



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-594/18 P

**Republika Austrii
przeciwko
Komisji Europejskiej**

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 września 2020 r.

Odwołanie – Pomoc państwa – Artykuł 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Artykuły 11 i 194 TFUE – Artykuł 1, art. 2 lit. c) i art. 106a ust. 3 traktatu EWEA – Planowana pomoc na rzecz jednostki C elektrowni jądrowej Hinkley Point (Zjednoczone Królestwo) – Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Cel leżący we wspólnym interesie – Cele środowiskowe Unii Europejskiej – Zasady: ochrony środowiska, „zanieczyszczający płaci”, ostrożności i zrównoważonego rozwoju – Określenie przedmiotowych działań gospodarczych – Niewydolność rynku – Proporcjonalność pomocy – Pomoc inwestycyjna lub operacyjna – Określenie elementów pomocy – Komunikat w sprawie gwarancji

1. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Ocena w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Kryteria – Realizacja celu leżącego we wspólnym interesie – Kryterium niestanowiące koniecznej przesłanki*
[art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE]

(zob. pkt 18–21, 26, 30, 39)

2. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Ocena w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Uwzględnienie wcześniejszej praktyki – Wykluczenie*
[art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE]

(zob. pkt 25)

3. *Pomoc przyznawana przez państwa – Postanowienia traktatu – Zakres stosowania – Środki realizujące cele wchodzące w zakres traktatu EWEA – Włączenie*
(art. 106a ust. 3 EWEA; art. 107 TFUE)

(zob. pkt 32, 33)

4. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Ocena w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE –*

*Środki realizujące cele wchodzące w zakres traktatu EWEA – Stosowanie zasad prawa Unii w dziedzinie środowiska – Zasady: ochrony środowiska, „zanieczyszczający płaci”, ostrożności i zrównoważonego rozwoju – Prawo państwa członkowskiego do określenia struktury dostaw energii – Wybór energii jądrowej
[art. 106a ust. 3 EWEA; art. 107 ust. 3 lit. c), art. 194 TFUE]*

(zob. pkt 40–50)

5. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Ocena w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Kryteria – Brak sprzecznego ze wspólnym interesem wpływu na warunki wymiany handlowej – Określenie rynku, którego dotyczy pomoc
[art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE]*

(zob. pkt 60–65)

6. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Ocena w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Kryteria – Istnienie niewydolności rynku, którego dotyczy pomoc – Kryterium niestanowiące koniecznej przesłanki
[art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE]*

(zob. pkt 66, 67)

7. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Ocena w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Kryteria – Brak sprzecznego ze wspólnym interesem wpływu na warunki wymiany handlowej – Ocena – Skumulowane skutki pomocy i innych planów pomocy, które mogą wystąpić w przyszłości – Brak związku ze sprawą
[art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE]*

(zob. pkt 84–86)

8. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Ocena w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Kryteria – Brak sprzecznego ze wspólnym interesem wpływu na warunki wymiany handlowej – Wyważenie korzyści środków pomocy i ich negatywnego wpływu na rynek wewnętrzny – Składniki rynku wewnętrznego
[art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE]*

(zob. pkt 101, 102)

9. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, w stosunku do której można zastosować odstępstwo przewidziane w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Pomoc operacyjna – Wykluczenie – Obowiązek zakwalifikowania przez Komisję środków jako pomocy inwestycyjnej lub operacyjnej – Brak*

Streszczenie

Trybunał Sprawiedliwości potwierdza decyzję Komisji zatwierdzającą pomoc Zjednoczonego Królestwa dla elektrowni jądrowej Hinkley Point C

Decyzją z dnia 8 października 2014 r.¹ Komisja Europejska zatwierdziła pomoc, którą Zjednoczone Królestwo planuje przyznać jednostce C elektrowni jądrowej Hinkley Point, znajdującej się w Somerset, na wybrzeżu Zjednoczonego Królestwa (zwanej dalej „Hinkley Point C”), w celu promowania tworzenia nowych zdolności produkcji energii jądrowej. Uruchomienie tej jednostki jest planowane na 2023 r., a okres eksploatacji ma wynosić sześćdziesiąt lat. Pomoc, na którą składają się trzy elementy, otrzyma przyszły operator jednostki C, spółka NNB Generation Company Limited (zwana dalej „spółką NNB Generation”), która jest spółką zależną EDF Energy plc.

Pierwszym z rozpatrywanych środków jest „kontrakt na transakcje różnicowe”², który ma na celu zapewnienie stabilności cen sprzedaży energii elektrycznej w fazie operacyjnej Hinkley Point C. Drugim środkiem jest umowa między inwestorami spółki NNB Generation a sekretarzem stanu ds. energii i zmian klimatu Zjednoczonego Królestwa, gwarantująca rekompensatę w przypadku przedwczesnego zamknięcia elektrowni jądrowej z powodów politycznych. Trzecim środkiem jest gwarancja kredytowa Zjednoczonego Królestwa dla obligacji emitowanych przez spółkę NNB Generation, gwarantująca terminowe spłacanie kwoty głównej i odsetek kwalifikowalnego długu.

W decyzji Komisja uznała te trzy środki pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Zgodnie z tym postanowieniem pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

Austria wniosła o stwierdzenie nieważności tej decyzji do Sądu Unii Europejskiej, który jednak oddalił skargę wyrokiem z dnia 12 lipca 2018 r.³

Trybunał, do którego Austria wniosła odwołanie⁴, miał zasadniczo wyjaśnić nierozpatrywaną dotąd w orzecznictwie kwestię, czy budowa elektrowni jądrowej może skorzystać z pomocy państwa zatwierdzonej przez Komisję na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Oddalając odwołanie, Trybunał udzielił na to pytanie odpowiedzi twierdzącej.

¹ Decyzja Komisji (UE) 2015/658 z dnia 8 października 2014 r. w sprawie środka pomocy SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N), który Zjednoczone Królestwo planuje wdrożyć w celu wsparcia elektrowni jądrowej Hinkley Point C (Dz.U. 2015, L 109, s. 44).

² Stronami tej umowy są spółka NNB Generation i spółka Low Carbon Contracts Ltd, podmiot finansowany na podstawie statutowego obowiązku wiążącego solidarnie wszystkich koncesjonowanych dostawców energii elektrycznej.

³ Wyrok z dnia 12 lipca 2018 r., Austria/Komisja, T-356/15, EU:T:2018:439; zob. również KP nr 104/18.

⁴ Podobnie jak przed Sądem, w postępowaniu przed Trybunałem Luksemburg wystąpił w charakterze interwenienta po stronie Austrii, natomiast Republika Czeska, Francja, Węgry, Polska, Słowacja i Zjednoczone Królestwo wystąpiły w charakterze interwenientów po stronie Komisji.

Na wstępie Trybunał przypomniał, że aby pomoc państwa mogła zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, musi spełniać dwie przesłanki: po pierwsze, musi być przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, a po drugie, nie może zmieniać warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Przepis ten nie wymaga jednak, aby planowana pomoc służyła realizacji celu leżącego we wspólnym interesie. Trybunał oddalił zatem jako bezzasadne różne argumenty Austrii oparte na okoliczności, że budowa nowej elektrowni jądrowej nie stanowi celu leżącego we wspólnym interesie.

Ponadto Trybunał potwierdził, że w braku przepisów szczególnych w traktacie EWEA przepisy traktatu FUE w dziedzinie pomocy państwa mogą znaleźć zastosowanie w sektorze energii jądrowej. Wbrew temu, co orzekł Sąd, traktat EWEA nie stoi również na przeszkodzie stosowaniu w tym sektorze przepisów prawa Unii w dziedzinie środowiska, w związku z czym pomoc państwa na rzecz działań gospodarczych w sektorze energii jądrowej, która zostanie uznana po zbadaniu za naruszającą przepisy dotyczące środowiska, nie może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Naruszenie prawa popełnione w ten sposób przez Sąd pozostaje jednak bez wpływu za zasadność zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim zasad: ochrony środowiska, ostrożności, „zanieczyszczający płaci” i zrównoważonego rozwoju, na które powołuje się Austria na poparcie swojej skargi o stwierdzenie nieważności, nie można uznać za sprzeciwiające się, w każdym wypadku, przyznaniu pomocy państwa na budowę lub eksploatację elektrowni jądrowej. Trybunał orzekł zasadniczo, że takie podejście nie byłoby zgodne z art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, z którego wynika, że państwo członkowskie ma swobodę określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, co nie wyklucza, że wybór ten może dotyczyć energii jądrowej.

Następnie Trybunał oddalił argument Austrii, zgodnie z którym Sąd błędnie określił właściwe działania gospodarcze w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. W tym względzie Trybunał orzekł, że produkcja energii jądrowej, do której rozwoju mają przyczynić się rozpatrywane środki, stanowi istotnie działanie gospodarcze w rozumieniu tego przepisu. Trybunał ponadto przypomniał, że określenie rynku towarów, na którym odbywa się działanie, którego dotyczy pomoc jest istotne dla sprawdzenia, czy pomoc nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, co stanowi drugą przesłankę zgodności pomocy na podstawie tego przepisu. Otóż w niniejszej sprawie Komisja określiła zliberalizowany rynek produkcji i dostaw energii elektrycznej jako rynek, na który wpływ mają planowane środki.

Sąd nie naruszył również prawa, stwierdzając, że jakkolwiek istnienie niewydolności rynku, którego dotyczy planowana pomoc, może stanowić element istotny dla uznania jej za zgodną z rynkiem wewnętrznym, to jednak brak takiej niewydolności nie musi koniecznie prowadzić do jej niezgodności z rynkiem wewnętrznym.

Jeśli chodzi o kontrolę proporcjonalności planowanej pomocy dla Hinkley Point C, Trybunał przypomniał przede wszystkim, że Sąd zbadał proporcjonalność rozpatrywanych środków w odniesieniu do potrzeb Zjednoczonego Królestwa w zakresie dostaw energii elektrycznej, słusznie potwierdzając, że Zjednoczone Królestwo ma swobodę w określaniu składu swojego koszyka energetycznego. Badając przesłankę, zgodnie z którą planowana pomoc nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, Komisja nie musiała ponadto brać pod uwagę negatywnych skutków, jakie rozpatrywane środki mogą mieć na realizację przywołanych przez Austrię zasad: ochrony środowiska, ostrożności, „zanieczyszczający płaci” i zrównoważonego rozwoju. W istocie, bez uszczerbku dla weryfikacji, czy wspierane

działanie nie narusza przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska, badanie tej przesłanki nie wymaga od Komisji uwzględnienia żadnych innych ewentualnych negatywnych skutków poza skutkami pomocy dla konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi.

Wreszcie, Trybunał potwierdził, że w celu sprawdzenia zgodności rozpatrywanych środków z rynkiem wewnętrznym ani Komisja, ani Sąd nie były zobowiązane do formalnego zakwalifikowania ich jako „pomocy inwestycyjnej”, która może spełniać przesłanki stosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, ani jako „pomocy operacyjnej”, na którą zezwolenie jest co do zasady wyłączone na podstawie tego przepisu.