



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 13 september 2017*

”Begäran om förhandsavgörande – Statligt stöd – Begreppet ’stöd som lämnats av staten eller med statliga medel’ – Skyldighet för ett aktiebolag inom energisektorn, som i sin helhet ägs av staten, att förvärva el som producerats samtidigt som det producerats värme”

I mål C-329/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) genom beslut av den 16 april 2015, som inkom till domstolen den 3 juli 2015, i målet

ENEA SA

mot

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.L. da Cruz Vilaça (referent) samt domarna M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits och F. Biltgen,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 januari 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- ENEA SA, genom K. Cichocki och T. Młodawski, radcowie prawni,
- Polens regering, genom B. Majczyna, M. Rzotkiewicz och K. Rudzińska, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom É. Gippini Fournier, K. Herrmann och P. Němečková, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 22 mars 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: polska.

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 107.1 och 108.3 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan ENEA SA och Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (direktören för Energitillsynsmyndigheten (nedan kallad URE), Polen) (nedan kallad URE). Målet rör den sanktionsavgift ENEA påförts på grund av att bolaget åsidosatt sin skyldighet att förvärva el som producerats samtidigt som det producerats värme (nedan kallad kraftvärmeel) från energikällor på Polens territorium som är anslutna till elnätet.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 Artikel 9a.8 i Ustawa Prawo Energetyczne (energilagen) av den 10 april 1997 (Dz. U. nr 135, position 1144), i den lydelse som är aktuell i det nationella målet (nedan kallad energilagen) har följande lydelse:

”Energiföretag som är verksamma inom elproduktion eller handel med el och som säljer denna el till slutanvändare som är anslutna till elnätet i Republiken Polen är, i den omfattning som föreskrivs i bestämmelser som har antagits i enlighet med artikel 10, skyldiga att köpa in [kraftvärmeel] från energikällor på Polens territorium som är anslutna till elnätet.”

- 4 I artikel 56.1 led 1a i energilagen föreskrivs följande:

”En sanktionsavgift åläggs den som

- 1a) inte uppfyller sin skyldighet att skaffa ett ursprungsintyg och lägga fram detta för avräkning inför URE:s direktör eller inte utför någon kompensationsbetalning, i enlighet med artikel 9a.1, eller inte uppfyller sin skyldighet att förvärva elektricitet och värme enligt artikel 9a.6–8.”

- 5 I artikel 56.2 i denna lag föreskrivs följande:

”Den sanktionsavgift som avses i punkt 1 ska påföras av direktören för [URE].”

- 6 I artikel 56.2b i nämnda lag stadgas följande:

”Intäkter från sanktionsavgifter som påförs i de fall som anges i punkt 1 led 1a, på grund av underlåtenhet att iaktta de skyldigheter som avses i artikel 9a.1 och 9a.6–8, tillfaller Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej [(den nationella fonden för miljöskydd och vattenförvaltning)].”

- 7 Av artikel 5 led 2 i rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (genomförandeförordning utfärdad av ministern för ekonomi och arbete angående den exakta omfattningen av skyldigheten att förvärva kraftvärmeel) av den 9 december 2004, framgår följande:

”Den skyldighet som avses i artikel 9a.8 i [energilagen] ska anses vara fullgjord om den el som köpts in från kombinerade energikällor som är anslutna till elnätet eller som producerats av det berörda energiföretaget utifrån dess egna kombinerade energikällor och sålts till kunder som köper el för eget bruk motsvarar en andel av den totala årliga elförsäljningen till dessa kunder som uppgår till:

...

- 2) 15 procent för år 2006.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 8 I energilagen föreskrevs, för perioden mellan den 1 januari 2003 och den 1 juli 2007, ett system med stöd till produktion av kraftvärmeel i form av en köpskyldighet. Denna skyldighet avsåg företag som sålde el till slutanvändare, inklusive producenter och leverantörer som uppträdde som mellanhänder. Systemet bestod i att kräva av företagen att en del, i föreliggande fall 15 procent för år 2006, av deras totala försäljning av el till slutanvändarna skulle utgöra kraftvärmeel.
- 9 ENEA är ett bolag som är helägt av den polska staten och som producerar och säljer el. Företaget uppfyllde endast sin skyldighet att köpa kraftvärmeel upp till 14,596 procent för år 2006. URE:s direktör påförde därför, genom beslut av den 27 november 2008, företaget en sanktionsavgift.
- 10 ENEA överklagade detta beslut. Överklagandet avslogs i första instans. Sanktionsavgiften sattes ned i andra instans, medan överklagandet avslogs i övrigt. ENEA överklagade då till den hänskjutande domstolen. Till stöd för sitt överklagande har ENEA, för första gången, gjort gällande att skyldigheten att köpa kraftvärmeel utgjorde ett nytt statligt stöd, som var olagligt, eftersom det inte hade anmälts till Europeiska kommissionen. Av detta följer, enligt företaget, att sanktionsavgiften inte är giltig.
- 11 När det gäller huruvida åtgärden kan betraktas som ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF anser den hänskjutande domstolen att de villkor som rör beviljande av en selektiv fördel samt en potentiell snedvridning av konkurrensen och påverkan av handeln mellan medlemsstaterna är uppfyllda. Den hänskjutande domstolen anser även att köpskyldigheten kan tillskrivas staten eftersom den följer av lag. Nämda domstol är emellertid tveksam när det gäller frågan om det rör sig om en åtgärd som vidtagits med hjälp av statliga medel.
- 12 Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) har i detta hänseende preciserat att ENEA var skyldigt att sälja en minimikvot kraftvärmeel till slutliga elanvändare, antingen genom att självt producera denna kraftvärmeel eller genom att köpa den av en annan producent. I det sistnämnda fallet fastställdes inköpspriset för kraftvärmeel i samförstånd mellan det företag som omfattades av inköpsskyldigheten och producenten av kraftvärmeelen.
- 13 Direktören för URE hade, i samband med godkännandet av den prislista som varje energiföretag tillämpade, befogenhet att fastställa den prisnivå för kraftvärmeel som vederbörande ansåg utgöra en rimlig kostnad vid beräkningen av det högsta pris som fick begäras vid försäljning av el till slutanvändare.
- 14 Den hänskjutande domstolen har även påpekat att det nationella målet har klara likheter med det mål som ledde till domen av den 13 mars 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), i det att den köpskyldighet som ålagts företagen finansieras av deras egna tillgångar. I motsats till det mål som

ledde till den domen är emellertid, i det nu aktuella nationella målet, de flesta av de företag som ålagts en faktisk köpskyldighet offentliga företag, som är helägda av den polska staten. I detta sammanhang anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att EU-domstolen uttalar sig angående tolkningen av sin rättspraxis, mot bakgrund av de särskilda faktiska omständigheterna i det nationella målet.

- 15 Mot denna bakgrund beslutade Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Ska artikel 107 FEUF tolkas så, att den skyldighet att köpa in kraftvärmeel, vilken föreskrivs i artikel 9a.8 i [energilagen], utgör statligt stöd?
- 2) Om den första frågan besvaras jakande, ska då artikel 107 FEUF tolkas så, att ett elföretag, som kan hänföras till en medlemsstat och som har ålagts den skyldighet som klassificeras som statligt stöd, i ett förfarande vid en nationell domstol kan göra gällande att denna bestämmelse har åsidosatts?
- 3) Om den första och den andra frågan besvaras jakande, ska då artikel 107 FEUF jämförd med artikel 4.3 FEU tolkas så, att den omständigheten att den skyldighet som följer av den nationella rätten inte är förenlig med artikel 107 FEUF medför att företag som inte har fullgjort skyldigheten inte kan påföras en sanktionsavgift?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 16 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 107.1 FEUF ska tolkas så, att en nationell åtgärd som innebär att såväl privata som offentliga företag åläggs en skyldighet att köpa kraftvärmeel utgör ett statligt stöd.
- 17 EU-domstolen erinrar inledningsvis om att fyra villkor ska vara uppfyllda för att en åtgärd ska vara att anse som statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF. För det första ska det röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel. För det andra ska denna åtgärd kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje ska mottagaren av stödet gynnas selektivt. För det fjärde ska åtgärden snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen (dom av den 17 mars 1993, *Sloman Neptun*, C-72/91 och C-73/91, EU:C:1993:97, punkt 18, och dom av den 19 december 2013, *Association Vent De Colère!* m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 15).
- 18 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen anser att de tre sistnämnda villkoren är uppfyllda.
- 19 Den första frågan bör därför omformuleras på så sätt att den avser frågan huruvida artikel 107.1 FEUF ska tolkas så, att en nationell åtgärd, som den i det nationella målet, som innebär att såväl privata som offentliga företag åläggs en skyldighet att köpa kraftvärmeel utgör en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel.
- 20 För att förmåner ska anses vara stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF krävs för det första att de tilldelas direkt eller indirekt genom statliga medel och för det andra att de kan tillskrivas staten (dom av den 16 maj 2002, *Frankrike/kommissionen*, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 24, och dom av den 19 december 2013, *Association Vent De Colère!* m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 16).

- 21 Det ska först, för att avgöra om en åtgärd kan tillskrivas staten, undersökas om de offentliga myndigheterna har varit delaktiga när denna åtgärd vidtogs (dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 52, och dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 17).
- 22 Det räcker i detta hänseende att påpeka att skyldigheten i det nationella målet att leverera kraftvärmeel infördes genom energilagen och att åtgärden därför ska tillskrivas staten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 18).
- 23 När det därefter gäller villkoret att det ska röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel, avses såväl stöd som ges direkt av staten som stöd som ges genom ett offentligt eller privat organ som har utsetts eller inrättats av denna stat i syfte att administrera stödet (dom av den 22 mars 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, punkt 21, och dom av den 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punkt 58).
- 24 En åtgärd som bland annat består i en skyldighet att köpa energi kan således omfattas av begreppet stöd även om det inte innebär att statliga medel överförs (dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 19 och där angiven rättspraxis).
- 25 Artikel 107.1 FEUF omfattar nämligen alla ekonomiska medel som de offentliga myndigheterna faktiskt kan använda för att stödja företag och det är inte relevant om dessa medel permanent ingår bland statens tillgångar eller inte. Även om de för åtgärden i fråga aktuella beloppen inte permanent disponeras av staten är det förhållandet att de fortlöpande kontrolleras av staten, och således kan disponeras av behöriga nationella myndigheter, tillräckligt för att de ska kunna anses utgöra statliga medel (dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 37, dom av den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, EU:C:2008:413, punkt 70, och dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 21).
- 26 En sådan situation måste emellertid skiljas från den situation i vilken företag, huvudsakligen privata, inte anförtratts av staten att förvalta statliga medel, utan endast var skyldiga att göra inköp med sina egna ekonomiska medel (dom av den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, EU:C:2008:413, punkt 74, och dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 35).
- 27 Det kan i detta sammanhang påpekas att det system som det nationella målet rör bestod i att kräva att elleverantörerna skulle sälja kraftvärmeel uppgående till en andel på 15 procent av deras årliga elförsäljning till slutanvändare.
- 28 Direktören för URE godkände de högsta priser som fick tas ut vid försäljning av el till slutanvändarna, vilket innebar att företagen inte systematiskt kunde övervältra de kostnader som uppstod till följd av denna köpskyldighet på slutanvändarna.
- 29 Det framgår således av de handlingar domstolen har tillgång till att elleverantörerna, under vissa omständigheter, förvärvade kraftvärmeel för ett högre pris än det pris de kunde ta ut vid försäljning till slutanvändare, vilket ledde till en merkostnad för leverantörerna.
- 30 Mot bakgrund av att en sådan merkostnad inte i sin helhet kunde övervältras på slutanvändarna eller finansierades genom en obligatorisk skatt infördd av medlemsstaten och eftersom det inte fanns någon ordning för full kompensation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, EU:C:2008:413, och dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851), anser EU-domstolen, i likhet med generaladvokaten i punkt 86 i förslaget till avgörande, att elförsörjningsföretagen inte anförtratts av staten att administrera en statlig resurs, utan finansierade den köpskyldighet de ålagts med egna medel.

- 31 När det gäller det argument som förts fram av ENEA och kommissionen, enligt vilket fullgörandet av denna köpskyldighet i huvudsak ålåg privaträttsliga offentliga företag, vilket tydde på att denna skyldighet finansierades genom statliga medel, kan det påpekas att offentliga företags medel kan anses utgöra statliga medel, när staten genom sitt dominerande inflytande kan bestämma över användningen av dessa medel för att finansiera specifika förmåner som beviljas andra företag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 38).
- 32 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 91, 94–96 och 100 i sitt förslag till avgörande, är det emellertid inte möjligt att enbart av den omständigheten att staten ägde majoriteten av kapitalet i en del av de företag som ålades en köpskyldighet i det nationella målet dra slutsatsen att staten hade ett dominerande inflytande som gjorde det möjligt att bestämma hur dessa företags medel skulle användas i den mening som avses i den rättspraxis som nämnts i punkten ovan.
- 33 Det framgår nämligen att köpskyldigheten gällde utan åtskillnad för elleverantörerna, oavsett om deras kapital var majoritetsägt av staten eller av privata aktörer.
- 34 Det följer dessutom inte av de handlingar som ingetts till domstolen, bland annat under förhandlingen, att ENEA:s agerande berodde på instruktioner från någon offentlig myndighet. Det har tvärtom angetts att beslutet att avböja erbjudandena om försäljning av kraftvärmeel under år 2006, följde av affärsmässiga beslut som fattades helt självständigt.
- 35 För övrigt, och tvärtemot vad kommissionen har gjort gällande, är det inte möjligt att ur det förhållandet att åtgärden kan tillskrivas den berörda medlemsstaten, såsom konstaterats i punkt 22 i denna dom, sluta sig till att denna stat har ett dominerande inflytande i det företag i vilket den har aktiemajoriteten i den mening som avses i domen av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294, punkterna 38–39). Det går nämligen inte att dra några slutsatser i detta hänseende med avseende på statens agerande i sin egenskap av majoritetsaktieägare i ett företag utifrån statens agerande i egenskap av lagstiftare.
- 36 När det gäller ENEA:s argument angående påförandet av en sanktionsavgift, vars belopp avsätts till en nationell fond för miljöskydd och vattenförsörjning, när köpskyldigheten inte uppfylls, kan det konstateras att det inte är möjligt att utifrån de uppgifter som lämnats till domstolen avgöra om de belopp som sålunda uppburits, vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, användes för att stödja företag som producerade kraftvärmeel.
- 37 Den första frågan bör därför besvaras på så sätt att artikel 107.1 FEUF ska tolkas så, att en nationell åtgärd, som den i det nationella målet, som innebär att såväl privata som offentliga företag åläggs en skyldighet att köpa kraftvärmeel inte utgör en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel.

Den andra och den tredje frågan

- 38 Med hänsyn till svaret på den första frågan, saknas det anledning att besvara den andra och den tredje frågan.

Rättegångskostnader

- 39 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 107.1 FEUF ska tolkas så, att en nationell åtgärd, som den i det nationella målet, som innebär att såväl privata som offentliga företag åläggs en skyldighet att köpa el som producerats samtidigt som det producerats värme inte utgör en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel.

Underskrifter