



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

13. rujna 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Državne potpore – Pojam ‚potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava‘ – Obveza društva kapitala iz energetskeg sektora koje je u cijelosti u državnom vlasništvu da otkupi električnu energiju proizvedenu prilikom istodobne proizvodnje topline”

U predmetu C-329/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska), odlukom od 16. travnja 2015., koju je Sud zaprimio 3. srpnja 2015., u postupku

ENEA S. A.

protiv

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. L. da Cruz Vilaça (izvjestitelj), predsjednik vijeća, M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. siječnja 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za ENEA S. A., K. Cichocki i T. Młodawski, *radcowie prawni*,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, M. Rzotkiewicz i K. Rudzińska, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, É. Gippini Fournier, K. Herrmann i P. Němečková, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 22. ožujka 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: poljski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 107. stavka 1. i članka 108. stavka 3. UFEU-a.
- 2 Taj zahtjev podnesen je u okviru spora između društva ENEA S. A. i **Prezes** Urzędu Regulacji Energetyki (ravnatelj Ureda za regulaciju energije, Poljska) (u daljnjem tekstu: URE) o novčanoj sankciji koja je izrečena tom društvu nakon povrede obveze otkupa električne energije proizvedene prilikom istodobne proizvodnje topline (u daljnjem tekstu: električna energija iz kogeneracije) iz izvora energije koji su priključeni na mrežu i koji se nalaze na poljskom području.

Pravni okvir

- 3 Članak 9a. stavak 8. Ustawa Prawo Energetyczne (Zakon o energiji), od 10. travnja 1997. (Dz. U. br. 135, stavka 1144.), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakon o energiji), određuje:

„Elektroenergetsko poduzeće koje se bavi proizvodnjom ili opskrbom električnom energijom i koje ju prodaje krajnjim korisnicima koji su priključeni na mrežu na poljskom području dužno je, kao što je to određeno odredbama koje su donesene na temelju stavka 10., otkupiti (električnu energiju dobivenu iz kogeneracije) iz izvora energije koji su priključeni na mrežu i koji se nalaze na poljskom području.”

- 4 Članak 56. stavak 1. točka 1a. Zakona o energiji određuje:

„Novčanu kaznu moguće je izreći svakoj osobi:

1a) koja ne ispuni obvezu dobivanja potvrde o podrijetlu i njezina podnošenja ravnatelju URE-a radi amortizacije ili koja ne izvrši zamjensko plaćanje u skladu s člankom 9a. stavkom 1., ili ne ispuni svoju obvezu otkupa električne energije i topline iz članka 9.a stavaka 6. do 8.”

- 5 Članak 56. stavak 2. tog zakona predviđa:

„Novčanu kaznu iz stavka 1. primjenjuje ravnatelj [URE-a].”

- 6 Članak 56. stavak 2b. navedenog zakona određuje:

„Sredstva od novčanih kazni koje su primijenjene u slučajevima određenim u stavku 1. točki 1.a zbog neispunjenja obveza iz članka 9.a stavaka 1. i 6. do 8., dodjeljuju se Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Državni fond za zaštitu okoliša i upravljanje vodama).”

- 7 U skladu s člankom 5. stavkom 2. rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (Provedbena uredba ministra gospodarstva i rada o točnom opsegu obveze otkupa električne energije dobivene iz kogeneracije), od 9. prosinca 2004.:

„Obveza iz članka 9a. stavka 8. Zakona [o energiji] smatra se ispunjenom ako udio električne energije otkupljene iz kombiniranih izvora energije koji su priključeni na mrežu ili električne energije koju je predmetno elektroenergetsko poduzeće proizvelo iz vlastitih kombiniranih izvora energije i prodalo kupcima koji električnu energiju kupuju za vlastite potrebe u ukupnoj godišnjoj prodaji električne energije predmetnim klijentima iznosi najmanje:

[...]

2. 15 % u 2006.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 8 Zakon o energiji je za razdoblje od 1. siječnja 2003. do 1. srpnja 2007. predviđao sustav potpore proizvodnji električne energije iz kogeneracije u obliku obveze otkupa. Ta obveza odnosila se na poduzetnike koji prodaju električnu energiju krajnjim kupcima, uključujući i proizvođače i opskrbljivače koji djeluju kao posrednici. Njime je tim poduzetnicima naloženo da jedan dio njihove ukupne prodaje električne energije, u predmetnom slučaju 15 % za 2006., dobiju proizvodnjom električne energije iz kogeneracije.
- 9 ENEA je društvo koje je u stopostotnom vlasništvu poljske države i koje proizvodi i prodaje električnu energiju. Ona je svoju obvezu otkupa električne energije iz kogeneracije za 2006. ispunila samo u visini od 14,596 %. Slijedom toga, ravnatelj URE-a joj je odlukom od 27. studenoga 2008. izrekao novčanu kaznu.
- 10 ENEA je protiv te odluke podnijela tužbu, koju je prvostupanjski sud odbio. Drugostupanjski sud je smanjio novčanu kaznu, ali je u ostalom dijelu odbio žalbu. Stoga je ENEA podnijela kasacijsku žalbu sudu koji je uputio zahtjev. U potporu toj žalbi ona po prvi puta ističe da je obveza otkupa električne energije iz kogeneracije nova državna potpora koja je nezakonita jer o njoj nije bila obaviještena Europska komisija. Ona smatra da se zato nije moglo zakonito naložiti novčanu kaznu.
- 11 Što se tiče kvalifikacije „državne potpore” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev smatra da su ispunjeni uvjeti koji se odnose na dodjelu selektivne prednosti, mogućnost narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu među državama članicama. On također smatra da se obveza otkupa može pripisati državi jer je naložena zakonom. Međutim, on dvoji o postojanju intervencije putem državnih sredstava
- 12 S tim u vezi Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska) pojašnjava da je ENEA bila obvezna krajnjim kupcima električne energije prodati minimalni udio električne energije iz kogeneracije, bilo tako da ona sama osigura proizvodnju električne energije iz tog izvora bilo otkupom te vrste električne energije od trećih proizvođača. U potonjem slučaju su o cijeni električne energije iz kogeneracije sporazumno odlučivali poduzetnik koji je imao obvezu otkupa i proizvođač te vrste električne energije.
- 13 Ravnatelj URE-a je pri odobravanju tarifa za elektroenergetska poduzeća mogao odrediti razinu cijene električne energije iz kogeneracije koja po njegovu mišljenju predstavlja razuman trošak pri izračunu najviše prodajne cijene električne energije krajnjim kupcima.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev također smatra da je glavni predmet vrlo sličan predmetu u kojem je donesena presuda od 13. ožujka 2001., *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160), jer obvezu otkupa koja im je naložena poduzetnici financiraju vlastitim sredstvima. Međutim, za razliku od predmeta u kojem je donesena ta presuda, u glavnom postupku većina poduzetnika koji moraju stvarno provesti obvezu otkupa su javni poduzetnici čiji je stopostotni vlasnik poljska država. U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev smatra nužnim da Sud protumači svoju sudsku praksu s obzirom na činjenične posebnosti glavnog predmeta.
- 15 U tim je okolnostima Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 107. UFEU-a tumačiti na način da je obveza otkupa električne energije dobivene iz kogeneracije predviđena člankom 9a. stavkom 8. [Zakona o energiji] državna potpora?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, treba li članak 107. UFEU-a tumačiti na način da se elektroenergetsko poduzeće koje je [pojavní oblik] države članice, a kojem je naložena obveza kvalificirana kao ‚državna potpora‘, u postupku pred nacionalnim sudom može pozivati na povredu te odredbe?
3. U slučaju potvrdnih odgovora na prvo i drugo pitanje, treba li članak 107. UFEU-a u vezi s člankom 4. stavkom 3. UFEU-a tumačiti na način da nespojivost obveze koja proizlazi iz nacionalnog prava s člankom 107. UFEU-a isključuje mogućnost izricanja novčane kazne poduzeću koje nije ispunilo tu obvezu?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 16 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 107. stavka 1. UFEU-a tumačiti na način da je nacionalna mjera koja i privatnim i javnim poduzetnicima nameće obvezu otkupa električne energije iz kogeneracije državna potpora.
- 17 Najprije valja podsjetiti da kvalifikacija „državnih potpora“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a pretpostavlja ispunjenje četiriju uvjeta, odnosno postojanje intervencije države ili intervencije putem državnih sredstava, mogućnosti da ta intervencija utječe na trgovinu među državama članicama, da ona daje selektivnu prednost svome korisniku i da [narušava] ili prijeti da će [narušiti] tržišno natjecanje (presude od 17. ožujka 1993., *Sloman Neptun*, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, t. 18., i od 19. prosinca 2013., *Association Vent De Colère! i dr.*, C-262/12, EU:C:2013:851, t. 15.).
- 18 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da sud koji je uputio zahtjev smatra da su ispunjena potonja tri uvjeta.
- 19 Stoga valja preoblikovati prvo pitanje tako kao da se odnosi na određivanje toga treba li članak 107. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da je nacionalna mjera, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja i privatnim i javnim poduzetnicima nameće obvezu otkupa električne energije iz kogeneracije intervencija države ili intervencija putem državnih sredstava.
- 20 S tim u vezi valja podsjetiti da, kako bi se prednosti mogle kvalificirati kao potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, one moraju, s jedne strane, izravno ili neizravno biti dodijeljene putem državnih sredstava i, s druge strane, one se moraju moći pripisati državi članici (presude od 16. svibnja 2002., *Francuska/Komisija*, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 24., i od 19. prosinca 2013., *Association Vent De Colère! i dr.*, C-262/12, EU:C:2013:851, t. 16.).
- 21 Kao prvo, glede uvjeta koji se odnosi na pripisivost mjere, valja ispitati moraju li se javn[a tijela] smatrati uključenima u donošenje te mjere (presude od 16. svibnja 2002., *Francuska/Komisija*, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 52., i od 19. prosinca 2013., *Association Vent De Colère! i dr.*, C-262/12, EU:C:2013:851, t. 17.).
- 22 S tim u vezi dovoljno je istaknuti da je obveza opskrbe električnom energijom iz kogeneracije o kojoj je riječ u glavnom postupku ustanovljena Zakonom o energiji te stoga valja smatrati da je se može pripisati državi članici (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2013., *Association Vent De Colère! i dr.*, C-262/12, EU:C:2013:851, t. 18.).

- 23 Kao drugo, kad je riječ o uvjetu intervencije države ili intervencije putem državnih sredstava, on se odnosi na potpore koje izravno dodjeljuje država, ali također i na one koje dodjeljuju javna ili privatna tijela koja je osnovala ili imenovala država radi upravljanja potporom (presude od 22. ožujka 1977., *Steinike & Weinlig*, 78/76, EU:C:1977:52, t. 21., i od 13. ožujka 2001., *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, t. 58.).
- 24 Stoga mjera koja se osobito sastoji u obvezi otkupa energije može ulaziti u pojam „potpora” iako ne podrazumijeva prijenos državnih sredstava (presuda od 19. prosinca 2013., *Association Vent De Colère! i dr.*, C-262/12, EU:C:2013:851, t. 19. i navedena sudska praksa).
- 25 Naime, članak 107. stavak 1. UFEU-a obuhvaća sva novčana sredstva kojima se javne vlasti mogu zaista koristiti za potporu poduzećima, neovisno o tome pripadaju li ta sredstva trajno u državnu imovinu ili ne. Čak i kada iznosi koji odgovaraju predmetnoj mjeri nisu u trajnom vlasništvu državne riznice, činjenica da oni cijelo vrijeme ostaju pod državnim nadzorom i tako na raspolaganju nadležnim državnim tijelima dovoljna je da bi ih se kvalificiralo kao „državna sredstva” (presude od 16. svibnja 2002., *Francuska/Komisija*, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 37.; od 17. srpnja 2008., *Essent Netwerk Noord i dr.*, C-206/06, EU:C:2008:413, t. 70., i od 19. prosinca 2013., *Association Vent De Colère! i dr.*, C-262/12, EU:C:2013:851, t. 21.).
- 26 Međutim, takvu pretpostavku treba razlikovati od one u kojoj država nije ovlasila poduzetnike, većinom privatne, za upravljanje državnim sredstvima, nego su oni obvezni na otkup iz svojih vlastitih financijskih sredstava (presude od 17. srpnja 2008., *Essent Netwerk Noord i dr.*, C-206/06, EU:C:2008:413, t. 74., i od 19. prosinca 2013., *Association Vent De Colère! i dr.* C-262/12, EU:C:2013:851, t. 35.).
- 27 S tim u vezi, valja istaknuti da se mehanizam o kojem je riječ u glavnom postupku sastojao u nametanju opskrbljivačima električnom energijom obveze otkupa dijela električne energije iz kogeneracije koji iznosi 15 % njihove godišnje prodaje električne energije krajnjim kupcima.
- 28 Ravnatelj URE-a je odobravao najviše tarife prodaje električne energije konačnim kupcima, tako da financijski trošak te obveze otkupa poduzetnici nisu mogli sistematično prevaljivati na krajnje kupce.
- 29 Dakle, iz informacija kojima raspolaže Sud proizlazi da su u određenim okolnostima opskrbljivači električnom energijom nabavljali električnu energiju iz kogeneracije po višoj cijeni od one koju su naplaćivali krajnjim kupcima, što im je stvaralo dodatni trošak.
- 30 Stoga, budući da nije postojalo prevaljivanje dodatnog troška na krajnjeg kupca, njegovo financiranje obveznim doprinosom koji je nametnula država članica ili mehanizam njegove potpune naknade (vidjeti u tom smislu presude od 17. srpnja 2008., *Essent Netwerk Noord i dr.*, C-206/06, EU:C:2008:413, i od 19. prosinca 2013., *Association Vent De Colère! i dr.*, C-262/12, EU:C:2013:851), valja smatrati, poput nezavisnog odvjetnika u točki 86. njegova mišljenja, da država nije ovlasila poduzetnike koji imaju obvezu opskrbe za upravljanje državnim sredstvima, nego su oni obvezu otkupa financirali vlastitim financijskim sredstvima.
- 31 Kad je riječ o argumentu koji su istaknule ENEA i Komisija, u skladu s kojim su obvezu otkupa većinom imali javni poduzetnici privatnog prava, zbog čega je moguće smatrati da je navedena obveza bila financirana državnim sredstvima, valja podsjetiti da se sredstva javnih poduzetnika mogu smatrati državnim sredstvima ako država izvršavanjem svojeg prevladavajućeg utjecaja može usmjeriti njihovu upotrebu radi financiranja prednosti u korist drugih poduzetnika (vidjeti u tom smislu presudu od 16. svibnja 2002., *Francuska/Komisija*, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 38.).

- 32 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 91., 94. do 96. i 100. svojega mišljenja, sama okolnost da je država bila većinski vlasnik dijela poduzeća koje je imalo obvezu otkupa u glavnom predmetu nije dovoljna za zaključak o postojanju prevladavajućeg utjecaja koji može usmjeriti upotrebu tih sredstava u smislu sudske prakse navedene u prethodnoj točki.
- 33 Naime, obveza otkupa primjenjivala se na opskrbljivače električnom energijom neovisno o tome jesu li oni bili u većinskom vlasništvu države ili privatnih subjekata.
- 34 Usto, iz informacija podnesenih Sudu, osobito na raspravi, ne proizlazi da je djelovanje ENEA-e bilo određeno uputama javnih tijela. Suprotno tomu, istaknuto je da se odluka o odbijanju ponuda za otkup električne energije iz kogeneracije tijekom 2006. temeljila na posve samostalno donesenim poslovnim odlukama.
- 35 Osim toga, suprotno onome što tvrdi Komisija, na temelju pripisivosti mjere predmetnoj državi članici, kao što je utvrđeno u točki 22. ove presude, nije moguće zaključiti o postojanju prevladavajućeg utjecaja te države unutar poduzetnika čiji je većinski dioničar u smislu presude od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294, t. 38. i 39.). Naime, ništa ne upućuje na to da je intervencija države u njezinu svojstvu zakonodavca odredila tu vrstu utjecaja s obzirom na njezine radnje u svojstvu većinskog dioničara.
- 36 Što se tiče ENEA-inog argumenta o nalaganju novčane kazne namijenjene državnom fondu za zaštitu okoliša i upravljanje vodama u slučaju neispunjenja obveze otkupa, valja utvrditi da na temelju nijedne informacije podnesene Sudu nije moguće utvrditi jesu li tako prikupljene svote u trenutku nastanka činjenica o kojima je riječ u glavnom postupku bile namijenjene potpori poduzetnicima proizvođačima električne energije iz kogeneracije ili nisu.
- 37 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 107. stavak 1. UFEU-a valja tumačiti na način da nacionalna mjera, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja i privatnim i javnim poduzetnicima nameće obvezu otkupa električne energije iz kogeneracije nije intervencija države ili intervencija putem državnih sredstava.

Drugo i treće pitanje

- 38 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo i treće pitanje.

Troškovi

- 39 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Članak 107. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da nacionalna mjera, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja i privatnim i javnim poduzetnicima nameće obvezu otkupa električne energije iz kogeneracije nije intervencija države ili intervencija putem državnih sredstava.

Potpisi