



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 28 marca 2019 r.*

Odwołanie – Pomoc państwa – Pomoc przyznana mocą niektórych przepisów zmienionej niemieckiej ustawy dotyczącej energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (EEG z 2012 r.) – Pomoc na rzecz producentów energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i ograniczona dopłata EEG dla odbiorców energochłonnych – Decyzja uznająca pomoc za częściowo niezgodną z rynkiem wewnętrznym – Pojęcie „pomocy państwa” – Korzyść – Zasoby państwowe – Publiczna kontrola zasobów – Środek zbliżony do podatku od zużycia energii elektrycznej

W sprawie C-405/16 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 19 lipca 2016 r.,

Republika Federalna Niemiec, reprezentowana przez T. Henzego oraz R. Kanitza, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez T. Lübbiga, Rechtsanwalt,

wnoszący odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez K. Herrmann oraz T. Maxiana Ruschego, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Vilaras (sprawozdawca), prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa trzeciej izby, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

- 1 W swoim odwołaniu Republika Federalna Niemiec wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 10 maja 2016 r., Niemcy/Komisja (T-47/15, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2016:281), w którym Sąd oddalił skargę opartą na art. 263 TFUE, zmierzającą do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji (UE) 2015/1585 z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie programu pomocy SA. 33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [wdrożonego przez Niemcy w celu wsparcia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz odbiorców energochłonnych] (Dz.U. 2015, L 250, s. 122) (zwanej dalej „sporną decyzją”).

Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

- 2 W dniu 28 lipca 2011 r. ustawodawca niemiecki przyjął Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (ustawę w sprawie nowego określenia ram prawnych promowania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, BGBl. 2011 I, s. 1634, zwaną dalej „EEG z 2012 r.”). Ustawa ta, która obowiązywała od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 lipca 2014 r., miała na celu zwiększenie w zaopatrzeniu w energię udziału energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii i gazu kopalnego (zwanej dalej „energią elektryczną EEG”).
- 3 Podstawowe cechy charakterystyczne środka ustanowionego mocą przepisów EEG z 2012 r. zostały przedstawione w pkt 4–12 zaskarżonego wyroku w sposób następujący:
 - „4. W pierwszej kolejności operatorzy sieci na wszystkich poziomach napięć (zwani dalej »OS«) zapewniający ogólne zaopatrzenie w energię elektryczną są zobowiązani, po pierwsze, do przyłączenia do swojej sieci instalacji do produkcji energii elektrycznej EEG w obszarze swojej działalności (§§ 5–7 EEG z 2012 r.), po drugie, do wprowadzenia tej energii elektrycznej do swojej sieci, do jej przesyłu oraz do jej rozdziału w trybie priorytetowym (§§ 8–12 EEG z 2012 r.) i, po trzecie, do przekazania podmiotom utrzymującym te instalacje wynagrodzenia obliczonego według opłat określonych w ustawie, mając na względzie rodzaj danej energii elektrycznej, moc nominalną lub instalacyjną [przyłączeniową] danej instalacji (§§ 16–33 EEG z 2012 r.). Alternatywnie, operatorzy instalacji wytwarzających energię elektryczną EEG mają prawo, po pierwsze, do sprzedaży całości albo części tej energii elektrycznej bezpośrednio osobom trzecim i, po drugie, prawo do wymagania, aby OS, do którego instalacja zostałaby przyłączona, w braku takiej bezpośredniej sprzedaży płacił im stawkę rynkową obliczoną na podstawie kwoty wynagrodzenia, która byłaby należna w razie przyłączenia (§§ 33a–33i EEG z 2012 r.). W praktyce bezsporne jest, że te obowiązki ciążą głównie na operatorach lokalnego systemu dystrybucyjnego niskiego i średniego napięcia (zwanym dalej »OSD«).
5. W drugiej kolejności OSD mają obowiązek przekazania energii elektrycznej EEG operatorom transregionalnego systemu przesyłowego wysokiego i bardzo wysokiego napięcia znajdującym się na niższym szczeblu obrotu (zwanym dalej »OSP«) (§ 34 EEG z 2012 r.). W zamian za ten obowiązek OSP są zobowiązani do przekazania OSD ekwiwalentu wynagrodzenia i stawek rynkowych uiszczanych przez tych ostatnich na rzecz operatorów instalacji (§ 35 EEG z 2012 r.).
6. W trzeciej kolejności EEG z 2012 r. przewiduje [...] mechanizm »rekompensaty w skali federacji« ilości energii elektrycznej EEG, którą każdy OSP wprowadza do swojej sieci, po pierwsze, i kwot przekazywanych w zamian do OSD, po drugie (§ 36 EEG z 2012 r.). W praktyce każdy OSP, który wprowadził i uiścił zapłatę za energię elektryczną EEG w ilości wykraczającej ponad energię dostarczoną przez dostawców energii elektrycznej odbiorcom finalnym znajdującym się w jego strefie, może powołać się względem pozostałych OSP na prawo do rekompensaty odnośnie do tej różnicy. Począwszy od lat 2009–2010 rzeczona rekompensata nie jest już dokonywana w naturze (jako wymiana przepływów energii elektrycznej EEG), lecz w formie finansowej (jako

rekompensata kosztów z tym związanych). Trzy z czterech OSP, których dotyczy ten środek, są przedsiębiorstwami prywatnymi (Amprion GmbH, TenneT TSO GmbH i 50Hertz Transmission GmbH), podczas gdy czwarte jest przedsiębiorstwem publicznym (Transnet BW GmbH).

7. W czwartej kolejności – OSP mają obowiązek sprzedaży energii elektrycznej EEG, którą wprowadzają do swojej sieci, na rynek za pośrednictwem giełdy energii elektrycznej (§ 37 ust. 1 EEG z 2012 r.). Jeżeli uzyskana w ten sposób cena nie pozwala im na pokrycie ciężaru finansowego nałożonego na nich w drodze ustawowego obowiązku pobierania wynagrodzenia za tę energię elektryczną po stawkach opłat określonych w ustawie, to wówczas mają on[i] prawo wymagać na warunkach określonych przez organ regulacyjny, by dostawcy zaopatrujący odbiorców końcowych przekazywali im różnicę proporcjonalnie do sprzedanej ilości. System ten określa się jako »dopłatę EEG« (§ 37 ust. 2 EEG z 2012 r.). Kwota dopłaty EEG może jednak zostać w określonych wypadkach zredukowana o 2 eurocenty za każdą kilowatogodzinę (KWh) (§ 39 EEG z 2012 r.). W celu skorzystania z takiej redukcji, zakwalifikowanej przez EEG z 2012 r. jako »ograniczenie dopłaty EEG«, lecz znanej również pod nazwą »przywileju dla zielonej energii elektrycznej«, dostawcy energii elektrycznej muszą w szczególności wykazać przede wszystkim, że przynajmniej 50% dostarczanej przez nich klientom energii elektrycznej jest energią elektryczną EEG, następnie, że przynajmniej 20% tej energii pochodzi z energii wiatrowej lub energii elektrycznej wytworzonej z energii słonecznej i wreszcie że była ona przedmiotem bezpośredniej sprzedaży klientom.
- 8 [...]
- 9 W piątej kolejności bezsporne jest, że choć EEG z 2012 r. nie zobowiązuje dostawców energii elektrycznej do przenoszenia dopłaty EEG na klientów końcowych, to zarazem też im tego nie zabrania. Bezsporne jest również, że dostawcy, którzy sami są zobowiązani do zapłaty tej dopłaty OSP, w praktyce przenoszą ten ciężar na swoich klientów, jak to zresztą Republika Federalna Niemiec potwierdziła na rozprawie. Zasady, zgodnie z którymi dopłata ta powinna być ujawniona na zaadresowanej do nich fakturze, są przewidziane w EEG z 2012 r. (§ 53 EEG z 2012 r.), tak samo jak warunki, na których klienci powinni być poinformowani o proporcji dostarczanej im energii z odnawialnych źródeł dofinansowywanych zgodnie z ustawą o energii z odnawialnych źródeł (§ 54 EEG z 2012 r.).
- 10 Ponadto EEG z 2012 r. przewiduje również system specjalnej rekompensaty, na podstawie którego Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (federalny urząd ds. gospodarki i kontroli eksportu, zwany dalej »BAFA«) przyznaje każdego roku górny pułap dopłaty EEG, który może być przeniesiony przez dostawców energii elektrycznej na dwie określone kategorie klientów, tj. z jednej strony »przedsiębiorstwa energochłonne z sektora produkcji« (zwane dalej »EEI«) i z drugiej strony »przedsiębiorstwa kolejowe«, w następstwie wniosku, który przedsiębiorstwa te powinny złożyć przed dniem 30 czerwca poprzedniego roku, w celu zredukowania ich kosztów energii elektrycznej i tym samym ochrony ich konkurencyjności (§ 40 EEG z 2012 r.).
- 11 EEG z 2012 r. uściśla przesłanki otwierające prawo do tego systemu, procedurę obowiązującą przedsiębiorstwa kwalifikujące się do niego, metody określania górnego pułapu w zależności od danego przypadku i skutki decyzji BAFA wydanych w tej kwestii (§ 41–44 EEG z 2012 r.). EEG z 2012 r. przewiduje w szczególności, że w odniesieniu do przedsiębiorstw z sektora produkcji, których koszty spożycia energii elektrycznej przedstawiają przynajmniej 14% ich wartości dodanej brutto i których spożycie wynosi przynajmniej 1 gigawatogodzinę (GWh), ten górny pułap ustala się na poziomie 10% dopłaty EEG dla części ich spożycia obejmującej ilość pomiędzy 1 GWh i 10 GWh, na poziomie 1% tej dopłaty dla części ich spożycia obejmującej ilość pomiędzy 10 GWh i 100 GWh i 0,05 eurocenta za KWh powyżej tych wartości. EEG z 2012 r. stanowi również, że w odniesieniu do przedsiębiorstw z sektora produkcji, których koszty spożycia energii elektrycznej przedstawiają przynajmniej 20% ich wartości dodanej brutto i których spożycie wynosi przynajmniej 100 GWh, dopłata EEG jest ograniczona górnym pułapem wynoszącym 0,05

eurocenta za kWh od pierwszej kilowatogodziny. EEG z 2012 r. uściśla ponadto, że dostawcy energii elektrycznej mają obowiązek informowania przedsiębiorstw, względem których wydano decyzję o ograniczeniu dopłaty EEG, po pierwsze, o udziale dostarczanej im energii z odnawialnych źródeł objętej pomocą na podstawie ustawy o energii z odnawialnych źródeł, po drugie, o składzie ich ogólnego pakietu energetycznego i, po trzecie – względem przedsiębiorstw uprzywilejowanych na podstawie ustawy o energii z odnawialnych źródeł – o składzie oferowanego im pakietu energetycznego (§ 54 EEG z 2012 r.).

- 12 W szóstej kolejności EEG z 2012 r. nakłada na operatorów instalacji, na OS i na dostawców energii elektrycznej, w szczególności względem OSP i Bundesnetzagentur (federalnej agencji ds. sieci, zwanej dalej »BNetzA«), zbiór obowiązków informacyjnych i publikacyjnych, na które nakłada się szereg obowiązków przejrzystości obciążających w szczególności OSP (§§ 45–51 EEG z 2012 r.). Ustawa ta precyzuje również uprawnienia nadzorcze i kontrolne, jakimi dysponuje BNetzA względem OSD i OSP (§ 61 EEG z 2012 r.).
- 4 Komisja Europejska, po zdecydowaniu w dniu 18 grudnia 2013 r. o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego względem środków zawartych w EEG z 2012 r., wydała w dniu 25 listopada 2014 r. sporną decyzję.
- 5 W tym ostatnim akcie Komisja stoi na stanowisku, że EEG z 2012 r. obejmuje dwa rodzaje selektywnych korzyści, które kwalifikują się jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a mianowicie wsparcie produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii i gazu kopalnianego, które gwarantowało producentom energii elektrycznej EEG, za sprawą stawek zakupu i stawek rynkowych, wyższą cenę energii elektrycznej niż cena rynkowa, a także, z drugiej strony, specjalny system rekompensat, w ramach którego dopłata EEG mogła zostać obniżona w przypadku dużych odbiorców energii (art. 3 spornej decyzji).
- 6 Sentencja spornej decyzji ma następujące brzmienie:

„Artykuł 1

Pomoc państwa mająca na celu wsparcie produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz gazu kopalnianego, w tym mechanizm jej finansowania, przyznana na podstawie [EEG z 2012 r.], bezprawnie wprowadzona w życie przez Niemcy z naruszeniem postanowień art. 108 ust. 3 [TFUE], jest zgodna z rynkiem wewnętrznym pod warunkiem wdrożenia przez Niemcy zobowiązania określonego w załączniku I.

[...]

Artykuł 3

1. Pomoc państwa polegająca na ulgach w dopłacie na finansowanie wsparcia na rzecz energii ze źródeł odnawialnych [...] w latach 2013 i 2014, przyznana odbiorcom energochłonnym [...], bezprawnie wprowadzona w życie przez Niemcy z naruszeniem postanowień art. 108 ust. 3 [TFUE], jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, jeżeli można ją przypisać jednej z czterech kategorii określonych w niniejszym ustępie.

[...]

2. Pomoc nieobjęta zakresem ust. 1 jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym”.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 7 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 2 lutego 2015 r. Republika Federalna Niemiec wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, podnosząc trzy zarzuty, które następnie Sąd oddalił w zaskarżonym wyroku.
- 8 Sąd w pkt 33–42 zaskarżonego wyroku oddalił jako bezzasadny zarzut pierwszy, oparty na oczywistych błędach Komisji w ramach swojej oceny roli państwa w funkcjonowaniu EEG z 2012 r. Sąd stwierdził w pkt 40 zaskarżonego wyroku, że środki analizowane w niniejszym przypadku zostały ustanowione mocą ustawy i że należy je zatem uznać za przypisane państwu.
- 9 Sąd w pkt 49–70 zaskarżonego wyroku odparł różne argumenty przedstawione przez Republikę Federalną Niemiec w ramach jej zarzutu drugiego, opartego na braku korzyści związanej ze specjalnym systemem rekompensaty. Sąd w pkt 44 zaskarżonego wyroku podkreślił, że zarzut ten dotyczył wyłącznie istnienia samej korzyści względem EEI, bez podnoszenia kwestii selektywnego charakteru takiej korzyści czy nawet kwestii istnienia selektywnej korzyści związanej z system wsparcia dla producentów energii elektrycznej EEG. W szczególności w pkt 55 orzekł on, że specjalny system rekompensaty ustanawiał korzyść na rzecz EEI w zakresie, w jakim zwalniał je z ciężaru, który normalnie powinien spoczywać na tych podmiotach.
- 10 Wreszcie w pkt 81–129 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił różne części zarzutu trzeciego podniesionego przez Republikę Federalną Niemiec, opartego na braku korzyści finansowanej z zasobów państwowych. W związku z tym orzekł on, że Komisja słusznie uznała, iż system wprowadzony przez EEG z 2012 r., tj. zarówno system wsparcia dla producentów energii elektrycznej EEG, jak i specjalny system rekompensat dla producentów energii elektrycznej EEI, wykorzystywał zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 11 W niniejszej sprawie, po przypomnieniu w pkt 81–83 zaskarżonego wyroku odnośnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego pojęcia zasobów państwowych, a w szczególności wyroku z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja (C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 37), Sąd w pierwszej kolejności streścił sporną decyzję w pkt 84–90 zaskarżonego wyroku.
- 12 Następnie Sąd zbadał, w pkt 91–129 zaskarżonego wyroku, kwestię, czy Komisja słusznie uznała, że EEG z 2012 r. obejmowała zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 13 W tym względzie Sąd na wstępie zauważa w pkt 92 zaskarżonego wyroku, że „dopłata EEG, pobierana i zarządzana przez OSP, m[ia]ła w sumie na celu pokrycie kosztów będących skutkiem stawek zakupu przy włączeniu do sieci i stawek rynkowych przewidzianych w EEG z 2012 r. i gwarantujące producentom energii elektrycznej EEG wyższą niż rynkowa cenę za wytwarzaną przez nich energię elektryczną”, wobec czego „należ[ą]o uznać, że dopłata EEG jest zasadniczo wynikiem realizacji określonej ustawowo przez państwo polityki publicznego wsparcia producentów energii elektrycznej EEG”.
- 14 Wreszcie wykazał, że Komisja nie dopuściła się błędu, opierając się z jednej strony na trzech kategoriach rozważań przedstawionych w pkt 93–110 zaskarżonego wyroku i streszczonych w pkt 111 i 112 tego wyroku, a z drugiej strony obalając w pkt 113–126 zaskarżonego wyroku argumenty przedstawione przez Republikę Federalną Niemiec.
- 15 Punkty 111 i 112 zaskarżonego wyroku zostały zredagowane następująco:
„111. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że Komisja słusznie stwierdziła w motywie 138 spornej decyzji w związku z motywami 98–137 tej decyzji, że przewidziana w §§ 16–33i EEG z 2012 r. korzyść producentów energii elektrycznej EEG w formie stawek zakupu przy włączeniu do sieci i stawek rynkowych jest mocno zbliżona w niniejszej sprawie do opłaty ustalonej przez organy

państwa przy wykorzystaniu zasobów państwowych, ponieważ to państwo organizuje przekazanie zasobów finansowych poprzez przepisy prawne i określa, na jakie cele te środki finansowe mają być wykorzystane.

112. Wniosek ten odnosi się również do korzyści na rzecz energochłonnych odbiorców energii, jakimi są EEI, w zakresie, w jakim przewidziany przez EEG z 2012 r. mechanizm rekompensaty stanowi – jak to słusznie podnosi Komisja w motywie 114 zaskarżonej decyzji – dodatkowe obciążenie dla OSP. Każde zredukowanie kwoty dopłaty EEG ma bowiem dokładnie konsekwencję w postaci obniżenia kwoty pobieranej od EEI przez dostawców energii elektrycznej i może być uznane za prowadzące do strat w dochodach OSP. Niemniej jednak straty te są następnie odzyskiwane u innych dostawców i de facto u innych klientów końcowych w celu wyrównania strat powstałych w ten sposób, co zresztą potwierdziła Republika Federalna Niemiec na rozprawie w odpowiedzi na pytanie Sądu. W ten sposób przeciętny konsument końcowy w Niemczech uczestniczy w pewien sposób w subwencjonowaniu EEI, które są beneficjentami górnego pułapu dopłaty EEG. Ponadto okoliczność, że odbiorcy końcowi energii elektrycznej, którzy nie stanowią EEI, muszą ponieść dodatkowe koszty spowodowane górnym pułapem dopłaty EEG, której beneficjentami są te ostatnie podmioty, stanowi przy dokonywaniu analizy powyższych rozważań dodatkową wskazówkę, że środki generowane przez dopłatę EEG stanowią zasoby państwowe będące ekwiwalentem opłaty od zużycia energii elektrycznej, których wykorzystanie w ściśle określonych celach zostało wcześniej przewidziane przez ustawodawcę niemieckiego w ramach wdrażania polityki państwa, a nie prywatnej inicjatywy”.
- 16 Sąd zakończył swoją analizę w pkt 127 i 128 zaskarżonego wyroku, podsumowując w sposób następujący:
- „127. Na podstawie tej analizy można dojść do wniosku, że mechanizmy mające swoje źródło w EEG z 2012 r. zasadniczo realizują określoną przez państwo publiczną politykę wsparcia dla producentów energii elektrycznej EEG poprzez EEG z 2012 r. oraz że, po pierwsze, fundusze generowane przez dopłatę EEG i administrowane wspólnie przez SP pozostają pod dominującym wpływem władz publicznych, po drugie, będące przedmiotem niniejszej sprawy kwoty generowane przez dopłatę EEG stanowią fundusze obejmujące zasoby państwowe zrównane z podatkiem, i po trzecie, uprawnienia i zadania przyznane OSP pozwalają na wniosek, iż podmioty te nie działają na rzecz własnych interesów i w sposób swobodny, lecz raczej jako zarządcy porównywalni do jednostki zarządzającej pomocą przyznaną ze funduszy państwowych wykonującej koncesję państwową.
128. Z powyższego wynika, że Komisja słusznie uznała w spornej decyzji, iż EEG z 2012 r. wiąże się z użyciem zasobów państwowych w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE”.

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

- 17 Republika Federalna Niemiec wnosi do Trybunału o:
- tytułem żądania głównego – uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i uwzględnienie skargi skierowanej przeciwko spornej decyzji;
 - tytułem pomocniczym – przekazanie sprawy do Sądu w celu ponownego jej rozpoznania;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 18 Komisja wnosi do Trybunału o:
- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub – pomocniczo – oddalenie jej jako bezzasadnej,

- odrzucenie zarzutu drugiego jako częściowo niedopuszczalnego – pomocniczo – jako częściowo nieskutecznego, a w każdym razie bezpodstawnego;
 - oddalenie zarzutu trzeciego jako bezpodstawnego;
 - obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania.
- 19 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 25 października 2017 r. postępowanie w niniejszej sprawie zostało zawieszono na podstawie art. 55 § 1 lit. b) regulaminu postępowania przed Trybunałem do czasu ogłoszenia wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Georgsmarienhütte i in. (C-135/16, EU:C:2018:582).

W przedmiocie odwołania

- 20 Na poparcie odwołania Republika Federalna Niemiec podnosi trzy zarzuty, z których dwa pierwsze dotyczą naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE, a trzeci naruszenia obowiązku uzasadnienia wyroków. Komisja podnosi, że dwa pierwsze zarzuty są zasadniczo niedopuszczalne i, tytułem żądania ewentualnego, nieskuteczne, a w każdym razie bezzasadne, oraz że zarzut trzeci jest bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu art. 107 ust. 1 TFUE w odniesieniu do wykorzystania zasobów państwowych

Argumentacja stron

- 21 W ramach zarzutu pierwszego, podzielonego na dwie części, Republika Federalna Niemiec podnosi co do istoty, że stwierdzając, iż system dopłat EEG wiązał się z przyznaniem korzyści przy użyciu zasobów państwowych lub przynajmniej przypisanych państwu, Sąd naruszył prawo w zakresie wykładni i stosowania kryterium dotyczącego przyznania korzyści przy użyciu zasobów państwowych w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 22 To państwo członkowskie generalnie uważa na wstępie, że Sąd przy ocenie wykorzystania zasobów państwowych i w celu stwierdzenia, że operatorzy działający między systemami przesyłowymi (OSP) stanowili służby wyznaczone do wykonywania ewentualnych uprawnień państwa w zakresie rozporządzania i kontroli funduszy pochodzących z dopłaty EEG, nie dokonał dostatecznego rozróżnienia ról, jakie państwo może odgrywać jako władza ustawodawcza, z jednej strony, i jako władza wykonawcza, z drugiej strony.
- 23 W pierwszej części zarzutu pierwszego, która dotyczy głównie pkt 93 zaskarżonego wyroku, Republika Federalna Niemiec podnosi, że Sąd dopuścił się błędu w ocenie roli OSP w systemie dopłat EEG.
- 24 Przypomina ona, że w tym samym pkt 93 Sąd stwierdził, z jednej strony, iż EEG z 2012 r. przyznała OSP szereg obowiązków i prerogatyw w odniesieniu do wdrażania ustanowionych przez nią mechanizmów, wobec czego stanowiły one centralny punkt funkcjonowania systemu przewidzianego mocą przepisów EEG. Sąd stwierdził z jednej strony, że środki wygenerowane z dopłaty EEG nie przeszły bezpośrednio od odbiorców końcowych na producentów energii elektrycznej, ale wymagały interwencji pośredników odpowiedzialnych za ich pobór i administrowanie nimi, że nie zostały wpłacone do budżetu ogólnego OSP ani pozostawione do ich dyspozycji, wobec czego były one zarządzane wspólnie przez OSP i pozostawały pod dominującym wpływem władz publicznych.
- 25 Republika Federalna Niemiec, opisując funkcjonowanie mechanizmu alokacji ustanowionego przez EEG z 2012 r., a następnie porównując go z orzecznictwem Trybunału, starała się wykazać po pierwsze, że mechanizm ustanowiony przez EEG z 2012 r. nie miał związku z budżetem państwa lub

instytucji publicznej, po drugie, że jakiegokolwiek prawa dostępu lub kontrole wykonywane przez państwo w odniesieniu do OSP nie oznaczały żadnej kontroli państwa nad zasobami EEG i, po trzecie, że nie było podatku ani rezygnacji z dochodów państwa.

- 26 W związku z tym, po pierwsze, ocena mechanizmu alokacji EEG w żaden sposób nie uzasadniała wniosku, że wykorzystano zasoby państwowe lub zasoby przypisywane państwu, jak to Trybunał stwierdził w wyrokach: z dnia 13 marca 2001 r., *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160); z dnia 16 maja 2002 r., *Francja/Komisja*, (C-482/99, EU:C:2002:294); z dnia 17 lipca 2008 r., *Essent Netwerk Noord i in.* (C-206/06, EU:C:2008:413).
- 27 Zgodnie z tym orzecznictwem podatki i opłaty charakteryzują się tym, że generowane dochody muszą powrócić, w takiej czy innej formie, bezpośrednio lub pośrednio, do budżetu państwa lub podmiotu publicznego. Jednakże zasoby otrzymane przez OSP na pokrycie kosztów wprowadzania do obrotu energii elektrycznej EEG w żaden sposób – ani bezpośrednio, ani pośrednio – nie zmniejszają zasobów państwowych. To uczestnicy łańcucha dostaw ponoszą te koszty w zamian za „odnawialną” jakość energii elektrycznej i rekompensują je w gospodarce prywatnej.
- 28 Państwo nie korzysta zatem z dostępu do tych przychodów i nie powierzyło OSP wykonywania zadań publicznych. Te ostatnie podmioty nie pobierały dopłaty EEG na rachunek państwa, wobec czego Sąd naruszył prawo, uznając, że są one „prawie” posiadaczami koncesji państwowych. Przyjmując tę błędną kwalifikację prawną zadania OSP, Sąd błędnie zastosował pojęcie kontroli i odpowiedzialności za postępowanie OSP wobec państwa.
- 29 Dopłata EEG nie była przypisana do budżetu federalnego ani do budżetu instytucji publicznej, jak pokazuje to mechanizm kompensacji kosztów OSP. Te ostatnie podmioty ustaliły bowiem kwotę tej opłaty poprzez porównanie przychodów i kosztów, uściślając przy tym, że przychody przekraczające odpowiedni poziom lub znajdujące się poniżej niego zostaną zrekompensowane między OSP w następnym roku, bez uwzględniania budżetu podmiotu publicznego. Nadwyżka dochodów nie była wpłacana do budżetu państwa, a nadwyżka wydatków nie była równoważona przez ten budżet państwa.
- 30 Ostatecznie błędem prawnym było założenie – tak jak uczynił to Sąd w pkt 83 zaskarżonego wyroku – że odnośne kwoty pozostają „stale” do dyspozycji „właściwych organów krajowych” lub, jak uczynił to w pkt 94 tego wyroku, że fundusze zarządzane zbiorowo przez OSP pozostają pod dominującym wpływem organów publicznych.
- 31 Sąd przyznał również w pkt 117 tego wyroku, że sprawą najwyższej wagi jest, aby środki otrzymane przez OSP były zarządzane na odrębnym rachunku pod kontrolą władz państwowych. Tymczasem OSP prowadzili oddzielne księgi rachunkowe w celu zapewnienia przejrzystości i uniknięcia nadużyć, a nie w celu uniemożliwienia danemu państwu członkowskiemu zarządzania specjalnymi aktywami należącymi do przedsiębiorstw.
- 32 Po drugie, Sąd naruszył również prawo, stwierdzając, że zadania polegające na monitorowaniu i kontrolowaniu prawidłowości i legalności działań podmiotów prywatnych, stanowiących przedłużenie władzy państwowej, obejmują kontrolę państwową zasobów EEG.
- 33 Mechanizmy przewidziane w EEG, które odpowiadały kryteriom oceny wypracowanym przez Trybunał w wyroku z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie *Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE* (C-677/11, EU:C:2013:348, pkt 38), zostały poświęcone monitorowaniu właściwego funkcjonowania systemu dystrybucji i zgodności z wolą prawodawcy, ale nie stworzyły szerokiego uprawnienia do kierowania zarządzaniem zasobami lub do wpływu na zarządzanie nimi, co pozwoliłoby uznać za „sprawowanie kontroli przez państwo”. Te ostatnie miały jedynie bowiem możliwość przyjęcia

środków dyscyplinarnych lub wszczęcia postępowań w sprawie o wykroczenia przeciwko podmiotom prywatnym naruszającym EEG z 2012 r. i nie miały żadnych kompetencji do dysponowania zasobami tych podmiotów poprzez wpływanie na płatności i przepływy finansowe.

- 34 Wpłata wynagrodzenia EEG przez OS była sama w sobie zwolniona z kontroli państwa. To sami OS decydowali zatem o tym, czy wypłacać to wynagrodzenie, i określali jego wysokość. Podobnie, pobór dopłaty EEG podlegał jedynie ograniczonemu monitorowaniu, ponieważ tylko OSP mogli decydować, czy tego wymagać, czy nie. Wbrew temu, co stwierdził Sąd w pkt 125 zaskarżonego wyroku, OSP działający między systemami przesyłowymi nie byli ściśle nadzorowani przez właściwe niemieckie organy administracyjne, a w szczególności przez BNetzA, której zadanie nadzorcze polegało zasadniczo na zapewnieniu prawidłowego wykonania przepisów dotyczących dopłaty EEG. BNetzA nie miała prawa do określania wysokości dopłaty EEG, ponieważ jest ona obliczana przez OSP na ich własną odpowiedzialność.
- 35 Wymóg prawny dotyczący abstrakcyjnego systemu obliczania i obowiązków w zakresie przejrzystości oraz wynikających z nich praw dotyczących kontroli służył jedynie zapobieganiu bezpodstawnemu wzbogaceniu podmiotu na etapach łańcucha skutków, ponieważ ochrona przed nadużyciami była wykonywana przed sądami cywilnymi, w ramach stosunków prywatnoprawnych pomiędzy uczestnikami. Wspomniani uczestnicy nie byli beneficjentami delegacji lub koncesji państwowej i nie mieli możliwości powierzenia organowi administracyjnemu zadania dochodzenia swoich praw.
- 36 Po trzecie, dopłata EEG nie stanowiła podatku, a zatem jej ograniczenie w postaci górnego pułapu nie stanowiło rezygnacji z zasobów państwowych. Sąd naruszył prawo, stwierdzając w pkt 95 zaskarżonego wyroku, że w zakresie, w jakim odbiorcy końcowi byli zobowiązani do zapłaty dodatkowej ceny, dopłata EEG stanowiła jednostronnie nałożoną przez państwo opłatę w ramach polityki wsparcia dla producentów energii elektrycznej EEG, która w swoich skutkach była zrównana z podatkiem od zużycia energii elektrycznej w Niemczech. Sama okoliczność, że mechanizm alokacji na podstawie EEG umożliwia przeniesienie na końcowych odbiorców energii elektrycznej płatności, do której zobowiązani są operatorzy instalacji, nie uzasadnia wniosku co do istnienia podatku.
- 37 Dopłata EEG stanowi dopłatę do ceny prywatnego zakupu, którą dostawcy energii elektrycznej płacą w zamian za „zieloną” jakość energii elektrycznej, i tym samym ujawnia stosunek świadczenie główne/świadczenie wzajemne, w przeciwieństwie do podatku, który jest pobierany w sposób wiążący i bez świadczenia wzajemnego. Ponadto, aby podatek można było zakwalifikować jako pomoc państwa, orzecznictwo Trybunału wymaga istnienia koniecznego związku między przeznaczeniem podatku a pomocą, która nie istniała w przypadku dopłaty EEG. Opłata nie stanowi dochodu państwa członkowskiego, ustalonego w sposób abstrakcyjny. EEG z 2012 r. stanowi zatem kontynuację Stromeinspeisungsgesetz (ustawy o dostawie prądu pochodzącego z odnawialnych źródeł energii do publicznej sieci, BGBl. 1990 I, s. 2633), której Trybunał nie uznał za pomoc w wyroku z dnia 13 marca 2001 r., PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), przy czym jedyna różnica między tymi dwoma systemami wynika z faktu, że dostawcy energii elektrycznej dokonują zakupu po stałej cenie (dopłata EEG) nie fizycznej energii elektrycznej, lecz odnawialnego charakteru tej ostatniej.
- 38 Ostatecznie zasadnicze cechy opłaty nie zostały spełnione, ponieważ, po pierwsze, EEG nie zobowiązuje dostawców energii elektrycznej do pobierania tej dopłaty od swoich klientów, po drugie, odzyskania tej dopłaty, którą dostawcy energii elektrycznej włączali w część ceny sprzedaży, można było żądać nie za pomocą środków prawa publicznego, lecz wyłącznie w drodze powództwa cywilnego, i po trzecie, „dochód” generowany przez tę samą opłatę był włączony w ogólny bilans dostawców energii elektrycznej, przy czym organy państwowe nie mogły wywierać jakiegokolwiek wpływu na zarządzanie lub wykorzystanie tych funduszy.

- 39 W drugiej części zarzutu pierwszego Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że Sąd naruszył również prawo, nie uznając, że w systemie ustanowionym przez EEG z 2012 r. uznanie udzielania pomocy przy użyciu zasobów państwowych w zasadniczy sposób zależy od roli dostawców energii elektrycznej, która w tym przypadku nie została wystarczająco uwzględniona.
- 40 Po pierwsze, o ile Sąd słusznie stwierdził, że EEG z 2012 r. nie zobowiązuje dostawców energii elektrycznej do przenoszenia dopłaty EEG na klientów końcowych, lecz tego nie zakazuje, o tyle pominął jednak ich rolę, stwierdzając w pkt 95 i nast. zaskarżonego wyroku, że dopłata ta jest de facto podatkiem i że nie może on być analizowany jako źródło zasobów własnych OSP, w odniesieniu do których państwo członkowskie po prostu wymaga konkretnego przeznaczenia w drodze środka ustawodawczego.
- 41 Po drugie, Sąd pominął fakt, że rola i zadania dostawców energii elektrycznej są w znacznie mniejszym zakresie uregulowane w ustawie, niż to ma miejsce w przypadku OSP. Owi dostawcy nie byli zobowiązani do prowadzenia odrębnych rachunków ani do dopilnowania, aby miał miejsce rozdział majątku, ponieważ dopłatę EEG należało uznać za normalną część ich dochodów. Nie podlegają oni żadnym wymogom prawnym w dziedzinie cen lub wykorzystania zasobów. Ze strony państwa brak jest kontroli w odniesieniu do ich relacji z klientami, mającymi stanowić źródło systemu pomocy zakwestionowanego przez Komisję i Sąd. Dopłata EEG i jej ewentualne oddziaływania na konsumentów końcowych przez dostawców energii elektrycznej wpisują się w stosunki handlowe między przedsiębiorstwami prywatnymi lub osobami fizycznymi bez interwencji władz publicznych. Fakt, że przedmiotowe środki nie przechodzą bezpośrednio konsumentów dla producentów energii elektrycznej, lecz wymagają zaangażowania pośredników odpowiedzialnych za ich pobór i zarządzanie nimi, jest bez znaczenia dla ich kwalifikacji jako zasobów prywatnych.
- 42 Po trzecie, o ile Sąd zbadał w sposób wystarczająco szczegółowy rolę dostawców energii elektrycznej, o tyle powinien był dojść do wniosku, że państwo nie miało dostępu do zasobów EEG. Jest tak tym bardziej, że stosunki między dostawcami energii elektrycznej i odbiorcami końcowymi mają charakter czysto prywatny. Sąd naruszył zakres pojęcia kontroli i w ten sposób złamał art. 107 ust. 1 TFUE poprzez zakwalifikowanie jako „kontroli państwowej” działalności przedsiębiorstwa prywatnego, podczas gdy to ostatnie nie podlega żadnemu prawnemu obowiązkowi pobierania dopłaty EEG, kwota tej opłaty możliwa do przeniesienia nie jest w danym wypadku objęta wymogami prawnymi, że władze nie mogą mieć żadnego wpływu na ustalanie cen przez dostawców energii elektrycznej, obroty tych dostawców zawierają w sobie płatności dopłaty są włączone do ich majątku, a organy państwowe nie są w stanie wywierać wpływu na korzystanie przez nich z tych zasobów.
- 43 Komisja zasadniczo utrzymuje, że zarzut pierwszy podniesiony przez Republikę Federalną Niemiec jest niedopuszczalny, pomocniczo zaś, że jest on częściowo niedopuszczalny, a w każdym razie bezzasadny.

Ocena Trybunału

– W przedmiocie dopuszczalności skargi w całości

- 44 Komisja twierdzi, że zarzut pierwszy podniesiony przez Republikę Federalną Niemiec jest niedopuszczalny w całości, ponieważ krytyka nie dotyczy wykładni pojęcia kontroli państwa dokonanej przez Sąd w zaskarżonym wyroku, lecz dokonywanych przez niego ustaleń odnoszących się do prawa krajowego, które wynikają z oceny okoliczności faktycznych.
- 45 Należy odrzucić tę argumentację.
- 46 O ile prawdą jest, że Republika Federalna Niemiec opiera się na przepisach EEG z 2012 r., aby podnieść swoje różne argumenty, o tyle nie zmienia to faktu, że w ramach części pierwszej zarzutu pierwszego podnosi ona zasadniczo, że Sąd naruszył prawo, gdyż dokonał zbyt szerokiej wykładni pojęcia kontroli

państwowej, w szczególności dokonując kwalifikacji kwot generowanych przez dopłatę EEG jako środków wykorzystujących zasoby państwowe zrównanych z podatkiem, z jednej strony, oraz stwierdzając istnienie kontroli publicznej państwa członkowskiego nad tymi funduszami za pośrednictwem OSP, z drugiej strony.

47 W związku z tym zarzut pierwszy jest dopuszczalny.

– W przedmiocie pierwszej części zarzutu pierwszego, opartej na popełnionym przez Sąd błędzie w ocenie roli odgrywanej przez OSP w ramach systemu dopłaty EEG

48 Należy przypomnieć, że aby korzyść selektywna mogła zostać uznana za „pomoc” w rozumieniu przepisu art. 107 ust. 1 TFUE, konieczne jest, po pierwsze, aby została ona przyznana bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych oraz, po drugie, aby można ją było przypisać państwu (wyrok z dnia 13 września 2017 r., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 Po pierwsze, w celu dokonania oceny możliwości przypisania państwu danego środka należy zbadać, czy władze publiczne uczestniczyły w ustanowieniu tego środka (wyroki: z dnia 2 lutego 1988 r., Kwekerij van der Kooy i in./Komisja, 67/85, 68/85 i 70/85, EU:C:1988:38, pkt 35; z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in., C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 17, 18; a także z dnia 13 września 2017 r., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 21).

50 W niniejszej sprawie Sąd stwierdził w pkt 40 zaskarżonego wyroku, że analizowane w niniejszym przypadku mechanizmy wsparcia i rekompensaty zostały ustanowione mocą EEG z 2012 r., wobec czego należy je uznać za przypisane państwu.

51 Tymczasem, o ile Republika Federalna Niemiec kilkakrotnie nawiązywała w swoim odwołaniu do kwestii możliwości przypisania rozpatrywanych środków państwu, o tyle formalnie ani nie podważyła ona stwierdzenia dokonanego w ten sposób przez Sąd, ani nawet nie powołała się na zaistnienie popełnionego przez niego w tym względzie naruszenia prawa. W rezultacie argumenty wysuwane w tym względzie należy w każdym razie, jak podnosi Komisja, odrzucić jako niedopuszczalne.

52 Po drugie, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że zakaz zawarty w art. 107 ust. 1 TFUE obejmuje zarówno pomoc przyznaną bezpośrednio przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych, jak i tę przyznaną przez instytucje publiczne lub prywatne utworzone albo wyznaczone przez to państwo w celu zarządzania nimi (wyroki: z dnia 22 marca 1977 r., Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, pkt 21; z dnia 13 marca 2001 r., PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, pkt 58; a także z dnia 13 września 2017 r., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 Rozróżnienie wprowadzone w tym przepisie pomiędzy pomocą „przyznaną przez państwa członkowskie” a pomocą przyznaną „przy użyciu zasobów państwowych” nie oznacza bowiem, że wszystkie korzyści przyznane przez państwo stanowią pomoc, niezależnie od tego, czy są finansowane ze środków państwowych, czy też nie, ale ma ono na celu jedynie włączenie do tego pojęcia korzyści przyznanych bezpośrednio przez państwo, jak również korzyści udzielanych za pośrednictwem podmiotu publicznego lub prywatnego wyznaczonego lub utworzonego przez to państwo (wyroki: z dnia 13 marca 2001 r., PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, pkt 58; a także z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage et Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, EU:C:2013:348, pkt 26).

54 Prawo Unii nie zezwala bowiem na obejście zasad dotyczących pomocy państwa poprzez sam fakt tworzenia niezależnych instytucji zobowiązanych do rozdzielania pomocy (wyroki: z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 23; z dnia 9 listopada 2017 r., Komisja/TV2/Dania, C-656/15 P, EU:C:2017:836, pkt 45).

- 55 Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że nie jest konieczne wykazywanie we wszystkich przypadkach, iż miało miejsce przeniesienie zasobów państwowych, żeby można było uznać korzyść przyznaną jednemu przedsiębiorstwu lub kilku przedsiębiorstwom za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (wyroki: z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 36; a także z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, EU:C:2013:348, pkt 34).
- 56 Trybunał orzekł zatem, że środek polegający w szczególności na obowiązku zakupu energii może wchodzić w zakres pojęcia „pomocy”, chociaż nie wiąże się on z przeniesieniem zasobów państwowych (wyroki: z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in., C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 19; a także z dnia 13 września 2017 r., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 24).
- 57 Artykuł 107 ust. 1 TFUE obejmuje bowiem wszelkie środki pieniężne, które organy publiczne mogą faktycznie przeznaczyć na wsparcie przedsiębiorstw, niezależnie od tego, czy środki te wchodzi na stałe w skład majątku sektora publicznego. 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 13 września 2017 r., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 Trybunał orzekł, ściślej rzecz ujmując, że fundusze zasilane ze składek obowiązkowych nakładanych przez ustawodawstwo państwa członkowskiego, zarządzane i dzielone zgodnie z tym ustawodawstwem, mogą być uznane za zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, nawet jeśli są zarządzane przez podmioty odrębne od władz publicznych (wyroki: z dnia 2 lipca 1974 r., Włochy/Komisja, 173/73, EU:C:1974:71, pkt 35; a także z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in., C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 25).
- 59 Decydujący w tym względzie jest fakt, że podmioty te są uprawnione przez państwo do zarządzania zasobami państwowymi, a nie jedynie zobowiązane do zakupu przy użyciu własnych zasobów finansowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 lipca 2008 r., Essent Netwerk Noord i in., C-206/06, EU:C:2008:413, pkt 74; z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in., C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 30, 35; a także z dnia 13 września 2017 r., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 26, 30).
- 60 Należy jednak również przypomnieć, że dla celów wykazania, czy korzyść przyznana beneficjentowi obciąża budżet państwa, trzeba sprawdzić, czy istnieje dostatecznie bezpośredni związek między, z jednej strony, tą korzyścią a, z drugiej strony, uszczupleniem budżetu bądź wystąpieniem dostatecznie konkretnego gospodarczego ryzyka powstania obciążeń (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 111; z dnia 19 marca 2013 r., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja i in. i Komisja/Francja i in., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 109; z dnia 9 października 2014 r., Ministerio de Defensa i Navantia, C-522/13, EU:C:2014:2262, pkt 47; a także z dnia 16 kwietnia 2015 r., Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, pkt 19).
- 61 To właśnie w świetle tych okoliczności należy zbadać pierwszą część zarzutu pierwszego podniesionego przez Republikę Federalną Niemiec, w ramach której podnosi ona, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając, po pierwsze, że mechanizm ustanowiony przez EEG z 2012 r. zawierał związek z budżetem państwa członkowskiego lub instytucji publicznej, po drugie, że zadania nadzoru i kontroli powierzone organom państwa oznaczały publiczną kontrolę zasobów EEG i, po trzecie, że dopłata EEG stanowiła podatek, a istnienie górnego pułapu tej dopłaty oznaczało zrzeczenie się z korzystania z zasobów państwowych.

- 62 Należy podnieść w tym względzie, że stwierdzenie Sądu zawarte w pkt 128 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym Komisja słusznie uznała w zaskarżonej decyzji, że EEG z 2012 r. wiąże się z zastosowaniem zasobów państwowych w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, opiera się na ustaleniach dokonanych w pkt 92–126 tego wyroku oraz streszczonych w pkt 127 tego wyroku. W powoływanym punkcie Sąd zauważył, że mechanizm wynikający z EEG z 2012 r. był zasadniczo wynikiem realizacji określonej ustawowo przez państwo polityki publicznego wsparcia producentów energii elektrycznej EEG. Następnie wskazał on, że po pierwsze, fundusze wygenerowane przez dopłatę EEG i administrowane wspólnie przez OSP pozostają pod dominującym wpływem władz publicznych, po drugie, że będące przedmiotem niniejszej sprawy kwoty generowane przez dopłatę EEG stanowiły fundusze obejmujące zasoby państwowe zrównane z podatkiem, a po trzecie, że uprawnienia i zadania przyznane OSP pozwalają na wyciągnięcie wniosku, iż podmioty te nie działają na rzecz własnych interesów i w sposób swobodny, lecz raczej jako zarządcy porównywalni do jednostki zarządzającej pomocą przyznaną z funduszy państwowych wykonującej koncesję państwową.
- 63 Tymczasem stwierdzenie Sądu, wedle którego zasadniczo mechanizmy wynikające z EEG z 2012 r. były skutkiem wdrożenia określonej przez państwo polityki publicznego wsparcia producentów energii elektrycznej EEG, ogranicza się jedynie do powtórzenia wniosku już zawartego w pkt 40 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym mechanizmy te należy uznać za przypisane państwu. Jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 48 niniejszego wyroku, okoliczność ta, choć niezbędna do zakwalifikowania korzyści wynikających z mechanizmów ustanowionych przez EEG z 2012 r. jako „pomoc” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, nie jest sama w sobie wystarczająca, aby można było przyjąć taką kwalifikację. Należy bowiem wykazać, że korzyści są przyznawane bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych.
- 64 Trzeba więc zbadać, czy Sąd mógł, nie naruszając prawa, stwierdzić, na podstawie pozostałych trzech okoliczności wymienionych w pkt 127 zaskarżonego wyroku i przypomnianych w pkt 62 niniejszego wyroku, że środki generowane przez dopłatę EEG stanowią zasoby państwowe.
- 65 Co się tyczy twierdzenia, w myśl którego kwoty generowane przez dopłatę EEG stanowią fundusze obejmujące zasoby państwowe zrównane z podatkiem, należy przypomnieć, że w pkt 105 spornej decyzji Komisja zakwalifikowała tę opłatę jako „specjalny podatek” (*special levy*, w wersji w języku oryginału tej decyzji).
- 66 Sąd zauważył w pkt 95 zaskarżonego wyroku, że „dostawcy energii elektrycznej w praktyce przerzuca[li] ciężar finansowy wynikający z dopłaty EEG na klientów końcowych”, że owo przerzucenie należy traktować jako „konsekwencję przewidzianą i zaplanowaną przez ustawodawcę niemieckiego”, a dopłata do ceny lub kosztów, którą konsumenci końcowi energii elektrycznej są „de facto zobowiązani [...] zapła[ci]ć”, stanowi „ciężar jednostronnie nałożony przez państwo w ramach jego polityki wsparcia producentów energii elektrycznej EEG, [...] zbliżony z punktu widzenia skutków do podatku obciążającego zużycie energii elektrycznej w Niemczech”.
- 67 Na podstawie tych rozważań Sąd stwierdził w pkt 96 zaskarżonego wyroku, odnosząc się „analogicznie” do wyroku z dnia 17 lipca 2008 r., *Essent Netwerk Noord i in.* (C-206/06, EU:C:2008:413, pkt 66), że kwoty generowane przez dopłatę EEG były funduszami przy użyciu zasobów państwowych zrównanych z podatkiem, przy czym to stwierdzenie zostało powtórzone w pkt 127 zaskarżonego wyroku.
- 68 Niemniej jednak Trybunał w pkt 66 wyroku z dnia 17 lipca 2008 r., *Essent Netwerk Noord i in.* (C-206/06, EU:C:2008:413), odesłał, dla celów zakwalifikowania jako „podatek” analizowanej w tej sprawie dopłaty do ceny nałożonej na odbiorców energii elektrycznej, do punktu 47 tego wyroku. Wniosek sformułowany w tym ostatnim punkcie, zgodnie z którym dopłata ta powinna zostać zakwalifikowana jako podatek, był oparty zwłaszcza na okoliczności, wskazanej przez Trybunał w pkt 45 tego wyroku, że wspomniana dopłata do ceny stanowiła jednostronnie nałożony przez prawo ciężar, do którego zapłaty konsumenci będą zobowiązani.

- 69 Tymczasem ustalenia dokonane przez Sąd w pkt 95 zaskarżonego wyroku nie pozwalają na wysnucie analogii pomiędzy rzeczoną dopłatą do ceny i dopłatą EEG.
- 70 Jak bowiem przypomniał Sąd w pkt 7–9 zaskarżonego wyroku, dopłata EEG odpowiada ewentualnej różnicy między ceną uzyskaną przez OSP na rynku kasowym giełdy energii elektrycznej EEG, którą wprowadzają do swojej sieci, a obciążeniem finansowym na mocy ustawowego obowiązku opłacania tej energii elektrycznej według taryf ustalonych przez ustawę, różnicy, którą OSP mają prawo wymagać od dostawców zaopatrujących odbiorców końcowych. Natomiast EEG z 2012 r. nie zobowiązuje tych dostawców do przerzucenia na klientów końcowych kwot wypłaconych z tytułu dopłaty EEG.
- 71 Okoliczność stwierdzona przez Sąd w pkt 95 zaskarżonego wyroku, że „w praktyce” ciężar finansowy wynikający z dopłaty EEG był przenoszony na odbiorców końcowych, a zatem był „zbliżony z punktu widzenia skutków do podatku obciążającego zużycie energii elektrycznej”, nie jest wystarczający do tego, aby uznać, że dopłata EEG miała takie same właściwości jak dopłata do ceny energii elektrycznej zbadana przez Trybunał w wyroku z dnia 17 lipca 2008 r., *Essent Netwerk Noord i in.* (C-206/06, EU:C:2008:413).
- 72 Należy zatem zbadać, czy dwa pozostałe elementy, wymienione przez Sąd w pkt 127 zaskarżonego wyroku i przypomniane w pkt 62 niniejszego wyroku, uzasadniają jednak wniosek, że środki generowane przez dopłatę EEG stanowią zasoby państwowe, jeżeli pozostają one pod kontrolą publiczną, a zatem są w dyspozycji organów publicznych w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 57 niniejszego wyroku. W tej sytuacji nie ma znaczenia, że dopłata EEG mogła zostać zakwalifikowana jako „podatek”.
- 73 Należy jednak stwierdzić, że Sąd nie wykazał ani tego, że państwo posiadało prawo do dysponowania funduszami generowanymi przez dopłatę EEG, ani że sprawowało kontrolę publiczną nad OSP odpowiedzialnymi za zarządzanie tymi środkami.
- 74 Po pierwsze bowiem, Sąd nie orzekł, że środki generowane przez dopłatę EEG pozostawały do dyspozycji państwa, ale tylko, że pozostawały pod dominującym wpływem władz publicznych w zakresie, w jakim były one administrowane wspólnie przez OSP, ponieważ te ostatnie podmioty mogły być traktowane w sposób zrównany z jednostką wykonującą koncesję państwową. Ograniczył się on do stwierdzenia, że środki pochodzące z dopłaty EEG, z jednej strony, były zarządzane w interesie publicznym przez OSP zgodnie ze sposobem postępowania uprzednio zdefiniowanym przez ustawodawcę, a z drugiej strony, przydzielone w celu finansowania systemów wspierania i rekompensaty z wyłączeniem każdego innego celu.
- 75 Tymczasem, bez konieczności orzekania w przedmiocie zasadności przyjętej przez Sąd kwalifikacji koncesji państwowej, należy stwierdzić, że o ile argumenty przyjęte w ten sposób dowodzą wprawdzie legalnego pochodzenia wsparcia dla energii elektrycznej EEG realizowanego przez EEG z 2012 r., a zatem pewnego stopnia wpływu państwa na mechanizmy ustanowione przez EEG z 2012 r., o tyle elementy te nie są jednak wystarczające, aby stwierdzić, że państwo posiadało uprawnienia do dysponowania funduszami zarządzanymi i administrowanymi przez OSP.
- 76 W szczególności okoliczność, że środki pochodzące z dopłaty EEG są wyłącznie przydzielone w celu finansowania systemów wspierania i rekompensaty zgodnie z EEG z 2012 r., nie oznacza, że państwo mogło swobodnie nimi dysponować w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 57 niniejszego wyroku. Ta zasada ustawowa wyłącznego przeznaczenia środków pochodzących z dopłaty EEG zmierza raczej do wykazania, w braku jakiegokolwiek innego dowodu przeciwnego, że państwo nie było jednak w stanie uzyskać takich środków, tj. decydować o przeznaczeniu innym niż przewidziane przez EEG z 2012 r.

- 77 Po drugie, Sąd nie wykazał, że OSP pozostawali pod stałą kontrolą publiczną ani nawet że podlegali oni kontroli publicznej.
- 78 W tym względzie należy zauważyć, że Sąd podjął wysiłki, aby wykazać w pkt 105–110 zaskarżonego wyroku, że OSP, odpowiedzialni za zarządzanie systemem pomocy na rzecz produkcji energii elektrycznej EEG, podlegali w ramach tego zadania kontroli pod wieloma względami.
- 79 Przede wszystkim Sąd stwierdził w pkt 106 zaskarżonego wyroku, że OSP nie mogli wykorzystywać środków pochodzących z dopłaty na cele inne niż przewidziane przez ustawodawcę. Następnie wskazał w pkt 107 zaskarżonego wyroku, że OSP podlegali obowiązkowi zarządzania funduszami na specjalnym rachunku wspólnym, i dodał, że poszanowanie tego obowiązku było przedmiotem kontroli sprawowanej przez organy publiczne na mocy § 61 EEG z 2012 r., jednak nie wypowiedział się na temat charakteru i zakresu tej kontroli. Wreszcie Sąd wskazał w pkt 108–110 zaskarżonego wyroku, że władze państwowe, czyli w tym przypadku BNetzA, prowadziły ścisłą kontrolę na różnych szczeblach aktów działania OSP, w tym poprzez sprawdzanie, że sprzedają energię elektryczną EEG zgodnie z § 37 EEG z 2012 r. oraz określają, wyznaczają i publikują oraz nakładają na dostawców energii elektrycznej dopłaty EEG, przestrzegając przepisów ustawowych i wykonawczych.
- 80 Tymczasem, jeżeli ogół w ten sposób przyjętych dowodów faktycznie pozwala stwierdzić, że władze publiczne sprawują kontrolę prawidłowego wykonania EEG z 2012 r., to nie mogą one natomiast samodzielnie wysuwać wniosku co do istnienia publicznej kontroli środków generowanych przez dopłatę EEG.
- 81 Sąd zresztą zakończył swoje badanie, w pkt 110 zaskarżonego wyroku, orzekając, że kontrola ta, która wpisuje się w ogólną logikę całościowej struktury przewidzianej przez EEG z 2012 r., potwierdziła wnioski wyciągnięte z analizy zadań i obowiązków OSP, że nie działają oni we własnym imieniu i swobodnie, ale jako zarządca pomocy przyznanej ze środków państwowych. Dodał on, że nawet bowiem przy założeniu, że ta kontrola nie wywiera bezpośredniego skutku na bieżące zarządzanie omawianymi środkami finansowymi, nie zmienia to faktu, że chodzi z pewnością o dodatkowy element mający na celu zapewnienie, że działanie OSP pozostaje ściśle ograniczone ramami przewidzianymi przez EEG z 2012 r. Wreszcie Sąd stwierdził w pkt 118 zaskarżonego wyroku, że brak rzeczywistego dostępu państwa do środków zgromadzonych z tytułu dopłaty EEG w tym znaczeniu, że nie przepływają one przez budżet państwa, jest bez znaczenia w niniejszej sprawie z punktu widzenia decydującego wpływu państwa na przeznaczenie tych zasobów i na jego zdolność do decydowania od razu, dzięki przyjęciu EEG z 2012 r., odnośnie do celów i przeznaczenia tych środków w całości.
- 82 Z pewnością, jak zauważył Sąd w pkt 125 zaskarżonego wyroku i jak przypomniano w pkt 58 niniejszego wyroku, Trybunał miał okazję orzec, że fundusze zasilane z obowiązkowych opłat nakładanych przez ustawodawstwo państwa członkowskiego, zarządzane i dzielone zgodnie z tym ustawodawstwem, mogą być uznane za zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, nawet jeśli są zarządzane przez podmioty odrębne od władz publicznych (wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., *Association Vent De Colère!* i in., C 262/12, EU:C:2013:851, pkt 25).
- 83 Jednakże rozwiązanie przyjęte przez Trybunał w sprawie zakończonej wydaniem tego ostatecznego wyroku było oparte na dwóch kluczowych elementach, które nie występują w niniejszej sprawie.
- 84 Trybunał bowiem starał się zauważyć, że po pierwsze, przepisy prawa krajowego analizowane w tamtej sprawie, w której został wydany ten wyrok, ustanowiły zasadę całkowitego pokrycia obowiązku zakupu przez państwo francuskie, która to zasada zobowiązuje to państwo do rozliczania wcześniejszych zobowiązań i do całkowitego pokrycia dodatkowych kosztów nałożonych na przedsiębiorstwa, w wypadku gdyby kwota opłat zebranych od odbiorców końcowych energii elektrycznej była niewystarczająca celem pokrycia tych dodatkowych kosztów (wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r.,

Association Vent De Colère! i in., C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 26). Czyniąc to, Trybunał stwierdził istnienie związku między analizowaną korzyścią a pomniejszeniem, przynajmniej potencjalnym, budżetu państwa.

- 85 W pkt 28–33 wyroku z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in. (C-262/12, EU:C:2013:851), Trybunał stwierdził, po drugie, że z jednej strony kwoty mające na celu rekompensatę dodatkowych kosztów wynikających z ciążącego na przedsiębiorstwach obowiązku zakupu były powierzane kasie depozytowej, tj. osobie prawnej prawa publicznego upoważnionej przez państwo francuskie do zapewnienia świadczenia usług zarządzania finansowego i rachunkowego na rzecz komisji nadzoru energetycznego, niezależnego organu administracyjnego powołanego do nadzorowania prawidłowego funkcjonowania rynków energii elektrycznej i gazu we Francji, wobec czego kwoty te powinny być zostać uznane za pozostające pod kontrolą państwową.
- 86 Należy zatem stwierdzić, że pozostałe okoliczności wskazane przez Sąd w pkt 127 zaskarżonego wyroku nie pozwalają również na wniosek, zgodnie z którym środki generowane przez dopłatę EEG stanowią zasoby państwowe.
- 87 Z całości powyższych rozważań wynika, że pierwsza część pierwszego zarzutu podniesionego przez Republikę Federalną Niemiec jest zasadna i że bez konieczności badania części drugiej zarzutu pierwszego oraz dwóch pozostałych zarzutów odwołania zaskarżony wyrok należy uchylić.

W przedmiocie skargi wniesionej do Sądu

- 88 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał Sprawiedliwości uchyla orzeczenie Sądu. Może on wówczas wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.
- 89 W niniejszym przypadku Trybunał posiada niezbędne dane, by wydać ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji wniesionej do Sądu przez Republikę Federalną Niemiec.
- 90 W tym względzie wystarczy zauważyć, że z powodów wyrażonych w pkt 48–87 niniejszego wyroku Komisja nie wykazała, że korzyści przewidziane w EEG z 2012 r., a mianowicie system wsparcia produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz gazu kopalnianego finansowany z dopłat EEG i szczególnie mechanizm kompensacyjny dotyczący obniżenia tej dopłaty dla odbiorców energochłonnych, oznaczały zasoby państwowe i stanowią tym samym pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 91 W konsekwencji należy uwzględnić zarzut trzeci podniesiony przez Republikę Federalną Niemiec w ramach jej skargi wniesionej w pierwszej instancji przed Sądem, oparty na braku korzyści finansowanej przy użyciu zasobów państwowych, i stwierdzić nieważność spornej decyzji.

W przedmiocie kosztów

- 92 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.
- 93 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

⁹⁴ Ponieważ Republika Federalna Niemiec wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania, zarówno w postępowaniu odwoławczym, jak i w postępowaniu pierwszej instancji.

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

- 1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 10 maja 2016 r., Niemcy/Komisja (T-47/15, EU:T:2016:281), zostaje uchylony.**
- 2) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji (UE) 2015/1585 z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie programu pomocy SA. 33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [wdrożonego przez Niemcy w celu wsparcia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz odbiorców energochłonnych].**
- 3) **Komisja Europejska zostaje obciążona zarówno kosztami postępowania odwoławczego, jak kosztami postępowania w pierwszej instancji.**

Podpisy