



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERARDA HOGANA
przedstawiona w dniu 7 maja 2020 r.¹

Sprawa C-594/18 P

**Republika Austrii
przeciwko**

Komisji Europejskiej

Odwołanie – Pomoc państwa – Planowana przez Zjednoczone Królestwo pomoc na rzecz elektrowni jądrowej Hinkley Point C – Kontrakt na transakcje różnicowe, umowa z sekretarzem stanu oraz gwarancja kredytowa – Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Cel leżący w interesie publicznym – Pomoc inwestycyjna – Pomoc operacyjna – Artykuł 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Artykuł 194 ust. 2 TFUE – Artykuł 106a ust. 3 traktatu EWEA – Promowanie energii jądrowej – Komunikat w sprawie gwarancji

I. Wprowadzenie

1. Sprawę tę można przedstawić jako aspekt prawny sporu między państwami członkowskimi będącymi zwolennikami energii jądrowej a tymi, które jej nie popierają. Obie strony twierdzą, że działają z myślą o ochronie środowiska². Sednem sprawy jest podstawowa kwestia dotycząca tego, czy Komisja Europejska może zatwierdzić pomoc państwa przeznaczoną na budowę elektrowni jądrowej na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Jest to być może najważniejsze pytanie postawione w niniejszym odwołaniu od wyroku Sądu z dnia 12 lipca 2018 r. w sprawie Austria/Komisja³ (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”).

2. W wyroku tym Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez Republikę Austrii, w której owo państwo członkowskie zakwestionowało ważność decyzji Komisji (UE) 2015/658 z dnia 8 października 2014 r.⁴ (zwanej dalej „sporną decyzją”). Decyzja ta dotyczy udzielenia przez Zjednoczone Królestwo pomocy finansowej przeznaczonej na budowę elektrowni jądrowej Hinkley Point C na południowo-zachodnim wybrzeżu Anglii. Jak można się spodziewać, szczegółowa treść zarówno spornej decyzji, jak i zaskarżonego wyroku jest złożona – fakt, że wyrok Sądu obejmuje 736 punktów, mówi sam za siebie.

¹ Język oryginału: angielski.

² Zobacz także postanowienie z dnia 10 października 2017 r., Greenpeace Energy/Komisja, C-640/16 P, niepublikowane, EU:C:2017:752 oraz powiadomienie ACCC/C/2015/128 skierowane do Aarhus Convention Compliance Committee (komitetu ds. przestrzegania konwencji z Aarhus) w sprawie dostępu do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy prawa krajowego w dziedzinie środowiska (art. 9 ust. 3 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus w Danii w dniu 25 czerwca 1998 r.). Oba te dokumenty dotyczą pomocy państwa dla projektu Hinkley Point C i każdy z nich na swój sposób świadczy o zacięłym sprzeciwie, z jakim spotyka się ten projekt.

³ Wyrok z dnia 12 lipca 2018 r. (T-356/15, EU:T:2018:439).

⁴ Decyzja Komisji 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).

3. Jak już jednak wskazałem, sedno odwołania wniesionego przez Republikę Austrii stanowi twierdzenie, że państwo to (ale też kilka innych państw członkowskich) zdecydowanie sprzeciwia się budowie elektrowni jądrowych, ponieważ przyznawaniu pomocy przeznaczonej na takie projekty przez inne państwa członkowskie, które popierają energię jądrową, stoją na przeszkodzie – w sposób wyraźny lub dorozumiany – różne traktaty regulujące funkcjonowanie Unii Europejskiej (w tym traktat EWEA). Zjednoczone Królestwo (które wzięło udział w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego sporną decyzję) utrzymuje natomiast, że przysługuje mu prawo wyboru własnej polityki energetycznej, w tym prawo wyboru „między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię” w sposób wskazany w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE.

4. Sam Trybunał rzadko miał okazję orzekać w przedmiocie prawidłowego stosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – przepisu, w przedmiocie którego Sąd przez lata rozwijał swoje orzecznictwo. W odniesieniu do zagadnień podniesionych w odwołaniu Trybunał ma między innymi orzec, czy pomoc państwa musi realizować określone cele, aby była zgodna z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, a jeśli tak – jakie to są cele. Ponadto Trybunał będzie miał okazję rozważyć, czy przy ocenie pomocy państwa przeznaczonej na działalność objętą traktatem EWEA należy uwzględniać również inne cele Unii przewidziane w TUE i TFUE – w niniejszej sprawie ochronę środowiska.

II. Ramy prawne

5. Artykuły 107 ust. 3 lit. c), 192 ust. 2 lit. c) i 194 ust. 2 TFUE oraz art. 1, 2, 106a ust. 3 i art. 192 akapit pierwszy traktatu EWEA to przepisy prawa pierwotnego, które stanowią podstawę prawną niniejszego odwołania.

6. Artykuł 1 lit. c) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵ zawiera następującą definicję:

„»nowa pomoc« oznacza każdą pomoc, czyli programy pomocowe i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy”.

7. Artykuł 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999⁶ ma następujące brzmienie:

„1. Dla celów art. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 659/1999 zmiana pomocy istniejącej oznacza jakąkolwiek zmianę inną niż modyfikacje o czysto administracyjnym lub formalnym charakterze, która nie może wpłynąć na ocenę zgodności danego środka pomocowego ze wspólnym rynkiem. Jednak wzrost pierwotnego budżetu istniejącego programu pomocowego do 20% nie jest uznawany za zmianę pomocy istniejącej.

2. Następujące zmiany pomocy istniejącej podlegają notyfikacji na uproszczonych formularzach, określonych w załączniku II:

- a) zwiększenie budżetu zatwierdzonego programu pomocowego o ponad 20%;
- b) przedłużenie czasu trwania zatwierdzonego programu pomocowego o okres do sześciu lat, z lub bez równoczesnego zwiększenia budżetu;

5 Dz.U. 2015, L 248, s. 9. Dawniej rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz.U. 1999, L 83, s. 1).

6 Dz.U. 2004, L 140, s. 1.

- c) zaostrzanie kryteriów dotyczących stosowania zatwierdzonego programu pomocowego, zmniejszenie intensywności pomocy lub ograniczenie kosztów kwalifikowanych;

[...]

3. Uproszczonej procedury notyfikacyjnej nie stosuje się w przypadku notyfikacji zmian programów pomocowych, w odniesieniu do których państwa członkowskie nie przedłożyły sprawozdań rocznych [...]”.

8. Punkt 3.2 obwieszczenia Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji⁷ (zwanego dalej „komunikatem w sprawie gwarancji”) ma następujące brzmienie:

„Jeśli chodzi o indywidualne gwarancje państwowe, Komisja uznaje, że spełnienie wszystkich wymienionych poniżej warunków wystarcza, aby wykluczyć istnienie pomocy państwa.

- a) Kredytobiorca nie ma problemów finansowych.

[...]

- b) Zakres gwarancji można odpowiednio zmierzyć w momencie jej udzielenia. Oznacza to, że gwarancja musi być powiązana z określoną transakcją finansową, dotyczącą ustalonej kwoty maksymalnej i ograniczoną w czasie.

- c) Gwarancja nie obejmuje więcej niż 80% niespłaconego kredytu lub innego zobowiązania finansowego; to ograniczenie nie ma zastosowania w przypadku gwarancji dotyczących dłużnych papierów wartościowych.

[...]

- d) Za gwarancje płaci się cenę odpowiadającą cenie rynkowej.

[...]”.

9. Punkty 5.1 i 5.2 komunikatu w sprawie gwarancji stanowią, co następuje:

„5.1. Kwestie ogólne

Gwarancje państwowe podlegające art. 87 ust. 1 [WE, obecnie art. 107 ust. 1 TFUE] muszą być sprawdzone przez Komisję w celu stwierdzenia, czy są one zgodne z zasadami wspólnego rynku. Przed dokonaniem takiej oceny zgodności należy zidentyfikować beneficjenta pomocy.

5.2. Ocena

To, czy taka pomoc jest zgodna z zasadami wspólnego rynku, zostanie sprawdzone przez Komisję zgodnie z takimi samymi zasadami, jakie dotyczą środków pomocy przyjmujących inne formy. [...]”.

⁷ Dz.U. 2008, C 155, s. 10.

III. Okoliczności powstania sporu

10. W dniu 22 października 2013 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zgłosiło środki wsparcia dla nowej elektrowni jądrowej, która miała być zlokalizowana w Hinkley Point C obok dwóch istniejących już elektrowni jądrowych znanych jako Hinkley Point A i Hinkley Point B (zwanej dalej „Hinkley Point C”). Beneficjentem zgłoszonych środków jest spółka NNB Generation Company Limited (zwana dalej „spółką NNBG”), która jest spółką zależną od EDF Energy plc (zwanej dalej „spółką EDF”).

11. Zgłoszono i opisano szczegółowo w sekcji 2 spornej decyzji następujące środki:

- Umowa zmierzająca do zapewnienia stabilności cen sprzedaży energii elektrycznej wytwarzanej w Hinkley Point C. Podstawą tej umowy jest następująca koncepcja: spółka NNBG albo otrzyma, albo będzie musiała zapłacić różnicę między z góry określonym kursem wykonania, obliczonym na podstawie oszacowanych przez spółkę NNBG kosztów budowy i eksploatacji i obejmującym rozsądny zysk⁸, a ceną referencyjną ustaloną przez Zjednoczone Królestwo dla wszystkich operatorów dostarczających energię w tym samym segmencie⁹, którzy są wspierani przez taki środek (umowa zwana dalej „kontraktem na transakcje różnicowe”). Umowa ta zawiera ponadto mechanizm udziału w zyskach. Jest to umowa między spółką NNBG a Low Carbon Contracts Company Ltd – podmiotem finansowanym na podstawie ustawowego obowiązku wiążącego wszystkich koncesjonowanych dostawców energii elektrycznej.
- Ponadto spółka NNBG będzie chroniona i będzie mogła odzyskać koszty związane z pewnymi zmianami legislacyjnymi, a spółka NNBG i jej inwestorzy otrzymają odszkodowanie w przypadku przedwczesnego zamknięcia elektrowni z przyczyn politycznych¹⁰ lub przyczyn związanych z niedostępnością ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową. W takich przypadkach własność spółki NNBG może zostać przeniesiona na rzecz rządu Zjednoczonego Królestwa.
- Wspomnianemu powyżej prawu inwestorów spółki NNBG do otrzymania odszkodowania w przypadku zamknięcia elektrowni z przyczyn politycznych towarzyszy umowa gwarancji, która ma zostać zawarta między sekretarzem stanu ds. energii i zmian klimatu a inwestorami spółki NNBG i zgodnie z którą sekretarz stanu wypłaci uzgodnione odszkodowanie, gdyby Low Carbon Contracts Company Ltd nie była w stanie tego uczynić (zwana dalej „umową z sekretarzem stanu”).
- Zjednoczone Królestwo udzieli gwarancji dla obligacji emitowanych przez spółkę NNBG w celu sfinansowania inwestycji. Gwarancja obejmuje terminowe spłacanie kwoty głównej i odsetek kwalifikowalnego długu, nawet do wysokości 17 mld GBP (funtów szterlingów) (zwanej dalej „gwarancją kredytową”).

12. Decyzją z dnia 18 grudnia 2013 r.¹¹ Komisja postanowiła wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające w odniesieniu do zgłoszonych środków.

8 Będzie on indeksowany według indeksu cen konsumpcyjnych i będzie podlegać korekcie 15 lat po uruchomieniu pierwszego reaktora i 25 lat po uruchomieniu pierwszego reaktora na podstawie znanych kosztów rzeczywistych oraz skorygowanych prognoz dotyczących przyszłych kosztów.

9 W tym przypadku: segmencie energii elektrycznej na potrzeby obciążenia podstawowego.

10 To jest z przyczyn, które nie są związane z ochroną zdrowia, bezpieczeństwem jądrowym, ogólnym bezpieczeństwem, ochroną środowiska, transportem materiałów jądrowych lub zabezpieczeniami jądrowymi.

11 Pomoc państwa SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N) – Umowa inwestycyjna (poprzedzająca kontrakt na transakcje różnicowe) dla nowej elektrowni jądrowej Hinkley Point C, Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2014, C 69, s. 60) (zwana dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”).

13. Postępowanie to doprowadziło do wydania przez Komisję spornej decyzji w dniu 8 października 2014 r. W decyzji tej Komisja stwierdziła, że zgłoszone środki stanowią pomoc państwa, ale są też zgodne z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

14. Sentencja spornej decyzji ma następujące brzmienie:

„Artykuł 1

Pomoc dla [Hinkley Point C] w formie kontraktu na transakcje różnicowe, umowy z sekretarzem stanu oraz gwarancji kredytowej, jak również wszystkich powiązanych elementów, które Zjednoczone Królestwo ma zamiar wdrożyć, jest zgodna z regułami rynku wewnętrznego w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) [TFUE].

W związku z tym zezwala się na wdrożenie powyższej pomocy.

[...]”.

IV. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

15. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 lipca 2015 r. Republika Austrii wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji. Postanowieniem prezesa izby z dnia 18 grudnia 2015 r. Wielkie Księstwo Luksemburga zostało dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Austrii. Postanowieniami prezesa izby z dnia 9 grudnia 2015 r., 6 stycznia 2016 r. i 11 stycznia 2016 r. Republika Czeska, Republika Francuska, Węgry, Rzeczpospolita Polska, Rumunia, Republika Słowacka oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

16. Na poparcie skargi wniesionej do Sądu Republika Austrii podniosła dziesięć zarzutów.

17. Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił skargę w całości. Orzekł, że Republika Austrii pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską. Interwenienci zostali obciążeni własnymi kosztami.

V. Odwołanie

A. Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

18. Republika Austrii wnosi do Trybunału o:

- uchylenie w całości zaskarżonego wyroku;
- uwzględnienie w całości wniesionej w pierwszej instancji skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji;
- obciążenie Komisji Europejskiej kosztami postępowania.

19. Wielkie Księstwo Luksemburga popiera żądania Republiki Austrii.

20. Komisja wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania;

– obciążenie Republiki Austrii kosztami postępowania.

21. Republika Czeska i Republika Słowacka popierają żądania Komisji w całości. Republika Francuska, Węgry, Rzeczpospolita Polska i Zjednoczone Królestwo popierają żądanie Komisji dotyczące oddalenia odwołania.

22. Wszystkie strony uczestniczące w postępowaniu w pierwszej instancji w charakterze interwenienta, z wyjątkiem rządu rumuńskiego, przedstawiły uwagi na piśmie w przedmiocie odwołania. Rządy czeski, francuski, węgierski, austriacki i Zjednoczone Królestwo oraz Komisja przedstawiły Trybunałowi uwagi ustne na rozprawie w dniu 28 stycznia 2020 r.

B. Skutki wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej

23. Zjednoczone Królestwo opuściło Unię Europejską w dniu 31 stycznia 2020 r. o północy (CET). Biorąc pod uwagę, że postępowanie w niniejszej sprawie nie zostało wszczęte przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nie ma to samo w sobie żadnego bezpośredniego wpływu na owo postępowanie. Można jednak zauważyć, że zgodnie z art. 89 Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej¹² wyrok Trybunału nadal będzie miał w całości moc wiążącą w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i w Zjednoczonym Królestwie, jeżeli zostanie wydany przed zakończeniem okresu przejściowego.

24. W każdym razie Republika Austrii ma wyraźne prawo dochodzić uchylenia zaskarżonego wyroku.

C. Analiza odwołania

25. Niniejsze odwołanie do Trybunału ograniczono do pięciu odrębnych zarzutów, chociaż w dużej mierze powtarzają one różne zarzuty podniesione przed Sądem. Można natomiast stwierdzić, że Republika Austrii zrezygnowała z niektórych zarzutów wobec spornej decyzji, które podnosiła przed Sądem.

26. W ramach zarzutu pierwszego Republika Austrii podnosi, że budowa nowej elektrowni jądrowej nie jest uzasadnionym celem leżącym w interesie Unii, który można realizować poprzez pomoc państwa. W tym celu kwestionuje ona pkt 79 i nast., 97 i 517 zaskarżonego wyroku. W ramach zarzutu drugiego Republika Austrii twierdzi, że Sąd naruszył prawo, gdy uznał w pkt 105, 139, 140, 144, 151 i 240 zaskarżonego wyroku, że rozpatrywane środki są zgodne z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, ponieważ rozpatrywane działanie gospodarcze nie zostało prawidłowo określone, i gdy nie uznał, iż niewydolność rynku jest warunkiem zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym. W ramach zarzutu trzeciego Republika Austrii kwestionuje ocenę dokonaną przez Sąd w pkt 405, 413, 470, 499, 506, 507, 515 i nast. zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd uznał środki pomocy za proporcjonalne. W ramach zarzutu czwartego Republika Austrii podnosi, że przyznana pomoc stanowi pomoc operacyjną sprzeczną z przepisami Unii w dziedzinie pomocy państwa, kwestionując tym samym pkt 612 i 613 zaskarżonego wyroku. W ramach zarzutu piątego Republika Austrii twierdzi z jednej strony, że w spornej decyzji nie określono w wystarczający sposób elementów pomocy, aby móc zbadać jej proporcjonalność, a z drugiej strony, iż sporna decyzja narusza komunikat w sprawie

¹² Decyzja Rady (UE) 2019/274 z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2019, L1 47, s. 1) oraz decyzja Rady (UE) 2020/48 z dnia 21 stycznia 2020 r. zmieniająca decyzję (UE) 2019/274 w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L1 16, s. 1).

gwarancji. W tym względzie kwestionuje ona pkt 251 i nast., 279 i 361 zaskarżonego wyroku, gdzie Sąd odmówił zastosowania wytycznych i rozporządzeń nieznajdujących bezpośredniego zastosowania w ramach stosowania zasad równego traktowania i niedyskryminacji, a także pkt 309 i 338 zaskarżonego wyroku w odniesieniu do zastosowania komunikatu w sprawie gwarancji.

27. Proponuję rozpatrzyć kolejno poszczególne zarzuty.

1. Zarzut pierwszy – budowa elektrowni jądrowej nie jest uzasadnionym celem leżącym w interesie Unii

a) Streszczenie argumentacji Republiki Austrii

28. Zarzut pierwszy dzieli się na trzy części. W ramach części pierwszej Republika Austrii podnosi, że w pkt 79 i nast. zaskarżonego wyroku Sąd błędnie założył, iż w kwestii, czy pomoc promująca energię jądrową stanowi interes, który można realizować poprzez pomoc państwa, istotnym kryterium jest to, czy realizowany interes stanowi „interes publiczny”, a nie „wspólny interes”. Na podstawie tej oceny Sąd naruszył prawo, uznając, że pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym tylko dlatego, że służy interesowi publicznemu.

29. Republika Austrii podnosi, że w ramach tej oceny Sąd odstąpił od praktyki Komisji oraz utrwalonego orzecznictwa, zgodnie z którymi wszelka pomoc państwa musi realizować „wspólny interes” Unii. Republika Austrii twierdzi ponadto, że wspólny interes Unii to interes, który jest wspólny dla wszystkich państw członkowskich.

30. W ramach drugiej części zarzutu pierwszego Republika Austrii podnosi, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 97 zaskarżonego wyroku, iż w celu uzasadnienia pomocy państwa dla inwestycji w dziedzinie energetyki jądrowej można powołać się na art. 2 lit. c) traktatu EWEA. Brzmienie tego przepisu nie obejmuje tworzenia nowych zdolności produkcji energii jądrowej, lecz zmierza jedynie do „ułatwienia inwestycji i zapewnienia [...] tworzenia podstawowych instalacji niezbędnych do rozwoju energetyki jądrowej we Wspólnocie”. W rozdziale IV traktatu EWEA („Inwestycje”) nie wymieniono ponadto pomocy państwa jako środka przewidzianego dla osiągnięcia tego celu.

31. W ramach trzeciej części zarzutu pierwszego Republika Austrii krytykuje powołanie się przez Sąd na art. 106a traktatu EWEA przy zastosowaniu art. 107 TFUE na podstawie tego, iż traktat EWEA nie zawiera żadnych postanowień dotyczących pomocy państwa. Ponieważ Sąd zastosował art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE do sytuacji regulowanej traktatem EWEA, powinien był również wziąć pod uwagę inne przepisy prawa Unii spoza traktatu EWEA. Chodzi o przepisy dotyczące ochrony środowiska, która obejmuje ochronę zdrowia, a mianowicie art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) i art. 11 TFUE, a konkretniej: „[w] ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska [...] wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii”, jak konkretnie wyszczególniono to wśród celów polityki Unii w dziedzinie energetyki w art. 194 ust. 1 lit. c) TFUE. Ponadto Republika Austrii wskazuje, że Sąd nie uwzględnił tych celów, co narusza jej zdaniem zasadę ostrożności, zasadę „zanieczyszczający płaci” i zasadę zrównoważonego rozwoju. W tym względzie Republika Austrii kwestionuje pkt 516 zaskarżonego wyroku.

b) Ocena

32. Warto zająć się najpierw wstępnym zagadnieniem dotyczącym ogólnej relacji między traktatem EWEA a traktatem FUE, który zawiera przepisy dotyczące pomocy państwa rozpatrywane w niniejszej sprawie, ponieważ owo zagadnienie jest istotne dla szeregu argumentów podniesionych przez Republikę Austrii. Czyniąc to, poruszę także trzecią część zarzutu pierwszego.

1) W przedmiocie relacji między traktatem EWEA a przepisami TUE i TFUE

33. O ile Republika Austrii utrzymuje, że instalacja nowych elektrowni jądrowych nie jest objęta art. 2 lit. c) traktatu EWEA, o tyle nie wydaje się ona sugerować, że traktat EWEA jako taki nie odgrywa żadnej roli w niniejszej sprawie. Utrzymuje raczej, że skoro traktat EWEA nie odnosi się do pomocy państwa dla sektora energetyki jądrowej, sektor ten nie powinien – a może nawet prawdziwsze byłoby stwierdzenie, że nie może – być wspierany przy wykorzystaniu pomocy państwa. Powyższe skłania do bliższego przyjrzenia się relacji między traktatem EWEA a traktatami UE oraz FUE, a w szczególności zakresowi i znaczeniu art. 106a ust. 3 traktatu EWEA oraz art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE.

34. Z brzmienia art. 106a ust. 3 traktatu EWEA jasno wynika, że traktat EWEA jako prawo pierwotne ma moc równą traktatowi UE i traktatowi FUE¹³. Stanowi, że postanowienia traktatu UE i traktatu FUE nie mogą być stosowane w obszarze objętym traktatem EWEA w zakresie, w jakim przepisy te wprowadzają odstępstwa od jego postanowień¹⁴. Jak stwierdził Sąd: „co za tym idzie, postanowienia traktatu EWEA stanowią przepisy szczególne w stosunku do postanowień traktatu FUE, a zatem stanowią od nich odstępstwo w przypadku konfliktu”¹⁵.

35. Oznacza to, że jeżeli określona kwestia została konkretnie uregulowana w postanowieniu traktatu EWEA, nie ma wówczas miejsca na zastosowanie traktatu UE lub traktatu FUE w zakresie, w jakim przewidują one odmienne uregulowanie.

36. Kwestia tego, co się dzieje, jeżeli dane zagadnienie nie jest uregulowane w traktacie EWEA, nie jest być może aż tak oczywista. Jak zauważył rzecznik generalny M. Szpunar w opinii w sprawie Kernkraftwerke Lippe-Ems¹⁶, istnieją dwa sposoby podejścia do relacji między tymi traktatami. Można uznać, że traktat EWEA reguluje w sposób wyczerpujący wszelkie kwestie dotyczące dziedziny energetyki jądrowej, nie pozostawiając żadnego miejsca na stosowanie traktatu UE ani traktatu FUE. Drugie podejście zakłada natomiast, że traktaty UE i FUE znajdują zastosowanie we wszystkich dziedzinach objętych prawem Unii, które nie są przedmiotem traktatu EWEA.

37. Zważywszy, że traktat EWEA jest jedynie traktatem sektorowym mającym na celu wspieranie badań naukowych, rozwoju i inwestycji w przemyśle jądrowym¹⁷, podczas gdy traktaty UE i FUE mają znacznie szersze cele, i biorąc pod uwagę rozległe kompetencje Unii w szerokim zakresie dziedzin i sektorów, stosowanie postanowień traktatu FUE w każdej sytuacji, w której traktat EWEA nie zawiera bardziej szczegółowych postanowień, wydaje się właściwe. Byłoby dziwne, gdyby na przykład postanowienia art. 157 ust. 1 TFUE dotyczące równości wynagrodzeń miały nie mieć zastosowania do osób zatrudnionych w sektorze energetyki jądrowej. Takie podejście znajduje w każdym razie odzwierciedlenie również w orzecznictwie Trybunału¹⁸.

13 Zostało to potwierdzone traktatem z Lizbony, który praktycznie nie zmienił traktatu EWEA: zob. motywy Protokołu nr 2 zmieniającego Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej do traktatu z Lizbony (Dz.U. 2007, C 306, s. 199). Znajduje to potwierdzenie w deklaracji nr 54 szeregu państw członkowskich dołączonej do aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony (Dz.U. 2010, C 83, s. 356).

14 Artykuł 106a ust. 1 traktatu EWEA stanowi, że niektóre postanowienia instytucjonalne traktatu FUE mają bezpośrednie zastosowanie do traktatu EWEA, podczas gdy art. 106a ust. 3 traktatu EWEA wyjaśnia, iż postanowienia traktatu UE i traktatu FUE nie wprowadzają odstępstw od postanowień traktatu EWEA. Podobne postanowienia obowiązywały przed traktatem z Lizbony. Odpowiednik art. 106a ust. 3 traktatu EWEA zawarty był w traktacie WE, a mianowicie w jego art. 305 ust. 2.

15 Punkt 72 zaskarżonego wyroku.

16 C-5/14, EU:C:2015:51, pkt 31–34.

17 Zobacz preambuła i art. 2 traktatu EWEA.

18 Zobacz wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622). Zobacz również opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, pkt 42), a także wyroki, na które powołuje się Sąd w pkt 73 zaskarżonego wyroku, a mianowicie wyroki: z dnia 29 marca 1990 r., Grecja/Rada (C-62/88, EU:C:1990:153, pkt 17); z dnia 12 kwietnia 2005 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-61/03, EU:C:2005:210, pkt 44), a ponadto opinia 1/94 (porozumienia załączone do porozumienia WTO) z dnia 15 listopada 1994 r. (EU:C:1994:384, pkt 24).

38. Z powyższego wynika moim zdaniem, że postanowienia traktatu EWEA muszą być traktowane jako *leges speciales* w stosunku do postanowień traktatu FUE, które nie stoją na przeszkodzie stosowaniu postanowień traktatu FUE, jeżeli w danej dziedzinie traktat EWEA nie zawiera przepisów szczególnych. Każdy inny wniosek sprowadzałby się do uznania, że wytwarzanie energii jądrowej nie podlega żadnym przepisom ogólnym regulującym rynek wewnętrzny. W niniejszej sprawie jest jasne, że traktat EWEA nie zawiera przepisów szczególnych dotyczących pomocy państwa. Wynika stąd zatem, że postanowienia art. 107, 108 i 109 TFUE mają zastosowanie do pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie w dziedzinie energii jądrowej.

39. Republika Austrii wydaje się z tym zgadzać. Utrzymuje jednak, że jeśli przyjąć, iż przepisy dotyczące pomocy państwa – służące celowi traktatu FUE polegającemu na osiągnięciu/utrzymaniu niezakłóconej konkurencji – mogą mieć zastosowanie w dziedzinie energetyki jądrowej, to należy brać pod uwagę również inne cele traktatu, takie jak ochrona środowiska, zasada „zanieczyszczający płaci” oraz art. 37 karty (dotyczący ochrony środowiska).

40. Ze swej strony nie mogę jednak zgodzić się z tym argumentem. W zasadzie sprowadza się on do twierdzenia, że energia jądrowa jest *per se* niezgodna z celami środowiskowymi traktatu FUE oraz że, co za tym idzie, pomoc państwa w dowolnej formie przeznaczona na wspieranie budowy lub eksploatacji takich elektrowni nie powinna być zatwierdzana.

41. To oczywiście prawda, że na szczeblu politycznym zalety (lub ewentualnie wady) energii jądrowej są przedmiotem burzliwych debat w wielu państwach członkowskich oraz że stanowi ona zagadnienie, w sprawie którego nie istnieje obecnie żaden prawdziwy konsensus. Niektórzy mogą sądzić, że cień Three Mile Island, Fukushima, a przede wszystkim Czarnobylą unosi się nad budową i rozwojem każdej elektrowni jądrowej oraz że doświadczenie to jest wystarczające, aby wskazać istnienie poważnego ryzyka dla środowiska, którego wyeliminowanie jest po prostu niemożliwe. Inni mogą natomiast uważać, że ponieważ energia jądrowa stanowi zrównoważone i niskoemisyjne źródło energii, musi być ona w związku z tym częścią koszyka energetycznego, jeżeli mamy przestać polegać na paliwach kopalnych, a cele klimatyczne mają zostać osiągnięte.

42. Trybunał nie ma oczywiście ani kompetencji, ani – co równie istotne – legitymizacji demokratycznej, aby rozstrzygać takie kwestie. Wystarczy raczej moim zdaniem stwierdzić, że jeżeli rozwój energetyki jądrowej, jak odzwierciedla to traktat EWEA, stanowi wyraźnie zdefiniowany cel prawa pierwotnego Unii, cel ten nie może być pod względem prawnym podporządkowany w tym aspekcie innym – w czyjejś opinii potencjalnie sprzecznym ze sobą – celom traktatu FUE. Ponadto wyrażne brzmienie art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE jasno uznaje prawo każdego państwa członkowskiego do wyboru „między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię”, a prawo to musi obejmować – w przypadku przychylności danego państwa członkowskiego – prawo do rozwoju energetyki jądrowej i elektrowni jądrowych jako części koszyka energetycznego.

43. Każdy inny wniosek skutkowałby w efekcie tym, że art. 106a ust. 3 traktatu EWEA i art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE byłyby pozbawione skuteczności (*effet utile*).

2) W kwestii, czy zarzut pierwszy został prawidłowo podniesiony przed Trybunałem

44. Następnie należy zbadać argument Komisji, zgodnie z którym zarzut pierwszy jest bezskuteczny. Na poparcie tego argumentu opiera się ona na pkt 85 zaskarżonego wyroku oraz na tym, że Republika Austrii nie zakwestionowała tej części wyroku¹⁹. Komisja twierdzi, że kwestia, czy środek pomocy musi służyć „wspólnemu interesowi”, czy też „interesowi publicznemu”, jest nieistotna, ponieważ Sąd

¹⁹ Biorąc pod uwagę, że Republika Austrii odwołała się do pkt 79 i nast. jako punktów w uzasadnieniu wyroku Sądu, które kwestionuje, to, czy ta część wyroku została zakwestionowana, czy też nie, pozostaje nieco niejasne.

stwierdził w tym punkcie, że w ramach stosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE należy dokonać rozróżnienia pomiędzy celem realizowanym przez dane państwo członkowskie a przesłanką, zgodnie z którą pomoc państwa nie może zmieniać warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Opierając się na tym punkcie, Komisja utrzymuje, że Sąd nie uznał, iż pomoc musi służyć interesowi publicznemu, aby była dopuszczalna w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. W związku z tym, jeżeli Republika Austrii podnosi, że prawidłowym kryterium powinno być kryterium „wspólnego interesu”, a nie „interesu publicznego”, Komisja twierdzi, że Sąd nie zastosował w swoim wyroku żadnego z nich.

45. Ze swojej strony nie zgadzam się z tą oceną. W pkt 87 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdza, iż „[...] nie można z niego wyprowadzić wniosku, że *cele leżące w interesie publicznym, które państwa członkowskie mogą realizować*, ograniczają się do celów wspólnych wszystkim lub większości państw członkowskich”²⁰. Oznacza to zatem, że Sąd bierze pod uwagę cel danego środka pomocy, którym musi być jego zdaniem realizacja interesu publicznego. Sąd nie musiałby też „zmieniać znaczenia” określenia „wspólny interes” użytego w jego wyroku Mediaset/Komisja²¹, uznając, że oznacza ono „interes publiczny” w przeciwieństwie do „interesu prywatnego”²², gdyby nie uważał tego kryterium za istotne²³.

46. Nie mogę też zgodzić się ani z twierdzeniem Komisji, że Sąd nie opierał się na odrębnym kryterium, zgodnie z którym rozpatrywana pomoc musi leżeć w „interesie publicznym”, ponieważ ułatwianie rozwoju „niektórych działań gospodarczych” – wymóg określony bezpośrednio w treści art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – per se stanowi ów „interes publiczny”, ani z tym, że określenia „wspólny interes” i „interes publiczny” są synonimami. Podam tylko trzy przykłady: Po pierwsze, w pkt 48 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdza: „aby pomoc mogła zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, musi ona dotyczyć rozwoju działań, *które stanowią cel uzasadniony interesem publicznym*”²⁴. Po drugie, w następnym punkcie Sąd zauważa, że w pierwszej kolejności należy zbadać *cel uzasadniony interesem publicznym*, na który powołuje się Zjednoczone Królestwo.

47. Po trzecie, odwołując się do swojego wyroku Mediaset/Komisja²⁵, Sąd wyjaśnia, że jak najbardziej opiera się na tym wymogu, choćby tylko po to, by wykluczyć „interesy prywatne”²⁶. W samych tylko pkt 79–128 zaskarżonego wyroku, zatytułowanych „W przedmiocie argumentów mających na celu podważenie wniosku Komisji, zgodnie z którym promowanie energii jądrowej stanowi cel leżący we »wspólnym« interesie” pojęcie „celu uzasadnionego interesem publicznym/związanego z interesem publicznym/leżącego w interesie publicznym” zostało użyte szesnaście razy – co ciekawe, również w odniesieniu do spornej decyzji, w której Komisja odwołuje się do „celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania”²⁷. W przypadku tych odniesień Sąd bada kwestię, czy promowanie energii jądrowej realizuje cel uzasadniony interesem publicznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, a nie, czy może to być interes prywatny, a nie publiczny. Chociaż Komisja może mieć rację, twierdząc, że art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE nie przewiduje, iż pomoc musi służyć interesowi publicznemu, aby była zgodna z rynkiem wewnętrznym, Sąd nie potwierdził wyraźnie tego twierdzenia w zaskarżonym wyroku.

20 Wyróżnienie własne.

21 Wyrok z dnia 15 czerwca 2010 r. (T-177/07, EU:T:2010:233, pkt 125).

22 Punkt 86 zaskarżonego wyroku.

23 W postępowaniu przed Sądem Republika Austrii powołała się na ten wyrok na poparcie twierdzenia, że środek pomocy musi realizować jasno określony cel leżący we wspólnym interesie.

24 Wyróżnienie własne.

25 Wyrok z dnia 15 czerwca 2010 r. (T-177/07, EU:T:2010:233, pkt 125).

26 Punkt 86 zaskarżonego wyroku.

27 Punkt 108 zaskarżonego wyroku, zawierający odesłanie do motywu 374 spornej decyzji.

48. Z powyższego wynika, że nie uważam, aby zarzut pierwszy był z tego względu bezskuteczny. Jest to raczej zarzut, który Trybunał musi odpowiednio rozpatrzyć.

3) W przedmiocie „interesu publicznego” lub „wspólnego interesu” jako wymogów ustanowionych w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE

49. Republika Austrii podnosi zasadniczo, że aby art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE miał zastosowanie, środek pomocy musi realizować „wspólny interes” oraz że można uznać ten warunek za spełniony wyłącznie wtedy, kiedy *wszystkie* państwa członkowskie ten interes popierają. Sąd przyjął stanowisko przeciwne w pkt 79 i nast. zaskarżonego wyroku. Zagadnienie to obejmuje dwa aspekty – po pierwsze kwestię, czy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE przewiduje dodatkowy wymóg, który nie jest zawarty w jego brzmieniu, a mianowicie wymóg, zgodnie z którym pomoc musi realizować „wspólny interes”, a jeśli tak, to co stanowi taki „wspólny interes”. Po drugie, jeżeli można stwierdzić istnienie takiego dodatkowego wymogu, pojawia się kwestia, czy ten „wspólny interes” należy rozważyć z punktu widzenia wszystkich państw członkowskich.

50. Rozpatrując te kwestie, należy pamiętać, że Trybunał konsekwentnie orzekał, iż Komisji przysługuje szeroki zakres uznania w odniesieniu do wszelkich ocen dotyczących tego, czy dana pomoc państwa jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Z każdym skorzystaniem z tego uznania wiąże się dokonywanie ocen ekonomicznych i społecznych, które należy przeprowadzać w świetle uwarunkowań wspólnotowych²⁸. W konsekwencji sprawowana przez sąd kontrola wykorzystania tego zakresu uznania ogranicza się do zweryfikowania, czy były przestrzegane przepisy proceduralne oraz przepisy dotyczące uzasadnienia, a także do sprawdzenia prawidłowości dokonanych ustaleń faktycznych oraz tego, czy nie naruszono prawa, czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie okoliczności faktycznych lub czy nie doszło do nadużycia władzy²⁹.

51. Jeśli chodzi o ten szeroki zakres uznania, chciałbym najpierw zająć się argumentem Republiki Austrii, zgodnie z którym Sąd odstąpił od praktyki Komisji oraz większości orzecznictwa, wymagając jedynie, aby środek wspierany w ramach pomocy państwa realizował „interes publiczny”, a nie „wspólny interes”. Na poparcie pierwszego argumentu Republika Austrii przywołuje szereg instrumentów *soft law*, z których żaden nie ma jednak zastosowania w niniejszej sprawie³⁰. Odwołuje się ponadto do spornej decyzji, w której rzeczywiście w sekcji 9.2 rozpatrzono kwestię, czy pomoc realizuje cele stanowiące przedmiot „wspólnego zainteresowania”³¹. Na poparcie drugiego argumentu przytacza wyroki Trybunału: Philip Morris Holland/Komisja³², Deufil/Komisja³³ i Hiszpania/Komisja³⁴.

28 Wyroki: z dnia 17 września 1980 r., Philip Morris Holland/Komisja (730/79, EU:C:1980:209, pkt 24); z dnia 24 lutego 1987 r., Deufil/Komisja (310/85, EU:C:1987:96, pkt 18).

29 Wyroki: z dnia 26 września 2002 r., Hiszpania/Komisja (C-351/98, EU:C:2002:530, pkt 74); z dnia 11 września 2008 r., Niemcy i in./Kronofrance (C-75/05 P i C-80/05 P, EU:C:2008:482, pkt 59).

30 Republika Austrii odnosi się do zasad przywoływanych przy ocenie pomocy państwa, o których mowa w rozdziale 3 komunikatu Komisji – zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (Dz.U. 2014, C 198, s. 1, pkt 35); w rozdziale 3.1 komunikatu Komisji – wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz.U. 2014, C 200, s. 1, pkt 26 i nast.); w pkt 33 komunikatu Komisji – wytyczne UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych (Dz.U. 2013, C 25, s. 1), a także w pkt 26 wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020 (Dz.U. 2013, C 209, s. 1), spośród których wszystkie wymieniają jako kryterium oceny przyczynienie się do osiągnięcia „celu leżącego we wspólnym interesie”.

31 Motywy 366–374 spornej decyzji. Decyzja o wszczęciu postępowania (Dz.U. 2014, C 69, s. 60, pkt 237–267) była jeszcze bardziej szczegółowa w tej kwestii.

32 Wyrok z dnia 17 września 1980 r. (730/79, EU:C:1980:209, pkt 26).

33 Wyrok z dnia 24 lutego 1987 r. (310/85, EU:C:1987:96, pkt 18).

34 Wyrok z dnia 19 września 2002 r. (C-113/00, EU:C:2002:507, pkt 67).

52. Ponieważ Komisja nie ma kompetencji do stanowienia prawa w dziedzinie pomocy państwa, wynika z tego w sposób oczywisty, że ewentualne komunikaty, wytyczne i zasady ramowe nie mogą być same w sobie wiążące. Jeżeli komunikaty i wytyczne, do których odwołuje się Republika Austrii, miałyby zastosowanie do okoliczności niniejszej sprawy, rzeczywiście mogłyby wyznaczać granice uznania Komisji³⁵. Jednak nawet wtedy Komisja jest związana tylko o tyle, o ile teksty te nie odchodzą od właściwego stosowania norm traktatu FUE, ponieważ wytyczne i komunikaty pochodzące od Komisji w oczywisty sposób nie mogą stanowić odstępstw od tych postanowień traktatowych³⁶.

53. Wszystko to oznacza, że nawet spójne stanowisko Komisji w kwestii, co stanowi cel leżący we „wspólnym interesie”, nie mogłoby stać na przeszkodzie temu, by Sąd (lub ewentualnie Trybunał) uznał, że nie jest to konieczny warunek zastosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Jeśli chodzi o orzecznictwo przytoczone przez Republikę Austrii, proponuję zbadać, czy jakiegokolwiek wymóg, zgodnie z którym pomoc musi służyć celowi leżącemu we „wspólnym interesie”, stanowi odstępstwo od wcześniejszego orzecznictwa oraz czy wszystkie państwa członkowskie muszą zgodzić się w określonym czasie, że dany interes stanowi „wspólny interes”³⁷.

54. W odniesieniu do właściwego stosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE: przepis ten stanowi, że pomoc państwa *może* zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli (i) ułatwia niektóre działania gospodarcze oraz (ii) pomoc taka nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Brzmienie samego art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE nie daje żadnej wskazówki co do dodatkowych wymogów, które musiałyby spełniać te „działania gospodarcze”. Przepis ten różni się w oczywisty sposób od art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, który wyraźnie wskazuje, że pomoc ma być przeznaczona na „wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot *wspólnego europejskiego zainteresowania*”³⁸.

55. Sąd mimo to orzekł w różnych sprawach, na które powołuje się Republika Austrii, że „aby pomoc państwa mogła zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem w rozumieniu [art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE], *musi ona służyć realizacji celu leżącego w interesie ogólnym*, a także być niezbędna i proporcjonalna do jego realizacji”³⁹. Jeśli chodzi o Komisję, w swojej decyzji o wszczęciu postępowania poświęciła ona trzydzieści jeden punktów analizie kwestii, czy pomoc służy wspólnemu celowi, a w sekcji 9.2 spornej decyzji zbadała to zagadnienie, dochodząc do wniosku, że „środki pomocy skierowane na promowanie energii jądrowej dążą do celu stanowiącego przedmiot *wspólnego zainteresowania*”⁴⁰.

56. Artykuł 107 ust. 3 lit. c) TFUE znajduje się w rozdziale 1 tytułu VII tego traktatu zatytułowanym „Reguły konkurencji”. Będąc częścią rozdziału poświęconego konkurencji, przepis ten zmierza do przeciwdziałania zakłóceniom konkurencji i negatywnym skutkom dla handlu. Jego umiejscowienie w traktacie nie wskazuje na cel, który polegałby na nadaniu Komisji dodatkowych kompetencji, na przykład poprzez uprawnienia w zakresie quasi-kontroli, aby zapewnić, że państwa członkowskie będą wydawać środki publiczne w skuteczny i oszczędny sposób.

35 Wyrok z dnia 11 września 2008 r., Niemcy i in./Kronofrance (C-75/05 P i C-80/05 P, EU:C:2008:482, pkt 60) i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Freistaat Sachsen i in./Komisja (C-57/00 P i C-61/00 P, EU:C:2003:510, pkt 53) oraz z dnia 21 lipca 2011 r., Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisja (C-459/10 P, niepublikowany, EU:C:2011:515, pkt 38).

36 Wyroki: z dnia 11 września 2008 r., Niemcy i in./Kronofrance (C-75/05 P i C-80/05 P, EU:C:2008:482, pkt 65); z dnia 21 lipca 2011 r. (Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisja, C-459/10 P, niepublikowany, EU:C:2011:515, pkt 38), w których Trybunał wyraźnie stwierdza, że ważność zaskarżonej decyzji należy badać jedynie w kontekście wyjątku przewidzianego w traktacie [w tym przypadku art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE], nie odwołując się do domniemanej wcześniejszej praktyki.

37 Punkt 65 i nast. niniejszej opinii.

38 Wyróżnienie własne.

39 Wyrok z dnia 15 czerwca 2010 r., Mediaset/Komisja (T-177/07, EU:T:2010:233, pkt 125), wyróżnienie własne. W wyrokach z dnia 14 stycznia 2009 r., Kronoply/Komisja (T-162/06, EU:T:2009:2, pkt 74) i z dnia 11 grudnia 2014 r., Austria/Komisja (T-251/11, EU:T:2014:1060, pkt 208), na które powołuje się Republika Austrii, Sąd utrzymał w mocy decyzje Komisji, w których dokonano oceny tego, czy pomoc zmierzała do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie lub przyczyniła się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie, bez potrzeby odnoszenia się do kwestii tego, czy pomoc w konkretnej sprawie służyła wspólnemu interesowi jako takiemu.

40 Motywy 237–267.

57. Z powyższego wynika zatem, że nie istnieje wymóg, zgodnie z którym pomoc musi realizować jakiegokolwiek cele inne niż te określone konkretnie w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Zgodnie z brzmieniem i umiejscowieniem tego przepisu w traktacie FUE pomoc tego rodzaju, aby była zgodna z traktatem, nie musi realizować ani „celu leżącego we wspólnym interesie”, ani „celu leżącego w interesie publicznym”. Musi być jedynie przeznaczona na „ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych” i nie może zmieniać „warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”. Argument Republiki Austrii, zgodnie z którym Sąd naruszył prawo, uznając, że pomoc musi służyć jedynie „publicznemu”, a nie „wspólnemu” interesowi, nie może jako taki zostać uwzględniony, ponieważ – w mojej ocenie i wbrew stanowisku Sądu wyrażonemu w zaskarżonym wyroku – żadne z tych dwóch kryteriów nie musi być spełnione.

58. W tym miejscu należy być może jedynie dodać, że stwierdzenia Sądu zawarte w linii orzeczniczej zapoczątkowanej sprawami takimi jak Mediaset/Komisja⁴¹, zgodnie z którymi wszelka pomoc zatwierdzona na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE musi służyć celowi leżącemu we „wspólnym interesie”, nie są, z całym szacunkiem, prawidłowe pod względem prawnym. Jak właśnie wskazałem, samo brzmienie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE nie zawiera takiego wymogu, mimo że zawiera go art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE („pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania [...]”).

59. Artykuł 107 ust. 3 lit. c) TFUE wymaga natomiast jedynie, aby pomoc była przeznaczona na „ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych”. To prawda, że art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE zawiera określenie „wspólny interes”. Przepis ten zawiera też przesłankę negatywną, mianowicie że dana pomoc nie może zmieniać „warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”. Termin „wspólny interes” jest tam użyty w zupełnie innym kontekście. Owa negatywna przesłanka służy przeniesieniu do systemu zatwierdzania pomocy wymogów takich jak proporcjonalność i konieczność – z brzmienia i struktury całego ustępu jasno wynika, że *nie* oznacza to, iż w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE cel *samej* pomocy musi leżeć we wspólnym interesie. Gdyby taka była intencja, autorzy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE mogliby to z łatwością wyrazić, jak uczynili to w przypadku art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

60. Na wypadek gdyby Trybunał nie zgodził się z wnioskiem, że art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE nie zawiera takiego dodatkowego wymogu, uważam, że w każdym razie jest jasne, iż ewentualny warunek, zgodnie z którym pomoc dla projektu Hinkley Point C musi rzeczywiście służyć celowi leżącemu we „wspólnym interesie”, jest faktycznie spełniony. Jest tak niezależnie od tego, czy kryterium to interpretuje się jako oznaczające, że musi to być cel realizowany przez wszystkie państwa członkowskie, czy też nie.

61. Należy tutaj przede wszystkim przypomnieć, że wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej przyjęły również postanowienia traktatu EWEA i są nimi związane. Nawet jeśli państwa członkowskie mogą obecnie nie zgadzać się w kwestii energii jądrowej i właśnie z tego powodu włączenie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej w struktury Unii Europejskiej mogło okazać się niemożliwe⁴², faktem pozostaje, że traktat EWEA od chwili wejścia w życie pozostaje niemal niezmienny, podczas gdy traktaty regulujące Wspólnotę Europejską i Unię Europejską przechodziły oczywiście zasadnicze zmiany.

41 Wyrok z dnia 15 czerwca 2010 r. (T-177/07, EU:T:2010:233).

42 Zobacz W. Kahl, Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon, *Europarecht*, Nr 5, 2009, s. 601–621, gdzie autor wskazał, że już na posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken w 2001 r. opowiedziano się przeciwko włączeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej w struktury Unii Europejskiej ze względu na różnice polityczne, których należało się spodziewać. Doprowadziło to do włączenia tylko jednego ustępu w sekcji „Postanowienia różne”, w którym wspomniano o znaczeniu bezpieczeństwa w sektorze jądrowym, w ramach konkluzji prezydencji ze szczytu Rady Europejskiej w Laeken w dniach 14–15 grudnia 2001 r., CONV 621/03, s. 1. Zobacz również pkt 11 w sekcji III konkluzji prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 8–9 marca 2007 r., 7224/1/07 REV 1, który potwierdza istnienie sprzecznych poglądów.

62. Jak wskazałem w innej części niniejszej opinii⁴³, rozwój elektrowni jądrowych – zarówno teraz, jak i w czasie, kiedy ogłoszono traktat EWEA – istotnie stanowi zasadniczy cel traktatu EWEA, który pozostaje oczywiście częścią prawa pierwotnego Unii. Wynika z tego, że wyraźnie stwierdzony cel traktatu – niezależnie od tego, o który traktat założycielski chodzi – musi niemal z definicji móc stanowić cel leżący we wspólnym interesie w rozumieniu reguł pomocy państwa.

63. Nie pomijam przy tym twierdzenia Republiki Austrii, zgodnie z którym nigdy nie zawarłaby ona traktatu EWEA, gdyby zrozumiała, że współczesny rozwój elektrowni jądrowych mógłby być wspierany w ramach pomocy państwa. Twierdzenie to jest jednak – z całym szacunkiem – dość nierealistyczne, ponieważ w każdym razie trudno jest zinterpretować czy to art. 1, czy to art. 2 lit. c) traktatu EWEA (postanowienia, które rozpatrzę teraz bardziej szczegółowo) w związku z art. 106a ust. 3 tego samego traktatu w taki sposób, by oznaczały one cokolwiek innego.

64. To oczywiście prawda, że żadne państwo członkowskie nie jest zobowiązane ani do zezwolenia na działanie elektrowni jądrowych, ani do udzielenia takim elektrowniom wsparcia finansowego, jeżeli istnieją już one na jego terytorium. Nie o to tu jednak chodzi. Jeżeli państwo członkowskie podejmuje kroki w celu „stworzenia i [...] rozwoju przemysłu jądrowego”⁴⁴ poprzez budowę elektrowni jądrowych, działa zgodnie z wyraźnym przepisem (art. 1 w związku z art. 192 traktatu EWEA) prawa pierwotnego Unii, które – powtórzę, niemal z definicji – musi stanowić kwestię leżącą we „wspólnym interesie” w rozumieniu reguł pomocy państwa. Republika Austrii podnosi jednak, że orzecznictwo dotyczące art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE opiera się na wspólnym, zbiorowym interesie odpowiednio państw członkowskich lub Unii, który, jak twierdzi, nie może tutaj występować ze względu na jej własny sprzeciw wobec współczesnego rozwoju energii jądrowej. W tym celu powołuje się ona na trzy wyroki Trybunału, które jej zdaniem potwierdzają to stanowisko. Ponieważ Republika Austrii opiera się na tych samych fragmentach tych samych orzeczeń, twierdząc, że niezastosowanie przez Trybunał kryterium, zgodnie z którym pomoc musi służyć wspólnemu interesowi, stanowiłoby odstępstwo od wcześniejszego orzecznictwa, przeanalizuję jednocześnie również tę kwestię.

65. W odniesieniu do pierwszego z tych orzeczeń, mianowicie wyroku Philip Morris Holland/Komisja⁴⁵, Republika Austrii powołuje się na następujący fragment (pkt 24–26):

„Należy przypomnieć, że Komisja korzysta z uznania, z którym wiąże się dokonywanie ocen ekonomicznych i społecznych, które należy przeprowadzać w świetle uwarunkowań wspólnotowych.

[...]

[...] Ocena Komisji opiera się w dużej części na ustaleniu, że towary pochodzące z przewidywanego wzrostu produkcji papierosów byłyby wywożone do innych państw członkowskich [...], co nie pozwoliło uznać, że pomoc ta nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”.

66. Fragment ten odnosi się do stosowania negatywnej przesłanki zawartej w art. 92 ust. 3 lit. c) traktatu EWG [obecnie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE]. Pytanie, które się tu pojawia, dotyczy tego, czy dana pomoc zakłóca handel w nieakceptowalnym stopniu, a w tym kontekście należy oczywiście rozważyć wpływ na jednolity rynek jako całość. Kwestia, którą Trybunał jest zobowiązany rozpatrzyć w niniejszej sprawie, a mianowicie to, czy pomoc musi służyć celowi leżącemu we wspólnym interesie, naturalnie poprzedza jednak to konkretne pytanie. Nawet gdyby przyjąć odmienne założenie, nic w tym wyroku nie sugeruje, że przy określaniu sprawy leżącej we wspólnym interesie konieczne jest uwzględnienie indywidualnych celów politycznych każdego państwa członkowskiego.

⁴³ Punkt 42.

⁴⁴ Zobacz art. 1 traktatu EWEA.

⁴⁵ Wyrok z dnia 17 września 1980 r. (EU:C:1980:209).

67. To samo można powiedzieć o drugim przytoczonym w tym celu orzeczeniu, czyli wyroku Deufil/Komisja⁴⁶. W sprawie tej Komisja odrzuciła wniosek o pomoc regionalną na rozwój określonego sektora gospodarki w Niemczech. Trybunał najpierw powtórzył (w pkt 18 tego wyroku) stwierdzenie zawarte w pkt 24 wyroku w sprawie Philip Morris Holland/Komisja⁴⁷, a następnie wyjaśnił:

„Komisja w żaden sposób nie przekroczyła granic przysługującego jej uznania, stwierdzając, że przyznanie pomocy dla inwestycji, która zwiększa moce produkcyjne w sektorze, w którym występuje już znaczna nadprodukcja, jest sprzeczne ze wspólnym interesem [...]”⁴⁸.

68. Fragmenty te nie zasługują jednak na żadną krytykę, ponieważ powtórzenie formuły użytej w wyroku w sprawie Philip Morris Holland/Komisja⁴⁹ ponownie dotyczy stosowania negatywnej przesłanki zawartej w art. 92 ust. 3 lit. c) traktatu EWG [obecnie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE], a nie odrębnej kwestii „wspólnego interesu”, który jest przesłanką pozytywną dotyczącą tego, czy pomoc służy realizacji celu leżącego we wspólnym interesie. Trybunał stwierdził, co prawda, iż przyznanie pomocy „jest sprzeczne ze wspólnym interesem”, ale trzeba to postrzegać w szczególnym kontekście innego wyraźnego kryterium zawartego w art. 92 ust. 3 lit. c) traktatu EWG [obecnie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE]. Innymi słowy, planowana pomoc państwa nie spełniła już odnośnej przesłanki, ponieważ nie można twierdzić, iż pomoc dla sektora, w którym istnieje już nadprodukcja, jest przeznaczona na „ułatwianie rozwoju danego regionu gospodarczego”. W każdym razie nic w tym fragmencie nie sugeruje, że wspólny interes muszą dzielić wszystkie pozostałe państwa członkowskie.

69. Trzecie orzeczenie, mianowicie wyrok Hiszpania/Komisja⁵⁰, dotyczyło hiszpańskiego systemu pomocy dla rolników we wspólnocie autonomicznej Estremadury. Republika Austrii opiera się w szczególności na pkt 67 tego wyroku, w którym ponownie powtórzono pkt 24 wyroku w sprawie Philip Morris Holland/Komisja⁵¹. Odnośny fragment wyroku w sprawie Królestwo Hiszpanii/Komisja⁵² ma następujące brzmienie:

„Niemniej jednak różnica w brzmieniu między art. 87 ust. 3 lit. a) WE a art. 87 ust. 3 lit. c) WE nie może prowadzić do wniosku, że Komisja nie powinna uwzględniać interesu Wspólnoty, gdy stosuje art. 87 ust. 3 lit. a) WE, oraz że musi ograniczyć się do zweryfikowania szczególnego regionalnego charakteru badanych środków bez dokonania oceny ich wpływu na odnośny rynek lub odnośne rynki w całej Wspólnocie. W podobnym przypadku Komisja jest bowiem zobowiązana nie tylko do sprawdzenia tego, czy te środki mogą skutecznie przyczyniać się do rozwoju gospodarczego danych regionów, lecz również do oceny wpływu tej pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi, a zwłaszcza do oceny reperkusji sektorowych, jakie może ona pociągnąć za sobą na poziomie Wspólnoty. Jak Trybunał już orzekł, art. 87 ust. 3 WE przyznaje Komisji uznanie, z którym wiąże się dokonywanie ocen ekonomicznych i społecznych, które należy przeprowadzać w świetle uwarunkowań wspólnotowych”.

46 Wyrok z dnia 24 lutego 1987 r. (310/85, EU:C:1987:96).

47 Wyrok z dnia 17 września 1980 r. (730/79, EU:C:1980:209).

48 Wyrok z dnia 24 lutego 1987 r., Deufil/Komisja (310/85, EU:C:1987:96, pkt 18).

49 Wyrok z dnia 17 września 1980 r. (730/79, EU:C:1980:209, pkt 24).

50 Wyrok z dnia 19 września 2002 r. (C-113/00, EU:C:2002:507).

51 Wyrok z dnia 17 września 1980 r. (730/79, EU:C:1980:209).

52 Wyrok z dnia 19 września 2002 r. (C-113/00, EU:C:2002:507, pkt 67).

70. Jest jednak jasne, że fragment ten po raz kolejny dotyczy całkowicie odrębnej kwestii, która nasuwa się w ramach negatywnej przesłanki zawartej w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE [dawniej art. 87 ust. 3 lit. c) WE], a mianowicie braku wpływu danej pomocy na odnośny rynek lub odnośne rynki w całej Wspólnocie (obecnie Unii) w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Nie wpływa to jednak w żaden sposób na odrębną kwestię, czy pomoc musi służyć celowi leżącemu we wspólnym interesie, czy też mieć poparcie wszystkich państw członkowskich, zanim będzie można uznać ją za objętą wspólnym interesem.

71. Z powyższego wynika, że żaden z tych trzech wyroków nie potwierdza twierdzenia Republiki Austrii, zgodnie z którym niezbędnym wymogiem zastosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE jest to, aby pomoc realizowała cel leżący we wspólnym interesie. Nie stwierdza się w nich również, że wspólny interes to interes, który podzielać wszystkie państwa członkowskie.

72. Należy również przypomnieć, że wszystkie państwa członkowskie podpisały i ratyfikowały traktat EWEA oraz do niego przystąpiły. Wynika z tego, że należy uznać, iż pod względem prawnym wszystkie państwa członkowskie udzieliły ogólnej zgody na rozwój nowych elektrowni jądrowych. To prawda, że są państwa członkowskie – takie jak Republika Austrii – które zdecydowały, że nie będą ułatwiać rozwoju nowych elektrowni jądrowych na swoim terytorium czy też nawet na niego zezwalać. Przyjmując cele traktatu EWEA, wyraziły one jednak tym samym bezwarunkową zgodę – przynajmniej co do zasady – na prawo innych państw członkowskich do rozwijania elektrowni jądrowych *na ich własnych terytoriach*, jeżeli mają takie życzenie.

73. Niezależnie od stanowiska w kwestii odnośnych zagadnień prawnych z powyższego wynika zatem, że rozwój elektrowni jądrowych jest celem leżącym we wspólnym interesie w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, na który – tak się składa – wszystkie państwa członkowskie wyraziły zgodę, choćby jedynie poprzez przyjęcie traktatu EWEA. Nawet przy założeniu (niezgodnym z moim poglądem), że art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE może być stosowany tylko wtedy, kiedy pomoc państwa realizuje cel leżący we wspólnym interesie, Sąd nie naruszył zatem prawa. Dodałbym również – choćby jedynie dla pełności wyводу – że rozwój elektrowni jądrowych stanowi także cel leżący w interesie publicznym rozumianym jako przeciwieństwo celu leżącego w interesie prywatnym.

c) Budowa elektrowni jądrowych nie stanowi objętego traktatem EWEA promowania energii jądrowej

74. Ponadto Republika Austrii kwestionuje stwierdzenie Sądu zawarte w pkt 97 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym w świetle art. 1 ust. 2 i art. 2 lit. c) traktatu EWEA Zjednoczone Królestwo było uprawnione do wprowadzania zachęt do tworzenia nowych zdolności produkcji energii jądrowej. Republika Austrii twierdzi natomiast, opierając się na brzmieniu art. 2 lit. c) traktatu EWEA, że ów traktat nie obejmuje promowania budowy nowych elektrowni jądrowych ani zastąpienia istniejących elektrowni jądrowych bardziej nowoczesnymi, opracowanymi już technologiami. W tym kontekście można najpierw zauważyć, że art. 1 traktatu EWEA stanowi, iż kluczowym celem traktatu jest ustanowienie „warunków niezbędnych do stworzenia i szybkiego rozwoju przemysłu jądrowego”. Artykuł 2 lit. c) przewiduje następnie, że „aby wykonać to zadanie”, Europejska Wspólnota Energii Atomowej „ułatwia inwestycje i zapewnia, w szczególności stymulując działania ze strony przedsiębiorstw, tworzenie podstawowych instalacji niezbędnych do rozwoju energetyki jądrowej we Wspólnocie”. Poza tym w art. 40 i 41 traktatu EWEA w związku z pkt 11 załącznika II do tego traktatu również podkreślono, że ów traktat przewiduje inwestycje dotyczące reaktorów jądrowych. Wreszcie zgodnie z art. 192 traktatu EWEA państwa członkowskie ułatwiają Wspólnocie wypełnianie jej zadań.

75. W odniesieniu do tych przepisów ogólnych należy powiedzieć po pierwsze to, że zakładają one bezwzględnie istnienie elektrowni jądrowych w co najmniej niektórych spośród państw członkowskich, ponieważ bez elektrowni jądrowych nie może być energii jądrowej, a bez energii jądrowej Europejska Wspólnota Energii Atomowej czy też traktat EWEA byłyby z kolei mało użyteczne.

76. Po drugie, intencją państw członkowskich było oczywiście to, aby traktat EWEA był żywym dokumentem, który może się organicznie rozwijać i dostosowywać do współczesnych okoliczności – oczywiście w granicach tego traktatu. Już samo to wystarczy w mojej ocenie, aby oddalić podniesiony przez Republikę Austrii argument, zgodnie z którym te postanowienia traktatu EWEA nie obejmują ani budowania nowych elektrowni jądrowych, ani zastępowania i modernizacji starzejących się elektrowni nowocześniejszymi, opracowanymi już technologiami.

77. Gdyby argument ten był prawidłowy, oznaczałoby to na przykład, że traktat EWEA miałby zastosowanie jedynie w trakcie pierwszej fazy budowy elektrowni jądrowych w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. Wynikałoby z tego również, że ów traktat nie miałby zastosowania do współczesnych okoliczności, ponieważ ta pierwsza fala elektrowni jądrowych zostałaby stopniowo zamknięta, zmodernizowana i zastąpiona. Tymczasem oczywistą intencją autorów traktatu EWEA było to, aby traktat ten obowiązywał przez czas nieokreślony. Nic nie wskazuje na to, że miał on po prostu mieć określony zakres zastosowania ograniczony co do zasady do pierwszej fali budowy elektrowni jądrowych.

78. Po trzecie, ten argument Republiki Austrii nie znajduje w żadnym razie potwierdzenia w samym brzmieniu traktatu EWEA jako takiego. Artykuł 1 stanowi przecież, że jednym z celów traktatu jest ustanowienie warunków niezbędnych „do stworzenia i szybkiego rozwoju przemysłu jądrowego”. W tym samym duchu w art. 2 lit. c) tego traktatu zadeklarowano, że jednym z zadań Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej jest to, by zapewnić, „w szczególności stymulując działania ze strony przedsiębiorstw, tworzenie podstawowych instalacji niezbędnych do rozwoju energetyki jądrowej we Wspólnocie”. Przepisy te w dość oczywisty sposób uwzględniają wzrost i rozwój przemysłu jądrowego, w tym – jak wyjaśnia art. 2 lit. c) – poprzez włączenie w realizację tego celu prywatnych przedsiębiorstw. Przeciwny argument wysunięty przez Republikę Austrii na rozprawie w dniu 28 stycznia 2020 r., zgodnie z którym art. 2 lit. c) traktatu EWEA w ogóle nie miał takiego znaczenia, lecz odnosił się do ewentualnego rozwoju nowych technologii, jest – z całym szacunkiem – dość nierealistyczny.

79. Wreszcie w tym kontekście należy znów przypomnieć art. 194 ust. 2 TFUE. Postanowienie to należy oczywiście odczytywać w związku z traktatem EWEA. Jak już wskazałem, art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE stanowi, że ogólna kompetencja Unii w dziedzinie energetyki nie narusza prawa państwa członkowskiego „do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię”.

80. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że przysługujące co do zasady każdemu państwu członkowskiemu prawo wyboru swojego własnego koszyka energetycznego – niezależnie od tego, czy chodzi o paliwa kopalne, czy też źródła odnawialne takie jak energia słoneczna i energia wiatrowa, czy też, jak w niniejszej sprawie, o energię jądrową – jest pod każdym względem nienaruszalne. Zjednoczone Królestwo, jak podniosło w swoich uwagach, postanowiło wspierać energię jądrową jako „niezawodny, niskoemisyjny element swojego szerszego koszyka energetycznego”.

81. Wszystko to potwierdza wniosek, że cele i kompetencje traktatu EWEA można słusznie interpretować w ten sposób, że obejmują one budowę przez państwa członkowskie nowoczesnych elektrowni jądrowych, a nie po prostu te elektrownie, które przewidziano lub planowano w czasie, kiedy traktat EWEA został ogłoszony. Ogólna wymowa i podejście Sądu odzwierciedlone w zaskarżonym wyroku są całkowicie zgodne z taką wykładnią tych przepisów.

d) Przy rozstrzyganiu, czy środki pomocy wspierają cel leżący we wspólnym interesie, Sąd powinien uwzględnić również inne cele traktatu FUE

82. W pkt 517 zaskarżonego wyroku, kwestionowanym przez Republikę Austrii, Sąd orzekł, że niezależnie od tego, czy zasady te powinny być brane pod uwagę przez Komisję, interpretowanie zasady ochrony środowiska, zasady „zanieczyszczający płaci”, zasad ostrożności i zrównoważonego rozwoju w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przyznaniu pomocy państwa na rzecz budowy i eksploatacji elektrowni jądrowej, byłoby niezgodne z art. 106a ust. 3 traktatu EWEA.

83. Republika Austrii podnosi natomiast, że jeśli – pomimo art. 106a ust. 3 traktatu EWEA – do energii jądrowej stosuje się art. 107 TFUE, należy stosować również inne zasady prawa Unii, takie jak obejmujące ochronę zdrowia wymogi ochrony środowiska, o których mowa w art. 37 karty i w art. 11 TFUE. Ponadto Republika Austrii podnosi, że nie powinno się powoływać na art. 106a ust. 3 traktatu EWEA w celu uzasadnienia pomocy państwa, ponieważ postanowienie to dotyczy przede wszystkim kolizji w zakresie podstawy prawnej działań legislacyjnych, a taka kolizja nie występuje w niniejszej sprawie. Argumenty te skłaniają do udzielenia następującej odpowiedzi:

84. Po pierwsze, w przeciwieństwie do dziedziny pomocy państwa, kwestie środowiskowe zostały ujęte w traktacie EWEA w tytule II rozdział 3 (zatytułowany „Ochrona zdrowia i bezpieczeństwo”)⁵³. Przepisy te mają pierwszeństwo zgodnie z art. 106a ust. 3 traktatu EWEA i nie pozostawiają miejsca na stosowanie innych zasad prawa Unii w tej dziedzinie⁵⁴.

85. Po drugie, okoliczność, że dany przepis mógł być zasadniczo skonstruowany w celu rozwiązania problemu kolizji w odniesieniu do podstawy prawnej dla podejmowanych środków, nie wyklucza jego stosowania w innych kwestiach. Jest tak w szczególności dlatego, że ani brzmienie art. 106a ust. 3 traktatu EWEA, ani jego kontekst – został on przeniesiony z części szóstej traktatu WE dotyczącej postanowień ogólnych i końcowych do rozdziału traktatu EWEA zatytułowanego „Stosowanie niektórych postanowień Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” – nie potwierdzają takiego ograniczenia jego stosowania.

86. Po trzecie, art. 106a ust. 3 traktatu EWEA nie jest jedynym przepisem, który trzeba brać pod uwagę, jeśli chodzi o zaopatrzenie państw członkowskich w energię. Gdyby przyznać Komisji szerszy zakres kompetencji do dokonywania oceny decyzji podejmowanych przez państwa członkowskie w dziedzinie pomocy publicznej zgodnie z zasadami innymi niż te wymienione w art. 107 TFUE, wyraźnie ograniczyłoby to autonomię państw członkowskich w tej dziedzinie. Nasuwa się zatem pytanie, czy traktaty w ogóle na to pozwalają. Dziedzina „energetyki” jest przedmiotem tytułu XXI traktatu FUE. Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. i) TFUE jest to dziedzina, w której Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi. Artykuł 194 ust. 1 TFUE i art. 194 ust. 2 akapit pierwszy TFUE zobowiązują Parlament Europejski i Radę do ustanowienia środków niezbędnych do osiągnięcia

⁵³ Zobacz również preambułę „PRAGNĄC stworzyć warunki bezpieczeństwa niezbędne do eliminacji zagrożeń dla życia i zdrowia ludności”, a także art. 2 lit. b) traktatu EWEA.

⁵⁴ Okoliczności faktyczne niniejszej sprawy są zupełnie odmienne od okoliczności faktycznych sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 12 kwietnia 2015 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-61/03, EU:C:2005:210) i w której Komisja chciała powołać się na postanowienie traktatu EWEA w dziedzinie energii jądrowej do celów wojskowych, które nie wchodzą w zakres traktatu EWEA. Trybunał stwierdził w tym kontekście w pkt 44, że „[o] ile traktat [EWEA] nie przyznaje Komisji żadnego specjalnego środka realizacji [celu ochrony zdrowia ludności i środowiska przed niebezpieczeństwami związanymi z użytkowaniem energii atomowej, w tym do celów wojskowych], o tyle nie można wykluczyć, że mogą zostać użyte stosowne środki na podstawie odnośnych postanowień traktatu WE”. Okoliczności faktyczne niniejszej sprawy różnią się też zupełnie od okoliczności faktycznych sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 27 października 2009 r., ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660), dotyczący stosowania zasady równości, w odniesieniu do której traktat EWEA nie zawiera żadnych wyraźnych postanowień (zob. pkt 87–91 tego wyroku) i stosowanie której – jak podnosi Republika Słowacka w niniejszej sprawie – nie prowadzi do rozwiązania, które neguje cele traktatu EWEA.

pewnych celów związanych z sektorem energetycznym „[w] ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska”. Jak już wspomniałem, w art. 194 ust. 2 TFUE również wyraźnie stwierdza się, że owe środki „nie naruszają [...] prawa państwa członkowskiego do określania [...] wyboru między różnymi źródłami energii [...]”⁵⁵.

87. Wynika z tego, że należy zachować i uznać pole manewru, jakie przysługuje państwom członkowskim w odniesieniu do zaopatrzenia w energię. W tym zakresie art. 194 ust. 2 TFUE stanowi istotne wyrównanie roli poszczególnych państw członkowskich względem Unii w dziedzinie polityki energetycznej. Już z tych tylko powodów nie wydaje się zatem właściwe, aby pozwolić Komisji uwzględniać przy ocenie pomocy państwa w sektorze energetyki cele Unii inne niż ochrona wspólnego rynku, o której wyraźnie mowa w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE⁵⁶.

88. Również orzecznictwo Trybunału i Sądu, nawet w dziedzinach, które nie należą do sektora energetycznego, ani nie wymaga tego od Komisji, ani jej do tego nie upoważnia.

89. Szczególne zasady podniesione przez Republikę Austrii, które jej zdaniem powinny być zostać uwzględnione już w momencie oceny, czy środek pomocy realizował cel leżący we wspólnym interesie, to ochrona środowiska, zasada ostrożności, zasada „zanieczyszczający płaci” i zasada zrównoważonego rozwoju. Jednakże, jak słusznie zauważył Sąd w pkt 515 zaskarżonego wyroku, Komisja musiałaby wziąć pod uwagę te zasady tylko wtedy, gdyby były one rzeczywiście realizowane przez Zjednoczone Królestwo w ramach tego środka pomocy⁵⁷. W takim przypadku mogłyby one zostać zbadane przez Komisję pod kątem tego, czy środki były odpowiednie do osiągnięcia tego celu⁵⁸. W niniejszej sprawie zamierzonym celem było jednak ułatwienie wytwarzania energii jądrowej, a Komisja zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE musiała jedynie ocenić, czy środek nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem⁵⁹.

90. Poniższe orzecznictwo również nie zmienia tego wniosku: Trybunał orzekł, że gdy Komisja prowadzi postępowanie w dziedzinie pomocy państwa, jest ona zobowiązana na podstawie ogólnej systematyki traktatu do zapewnienia stosowania postanowień regulujących pomoc państwa w sposób spójny z postanowieniami szczególnymi innymi niż postanowienia dotyczące pomocy państwa, a zatem do oceny zgodności rozpatrywanej pomocy z tymi szczególnymi postanowieniami *w odniesieniu do tych aspektów pomocy, które są do tego stopnia nierozzerwalnie związane z przedmiotem pomocy, iż nie jest możliwa ich odrębna ocena*⁶⁰. W niniejszej sprawie taki nierozzerwalny związek, jak podnosi Komisja, ani nie został podniesiony przez Republikę Austrii, ani nie istnieje. Zasady podniesione przez Republikę Austrii, a mianowicie ochrona środowiska, zasada ostrożności, zasada „zanieczyszczający płaci” oraz zasada zrównoważonego rozwoju, mogą być oceniane osobno i, jeżeli okaże się to konieczne, w innych postępowaniach⁶¹. Należy wspomnieć, że

55 Zobacz także zasadę proceduralną przewidzianą w art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, na wypadek gdyby Unia była aktywna w tej dziedzinie, a także deklarację nr 35 dołączoną do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony, podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r.

56 Z tych względów Austria nie może również powoływać się na sprawy spoza dziedziny pomocy państwa.

57 Zobacz wyrok z dnia 3 grudnia 2014 r., Castelnou Energía/Komisja (T-57/11, EU:T:2014:1021, pkt 189).

58 Chociaż Republika Austrii podnosi, że zasady te powinny być zostać uwzględnione już na etapie rozstrzygania, czy środki pomocy zmierzały do celu leżącego we wspólnym interesie, kwestionuje ona pkt 517 zaskarżonego wyroku, który dotyczy kwestii proporcjonalności środka w świetle negatywnej przesłanki zawartej w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Rozważania Sądu w tej części zaskarżonego wyroku dotyczą zatem kwestii proporcjonalności.

59 W odniesieniu do tej oceny zob. pkt 115 i nast. niniejszej opinii.

60 Wyrok z dnia 15 czerwca 1993 r., Matra/Komisja (C-225/91, EU:C:1993:239, pkt 41). Zobacz także ocena Sądu w tym względzie w wyrokach: z dnia 13 stycznia 2004 r., Thermenhotel Stoiser Franz i in./Komisja, T-158/99 (EU:T:2004:2, pkt 159); z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja, T-289/03 (EU:T:2008:29, pkt 315); z dnia 3 grudnia 2014 r., Castelnou Energía/Komisja, T-57/11 (EU:T:2014:1021, pkt 185, 190).

61 I tak na przykład budowa i eksploatacja elektrowni jądrowych w Zjednoczonym Królestwie wymagają szeregu pozwoleń, koncesji i zezwoleń, w których można poruszyć odnośne kwestie środowiskowe. Udzielenie takich pozwoleń, koncesji i zezwoleń można również zaskarżyć na drodze sądowej. Komisja jest też informowana na przykład o każdym planie składowania odpadów promieniotwórczych zgodnie z art. 37 traktatu EWEA i wydaje opinię w sprawie takich planów. Zobacz na przykład opinia Komisji z dnia 3 lutego 2012 r. dotycząca planu usuwania odpadów promieniotwórczych pochodzących z dwóch reaktorów EPR w elektrowni jądrowej Hinkley Point C znajdującej się w hrabstwie Somerset w Zjednoczonym Królestwie (Dz.U. 2012, C 33, s. 1).

zgodnie z pkt 150 odpowiedzi Komisji na odwołanie Republika Austrii nie zakwestionowała dalszej decyzji dotyczącej metody ustalania cen w przypadku umów na przemieszczenie odpadów jądrowych, którą również zakwalifikowano jako pomoc państwa i uznano za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE⁶².

91. Sąd nie naruszył prawa, orzekając, że przy ustalaniu, czy środki pomocy wspierają cel leżący we wspólnym interesie, nie musiał uwzględniać innych celów traktatów.

2. Zarzut drugi – art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE został zastosowany w nieprawidłowy sposób, ponieważ nie zdefiniowano właściwie odnośnego sektora gospodarki i nie zastosowano wymogu niewydolności rynku

a) Streszczenie argumentacji Republiki Austrii

92. W pkt 105, 139, 140 i 144 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że odnośnym działaniem gospodarczym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE jest promowanie energii jądrowej, a rozwój Hinkley Point C stanowi tego rodzaju promowanie energii jądrowej. W pkt 151 i 240 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że istnienie niewydolności rynku może być istotnym czynnikiem dla uznania pomocy państwa za zgodną z rynkiem wewnętrznym, ale brak niewydolności rynku nie musi oznaczać, że warunki określone w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE nie są spełnione, a ponadto nawet jeśli nie istniała niewydolność rynku, interwencja Zjednoczonego Królestwa była w rzeczywistości konieczna dla osiągnięcia celu polegającego na rozwoju Hinkley Point C.

93. W ramach zarzutu drugiego Republika Austrii twierdzi, że Sąd naruszył prawo pod trzema względami. Po pierwsze, miał on pominąć okoliczność, że w spornej decyzji nie określono odnośnego działania gospodarczego w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. W tym względzie Republika Austrii podnosi również, że Sąd nie wywiązał się ze swoich obowiązków w świetle art. 296 akapit drugi TFUE w zakresie odpowiedniego uzasadnienia faktycznego i prawnego w odniesieniu do działania gospodarczego rozwijanego w ramach pomocy dla Hinkley Point C. Po drugie, Republika Austrii twierdzi, że Sąd błędnie określił odnośne działanie gospodarcze, ponieważ właściwym działaniem gospodarczym jest wytwarzanie energii, a nie wytwarzanie energii jądrowej. Po trzecie, Republika Austrii utrzymuje, że Sąd nie uznał, iż niewydolność rynku stanowi przesłankę prawną stwierdzenia konieczności w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

b) Ocena

94. Jeśli chodzi o kwestię nieokreślenia działania gospodarczego, które ma realizować dana pomoc, Sąd nie tylko odrzucił argument, zgodnie z którym uzasadnienie miało być nieodpowiednie⁶³, ale też w całej spornej decyzji wychodzi się z założenia, że jej przedmiotem jest wytwarzanie energii elektrycznej przy wykorzystaniu energii jądrowej, i jest ona pełna tego rodzaju odniesień. Można by w tym celu przytoczyć wiele przykładów, ale wystarczy zapewne wskazać na motyw 358 spornej decyzji, który ma następujące brzmienie: „Komisja stwierdza zatem, że [kontrakt na transakcje różnicowe] dotyczący [Hinkley Point] ustanawia warunki prowadzenia działalności w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z użyciem technologii jądrowej [...]”.

62 Punkt 359 zaskarżonego wyroku w odniesieniu do decyzji z dnia 9 października 2015 r. w sprawie SA.34962, Waste Contract for New Nuclear Power Stations (Dz.U. 2016, C 161, s. 1).

63 Zobacz pkt 155–157 oraz pkt 405 zaskarżonego wyroku, w których Sąd rozważył szczególne właściwości energii jądrowej (w szczególności w odniesieniu do finansowania elektrowni jądrowych).

95. Moim zdaniem Sąd nie naruszył zatem prawa, stwierdzając w pkt 139 zaskarżonego wyroku, że „należy oddalić argument Republiki Austrii dotyczący tego, że Komisja nie wskazała, jakie działania gospodarcze w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE miały być wspierane za pomocą rozpatrywanych środków”. Sąd powołuje się w tym punkcie na motyw 392 spornej decyzji, który stanowi kolejny przykład fragmentu, w którym działanie gospodarcze zostało wyraźnie określone. W zakresie, w jakim Republika Austrii podnosi ten argument w celu doprowadzenia do ponownej kontroli decyzji Komisji, jest to w oczywisty sposób niedopuszczalne⁶⁴.

96. Uzasadnienie Sądu również nie było niewystarczające. Na wstępie należy zaznaczyć, że powołanie się przez stronę skarżącą na art. 296 akapit drugi TFUE jest błędne. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem spoczywający na Sądzie – stosownie do art. 53 w związku z art. 36 statutu Trybunału Sprawiedliwości oraz art. 117 lit. m) regulaminu Sądu – obowiązek uzasadnienia nie wymaga, by Sąd przedstawił wywód, w którym wyczerpująco i z osobna rozpatrzyłby każdy z argumentów wysuniętych przez strony postępowania. Tym samym przedstawione przez Sąd uzasadnienie może być dorozumiane, jeżeli tylko pozwala zainteresowanym zapoznać się z powodami nieuwzględnienia ich argumentów przez Sąd i zapewnia Trybunałowi wystarczający materiał do sprawowania kontroli⁶⁵.

97. W pkt 155 i 156 zaskarżonego wyroku Sąd przypomina zaprezentowane przez Komisję uzasadnienie jej oceny, w którym jako działanie gospodarcze wskazano konkretny charakter wytwarzania energii jądrowej. Sąd wyraźnie zatem spełnia przedstawiony powyżej standard.

98. W ramach drugiego argumentu Republika Austrii utrzymuje, że Sąd powinien był ustalić, iż odnośnym działaniem gospodarczym było wytwarzanie energii elektrycznej, a nie wytwarzanie energii jądrowej. Wnosząca odwołanie twierdzi, że w rozumieniu reguł pomocy państwa liczy się produkt końcowy, czyli energia elektryczna.

99. Nie mogę się z tym zgodzić. Cała procedura związana ze stosowaniem reguł pomocy państwa polega na zdefiniowaniu odnośnego działania gospodarczego w celu dokonania oceny, czy dana pomoc jest konieczna dla wsparcia rozwoju gospodarczego. Należy zatem zadać sobie pytanie, czy pomoc państwa będzie wspierać rozwój energetyki jądrowej, a nie wytwarzanie energii elektrycznej jako takiej. Jak stwierdził Sąd⁶⁶, Komisja dysponowała licznymi dowodami, z których wynikało, że rynek albo nie chciał, albo wręcz nie był w stanie sfinansować projektu Hinkley Point C bez gwarancji i innych form pomocy przyznanej przez Zjednoczone Królestwo. Bez znaczenia dla niniejszej sprawy jest to, że może nie istnieć niewydolność rynku w odniesieniu do *innych* form wytwarzania energii elektrycznej. Tutaj znów należy również pamiętać o prawie każdego państwa członkowskiego do wyboru własnego koszyka energetycznego w świetle art. 194 ust. 2 TFUE.

100. W zakresie, w jakim Republika Austrii powołuje się na pkt 54 i nast. postanowienia Sądu w sprawie Greenpeace Energy i in./Komisja⁶⁷, należy stwierdzić, że w tej sprawie Sąd rozpatrzył prawo stron do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, czyli zgodnie z kryteriami określonymi w wyroku Plaumann/Komisja⁶⁸. W tym celu Sąd rozważył, czy między beneficjentami pomocy a stroną skarżącą istnieje stan konkurencji rynkowej. Ocena ta ma na celu ustalenie, czy pomoc miała wpływ na stronę skarżącą. Jest to jednak trochę inna kwestia niż określenie, co stanowi „działanie gospodarcze” w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Działanie gospodarcze określa się

64 Zgodnie z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE i art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi mogą dotyczyć wyłącznie naruszeń prawa Unii, których dopuszcza się Sąd.

65 Zobacz podobnie wyrok z dnia 5 lipca 2011 r., Edwin/OHIM (C-263/09 P, EU:C:2011:452, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

66 Zobacz na przykład pkt 165, 168, 171 i 174 zaskarżonego wyroku.

67 Postanowienie z dnia 26 września 2016 r. (T-382/15, niepublikowane, EU:T:2016:589). W tym postępowaniu Greenpeace Energy eG i inne przedsiębiorstwa zajmujące się wytwarzaniem i dostarczaniem energii ze źródeł odnawialnych próbowały podważyć sporną decyzję, zob. przypis 2. Sąd orzekł tam w pkt 55 i nast., że natura energii elektrycznej jest taka, iż po wpuszczeniu jej do systemu przesyłu lub dystrybucji trudno jest określić jej pochodzenie, a w szczególności źródło energii, z którego została wytworzona. Z tego względu nie można określić różnych rynków w zależności od źródła energii.

68 Wyrok z dnia 15 lipca 1963 r. (25/62, EU:C:1963:17).

w celu uzyskania punktu odniesienia na potrzeby badania proporcjonalności, w ramach którego ustala się konieczność pomocy dla ułatwienia działania gospodarczego oraz – w wypadku gdy pomoc jest konieczna – również to, czy pomoc wywołuje w tym celu efekt zachęty. Stan konkurencji rynkowej staje się natomiast istotny dopiero przy badaniu kolejnego kryterium zawartego w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, które dotyczy tego, czy pomoc zmienia warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem⁶⁹. W tym celu Sąd rzeczywiście opiera się na całym rynku energii elektrycznej, a nie na samym „działaniu gospodarczym”, którym jest wytwarzanie energii elektrycznej przy wykorzystaniu energii jądrowej⁷⁰.

101. Z tych względów Sąd nie naruszył prawa, uznając wytwarzanie energii jądrowej za odnośne działanie gospodarcze w rozumieniu kryterium pozytywnego zawartego w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, mianowicie tego, czy pomoc ułatwia rozwój niektórych działań gospodarczych.

102. Trzeci argument z tego śródtytułu dotyczy tego, że Sąd powinien był uznać niewydolność rynku za istotne kryterium stosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Wbrew temu, co Sąd orzekł w wyroku, Republika Austrii podnosi, że Komisja zidentyfikowała niewydolność rynku, chociaż zdaniem tego państwa członkowskiego ustalenie to było nieprawidłowe ze względu na błędną definicję rynku.

103. Ponownie nie jestem w stanie zgodzić się z tym argumentem. Zaczniemy od tego, że Komisja stwierdziła, iż wystąpiła niewydolność rynku, ponieważ oparła się na założeniu, że normalnie działające rynki kapitałowe nie sfinansują budowy nowych elektrowni jądrowych, biorąc pod uwagę skrajnie długie harmonogramy i ryzyko polityczne postrzegane w związku z takim projektem⁷¹.

104. Następnie należy przypomnieć, że dotychczas Sąd – moim zdaniem słusznie – odrzucał sugestię, że zidentyfikowanie niewydolności rynku stanowi istotny element badania przesłanek zastosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE⁷². Nie chciałbym zostać źle zrozumiany w tym względzie – istnienie niewydolności rynku może oczywiście często stanowić najbardziej przekonujący dowód na konieczność pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. W ramach tej analizy konieczne jest jednak nie tyle ustalenie istnienia niewydolności rynku jako takiej⁷³, lecz raczej tego, czy dana pomoc państwa ułatwiłaby niektóre działania gospodarcze⁷⁴.

3. Zarzut trzeci – kwestia, czy kontrola Sądu w odniesieniu do stosowania kryterium proporcjonalności była nieprawidłowa

a) Streszczenie argumentacji Republiki Austrii

105. W pkt 405 i 413 zaskarżonego wyroku Sąd ocenił skutki środka pomocy, a mianowicie możliwość budowy Hinkley Point C, a także jego wpływ na dostarczanie energii elektrycznej na potrzeby obciążenia podstawowego w Zjednoczonym Królestwie. Stwierdził również, że niezbędne zdolności produkcyjne, patrząc realistycznie, nie mogłyby być zapewnione przez energię wiatrową. W pkt 507 tego wyroku Sąd uznał, że Zjednoczone Królestwo ma prawo utrzymać energię jądrową w swoim koszyku energetycznym. W pkt 506 Sąd nie znalazł powodu, by podważyć ustalenie Komisji, zgodnie

69 „Przesłanka negatywna” zawarta w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Zobacz pkt 59 niniejszej opinii.

70 Punkty 231 i 232 zaskarżonego wyroku.

71 Motywy 382–385 spornej decyzji.

72 Punkty 150 i 151 zaskarżonego wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

73 Niewydolność rynku dotyczy sytuacji, w której rynek nie jest w stanie zaspokoić popytu rynkowego. Państwa członkowskie są jednak uprawnione do realizacji celów określonych w art. 107 ust. 2 i 3 TFUE, nawet jeżeli na rynku nie ma wystarczającego popytu.

74 W zakresie, w jakim Republika Austrii powołuje się na wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Magic Mountain Kletterhallen i in./Komisja (T-162/13, niepublikowany, EU:T:2016:341, pkt 81) na poparcie swojego argumentu, zgodnie z którym Sąd mimo wszystko powołał się na niewydolność rynku, dość jasne jest, że Sąd jedynie wspominał o tym wyroku jako argumentie dodatkowym w tej konkretnej sprawie, ale nie ograniczyło to stwierdzenia przez niego, że niewydolność rynku w żadnym razie nie stanowi niezbędnego kryterium.

z którym ryzyko zakłócenia konkurencji było ograniczone. W pkt 470 i 499 stwierdził, że środki pomocy nie są nadmiernie niekorzystne dla innych technologii. Wreszcie w pkt 515 i nast. Sąd wskazał, że Komisja nie była zobowiązana do uwzględnienia zasad wymienionych w pkt 82 niniejszej opinii. Republika Austrii kwestionuje te ustalenia.

106. Ponadto Republika Austrii twierdzi, że Sąd popełnił błąd w sposobie oceny proporcjonalności środka. Podnosi ona konkretnie, po pierwsze, że Sąd powinien był ocenić proporcjonalność tego środka w odniesieniu do całego rynku energii elektrycznej. Po drugie, Sąd powinien był uznać, że niniejsze postępowanie stanowi zasadniczo sprawę precedensową dotyczącą proporcjonalności nowych projektów z zakresu energetyki jądrowej jako takich. Przez odniesienie do tego stwierdzenia powinno się zatem ocenić każde możliwe zakłócenie konkurencji. Po trzecie, jednym ze skutków wyroku Sądu będzie przyznanie producentom wytwarzającym energię jądrową ciągłej korzyści kosztem producentów innych rodzajów energii. Po czwarte, Sąd nie wyważył negatywnych skutków energetyki jądrowej (w tym długookresowych kosztów związanych z usuwaniem odpadów) i jej ewentualnych korzyści.

b) Ocena

107. Zarzut ten dotyczy kryterium proporcjonalności będącego przesłanką negatywną zawartą w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, zgodnie z którym środek pomocy musi być nie tylko konieczny dla ułatwiania rozwoju danego działania gospodarczego, ale też nie może przy tym zmieniać warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

108. Jeśli chodzi o argument związany z proporcjonalnością w odniesieniu do całego rynku energii elektrycznej, wydaje się, że jest on w rzeczywistości wariantem drugiej części zarzutu drugiego, zgodnie z którą rynkiem właściwym jest szerszy rynek energii elektrycznej, a nie rynek wytwarzania energii jądrowej. W tym kontekście fakt, że energię można było wytworzyć z innych źródeł, nie ma jednak znaczenia.

109. Wraca się tu do podstawowej kwestii tego, że zgodnie z art. 194 ust. 2 TFUE Zjednoczone Królestwo miało prawo do wyboru różnych źródeł energii i postanowiło mieć energię jądrową jako część swojego koszyka energetycznego. Komisja była zatem zobowiązana w świetle art. 194 ust. 2 TFUE do uwzględnienia proporcjonalności rozpatrywanego środka, który został zaprojektowany z myślą o nadaniu skuteczności temu wyborowi politycznemu, tj. produkcji energii jądrowej w Hinkley Point C. Nie można zatem powiedzieć, że dokonana przez Komisję ocena proporcjonalności była niedopuszczalnie wąska czy też że Sąd naruszył w tym względzie prawo.

110. Jeżeli chodzi o argument dotyczący precedensowego charakteru sprawy, Republika Austrii powołuje się na sekcję 6 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷⁵. Przyznaję, że odesłanie to wydało mi się nieco zastanawiające, ponieważ w sekcji 6 (ani też w żadnej innej sekcji) zawiadomienia Komisji nie ma nic, co dotyczyłoby pojęcia sprawy precedensowej. Zawiadomienie Komisji dotyczy jedynie kwestii, czy dany środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Zgodnie z jego motywem drugim „[n]ie dotyczy ono zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 107 ust. 2 i 3 oraz art. 106 ust. 2 traktatu, której ocena leży w gestii Komisji”. Zawiadomienie Komisji jako takie jest całkowicie bez znaczenia w zakresie oceny proporcjonalności środka do celów art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. W związku z tym nie można stwierdzić, że owo zawiadomienie zawiera rzeczywiste wskazówki dotyczące zasad, które należy stosować w odniesieniu do takiej oceny.

⁷⁵ Dz.U. 2016, C 262, s. 1.

111. Nie przekonuje mnie również fakt, że Republika Austrii powołuje się na wyrok Trybunału Eventech⁷⁶. Sprawa ta dotyczyła kwestii, czy decyzja regulacyjna zezwalająca niektórym pojazdom transportu publicznego uczestniczącym w przewozie osób na korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów na londyńskich ulicach przy wyłączeniu innych pojazdów mogłaby stanowić formę pomocy państwa. W owym wyroku Trybunał zauważył, że w tym celu „nie jest konieczne stwierdzenie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, lecz jedynie zbadanie, czy pomoc może mieć wpływ na tę wymianę handlową i zakłócać konkurencję”⁷⁷.

112. Nie mogę oprzeć się wrażeniu, że chyba zbyt szeroko interpretuje się ten – przyznaję – bardzo ważny wyrok, który dotyczy potencjalnych skutków danej pomocy państwa. Mówiąc dokładnie, w wyroku tym nie ma nic, co sugerowałoby, że oceny, czy pomoc państwa jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, należy dokonać w *inny* sposób niż poprzez odniesienie się do *indywidualnej* pomocy objętej danym kwestionowanym środkiem. Wszystko to oznacza, że nic w wyroku Eventech⁷⁸ nie przemawia za szerszym twierdzeniem, zgodnie z którym Komisja powinna uwzględnić kwestię, czy przyznanie pomocy tego rodzaju mogłoby ogólnie zakłócić konkurencję.

113. Nie mogę również zgodzić się z argumentem, że skutkiem tej decyzji będzie faworyzowanie operatorów z sektora energetyki jądrowej kosztem innych form wytwarzania energii elektrycznej⁷⁹. Należy przypomnieć, że każde zgłoszenie dotyczące przyznania lub zmiany pomocy państwa należy rozpatrzyć indywidualnie w świetle art. 107 TFUE.

114. W każdym razie całkowicie oczywiste jest to, że bariery wejścia na rynek energii jądrowej są zupełnie odmienne niż bariery w przypadku innych form produkcji energii elektrycznej – obejmują one konkretnie ryzyko polityczne związane ze sprzeciwem wobec energii jądrowej, ogromne koszty kapitałowe związane z budową tych elektrowni oraz szczególne koszty wynikające z bezpiecznego składowania zużytego paliwa jądrowego. Jak już wskazałem, sporny środek pomocy w niniejszej sprawie ma być odpowiedzią na te szczególne trudności, na przykład poprzez specjalne uzgodnienia dotyczące szczególnych i konkretnych ryzyk politycznych związanych z projektem. Właśnie dlatego że przepisy te mają stanowić odpowiedź na te szczególne ryzyka, sugerowanie, iż sporna decyzja w jakiś sposób implikuje rodzaj dyskryminacji wobec innych form wytwarzania energii elektrycznej, jest – z całym szacunkiem – tyleż sztuczne, co nierealistyczne.

115. Ponadto Republika Austrii twierdzi, że Sąd błędnie uznał, iż nie musiał uwzględniać zakresu, w jakim sporne środki naruszały kluczowe zasady ochrony środowiska takie jak zasada ostrożności, zasada „zanieczyszczający płaci” i zasada zrównoważonego rozwoju⁸⁰. Niezależnie od tego, że Republika Austrii ograniczyła się jedynie do domniemywania szkód środowiskowych, powinno się również zauważyć, że art. 107 TFUE znajduje się w tytule VII, który ustanawia wspólne reguły w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżenia ustawodawstw. Zadanie Komisji, jak wyraźnie stanowi art. 107 ust. 2 i 3 TFUE, polega zatem po prostu na ocenie, czy dany środek państwa może zostać uznany „za zgodn[y] z rynkiem wewnętrznym”.

⁷⁶ Wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r. (C-518/13, EU:C:2015:9).

⁷⁷ Wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 65).

⁷⁸ Wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r. (C-518/13, EU:C:2015:9).

⁷⁹ Należy również zauważyć, że kontrakty na transakcje różnicowe są oferowane także w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii wraz ze szczególnymi postanowieniami kierowanymi do tych gałęzi przemysłu.

⁸⁰ Zobacz pkt 516 zaskarżonego wyroku.

116. Sam rynek wewnętrzny zdefiniowano w art. 26 ust. 2 TFUE jako obszar „bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatów”. Chociaż prawdą jest, że – jak zauważył Sąd w sprawie *Castellou Energía/Komisja*⁸¹ – polityki ochrony środowiska muszą być uwzględnione przy ustalaniu i realizacji polityk Unii, faktem pozostaje, że – jak Sąd również zauważył w tej sprawie – ochrona środowiska „nie stanowi [...] w rzeczywistości jednego z elementów tego rynku wewnętrznego”.

117. Jest zatem jasne, że zadanie przewidziane dla Komisji w art. 107 TFUE ma węższy zakres, niż usilnie przekonuje Republika Austrii. Polega ono zasadniczo na ocenie zgodności danej pomocy z przepisami dotyczącymi konkurencji i rynku wewnętrznego. Komisji nie powierzono natomiast zadania polegającego na dokonaniu w tym kontekście oceny, czy dany środek pomocy jest ogólnie zgodny z prawem Unii, wykraczającej poza konkretne wymogi zawarte w przepisach dotyczących rynku wewnętrznego i konkurencji.

118. Dotyczy to być może w szczególności kwestii takich jak zgodność z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska, ponieważ jest to zadanie powierzone – przynajmniej w pierwszej instancji – właściwym organom każdego z państw członkowskich, które odpowiadają za rozstrzyganie, czy dany projekt powinien otrzymać odpowiednie zezwolenie z perspektywy planistycznej i środowiskowej. W tym względzie zgadzam się z twierdzeniem Sądu zawartym w wyroku w sprawie *BUPA i in./Komisja*⁸², zgodnie z którym Komisja „może dokonać oceny z punktu widzenia tych mających znaczenie dla sprawy przepisów, które nie dotyczą, w ścisłym tego słowa znaczeniu, pomocy państwa, jedynie w sytuacji, gdy pewne aspekty rozpatrywanej pomocy są tak ściśle związane z jej przedmiotem, że ewentualny brak zgodności z tymi przepisami na pewno będzie miał wpływ na zgodność tej pomocy ze wspólnym rynkiem”.

119. Z powyższego wynika zatem, że Sąd nie popełnił błędu, gdy uznał, że Komisja nie była zobowiązana uwzględnić potencjalnego wpływu Hinkley Point C na środowisko, rozważając kwestię, czy pomoc była zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

4. Zarzut czwarty – kwestia, czy pomoc stanowi pomoc operacyjną oraz czy taka pomoc operacyjna jest niedopuszczalna

a) Streszczenie argumentacji Republiki Austrii

120. W pkt 612 i 613 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że w sprawie, w której zastosowanie miały wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego⁸³, pojawił się wymóg klasyfikacji rozpatrywanej pomocy w zależności od tego, czy jest to pomoc inwestycyjna, czy operacyjna. Uznał jednak, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie jest to konieczne.

121. Republika Austrii kwestionuje te ustalenia i podnosi, że środki pomocy stanowią w części pomoc operacyjną, której celem nie jest zachęcenie do inwestycji w elektrownię, lecz która stanowi raczej rodzaj pomocy przeznaczonej zasadniczo na subwencjonowanie działalności elektrowni. Twierdzi ponadto, że pomoc operacyjna jest zgodna z rynkiem wewnętrznym co najwyżej w wyjątkowych przypadkach. Wskazuje, że na działającym rynku produktowym, który dostarcza produkt w postaci „energii elektrycznej” w niezbędnej ilości, pomoc operacyjna jest niedopuszczalna, ponieważ zakłóca konkurencję w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

⁸¹ Wyrok z dnia 3 grudnia 2014 r. (T-57/11, EU:T:2014:1021, pkt 189).

⁸² Wyrok z dnia 12 lutego 2008 r. (T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 314).

⁸³ Dz.U. 1994, C 72, s. 3.

122. Sąd zgodził się tymczasem z Komisją, że rozpatrywaną pomoc należy uznać za pomoc równoważną pomocy inwestycyjnej, ponieważ miała ona pozwolić spółce NNBG na zobowiązanie się do zainwestowania w budowę Hinkley Point C. Konkretnie doszedł on do wniosku, że z punktu widzenia modelowania finansowego rzeczywistą wartością netto płatności z tytułu kursu wykonania można postrzegać jako odpowiednik ryczałtowej płatności pozwalającej spółce NNBG na pokrycie wszystkich kosztów budowy.

b) Ocena

123. Sąd oddalił argumenty Republiki Austrii, zauważając w pkt 583 zaskarżonego wyroku, co następuje:

„[...] Nic bowiem nie stoi na przeszkodzie temu, aby środek pomocy zmierzający do celu uzasadnionego interesem publicznym, właściwy i niezbędny do osiągnięcia tego celu, który nie zmienia warunków wymiany handlowej w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem i który w związku z tym spełnia wymogi zawarte w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie tego postanowienia, niezależnie od tego, czy należy go uznać za pomoc inwestycyjną, czy za pomoc operacyjną. Należy na wstępie przypomnieć, że nawet pomoc operacyjną można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeśli te warunki są spełnione (zob. podobnie wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., *Magic Mountain Kletterhallen i in.*/Komisja, T-162/13, niepublikowany, EU:T:2016:341, pkt 116, 117)”.

124. Pomijając fakt, że Republika Austrii nie zakwestionowała tego stwierdzenia, co może uczynić ów zarzut bezskutecznym, jest on również bezzasadny. Komisja stwierdziła też, że omawiane środki zmierzały do celu uzasadnionego interesem publicznym, a mianowicie do stworzenia nowych zdolności produkcji energii jądrowej, który nie mógłby zostać osiągnięty w odpowiednim czasie bez interwencji państwa. W tych okolicznościach Sąd uznał, że omawianych środków „nie można uznać za ograniczające się do utrzymania status quo” oraz że – przeciwnie – „zgodnie z ustaleniami Komisji w ich braku żadna inwestycja w nowe zdolności produkcji energii jądrowej nie zostałaby przeprowadzona we właściwym czasie”⁸⁴. Sąd orzekł również – moim zdaniem słusznie – że kontrakty na transakcje różnicowe stanowiły zasadniczo mechanizm stabilizacji cen mający na celu „zapewnienie stabilnych dochodów przez wystarczająco długi okres, aby zachęcić dane przedsiębiorstwo do zainwestowania niezbędnych funduszy w tworzenie tego rodzaju nowych zdolności”. Ponadto nie był on porównywalny z tradycyjną formą pomocy, która miała charakter bezzwrotnej subwencji. Przeciwnie, miał on raczej na celu zachęcenie do inwestycji poprzez zagwarantowanie pewnego i stabilnego poziomu cen⁸⁵.

125. Można dodać, że procedura dotycząca kontraktu na transakcje różnicowe jest z natury proporcjonalna, ponieważ przewiduje tak zwany mechanizm zwrotu, pozwalając na cofnięcie środków, gdyby cena referencyjna przekroczyła kurs wykonania. Wszystko to wzmacnia argument, zgodnie z którym kontrakt na transakcje różnicowe ma zmierzać do zapewnienia inwestorom ceny gwarantującej stabilne zyski. Cena ta jest ustalana na poziomie, który daje inwestorom większą pewność, że mogą z czasem osiągnąć zamierzony zwrot z inwestycji. Podczas gdy celem kursu wykonania jest zapewnienie inwestorom sprawiedliwej marży, mechanizm zwrotu gwarantuje też, że inwestorzy nie otrzymają nieoczekiwanej premii, gdyby cena referencyjna przekroczyła kurs wykonania.

⁸⁴ Punkt 584 zaskarżonego wyroku.

⁸⁵ Punkt 589 zaskarżonego wyroku.

126. Sąd orzekł ponadto – moim zdaniem znów słusznie – że Komisja miała w tych okolicznościach prawo wziąć pod uwagę fakt, iż kurs wykonania uwzględniał nie tylko koszty budowy w odniesieniu do Hinkley Point C, ale też koszty operacyjne. Sąd uznał – ponownie w mojej ocenie słusznie – że koszty te wpływają na „rentowność projektu, a zatem wywierają wpływ na kwotę, jaką kurs wykonania musi osiągnąć, aby wywołać decyzję o inwestycji w nowe zdolności produkcji energii jądrowej”⁸⁶.

127. Jak właśnie wskazałem, ze swojej strony mogę jedynie zgodzić się z tą analizą. Ryzykując, że się powtórzę – kluczowa kwestia w odniesieniu do zgodności wszelkiej pomocy z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE dotyczy zasadniczo tego, czy pomoc ta prowadzi do rozwoju niektórych działań gospodarczych, które w przeciwnym razie nie zostałyby zrealizowane. Wydaje mi się, że nie można *ex ante* rozróżniać pomocy inwestycyjnej i pomocy operacyjnej. Takie rozróżnienie nie tylko nie wynika z analizy samego brzmienia art. 107 TFUE jako takiego, lecz również byłoby w każdym razie uproszczeniem podatnym jedynie na obejście przy wykorzystaniu sztucznych technik księgowych.

128. Naturalnie można przyznać, że fakt, iż sporny środek stanowi pomoc operacyjną, w pewnych okolicznościach może wskazywać na to, iż pomoc ta ma po prostu na celu wzmocnienie status quo. Jak zauważył sam Sąd, pomoc tego rodzaju nie może oczywiście „spełnić wymogów określonych w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE”, ponieważ „nie może ułatwić rozwoju w rozumieniu omawianego postanowienia”⁸⁷.

129. Sytuacja w niniejszej sprawie jest jednak całkowicie odmienna, a być może nawet, mówiąc dokładniej, pod pewnymi względami wyjątkowa. To prawda, że – jak zauważyła Republika Austrii – pewne elementy kursu wykonania nie ograniczają się do czystych kosztów budowy *per se*, lecz obejmują również szczególne koszty związane z wytwarzaniem energii jądrowej, w tym koszty zarządzania zużytym paliwem. Koszty te stanowią mimo to *koszty inwestycyjne*, które spółka NNBG musi ponieść, jeżeli elektrownia ma działać.

130. Sytuacji tej nie zmienia również fakt, że mechanizm kursu wykonania przewiduje renegotiację odnośnych kalkulacji odpowiednio po 15 i 25 latach. Należy przypomnieć, że – jak zauważył Sąd – koszty operacyjne, na podstawie których pierwotnie obliczono kurs wykonania, trzeba było oszacować *ex ante*, a okres eksploatacji Hinkley Point C z definicji będzie bardzo długi, mogąc wynieść nawet do 60 lat⁸⁸. Mechanizm renegotjacyjny ma zatem ograniczyć dla obu stron ryzyka, które z natury są wpisane w kontrakt o tak długim okresie obowiązywania, na wypadek gdyby pojawiła się istotna różnica (w dowolną stronę) między kursem wykonania a ceną referencyjną. Nic z powyższego nie zmienia faktu, że ten mechanizm cenowy jest nierozzerwalnie związany z decyzją inwestycyjną w odniesieniu do samej Hinkley Point C.

131. Ponadto w wyrokach Trybunału Włochy/Komisja⁸⁹ czy też Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisja⁹⁰ nie ma nic, co przemawiałoby za argumentem Republiki Austrii. Pierwsza z tych spraw dotyczyła pomocy dla określonych producentów, która miała wesprzeć wzmocnienie niektórych win pod względem zawartości alkoholu. Trybunał utrzymał po prostu w mocy decyzję Komisji, w której uznano, że nie było celu leżącego w interesie publicznym, który uzasadniałby przyznanie pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 3 TFUE.

⁸⁶ Punkt 593 zaskarżonego wyroku.

⁸⁷ Punkt 580 zaskarżonego wyroku.

⁸⁸ Punkty 424 i 594 zaskarżonego wyroku.

⁸⁹ Wyrok z dnia 6 listopada 1990 r. (C-86/89, EU:C:1990:373).

⁹⁰ Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r. (C-459/10 P, niepublikowany, EU:C:2011:515).

132. To samo dotyczy sprawy Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisja⁹¹, w której rozpatrywana pomoc miała na celu promowanie szkoleń pracowników zatrudnionych w nowym centrum dostaw kurierskich w porcie lotniczym Lipsk/Halle. W tym przypadku Komisja uznała, że szkolenie i tak by się odbyło, w związku z czym pomoc nie była w żadnym sensie kluczowa dla wsparcia danego obszaru gospodarczego. Nie może zaskakiwać, że Trybunał ostatecznie utrzymał tę decyzję w mocy.

133. W związku z tym Sąd doszedł w zaskarżonym wyroku do wniosku, że decyzja Komisji o zatwierdzeniu rozpatrywanej pomocy na podstawie tego, że wspiera ona inwestycję w projekt z zakresu energetyki jądrowej, który w przeciwnym razie mógłby nie zostać zrealizowany, nie wykraczała poza przysługującą Komisji zakres uznania w rozumieniu art. 107 ust. 3 TFUE. Sąd doszedł do tego wniosku, mimo że część pomocy dotyczyła kosztów operacyjnych, chociaż również Komisja uznała, że pewność ceny w odniesieniu do tych kosztów operacyjnych stanowi kluczowy element zachęt do inwestowania w ten projekt. Z mojej strony wystarczy, że stwierdzę, iż rozumowanie Sądu w odniesieniu do tego zarzutu nie wskazuje na naruszenie prawa.

5. Zarzut piąty – kwestia, czy elementy pomocy zostały niedostatecznie określone i czy naruszono komunikat w sprawie gwarancji

a) Streszczenie argumentacji Republiki Austrii

134. W pkt 251 i nast. zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że z motywów 23 i 25 oraz art. 7 i 8 rozporządzenia nr 651/2014 nie można wywnioskować, iż wyłącznie środki pomocy, których ekwiwalent dotacji został obliczony, mogą zostać uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Z innych aktów prawa wtórnego również nie można wywieść, że środki pomocy muszą dokładnie określać wartość liczbową ekwiwalentu dotacji, która z nich wynika. Sąd orzekł także w pkt 309 tego wyroku, że niezależnie od tego, czy zastosowano komunikat w sprawie gwarancji, argumenty Republiki Austrii dotyczące okresu obowiązywania gwarancji nie mogą zostać uwzględnione. W pkt 338 owego wyroku uznał zaś, że przedstawione dowody nie pozwoliły wykazać, iż spółka EDF borykała się z trudnościami finansowymi.

135. W ramach tego śródtytułu Republika Austrii powołuje się na dwie kwestie. Po pierwsze, twierdzi ona, że elementy pomocy nie zostały „dostatecznie określone” w spornej decyzji. Republika Austrii podnosi w tym zakresie, że uchybienie to stanowi naruszenie wytycznych i rozporządzeń Komisji dotyczących reguł pomocy państwa, które należało zastosować w niniejszej sprawie zgodnie z zasadami równego traktowania i niedyskryminacji. Republika Austrii twierdzi, że niedostateczne określenie elementów pomocy powoduje w każdym razie, iż dokonanie prawidłowej oceny proporcjonalności jest niemożliwe, a pomoc w przypadku zamknięcia elektrowni nieuchronnie doprowadzi do nadmiernej rekompensaty, kiedy wysokość pomocy przekroczy kwotę należną w przypadku wyłączenia.

136. W tym kontekście Republika Austrii podnosi inny ogólny argument dotyczący stosowania art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589 w związku z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 794/2004. Twierdzi ona, że zastosowanie tych przepisów zakłada, iż pierwotny budżet pomocy może zostać określony, ponieważ zgłoszenie na podstawie art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 794/2004 zależy od tego, czy pierwotny budżet wzrasta o ponad 20%, a obliczenia tego nie można wykonać, jeśli pierwotny budżet jest nieokreślony.

⁹¹ Ibidem.

137. Po drugie, Republika Austrii uważa, że Komisja powinna była zastosować komunikat w sprawie gwarancji. Zdaniem Republiki Austrii zaniechanie to nie jest dopuszczalne, ponieważ Komisja jest związana własnymi wytycznymi oraz komunikatami i powinna była dokonać wszystkich ustaleń na podstawie tego komunikatu. Republika Austrii wskazuje, co jej zdaniem świadczy o niedostatecznym określeniu okresu obowiązywania gwarancji, twierdząc w tym kontekście, że Sąd naruszył pkt 4.2 komunikatu w sprawie gwarancji, nie obliczając dla gwarancji „równowartości dotacji gotówkowej”.

138. Zgodnie z pkt 3.2 lit. a) i 4.1 lit. a) wspomnianego komunikatu Komisja powinna ponadto sprawdzić – z własnej inicjatywy – czy kredytobiorca ma problemy finansowe. Ma to znaczenie, ponieważ pomoc państwa na rzecz spółek, które są zagrożone, co do zasady jest niedopuszczalna. Zdaniem Republiki Austrii fakt, że Sąd nie uznał tego błędu, stanowi kolejne naruszenie prawa.

b) Ocena

139. Jeśli chodzi o argument Republiki Austrii, zgodnie z którym elementy pomocy nie zostały właściwie określone, co ma stanowić naruszenie szeregu wytycznych i rozporządzeń Komisji dotyczących reguł pomocy państwa, które powinny były znaleźć zastosowanie w niniejszej sprawie zgodnie z zasadami równego traktowania i niedyskryminacji, Sąd przedstawił przesłanki stosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE w pkt 248 i 249 zaskarżonego wyroku. Ponieważ Komisja była w stanie ocenić pomoc w świetle tych przesłanek, nie określając dalszych elementów pomocy, nie popełniła ona błędu i nie popełnił go też Sąd, zgadzając się z jej oceną⁹². Jak wynika ze szczegółowych analiz Sądu w pkt 251–255 zaskarżonego wyroku, istnieją specyficzne dla wspomnianych wytycznych i rozporządzeń powody, dla których kwoty pomocy muszą być określone ilościowo. W wielu przypadkach wynika to ze standardowego podejścia, które nie jest ani właściwe, ani konieczne w sytuacji, w której art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE znajduje bezpośrednie zastosowanie.

140. W zakresie, w jakim Republika Austrii podnosi, że ze względu na brak określenia elementów pomocy nie można było prawidłowo zbadać kryterium proporcjonalności, próbuje ona zasadniczo na nowo wprowadzić argumenty, które podniosła już w ramach czwartej części zarzutu trzeciego. Jak już wskazałem, zbadanie kryterium proporcjonalności w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE służy wyłącznie ustaleniu, czy pomoc zmienia warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Tymczasem Republika Austrii nie podnosi nawet, że elementy pomocy, które uważa za nieokreślone, takie jak koszt unieszkodliwiania i końcowego składowania odpadów lub dokładne warunki umowy z sekretarzem stanu, wywołują taki skutek. Z tego względu argument Republiki Austrii nie może zostać w tym aspekcie uwzględniony.

141. Jeśli chodzi o argument Republiki Austrii dotyczący ewentualnych problemów ze stosowaniem art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 2015/1589 w związku z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 794/2004, nie jest jasne, która część zaskarżonego wyroku jest kwestionowana⁹³. Niezależnie od tej wady nie służy on w żaden sposób argumentacji Republiki Austrii. Podnosi ona, że nie rozumie, w jaki sposób środki pomocy będące przedmiotem niniejszej sprawy można pogodzić ze wspomnianymi wyżej przepisami. W rzeczywistości nie trzeba tego robić. Artykuł 4 rozporządzenia nr 794/2004 dotyczy jedynie wyjątków/uproszczeń w procedurze zgłoszenia. Jeżeli nie można wykazać spełnienia warunków takich jak na przykład ten, zgodnie z którym zwiększenie budżetu zatwierdzonego systemu pomocy nie może przekroczyć 20%, środek będzie po prostu uznany za „nową pomoc” i zostanie zgłoszony na standardowym formularzu zgłoszeniowym, a nie uproszczonym zgodnie z art. 2 i załącznikiem I do

⁹² Przy lekturze pkt 72–74 odwołania staje się jasne, że chociaż Republika Austrii zaprzecza temu w pkt 70 odwołania, powołując się na niedostateczne określenie elementów pomocy, ma ona w rzeczywistości na myśli to, że nie wyliczono wartości pomocy.

⁹³ Nie jest to zaskakujące; Sąd nie zajął się tą kwestią, ponieważ nie została podniesiona przez Republikę Austrii.

rozporządzenia 2015/1589⁹⁴. Wbrew temu, co twierdzi Republika Austrii, nawet jeśli brak określenia pierwotnego budżetu mógłby stać na przeszkodzie zgłoszeniu zwiększenia budżetu przez Zjednoczone Królestwo na formularzu uproszczonym, z pewnością nie wyklucza tego, by Zjednoczone Królestwo zgłosiło „zwiększenie budżetu” jako „nową pomoc”, ani nie stoi temu na przeszkodzie.

142. Fakt, że każda późniejsza zmiana środków musi zostać zgłoszona, odzwierciedlono również w pkt 266 zaskarżonego wyroku. Sąd podkreśla tam, że decyzja Komisji w sprawie zezwolenia dotyczyła wyłącznie projektu w zgłoszonym jej kształcie. Republika Austrii nie zakwestionowała tego ustalenia. W konsekwencji argumenty Republiki Austrii nie mogą zostać uwzględnione.

143. Z powyższych względów pierwszą część zarzutu Republiki Austrii należy oddalić.

144. Jeśli chodzi o komunikat w sprawie gwarancji, należy wskazać, jak słusznie stwierdziła Republika Francuska, że komunikat w sprawie gwarancji dotyczy kwestii, czy gwarancja stanowi pomoc państwa, a nie oceny jej zgodności ze wspólnym rynkiem. Wynika to wyraźnie z pkt 5 komunikatu w sprawie gwarancji. Oznacza to, że jego stosowanie pozostaje bez wpływu na zgodność gwarancji kredytowej z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Zgodnie z pkt 3.2 lit. d) komunikatu w sprawie gwarancji fakt, że „[z]a gwarancje płaci się cenę odpowiadającą cenie rynkowej”, stanowi jedno z czterech kryteriów, które muszą być spełnione łącznie, aby *wykluczyć* istnienie pomocy państwa w przypadku indywidualnej gwarancji państwowej. W tym względzie należy zauważyć, że żadna ze stron nie zakwestionowała faktu, iż gwarancja kredytowa stanowi pomoc państwa, właśnie dlatego, że ceny zapłaconej przez spółkę NNBG z tytułu tej gwarancji nie można by uznać za cenę rynkową. Nie można by zakwalifikować jej w ten sposób z tego prostego powodu, że taki instrument nie był dostępny na odnośnych rynkach kapitałowych⁹⁵. W związku z tym gwarancja kredytowa bez wątpienia nie spełniała kryteriów pozwalających na wykluczenie istnienia pomocy państwa w świetle komunikatu w sprawie gwarancji. Z tego samego powodu Sąd nie musiał bardziej szczegółowo badać kwestii, czy „kredytobiorca nie ma problemów finansowych”. To kolejne z czterech ustanowionych w tym celu kryteriów⁹⁶.

145. Argument Republiki Austrii, zgodnie z którym w świetle pkt 4.2 komunikatu w sprawie gwarancji należałoby w każdym razie wyliczyć równowartość dotacji gotówkowej dla gwarancji, również nie jest prawidłowy. Zważywszy, że gwarancja kredytowa wraz z innymi środkami pomocy została bez wątpienia uznana za pomoc państwa, nie było powodu, aby bliżej badać tę kwestię.

146. Z tych względów argument Republiki Austrii oparty na komunikacie w sprawie gwarancji jest w każdym razie bezskuteczny, a zarzut piąty należy oddalić w całości.

147. Tak się składa, że Komisja wyraziła zaniepokojenie faktem, iż pierwotna opłata zaproponowana przez Zjednoczone Królestwo za gwarancję kredytową nie stanowiła adekwatnej ceny, biorąc pod uwagę odnośne ryzyko. W konsekwencji Zjednoczone Królestwo skorygowało stawkę opłaty gwarancyjnej do 295 punktów bazowych (co odpowiada w przybliżeniu ryzyku kredytowemu BB), a Komisja uznała, że skorygowana opłata odpowiada w przybliżeniu hipotetycznej stawce rynkowej za instrument, który w rzeczywistości nie był oferowany na rynku⁹⁷. Ta zmiana w skorygowanej strukturze opłat stanowiła również odpowiedź na wątpliwości wyrażane przez Komisję w związku z wyjątkowo długim terminem zapadalności obligacji, które miały zostać wyemitowane⁹⁸.

⁹⁴ Republika Austrii zgadza się z tym nawet w pkt 73 odwołania.

⁹⁵ Motywy 336–339 spornej decyzji.

⁹⁶ Punkt 3.2 lit. a) komunikatu w sprawie gwarancji.

⁹⁷ Motywy 463–477 spornej decyzji; pkt 304 i 305 zaskarżonego wyroku.

⁹⁸ Motyw 472 spornej decyzji.

148. Pytanie ogranicza się więc do następującej kwestii – czy można powiedzieć, że występuje jakakolwiek rzeczywista niepewność w odniesieniu do okresu obowiązywania gwarancji, kwoty kredytu lub też sposobu wyliczenia stawki opłaty? Ze swojej strony mogę jedynie zgodzić się ze stanowiskiem Sądu, który oddalił te twierdzenia⁹⁹.

149. Być może wystarczy tutaj stwierdzić, że Komisja dysponowała dowodami, na podstawie których mogła wyciągnąć właściwy wniosek, zgodnie z którym okres obowiązywania gwarancji nie jest nieograniczony, lecz przewiduje terminową spłatę kwoty głównej i odsetek, przy czym okres (średni ważony) zapadalności obligacji wynosi 27,4 roku¹⁰⁰. Można również powiedzieć, że Komisja miała uzasadnioną podstawę dla swojego wniosku, zgodnie z którym skorygowana stawka opłaty za gwarancję kredytową powinna wynosić 295 punktów bazowych, co odpowiada notowaniu kredytowemu BB oraz wyjątkowo długiemu terminowi zapadalności rozpatrywanych obligacji¹⁰¹.

150. W tych okolicznościach muszę stwierdzić, że argumenty Republiki Austrii dotyczące domniemyanych niepewności w odniesieniu do zakresu pomocy są po prostu bezzasadne.

VI. Podsumowanie

151. Podsumowując, dochodzę zatem do następujących głównych wniosków:

- (1) Artykuł 106a ust. 3 traktatu EWEA wyraźnie stanowi, że w odniesieniu do prawa pierwotnego Unii pozycja traktatu EWEA jest taka sama jak pozycja traktatów UE i FUE.
- (2) Ponadto art. 106a ust. 3 traktatu EWEA stanowi, że ani traktatu UE, ani traktatu FUE nie można stosować w obszarze regulowanym traktatem EWEA w zakresie, w jakim ich postanowienia przewidują odstępstwa od traktatu EWEA. Jeżeli zatem określona kwestia jest wyczerpująco lub w ramach przepisu szczególnego uregulowana w traktacie EWEA, nie ma miejsca na stosowanie traktatu UE ani traktatu FUE. Traktaty UE i FUE mają natomiast zastosowanie we wszystkich obszarach prawa Unii, które nie są uregulowane w traktacie EWEA.
- (3) W traktacie EWEA nie ma nic, co dotyczyłoby kwestii pomocy państwa. Biorąc pod uwagę fakt, że traktat EWEA jest z jednej strony jedynie traktatem szczególnym dotyczącym konkretnego sektora, a z drugiej strony traktaty UE i FUE mają szersze cele (w szczególności funkcjonowanie rynku wewnętrznego), wydaje się właściwe, aby postanowienia traktatu FUE w dziedzinie konkurencji i pomocy państwa miały zastosowanie do sektora energetyki jądrowej w sytuacji, w której traktat EWEA nie zawiera przepisów szczególnych. Z tych właśnie względów art. 107 TFUE ma zastosowanie do rozpatrywanego środka pomocy państwa.
- (4) Postanowienia art. 1 i art. 2 lit. c) traktatu EWEA bezwzględnie przewidują rozwój elektrowni jądrowych. Intencją państw członkowskich było wyraźnie to, aby traktat EWEA był żywym dokumentem, który może się organicznie rozwijać i dostosowywać do współczesnych okoliczności. Wynika z tego, że nie można przyjąć podniesionego przez Republikę Austrii argumentu, zgodnie z którym te postanowienia traktatu EWEA nie obejmują ani budowania nowych elektrowni jądrowych, ani zastępowania i modernizacji starzejących się elektrowni nowocześniejszymi, opracowanymi już technologiami.
- (5) Chociaż to prawda, że zalety energii jądrowej są przedmiotem burzliwych debat w wielu państwach członkowskich, Trybunał nie ma ani kompetencji, ani legitymizacji demokratycznej, aby rozstrzygać takie kwestie. Zważywszy jednak, że jasne jest, iż rozwój energetyki jądrowej, jak

⁹⁹ Zobacz ogólnie pkt 302–322 zaskarżonego wyroku.

¹⁰⁰ Motyw 432 spornej decyzji.

¹⁰¹ Motyw 472 spornej decyzji.

odzwierciedla to traktat EWEA, stanowi wyraźnie zdefiniowany cel prawa Unii, cel ten nie może być podporządkowany innym – w czyjejś opinii potencjalnie sprzecznym – celom prawa Unii takim jak ochrona środowiska, o której mowa w rozdziale XX TFUE. Ponadto wyraźne brzmienie art. 194 ust. 2 TFUE jasno uznaje prawo każdego państwa członkowskiego do wyboru między różnymi źródłami energii i „ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię”, a prawo to musi obejmować prawo każdego państwa członkowskiego do rozwoju energii jądrowej jako części swojego koszyka energetycznego.

- (6) Wbrew stanowisku zajmowanemu przez Sąd w szeregu spraw poczynwszy od sprawy Mediaset/Komisja¹⁰², zgodnie z którym wszelka pomoc państwa zatwierdzona na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE musi służyć „wspólnemu interesowi”, wymóg ten nie jest określony w samym brzmieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, mimo że w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE („[...] ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania [...]”) już tak.
- (7) Z powyższego wynika zatem, że nie istnieje wymóg, zgodnie z którym pomoc musi realizować jakiegokolwiek cele inne niż te określone konkretnie w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Zgodnie z brzmieniem i umiejscowieniem tego przepisu w traktacie FUE pomoc, aby była zgodna z traktatem, nie musi realizować ani „celu leżącego we wspólnym interesie”, ani „celu leżącego w interesie publicznym”. Musi być jedynie przeznaczona na „ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych” i nie może zmieniać „warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”. Argument Republiki Austrii, zgodnie z którym Sąd naruszył prawo, uznając, że pomoc musi służyć jedynie „publicznemu”, a nie „wspólnemu” interesowi, nie może jako taki zostać uwzględniony, ponieważ – w mojej ocenie i wbrew stanowisku Sądu wyrażonemu w zaskarżonym wyroku – żadne z tych dwóch kryteriów nie musi w rzeczywistości być spełnione.
- (8) W każdym razie, nawet jeśli ta ocena art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE jest błędna, budowa Hinkley Point C służy w tym rozumieniu „wspólnemu interesowi” (a także, jeśli ktoś woli, „celowi publicznemu”), ponieważ rozwój elektrowni jądrowych pozostaje kluczowym celem traktatu EWEA, nawet jeśli poszczególne państwa członkowskie takie jak Republika Austrii sprzeciwiają się koncepcji energii jądrowej. Przyjmując cele traktatu EWEA, wszystkie państwa członkowskie jasno wyraziły co do zasady bezwarunkową zgodę na prawo innych państw członkowskich do rozwijania elektrowni jądrowych na ich terytoriach, jeżeli mają one takie życzenie. Wyraźnie stwierdzony cel traktatowy tego rodzaju – niemal z definicji – musi móc stanowić cel leżący we wspólnym interesie w rozumieniu reguł pomocy państwa.
- (9) Sąd miał pełne prawo stwierdzić, że Komisja dysponowała licznymi dowodami, z których wynikało, że rynek albo nie chciał, albo wręcz nie był w stanie sfinansować Hinkley Point C bez gwarancji i innych form pomocy przyznanej przez Zjednoczone Królestwo. Bez znaczenia dla niniejszej sprawy jest to, że może nie występować niewydolność rynku w odniesieniu do innych form wytwarzania energii elektrycznej. Sąd nie popełnił błędu, stwierdzając, że produkcja energii jądrowej stanowi odnośne działanie gospodarcze w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- (10) Zadanie Komisji w sprawach dotyczących pomocy państwa, jak wyraźnie stanowi art. 107 ust. 2 i 3 TFUE, polega po prostu na ocenie, czy dany środek państwa może zostać uznany „za zgodn[y] z rynkiem wewnętrznym”. Zadanie to wiąże się zasadniczo z oceną zgodności danej pomocy z przepisami dotyczącymi konkurencji i rynku wewnętrznego, a nie przepisami dotyczącymi środowiska jako takimi. Natomiast wszelkie decyzje w sprawie tego, czy dany

¹⁰² Wyrok z dnia 15 czerwca 2010 r. (T-177/07, EU:T:2010:233).

projekt powinien otrzymać odpowiednie zezwolenie z perspektywy planistycznej i środowiskowej, co do zasady należą do właściwych organów państw członkowskich, a nie samej Komisji w ramach stosowania reguł pomocy państwa.

- (11) Kluczową kwestią w przypadku badania zgodności wszelkiej pomocy z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 TFUE jest to, czy taka pomoc prowadzi lub zachęca do inwestycji w rozwój niektórych działań gospodarczych, które w przeciwnym razie nie miałyby miejsca. Nie rozróżnia się *ex ante* pomocy inwestycyjnej i operacyjnej. Takie rozróżnienie nie tylko nie wynika z analizy samego brzmienia art. 107 TFUE jako takiego, lecz również byłoby uproszczeniem podatnym na obejście przy wykorzystaniu sztucznych technik księgowych.
- (12) Przyznaję, że omawiane w niniejszej sprawie środki pomocy nie ograniczają się do czystych kosztów budowy *per se*, lecz obejmują również szczególne koszty związane z dostarczaniem energii jądrowej, w tym koszty zarządzania zużytym paliwem. Koszty te stanowią mimo to koszty inwestycyjne, które muszą zostać poniesione, jeżeli elektrownia ma działać.
- (13) Sąd miał więc w tych okolicznościach pełne prawo oddalić skargę na decyzję Komisji w sprawie zatwierdzenia omawianych środków pomocy, które Zjednoczone Królestwo przyznało na budowę Hinkley Point C.

VII. Wnioski

152. W tych okolicznościach proponuję zatem, aby Trybunał oddalił odwołanie od wyroku Sądu wniesione przez Republikę Austrii.