



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 2 września 2021 r.*

Odwołanie – Pomoc państwa – System pomocy – Artykuł 108 ust. 2 i 3 TFUE – Rozporządzenie (WE) nr 659/1999 – Artykuł 4 ust. 3 i 4 – Pojęcie „wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia ze wspólnym rynkiem” – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Brak wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 – Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa – Kontakty „przedzgłoszeniowe” – Prawa proceduralne zainteresowanych stron – Rynek mocy wytwórczej energii elektrycznej w Zjednoczonym Królestwie

W sprawie C-57/19 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 25 stycznia 2019 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali É. Gippini Fournier i P. Němečková, w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie,

popierana przez:

Rzeczpospolitą Polską, którą reprezentował B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Tempus Energy Ltd, z siedzibą w Pontypridd (Zjednoczone Królestwo),

Tempus Energy Technology Ltd, z siedzibą w Pontypridd,

które reprezentowali adwokaci J. Derenne i D. Vallindas oraz C. Ziegler, Rechtsanwalt,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, które reprezentowali początkowo F. Shibli, S. McCrory i Z. Lavery, a następnie F. Shibli i S. McCrory, których wspierali G. Facenna, QC, i D. Mackersie, barrister,

* Język postępowania: angielski.

interwenient w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras (sprawozdawca), prezes izby, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 czerwca 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Komisja Europejska wnosi w swym odwołaniu o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 15 listopada 2018 r., Tempus Energy i Tempus Energy Technology/Komisja (T-793/14, EU:T:2018:790, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2014) 5083 wersja ostateczna z dnia 23 lipca 2014 r. o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec systemu pomocy związanego z rynkiem mocy w Zjednoczonym Królestwie (pomoc państwa 2014/N-2) (Dz.U. 2014, C 348, s. 5, zwanej dalej „sporną decyzją”).

Ramy prawne

Rozporządzenie nr 659/1999

- 2 Artykuł 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania [art. 108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1), zatytułowany „Wstępne badanie zgłoszenia i decyzje Komisji”, mający zastosowanie do rozpatrywanego systemu pomocy, stanowi w ust. 2–5:

„2. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że środek będący przedmiotem zgłoszenia nie stanowi pomocy, ustalenie to zostaje stwierdzone w formie decyzji.

3. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że nie ma żadnych wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia ze wspólnym rynkiem, w stopniu, w jakim mieści się on w zakresie art. [107] ust. 1 [TFUE], Komisja podejmuje decyzję, że środek jest zgodny ze wspólnym rynkiem (zwaną dalej »decyzją o niewnoszeniu zastrzeżeń«). W decyzji określone zostaje, który z przewidzianych traktatem wyjątków zastosowano.

4. W przypadku gdy po przeprowadzeniu wstępnego badania Komisja stwierdza, że zaistniały wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia ze wspólnym rynkiem,

Komisja podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania zgodnie z art. [108] ust. 2 [TFUE] (zwaną dalej »decyzją o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego]«).

5. Decyzje określone w ust. 2, 3 i 4 podejmowane są w terminie dwóch miesięcy. Okres ten rozpoczyna się następnego dnia po otrzymaniu kompletnego zgłoszenia. Zgłoszenie zostaje uznane za kompletne, jeżeli w terminie dwóch miesięcy od jego otrzymania lub od otrzymania wszelkich dodatkowych informacji, o jakie się zwrócono, Komisja nie zażąda żadnych dalszych informacji. Okres ten może zostać przedłużony za zgodą zarówno Komisji, jak i zainteresowanego państwa członkowskiego. W przypadku gdy jest to właściwe, Komisja może ustalić krótsze terminy”.

- 3 Artykuł 6 tego rozporządzenia, zatytułowany „Formalna procedura dochodzenia [Formalne postępowanie wyjaśniające]”, stanowi w ust. 1:

„Decyzja o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego] zawiera podsumowanie odpowiednich kwestii faktycznych i prawnych, wstępną ocenę Komisji odnośnie do charakteru pomocowego proponowanego środka i określa wątpliwości co do jego zgodności ze wspólnym rynkiem. Decyzja wzywa zainteresowane państwo członkowskie i inne zainteresowane strony do przedstawienia uwag w wyznaczonym terminie, który zwykle nie przekracza jednego miesiąca. W należycie uzasadnionych przypadkach Komisja może przedłużyć wyznaczony termin”.

Kodeks najlepszych praktyk

- 4 Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa (Dz.U. 2009, C 136, s. 13, zwany dalej „kodeksem najlepszych praktyk”) zawiera między innymi tytuł 3, zatytułowany „Kontakty na etapie przedzgłoszeniowym”, w którym figurują pkt 10–18 tego kodeksu. Punkty 10–16 mają następujące brzmienie:

„10. Doświadczenia Komisji dowodzą, że kontakty przedzgłoszeniowe są bardzo przydatne, nawet w sprawach, które wydają się być rutynowe. Kontakty przedzgłoszeniowe dają służbom Komisji oraz państwom członkowskim dokonującym zgłoszenia możliwość nieformalnego i poufnego przedyskutowania prawnych i ekonomicznych aspektów wnioskowanego projektu jeszcze przed dokonaniem zgłoszenia; dzięki temu jakość zgłoszeń jest wyższa, są one lepiej przygotowane. W ten sposób państwa członkowskie oraz służby Komisji mogą także wspólnie opracować konstruktywne propozycje zmierzające do zrewidowania tych aspektów planowanego działania, które mogą stwarzać problemy. Ten etap przygotowawczy umożliwia szybsze opracowanie [rozpatrzenie] zgłoszenia po tym, jak zostanie ono formalnie przedłożone Komisji. Kontakty przedzgłoszeniowe, realizowane w sposób skuteczny, powinny w rzeczywistości pozwolić Komisji na podjęcie decyzji na mocy art. 4 ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia [...] nr 659/1999 w ciągu dwóch miesięcy od daty zgłoszenia [...].

11. Zdecydowanie zaleca się podjęcie kontaktów przedzgłoszeniowych w sprawach, w których pojawiają się jakieś wyjątkowe, nowe aspekty lub które mają szczególny wymiar, uzasadniający podjęcie wcześniejszych dyskusji ze służbami Komisji. Jednak państwo członkowskie zawsze otrzyma nieformalne wskazówki, gdy zwróci się do Komisji z prośbą o nie.

3.1. Treść

12. Na etapie przedzgłoszeniowym istnieje możliwość przeprowadzenia dyskusji oraz przekazania danemu państwu członkowskiemu wskazówek odnośnie do zakresu informacji, które należy zawrzeć w formularzu zgłoszeniowym. Dzięki temu formularz jest kompletny już w momencie dokonania zgłoszenia. Gdy etap [przed]zgłoszeniowy przebiega efektywnie, możliwa jest dyskusja w otwartej i konstruktywnej atmosferze, dotycząca wszelkich istotnych kwestii związanych z planowanym środkiem. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do projektów, które nie mogły zostać zaakceptowane w pierwotnej formie i powinny zostać wycofane lub w znacznym stopniu zmienione. Na tym etapie można także sprawdzić, czy w danym przypadku można zastosować inną podstawę prawną, a także określić ewentualne sprawy precedensowe, które mogłyby być istotne. Ponadto, pomyślnie zakończony etap przedzgłoszeniowy umożliwi służbom Komisji oraz państwom członkowskim zajęcie się najbardziej istotnymi problemami w zakresie konkurencji, a także sprawdzenie, jakie analizy ekonomiczne i – jeżeli jest to konieczne – ekspertyzy zewnętrzne są wymagane do udokumentowania zgodności planowanego przedsięwzięcia ze wspólnym rynkiem. Na etapie przedzgłoszeniowym państwo członkowskie może również zwrócić się do służb Komisji z prośbą o zwolnienie z obowiązku zawarcia w formularzu zgłoszeniowym określonych informacji, które w danym przypadku nie są niezbędne dla rozpatrzenia sprawy. I wreszcie etap przedzgłoszeniowy jest decydujący dla określenia, czy dana sprawa – bez zagłębiania się w nią – kwalifikuje się do rozpatrzenia w ramach procedury uproszczonej [...].

3.2. Zakres i terminy

13. Aby etap przedzgłoszeniowy mógł być przeprowadzony w sposób konstruktywny i efektywny, w interesie danego państwa członkowskiego jest, aby przedstawiło Komisji wstępną wersję formularza zgłoszeniowego, zawierającą informacje niezbędne dla dokonania oceny planowanego działania w zakresie pomocy państwa. Dla ułatwienia sprawnego rozpatrywania spraw zasadniczo preferowane będą kontakty za pośrednictwem poczty elektronicznej lub telekonferencji, nie zaś spotkania. W ciągu dwóch tygodni od otrzymania wstępnej wersji formularza zgłoszeniowego służby Komisji zorganizują nawiązanie pierwszego kontaktu przedzgłoszeniowego.

14. Jako ogólną zasadę przyjmuje się, że kontakty przedzgłoszeniowe nie powinny trwać dłużej niż dwa miesiące oraz że po ich zakończeniu następuje kompletne zgłoszenie. Jeżeli kontakty przedzgłoszeniowe nie przyniosą oczekiwanych rezultatów, służby Komisji mogą uznać etap przedzgłoszeniowy za zakończony. Ponieważ jednak terminy oraz forma kontaktów przedzgłoszeniowych zależą od stopnia złożoności indywidualnej sprawy, kontakty przedzgłoszeniowe mogą trwać kilka miesięcy. Komisja zaleca zatem, aby w sprawach szczególnie złożonych (na przykład pomoc na ratowanie przedsiębiorstw, duże przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe, projekty dużej pomocy indywidualnej lub szczególnie duże lub złożone programy pomocy) państwa członkowskie nawiązywały kontakty przedzgłoszeniowe jak najwcześniej, aby możliwe było przeprowadzenie konstruktywnych rozmów.

15. Doświadczenia Komisji dowodzą, że bardzo przydatne jest zaangażowanie beneficjenta w kontakty przedzgłoszeniowe; dotyczy to w szczególności spraw, które mają istotne skutki o wymiarze technicznym, finansowym oraz związane z samym projektem. Komisja zaleca zatem, aby w kontakty przedzgłoszeniowe angażowani byli beneficjenci pomocy indywidualnej.

16. Służby Komisji będą dokładać starań, by na zakończenie etapu przedzgłoszeniowego przedstawić zainteresowanemu państwu członkowskiemu nieformalną ocenę wstępną projektu; nie dotyczy to spraw, które mają nowe aspekty, oraz spraw szczególnie złożonych. Taka niewiążąca ocena nie będzie jednoznaczna z oficjalnym stanowiskiem Komisji; będą to

nieformalne wskazówki udzielone przez służby Komisji w sprawie kompletności projektu zgłoszenia oraz zgodności planowanego projektu ze wspólnym rynkiem – ocenionego bez zagłębiania się w sprawę. W szczególnie złożonych przypadkach Komisja może – na życzenie państwa członkowskiego – przedstawić również wytyczne na piśmie, dotyczące informacji, jakich należy jeszcze udzielić”.

Wytyczne 2014–2020

- 5 Tytuł 3 wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz.U. 2014, C 200, s. 1, zwanych dalej „wytycznymi 2014–2020”), zatytułowany „Ocena zgodności na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) [TFUE]”, zawiera następujący fragment:

„(25) W sekcji 3.2 przedstawiono ogólne warunki zgodności dotyczące wszystkich środków pomocy wchodzących w zakres niniejszych wytycznych, o ile warunków tych nie określono ani nie zmieniono w bardziej szczegółowych sekcjach rozdziału 3. [...]

[...]

3.1. Wspólne zasady oceny

[...]

- (27) [...] W związku z tym Komisja uzna środek pomocy państwa za zgodny z rynkiem wewnętrznym tylko wówczas, gdy będzie on spełniać każde z poniższych kryteriów:

[...]

- e) proporcjonalność pomocy (pomoc ograniczona do minimum): wysokość pomocy jest ograniczona do minimalnej kwoty potrzebnej dla stworzenia zachęty do dodatkowych inwestycji lub działalności w danym obszarze (sekcja 3.2.5);

[...]

3.2.5. Proporcjonalność pomocy

[...]

- (69) Pomoc na ochronę środowiska i cele związane z energią uważa się za proporcjonalną, jeśli kwota pomocy przypadająca na beneficjenta jest ograniczona do minimum niezbędnego dla osiągnięcia zakładanego celu w zakresie ochrony środowiska lub energetyki.

[...]

3.2.6. Unikanie nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i handel

3.2.6.1. Uwagi ogólne

[...]

(92) Pomoc może mieć również efekt zakłócający polegający na wzmocnieniu lub zachowaniu przez beneficjenta znaczącej pozycji rynkowej. Nawet jeśli pomoc nie wzmacnia pozycji rynkowej bezpośrednio, może wywierać taki wpływ pośrednio, zniechęcając istniejących konkurentów do ekspansji lub skłaniając ich do opuszczenia rynku bądź też zniechęcając nowych konkurentów do wejścia na rynek.

[...]

3.9. Pomoc na zapewnienie wystarczalności mocy wytwórczych

[...]

3.9.2. Potrzeba interwencji państwa

[...]

(223) Państwa członkowskie powinny jasno wskazać powody, dla których nie można spodziewać się, że rynek zapewni odpowiednią zdolność wytwórczą w razie braku interwencji, przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji rynkowej i technologicznej [...].

(224) W swojej ocenie Komisja uwzględni, między innymi i w stosownych przypadkach, następujące elementy, które powinno przedstawić państwo członkowskie:

[...]

b) ocen[ę] oddziaływania zaangażowania po stronie popytu, w tym opis środków promujących zarządzanie popytem [...];

[...]

3.9.5. Proporcjonalność

(228) Ogólną kwotę pomocy należy obliczać tak, aby beneficjenci uzyskali stopę zwrotu, którą można uznać za zasadną.

(229) Uważa się, że procedura przetargowa zgodna z zasadami konkurencji, oparta na jasnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych kryteriach, precyzyjnie ukierunkowana na określony cel, w normalnych okolicznościach zapewnia zasadną stopę zwrotu.

(230) Środek powinien obejmować mechanizmy zapobiegające powstawaniu nieoczekiwanych zysków.

(231) Środek powinien być skonstruowany tak, aby cena płacona za dostępność automatycznie zmierzała do zera, gdy można się spodziewać, że poziom podaży zdolności wytwórczych będzie adekwatny do poziomu popytu na te zdolności.

3.9.6. Unikanie nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i handel

(232) Środek powinien być skonstruowany w taki sposób, aby mógł obejmować wszelkie zdolności wytwórcze mogące skutecznie przyczynić się do rozwiązania problemu z wystarczalnością mocy wytwórczych, w szczególności z uwzględnieniem następujących czynników:

a) uczestnictw[a] wytwórców korzystających z innych technologii oraz operatorów oferujących środki o równoważnej charakterystyce technicznej, np. zarządzanie popytem, połączenia wzajemne i składowanie. Bez uszczerbku dla pkt (228), ograniczenie uczestnictwa może być uzasadnione tylko niewystarczającymi parametrami technicznymi w stosunku do parametrów niezbędnych dla rozwiązania problemu z wystarczalnością mocy wytwórczych. Ponadto środek na zapewnienie wystarczalności mocy wytwórczych powinien być otwarty na potencjalną kumulację zarówno popytu, jak i podaży;

[...]

(233) Środek:

- a) nie powinien ograniczać zachęt do inwestowania w przepustowość połączeń wzajemnych;
- b) nie powinien zagrażać łączeniu rynków, w tym rynków bilansujących;
- c) nie powinien podważać decyzji inwestycyjnych dotyczących produkcji energii podjętych przed wprowadzeniem środka ani decyzji podjętych przez operatorów w odniesieniu do rynku bilansującego lub rynku usług pomocniczych;
- d) nie powinien nadmiernie wzmacniać pozycji dominującej;
- e) w przypadku równoważnych parametrów technicznych i ekonomicznych powinien zapewniać preferencyjne traktowanie wytwórcom niskoemisyjnym”.

Okoliczności powstania sporu

- 6 Okoliczności powstania sporu, które przedstawiono w pkt 1–20 zaskarżonego wyroku, na potrzeby niniejszego postępowania można streścić w następujący sposób.
- 7 Tempus Energy Ltd i Tempus Energy Technology Ltd (zwane dalej łącznie „Tempusem”) posiadają licencję dostawcy energii elektrycznej w Zjednoczonym Królestwie i oferują do sprzedaży technologię zarządzania zużyciem energii, określaną także mianem „zarządzania popytem”, na rzecz osób prywatnych i przedsiębiorstw.
- 8 System pomocy wskazany w spornej decyzji (zwany dalej „rozpatrywanym środkiem”) polega na utworzeniu przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej rynku mocy poprzez przyznawanie wynagrodzenia dostawcom mocy wytwórczych energii elektrycznej w zamian za podjęcie przez nich zobowiązania do dostarczania energii elektrycznej, ograniczenia lub zróżnicowania jej zużycia w okresie wzmożonego obciążenia sieci. Celem tego systemu jest – jak wskazano w motywie 3 spornej decyzji – zapewnienie bezpieczeństwa dostaw.

- 9 Jeśli chodzi o funkcjonowanie rynku mocy: wymagany poziom mocy jest określany w sposób scentralizowany, zaś rynek ustala, w drodze aukcji, właściwą cenę za zapewnienie tego poziomu. Aukcje odbywają się corocznie, przy czym dostarczenie wymaganej mocy następuje cztery lata później (zwane dalej „aukcjami T-4”). W roku poprzedzającym rok dostawy dla aukcji głównej odbywa się też inna aukcja (zwana dalej „aukcją T-1”). Pewna część mocy jest systematycznie wycofywana z aukcji T-4 i „zastrzegana” dla aukcji T-1 na podstawie szacowanego potencjału „opłacalnego” zarządzania popytem mogącego uczestniczyć w aukcji T-1. W spornej decyzji wyjaśniono, że ze względu na to, iż aukcje T-1 oferują jednostkom zarządzania popytem lepszy dostęp do rynku, rząd Zjednoczonego Królestwa zobowiązuje się do wystawiania na aukcjach T-1 co najmniej 50% mocy „zastrzeżonej” cztery lata wcześniej. Aukcje T-4 i T-1 (zwanej dalej „aukcjami stałymi”) tworzą system stały. Oprócz systemu stałego istnieje także system przejściowy, w ramach którego przewidziano przed okresem dostawy 2018/2019 aukcje „przejściowe” otwarte zasadniczo dla jednostek zarządzania popytem.
- 10 Ze wszystkimi dostawcami mocy, których oferty zostały przyjęte, zawiera się umowę o zapewnienie mocy po cenie rozliczenia aukcji, to znaczy najniższej cenie ustalonej w drodze aukcji malejących. Okres obowiązywania tych umów, o które ubiegają się uczestnicy aukcji, jest zróżnicowany. Otóż, o ile większości istniejących dostawców mocy wytwórczych są oferowane umowy obowiązujące przez jeden rok, o tyle dostawcy mocy wytwórczych, których wydatki inwestycyjne są wyższe niż 125 GBP (funtów szterlingów) (ok. 141 EUR) na kilowat (kW) (elektrownie wymagające modernizacji), mogą się ubiegać o umowy o maksymalnym okresie obowiązywania wynoszącym trzy lata, a dostawcy mocy wytwórczych, których wydatki inwestycyjne są wyższe niż 250 GBP (ok. 282 EUR) na kW (nowe elektrownie), mogą się ubiegać o umowy o maksymalnym okresie obowiązywania wynoszącym 15 lat. Umowy, których okres obowiązywania jest dłuższy niż jeden rok, są zawierane jedynie w ramach aukcji T-4.
- 11 Koszty ponoszone w celu sfinansowania wynagrodzenia za moce wytwórcze są pokrywane przez wszystkich licencjonowanych dostawców energii elektrycznej. Opłata nakładana na dostawców energii elektrycznej jest określana na podstawie ich udziału w rynku i obliczana na podstawie popytu notowanego między godz. 16.00 a godz. 19.00 w dniach roboczych w okresie od listopada do lutego, co ma skłonić dostawców do obniżenia zapotrzebowania ich klientów na energię elektryczną w okresach, w których jest ono zazwyczaj najwyższe. Według spornej decyzji ma to skutkować obniżeniem poziomu potrzebnych mocy, a w konsekwencji – obniżeniem kosztów rynku mocy.
- 12 W spornej decyzji Komisja postanowiła o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec rozpatrywanego środka z tego względu, że jest on zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, ponieważ spełnia kryteria określone w sekcji 3.9 wytycznych 2014–2020.

Skarga do Sądu i zaskarżony wyrok

- 13 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 4 grudnia 2014 r. Tempus wniósł skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 14 Na poparcie skargi podniósł dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczył naruszenia art. 108 ust. 2 TFUE, naruszenia zasad niedyskryminacji, proporcjonalności i ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz błędnej oceny okoliczności faktycznych, a drugi – braku uzasadnienia.

- 15 W zaskarżonym wyroku Sąd uwzględnił zarzut pierwszy i, nie badając zarzutu drugiego, uwzględnił skargę oraz stwierdził nieważność spornej decyzji.
- 16 W szczególności, jak wynika z pkt 267 zaskarżonego wyroku, Sąd uznał, że istnieje szereg obiektywnych i spójnych przesłanek dotyczących, po pierwsze, czasu trwania i okoliczności etapu przedzgłoszeniowego, a po drugie, niepełnego i niewystarczającego charakteru treści spornej decyzji ze względu na brak przeprowadzenia przez Komisję odpowiedniego dochodzenia, na etapie badania wstępnego, co do niektórych aspektów rynku mocy, które to przesłanki świadczą o tym, że ową decyzję przyjęto mimo istniejących wątpliwości w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 659/1999, które powinny były skłonić Komisję do wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.

Żądania stron w postępowaniu odwoławczym

- 17 Komisja wnosi do Trybunału o:
- uchYLENIE zaskarżonego wyroku;
 - oddalenie skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji lub ewentualnie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu zbadania zarzutu drugiego podniesionego w pierwszej instancji; i
 - w każdym razie obciążenie Tempusa kosztami postępowania przed Sądem oraz kosztami postępowania odwoławczego.
- 18 Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej popiera żądania Komisji, podobnie jak Rzeczpospolita Polska, która postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 5 lipca 2019 r. została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.
- 19 Tempus wnosi do Trybunału o:
- odrzucenie odwołania jako niedopuszczalnego lub oddalenie go jako bezzasadnego;
 - tytułem żądania ewentualnego, rozstrzygnięcie w przedmiocie zarzutu drugiego podniesionego w pierwszej instancji, dotyczącego braku uzasadnienia spornej decyzji i stwierdzenie nieważności spornej decyzji; oraz
 - obciążenie Komisji, poza jej własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Tempusa w postępowaniu zarówno przed Sądem, jak i przed Trybunałem;
 - obciążenie Zjednoczonego Królestwa własnymi kosztami.

W przedmiocie odwołania

- 20 Na poparcie odwołania Komisja podnosi jeden zarzut dotyczący błędnej wykładni art. 108 ust. 2 i 3 TFUE oraz art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 659/1999.

- 21 Zarzut ten dzieli się na dwie części, z których pierwsza dotyczy błędów popełnionych przez Sąd przy wykładni pojęcia „poważnych trudności”, a także uwzględnienia – jako elementów świadczących o takich trudnościach – czasu trwania i okoliczności kontaktów przedzgłoszeniowych, istnienia krytycznych uwag osób trzecich, jak również złożoności i nowatorskiego charakteru rozpatrywanego środka, a druga – błędnego charakteru poczynionego przez Sąd stwierdzenia, że Komisja nie zbadała należycie niektórych aspektów rynku mocy w Zjednoczonym Królestwie.

W przedmiocie części pierwszej jedyne zarzutu

Argumentacja stron

- 22 Komisja podnosi pięć zastrzeżeń na poparcie części pierwszej jej jedyne zarzutu. W ramach zastrzeżenia pierwszego Komisja, popierana przez Zjednoczone Królestwo i Rzeczpospolitą Polską, podnosi zasadniczo, że w pkt 68–72 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył prawo w odniesieniu do zakresu badania, jakie powinna ona przeprowadzić odnośnie do środka pomocy państwa zgłoszonego przez państwo członkowskie. Sąd uznał bowiem błędnie, że w niniejszej sprawie Komisja nie mogła zadowolić się informacjami przekazanymi przez Zjednoczone Królestwo, lecz powinna była przeprowadzić własne dochodzenie i poszukiwać innych źródeł informacji w celu dokonania oceny na wstępnym etapie badania.
- 23 Zdaniem Komisji z rozważań Sądu wynika, że jest ona zobowiązana do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego za każdym razem, gdy jej decyzja nie uwzględnia w pełni krytycznych uwag osób trzecich dotyczących danego środka pomocy. Komisja podkreśla, że w niniejszej sprawie nie otrzymała żadnej oficjalnej skargi dotyczącej rozpatrywanego środka. Ponadto nie pominęła uwag sformułowanych w sposób nieformalny i spontaniczny przez osoby trzecie na nieformalnym etapie przedzgłoszeniowym. Uważa jednak, że nie była zobowiązana do poszukiwania informacji z innych źródeł. Okoliczność, że Sąd orzekł inaczej, skutkuje przekształceniem wstępnego postępowania wyjaśniającego w postępowanie wyjaśniające w przedmiocie badania środka z urzędu, znosząc poza tym zakres uznania, który przysługuje Komisji w celu ustalenia istnienia wątpliwości co do zgodności środka z rynkiem wewnętrznym.
- 24 Ponadto ze względu na znaczne różnice istniejące pomiędzy zgłoszoną pomocą a bezprawnie przyznaną pomocą wdrożoną z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE Komisja jest zdania, że z wyroku z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink’s France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 62) nie można wywieść, iż w przypadku zgłoszonej pomocy jest ona zobowiązana do przeprowadzenia z własnej inicjatywy dochodzenia w przedmiocie wszystkich okoliczności, do wysłuchania zainteresowanych stron i do ustosunkowania się do wszystkich ich argumentów, jeżeli informacje przekazane przez zgłaszające państwo członkowskie umożliwiają Komisji, by po pierwszym badaniu doszła do przekonania, że zgłoszony środek albo nie stanowi pomocy, albo – w przypadku uznania go za pomoc – jest on zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- 25 Zjednoczone Królestwo i Rzeczpospolita Polska uważają też, że Sąd zastosował ewidentnie zbyt niski próg, aby stwierdzić istnienie wątpliwości w niniejszej sprawie, i pominął zakres uznania, jaki przysługuje Komisji przy stosowaniu art. 107 ust. 3 TFUE i w ramach decyzji o wszczęciu bądź niewszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego. Uważają, że podejście przyjęte przez Sąd prowadzi w rzeczywistości do zatarcia wszelkich różnic między badaniem wstępnym a formalnym postępowaniem wyjaśniającym, wbrew temu, co przewiduje rozporządzenie nr 659/1999. Ponadto podejście to zobowiązuje Komisję do kontynuowania dochodzenia, jeżeli

w trakcie badania wstępnego zainteresowana strona podnosi zastrzeżenia co do danego środka, nawet jeśli strona ta nie przedstawia żadnego dowodu. Poza tym okoliczność, że w niniejszej sprawie Komisja nie ustosunkowała się do każdego z argumentów przedstawionych przez Tempusa w toku postępowania, nie oznacza, że nie mogła wydać spornej decyzji na podstawie informacji, którymi dysponowała. Fakt, że decyzja ta nie jest satysfakcjonująca dla Tempusa, nie dowodzi tego, iż Komisja nie dysponowała informacjami pozwalającymi jej na przyjęcie środka tego rodzaju.

- 26 W ramach zastrzeżenia drugiego Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo, gdy uznał w pkt 79 i nast. zaskarżonego wyroku, iż cechy środka, takie jak jego złożoność techniczna, jego nowatorski charakter lub kwota pomocy w wartościach bezwzględnych, mogą świadczyć o istnieniu „poważnych trudności” przy ustalaniu zgodności tego środka z traktatem FUE. W rzeczywistości owe elementy nie mają znaczenia dla oceny tej kwestii, a Komisja stara się właśnie przezwyciężyć trudności techniczne sprawy podczas kontaktów przedzgłoszeniowych. W orzecznictwie uznano zresztą, że takie elementy mogą uzasadniać wydłużenie czasu trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego, nie tworząc przy tym obowiązku wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. Zaskarżony wyrok podważa to orzecznictwo, uznając złożoność środka za okoliczność, która może nie uzasadniać przedłużającej się wymiany korespondencji z danym państwem członkowskim, lecz może pociągać za sobą obowiązek wszczęcia przez Komisję formalnego postępowania wyjaśniającego.
- 27 W ramach zastrzeżenia trzeciego Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo, gdy uznał w pkt 85, 92, 106, 109 i 111 zaskarżonego wyroku, iż czas trwania kontaktów przedzgłoszeniowych oraz różnorodność uwag przekazanych przez trzy kategorie operatorów stanowią przesłankę wskazującą na istnienie poważnych trudności, i gdy odszedł tym samym od swojego orzecznictwa, z którego wynika, że jedynie w przypadku, gdy czas trwania badania wstępnego znacznie przekracza okres dwóch miesięcy, liczony od momentu otrzymania kompletnego zgłoszenia, należy uwzględnić ów czas jako przesłankę wskazującą na istnienie poważnych trudności. Zdaniem Komisji decyzja o zgłoszeniu środka pomocy należy wyłącznie do zainteresowanego państwa członkowskiego i dopóki środek pomocy nie zostanie zgłoszony, brak działania ze strony Komisji pozostaje bez konsekwencji.
- 28 W ramach zastrzeżenia czwartego Komisja zarzuca Sądowi, że wziął on pod uwagę, w szczególności w pkt 101–109 i 111 zaskarżonego wyroku, różnorodność i źródło uwag przekazanych Komisji przez kilku operatorów jako okoliczności mogące wzbudzać wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym. Utrzymuje ona w tym względzie, że orzecznictwa, zgodnie z którym Komisja powinna działać z należytą starannością w przypadku skarg dotyczących bezprawnie przyznanej pomocy, czyli pomocy przyjętej bez uprzedniego zgłoszenia, nie można rozszerzyć na niezgłoszone jeszcze ani na niewprowadzone w życie plany pomocy, w przypadku których spontanicznych uwag osób trzecich nie można utożsamiać ze skargą do Komisji powodującą powstanie obowiązku nieopóźniania dochodzenia i zbadania zawartych w niej twierdzeń w określonym terminie.
- 29 Wreszcie w ramach zastrzeżenia piątego Komisja zarzuca Sądowi, że w pkt 86–91 zaskarżonego wyroku uznał, że przedmiotem etapu przedzgłoszeniowego nie powinno być badanie zgodności planowanego środka z rynkiem wewnętrznym oraz że Komisja nie może łączyć wcześniejszego ewentualnie etapu przygotowania zgłoszenia środka z etapem jego badania. Zdaniem Komisji celem etapu przedzgłoszeniowego jest umożliwienie jej nieformalnych i poufnych kontaktów z zainteresowanym państwem członkowskim w zakresie informacji niezbędnych do zapewnienia, że zgłoszenie tego środka, w przypadku jego dokonania, zostanie uznane za kompletne. W wielu

przypadkach, tak jak w niniejszej sprawie, kontakty przedzgłoszeniowe dają możliwość zajęcia się kwestiami związanymi z proponowanym środkiem, które ewentualnie nie są w pełni zgodne z przepisami w dziedzinie pomocy państwa, co umożliwia zainteresowanemu państwu członkowskiemu wprowadzenie do tego środka niezbędnych zmian jeszcze przed jego zgłoszeniem. Do takich właśnie kontaktów strony są zachęcane w złożonych przypadkach.

- 30 Zjednoczone Królestwo i Rzeczpospolita Polska uważają też, że Sąd naruszył ramy prawne i polityczne etapu przedzgłoszeniowego, które wynikają z kodeksu najlepszych praktyk. Skuteczny etap przedzgłoszeniowy pozwala zmniejszyć ryzyko opóźnienia we wdrożeniu środka pomocy, co w niniejszej sprawie jest szczególnie istotne dla Zjednoczonego Królestwa. Wbrew temu, co orzekł Sąd, istnieją duże szanse na to, że rygorystyczny etap przedzgłoszeniowy dotyczący nowego i złożonego środka pozwoli na rozwianie najmniejszej wątpliwości co do zgodności danego środka z traktatem FUE.
- 31 Zdaniem Zjednoczonego Królestwa Komisja nie potrzebowała przeprowadzać własnej oceny w niniejszej sprawie właśnie dzięki etapowi przedzgłoszeniowemu, w trakcie którego zebrało ono informacje umożliwiające udzielenie odpowiedzi na pytania Komisji, zmieniło środek, który zamierzało zgłosić, i przeprowadziło konsultacje krajowe w celu uzyskania dowodów od zainteresowanych stron. Gdyby czas trwania kontaktów na etapie przedzgłoszeniowym miał stanowić argument przemawiający za wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego, ani Komisja, ani państwa członkowskie nie byłyby zainteresowane ścisłą współpracą w ramach tego etapu.
- 32 W odpowiedzi na zastrzeżenie pierwsze Tempus podnosi, że argumentacja Komisji nie uwzględnia obiektywnego charakteru pojęcia „wątpliwości”, które oznacza, że Komisja powinna wyjść poza subiektywne nastawienie zainteresowanego państwa członkowskiego i zażądać wszelkich informacji istotnych dla dokonania całościowej oceny, oprócz okoliczności faktycznych i prawnych przedstawionych przez to państwo członkowskie lub ewentualnie przez składającego skargę do Komisji. Tak więc Sąd w ogóle nie naruszył orzecznictwa, uznając, że Komisja nie mogła ograniczyć się do zaakceptowania informacji i twierdzeń Zjednoczonego Królestwa oraz że w niniejszym przypadku nie uwzględniła należycie informacji przekazanych przez osoby trzecie. Przeciwnie, z orzecznictwa wynika, że badanie przeprowadzone przez Komisję byłoby wystarczające tylko wtedy, gdyby rozważyła ona zasadność argumentów przedstawionych przez zgłaszające państwo członkowskie. Ponadto argument Komisji, zgodnie z którym rozważania zawarte w zaskarżonym wyroku skutkują zobowiązaniem jej do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego za każdym razem, gdy osoby trzecie przedstawią uwagi krytyczne w odniesieniu do zgłoszonego środka, jest oparty na błędnej lekturze zaskarżonego wyroku. Zdaniem Tempusa Sąd orzekł bowiem w przedmiocie istnienia wątpliwości, nie opierając się wyłącznie na istnieniu uwag osób trzecich, lecz na niewystarczającej analizie informacji dostarczonych przez zainteresowane państwo członkowskie oraz uwag sformułowanych przez osoby trzecie.
- 33 Ponadto Tempus podnosi, że wskazany w wyroku z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink’s France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 62), obowiązek Komisji polegający na rozszerzeniu zakresu badania środka pomocy państwa poza zwykłą analizę okoliczności faktycznych i prawnych podanych do jej wiadomości, zależnie od przypadku przez składającego skargę do Komisji lub przez państwo członkowskie, które zgłosiło ten środek, wynika bezpośrednio z zasady dobrej administracji mającej zastosowanie bez rozróżnienia zarówno do skargi do Komisji, jak i do zgłoszenia. Tempus dodaje, że Komisja nie może zawsze polegać na oświadczeniach państwa członkowskiego dokonującego zgłoszenia, ponieważ państwo to – jako,

że zamierza przyznać pomoc – nie może być postrzegane jako bezstronny podmiot. Dlatego też w razie stwierdzenia wewnętrznych sprzeczności w zgłoszeniu lub w przypadku, gdy osoby trzecie wskazują na problemy, spoczywający na Komisji obowiązek rozszerzenia zakresu badania okoliczności faktycznych i prawnych podanych do jej wiadomości stanowi właściwą gwarancję proceduralną.

- 34 Co się tyczy zastrzeżeń Komisji od drugiego do piątego, Tempus podnosi na wstępie, że są one niedopuszczalne, ponieważ dotyczą kwestii faktycznych, a Komisja nie powołała się ani na przeinaczenie, ani na błędną kwalifikację okoliczności faktycznych przez Sąd. Komisja nie sprecyzowała również, do których punktów zaskarżonego wyroku odnoszą się te zastrzeżenia.
- 35 Co do istoty, w odpowiedzi na zastrzeżenie drugie Tempus podnosi, że w pkt 79–84 zaskarżonego wyroku Sąd opisał po prostu istotne okoliczności faktyczne, a mianowicie to, że rozpatrywany środek jest znaczący, złożony i nowy. Sąd nie ustanowił żadnej nowej zasady prawnej, lecz oparł się na szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy, które wymagały szczególnych rozważań.
- 36 Jeśli chodzi o zastrzeżenia trzecie i piąte, Tempus podnosi, że w pkt 85 i nast. zaskarżonego wyroku Sąd słusznie stwierdził, iż badanie wstępne zostało przyspieszone, ponieważ trwało tylko jeden miesiąc, podczas gdy kontakty przedzgłoszeniowe były długie i kompleksowe. Sąd przypomniał cele etapu przedzgłoszeniowego, jakie wynikają z kodeksu najlepszych praktyk, a także przedmiot badania wstępnego przewidzianego w rozporządzeniu nr 659/1999 i doszedł na tej podstawie do wniosku, że Komisja nie może łączyć przygotowywania zgłoszenia z badaniem tego zgłoszenia, najpierw wstępnym, a następnie formalnym. Jak zauważył Sąd, na etapie przedzgłoszeniowym zadano pytania co do istoty dotyczące ważnych aspektów rozpatrywanego środka. Tymczasem Komisja doszła do wniosku, że nie miała żadnych wątpliwości, mimo że była bliska rozpoczęcia badania wstępnego. W tym kontekście zdaniem Tempusa krótki czas trwania badania wstępnego może jedynie stanowić przesłankę świadczącą o tym, że Komisja musiała żywić wątpliwości. Okoliczności faktyczne rozpatrywane w niniejszej sprawie są wyjątkowe, co uzasadnia rozważania Sądu przedstawione w pkt 111–115 zaskarżonego wyroku.
- 37 Jeśli chodzi o zastrzeżenie czwarte, Tempus podnosi, że Sąd wziął pod uwagę istniejący zbiór zgodnych poszlak, a nie tylko istnienie skarg do Komisji, aby dojść do wniosku, że Komisja niesłusznie stwierdziła brak wątpliwości. Innymi słowy, to raczej nieuwzględnienie istoty „skarg do Komisji” w spornej decyzji doprowadziło Sąd do stwierdzenia istnienia wątpliwości w niniejszej sprawie. W rzeczywistości wyjątkowa specyfika niniejszego przypadku polega na tym, że etap przedzgłoszeniowy wykorzystano w sposób stanowiący nadużycie jako badanie wstępne, czyniąc tym samym to ostatnie akcesoryjnym.

Ocena Trybunału

- 38 Należy przypomnieć, że zgodność z prawem decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, takiej jak sporna decyzja, wydanej na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999, jest uzależniona od tego, czy ocena informacji i danych posiadanych przez Komisję podczas wstępnego etapu badania zgłoszonego środka powinna była obiektywnie wzbudzić wątpliwości co do zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym ze względu na to, iż takie wątpliwości powinny prowadzić do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, w którym mogą uczestniczyć zainteresowane strony, o których mowa w art. 1 lit. h) tego rozporządzenia (wyrok z dnia 3 września 2020 r., , C-817/18 P, EU:C:2020:637, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 39 Gdy skarżący domaga się stwierdzenia nieważności decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, kwestionuje on głównie fakt, że decyzja podjęta przez Komisję w przedmiocie spornej pomocy została wydana bez wszczęcia przez tę instytucję formalnego postępowania wyjaśniającego, a co za tym idzie – z naruszeniem przysługujących mu uprawnień proceduralnych. Aby wniesiona przez skarżącego skarga o stwierdzenie nieważności została uwzględniona, może on podnieść wszelkie zarzuty wykazujące, że ocena informacji i danych posiadanych przez Komisję podczas wstępnego etapu badania zgłoszonego środka powinna była wzbudzić wątpliwości co do zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym. Wykorzystanie takich argumentów nie może jednak prowadzić do zmiany przedmiotu skargi ani do zmiany przesłanek jej dopuszczalności. Przeciwnie, istnienie wątpliwości co do tej zgodności stanowi właśnie dowód, jaki powinien zostać przeprowadzony, aby wykazać, że Komisja była zobowiązana wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE (wyrok z dnia 3 września 2020 r., , C-817/18 P, EU:C:2020:637, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 Dowód na istnienie wątpliwości co do zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym, którego należy poszukiwać zarówno w okolicznościach wydania decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, jak i w jej treści, powinien zostać przedstawiony przez wnoszącego o stwierdzenie nieważności tej decyzji na podstawie zbioru zgodnych poszlak (wyrok z dnia 3 września 2020 r., , C-817/18 P, EU:C:2020:637, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 W szczególności niewystarczający lub niekompletny charakter badania przeprowadzonego przez Komisję w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego stanowi przesłankę wskazującą na istnienie poważnych trudności w ocenie spornego środka, których obecność zobowiązuje Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego (zob. podobnie wyrok z dnia 12 października 2016 r., Land Hessen/Pollmeier Massivholz, C-242/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:765, pkt 38).
- 42 Ponadto sąd Unii powinien oceniać zgodność z prawem decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń wydanej po zakończeniu wstępnego postępowania wyjaśniającego nie tylko na podstawie informacji, którymi Komisja dysponowała w momencie jej wydania, lecz również na podstawie informacji, którymi mogła dysponować (wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., Achemos Grupė i Achema/Komisja, C-847/19 P, niepublikowany, EU:C:2021:343, pkt 41).
- 43 Otóż informacje, którymi Komisja „mogła dysponować”, obejmują informacje, które wydawały się istotne dla dokonania oceny zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 38 niniejszego wyroku, a których przedstawienia Komisja mogła żądać w toku postępowania administracyjnego (wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., Achemos Grupė i Achema/Komisja, C-847/19 P, niepublikowany, EU:C:2021:343, pkt 42).
- 44 Komisja jest bowiem zobowiązana do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie kwestionowanych środków w sposób staranny i bezstronny, tak aby w chwili wydania ostatecznej decyzji stwierdzającej istnienie pomocy oraz – w odpowiednim przypadku – jej niezgodność z rynkiem wewnętrznym lub jej bezprawny charakter dysponowała możliwie najbardziej kompletnymi i wiarygodnymi informacjami, by to uczynić (wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., Achemos Grupė i Achema/Komisja, C-847/19 P, niepublikowany, EU:C:2021:343, pkt 43).
- 45 Tymczasem wprawdzie Trybunał orzekł, że przy badaniu istnienia pomocy państwa i jej zgodności z prawem może okazać się konieczne, by Komisja w razie potrzeby wyszła poza samo tylko badanie okoliczności faktycznych i prawnych podanych do jej wiadomości (wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 62),

z orzecznictwa tego nie można jednak wywnioskować, że do Komisji należy poszukiwanie, z własnej inicjatywy i w braku jakichkolwiek przesłanek w tym zakresie, wszelkich informacji, które mogą mieć związek z rozpatrywaną przez nią sprawą, nawet jeśli takie informacje są powszechnie dostępne (zob. podobnie wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., Achemos Grupé i Achema/Komisja, C-847/19 P, niepublikowany, EU:C:2021:343, pkt 49, 50).

- 46 W niniejszej sprawie Sąd wskazał w pkt 70 zaskarżonego wyroku, że aby dowieść istnienia wątpliwości w rozumieniu art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999, wystarczy, iż Tempus wykaże, że Komisja nie poszukiwała ani nie zbadała w sposób staranny i bezstronny wszystkich elementów istotnych z punktu widzenia celów tej analizy, albo że nie uwzględniła ich w należyty sposób, tak by wyeliminować wszelkie wątpliwości co do zgodności zgłoszonego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 47 Ponadto, przypomniawszy w pkt 71 tego wyroku orzecznictwo przytoczone w pkt 42 i 43 niniejszego wyroku, Sąd między innymi stwierdził w pkt 72 zaskarżonego wyroku, że w celu wykazania istnienia wątpliwości co do zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym Tempus może się powołać na wszelkie istotne informacje, którymi Komisja dysponowała lub mogła dysponować w dniu, w którym wydała sporną decyzję.
- 48 Tymczasem, jak w istocie podnosi Komisja, Sąd nie uwzględnił zakresu obowiązków ciążących na Komisji na wstępnym etapie badania zgłoszonego środka, w związku z czym naruszył prawo.
- 49 W pkt 70 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł bowiem w istocie, że obowiązkiem Komisji jest poszukiwanie, zbadanie i wzięcie pod uwagę „wszystkich istotnych elementów”, co siłą rzeczy obejmuje elementy, które nie zostały podane do wiadomości Komisji i których istnienie lub znaczenie dla badania zgłoszonego środka nie były znane Komisji. Tymczasem obowiązek o takim zakresie znacznie wykracza poza obowiązki Komisji, które wynikają z orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 38–45 niniejszego wyroku.
- 50 To samo dotyczy pkt 72 zaskarżonego wyroku, z którego wynika, że w celu wykazania istnienia wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym Tempus może się powołać nie tylko na wszystkie istotne informacje, którymi dysponowała Komisja, ale również na wszelkie informacje, którymi „mogła dysponować” ta instytucja. W ramach tego rozumowania Sąd zasugerował, że Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do zgodności środka pomocy z rynkiem wewnętrznym tylko na tej podstawie, że istniała istotna informacja, którą Komisja mogła dysponować, przy czym nie jest konieczne wykazanie, że instytucja ta rzeczywiście znała tę informację lub inne informacje zobowiązujące ją, zgodnie z orzecznictwem Trybunału przytoczonym w pkt 45 niniejszego wyroku, do wyjścia poza samo zbadanie informacji podanych do jej wiadomości.
- 51 Tymczasem samo istnienie potencjalnie istotnej informacji, o której Komisja nie wiedziała i której nie miała obowiązku zbadać, w świetle informacji znajdujących się rzeczywiście w jej posiadaniu, nie może dowodzić istnienia poważnych trudności, które zobowiązywały tę instytucję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.
- 52 Wynika stąd, że zastrzeżenie pierwsze podniesione przez Komisję w ramach części pierwszej jedyne zarzutu jest zasadne.
- 53 Jednakże stwierdzone w pkt 48 niniejszego wyroku naruszenie prawa przez Sąd nie może samo w sobie prowadzić do uchylenia zaskarżonego wyroku.

- 54 W pkt 267 zaskarżonego wyroku Sąd uzasadnił bowiem stwierdzenie nieważności spornej decyzji odniesieniem do „szereg[u] obiektywnych i spójnych przesłanek dotyczących, po pierwsze, czasu trwania i okoliczności etapu przedzgłoszeniowego, a po drugie, niepełnego i niewystarczającego charakteru treści [spornej] decyzji ze względu na brak przeprowadzenia przez Komisję odpowiedniego dochodzenia, na etapie badania wstępnego, co do niektórych aspektów rynku mocy, które to przesłanki świadczą o tym, że instytucja ta przyjęła [sporną] decyzję mimo istniejących wątpliwości”.
- 55 Komisja kwestionuje jednak powody, które doprowadziły do tego dwojakiego wniosku, w ramach pozostałych zastrzeżeń podniesionych w kontekście części pierwszej jedyne go zarzutu, a także w ramach części drugiej tego zarzutu. W związku z tym zaskarżony wyrok trzeba będzie uchylić tylko wtedy, gdy na podstawie analizy tych pozostałych zastrzeżeń i tej ostatniej części jedyne go zarzutu okaże się, że ów wniosek narusza prawo.
- 56 Na wstępie należy oddalić podniesiony przez Tempusa zarzut niedopuszczalności zastrzeżeń od drugiego do piątego części pierwszej jedyne go zarzutu.
- 57 Z art. 256 TFUE i z art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika bowiem, że podczas gdy jedynie Sąd jest właściwy do dokonywania, po pierwsze, ustaleń faktycznych, z wyjątkiem sytuacji, gdy nieprawidłowość jego ustaleń wynika z przedłożonych mu akt sprawy, a po drugie, oceny tych okoliczności faktycznych, z zastrzeżeniem przypadków przeinaczenia przedstawionych mu dowodów, Trybunał jest uprawniony na podstawie art. 256 TFUE do kontroli kwalifikacji prawnej tych okoliczności i skutków prawnych, które wywiódł z nich Sąd (zob. podobnie wyrok z dnia 4 lutego 2020 r., Uniwersytet Wrocławski i Polska/REA, C-515/17 P i C-561/17 P, EU:C:2020:73, pkt 47).
- 58 Tymczasem w niniejszej sprawie, po pierwsze, Komisja wskazała w swoim odwołaniu w sposób wystarczający pod względem prawnym punkty zaskarżonego wyroku, do których odnoszą się zastrzeżenia od drugiego do piątego części pierwszej jedyne go zarzutu. Po drugie, z argumentacji Komisji wynika, że w ramach tych zastrzeżeń nie podważa ona prawdziwości okoliczności faktycznych ustalonych przez Sąd, lecz ich kwalifikację prawną jako przesłanek mogących wskazywać na istnienie wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 59 Należy zatem zbadać co do istoty, w pierwszej kolejności, zastrzeżenie drugie części pierwszej jedyne go zarzutu.
- 60 W tym względzie należy zaznaczyć, że w pkt 79 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał, iż rozpatrywany środek jest „znaczący, złożony i nowy”. Sąd uzasadnił tę kwalifikację, po pierwsze, powołując się w pkt 80 tego wyroku na szczególnie wysokie kwoty, których dotyczy system pomocy zatwierdzony w spornej decyzji, i stwierdzając w pkt 81 tego wyroku, że zarówno definicja, jak i wdrożenie tego systemu pomocy okazują się skomplikowane, a po drugie, podkreślając w pkt 82 tego wyroku, że w spornej decyzji Komisja po raz pierwszy przeprowadziła ocenę rynku mocy w świetle wytycznych 2014–2020, co zdaniem Sądu dowodzi tego, że rozpatrywany środek jest nowy zarówno pod względem swego przedmiotu, jak i jego skutków na przyszłość.

- 61 Jednakże należy podkreślić wprawdzie, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż wielkość pomocy nie może sama w sobie świadczyć o istnieniu poważnych trudności, które mogłyby zobowiązywać Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 1993 r., *Matra/Commission*, C-225/91, EU:C:1993:239, pkt 36).
- 62 Następnie, o ile stopień złożoności środka pomocy jest jedną z okoliczności właściwych dla danej sprawy, które mogą uzasadniać znaczny czas trwania wstępnego etapu badania (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., *HGA i in./Komisja*, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, pkt 82, 83), o tyle – jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 117 opinii – taki stopień złożoności nie oznacza, że Komisja powinna w każdym razie wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające.
- 63 Wreszcie Komisja nie jest również zobowiązana do wszczęcia takiego formalnego postępowania wyjaśniającego ze względu na sam fakt, że środek pomocy jest nowy w tym znaczeniu, że Komisja nie zbadała w przeszłości analogicznego środka.
- 64 W konsekwencji Sąd naruszył prawo, uznając za przesłanki wskazujące na istnienie poważnych trudności, które wymagały wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, wysoką kwotę pomocy przyznanej na podstawie rozpatrywanego środka, jak również złożony i nowy charakter tego środka.
- 65 W drugiej kolejności należy zbadać łącznie zastrzeżenia trzecie i piąte podniesione przez Komisję w ramach części pierwszej jej jedyne zarzutu, w których kwestionuje ona pkt 85, 90–92, 106, 109 i 111 zaskarżonego wyroku zasadniczo z tego względu, że Sąd naruszył prawo i nie uwzględnił celu etapu przedzgłoszeniowego, gdy wziął pod uwagę, jako przesłanki wskazujące na istnienie poważnych trudności, czas trwania i treść kontaktów przedzgłoszeniowych.
- 66 W tym względzie z art. 4 ust. 3 i 5 rozporządzenia nr 659/1999 wynika, że decyzję, w której po przeprowadzeniu badania wstępnego Komisja stwierdza, że zgłoszony środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, podejmuje się w terminie dwóch miesięcy od następnego dnia po otrzymaniu kompletnego zgłoszenia.
- 67 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wprawdzie czas trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego przekraczający termin dwóch miesięcy przewidziany w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 659/1999 nie pozwala sam w sobie na wysnucie wniosku, że Komisja powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające, jednak element ten może stanowić przesłankę świadczącą o tym, że Komisja mogła mieć wątpliwości co do zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym (wyrok z dnia 24 stycznia 2013 r., *3F/Komisja*, C-646/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:36, pkt 32; zob. również podobnie wyrok z dnia 22 września 2011 r., *Belgia/Deutsche Post i DHL International*, C-148/09 P, EU:C:2011:603, pkt 81).
- 68 Zważywszy, że w niniejszej sprawie wstępne postępowanie wyjaśniające w przedmiocie rozpatrywanego środka trwało tylko jeden miesiąc, jak Sąd zauważył zresztą w pkt 85 zaskarżonego wyroku, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w poprzednim punkcie niniejszego wyroku nie mogło ono stanowić przesłanki świadczącej o istnieniu wątpliwości co do zgodności rozpatrywanej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

- 69 Sąd uznał mimo to w tym samym punkcie zaskarżonego wyroku, że „w świetle okoliczności niniejszej sprawy” czas trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie tego środka nie może jednak stanowić przesłanki świadczącej o braku wątpliwości co do zgodności rozpatrywanej pomocy z rynkiem wewnętrznym, ponieważ należy również uwzględnić czas trwania i treść kontaktów, jakie miały miejsce pomiędzy Zjednoczonym Królestwem a Komisją na etapie przedzgłoszeniowym.
- 70 W tym względzie Sąd, po pierwsze, w pkt 86–91 zaskarżonego wyroku przypomniał postanowienia kodeksu najlepszych praktyk dotyczące etapu przedzgłoszeniowego, a po drugie, w pkt 92–105 tego wyroku streścił kontakty, jakie miały miejsce między Komisją a Zjednoczonym Królestwem przed zgłoszeniem rozpatrywanego środka, jak również spontaniczne uwagi osób trzecich. W pkt 106 zaskarżonego wyroku Sąd wysnuł z tego wniosek, że „czas trwania etapu przedzgłoszeniowego był znacznie dłuższy niż okres dwóch miesięcy przewidziany, jako zasada ogólna, przez kodeks najlepszych praktyk”.
- 71 Na podstawie tych rozważań Sąd stwierdził w pkt 109 zaskarżonego wyroku, że „czas trwania i okoliczności etapu przedzgłoszeniowego [...] nie pozwalają uznać, że krótki czas trwania procedury badania wstępnego stanowi wskazówkę świadczącą o braku wątpliwości co do zgodności tego systemu z rynkiem wewnętrznym, lecz, wręcz przeciwnie, czynniki te mogą stanowić wskazówkę świadczącą o istnieniu takich wątpliwości”. W pkt 111 tego wyroku Sąd dodał, że rozpatrywany środek jest „znaczący, złożony i nowy”.
- 72 Tymczasem, jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 40 niniejszego wyroku, dowód na istnienie wątpliwości co do zgodności środka pomocy z rynkiem wewnętrznym powinna przedstawić, w stosownym przypadku na podstawie zbioru zgodnych poszlak, strona, która wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń co do treści tego środka.
- 73 W związku z tym, wbrew rozważaniom zawartym w pkt 85 zaskarżonego wyroku, do Sądu nie należało ustalenie, czy istnieją przesłanki świadczące o braku wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym. Do Sądu należało natomiast zbadanie, czy Tempus przedstawił dowód na istnienie takich wątpliwości, w stosownym przypadku na podstawie zbioru zgodnych poszlak.
- 74 Tymczasem Sąd nie ograniczył się do stwierdzenia, że czas trwania i okoliczności etapu przedzgłoszeniowego nie pozwalają uznać, iż stosunkowo krótki czas trwania etapu badania wstępnego stanowi przesłankę wskazującą na brak wątpliwości. Jak wynika z pkt 109 zaskarżonego wyroku, Sąd uznał, że czas trwania i okoliczności etapu przedzgłoszeniowego stanowią same w sobie przesłanki wskazujące na istnienie wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 75 Wyciągając taki wniosek, Sąd naruszył prawo.
- 76 Z pkt 10 i 12 kodeksu najlepszych praktyk wynika bowiem, że – jak sam Sąd stwierdził w istocie w pkt 89 zaskarżonego wyroku – zasadniczym celem etapu przedzgłoszeniowego jest zapewnienie, by formularz zgłoszeniowy był kompletny, tak aby po dokonaniu zgłoszenia Komisja mogła podjąć decyzję w terminie przewidzianym w tym celu w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 659/1999.

- 77 Prawdą jest, jak podnosi Komisja, że nie można wykluczyć, iż Komisja oraz dane państwo członkowskie omówią na etapie przedzgłoszeniowym również zgodność z rynkiem wewnętrznym środka pomocy, który ma być zgłoszony. Z pkt 10 kodeksu najlepszych praktyk wynika bowiem, że kontakty między Komisją a danym państwem członkowskim mogą dotyczyć także tych aspektów planowanego środka, które mogą stwarzać problemy. Podobnie pkt 12 tego kodeksu stanowi, że efektywnie prowadzony etap przedzgłoszeniowy pozwala też na zbadanie wszelkich istotnych kwestii związanych z planowanym środkiem.
- 78 Niemniej jednak ostateczne badanie zgodności określonego środka z rynkiem wewnętrznym może rozpocząć się dopiero po nadaniu temu środkowi ostatecznej formy, kiedy zostanie on zgłoszony Komisji. Dlatego też rozważania Sądu zawarte w pkt 90 i 91 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którymi, odpowiednio, etap przedzgłoszeniowy nie ma na celu dokonania oceny zgodności zgłoszonego środka z rynkiem wewnętrznym i Komisja przystępuje do badania zgłoszonego środka dopiero po otrzymaniu zgłoszenia, nie są jako takie obarczone błędem.
- 79 Jednakże to właśnie z tego powodu czas trwania i okoliczności etapu przedzgłoszeniowego nie mogą stanowić przesłanek wskazujących na ewentualne trudności związane ze zgłoszonym środkiem. Jest bowiem całkiem możliwe, że podczas długiego etapu przedzgłoszeniowego dane państwo członkowskie mogło skorzystać z kontaktów z Komisją celem zmodyfikowania planowanego środka w taki sposób, aby rozwiązać wszelkie problemy, jakie ów środek mógł stwarzać w swojej pierwotnie przewidzianej formie, tak aby środek ten w swej ostatecznej postaci, ustalonej w momencie zgłoszenia, nie stwarzał już żadnych trudności.
- 80 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić również zastrzeżenia trzecie i piąte części pierwszej jedyne go zarzutu.
- 81 W trzeciej kolejności należy zbadać zastrzeżenie czwarte podniesione przez Komisję w ramach części pierwszej jedyne go zarzutu, dotyczące uwzględnienia przez Sąd liczby i różnorodności uwag przekazanych Komisji jako okoliczności świadczącej o poważnych trudnościach związanych z rozpatrywanym środkiem.
- 82 W tym względzie Sąd stwierdził w pkt 101 zaskarżonego wyroku, że ze zgłoszenia i ze spornej decyzji wynika, iż „operatorzy trzech kategorii zamierzali, w świetle informacji, jakimi dysponowali w chwili podjęcia działań, przedstawić Komisji, bezpośrednio i spontanicznie, uwagi w przedmiocie zgodności pomocy”. W pkt 102–104 tego wyroku Sąd zaprezentował krótkie wyjaśnienia dotyczące wspomnianych operatorów oraz kwestii poruszonych w ich uwagach.
- 83 Natomiast w pkt 109 zaskarżonego wyroku Sąd ograniczył się do wskazania, że „różnorodność uwag odnośnie do [rozpatrywanego środka] przedstawionych przez trzy różne kategorie operatorów” jest elementem mogącym stanowić przesłankę wskazującą na istnienie wątpliwości co do zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 84 Ponadto Sąd podkreślił w pkt 111 zaskarżonego wyroku, że „trzy aspekty tego środka zostały zakwestionowane przez różnych operatorów, którzy mieli być jego beneficjentami”, lecz nie przedstawił dalszych wyjaśnień co do powodów tych ustaleń i co do ewentualnie wynikających z nich problemów, a następnie uznał, że okoliczność ta jest jedną z okoliczności, które zgodnie z pkt 115 tego wyroku stanowią przesłankę pozwalającą wykazać istnienie wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym.

- 85 Jak rzecznik generalny wskazał w istocie w pkt 103 swej opinii, Komisja nie może być zobowiązana do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie środka pomocy z tego tylko powodu, że zainteresowane osoby trzecie dobrowolnie przedstawiły uwagi w przedmiocie zgłoszonego środka, niezależnie od źródła lub liczby takich uwag. Komisja powinna wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające jedynie w przypadku, gdy takie uwagi odnoszą się do okoliczności mogących wskazywać na istnienie poważnych trudności w ocenie zgłoszonego środka.
- 86 Tymczasem w niniejszej sprawie Sąd nie stwierdził, że uwagi przedłożone Komisji wskazują na okoliczności tego rodzaju i oparł się wyłącznie na liczbie i „różnorodności” tych uwag jako na okoliczności mogącej świadczyć o istnieniu wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 87 W ten sposób, jak słusznie podnosi Komisja, Sąd naruszył prawo w zaskarżonym wyroku, wobec czego należy uwzględnić zastrzeżenie czwarte części pierwszej jedyne go zarzutu, a w konsekwencji tę część zarzutu w całości.
- 88 Niemniej jednak ze względów przedstawionych w pkt 53–55 niniejszego wyroku należy zbadać również część drugą jedyne go zarzutu.

W przedmiocie części drugiej jedyne go zarzutu

Argumentacja stron

- 89 W części drugiej jedyne go zarzutu Komisja, popierana przez Zjednoczone Królestwo i Rzeczpospolitą Polską, podnosi, że Sąd naruszył prawo, zarzucając jej brak przeprowadzenia odpowiedniego dochodzenia dotyczącego pewnych aspektów rynku mocy w Zjednoczonym Królestwie.
- 90 W zastrzeżeniu pierwszym Komisja krytykuje ocenę Sądu zawartą w pkt 146, 152 i 154–156 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którą instytucja ta nie rozważyła w wystarczający sposób rzeczywistego potencjału zarządzania popytem na rynku mocy, co uniemożliwiło jej powzięcie wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 91 W tym względzie wyjaśnia ona, że o ile wytyczne 2014–2020 przewidują ocenę wpływu udziału strony popytowej, w tym opis środków mających zachęcać do zarządzania popytem, o tyle nie wymagają one w żadnym razie systematycznego wsparcia na rzecz technologii zarządzania popytem, czego wydaje się wymagać Sąd w zaskarżonym wyroku.
- 92 Dodaje, że zaskarżony wyrok nie wskazuje żadnego powodu, który powinien był skłonić ją do podania w wątpliwość dokumentów, którymi dysponowała, dotyczących potencjału zarządzania popytem. Bezsporne jest, że w chwili przyjęcia rozpatrywanego środka ani Zjednoczone Królestwo, ani Komisja nie były w stanie dokonać bardzo dokładnego szacunku dotyczącego długoterminowego potencjału technologii zarządzania popytem. Ponadto Komisja sprawdziła, czy rozpatrywany środek jest otwarty i zapewnia zainteresowanym operatorom odpowiednie zachęty, wobec czego nie miała potrzeby przeprowadzać własnych analiz i szacunków dotyczących potencjału zarządzania popytem w celu ustalenia, czy rynek mocy Zjednoczonego Królestwa jest zgodny z wytycznymi 2014–2020. Okoliczność, że jednostki zarządzania popytem życzyły sobie więcej zachęt w ramach rozpatrywanego środka, nie jest równoznaczna

- z istnieniem poważnych trudności. W konsekwencji Komisja uważa, że nie miała żadnego powodu, by uznać, iż przedstawiona przez Zjednoczone Królestwo ocena potencjału zarządzania popytem, a zatem ilości mocy oferowanej na aukcjach, może implikować poważne trudności.
- 93 W zastrzeżeniu drugim Komisja kwestionuje zawartą w pkt 159–259 zaskarżonego wyroku analizę dotyczącą domniemanego dyskryminacyjnego lub niekorzystnego traktowania zarządzania popytem. W szczególności Komisja krytykuje wniosek Sądu, zgodnie z którym powinna ona była powziąć wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym w świetle, po pierwsze, okresu obowiązywania umów o zapewnienie mocy, po drugie, metody pokrywania kosztów, a po trzecie, warunków uczestnictwa w aukcjach.
- 94 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o okres obowiązywania umów o zapewnienie mocy, Komisja uważa, że Sąd pomylił się, uznając w szczególności w pkt 181 i 182 zaskarżonego wyroku, iż powinna ona była zbadać nakłady kapitałowe jednostek zarządzania popytem i ich trudności z pozyskaniem finansowania, zanim zaakceptowała stanowisko Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którym nie jest konieczne oferowanie tym jednostkom umów, których okres obowiązywania jest dłuższy niż rok. Umowy zawierane na okres jednego roku są bowiem normą, a nie wyjątkiem, zaś Tempus nigdy nie kwestionował faktu, że początkowe nakłady inwestycyjne jednostek zarządzania popytem nie są w żaden sposób porównywalne z nakładami ponoszonymi przez nowych dostawców mocy. Ponadto doświadczenie zdobyte od czasu wdrożenia rynku mocy w 2014 r. nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że zróżnicowany dostęp do umów długoterminowych zapewnił przewagę konkurencyjną nowym mocom wytwórczym.
- 95 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o metodę pokrywania kosztów, Komisja podnosi, że ten aspekt rozpatrywanego środka, który wchodzi w zakres finansowania rynku mocy, nie miał bezpośredniego znaczenia dla oceny zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym ze względu na brak koniecznego związku między przeznaczeniem przychodów pochodzących z opłaty nakładanej na dostawców energii elektrycznej a kwotą pomocy. Ponadto Sąd błędnie powołał się w pkt 199 i 211 zaskarżonego wyroku na pkt 27 lit. e) oraz pkt 69 i 92 wytycznych 2014–2020, podczas gdy właściwe kryteria oceny znajdują się w sekcjach 3.9.5 i 3.9.6 rzeczonych wytycznych.
- 96 W każdym razie Sąd popełnił błąd, orzekając w pkt 210 zaskarżonego wyroku, że Komisja powinna była zbadać, czy rozpatrywany środek zawiera zachętę równoważną przewidzianej we wcześniejszym projekcie zachęcie do ograniczania zużycia energii elektrycznej w okresach szczytowego zapotrzebowania. Zdaniem Komisji wystarczyłoby uznać, że ów środek zawiera taką przewidywalną zachętę, co ma miejsce w niniejszej sprawie. Wymagając od niej zbadania, czy przyjęta metoda finansowania jest najwłaściwsza, aby zachęcić do zarządzania popytem, Sąd poświęcił nadmierną i nieuzasadnioną uwagę środkom mającym na celu zachęcanie do zarządzania popytem. Komisja zauważyła w tym względzie, że metoda pokrywania kosztów stanowi kompromis między interesem polegającym na utrzymaniu zachęty do ograniczania zużycia a koniecznością zmniejszenia niepewności po stronie dostawców co do tej części kosztów, które prawdopodobnie będą ich obciążały. Jeżeli nie istnieją powody, by sądzić, że ocena państwa członkowskiego jest nieprawidłowa lub błędna, Komisja nie może być zobowiązana do krytyki koncepcji środków krajowych, które uważa za należycie uzasadnione.
- 97 Rzeczpospolita Polska uważa też, że w pkt 210 zaskarżonego wyroku ocena Sądu zogniskowała się zbyt wąsko na tym, czy rozpatrywany środek zachęca do rozwoju zarządzania popytem, a pominęła zakres swobody decyzyjnej Komisji w odniesieniu do zgodności środka z wytycznymi 2014–2020.

- 98 W trzeciej kolejności Komisja uważa, że Sąd niesłusznie uznał, iż powinna ona była powziąć wątpliwości co do warunków uczestnictwa w rynku mocy, którym podlegają jednostki zarządzania popytem, ponieważ Zjednoczone Królestwo zobowiązało się do wystawiania co najmniej 50% mocy zastrzeżonej na aukcjach T-1, które oferują jednostkom zarządzania popytem lepszy dostęp do rynku. Punkty 242 i 243 zaskarżonego wyroku zawierają w tym względzie ewidentnie błędną ocenę, ponieważ zobowiązanie to, zawarte w motywie 46 spornej decyzji, jest prawnie wiążące. Gdyby państwo członkowskie miało odstąpić od tego zobowiązania, przyjęty w ten sposób środek nie byłby już objęty sporną decyzją.
- 99 Zjednoczone Królestwo uważa też, że w świetle jego zobowiązania do wystawiania na aukcjach T-1 co najmniej 50% pierwotnie zastrzeżonej mocy krytyka Sądu w tym względzie, zawarta w pkt 242 i 243 zaskarżonego wyroku, jest bezzasadna. Ponadto uważa ono, że Komisja miała prawo zaakceptować to zobowiązanie, nie wymagając od tego państwa wykazania, że owo zobowiązanie zostało włączone do prawa krajowego. Wreszcie Zjednoczone Królestwo przypomina, że o ile aukcje T-1 mogą stanowić preferowaną drogę dla niektórych jednostek zarządzania popytem, o tyle te ostatnie mają również możliwość udziału w aukcjach T-4, w których odnotowały zresztą doskonałe wyniki.
- 100 Jeśli chodzi o przyjęty w spornej decyzji próg uczestnictwa wynoszący 2 megawaty (MW), Komisja zauważa, że żadna osoba trzecia nie zgłosiła zastrzeżeń w tym względzie, wobec czego informacje, którymi dysponowała w trakcie badania wstępnego, nie mogły budzić wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym. Tempus zakwestionował ten próg dopiero na etapie repliki przed Sądem, w związku z czym zarzut ten należało uznać za niedopuszczalny. W każdym razie dokonane przez Sąd w pkt 256 zaskarżonego wyroku porównanie z rynkiem mocy Pensylwania-New Jersey-Maryland (PJM) w Stanach Zjednoczonych jest niewłaściwe i świadczy o braku krytycznej analizy zasadności zarzutów sformułowanych przez Tempusa. Ponadto w ramach drugiej aukcji przejściowej Zjednoczone Królestwo obniżyło próg uczestnictwa do 500 kW bez znaczącego wyniku, ponieważ tylko 2,7% ofert złożonych przez jednostki zarządzania popytem było poniżej tego progu.
- 101 Komisja uważa zatem, że mogła słusznie uznać na podstawie informacji, którymi dysponowała, że rozpatrywany system zawiera odpowiednie zachęty do uczestnictwa jednostek zarządzania popytem zgodnie z wytycznymi 2014–2020.
- 102 Zjednoczone Królestwo i Rzeczpospolita Polska zwracają ogólnie uwagę na fakt, że wytyczne 2014–2020 mają umożliwić Komisji sprawdzenie, czy środek pomocy pozwala osiągnąć cel leżący we wspólnym interesie, który to cel polega w niniejszym przypadku na zapewnieniu wystarczalności mocy wytwórczych na rynku energii elektrycznej po jak najniższych kosztach dla konsumenta i w sposób neutralny pod względem technologicznym, minimalizując negatywne skutki dla handlu między państwami członkowskimi i dla konkurencji. Rzeczone wytyczne nie mają natomiast na celu wprowadzenia szczególnych warunków w odniesieniu do struktury środka pomocy ani zdefiniowania aspektów mechanizmu mocy zmierzających do zapewnienia wystarczalności mocy wytwórczych. Celem tych wytycznych nie jest zatem ułatwianie lub zachęcanie do zarządzania popytem, jak Sąd błędnie stwierdził w ramach zaskarżonego wyroku. W związku z tym Sąd, uznając, że zgodność rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym budzi wątpliwości, naruszył cel rynku mocy i popełnił błąd w stosowaniu rzeczonych wytycznych.
- 103 W odpowiedzi na zastrzeżenie pierwsze Tempus podnosi przede wszystkim, że argumentacja Komisji wynika z błędnej lektury zaskarżonego wyroku. Sąd orzekł jedynie, że Komisja, nie pomijając danych dostarczonych przez państwo członkowskie, powinna wyrobić sobie ogólny

pogląd na wszystkie dostępne istotne informacje i poszukiwać dodatkowych dowodów w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego, jeżeli – tak jak w niniejszej sprawie – są one obiektywnie konieczne do wyeliminowania wątpliwości.

- 104 Co się tyczy w szczególności oceny potencjału zarządzania popytem, Tempus popiera w pełni ocenę Sądu zawartą w pkt 152–158 zaskarżonego wyroku. Uważa on zwłaszcza, że Komisja powinna wymagać od Zjednoczonego Królestwa, aby od razu dokonało oceny potencjału uczestnictwa jednostek zarządzania popytem, czego wymagają pkt 223 i 224 wytycznych 2014–2020, nie czekając na to, aż pierwsza aukcja ujawni ten potencjał. Ponadto Tempus utrzymuje, że Komisja nie uwzględniła w wystarczającym stopniu faktu, iż technologia zarządzania popytem powinna być odpowiednio promowana w celu osiągnięcia jej pełnego potencjału, który mógłby doprowadzić do tego, że rynek mocy stanie się bezużyteczny w niedalekiej przyszłości.
- 105 Tempus uważa, że zastrzeżenie drugie Komisji jest również bezzasadne. W pierwszej kolejności, co się tyczy dyskryminacyjnego charakteru okresu obowiązywania umów o zapewnienie mocy, Komisja dokonała błędnej lektury zaskarżonego wyroku, ponieważ Sąd nie stwierdził w nim istnienia normalnego systemu umów mających okres obowiązywania dłuższy niż rok, z którego to systemu jednostki zarządzania popytem byłyby wykluczone. Ponadto Tempus wnosi do Trybunału o zmianę uzasadnienia w celu ustalenia innych okoliczności uzasadniających istnienie wątpliwości w tym względzie. Jak podkreślił Sąd w pkt 190 zaskarżonego wyroku, Komisja powinna była ustalić, czy brak możliwości uzyskania przez jednostki zarządzania popytem umów o takim samym okresie obowiązywania jak umowy, które są zawierane z innymi dostawcami mocy, nie stwarza ryzyka ograniczenia ich ewentualnego wkładu w rozwiązanie problemu z wystarczalnością mocy. Sam bowiem fakt, że technologia jest kosztowna, nie powinien zapewniać jej nieuzasadnionej przewagi w czasie aukcji, podczas gdy rynek mocy ma gwarantować bezpieczeństwo dostaw przy minimalnych kosztach dla konsumenta.
- 106 W drugiej kolejności, co się tyczy metody pokrywania kosztów, Tempus podnosi, że pkt 208–213 zaskarżonego wyroku dotyczą wyłącznie dokonanej przez Sąd oceny okoliczności faktycznych, która nie podlega kontroli Trybunału w ramach postępowania odwoławczego. W każdym razie analiza Sądu dotycząca istnienia wątpliwości co do efektu zachęty rozpatrywanego środka jest prawidłowa ze względów przedstawionych w pkt 194–213 zaskarżonego wyroku. Jeśli chodzi o podnoszony przez Komisję brak związku między finansowaniem środka a środkiem pomocy jako takim, Tempus uważa, że – przeciwnie – rozpatrywany środek stanowi doskonały przykład mechanizmu wykazującego konieczny związek między przeznaczeniem opłaty a pomocą. Sygnały cenowe narzucone przez metodę pokrywania kosztów w ciągu jednego roku mają bowiem bezpośredni wpływ na zachęty i zdolność konsumentów do zmiany ich wykorzystania, a tym samym na popyt w okresie szczytowego zapotrzebowania, który jest następnie wykorzystywany do obliczenia ilości mocy, jaką należy nabyć w kolejnych latach. Okoliczność, że aspekt ten nie został wymieniony w wytycznych 2014–2020, nie uniemożliwia jego uwzględnienia w celu dokonania oceny zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym. Tempus uważa wreszcie, że Sąd nie popełnił błędu, gdy uznał, iż Komisja nie mogła poprzestać na zwykłym zobowiązaniu państwa członkowskiego, jeżeli zobowiązanie to nie znalazło odzwierciedlenia w ustawodawstwie krajowym.

107 W trzeciej kolejności, co się tyczy warunków uczestnictwa w rynku mocy, a w szczególności prognozy uczestnictwa wynoszącego 2 MW, Tempus uważa, że Sąd słusznie uznał ten argument za dopuszczalny, ponieważ stanowi on rozwinięcie zastrzeżenia sformułowanego w skardze. Ponadto w pkt 249–252 zaskarżonego wyroku Sąd jasno wskazał, w jaki sposób wadium może faktycznie stanowić barierę dla uczestnictwa jednostek zarządzania popytem w rynku mocy.

Ocena Trybunału

108 W zastrzeżeniu pierwszym podniesionym w ramach części drugiej jedyne zarzutu Komisja kwestionuje pkt 146, 152 i 154–156 zaskarżonego wyroku, które wpisują się w rozważania Sądu zawarte w tytule tego wyroku „Dostępne dowody dotyczące potencjału zarządzania popytem”.

109 W tym względzie z motywu 122 spornej decyzji, którego treść przypomniano w pkt 150 zaskarżonego wyroku, wynika, że w celu wspierania sektora zarządzania popytem Zjednoczone Królestwo wyraziło swój zamiar przeanalizowania informacji wynikających z pierwszej aukcji T-4 z grudnia 2014 r., aby upewnić się, że krzywe popytu zostały odpowiednio skorygowane. Ponadto Zjednoczone Królestwo opracowało przepisy dotyczące aukcji przejściowych w celu wspierania rozwoju sektora zarządzania popytem w latach 2015–2016 oraz projekt pilotażowy w dziedzinie efektywności energetycznej. Zjednoczone Królestwo wskazało również, że w odpowiedzi na opublikowane w dniu 30 czerwca 2014 r. sprawozdanie grupy ekspertów technicznych (zwanej dalej „PTE”), której zadaniem było zbadanie zaleceń dotyczących ilości mocy, jaka miała zostać wystawiona na aukcji w ramach rynku mocy w grudniu 2014 r., National Grid plc zaproponował wspólny projekt wraz z Energy Networks Association (stowarzyszeniem sieci energetycznych), w tym Distribution Network Operators (operatorami sieci dystrybucyjnych).

110 W pkt 151 zaskarżonego wyroku Sąd przypominał motyw 128 spornej decyzji, zgodnie z którym nawet jeśli rozpatrywany środek może skutkować wspieraniem wytwarzania energii elektrycznej z paliw kopalnych, Komisja uznała, że przeprowadzana corocznie ocena problemu z wystarczalnością mocy uwzględnia wszystkie rodzaje operatorów, w tym jednostki zarządzania popytem. Zdaniem Sądu w motywie 129 tej decyzji Komisja wyciągnęła stąd wniosek, że rozpatrywany środek jest „neutralny pod względem technologicznym” i nie wywarł skutku polegającego na wzmocnieniu pozycji producentów energii elektrycznej z paliw kopalnych.

111 Tymczasem w pkt 146 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził między innymi, że w momencie gdy Komisja przeprowadzała badanie wstępne rozpatrywanego środka, była ona w stanie ocenić elementy, które pozwalały rozważyć nie tylko obecną rolę zarządzania popytem, lecz również jego rzeczywisty potencjał.

112 W pkt 152 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał, że oceny zawarte w motywach 122, 128 i 129 spornej decyzji, przypomniane w pkt 150 i 151 tego wyroku oraz w pkt 109 i 110 niniejszego wyroku, „nie mogą pozwolić Komisji na rozwianie wątpliwości wynikających z materiałów, którymi instytucja ta już dysponowała lub którymi mogła dysponować w chwili wydania [spornej] decyzji”.

113 Sąd dodał w pkt 154 zaskarżonego wyroku, że „w świetle dostępnych informacji oraz roli zarządzania popytem, [Komisja] nie mogła [...] w niniejszym przypadku oprzeć się jedynie na »otwartym charakterze« środka i uznać w konsekwencji, że jest on neutralny pod względem technologicznym, bez bardziej szczegółowego zbadania kwestii, czy owo rozwiązanie technologiczne zostało w sposób rzeczywisty i skuteczny uwzględnione w odniesieniu do rynku mocy”.

- 114 W tym względzie w pkt 155 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził między innymi, że żaden ze wspomnianych w spornej decyzji elementów nie pozwala wykazać, że Komisja przeprowadziła swą własną analizę w odniesieniu do rzeczywistego uwzględnienia zarządzania popytem. Wskazał on „[t]ytułem przykładu”, że w żadnym punkcie spornej decyzji nie wspomniano o szacunkowej wartości 3 gigawatów (GW) potencjału zarządzania popytem, na którą powołuje się National Grid. Sąd uznał zatem, że Komisja zaakceptowała informacje i założenia przedstawione przez Zjednoczone Królestwo.
- 115 W pkt 156 zaskarżonego wyroku Sąd dodał, że nie można zatem wykluczyć, iż „gdyby Komisja przeprowadziła swą własną analizę potencjału zarządzania popytem, w szczególności w celu zbadania sposobów uwzględniania szacunków sporządzonych przez National Grid lub pochodzących z innych źródeł lub w celu zbadania przyczyn sukcesu przykładów amerykańskich, szczegółowe zasady uczestnictwa podmiotów zarządzających popytem byłyby inne”.
- 116 To właśnie na podstawie tych rozważań Sąd uznał w pkt 158 zaskarżonego wyroku, że „dostępne informacje dotyczące potencjału zarządzania popytem [...] mogą wskazywać na istnienie wątpliwości co do zgodności [rozpatrywanego środka] z rynkiem wewnętrznym, zaś na podstawie treści [spornej] decyzji nie można stwierdzić, że wątpliwości te zostały rozwiane po przeprowadzeniu przez Komisję badania wstępnego”.
- 117 Ten wniosek Sądu jest błędny pod względem prawnym.
- 118 Należy przypomnieć w tym względzie, że – jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 39 niniejszego wyroku – do strony wnoszącej o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji o niewnoszeniu zastrzeżeń należy przedstawienie dowodów pozwalających wykazać, że ocena dostępnych informacji i dowodów powinna była wzbudzić wątpliwości co do zgodności danego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 119 Tymczasem z rozważań zawartych w zaskarżonym wyroku, przypomnianych w pkt 111–115 niniejszego wyroku, wynika, że Sąd nie sprawdził, czy Tempus zdołał wykazać, że ocena dostępnych informacji i dowodów powinna była wzbudzić w Komisji wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym, które powinny były skłonić ją do przeprowadzenia własnego badania tego potencjału, w razie potrzeby po wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego. Sąd nałożył raczej na tę instytucję obowiązek poszukiwania dowodów wykraczających poza „dostępne informacje dotyczące potencjału zarządzania popytem”, do których odnosi się pkt 158 zaskarżonego wyroku.
- 120 W szczególności Sąd nie wskazał ani konkretnej kwestii, której powinny dotyczyć wątpliwości Komisji, ani konkretnego elementu, który powinien był wzbudzić takie wątpliwości. Należy ponadto stwierdzić, że o ile Sąd odniósł się w pkt 136–145 zaskarżonego wyroku do pewnych elementów dotyczących potencjału zarządzania popytem, które Komisja mogła uwzględnić, o tyle z lektury tej części zaskarżonego wyroku nie wynika, by którykolwiek z tych elementów mógł wzbudzić w Komisji wątpliwości co do rzeczywistego uwzględnienia potencjału zarządzania popytem przy opracowywaniu rozpatrywanego środka, a zatem co do zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 121 Co się tyczy w szczególności sprawozdania PTE, którego fragmenty przytoczono w pkt 142 i 145 zaskarżonego wyroku, Sąd faktycznie stwierdził w pkt 143 tego wyroku, że analiza PTE „kładzie nacisk na pilną potrzebę określenia właściwych zachęt, tak aby umożliwić zarządzaniu popytem rzeczywisty udział w rynku mocy z pełnym uwzględnieniem jego potencjału” oraz że „PTE

ubolewa nad tym, że w chwili obecnej nie istnieje organizacja, która byłaby w stanie uzyskać dane niezbędne do zrozumienia i zebrania informacji na temat potencjału różnych aspektów zarządzania popytem, mimo że niektóre z tych informacji są już dostępne”. W pkt 147 tego wyroku Sąd dodał, że Komisja miała świadomość trudności sygnalizowanych przez PTE w odniesieniu do uwzględnienia potencjału zarządzania popytem w ramach rynku mocy.

- 122 Jednakże, o ile względy te świadczą o pewnej trudności w oszacowaniu potencjału zarządzania popytem, o tyle nie pozwalają one wykazać, że rozpatrywany środek nie uwzględnia owego potencjału lub uwzględnia go w niewystarczającym stopniu, a zatem powinien budzić wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym. Jak sam Sąd przypomniał bowiem w pkt 136, 137 i 150 zaskarżonego wyroku, Zjednoczone Królestwo było świadome konieczności udziału zarządzania popytem w rynku mocy, a niektóre elementy rozpatrywanego środka zostały pomyślane w taki sposób, aby zapewnić to uczestnictwo. Tymczasem Sąd nie wyjaśnia, z jakich powodów Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do wystarczającego i odpowiedniego charakteru tych elementów.
- 123 Z powyższego wynika, że należy uwzględnić zastrzeżenie pierwsze części drugiej jedyne go zarzutu Komisji.
- 124 W ramach zastrzeżenia drugiego podniesionego na poparcie niniejszej części jedyne go zarzutu Komisja kwestionuje w pierwszej kolejności pewne rozważania zawarte w przeprowadzonej przez Sąd w pkt 160–192 zaskarżonego wyroku analizie dotyczącej kwestii okresu obowiązywania umów o zapewnienie mocy, po której Sąd stwierdził w pkt 193 tego wyroku, że różnica między okresem obowiązywania umów o zapewnienie zdolności oferowanych jednostkom zarządzania popytem a okresem obowiązywania umów oferowanych producentom energii elektrycznej stanowi przesłankę świadczącą o istnieniu wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 125 W tym względzie należy przypomnieć, że w pkt 165–168 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, a stwierdzenie to nie zostało zakwestionowane w ramach niniejszego odwołania, że rozpatrywany środek nie daje jednostkom zarządzania popytem możliwości uzyskania umów o zapewnienie mocy, których okres obowiązywania byłby dłuższy niż jeden rok, podczas gdy dostawcy mocy, którzy ponoszą wydatki na poziomie niezbędnym do modernizacji istniejącej elektrowni lub do budowy nowej elektrowni, kwalifikują się do uzyskania umów, których okres obowiązywania może wynosić, odpowiednio, trzy lata i piętnaście lat.
- 126 W pkt 169 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał w tym względzie, że Komisja zaakceptowała stanowisko Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którym nowe lub wymagające modernizacji moce wytwórcze pociągają za sobą w istocie wysokie nakłady inwestycyjne, co uzasadnia ich kwalifikowalność do umów, których okres obowiązywania jest dłuższy, tak aby operatorzy mogli pozyskać niezbędne finansowanie, podczas gdy jednostki zarządzania popytem mają mniejsze potrzeby w zakresie nakładów kapitałowych. Po przeprowadzeniu szczegółowej analizy zasadności rze czone go podejścia Komisji Sąd stwierdził w pkt 180 tego wyroku, że decydującym kryterium przyjętym w ramach rozpatrywanego środka w celu określenia podmiotów kwalifikujących się do uzyskania umów o zapewnienie mocy na okres dłuższy niż rok jest poziom nakładów kapitałowych i trudności z finansowaniem.
- 127 Sąd uznał w związku z tym w pkt 181 zaskarżonego wyroku, że należało zbadać, jaki okres obowiązywania umów jest konieczny dla umożliwienia każdej z kategorii dostawców mocy pełnego uczestnictwa w rynku mocy, przy uwzględnieniu ich nakładów inwestycyjnych oraz ich

trudności z pozyskaniem finansowania, tak aby wypełnić zobowiązanie do stworzenia odpowiednich zachęt dla wszystkich uczestników rynku, oraz że Komisja powinna była zatem zbadać, czy zastrzeżenie dla określonych technologii umów o zapewnienie mocy, których okres obowiązywania jest dłuższy niż rok, ma charakter dyskryminacyjny i jest sprzeczne z celem polegającym na utworzeniu neutralnego pod względem technologicznym rynku mocy.

- 128 Natomiast w pkt 182 zaskarżonego wyroku i ponownie w pkt 192 tego wyroku Sąd stwierdził, że Komisja zaakceptowała stanowisko Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którym nie było konieczne oferowanie jednostkom zarządzania popytem umów, których okres obowiązywania jest dłuższy niż rok, bez zbadania, czy nakłady kapitałowe tego rodzaju jednostek oraz ich trudności z pozyskaniem finansowania mogły wymagać zaoferowania im możliwości zawierania takich umów.
- 129 Jednakże z uzasadnienia przedstawionego w pkt 183–191 zaskarżonego wyroku nie wynika, że Tempus wykazał, jak wymaga tego orzecznictwo przytoczone w pkt 39 niniejszego wyroku, iż ocena informacji i dowodów, którymi dysponowała Komisja, powinna była wzbudzić w niej wątpliwości co do zasadności stanowiska Zjednoczonego Królestwa.
- 130 W pkt 187 zaskarżonego wyroku Sąd sam bowiem stwierdził, że zarówno Tempus, jak i UK Demand Response Association (UKDRA, stowarzyszenie zarządzania popytem w Zjednoczonym Królestwie), które przedstawiło Komisji uwagi, przyznały, że nowe jednostki zarządzania popytem niekoniecznie ponoszą takie same nakłady kapitałowe jak producenci budujący nowe elektrownie. Ponadto z pkt 188 tego wyroku wynika, że ani Tempus, ani UKDRA nie przedstawiły Komisji szczegółowych informacji w tym względzie.
- 131 Prawdą jest, że Sąd uznał w tym samym pkt 188, że Komisja sama powinna poszukiwać istotnych informacji i że w związku z tym aby udowodnić istnienie wątpliwości w rozumieniu art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999, wystarczy, iż Tempus wykaże, że Komisja nie poszukiwała ani nie zbadała w sposób staranny i bezstronny wszystkich istotnych elementów.
- 132 Jednakże z uzasadnienia przedstawionego w pkt 48–51 niniejszego wyroku wynika, że stwierdzenie to narusza prawo.
- 133 W związku z tym Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 193 zaskarżonego wyroku, że różnica między okresem obowiązywania umów o zapewnienie zdolności oferowanych jednostkom zarządzania popytem a okresem obowiązywania umów oferowanych producentom stanowi przesłankę świadczącą o istnieniu wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 134 W drugiej kolejności Komisja uważa, że w celu ustalenia istnienia wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym Sąd błędnie oparł się na metodzie pokrywania kosztów, która – jak przypomniano w pkt 11 niniejszego wyroku – ma zapewnić finansowanie kosztów ponoszonych w związku z wynagrodzeniem za moce wytwórcze w drodze opłaty nakładanej na dostawców energii elektrycznej, która jest określana na podstawie ich udziału w rynku i obliczana na podstawie popytu notowanego między godz. 16.00 a godz. 19.00 w dniach roboczych w okresie od listopada do lutego.

- 135 Jak wynika z pkt 203 zaskarżonego wyroku, Sąd uznał, że metoda pokrywania kosztów jest odpowiednia w szczególności dla oceny proporcjonalności rozpatrywanego środka, a mianowicie dla ustalenia, czy kwota przyznanej pomocy jest ograniczona do minimum niezbędnego do uzyskania oczekiwanego rezultatu.
- 136 Aby uzasadnić to stwierdzenie, Sąd wskazał w istocie w pkt 204 i 205 zaskarżonego wyroku, że kwota pomocy przyznanej na podstawie rozpatrywanego środka zależy od ilości mocy wystawianej na aukcjach w ramach rynku mocy oraz od ceny rozliczenia aukcji. Wyjaśnił on, że w zakresie, w jakim ilość mocy wystawiana na aukcjach jest ustalana z uwzględnieniem szczytowego zapotrzebowania, im jest ono niższe, tym mniejsza jest ilość mocy wystawiana na aukcjach, a zatem tym mniejsza jest kwota pomocy.
- 137 Tymczasem ponieważ opłata nakładana na dostawców jest obliczana na podstawie popytu na energię elektryczną, stanowi ona zachętę do zmniejszenia zużycia energii elektrycznej, co z kolei ogranicza zarówno ilość mocy wystawianej na aukcjach w celu sprostania okresom szczytowego zapotrzebowania, jak i cenę rozliczenia aukcji, co ostatecznie oznacza obniżenie kwoty pomocy.
- 138 W tym względzie Sąd stwierdził w pkt 206 zaskarżonego wyroku, że chociaż Zjednoczone Królestwo zamierzało początkowo obliczać wysokość opłaty w oparciu o udział w rynku dostawców energii elektrycznej w odniesieniu do popytu na energię elektryczną notowanego podczas okresów zwanych „triadą”, to jest trzech półgodzinnych okresów, w których notowane były najwyższe w roku wartości zużycia energii elektrycznej w okresie od listopada do lutego, Zjednoczone Królestwo, po przeprowadzeniu konsultacji publicznych, zmieniło ostatecznie zasady obliczania opłaty, przyjmując metodę opisaną w pkt 134 niniejszego wyroku.
- 139 Jak wynika z pkt 207 zaskarżonego wyroku, Sąd uznał, że jeśli chodzi o zmianę metody obliczania opłaty przeznaczonej na sfinansowanie pomocy, Komisja zaakceptowała stanowisko Zjednoczonego Królestwa bez zbadania wpływu tej zmiany na całkowitą kwotę pomocy, a tym samym na proporcjonalność rozpatrywanego środka.
- 140 Ponadto w pkt 210 zaskarżonego wyroku Sąd zarzucił Komisji, że nie sprawdziła, czy nowa metoda pokrywania kosztów faktycznie podtrzymuje równoważną zachętę do ograniczania zużycia energii elektrycznej w okresach szczytowego zapotrzebowania, zwłaszcza poprzez zachęcanie do rozwoju zarządzania popytem.
- 141 Sąd dodał w pkt 211 tego wyroku, że Komisja nie zbadała również, czy przyjęta metoda pokrywania kosztów wpływa na dostęp do rynku, zwłaszcza dla jednostek zarządzania popytem, w szczególności poprzez zwiększenie barier dla wchodzenia na rynek i ekspansji wynikających z silnej pozycji dostawców zintegrowanych pionowo. Sąd odniósł się w tym względzie do pkt 92 wytycznych 2014–2020.
- 142 Sąd stwierdził zatem w pkt 213 zaskarżonego wyroku, że do Komisji należało zbadanie potencjalnego wpływu zmiany metody pokrywania kosztów na proporcjonalność rozpatrywanego środka, a zatem na jego zgodność z rynkiem wewnętrznym. W związku z tym Sąd uznał, że okoliczność, iż Komisja nie dysponowała pełnymi informacjami na temat konsekwencji zmiany metody pokrywania kosztów w ramach wstępnego postępowania wyjaśniającego, stanowiła dodatkową przesłankę świadczącą o istnieniu wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym.

- 143 W tym względzie należy przypomnieć, że Komisja może wydawać wytyczne w celu ustalania kryteriów, na podstawie których zamierza ona oceniać zgodność z rynkiem wewnętrznym środków pomocy planowanych przez państwa członkowskie. Przyjmując takie normy postępowania i ogłaszając poprzez ich publikację, że będzie je stosować od tej pory do przypadków w nich przewidzianych, Komisja sama wyznacza sobie granice uznania i zasadniczo nie może odejść od tych norm bez narażania się w danym przypadku na sankcję za naruszenie ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań (wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., , C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 81, 82 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 144 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że zgodnie z wytycznymi 2014–2020 proporcjonalny charakter środka pomocy stanowi jedno z kryteriów istotnych dla oceny jego zgodności z jednolitym rynkiem.
- 145 W zakresie, w jakim metoda pokrywania kosztów wiąże się z opłatą, czyli podatkiem uiszczanym przez dostawców energii elektrycznej, Komisja powołała się również na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym, aby można było uznać podatek za integralny składnik pomocy, niezbędne jest istnienie w świetle znajdujących zastosowanie uregulowań krajowych koniecznego związku między przeznaczeniem podatku a pomocą, polegającego na tym, że środki uzyskane z podatku są obowiązkowo przeznaczane na finansowanie pomocy. Jeżeli taki związek istnieje, środki uzyskane z podatku wpływają bezpośrednio na wielkość pomocy, a w konsekwencji na ocenę zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym (wyroki: z dnia 27 października 2005 r., *Distribution Casino France i in.*, od C-266/04 do C-270/04, C-276/04 i od C-321/04 do C-325/04, EU:C:2005:657, pkt 40; z dnia 3 marca 2020 r., *Vodafone Magyarország*, C-75/18, EU:C:2020:139, pkt 27).
- 146 W niniejszej sprawie o ile z zaskarżonego wyroku nie wynika, że wpływy z opłaty nałożonej w ramach metody pokrywania kosztów są obowiązkowo przeznaczane na finansowanie rozpatrywanego środka, o tyle sposób obliczania tej opłaty może, jak Sąd stwierdził w istocie w pkt 203–205 zaskarżonego wyroku, wpłynąć na wysokość pomocy.
- 147 Można bowiem rozsądnie założyć, że dostawcy energii elektrycznej, którzy są zobowiązani do uiszczania opłaty, przenoszą jej ciężar w całości lub w części na swoich klientów, wobec czego owa opłata może ostatecznie wpływać na zużycie energii elektrycznej i zachęcać do jego ograniczenia. Oznacza to z kolei ograniczenie wymaganych mocy, a w konsekwencji pomocy wypłacanej w ramach rozpatrywanego środka w celu zapewnienia tych mocy.
- 148 Wynika stąd, że nie można zarzucać Sądowi, iż naruszył prawo, gdy uznał, że wybrana metoda pokrywania kosztów może mieć znaczenie dla oceny proporcjonalnego charakteru rozpatrywanego środka, a zatem jego zgodności z rynkiem wewnętrznym.
- 149 Wyjaśniwszy powyższe, należy zbadać, czy Sąd mógł zasadnie uznać, jak uczynił to w pkt 213 zaskarżonego wyroku, że brak „pełnych informacji na temat konsekwencji zmiany metody pokrywania kosztów” stanowił przesłankę wskazującą na istnienie wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 150 W tym względzie należy podkreślić, że do Komisji należało dokonanie oceny zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym, a nie porównanie tego środka z innym środkiem planowanym wcześniej przez Zjednoczone Królestwo. Wynika z tego, że sam fakt, iż

metoda finansowania rozpatrywanego środka została zmieniona w porównaniu z metodą przewidzianą pierwotnie, nie może sam w sobie zostać uznany za mogący uzasadniać istnienie wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym.

- 151 Tak więc wbrew temu, co Sąd orzekł w pkt 210 zaskarżonego wyroku, nie było konieczne, aby Komisja sprawdziła, czy metoda pokrywania kosztów przewidziana w ramach rozpatrywanego środka podtrzymuje zachętę do ograniczenia zużycia energii elektrycznej równoważną zachęcie, która wynikała z pierwotnie przewidzianej metody.
- 152 Z powyższych rozważań wynika, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 213 zaskarżonego wyroku, iż brak pełnych informacji na temat konsekwencji zmiany metody pokrywania kosztów stanowił przesłankę wskazującą na istnienie wątpliwości mogących uzasadniać wszczęcie przez Komisję formalnego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie rozpatrywanego środka.
- 153 W trzeciej kolejności Komisja kwestionuje niektóre fragmenty uzasadnienia zaskarżonego wyroku dotyczące warunków uczestnictwa jednostek zarządzania popytem w rynku mocy. Po przeanalizowaniu trzech grup argumentów podniesionych przez Tempusa Sąd stwierdził w pkt 259 zaskarżonego wyroku, że współzależność między aukcjami T-4 i aukcjami T-1, jak też niektóre warunki uczestnictwa jednostek zarządzania popytem w rynku mocy powinny być skłonić Komisję do powzięcia wątpliwości z jednej strony co do zdolności rozpatrywanego środka do osiągnięcia wyznaczonych przez Zjednoczone Królestwo celów w zakresie zachęcania do rozwoju zarządzania popytem, a z drugiej strony co do jego zgodności z określonymi w wytycznych 2014–2020 wymogami w zakresie stwarzania jednostkom zarządzania popytem odpowiednich zachęt, a w konsekwencji co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 154 Wniosek ten opiera się w istocie na dwóch elementach uzasadnienia przedstawionego przez Sąd zakwestionowanych przez Komisję.
- 155 Po pierwsze, w pkt 243 zaskarżonego wyroku Sąd wprawdzie przyznał, że organizacja aukcji T-1 może zachęcać do rozwoju zarządzania popytem, lecz dodał, że Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do skali tego efektu zachęty w kontekście ograniczonej ilości mocy zastrzeżonej dla aukcji T-1 i stwierdzonego w pkt 242 zaskarżonego wyroku braku wyraźnego przepisu prawnego, który potwierdzałby udzielenie przez Zjednoczone Królestwo gwarancji pozyskania na tych aukcjach co najmniej 50% mocy zastrzeżonej.
- 156 Tymczasem, jak przypomina Komisja, w motywie 46 spornej decyzji przyjęła ona do wiadomości zobowiązanie Zjednoczonego Królestwa do pozyskania na aukcjach T-1 co najmniej 50% ilości mocy zastrzeżonej cztery lata wcześniej.
- 157 Takie zobowiązanie stanowi integralną część rozpatrywanego środka, w stosunku do którego Komisja postanowiła w spornej decyzji nie wnieść zastrzeżeń (zob. podobnie wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., Ryanair/Komisja, C-287/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:395, pkt 67).
- 158 Wynika z tego, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 170 opinii, że gdyby Zjednoczone Królestwo miało przyznać pomoc taką jak ta przewidziana w ramach rozpatrywanego środka z naruszeniem tego zobowiązania, rzeczona pomoc nie byłaby objęta sporną decyzją i nie mogłaby zatem zostać uznana za dozwoloną przez Komisję.

- 159 W związku z tym kwestia, czy Zjednoczone Królestwo zawarło zobowiązanie, o którym mowa w motywie 46 spornej decyzji, w wyraźnym przepisie prawa krajowego, nie miała znaczenia dla oceny zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym. Brak takiego przepisu nie mógł zatem – wbrew temu, co orzekł Sąd – budzić wątpliwości w tym względzie.
- 160 Należy dodać, że w pkt 241 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że ilość mocy zastrzeżona dla aukcji T-1 jest ograniczona w stosunku do ilości mocy wystawianej na aukcjach T-4 i że ponadto aukcje T-1 nie są zastrzeżone wyłącznie dla jednostek zarządzania popytem.
- 161 Jednakże rozważania te nie mogą same w sobie uzasadniać istnienia wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym ze względu na domniemane dyskryminacyjne lub niekorzystne traktowanie jednostek zarządzania popytem.
- 162 Z jednej strony Zjednoczone Królestwo zobowiązało się do wystawiania na aukcjach T-1 co najmniej 50% ilości mocy zastrzeżonej, wobec czego trudno jest zrozumieć, z jakich powodów Sąd uznał ilość mocy zastrzeżoną dla aukcji T-1 za „ograniczoną”. Z drugiej strony okoliczność, że wszyscy operatorzy mogą uczestniczyć w aukcjach T-1, nie oznacza, że jednostki zarządzania popytem podlegają niekorzystnemu lub dyskryminacyjnemu traktowaniu.
- 163 Po drugie, Komisja kwestionuje uzasadnienie zawarte w pkt 256 i 257 zaskarżonego wyroku, które skłoniło Sąd do wniosku w pkt 258 tego wyroku, że Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do zasadności twierdzenia, że ustalenie przez Zjednoczone Królestwo minimalnego wynoszącego 2 MW progu uczestnictwa w aukcjach mocy stanowiło instrument wspierający rozwój zarządzania popytem.
- 164 Należy zaznaczyć w tym względzie, że – jak wynika z pkt 255 zaskarżonego wyroku – w zgłoszeniu dotyczącym rozpatrywanego środka Zjednoczone Królestwo przedstawiło minimalny próg uczestnictwa wynoszący 2 MW jako niski w stosunku do progu uczestnictwa przyjętego przez National Grid w ramach innych środków, a zatem jako będący jednym z instrumentów umożliwiających zachęcenie jednostek zarządzania popytem do uczestnictwa w rynku mocy.
- 165 Tymczasem z zaskarżonego wyroku nie wynika, żeby to twierdzenie Zjednoczonego Królestwa zostało zakwestionowane w ramach uwag przedstawionych spontanicznie Komisji. Ponadto Komisja wspomniała o progu 2 MW jedynie w motywach 16 i 17 spornej decyzji, nie wypowiadając się na temat tego, czy jest on korzystny lub niekorzystny dla jednostek zarządzania popytem.
- 166 Jak wynika z pkt 253 zaskarżonego wyroku, dopiero w odpowiedzi na argumenty przedstawione przez Komisję w złożonej przez nią do Sądu odpowiedzi na skargę Tempus podniósł, że ustalenie minimalnego progu uczestnictwa wynoszącego 2 MW stanowi barierę dla uczestnictwa jednostek zarządzania popytem w rynku mocy.
- 167 Uznawszy w pkt 254 zaskarżonego wyroku za dopuszczalną argumentację Tempusa pomimo przedstawienia jej na zaawansowanym etapie postępowania, Sąd z jednej strony uznał w pkt 256 tego wyroku, że próg uczestnictwa dla rynku mocy PJM – wyraźnie uwzględniony jako punkt odniesienia przez Zjednoczone Królestwo w jego zgłoszeniu na poparcie twierdzenia, że rozpatrywany środek umożliwia rozwój sektora zarządzania popytem – wynosił jedynie 100 kW, czyli był 20 razy niższy.

- 168 Z drugiej strony Sąd wskazał w pkt 257 zaskarżonego wyroku, że o ile jednostki zarządzania popytem rzeczywiście mają możliwość połączenia kilku obiektów w celu osiągnięcia minimalnego progu 2 MW, o tyle muszą one wnosić wadium od całej wielkości 2 MW, jeśli tylko jej część, choćby minimalna, stanowi niepotwierdzone moce zarządzania popytem. Natomiast zdaniem Sądu kwota wadium może stanowić dla nowych jednostek zarządzania popytem barierę wejścia na rynek.
- 169 Na podstawie tych rozważań Sąd stwierdził w pkt 258 zaskarżonego wyroku, że Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do twierdzenia, że ustalenie minimalnego progu uczestnictwa w aukcjach mocy wynoszącego 2 MW stanowiło instrument wspierający rozwój zarządzania popytem.
- 170 Bez konieczności badania, czy Sąd słusznie uznał za dopuszczalną argumentację Tempusa dotyczącą minimalnego progu uczestnictwa, co Komisja kwestionuje, należy zauważyć, po pierwsze, że – jak wskazał rzecznik generalny w pkt 177 opinii – próg uczestnictwa przyjęty przez National Grid w ramach innych środków był rzeczywiście wyższy niż 2 MW. W związku z tym twierdzenie Zjednoczonego Królestwa przedstawione w pkt 255 zaskarżonego wyroku nie jest nieprawidłowe, czego zresztą Sąd nie stwierdził.
- 171 Po drugie, Sąd nie przedstawił w żadnym razie w pkt 256 zaskarżonego wyroku powodów mogących uzasadnić porównanie progu uczestnictwa dla rynku mocy PJM z progiem uczestnictwa przewidzianym w ramach rozpatrywanego środka. Przywołana przez Sąd okoliczność, że Zjednoczone Królestwo powołało się na rynek mocy PJM na poparcie swojego twierdzenia, zgodnie z którym środek ten umożliwia rozwój sektora zarządzania popytem, nie może sama w sobie uzasadniać takiego porównania.
- 172 Po trzecie, należy stwierdzić, że w pkt 258 zaskarżonego wyroku Sąd jedynie wskazał, iż Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do twierdzenia, że ustalenie minimalnego progu uczestnictwa wynoszącego 2 MW stanowiło instrument wspierający rozwój zarządzania popytem.
- 173 Tymczasem zakładając nawet, że wątpliwości co do korzystnego dla rozwoju zarządzania popytem charakteru ustalenia minimalnego progu uczestnictwa wynoszącego 2 MW były uzasadnione, okoliczność ta niekoniecznie oznacza, że ów próg jest niekorzystny dla takiego rozwoju w tym znaczeniu, że stanowi on istotną przeszkodę dla uczestnictwa jednostek zarządzania popytem w rynku mocy.
- 174 Z powyższych rozważań wynika, że wniosku Sądu zawartego w pkt 259 zaskarżonego wyroku i przypomnianego w pkt 153 niniejszego wyroku nie uzasadniają ani rozważania przedstawione w pkt 242–243 tego wyroku, dotyczące braku przepisu prawa krajowego Zjednoczonego Królestwa gwarantującego wystawianie na aukcjach T-1 co najmniej 50% ilości mocy zastrzeżonej cztery lata wcześniej, ani rozważania zawarte w pkt 256–258 zaskarżonego wyroku, dotyczące wątpliwości, jakie Komisja powinna była powziąć co do korzystnego dla jednostek zarządzania popytem charakteru ustalenia minimalnego wynoszącego 2 MW progu uczestnictwa w rynku mocy.
- 175 W konsekwencji, ponieważ wniosek sformułowany w pkt 259 zaskarżonego wyroku narusza prawo, należy uwzględnić część drugą jedyne zarzutu odwołania.
- 176 Zważywszy, że obie części jedyne zarzutu odwołania są zasadne, należy uchylić zaskarżony wyrok.

W przedmiocie skargi do Sądu

- 177 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.
- 178 W niniejszej sprawie, mając na względzie w szczególności okoliczność, że skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez Tempusa w sprawie T-793/14 jest oparta na zarzutach, co do których przeprowadzono kontradiktoryjną debatę przed Sądem i których rozpatrzenie nie wymaga zarządzenia żadnego dodatkowego środka organizacji postępowania lub środka dowodowego, Trybunał jest zdania, że stan postępowania pozwala na wydanie orzeczenia w przedmiocie skargi i że należy wydać orzeczenie ostateczne w sprawie (zob. analogicznie wyrok z dnia 8 września 2020 r., Komisja i Rada/Carreras Sequeros i in., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, pkt 130).
- 179 Tempus – jako strona zainteresowana oraz w celu zapewnienia ochrony praw proceduralnych, które wywodzi z art. 108 ust. 2 TFUE i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 – podnosi na poparcie swej skargi dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 108 ust. 2 TFUE, naruszenia zasad niedyskryminacji, proporcjonalności i ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz błędnej oceny okoliczności faktycznych, a drugi – braku uzasadnienia.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

- 180 Zarzut pierwszy dzieli się na siedem części. Na poparcie części pierwszej, dotyczącej błędnej oceny potencjału zarządzania popytem, Tempus powołuje się na elementy zbadane przez Sąd w pkt 136–158 zaskarżonego wyroku w ramach tytułu „Dostępne dowody dotyczące potencjału zarządzania popytem”. Tymczasem ze względów przedstawionych w pkt 117–122 niniejszego wyroku elementy te nie pozwalają wykazać, że ocena potencjału zarządzania popytem powinna wzbudzić wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym i że wątpliwości te powinny były skłonić Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. W konsekwencji należy oddalić część pierwszą zarzutu pierwszego.
- 181 W ramach części drugiej zarzutu pierwszego Tempus powołuje się na elementy zbadane przez Sąd w pkt 160–193 zaskarżonego wyroku pod tytułem „W przedmiocie okresu obowiązywania umów o zapewnienie mocy”. Tymczasem z pkt 129–133 niniejszego wyroku wynika, że elementy te nie dowodzą tego, iż Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym. W konsekwencji należy również oddalić część drugą zarzutu pierwszego.
- 182 W ramach części trzeciej zarzutu pierwszego Tempus podnosi w istocie, że warunki uczestnictwa w różnych aukcjach przewidziane przez rozpatrywany środek były tego rodzaju, że prowadziły de facto do wykluczenia jednostek zarządzania popytem z pierwszych aukcji T-4. Tę część zarzutu pierwszego należy oddalić jako bezzasadną ze względów przedstawionych w pkt 231–235 zaskarżonego wyroku, które Trybunał podziela.
- 183 W ramach części czwartej Tempus podnosi argumenty dotyczące metody pokrywania kosztów, które streszczono w pkt 194–197 zaskarżonego wyroku. Tymczasem ze względów przedstawionych w pkt 150 i 151 niniejszego wyroku argumenty te nie dowodzą tego, że Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym. W konsekwencji należy oddalić część czwartą niniejszego zarzutu.

- 184 W ramach części piątej Tempus twierdzi, że rozpatrywany środek dyskryminuje jednostki zarządzania popytem, traktując w jednakowy sposób wszystkich uczestników aukcji stałych i zobowiązując ich wszystkich, w tym rzeczono jednostki, do składania ofert w odniesieniu do nieokreślonych pod względem czasowym zdarzeń wpływających na dostępność mocy.
- 185 Tę część zarzutu należy oddalić jako bezzasadną. Bezsporne jest bowiem, że obowiązek składania ofert w odniesieniu do nieokreślonych pod względem czasowym zdarzeń wpływających na dostępność mocy ciąży na wszystkich operatorach, ponieważ obowiązek ten ma na celu – jak wyjaśniła Komisja – osiągnięcie wyższego poziomu bezpieczeństwa dostaw niż poziom zapewniony przez oferty ograniczone do reagowania na określone pod względem czasowym zdarzenia wpływające na dostępność mocy. W tych okolicznościach nie można uznać, że ma miejsce dyskryminacyjne traktowanie jednostek zarządzania popytem ani że Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym ze względu na obowiązek składania ofert w odniesieniu do nieokreślonych pod względem czasowym zdarzeń wpływających na dostępność mocy.
- 186 W ramach części szóstej Tempus podnosi, że objęcie wszystkich uczestników rynku mocy tym samym obowiązkiem wnoszenia wadium może uczynić problematycznym wejście na rynek przez jednostki zarządzania popytem ze względu na fakt, iż sektor zarządzania popytem znajduje się jeszcze w początkowej fazie rozwoju. Tę część zarzutu należy oddalić jako bezzasadną ze względów przedstawionych w pkt 249–252 zaskarżonego wyroku, które Trybunał podziela.
- 187 Wreszcie w ramach części siódmej Tempus utrzymuje, że rozpatrywany środek budzi wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym, ponieważ nie zapewnia jednostkom zarządzania popytem wynagrodzenia z tytułu ograniczenia strat związanych z przesyłem i dystrybucją energii elektrycznej. Według Tempusa dostarczanie mocy przez jednostki zarządzania popytem skutkuje nie tylko redukcją ogólnej ilości mocy wymaganej i będącej w obiegu na rynku mocy, ale także zmniejszeniem o około 7–8% ilości mocy, która ulega utracie na etapie przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej. Tempus uważa, że uzyskane w ten sposób oszczędności powinny zostać uwzględnione w wynagrodzeniu jednostek zarządzania popytem w celu stworzenia zachęt do poprawy wydajności sieci. Tę część zarzutu również należy oddalić ze względów przedstawionych w pkt 263–266 zaskarżonego wyroku, które Trybunał podziela.
- 188 W konsekwencji należy oddalić zarzut pierwszy.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

- 189 Na poparcie zarzutu drugiego, dotyczącego braku uzasadnienia spornej decyzji, Tempus podnosi siedem argumentów.
- 190 Po pierwsze, w odniesieniu do oceny potencjalnej roli zarządzania popytem na rynku mocy Zjednoczonego Królestwa Tempus podnosi, że sporna decyzja zawiera wewnętrznie sprzeczne uzasadnienie. Otóż podczas gdy w motywie 107 tej decyzji mowa jest o „dojrzałych dostawcach usług zarządzania popytem”, w motywie 131 rzeczonoj decyzji stwierdza się, że sektor zarządzania popytem „jest nadal w początkowej fazie rozwoju”. Ta wewnętrzna sprzeczność w uzasadnieniu wskazuje na to, że Komisja nie oceniła prawidłowo roli, jaką zarządzanie popytem odgrywa i może odgrywać na rynku mocy Zjednoczonego Królestwa.

- 191 Po drugie, co się tyczy okresu obowiązywania umów, Tempus podnosi, że Komisja nie wyjaśniła, z jednej strony, z jakiego powodu nie uwzględniono terminów realizacji nowych inwestycji, jakich potrzebują jednostki zarządzania popytem w celu udostępnienia mocy, zważywszy, że w motywie 134 spornej decyzji wspomniano jedynie o terminach realizacji w przypadku producentów, a z drugiej strony, z jakiego powodu uważa ona, jak wynika z motywu 152 tej decyzji, że umowy dostępne dla jednostek zarządzania popytem mają „wystarczająco długi okres obowiązywania umów o zapewnienie mocy związanych z nowymi inwestycjami” i „pozwalają nowym uczestnikom rynku uzyskać niezbędne finansowanie, przeciwdziałając w ten sposób ryzyku dominacji rynkowej”.
- 192 Po trzecie, jeśli chodzi o dokonanie przez jednostki zarządzania popytem wyboru pomiędzy uczestnictwem w aukcjach przejściowych a uczestnictwem w aukcjach stałych, Tempus utrzymuje, że chociaż Komisja stwierdziła w motywie 128 spornej decyzji, iż aukcje przejściowe mają na celu poprawę zarządzania popytem, to jednak nie wyjaśniła, w jaki sposób wzajemne wykluczanie się tych aukcji ma poprawić owo zarządzanie popytem. Nie wyjaśniła ona również niewystarczającego charakteru „parametrów technicznych w stosunku do parametrów niezbędnych dla rozwiązania problemu z wystarczalnością mocy wytwórczych”, który mógłby uzasadniać takie wykluczenie, jak tego wymaga pkt 232 lit. a) wytycznych 2014–2020.
- 193 Po czwarte, jeśli chodzi o metodę pokrywania kosztów, Komisja ograniczyła się w spornej decyzji do zbadania kwestii, czy rozpatrywany środek wywołuje jakikolwiek efekt zachęty, nawet jeśli ów efekt jest minimalny i nieodpowiedni do zaradzenia zidentyfikowanej zawodności rynku w sposób najbardziej skuteczny i ekonomiczny. W konsekwencji Komisja nie zbadała problemów wynikających z tego, że wybrana metoda pokrywania kosztów nie uwydatnia sygnału cenowego dla konsumentów w odniesieniu do zużycia przez nich energii w okresach zapotrzebowania zwanych „triadą”, a zatem uchybiła ciężącemu na niej obowiązkowi uzasadnienia.
- 194 Po piąte, Komisja nie poruszyła w spornej decyzji kwestii wykorzystania w ramach aukcji stałych umów obejmujących nieokreślone pod względem czasowym zdarzenia wpływające na dostępność mocy zamiast umów obejmujących określone pod względem czasowym zdarzenia wpływające na dostępność mocy.
- 195 Po szóste, Komisja nie poruszyła również w rzeczonyj decyzji kwestii wymogu wniesienia wadium w ramach aukcji, a zatem nie wyjaśniła, z jakiego powodu jednostki zarządzania popytem powinny mieć obowiązek wniesienia takiego samego wadium co producenci.
- 196 Po siódme, sporna decyzja nie jest wystarczająco uzasadniona w odniesieniu do braku dodatkowego wynagrodzenia w przypadku ograniczenia strat związanych z przesyłem i dystrybucją dzięki zarządzaniu popytem. Motyw 140 tej decyzji ma charakter tautologii i nie odpowiada na uwagi jednostek zarządzania popytem, które podnoszą, że uniknięcie strat związanych z przesyłem i dystrybucją implikuje zwiększenie ilości mocy dostępnej w sieci. Komisja powinna była wyjaśnić, dlaczego nieuwzględnienie ograniczenia strat dzięki jednostkom zarządzania popytem jest obiektywnie uzasadnione.
- 197 Komisja i Zjednoczone Królestwo kwestionują argumenty Tempusa.

Ocena Trybunału

- 198 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 akapit drugi TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w świetle okoliczności danego przypadku, w szczególności treści aktu, charakteru podniesionych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać jego kontekst, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 88; z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 172).
- 199 Jeśli chodzi w szczególności, tak jak w niniejszym przypadku, o decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, Trybunał miał już okazję wyjaśnić, że taka decyzja, która jest wydawana w krótkim terminie, powinna zawierać jedynie powody, dla których Komisja uważa, iż nie stoi w obliczu poważnych trudności w zakresie oceny zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym i że nawet związane uzasadnienie tej decyzji należy uznać za wystarczające w świetle wymogu uzasadnienia przewidzianego w art. 296 akapit drugi TFUE, jeśli decyzja ta w sposób jasny i jednoznaczny określa powody, dla których Komisja uznała, że nie stoi w obliczu takich poważnych trudności, przy czym zasadność tego uzasadnienia jest zagadnieniem odrębnym niemającym związku z owym wymogiem (wyroki: z dnia 15 czerwca 1993 r., Matra/Komisja, C-225/91, EU:C:1993:239, pkt 48; z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 65, 70, 71; z dnia 27 października 2011 r., Austria/Scheucher-Fleisch i in., C-47/10 P, EU:C:2011:698, pkt 111).
- 200 To właśnie w świetle tych uwag należy zbadać kolejno siedem argumentów podniesionych przez Tempusa w ramach zarzutu drugiego.
- 201 Jeśli chodzi o argument pierwszy, należy zaznaczyć, że nie ma żadnej sprzeczności między motywem 107 i motywem 131 spornej decyzji. O ile bowiem w motywie 107 streszczono argumentację Zjednoczonego Królestwa dotyczącą konieczności rozróżnienia między dojrzałymi jednostkami zarządzania popytem a jednostkami, które nie są jeszcze dojrzałe i które wymagają wsparcia, o tyle w motywie 131 przedstawiono dotyczącą odpowiedniego charakteru pomocy ocenę Komisji, z której wynika między innymi, że sektor zarządzania popytem, rozpatrywany jako całość, znajduje się jeszcze w początkowej fazie rozwoju.
- 202 W odniesieniu do argumentu drugiego, dotyczącego motywów 134 i 152 spornej decyzji należy stwierdzić, że motyw 152, zgodnie z którym wystarczająco długi okres obowiązywania nowych umów o zapewnienie mocy dotyczących nowych inwestycji pozwoli nowym uczestnikom rynku uzyskać niezbędne finansowanie, jest sformułowany w sposób ogólny i nie odnosi się do szczególnej kategorii operatorów. Chociaż z motywu 134 tej decyzji można wywnioskować, że terminy realizacji w przypadku jednostek zarządzania popytem są różne i ewentualnie krótsze niż terminy realizacji w przypadku innych rodzajów operatorów, mając również na uwadze orzecznictwo przytoczone w pkt 198 i 199 niniejszego wyroku, Komisja w żadnym razie nie musiała odnieść się konkretnie w motywie 152 rzeczonej decyzji do najbardziej odpowiedniego okresu obowiązywania umów, które jednostki zarządzania popytem mogłyby zawrzeć.

- 203 Jeśli chodzi o argument trzeci, dotyczący motywu 128 spornej decyzji należy zaznaczyć, że Komisja wyjaśniła w nim, iż – jak wskazano już w motywach 88–94 tej decyzji – Zjednoczone Królestwo analizowało lub wdrażało środki dodatkowe, aby w szczególności poprawić zarządzanie popytem. Motyw 89 rzeczony decyzji odnosi się bowiem między innymi do faktu, że Zjednoczone Królestwo korzysta z możliwości zarządzania popytem. Wynika stąd, że nie można zarzucać Komisji braku lub niewystarczającego uzasadnienia tej części spornej decyzji.
- 204 Kwestia, czy w świetle okoliczności, że jednostki zarządzania popytem mogą uzyskać umowę albo na aukcjach przejściowych, albo na aukcjach stałych, lecz nie w ramach dwóch rodzajów aukcji, rozpatrywany środek pozwala na poprawę zarządzania popytem i jest zgodny z pkt 232 lit. a) wytycznych 2014–2020, wchodzi w zakres zasadności uzasadnienia, a tym samym materialnej zgodności z prawem spornej decyzji, która stanowi kwestię odrębną od kwestii poszanowania istotnego wymogu formalnego, jakim jest obowiązek uzasadnienia (zob. analogicznie wyrok z dnia 10 lipca 2008 r., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, pkt 181 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 205 Ponadto kwestia wspomniana w poprzednim punkcie niniejszego wyroku jest przedmiotem części trzeciej zarzutu pierwszego, która – jak wynika z pkt 182 niniejszego wyroku – została oddalona.
- 206 Argument czwarty Tempusa, dotyczący metody pokrywania kosztów ma również na celu podważenie zasadności uzasadnienia spornej decyzji, a nie przestrzegania przez Komisję obowiązku uzasadnienia. Tymczasem z pkt 183 niniejszego wyroku wynika, że ów argument został oddalony.
- 207 Co się tyczy argumentu piątego, dotyczącego zarzucanego Komisji pominięcia w spornej decyzji kwestii wykorzystania umów o zapewnienie mocy przez nieokreślony czas, zamiast umów o zapewnienie mocy przez określony czas, prawdą jest, że w spornej decyzji nie zbadano ustalenia, aby wymagać zawierania umów należących do pierwszej kategorii, a nie umów należących do drugiej kategorii. Jednakże, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 188 opinii, zważywszy, po pierwsze, na okoliczność, że kwestii tej nie podniesiono przed Komisją podczas badania wstępnego rozpatrywanego środka, a po drugie, na orzecznictwo przypomniane w pkt 198 i 199 niniejszego wyroku, nie można zarzucać Komisji naruszenia obowiązku uzasadnienia z tego względu, że nie odniosła się ona konkretnie do tej kwestii w spornej decyzji.
- 208 Taki sam wniosek nasuwa się, zasadniczo z tych samych powodów, w odniesieniu do argumentu szóstego Tempusa, dotyczącego tego, że Komisja nie wyjaśniła w spornej decyzji, z jakiego powodu jednostki zarządzania popytem, aby uczestniczyć w aukcjach, powinny wnieść takie samo wadium co producenci energii elektrycznej.
- 209 W motywie 26 spornej decyzji wyjaśniono, że aby uczestniczyć w aukcjach, potencjalne jednostki wytwórcze lub zarządzania popytem są zobowiązane do złożenia zabezpieczenia w celu potwierdzenia poważnego charakteru ich uczestnictwa w aukcjach oraz prawdziwości ich zamiaru dostarczenia funkcjonującej jednostki najpóźniej na początku roku dostawy. Ponieważ kwestia ewentualnego odmiennego traktowania jednostek zarządzania popytem w kontekście obowiązku złożenia zabezpieczenia nie została podniesiona na etapie badania wstępnego, w tym w uwagach przedstawionych spontanicznie Komisji, instytucja ta, aby dopełnić obowiązku uzasadnienia, nie była zobowiązana do przedstawienia w spornej decyzji powodów, dla których takie odmienne traktowanie nie było konieczne.

- 210 Wreszcie, co się tyczy kwestii braku dodatkowego wynagrodzenia na rynku mocy w przypadku ograniczenia strat związanych z przesyłem i dystrybucją energii elektrycznej dzięki zarządzaniu popytem, należy przypomnieć, że w motywie 140 spornej decyzji Komisja uznała, iż w świetle celu realizowanego przez rozpatrywany środek brak dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu dla jednostek zarządzania popytem jest uzasadniony. Chociaż stwierdzenie to jest stosunkowo zwarte, jest ono wystarczające, aby umożliwić zrozumienie powodów, dla których Komisja nie uznała, że brak takiego dodatkowego wynagrodzenia może wzbudzić wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 211 Jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 204 niniejszego wyroku, kwestię poszanowania obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do tej części spornej decyzji należy odróżnić od kwestii zasadności tego uzasadnienia. Tymczasem z pkt 187 niniejszego wyroku wynika, że argumenty Tempusa dotyczące tej ostatniej kwestii zostały oddalone.
- 212 Z całości powyższych rozważań wynika, że zarzut drugi należy oddalić, podobnie jak skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

- 213 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne lub jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.
- 214 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 215 Ponieważ w niniejszym przypadku Tempus przegrał sprawę, a Komisja wniosła o obciążenie go kosztami postępowań przed Sądem i Trybunałem, należy obciążyć Tempusa kosztami tych postępowań. Ponieważ Zjednoczone Królestwo nie przedstawiło żądań dotyczących kosztów, pokrywa ono własne koszty.
- 216 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. W konsekwencji Rzeczpospolita Polska, jako interwenient w postępowaniu przed Trybunałem, pokrywa własne koszty.

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

- 1) Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 15 listopada 2018 r., Tempus Energy i Tempus Energy Technology/Komisja (T-793/14, EU:T:2018:790), zostaje uchylony.**
- 2) Skarga w sprawie T-793/14 zostaje oddalona.**
- 3) Tempus Energy Ltd i Tempus Energy Technology Ltd pokrywają, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską w ramach postępowań przed Sądem Unii Europejskiej i przed Trybunałem Sprawiedliwości.**

**4) Rzeczpospolita Polska i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej
pokrywają własne koszty.**

Podpisy