a) nie przestrzega obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa pochodzenia z kogeneracji albo nie uiszcza opłaty zastępczej, o których mowa w art. 9a ust. 1, lub nie przestrzega obowiązków zakupu energii elektrycznej lub ciepła, o których mowa w art. 9a ust. 6–8”.

- 5 Artykuł 56 ust. 2 tej ustawy przewiduje:

„Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, wymierza Prezes URE”.

- 6 Artykuł 56 ust. 2b wspomnianej ustawy stanowi:

„Wpływy z tytułu kar pieniężnych wymierzanych w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1a za niewypełnianie obowiązków, o których mowa w art. 9a ust. 1 i 6–8, stanowią dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”.

- 7 Zgodnie z art. 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła z dnia 9 grudnia 2004 r.:

„Obowiązek, o którym mowa w art. 9a ust. 2 ustawy [Prawo energetyczne], uznaje się za spełniony, jeżeli udział ilościowy zakupionej energii elektrycznej ze skojarzonych źródeł energii przyłączonych do sieci lub wytworzonej we własnych skojarzonych źródłach energii i sprzedanej odbiorcom dokonującym zakupu energii elektrycznej na własne potrzeby, w wykonanej całkowitej rocznej sprzedaży energii elektrycznej przez dane przedsiębiorstwo energetyczne tym odbiorcom, wynosi nie mniej niż:

[...]

2) 15% w 2006 r.”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 8 Ustawa Prawo energetyczne przewidywała w odniesieniu do okresu od 1 stycznia 2003 r. do 1 lipca 2007 r. system wsparcia dla producentów energii z kogeneracji za pomocą obowiązku zakupu. Obowiązek ten dotyczył przedsiębiorstw sprzedających energię elektryczną odbiorcom końcowym, w tym producentów i dostawców występujących w charakterze pośredników. Zgodnie z obowiązkiem nałożonym na te przedsiębiorstwa część – w niniejszym przypadku 15% w roku 2006 – całkowitej sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym miała pochodzić z produkcji energii z kogeneracji.
- 9 ENEA jest spółką, której kapitał posiada w 100% państwo polskie i która produkuje i sprzedaje energię elektryczną. W odniesieniu do roku 2006 wykonała ona ciężący na niej obowiązek zakupu energii z kogeneracji jedynie w wysokości 14,596%. W związku z tym decyzją z dnia 27 listopada 2008 r. Prezes URE nałożył na nią karę pieniężną.
- 10 ENEA wniosła odwołanie od tej decyzji, które zostało oddalone w pierwszej instancji. W postępowaniu apelacyjnym kara pieniężna została obniżona, zaś apelacja została oddalona w pozostałym zakresie. ENEA wniosła zatem skargę kasacyjną do sądu odsyłającego. Na poparcie tej skargi podniosła ona po raz pierwszy, że obowiązek zakupu energii z kogeneracji stanowi nową pomoc państwa, która jest niezgodna z prawem, ponieważ nie została ona zgłoszona Komisji Europejskiej. Jej zdaniem wynika stąd, że kara pieniężna nie mogła zostać wymierzona zgodnie z prawem.
- 11 W odniesieniu do zakwalifikowania jako „pomocy państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE sąd odsyłający twierdzi, że spełnione są przesłanki odnoszące się do przyznania selektywnej korzyści oraz do możliwości zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Stoi on również na stanowisku, że obowiązek zakupu można przypisać państwu, gdyż wynika on z ustawy. Ma on jednak wątpliwości co do istnienia interwencji przy użyciu zasobów państwowych.
- 12 W powyższym względzie Sąd Najwyższy (Polska) uściślił, że ENEA była zobowiązana sprzedać odbiorcom końcowym energii elektrycznej minimalną ilość energii z kogeneracji, zapewniając samodzielnie produkcję energii elektrycznej tego pochodzenia bądź poprzez zakup tego rodzaju energii elektrycznej od producentów trzecich. W drugim z tych przypadków cena zakupu energii z kogeneracji była ustalana wspólnie przez przedsiębiorstwo podlegające obowiązkowi zakupu i producenta tego rodzaju energii elektrycznej.
- 13 Przy zatwierdzaniu taryfy dla przedsiębiorstw energetycznych Prezes URE mógł ustalić poziom cen energii elektrycznej z kogeneracji, który uważał za uzasadniony koszt przy obliczaniu maksymalnej ceny sprzedaży energii elektrycznej dla odbiorców końcowych.
- 14 Sąd odsyłający zauważył także, że sprawa w postępowaniu głównym wykazuje duże podobieństwo do sprawy zakończonej wyrokiem z dnia 13 marca 2001 r., *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160) w zakresie, w jakim obowiązek zakupu nałożony na przedsiębiorstwa jest finansowany z ich własnych środków. Niemniej w odróżnieniu od sprawy zakończonej wspomnianym wyrokiem w niniejszym postępowaniu głównym większość przedsiębiorstw, które są zobowiązane do faktycznego wykonania obowiązku zakupu, jest przedsiębiorstwami publicznymi, których kapitał posiada w 100% państwo polskie. W tym kontekście sąd odsyłający uznał za konieczne, by Trybunał wypowiedział się w przedmiocie wykładni swojego orzecznictwa w świetle szczególnych okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym.

15 W takich okolicznościach Sąd Najwyższy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 107 TFUE należy interpretować w ten sposób, że pomoc publiczną stanowi obowiązek zakupu energii z kogeneracji przewidziany w art. 9a ust. 8 [ustawy Prawo energetyczne]?
- 2) W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie nr 1 – czy art. 107 TFUE należy interpretować w ten sposób, że na naruszenie tego przepisu może powołać się w postępowaniu przed sądem krajowym przedsiębiorstwo energetyczne traktowane jako emanacja państwa członkowskiego, które było zobowiązane do wykonania obowiązku kwalifikowanego jako pomoc publiczna?
- 3) W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytania nr 1 i 2 – czy art. 107 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeczność wynikającego z prawa krajowego obowiązku z art. 107 TFUE wyłącza możliwość nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorstwo, które nie wykonało tego obowiązku?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 16 W drodze pytania pierwszego sąd odsyłający chciałby się zasadniczo dowiedzieć, czy art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że środek krajowy nakładający zarówno na prywatne, jak i na publiczne przedsiębiorstwa obowiązek zakupu energii z kogeneracji stanowi pomoc państwa.
- 17 Na wstępie należy przypomnieć, że uznanie za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE jest uzależnione od spełnienia czterech przesłanek, a mianowicie że ma miejsce interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, że interwencja ta może wywierać wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, że przyznaje ona beneficjentowi selektywną korzyść i że zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem (wyroki: z dnia 17 marca 1993 r., *Slooman Neptun*, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, pkt 18; a także z dnia 19 grudnia 2013 r., *Association Vent De Colère! i in.*, C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 15).
- 18 Z postanowienia sądu odsyłającego wynika, że w jego opinii trzy ostatnie przesłanki są spełnione.
- 19 Wobec powyższego pytanie pierwsze należy przeformułować w ten sposób, że ma ono na celu ustalenie, czy art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż środek krajowy taki jak środek będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, nakładający zarówno na prywatne, jak i na publiczne przedsiębiorstwa obowiązek zakupu energii z kogeneracji, stanowi interwencję państwa lub przy użyciu zasobów państwowych.
- 20 W powyższym względzie należy przypomnieć, że aby można było zakwalifikować dane korzyści jako „pomoc” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, konieczne jest, aby po pierwsze, zostały one przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych, oraz po drugie, aby można je było przypisać państwu (wyroki: z dnia 16 maja 2002 r., *Francja/Komisja*, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 24; a także z dnia 19 grudnia 2013 r., *Association Vent De Colère! i in.*, C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 16).
- 21 W pierwszej kolejności, w celu dokonania oceny możliwości przypisania środka państwu, należy zbadać, czy władze publiczne były zaangażowane w przyjęcie tego środka (wyroki: z dnia 16 maja 2002 r., *Francja/Komisja*, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 52; a także z dnia 19 grudnia 2013 r., *Association Vent De Colère! i in.*, C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 17).

- 22 W powyższym względzie wystarczy zauważyć, że obowiązek zaopatrywania w energię z kogeneracji będącą przedmiotem sporu w postępowaniu głównym został wprowadzony ustawą Prawo energetyczne, w związku z czym środek ten należy przypisać państwu (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., *Association Vent De Colère! i in.*, C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 18).
- 23 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o przesłankę dotyczącą interwencji państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, w grę wchodzi pomoc przyznana bezpośrednio przez państwo, ale także pomoc przyznana przez instytucje publiczne lub prywatne utworzone albo wyznaczone przez to państwo w celu zarządzania pomocą (wyroki: z dnia 22 marca 1977 r., *Steinike & Weinlig*, 78/76, EU:C:1977:52, pkt 21; a także z dnia 13 marca 2001 r., *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, pkt 58).
- 24 Środek polegający między innymi na obowiązku zakupu energii może także wchodzić w zakres pojęcia „pomocy”, mimo że nie wiąże się z przekazaniem zasobów państwowych (wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., *Association Vent De Colère! i in.*, C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 25 Artykuł 107 ust. 1 TFUE obejmuje wszelkie środki pieniężne, które organy publiczne mogą faktycznie przeznaczyć na wsparcie przedsiębiorstw, bez względu na fakt, czy środki te wchodziły na stałe w skład majątku państwa. Nawet jeśli kwoty odpowiadające środkowi pomocy nie są stale w posiadaniu skarbu państwa, to fakt, że stale znajdują się one pod kontrolą publiczną, a zatem w dyspozycji właściwych organów krajowych, wystarczy, aby mogły zostać uznane za „zasoby państwowe” (wyroki: z dnia 16 maja 2002 r., *Francja/Komisja*, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 37; z dnia 17 lipca 2008 r., *Essent Netwerk Noord i in.*, C-206/06, EU:C:2008:413, pkt 70; a także z dnia 19 grudnia 2013 r., *Association Vent De Colère! i in.*, C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 21).
- 26 Taki przypadek należy jednak odróżnić od przypadku, w którym przedsiębiorstwa z większościowym udziałem prywatnym nie są uprawnione przez państwo do zarządzania zasobami państwowymi, lecz spoczywa na nich jedynie obowiązek zakupu przy użyciu własnych zasobów finansowych (wyroki: z dnia 17 lipca 2008 r., *Essent Netwerk Noord i in.*, C-206/06, EU:C:2008:413, pkt 74; a także z dnia 19 grudnia 2013 r., *Association Vent De Colère! i in.*, C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 35).
- 27 W powyższym względzie należy zauważyć, że mechanizm będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym polegał na nałożeniu na dostawców energii elektrycznej obowiązku sprzedaży części energii z kogeneracji stanowiącej 15% ich rocznej sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym.
- 28 Prezes URE zatwierdzał maksymalne taryfy sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym, tak że obciążenie finansowe wynikające z tego obowiązku zakupu nie mogło być regularnie przerzucane przez przedsiębiorstwa na odbiorców końcowych.
- 29 Z danych będących w posiadaniu Trybunału wynika bowiem, że w niektórych okolicznościach dostawcy energii elektrycznej nabywali energię z kogeneracji po cenie wyższej od ceny stosowanej w ramach sprzedaży odbiorcom końcowym, co prowadziło do dodatkowych kosztów po ich stronie.
- 30 Wobec tego w braku całkowitego przerzucenia takich dodatkowych kosztów na odbiorcę końcowego, ich finansowania za pomocą obowiązkowej opłaty nałożonej przez państwo członkowskie bądź też mechanizmu całkowitej rekompensaty (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 lipca 2008 r., *Essent Netwerk Noord i in.*, C-206/06, EU:C:2008:413; a także z dnia 19 grudnia 2013 r., *Association Vent De Colère! i in.*, C-262/12, EU:C:2013:851) należy uznać – jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 86 opinii – że przedsiębiorstwa zaopatrujące w energię nie były uprawnione przez państwo do zarządzania zasobami państwowymi, lecz finansowały spoczywający na nich obowiązek zakupu przy użyciu własnych zasobów finansowych.

- 31 W odniesieniu do wysuniętego przez ENEA i Komisję argumentu, zgodnie z którym wykonywanie tego obowiązku zakupu ciążyło głównie na przedsiębiorstwach publicznych prawa prywatnego, co pozwala uznać, że ów obowiązek był finansowany za pomocą zasobów państwowych, należy przypomnieć, że zasoby przedsiębiorstw publicznych mogą zostać uznane za zasoby państwowe, gdy państwo to, poprzez wywieranie dominującego wpływu, jest w stanie sterować wykorzystaniem tych zasobów w celu sfinansowania korzyści na rzecz innych przedsiębiorstw (zob. podobnie wyrok z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 38).
- 32 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 91, 94–96 i 100 opinii, sama okoliczność, że państwo posiada większość kapitału części przedsiębiorstw podlegających obowiązkowi zakupu, nie pozwala w postępowaniu głównym wywnioskować stąd istnienia dominującego wpływu umożliwiającego sterowanie wykorzystaniem zasobów tych przedsiębiorstw w rozumieniu orzecznictwa wymienionego w poprzednim punkcie.
- 33 Z okoliczności niniejszej sprawy wynika bowiem, że obowiązek zakupu był stosowany bez różnicowania do dostawców energii elektrycznej, bez względu na fakt, czy większość kapitału tych dostawców należała do państwa, czy też do podmiotów prywatnych.
- 34 Ponadto z informacji przekazanych Trybunałowi, zwłaszcza na rozprawie, wynika, że zachowanie ENEA było podyktowane wytycznymi pochodzącymi od organów państwowych. Wręcz przeciwnie, wskazano, że decyzja o odrzuceniu ofert sprzedaży energii z kogeneracji w 2006 r. wynikała z decyzji handlowych podjętych całkowicie niezależnie przez tę spółkę.
- 35 Co więcej, wbrew temu, co utrzymuje Komisja, stwierdzona w pkt 22 niniejszego wyroku możliwość przypisania środka danemu państwu członkowskiemu nie pozwala wywieść wniosku co do istnienia dominującego wpływu tego państwa na przedsiębiorstwo, w którym jest ono większościowym akcjonariuszem w rozumieniu wyroku z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja (C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 38, 39). W odniesieniu do działania państwa jako akcjonariusza większościowego w obrębie danego przedsiębiorstwa nie można bowiem wywieść żadnych idących w tym kierunku okoliczności na podstawie interwencji tego państwa jako ustawodawcy.
- 36 W odniesieniu do argumentu ENEA dotyczącego nałożenia na nią kary pieniężnej, której kwota jest przeznaczona na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, należy stwierdzić, że żadne dokumenty przekazane Trybunałowi nie pozwalają ustalić, czy uzyskane w ten sposób w przypadku niewykonania obowiązku zakupu kwoty były przeznaczone czy też nie – w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych istotnych dla postępowania głównego – na wsparcie przedsiębiorstw produkujących energię z kogeneracji.
- 37 Wobec powyższego na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż środek krajowy taki jak środek będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, nakładający zarówno na prywatne, jak i na publiczne przedsiębiorstwa obowiązek zakupu energii z kogeneracji, nie stanowi interwencji państwa lub przy użyciu zasobów państwowych.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

- 38 Z uwagi na treść odpowiedzi na pytanie pierwsze udzielanie odpowiedzi na pytania drugie i trzecie jest bezprzedmiotowe.

W przedmiocie kosztów

- ³⁹ Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że środek krajowy taki jak środek będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, nakładający zarówno na prywatne, jak i na publiczne przedsiębiorstwa obowiązek zakupu energii wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, nie stanowi interwencji państwa lub przy użyciu zasobów państwowych.

Da Cruz Vilaça

Berger

Borg Barthet

Levits

Biltgen

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 września 2017 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes piątej izby
J.L. da Cruz Vilaça