



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (siódma izba w składzie powiększonym)

z dnia 16 listopada 2022 r.*

Pomoc państwa – Niderlandzka ustawa zakazująca wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej – Wcześniejsze zamknięcie elektrowni węglowej – Przyznanie odszkodowania – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Decyzja uznająca odszkodowanie za zgodne z rynkiem wewnętrznym – Brak zakwalifikowania wprost jako „pomocy państwa” – Skarga o stwierdzenie nieważności – Akt podlegający zaskarżeniu – Dopuszczalność – Artykuł 4 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2015/1589 – Pewność prawa

W sprawie T-469/20

Królestwo Niderlandów, które reprezentowali M. Bulterman, M. de Ree i J. Langer, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali H. van Vliet, B. Stromsky i D. Recchia, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (siódma izba w składzie powiększonym),

w składzie podczas narady: R. da Silva Passos, prezes, V. Valančius (sprawozdawca), I. Reine, L. Truchot i M. Sampol Pucurull, sędziowie,

sekretarz: L. Ramette, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania, w szczególności:

- zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 130 regulaminu postępowania przed Sądem, podniesiony przez Komisję w odrębnym piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 5 października 2020 r.,
- postanowienie z dnia 23 lutego 2021 r. o pozostawieniu zarzutu niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 czerwca 2022 r.,

* Język postępowania: niderlandzki.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze opartej na art. 263 TFUE Królestwo Niderlandów wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2020) 2998 final z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.54537 (2020/NN) – Niderlandy, zakaz wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej w Niderlandach (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Okoliczności powstania sporu

- 2 W dniu 27 marca 2019 r. organy niderlandzkie zgłosiły Komisji Europejskiej projekt wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie [ustawy o zakazie wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej (zwanej dalej „ustawą”)], zgodnie z dyrektywą (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. 2015, L 241, s. 1).
- 3 Ustawa ta, której celem jest ograniczenie emisji dwutlenku węgla (CO₂) w Niderlandach oraz która przewiduje możliwość przyznania odszkodowania elektrowni dotkniętej w nieproporcjonalny sposób w porównaniu do innych elektrowni zakazem wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej, nie była przedmiotem zgłoszenia Komisji na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE.
- 4 Jednakże w następstwie zgłoszenia przez Królestwo Niderlandów projektu ustawy na podstawie dyrektywy 2015/1535 Komisja z własnej inicjatywy rozpoczęła badanie informacji dotyczących domniemanej pomocy i w dniach 4 czerwca, 25 czerwca, 2 sierpnia i 23 września 2019 r. wystąpiła do organów niderlandzkich o udzielenie jej dodatkowych informacji. Królestwo Niderlandów udzieliło odpowiedzi na wnioski Komisji odpowiednio w dniach 13 czerwca, 18 lipca, 30 sierpnia, 8 października, 29 listopada, 1 grudnia 2019 r. i 10 marca 2020 r.
- 5 W korespondencji tej Królestwo Niderlandów wielokrotnie twierdziło, że przewidziane w ustawie odszkodowanie jest ściśle ograniczone do szkód spowodowanych zakazem wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej oraz że nie stanowi ono pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 6 W dniu 11 grudnia 2019 r. Królestwo Niderlandów przyjęło ustawę, która weszła w życie w dniu 20 grudnia 2019 r.
- 7 W dacie przyjęcia ustawy w Niderlandach istniało pięć elektrowni węglowych, a mianowicie Amercentrale 9, Eemshaven A/B, Engie Maasvlakte, MPP3 i Hemweg 8 (zwana dalej „Hemweg”).
- 8 Zgodnie z art. 3 i 3a ustawy zakaz wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej jest wprowadzany stopniowo, w zależności od rentowności każdej elektrowni, wykorzystania biomasy oraz sprawności energetycznej. Całkowity zakaz wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej ma obowiązywać najpóźniej w dniu 1 stycznia 2030 r.

- 9 Cztery z pięciu elektrowni skorzystały z okresu przejściowego, który wynosi od pięciu do dziesięciu lat i umożliwia im zwrot dokonanych inwestycji, przystosowanie się do innego surowca lub przygotowanie się do zamknięcia.
- 10 Hemweg, która nie spalała biomasy, nie wytwarzała energii odnawialnej i miała najniższą sprawność energetyczną wśród pięciu elektrowni, nie skorzystała z okresu przejściowego. W myśl art. 3a ustawy powinna ona była zaprzestać wykorzystywania węgla od dnia 1 stycznia 2020 r. Ponieważ elektrownia ta nie miała możliwości przystosowania się do innego surowca, powinna być zostać zamknięta z końcem 2019 r.
- 11 Artykuł 4 ustawy przewiduje możliwość przyznania odszkodowania elektrowni, która byłaby w sposób nieproporcjonalny w porównaniu do innych elektrowni objęta zakazem wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej.
- 12 Według Królestwa Niderlandów art. 4 został przyjęty, ponieważ zakaz wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej narusza prawo własności w rozumieniu art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz z powodu wymogów zasady równego traktowania w zakresie danin publicznych, a jego celem jest w szczególności zachowanie właściwej równowagi między interesem ogólnym, do którego dąży państwo, a interesem indywidualnym poszczególnych elektrowni.
- 13 Ponieważ Hemweg nie skorzystała z okresu przejściowego, elektrownia ta zdaniem rządu niderlandzkiego poniosła w bardzo nieproporcjonalny sposób konsekwencje wprowadzenia na przestrzeni krótkiego czasu zakazu wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej. Aby zapewnić właściwą równowagę, jakiej wymaga europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, organy niderlandzkie nawiązały kontakt z Vattenfall NV, podmiotem eksploatującym Hemweg, w celu uzyskania informacji umożliwiających ocenę rozmiarów szkody i ustalenie odszkodowania należnego z tytułu wcześniejszego zamknięcia.
- 14 Po przeprowadzeniu analizy we współpracy z firmą audytorską niderlandzki minister ds. gospodarki i klimatu w drodze decyzji z dnia 20 grudnia 2019 r. przyznał Vattenfall odszkodowanie w kwocie 52,5 mln EUR (zwane dalej „rozpatrywanym środkiem”).
- 15 W dniu 12 maja 2020 r. Komisja wydała zaskarżoną decyzję, w której uznała w oparciu o art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, że rozpatrywany środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- 16 W pkt 40 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że ustawa „narusza przysługujące spółce Vattenfall prawo własności, ponieważ nakazuje jej przedwczesne zamknięcie Hemweg w celu ograniczenia emisji CO₂, które leży w interesie publicznym” oraz że „w związku z tym [niderlandzki] sąd krajowy prawdopodobnie przyznałby [Vattenfall] odszkodowanie”.
- 17 Jeśli chodzi o istnienie pomocy państwa, Komisja uznała w pkt 48 zaskarżonej decyzji, że „w świetle informacji udzielonych przez organy niderlandzkie nie można wywodzić z dostatecznym stopniem pewności, iż w tej sprawie istniało prawo do odszkodowania w kwocie 52,5 mln EUR”. Komisja wywnioskowała z tego, że „nie można wykluczyć, iż rozpatrywany środek stanowi pomoc państwa przyznaną zainteresowanemu przedsiębiorstwu”.

- 18 Niemniej Komisja uznała w pkt 49 zaskarżonej decyzji, że „w tym przypadku nie ma jednakże potrzeby wyciągania ostatecznego wniosku co do tego, czy środek przysparza korzyści podmiotowi eksploatującemu elektrownię i w związku z tym stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ nawet gdyby była to pomoc państwa, [Komisja] uważa, że środek [jest] zgodny z rynkiem wewnętrznym”.

Żądania stron

- 19 Królestwo Niderlandów wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 20 Komisja wnosi do Sądu o:
- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej albo oddalenie jej jako bezzasadnej;
 - obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności

- 21 W ramach zarzutu niedopuszczalności Komisja przede wszystkim przypomina, że skoro żaden przepis prawa Unii Europejskiej nie nakłada na nią obowiązku przedstawienia jednoznacznej decyzji co do kwalifikacji środka, to nie wypowiedziała się ona co do tego, czy rozpatrywany środek stanowi pomoc państwa.
- 22 Następnie, powołując się z jednej strony na postanowienie z dnia 28 stycznia 2004 r., Niderlandy/Komisja (C-164/02, EU:C:2004:54), oraz z drugiej strony na wyrok z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy (C-279/08 P, EU:C:2011:551), Komisja wywodzi dwa wnioski. Po pierwsze, w sytuacji gdy państwo członkowskie zgłasza system pomocy i nie kwestionuje tego, że chodzi o pomoc państwa, wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji uznającej ten system za zgodny z rynkiem wewnętrznym nie jest dopuszczalne. Po drugie, jeżeli państwo członkowskie zwraca się wprost do Komisji o wydanie decyzji stwierdzającej brak pomocy państwa, a Komisja, przeciwnie, stwierdzi, że istnieje system pomocy zgodny z rynkiem wewnętrznym, państwo członkowskie może wnieść skargę o stwierdzenie nieważności, ponieważ decyzja ta wywołuje skutki prawne w zakresie, w jakim system pomocy podlega stałemu nadzorowi Komisji.
- 23 Tymczasem zdaniem Komisji, po pierwsze, Królestwo Niderlandów nigdy nie zgłosiło rozpatrywanego środka ani nie wnioskowało do Komisji o wydanie decyzji stwierdzającej brak pomocy. Po drugie, zaskarżona decyzja nie dotyczy systemu pomocy, lecz wypłaty jednorazowego odszkodowania jednemu przedsiębiorstwu, która to wypłata została już zresztą dokonana.

- 24 Wreszcie, jeśli chodzi o skutki prawne zaskarżonej decyzji w odniesieniu do Vattenfall, Komisja twierdzi, że nawet gdyby rozpatrywany środek stanowił pomoc państwa, byłaby to pomoc istniejąca, ponieważ chodzi o dozwoloną przez Komisję pomoc indywidualną w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE (Dz.U. 2015, L 248, s. 9). Vattenfall nie musi obawiać się, że przez co najmniej dziesięć lat grozi jej ewentualna windykacja kwoty głównej przyznanego odszkodowania powiększonej o odsetki zgodnie z art. 16 i 17 rozporządzenia 2015/1589, ponieważ przepisy te mają zastosowanie wyłącznie w przypadku pomocy niezgodnej z prawem, a rozpatrywany środek nie stanowi takiej pomocy, skoro Komisja uznała go za zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- 25 W związku z powyższym z zaskarżonej decyzji nie wynikają jakiegokolwiek wiążące skutki prawne dla Królestwa Niderlandów.
- 26 Królestwo Niderlandów kwestionuje argumentację Komisji.
- 27 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skarga o stwierdzenie nieważności przewidziana w art. 263 TFUE przysługuje na wszelkie mające na celu wywołanie wiążących skutków prawnych przepisy przyjęte przez instytucje, niezależnie od ich formy (zob. wyrok z dnia 26 marca 2019 r., Komisja/Włochy, C-621/16 P, EU:C:2019:251, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 Jeśli chodzi o tę kwestię, art. 263 TFUE wprowadza wyraźne rozróżnienie między prawem do skargi o stwierdzenie nieważności, jakie przysługuje instytucjom Unii i państwom członkowskim, a prawem do tej skargi, jakie przysługuje osobom fizycznym i prawnym, przyznając w akapicie drugim między innymi państwom członkowskim uprawnienie do zakwestionowania legalności decyzji Komisji w drodze skargi o stwierdzenie nieważności bez konieczności wykazywania interesu prawnego w celu wykonania tego prawa. Zatem w przeciwieństwie do osób fizycznych i prawnych państwo członkowskie nie musi więc wykazywać, że zaskarżony przez nie akt Komisji wywołuje względem niego skutki prawne, aby jego skarga była dopuszczalna. Jednakże aby akt Komisji mógł stać się przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, jego celem musi być wywołanie wiążących skutków prawnych (zob. podobnie postanowienie z dnia 27 listopada 2001 r., Portugalia/Komisja, C-208/99, EU:C:2001:638, pkt 22–24; wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 36–38), co należy ustalić na podstawie jego treści (zob. wyrok z dnia 22 czerwca 2000 r., Niderlandy/Komisja, C-147/96, EU:C:2000:335, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 29 Zdolność danego aktu do wywołania skutków prawnych, a tym samym możliwość zaskarżenia go na podstawie art. 263 TFUE należy oceniać w zależności od obiektywnych kryteriów, takich jak treść tego aktu, przy uwzględnieniu w razie potrzeby okoliczności jego przyjęcia, a także uprawnień instytucji, która go wydała (wyrok z dnia 25 października 2017 r., Słowacja/Komisja, C-593/15 P i C-594/15 P, EU:C:2017:800, pkt 47).
- 30 W dziedzinie pomocy państwa zapadały już orzeczenia, zgodnie z którymi decyzja oparta na art. 107 ust. 1 i 3 TFUE, która kwalifikując rozpatrywany środek jako pomoc państwa, uznaje go jednocześnie za zgodny z rynkiem wewnętrznym, winna być traktowana jako akt zaskarżalny na podstawie art. 263 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 42; z dnia 25 marca 2015 r., Belgia/Komisja, T-538/11, EU:T:2015:188, pkt 53; z dnia 28 stycznia 2016 r., Austria/Komisja, T-427/12, niepublikowany, EU:T:2016:41, pkt 36).

- 31 Należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku zaskarżona decyzja nie zawiera rozstrzygnięcia w przedmiocie istnienia pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, co Komisja dodatkowo potwierdziła podczas rozprawy. Z pkt 48 zaskarżonej decyzji wynika bowiem, że Komisja nie wykluczyła, iż rozpatrywany środek stanowi pomoc państwa dla Vattenfall. W pkt 4 tej decyzji Komisja nie wskazała także wprost, że środek ten należy zakwalifikować jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, stwierdzając jednocześnie, że ów środek jest zgodny z art. 107 ust. 3 TFUE.
- 32 Jednakże zaskarżona decyzja – podobnie jak decyzja Komisji kwalifikująca rozpatrywany środek jako pomoc państwa, uznająca jednocześnie tę pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym – skutkuje tym, że rozpatrywany środek, uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym wyłącznie na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, jest dozwolony przez Komisję, a zatem może zostać wprowadzony w życie zgodnie z art. 108 ust. 3 tego traktatu.
- 33 I tak w zaskarżonej decyzji, przyjętej na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589, Komisja postanowiła zakończyć wszczęte przez siebie wstępne postępowanie wyjaśniające i w dorozumiany sposób odmówiła wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE (zwanego dalej „formalnym postępowaniem wyjaśniającym”). Komisja zajęła zatem ostateczne stanowisko co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym, co wywołało wiążące skutki prawne (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Athinaïki Techniki/Komisja, C-362/09 P, EU:C:2010:783, pkt 65, 66).
- 34 W konsekwencji niniejszą skargę należy uznać za dopuszczalną bez konieczności badania, czy wiążące skutki prawne, jakie wywołała zaskarżona decyzja, mogą wpływać na interesy Królestwa Niderlandów.

Co do istoty

- 35 Na poparcie swojej skargi Królestwo Niderlandów podnosi pięć zarzutów, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE w zakresie istnienia korzyści, drugi – błędnego zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE, jeśli chodzi o ciężar dowodu, trzeci – naruszenia obowiązku uzasadnienia, czwarty – braku kompetencji Komisji do uznania środka za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE bez wcześniejszego zakwalifikowania tego środka jako pomocy państwa, a piąty – naruszenia zasady pewności prawa.
- 36 Trzy pierwsze zarzuty zostały podniesione na wypadek, gdyby zaskarżoną decyzję należało rozumieć w ten sposób, że zakłada ona siłą rzeczy zakwalifikowanie rozpatrywanego środka jako pomocy państwa. Dwa pozostałe zarzuty są skierowane przeciwko zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim nie rozstrzyga ona kwestii, czy rozpatrywany środek stanowi pomoc państwa.
- 37 Tymczasem w niniejszym przypadku – jak zostało stwierdzone w pkt 31 powyżej – Komisja w zaskarżonej decyzji nie odpowiedziała na pytanie, czy rozpatrywany środek stanowi pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Należy zatem przeanalizować łącznie zarzuty czwarty i piąty.
- 38 W tym względzie, po pierwsze, Królestwo Niderlandów twierdzi, że z systematyki art. 107 TFUE wynika, iż za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana wyłącznie pomoc państwa.
- 39 Interpretację tę potwierdza art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589, na mocy którego Komisja może uznać dany środek za zgodny z rynkiem wewnętrznym, w stopniu, w jakim mieści się on w zakresie stosowania art. 107 ust. 1 TFUE.

- 40 Tymczasem Komisja nie wykazała, że rozpatrywany środek, który uznała za zgodny z rynkiem wewnętrznym, stanowi pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a tym samym mieści się w zakresie stosowania tego przepisu.
- 41 Królestwo Niderlandów wywodzi stąd, że Komisja przekroczyła swoje kompetencje.
- 42 Po drugie, postanawiając nie wypowiadać się co do zagadnienia, czy rozpatrywany środek należy zakwalifikować jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, Komisja stworzyła sytuację niepewności prawnej. Zdaniem Królestwa Niderlandów wymogi jasności i przewidywalności wynikające z zasady pewności prawa są spełnione wyłącznie w przypadku, gdy Komisja stwierdzi wprost, czy środek stanowi pomoc, czy też nie.
- 43 Komisja odpowiada, że ani z art. 107 ust. 3 TFUE, ani z art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589 nie wynika, iż nie może ona uznać danego środka za zgodny z rynkiem wewnętrznym bez ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii, czy środek ten stanowi pomoc państwa. Przeciwnie, jeżeli środek nie budzi wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym, art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589 nakazuje jej podjęcie decyzji, że środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym. Wszczywanie formalnego postępowania wyjaśniającego w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE wyłącznie w celu ustalenia, że środek stanowi pomoc państwa, byłoby sprzeczne z duchem tego przepisu.
- 44 Zdaniem Komisji wykładnia ta znajduje potwierdzenie w art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2015/1589, na mocy którego Komisja może wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające dopiero wtedy, gdy stwierdzi po przeprowadzeniu badania wstępnego, że zaistniały wątpliwości co do zgodności środka z rynkiem wewnętrznym.
- 45 Poza tym art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2015/1589 nie pozwala Komisji na wydanie decyzji, że rozpatrywany środek nie stanowi pomocy państwa, jeżeli po przeprowadzeniu badania wstępnego nie dojdzie ona istotnie do takiego wniosku.
- 46 Komisja wyjaśnia, że niekiedy dla zainteresowanych stron bardziej efektywne i korzystne może być, aby Komisja uznała dany środek za zgodny z rynkiem wewnętrznym bez przeprowadzania formalnego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2015/1589 w celu ustalenia, czy środek stanowi pomoc państwa.
- 47 W takiej sytuacji, przyjmując decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń w odniesieniu do środka, którego nie można w łatwy sposób zakwalifikować jako pomocy, Komisja stosuje zasadę dobrej administracji.
- 48 Zaskarżona decyzja zapewnia Królestwu Niderlandów i spółce Vattenfall pewność prawa, ponieważ kładzie kres niepewności co do zgodności z prawem pomocy, co do ewentualnego wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego i co do ewentualnej windykacji części odszkodowania przyznanego spółce Vattenfall na podstawie rozpatrywanego środka.
- 49 W tym względzie w pierwszej kolejności należy podkreślić, że Komisja przyjęła zaskarżoną decyzję na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589 i stwierdziła w jej sentencji, że „[rozpatrywany środek jest] zgodny z rynkiem wewnętrznym w myśl art. 107 ust. 3 lit. c) [TFUE]”.

- 50 Komisja uważa, że ani art. 107 ust. 3 TFUE, ani art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589 nie zobowiązują jej do tego, aby przed uznaniem danego środka za zgodny z rynkiem wewnętrznym musiała najpierw ostatecznie stwierdzić, że środek ten stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 51 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- 52 Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, w drodze odstępstwa od zakazu ustanowionego w art. 107 ust. 1 TFUE, za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana „pomoc” przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- 53 Użycie pojęcia „pomoc” w art. 107 ust. 3 TFUE implikuje, że zgodność środka krajowego z rynkiem wewnętrznym można badać dopiero po zakwalifikowaniu tego środka jako pomocy.
- 54 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jeżeli Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego nie może uzyskać przekonania, iż dany środek wprowadzony przez państwo albo nie stanowi „pomocy” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, albo – jeżeli jest zakwalifikowany jako pomoc – jest zgodny z traktatem, lub jeżeli procedura ta nie pozwoliła jej na przewyższenie wszelkich trudności spowodowanych oceną zgodności rozpatrywanego środka, instytucja ta ma obowiązek wszczęcia procedury przewidzianej w art. 108 ust. 2 TFUE, nie dysponując w tym kontekście zakresem uznania (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., *British Aggregates/Komisja*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 113 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Z powyższych rozważań wynika, że Komisja może uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym wyłącznie środek, który jest objęty zakresem stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, czyli środek zakwalifikowany jako pomoc państwa.
- 56 Wniosek ten znajduje ponadto oparcie w odpowiednich przepisach rozporządzenia 2015/1589.
- 57 Artykuł 4 rozporządzenia 2015/1589 stanowi bowiem, że:
- „1. Komisja bada zgłoszenie bezzwłocznie po jego otrzymaniu. Bez uszczerbku dla art. 10 Komisja podejmuje decyzję zgodnie z ust. 2, 3 lub 4 niniejszego artykułu.
2. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że środek będący przedmiotem zgłoszenia nie stanowi pomocy, ustalenie to zostaje stwierdzone w formie decyzji.
3. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że nie ma żadnych wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia z rynkiem wewnętrznym, w stopniu, w jakim mieści się on w zakresie art. 107 ust. 1 TFUE, Komisja podejmuje decyzję, że środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym [...].

4. W przypadku gdy po przeprowadzeniu badania wstępnego Komisja stwierdza, że zaistniały wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia z rynkiem wewnętrznym, Komisja podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE [...].

- 58 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że w art. 4 rozporządzenia 2015/1589 ustanowiono wstępny etap badania środków pomocowych, który to etap ma umożliwić Komisji wyrobienie sobie wstępnej opinii na temat badanego przez nią środka. Po zakończeniu tego etapu Komisja stwierdza, że dany środek wprowadzony przez państwo albo nie stanowi „pomocy” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, albo podlega zakresowi stosowania tego postanowienia. W tym ostatnim wypadku środek ten może nie budzić wątpliwości odnośnie do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym albo też, przeciwnie, może wątpliwości takie budzić. Jeżeli po dokonaniu badania wstępnego Komisja stwierdzi, że zgłoszony środek, który podlega zakresowi stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, nie budzi wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym, wydaje decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń w oparciu o art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589 (zob. podobnie wyrok z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, pkt 43, 44).
- 59 Wynika z tego zatem, że art. 4 rozporządzenia 2015/1589, mający w niniejszym przypadku zastosowanie na mocy art. 15 ust. 1 tego rozporządzenia, który to przepis dotyczy decyzji Komisji w przedmiocie niezgodnej z prawem pomocy, zawiera wyczerpujący wykaz decyzji, jakie może wydać Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego rozpatrywanego środka krajowego, przy czym nie obejmuje ono możliwości wydania decyzji stwierdzającej, że środek krajowy jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, bez wcześniejszego wypowiedzenia się przez Komisję na temat kwalifikacji tego środka jako pomocy państwa. W szczególności art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589 stanowi, że Komisja może stwierdzić, iż dany środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, „w stopniu, w jakim mieści się on w zakresie art. 107 ust. 1 TFUE”.
- 60 Tymczasem w niniejszej sprawie jest bezsporne, że Komisja miała wątpliwości co do zakwalifikowania rozpatrywanego środka jako pomocy państwa, co potwierdziła podczas rozprawy, tak że mimo wymiany w toku postępowania administracyjnego obszernej korespondencji przeprowadzonej między Królestwem Niderlandów a jej służbami postanowiła ona nie wypowiadać się co do tej kwestii w zaskarżonej decyzji, jednocześnie stwierdzając, że rozpatrywany środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- 61 Z powyższego wynika, że Komisja przyjęła decyzję, która jest sprzeczna zarówno z art. 107 ust. 3 TFUE, jak i z art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589.
- 62 Zatem uznając w zaskarżonej decyzji, że rozpatrywany środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, bez uprzedniego wypowiedzenia się co do kwestii, czy taki środek stanowi pomoc państwa, Komisja przekroczyła swoje uprawnienia.
- 63 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że zasada pewności prawa, która stanowi część porządku prawnego Unii, ma na celu zagwarantowanie przewidywalności sytuacji i stosunków prawnych podlegających prawu Unii i wymaga, by każdy akt administracji, który wywołuje skutki prawne, był jasny i precyzyjny, tak aby zainteresowani mieli możliwość jednoznacznego poznania swoich praw i obowiązków i podjęcia w związku z tym odpowiednich działań (zob. wyrok z dnia 28 kwietnia 2021 r., Correia/EKES, T-843/19, EU:T:2021:221, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. również podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2009 r., Francja i France Télécom/Komisja, T-427/04 i T-17/05, EU:T:2009:474, pkt 300 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 64 Wprawdzie w niniejszej sprawie Komisja stwierdziła w zaskarżonej decyzji, że rozpatrywany środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, niemniej jednak nie dokonała ona kwalifikacji tego środka, chociaż, jak wynika z pkt 63 powyżej, jest to konieczna przesłanka wstępna badania zgodności takiego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 65 Poza tym, po pierwsze, z orzecznictwa Trybunału wynika, że w sytuacji gdy Komisja wydała ostateczną decyzję w przedmiocie pomocy wprowadzonej w życie z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, w której to decyzji stwierdziła w oparciu o art. 107 TFUE, iż pomoc ta jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, sąd krajowy ma na podstawie prawa Unii obowiązek nakazać beneficjentowi pomocy zapłatę odsetek za okres, w jakim utrzymywała się sytuacja bezprawności tej pomocy (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., CELF i ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, pkt 52, 55). Zatem w przypadku, gdyby konkurenci spółki Vattenfall zainicjowali przed sądami krajowymi postępowanie dotyczące zgodności z prawem rozpatrywanego środka i gdyby sądy te uznały go za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, wynikałoby z tego, że art. 108 ust. 3 TFUE został naruszony z powodu niezgłoszenia Komisji rozpatrywanego środka oraz że Królestwo Niderlandów powinno zażądać od spółki Vattenfall odsetek za okres, w jakim utrzymywał się stan bezprawności.
- 66 Po drugie, niezakwalifikowanie rozpatrywanego środka postawiło Królestwo Niderlandów w sytuacji niepewności, jeśli chodzi o przyznanie nowej pomocy w myśl zasad dotyczących kumulacji pomocy zgodnie z wytycznymi w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (2014/C 200/01) (Dz.U. 2014, C 200, s. 1, zwanych dalej „wytycznymi”) oraz rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 [TFUE] (Dz.U. 2014, L 187, s. 1).
- 67 Zgodnie z art. 8 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowanym „Kumulacja”, uwzględnia się bowiem całkowitą kwotę pomocy państwa dla działania, projektu lub przedsiębiorstwa objętego pomocą.
- 68 W pkt 81 wytycznych przewidziano, że pomoc może być przyznana równolegle w ramach szeregu programów pomocy lub łączona z pomocą ad hoc, pod warunkiem że całkowita kwota pomocy państwa na działalność lub projekt nie przekracza limitów ustalonych jako pułapy pomocy określone w tych wytycznych.
- 69 Zatem w sytuacji, gdyby Królestwo Niderlandów zamierzało przyznać Vattenfall pomoc na zmianę sposobu wykorzystania zakładu Hemweg, państwo to musiałyby liczyć się z obowiązującymi zasadami kumulacji pomocy.
- 70 Nie można zatem stwierdzić, że zaskarżona decyzja umożliwia jej adresatowi, Królestwu Niderlandów, jednoznaczne poznanie jego praw i obowiązków i podjęcie odpowiednich działań.
- 71 W tych okolicznościach należy orzec, że Komisja, postanawiając nie wypowiadać się co do kwestii, czy rozpatrywany środek należy zakwalifikować jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, naruszyła zasadę pewności prawa.
- 72 Mając na względzie powyższe rozważania, należy uwzględnić zarzuty czwarty i piąty, a w konsekwencji stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji bez konieczności orzekania w przedmiocie pozostałych zarzutów podniesionych przez Królestwo Niderlandów.

W przedmiocie kosztów

- 73 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Królestwa Niderlandów należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2020) 2998 final z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.54537 (2020/NN) – Niderlandy, zakaz wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej w Niderlandach.**
- 2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

da Silva Passos

Valančius

Reine

Truchot

Sampol Pucurull

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 16 listopada 2022 r.

Podpisy