Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba w składzie powiększonym)

z dnia 12 marca 2025 r.*

Pomoc państwa – Środek mający na celu obniżenie hurtowej ceny energii elektrycznej na Półwyspie Iberyjskim – Kryzys energetyczny – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Brak poważnych trudności – Zasada niedyskryminacji – Proporcjonalność – Uzasadnione oczekiwania

W sprawie T-596/22

PGI Spain, SL, z siedzibą w Barcelonie (Hiszpania),

Berry Superfos Pamplona, SA, z siedzibą w Navarze (Hiszpania),

Promens Packaging, SA, z siedzibą w Barcelonie,

RPC Envases, SA, z siedzibą w Madrycie (Hiszpania),

Zeller Plastik España, SL, z siedzibą w Barcelonie,

które reprezentował P. Holtrop, adwokat,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali T. Scharf, I. Georgiopoulos i C.-M. Carrega, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Królestwo Hiszpanii, które reprezentowały A. Gavela Llopis i M. Morales Puerta, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym),

* Język postępowania: angielski.

w składzie: M. van der Woude, prezes, P. Škvařilová-Pelzl, I. Nõmm (sprawozdawca), G. Steinfatt i D. Kukovec, sędziowie,

sekretarz: A. Marghelis, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 września 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżące, PGI Spain, SL, Berry Superfos Pamplona, SA, Promens Packaging, SA, RPC Envases, SA i Zeller Plastik España, SL, wnoszą o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2022) 3942 final z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie pomocy państwa SA.102454 (2022/N) – Hiszpania i SA.102569 (2022/N) – Portugalia – Mechanizm dostosowania kosztów produkcji w celu obniżenia ceny hurtowej energii elektrycznej na rynku iberyjskim (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

Okoliczności powstania sporu

2 Królestwo Hiszpanii i Republika Portugalska powiadomiły Komisję Europejską, odpowiednio, w dniach 20 i 23 maja 2022 r. o środku mającym na celu obniżenie hurtowej ceny energii elektrycznej na Półwyspie Iberyjskim w formie dotacji do kosztu nakładów na technologie oparte na paliwach kopalnych (zwanym dalej „zgłoszonym środkiem").

3 W drodze zaskarżonej decyzji Komisja postanowiła o niewnoszeniu zastrzeżeń na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE (Dz.U. 2015, L 248, s. 9).

4 W zaskarżonej decyzji Komisja opisała, po pierwsze, istotne cechy zgłoszonego środka. Wskazała ona w szczególności, że:

– zgłoszony środek wpisuje się w kontekst kryzysów, którym w ostatnich dziesięcioleciach musiały stawić czoła krajowe i międzynarodowe rynki energii, a które to kryzysy doprowadziły do wzrostu cen paliw kopalnych, w szczególności ceny gazu ziemnego (motywy 4 i 5);

– ma to wpływ na gospodarstwa domowe oraz na małe i średnie przedsiębiorstwa objęte w Hiszpanii umowami regulowanymi, mianowicie „precio voluntario para el pequeño consumidor" (ceną dobrowolną dla małych odbiorców, zwaną dalej „PVPC") i regulowaną zniżką dla określonych odbiorców znajdujących się w trudnej sytuacji, zwaną „Bono social" (zwanymi dalej łącznie „umowami regulowanymi"), i na praktycznie wszystkie rodzaje działalności gospodarczej (motywy 6 i 7);

– dzienny rynek energii elektrycznej Unii Europejskiej opiera się na metodzie ustalania cen na podstawie ceny odpowiadającej kosztom krańcowym, z której to metody wynika, że cena energii elektrycznej jest ustalana przez ostatnie źródło wytwarzania niezbędne do zaspokajania zapotrzebowania w danym momencie, mianowicie często przez elektrownie zasilane paliwami

kopalnymi, będące elektrowniami wymagającymi największych nakładów ze względu na ich wysokie koszty eksploatacji (motywy 20–23 i 34);

– zgłoszony środek polegał na dokonywaniu płatności na rzecz operatorów elektrowni zasilanych paliwami kopalnymi na Półwyspie Iberyjskim w celu obniżenia cen energii elektrycznej na rynkach hurtowych, a w konsekwencji detalicznych (motywy 24 i 33–39);

– zgłoszony środek jest w szczególności finansowany z opłaty (zwanej dalej „opłatą") nałożonej przez Operador del Mercado Ibérico de la Energía-Polo Español, SA (zwanego dalej „OMIE") na nabywców na hurtowym rynku energii elektrycznej, czyli dostawców energii elektrycznej i odbiorców dokonujących zakupu energii elektrycznej bezpośrednio na rynku hurtowym na własny użytek (zwanych dalej „bezpośrednimi odbiorcami"), proporcjonalnie do ilości energii elektrycznej, którą nabywają (motywy 25 i 44);

– niektórzy nabywcy na hurtowym rynku energii elektrycznej są zwolnieni z uiszczania opłaty, a zwłaszcza ci, którzy zawarli umowy po stałej cenie przed dniem 26 kwietnia 2022 r., z zastrzeżeniem spełnienia określonych warunków, a w szczególności zgłoszenia ich umów OMIE (zwanego dalej „zwolnieniem z opłaty") [motywy 45 lit. d)–48].

5 Po drugie, Komisja zbadała kwalifikację zgłoszonego środka w świetle art. 107 ust. 1 TFUE. Chociaż uznała ona, że zgłoszony środek wchodzi w zakres stosowania tego przepisu, to jednak wniosek ten nie został rozszerzony na zwolnienie z opłaty. W tym względzie Komisja przyjęła, że nabywcy na rynku hurtowym, którzy zawarli umowy mające na celu zabezpieczenie ich zakupów energii elektrycznej przed przyjęciem zgłoszonego środka, nie skorzystają ze skutków tego środka, i wywnioskowała z tego, że powyższe zwolnienie nie prowadziło do przyznania im selektywnej korzyści, a zatem nie odpowiadało kwalifikacji jako pomoc państwa (motywy 97–106 zaskarżonej decyzji).

6 Po trzecie, Komisja oceniła zgodność zgłoszonego środka z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Uznała ona w szczególności, że wspomniany środek jest konieczny, odpowiedni i proporcjonalny (motywy 107–154 zaskarżonej decyzji) oraz że nie narusza on żadnego z właściwych przepisów prawa Unii, a w szczególności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. 2019, L 158, s. 54) i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE (Dz.U. 2019, L 158, s. 125) (motywy 174–192).

Żądania stron

7 Skarżące wnoszą do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

8 Komisja i Królestwo Hiszpanii wnoszą do Sądu o:

– oddalenie skargi,

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

9 Skarżące są spółkami hiszpańskimi, które kupują energię elektryczną nie bezpośrednio na hurtowym rynku energii elektrycznej, lecz za pośrednictwem dostawcy energii elektrycznej. W celu zapewnienia stabilności cen dostaw energii elektrycznej skarżące zawarły umowy zakupu energii elektrycznej. W odniesieniu do części dostaw energii elektrycznej skarżące zawarły umowy dotyczące innego przedsiębiorstwa niż ich fizyczny dostawca energii elektrycznej, oparte na płatnościach wyrównawczych na podstawie różnicy między ceną rynkową a ceną ustaloną w umowie. Określają one ten rodzaj umów zakupu energii elektrycznej jako finansowe.

10 Skarżące, jako zainteresowane strony i w celu zapewnienia ochrony uprawnień procesowych, które wywodzą one z art. 108 ust. 2 TFUE i z art. 1 lit. h) rozporządzenia 2015/1589, zarzucają Komisji, że ta nie uznała, iż zgłoszony środek przysparza poważnych trudności mogących uzasadniać wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego.

11 Należy przypomnieć, że zgodność z prawem decyzji takiej jak zaskarżona decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń, wydanej na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589, jest uzależniona od tego, czy ocena informacji i danych, którymi Komisja dysponowała podczas etapu badania wstępnego zgłoszonego środka, powinna była wzbudzić obiektywnie wątpliwości zarówno co do kwalifikacji tego środka jako pomocy, jak i 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 (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 38; z dnia 5 września 2024 r., Słowenia/Komisja, C-447/22 P, EU:C:2024:678, pkt 53).

12 Gdy strona skarżąca domaga się stwierdzenia nieważności decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, kwestionuje ona 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 stronie skarżącej uprawnień proceduralnych. Aby wniesiona przez stronę skarżącą skarga o stwierdzenie nieważności została uwzględniona, strona skarżąca może podnieść wszelkie zarzuty wykazujące, że ocena informacji i danych, którymi Komisja dysponowała podczas wstępnego etapu badania zgłoszonego środka, powinna była wzbudzić wątpliwości co do uznania tego środka za pomoc lub co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym. Posługiwanie się takimi argumentami nie może jednak prowadzić do zmiany przedmiotu skargi ani do zmiany przesłanek jej dopuszczalności. Przeciwnie, istnienie wątpliwości co do uznania za pomoc lub co do zgodności z rynkiem wewnętrznym 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 (zob. podobnie wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

13 Dowód na istnienie takich wątpliwości, 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 łańcucha zgodnych poszlak

(wyroki: z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 40; z dnia 5 września 2024 r., Słowenia/Komisja, C-447/22 P, EU:C:2024:678, pkt 51).

14 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 (wyroki: z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 41; z dnia 5 września 2024 r., Słowenia/Komisja, C-447/22 P, EU:C:2024:678, pkt 52).

15 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 ona dysponować (zob. wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

16 Otóż informacje, którymi Komisja „mogła dysponować”, obejmują informacje, które wydawały się istotne dla dokonania oceny zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 11 powyżej, a których przedstawienia Komisja mogła żądać w toku postępowania administracyjnego (wyroki: z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 43; z dnia 5 września 2024 r., Słowenia/Komisja, C-447/22 P, EU:C:2024:678, pkt 54).

17 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 niezgodny z prawem charakter dysponowała możliwie najbardziej kompletnymi i wiarygodnymi informacjami, by to uczynić (wyroki: z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 44; z dnia 5 września 2024 r., Słowenia/Komisja, C-447/22 P, EU:C:2024:678, pkt 55).

18 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, jednak z orzecznictwa tego nie można 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 (wyroki: z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 45; z dnia 5 września 2024 r., Słowenia/Komisja, C-447/22 P, EU:C:2024:678, pkt 56).

19 Na poparcie skarg skarżące podnoszą pięć zarzutów, z których pierwszy dotyczy błędnego zrozumienia przez Komisję zgłoszonego środka, drugi – błędów w ocenie odpowiedniego i proporcjonalnego charakteru zgłoszonego środka, trzeci – naruszenia art. 10 rozporządzenia 2019/943 i art. 5 dyrektywy 2019/944, czwarty – naruszenia zasady niedyskryminacji, a piąty – naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

20 W ramach tych zarzutów skarżące zarzucają Komisji, że ta nie wszczęła formalnego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie zgłoszonego środka, mimo że istniały wątpliwości co do zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym ze względu na ograniczenie zakresu stosowania zwolnienia z opłaty wyłącznie do nabywców na hurtowym rynku energii elektrycznej, a nie do nabywców na rynku detalicznym, oraz ze względu na negatywne skutki, jakie takie ograniczenie miało dla nabywców na rynku detalicznym, którzy zawarli finansowe umowy zakupu energii elektrycznej, takich jak skarżące, na których został przerzucony koszt opłaty przez ich fizycznego dostawcę energii elektrycznej, przy czym nie skorzystali oni z obniżenia ceny ich energii elektrycznej.

W przedmiocie dowodów i argumentacji skarżących przedstawionych w dniu 10 sierpnia 2023 r.

21 Komisja i Królestwo Hiszpanii uważają, że dowody i argumenty przedstawione przez skarżące w dniu 10 sierpnia 2023 r. w odpowiedzi na uwagi interwenienta przedłożone przez Królestwo Hiszpanii należy odrzucić jako niedopuszczalne, ponieważ zostały one przedstawione po terminie. Komisja dodaje, że są one w każdym razie bezskuteczne, ponieważ dotyczą okresu po wydaniu zaskarżonej decyzji, a zatem nie mogą zostać uwzględnione do celów kontroli zgodności tej decyzji z prawem.

22 W tym względzie należy zauważyć, że skarżące przy składaniu uwag w dniu 10 sierpnia 2023 r. przedstawiły nowe dowody, dotyczące, po pierwsze, zmiany zgłoszonego środka po wydaniu zaskarżonej decyzji, która to zmiana umożliwia obecnie nabywcom na rynku detalicznym energii elektrycznej zgłoszenie OMIE ich umów zakupu energii elektrycznej na okres od maja do grudnia 2023 r., a po drugie, decyzji Komisji z dnia 25 kwietnia 2023 r. o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec tej zmiany środka.

23 Bez konieczności badania, czy te nowe dowody i związana z nimi argumentacja zostały przedstawione po terminie, co czyni je niedopuszczalnymi, wystarczy podkreślić, że takie informacje nie mogą w żadnym wypadku zostać uwzględnione w ramach kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, jak słusznie podnosi Komisja.

24 Z orzecznictwa przytoczonego w pkt 15 powyżej wynika bowiem, że zgodność z prawem zaskarżonej decyzji winna być oceniana na podstawie informacji, którymi Komisja mogła dysponować w momencie jej wydania. Stanowi to specyficzne zastosowanie ogólniejszej zasady, zgodnie z którą w ramach skargi o stwierdzenie nieważności zgodność z prawem aktu Unii winna być oceniana w świetle okoliczności faktycznych i prawnych istniejących w dniu, w którym akt ten został wydany, w związku z czym czynności dokonane po wydaniu decyzji nie mogą wpłynąć na jej ważność (zob. wyrok z dnia 17 października 2019 r., Alcogroup i Alcodis/Komisja, C-403/18 P, EU:C:2019:870, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

25 Dowody przedstawione przez skarżące w dniu 10 sierpnia 2023 r., a w konsekwencji związana z nimi argumentacja skarżących, nie mogą zatem zostać uwzględnione w ramach kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie zarzutów pierwszego i czwartego, dotyczących, odpowiednio, błędnego zrozumienia przez Komisję zgłoszonego środka i jego dyskryminującego charakteru

26 Sąd uważa, że oba te zarzuty należy zbadać łącznie.

27 W ramach zarzutu pierwszego skarżące utrzymują, że przeprowadzona przez Komisję analiza funkcjonowania zgłoszonego środka jest nieprecyzyjna, ponieważ nie wynika z niej jasno, czy uwzględniła ona fakt, iż nabywcy na rynku detalicznym korzystali również z mechanizmów zabezpieczenia ich zakupu energii elektrycznej równoważnych z mechanizmami nabywców na rynku hurtowym, w tym z finansowych umów zakupu energii elektrycznej. W tym względzie podnoszą one, że korzystanie z tego rodzaju umów wynika z organizacji prawnej rynku energii elektrycznej na podstawie prawa Unii i stanowi zwykłą i powszechną strukturę umowną, której Komisja nie mogła nie znać.

28 Skarżące wywodzą z powyższego, że Komisja znajdowała się w sytuacji niepewności co do dokładnego określenia podmiotów mogących skorzystać ze zwolnienia. Doprowadziło to Komisję do zatwierdzenia systemu pomocy, którego zgodność z prawem Unii była wątpliwa. W tym względzie zaznaczają one, że o ile Komisja wskazuje, iż na potrzeby swojej oceny oparła się ona na informacjach dostarczonych przez Królestwo Hiszpanii i Republikę Portugalską w ich zgłoszeniu, a także na dodatkowych informacjach przedstawionych przez te państwa członkowskie, o tyle te odmienne informacje nie były skarżącym dostępne. Żądają one zatem, aby Komisja włączyła do akt sprawy zgłoszenia oraz wszelkie inne istotne informacje dotyczące zgłoszonego środka, które zostały jej przekazane przez wspomniane państwa członkowskie.

29 W ramach zarzutu czwartego skarżące zarzucają Komisji, że nie zbadała ona zgodności zgłoszonego środka z zasadą niedyskryminacji. W tym kontekście utrzymują one w istocie, że właściwym kryterium porównawczym nie mogło być kryterium nabycia na rynku hurtowym lub detalicznym, lecz powinno nim być kryterium dotyczące „zdolności pokrycia i zabezpieczenia swoich dostaw energii elektrycznej”; podkreślają też duże podobieństwa między ich sytuacją a sytuacją bezpośrednich odbiorców na rynku hurtowym, czyli przedsiębiorstw nabywających energię elektryczną na tym rynku na własne potrzeby.

30 Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii, uważa, że te dwa zarzuty nie wskazują na istnienie poważnych trudności.

31 Z łącznej lektury tych dwóch zarzutów wynika, że skarżące podnoszą w istocie trzy zarzuty szczegółowe w celu wykazania istnienia poważnych trudności, które uzasadniały wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego. Po pierwsze, uważają one, że z lektury zaskarżonej decyzji wynika istnienie niepewności co do dokładnego określenia nabywców energii elektrycznej mogących skorzystać ze zwolnienia. Po drugie, utrzymują one, że Komisja nie mogła nie wiedzieć, iż niektórzy nabywcy na rynku detalicznym energii elektrycznej zapewniali stabilność cen swego zaopatrzenia, posługując się finansowymi umowami zakupu energii elektrycznej. Po trzecie, uważają one, że nabywcy na rynku detalicznym korzystający z takich umów znajdują się w sytuacji porównywalnej z sytuacją bezpośrednich konsumentów na rynku hurtowym, wobec czego zgłoszony środek narusza zasadę niedyskryminacji.

32 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w szczególności z motywów 4–7, 24 i 33–39 zaskarżonej decyzji wynika, po pierwsze, iż celem zgłoszonego środka jest doprowadzenie do obniżenia cen energii elektrycznej w sytuacji silnej presji na wzrost cen paliw, związanej z kontekstem kryzysów, którym musiały stawić czoło krajowe i międzynarodowe rynki energii, a po drugie, że środek służy osiągnięciu tego celu poprzez dofinansowanie niektórych źródeł energii elektrycznej, aby uzyskać obniżenie cen na rynku hurtowym, co w konsekwencji powinno prowadzić do obniżenia cen na rynku detalicznym.

33 Co się tyczy, po pierwsze, subwencjonowanych źródeł energii, z motywów 33–39 zaskarżonej decyzji wynika, że zgłoszony środek ma na celu zmniejszenie kosztów produkcji elektrowni zasilanych paliwami kopalnymi i doprowadzenie do ograniczenia ofert, które elektrownie te przedstawiają codziennie na aukcji, w szczególności na hurtowym rynku energii elektrycznej. Zgodnie z motywem 43 obliczenie odpowiedniej dotacji i jej faktyczne uregulowanie to zadania OMIE.

34 Jeśli chodzi, po drugie, o nabywców na hurtowym rynku energii elektrycznej, z jednej strony z motywu 44 zaskarżonej decyzji wynika, że jako beneficjenci obniżenia cen na rynku hurtowym są oni zobowiązani do uiszczenia opłaty pokrywającej częściowo koszt środka, którego kwota jest określana przez OMIE w zależności od wielkości ich zakupów na rynku hurtowym. Z drugiej strony z motywu 45 lit. d) zaskarżonej decyzji i z art. 8 ust. 3 zgłoszonego środka wynika, że są oni zwolnieni z uiszczania tej opłaty za część ich zakupów energii elektrycznej, w odniesieniu do której zawarli oni umowy na dostawy energii elektrycznej po stałej cenie przed dniem 26 kwietnia 2022 r., z zastrzeżeniem zgłoszenia rzeczonych umów OMIE w terminach określonych we wspomnianym środku. Z motywów 46–48 zaskarżonej decyzji wynika również, że zwolnienie to ma charakter tymczasowy, ponieważ nie ma już ono zastosowania, gdy umowy są przedłużane.

35 Co się tyczy, po trzecie, nabywców na rynku detalicznym, z łącznej lektury w szczególności motywów 6, 35, 49, 50 i 134 zaskarżonej decyzji wynika, że dokonuje się rozróżnienia w zależności od tego, czy owi nabywcy zawarli umowy regulowane, czy też nie – to znaczy czy są odbiorcami korzystającymi z cennika PVPC, czy też z regulowanej zniżki zwanej „Bono social”.

36 Jedynie bowiem w odniesieniu do umów regulowanych przeniesienie na nabywców na rynku detalicznym zarówno obniżenia ceny energii elektrycznej, jak i kwoty opłaty ma charakter obowiązkowy. Jeśli chodzi o umowy nieregulowane, autorzy zgłoszonego środka oczekiwali w odniesieniu do tych z nich, które były umowami z cenami dynamicznymi, to znaczy bezpośrednio odzwierciedlały zmiany cen hurtowych w cenach zużycia energii elektrycznej, że zarówno obniżenie cen energii elektrycznej na rynku hurtowym, jak i kwota opłaty zostaną bezpośrednio przeniesione na odbiorców końcowych. W odniesieniu do pozostałych rodzajów umów nieregulowanych wspomniani autorzy uznali, że przeniesienie na nabywców na rynku detalicznym obniżenia cen na rynku hurtowym i opłaty wynika z konkurencji, ponieważ na rynkach hiszpańskim i portugalskim istnieje duża liczba dostawców detalicznych.

37 W drugiej kolejności i w konsekwencji zarzut szczegółowy oparty na niepewności co do zakresu zwolnienia w zaskarżonej decyzji nie znajduje oparcia w faktach. Z pkt 34 i 35 powyżej wynika bowiem z jednej strony, że wspomniane zwolnienie ma zastosowanie wyłącznie do nabywców na rynku hurtowym, którzy zawarli umowy na dostawy energii elektrycznej po stałej cenie przed dniem 26 kwietnia 2022 r., a z drugiej strony, że wpływ – zarówno obniżenia ceny na rynku hurtowym, jak i ewentualnego uiszczenia opłaty – na umowy zawierane przez odbiorców końcowych, inne niż umowy regulowane, jest częścią konkurencji na rynku detalicznym.

38 W szczególności w odniesieniu do motywów 48, 80, 104 i 142 zaskarżonej decyzji, wskazanych przez skarżące jako oznaczające w istocie, że niektórzy nabywcy na rynku detalicznym mogliby skorzystać ze zwolnienia z uiszczania składki, należy stwierdzić, iż nie można ich interpretować w ten sposób.

39 Po pierwsze, motyw 48 zaskarżonej decyzji wpisuje się w kontekst wspomnianych w pkt 34 powyżej motywów 44–48, dotyczących opłaty, której podlegają nabywcy na hurtowym rynku energii elektrycznej, i ich ewentualnego zwolnienia. W szczególności przedstawiono w nim stanowisko władz portugalskich i hiszpańskich, zgodnie z którym zwolnienie to ma charakter tymczasowy, ponieważ nie może już być stosowane w przypadku przedłużenia umów na dostawy energii elektrycznej po stałej cenie, i w tym kontekście sprecyzowano w nim, że okres obowiązywania tych umów wynosi zazwyczaj jeden rok.

40 Po drugie, w motywie 80 zaskarżonej decyzji ograniczono się do przypomnienia rozróżnienia dokonanego w motywie 49 wspomnianej decyzji i przywołanego w pkt 35 powyżej, jeśli chodzi o przeniesienie kwoty składki, które ma charakter obowiązkowy w odniesieniu do odbiorców objętych umowami regulowanymi i którego oczekuje się od pozostałych.

41 Po trzecie, z motywu 104 zaskarżonej decyzji wynika jednoznacznie, że odnosi się on wyłącznie do nabywców na rynku hurtowym. W szczególności zbadano w nim kwestię, czy zwolnienie, z którego korzystają podmioty, które zawarły umowy na dostawy energii elektrycznej po stałej cenie przed wejściem w życie zgłoszonego środka, może przysporzyć im selektywnej korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

42 Wreszcie, po czwarte, co się tyczy motywu 142 zaskarżonej decyzji, wystarczy zaznaczyć, że w jego pierwszym zdaniu Komisja wyraźnie odnosi się do okoliczności, iż „środek wprowadza zwolnienie z obowiązku uiszczania opłaty nabywców na hurtowym rynku energii elektrycznej w odniesieniu do części ich zakupów energii elektrycznej, w odniesieniu do której zawarli oni umowy na dostawy energii elektrycznej po stałej cenie przed dniem 26 kwietnia 2022 r.”. W związku z tym przedstawione następnie rozważania dotyczące wagi ograniczenia ryzyka zmian cen poprzez zabezpieczenia finansowe nie mogą być rozumiane jako wskazujące na to, jak utrzymują skarżące, że wszystkie umowy zawarte w celu zabezpieczenia, w tym przez nabywców na rynku detalicznym, powinny zostać uwzględnione, aby uniknąć sytuacji, w której koszt opłaty byłby na tych nabywców, nawet pośrednio, przeniesiony.

43 W trzeciej kolejności nie można również uwzględnić zarzutu szczegółowego opartego na nieuwzględnieniu przez Komisję korzystania przez nabywców na rynku detalicznym z finansowych umów zakupu energii elektrycznej.

44 Nie ma wątpliwości co tego, że finansowe umowy zakupu energii elektrycznej, takiego rodzaju jak umowy zawarte przez skarżące, mają szczególne cechy, które w odniesieniu do funkcjonowania zgłoszonego środka oznaczają, że na nabywców na rynku detalicznym, którzy zawarli owe umowy, została przeniesiona kwota opłaty, lecz nie zostało przeniesione obniżenie ceny energii elektrycznej. O ile bowiem zgłoszony środek skutkuje przeniesieniem kosztu opłaty przez fizycznego dostawcę, o tyle zastosowanie umowy z innym przedsiębiorstwem, opartej na płatnościach wyrównawczych na podstawie różnicy między ceną rynkową a ceną ustaloną w rzeczonej umowie, skutkuje tym, że wspomniani nabywcy nie skorzystają z ogólnego obniżenia ceny energii elektrycznej oczekiwanego przez autorów zgłoszonego środka.

45 Należy jednak stwierdzić, że skarżące nie wykazały, by istniały przesłanki świadczące o tym, że niektóre umowy zakupu energii elektrycznej zawarte przez nabywców na rynku detalicznym, ze względu na ich strukturę, nie pozwalały na przeniesienie obniżenia cen energii elektrycznej na rynek hurtowy lub wiązały się z trudnościami w tym przeniesieniu, które to przesłanki mogły uzasadniać wyjście przez Komisję poza samo badanie okoliczności faktycznych i prawnych podanych do jej wiadomości, na podstawie orzecznictwa przytoczonego w pkt 18 powyżej.

46 Po pierwsze, w pismach procesowych skarżące ograniczają się do zaznaczenia, że „Komisja wie o istnieniu długoterminowych [umów zakupu energii elektrycznej]”, przy czym wywodzą one tę wiedzę z wynikającej z prawa Unii możliwości wyboru przez odbiorcę tego rodzaju zasad dostawy energii elektrycznej. Jednakże takie twierdzenie nie pozwala na wykazanie, że korzystanie przez nabywców na rynku detalicznym z finansowych umów zakupu energii elektrycznej było powszechnie znane w chwili wydania przez Komisję zaskarżonej decyzji.

47 Po drugie, należy zauważyć, że skarżące odsyłają w sposób ogólny do niektórych dokumentów Komisji, nie wskazując fragmentów wspomnianych dokumentów, które dotyczą wspierania struktur umownych równoważnych strukturom, za którymi opowiadają się skarżące. Dotyczy to wniosku Komisji z dnia 14 marca 2023 r. dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) 2019/943 i (UE) 2019/942 oraz dyrektywy (UE) 2018/2001 i (UE) 2019/944 w celu udoskonalenia struktury unijnego rynku energii elektrycznej (COM/2023/148 final) lub dokumentu roboczego Komisji z dnia 18 maja 2022 r. zatytułowanego „Wytyczne dla państw członkowskich w sprawie dobrych praktyk w zakresie przyspieszenia procedur wydawania zezwoleń na projekty dotyczące energii odnawialnej oraz w sprawie ułatwienia zawierania umów zakupu energii elektrycznej” (SWD/2022/0149 final). O ile w dokumentach tych niewątpliwie położono nacisk na ewentualne korzyści wynikające z zawarcia umów zakupu energii elektrycznej, o tyle nie odniesiono się w nich do szczególnego przypadku umów tego rodzaju co umowy zawarte przez skarżące, które zresztą nie odsyłają do żadnego konkretnego fragmentu wspomnianych dokumentów.

48 W tym względzie jedynym dowodem przedstawionym przez skarżące, które zgodnie ze sposobem, w jaki go przedłożyły, wspominają o swojej umownej strukturze zaopatrzenia, jest badanie przeprowadzone na rzecz Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i Komisji. Wystarczy jednak zaznaczyć, że chodzi o prospektywną analizę dotyczącą możliwości rozwoju umów zakupu energii ze źródeł odnawialnych – w tym umów tego samego rodzaju co umowy zawarte przez skarżące – w Unii. Nie można zatem na jej podstawie wykazać, że stosowanie tego rodzaju umów zakupu energii elektrycznej przez nabywców na rynku detalicznym było powszechnie znane, co oznacza, że Komisja powinna była sama wziąć pod uwagę ich istnienie przy badaniu zgłoszonego środka.

49 Co się tyczy w czwartej kolejności szczegółowego zarzutu dotyczącego naruszenia zasady niedyskryminacji w zakresie, w jakim skarżące krytykują w nim ograniczenie zakresu stosowania zwolnienia z opłaty jedynie do nabywców na rynku hurtowym, zarzut ten również nie może zostać uwzględniony.

50 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, że takie zastrzeżenie jest równoznaczne z zarzuceniem Komisji, iż nie wskazała ona, że zakres stosowania zwolnienia z opłaty prowadzi do przyznania selektywnej korzyści wyłącznie nabywcom na rynku hurtowym, a zatem stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

51 Ocena przesłanki dotyczącej selektywności korzyści ma bowiem właśnie na celu ustalenie istnienia odmiennego traktowania, które zasadniczo może zostać uznane za dyskryminacyjne. Wymaga ona ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego środek krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami lub producentami towarów znajdującymi się, z punktu widzenia celu, któremu służy ten system, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej (zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group SA i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 Po drugie, z jednej strony należy zaznaczyć, że w motywach 97–101, 104 i 105 zaskarżonej decyzji Komisja zbadała, czy wspomniane zwolnienie stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, i doszła do wniosku, że tak nie jest, ponieważ nierozerwalnie związana z tym pojęciem przesłanka selektywności nie została w stosunku do niego spełniona. Z drugiej strony z motywu 104 zaskarżonej decyzji wynika w szczególności, że Komisja wypowiedziała się wyraźnie jedynie w kwestii, czy różnica w traktowaniu nabywców na rynku hurtowym, w zależności od tego, czy korzystali oni ze zwolnienia, powodowała selektywną korzyść, lecz nie poruszyła ona kwestii ewentualnego istnienia selektywnej korzyści ze względu na wyłączenie możliwości skorzystania ze zwolnienia przez nabywców na rynku detalicznym.

53 Jednakże, po trzecie, w świetle logiki zgłoszonego środka, przypomnianej w zaskarżonej decyzji (zob. pkt 32–36 powyżej), było oczywiste, że nabywcy na rynku hurtowym i detalicznym nie znajdowali się w porównywalnej sytuacji pod względem sposobu, w jaki obniżenie cen na rynku hurtowym i uiszczenie opłaty miały zostać odzwierciedlone w cenie energii elektrycznej, skutkiem czego Komisja nie musiała wyraźnie wypowiadać się w kwestii, czy ograniczenie zakresu stosowania zwolnienia z opłaty wyłącznie do nabywców na rynku hurtowym stanowiło selektywną korzyść.

54 Jeśli chodzi bowiem z jednej strony o nabywców na rynku hurtowym, nabywają oni bezpośrednio energię elektryczną po cenie wynikającej z tego rynku. Przewaga, z której korzystają, zależy właśnie od obliczonej przez OMIE różnicy między ceną rynkową wynikającą z subwencjonowania niektórych źródeł energii a tym, jaka byłaby cena rynkowa w przypadku braku takiego subwencjonowania. Podobnie OMIE jest zobowiązane do dokładnego określenia kwoty opłaty oraz zwolnienia dla nabywców, którzy nie mogli skorzystać z obniżenia wspomnianych cen.

55 Z drugiej strony cena na rynku detalicznym energii elektrycznej jest kształtowana na podstawie podaży i popytu na tym drugim rynku. Jak wskazano w pkt 36 powyżej, czynnik ten został uwzględniony przez autorów zgłoszonego środka, ponieważ – z wyjątkiem umów regulowanych – rozważali oni pośrednie przeniesienie nie tylko obniżenia ceny energii elektrycznej, lecz również kwoty opłaty na odbiorców ze względu na konkurencję na tym rynku, powołując się na dużą liczbę dostawców detalicznych w Hiszpanii i Portugalii.

56 Z powyższych rozważań wynika, że trzeci zarzut szczegółowy skarżących nie pozwala wykazać istnienia poważnych trudności uzasadniających wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego.

57 Wniosku tego nie podważa argumentacja skarżących oparta na tym, że znajdują się one w sytuacji porównywalnej z sytuacją bezpośrednich konsumentów na rynku hurtowym.

58 Po pierwsze, taka argumentacja opiera się na założeniu, że Komisja powinna była sama uwzględnić specyfikę nabywców na rynku detalicznym korzystających z umów zakupu energii elektrycznej. Tymczasem ze względów przedstawionych w pkt 43–48 powyżej takie założenie nie może zostać uwzględnione.

59 Po drugie, w każdym razie, o ile nabycie energii elektrycznej przez bezpośrednich odbiorców na rynku hurtowym jest zbliżone ze względu na swój cel do celu skarżących w tym znaczeniu, że jest dokonywane na ich własny użytek, a nie w celu dostarczania energii elektrycznej do kolejnych nabywców, o tyle nabycie to odbywa się na dwóch różnych rynkach, w odniesieniu do których ustalanie cen nie jest zgodne z tą samą logiką, jak wskazano w pkt 53 i 54 powyżej.

60 W związku z powyższym zarzuty pierwszy i czwarty należy oddalić jako bezzasadne.

61 Co się tyczy wniosku skarżących mającego w istocie na celu włączenie do akt sprawy zgłoszeń dokonanych przez Królestwo Hiszpanii i Republikę Portugalską, a także wymiany korespondencji między tymi państwami członkowskimi a Komisją, należy przypomnieć, że to do Sądu należy ocena przydatności środków organizacji postępowania wnioskowanych przez jedną ze stron głównych (zob. podobnie wyrok z dnia 6 lipca 1999 r., Séché/Komisja, T-112/96 i T-115/96, EU:T:1999:134, pkt 284).

62 W celu umożliwienia Sądowi określenia, czy nakazanie przedłożenia niektórych dokumentów jest użyteczne dla prawidłowego przebiegu postępowania, strona podnosząca to żądanie ma obowiązek określić żądane dokumenty i dostarczyć Sądowi przynajmniej minimalne elementy uwiarygodniające ich przydatność na potrzeby postępowania (wyrok z dnia 17 grudnia 1998 r., Baustahlgewebe/Komisja, C-185/95 P, EU:C:1998:608, pkt 93; zob. także wyrok z dnia 16 października 2013 r., TF1/Komisja, T-275/11, niepublikowany, EU:T:2013:535, pkt 117 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym wspomniana strona musi w szczególności przedstawić dokładne i istotne wskazówki przemawiające za tym, że dokumenty, o których mowa, mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu (zob. podobnie wyrok z dnia 20 lipca 2016 r., Oikonomopoulos/Komisja, T-483/13, niepublikowany, EU:T:2016:421, pkt 253).

63 Po pierwsze, należy zauważyć z jednej strony, że skarżące miały dostęp do tekstu zgłoszonego środka, a z drugiej strony, z powodów przedstawionych podczas badania niniejszego zarzutu, że podstawą tego środka jest jasne rozumowanie oparte na rozróżnieniu między nabyciem na rynku hurtowym i detalicznym.

64 Po drugie, złożony przez skarżące wniosek o zastosowanie środków organizacji postępowania ze względu na jego zakres ma na celu przedstawienie w postępowaniu dokumentów zgromadzonych w aktach postępowań administracyjnych Komisji, mimo że skarżące, nawet jako zainteresowane strony, nie dysponują prawem dostępu do tych akt (zob. podobnie wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 58).

65 Po trzecie, w tych okolicznościach konieczne było, aby skarżące przedstawiły elementy uwiarygodniające pogląd, że poza tekstem zgłoszonego środka kwestia korzystania przez nabywców na rynku detalicznym z finansowych umów zakupu energii elektrycznej została poruszona w trakcie wymiany informacji związanej ze zgłoszeniem, czemu zaprzeczają zarówno Komisja, jak i Królestwo Hiszpanii. Tymczasem należy stwierdzić, że brak jest takich elementów.

66 Wniosek skarżących o zastosowanie środków organizacji postępowania należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego w istocie na nieproporcjonalnym charakterze zgłoszonego środka

67 Skarżące utrzymują w istocie, że Komisja powinna była uznać, iż zgłoszony środek nie ma odpowiedniego i proporcjonalnego charakteru, a tym samym powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające. Krytykują one w tym względzie, po pierwsze, domniemane wyłączenie z zakresu stosowania zwolnienia niektórych sposobów zabezpieczenia cen energii elektrycznej, a mianowicie korzystania z finansowych umów zakupu energii elektrycznej, po drugie, ograniczenie możliwości korzystania ze zwolnienia wyłącznie do nabywców na rynku hurtowym, a po trzecie, nieuwzględnienie przez Komisję skutków zgłoszonego środka dla odbiorców końcowych znajdujących się w takiej samej sytuacji jak one.

68 Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii, przypomina na wstępie, że nie była ona zobowiązana do uwzględnienia sytuacji nabywców energii elektrycznej na rynku detalicznym znajdujących się w sytuacji skarżących. Uważa ona w każdym razie, że badanie proporcjonalności zgłoszonego środka nie przysparzało żadnych poważnych trudności.

69 Na wstępie, w zakresie, w jakim niniejszy zarzut opiera się na założeniu, że Komisja powinna była uwzględnić szczególną sytuację nabywców na rynku detalicznym, którzy zawarli umowy tego rodzaju co umowy, za którymi opowiadają się skarżące, należy go zaraz na początku oddalić – z powodów analogicznych do tych przedstawionych w pkt 43–48 powyżej.

70 Podobnie argumentacja skarżących oparta na tym, że zgłoszony środek wiązał się z wyłączeniem z zakresu stosowania zwolnienia określonego rodzaju umów zakupu energii elektrycznej, wynika z błędnego rozumienia zaskarżonej decyzji. Z powodów przedstawionych w pkt 33–35 powyżej zakres stosowania zwolnienia przewidzianego w motywie 45 lit. d) zaskarżonej decyzji zależy nie od rodzaju zawartych umów, lecz od rynku, na którym energia elektryczna jest nabywana.

71 Istotne jest zatem jedynie to, czy ograniczenie zwolnienia z opłaty wyłącznie do nabywców na rynku hurtowym stanowiło poważną trudność pod względem jego proporcjonalności.

72 Zasada proporcjonalności, przypomniana w art. 5 ust. 4 TUE, wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza granice tego, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji prawnie uzasadnionych celów przyświecających danemu uregulowaniu (zob. podobnie wyrok z dnia 17 maja 1984 r., Denkavit/Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, pkt 25), przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów [wyrok z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (Kwota połowowa włócznika śródziemnomorskiego), C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 55].

73 Na poszanowanie zasady proporcjonalności w przypadku danego środka składają się zatem trzy elementy. Pierwszy składnik dotyczy odpowiedniego charakteru tego środka, a mianowicie możliwości realizacji za jego pomocą prawnie uzasadnionego celu. Drugi składnik dotyczy konieczności tego środka i wiąże się z tym, że jego prawnie uzasadnione cele nie mogą zostać zrealizowane za pomocą mniej dokuczliwych, lecz równie odpowiednich środków (zob. podobnie wyrok z dnia 26 września 2013 r., Dansk Jurist- og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, pkt 69). Wreszcie trzeci składnik, niekiedy określany jako „proporcjonalność sensu stricto", dotyczy proporcjonalnego charakteru środka, co oznacza, że dany środek nie powinien powodować niedogodności nadmiernych w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 marca 2013 r., Polska/Komisja, T-370/11, EU:T:2013:113, pkt 89; z dnia 26 września 2014 r., Romonta/Komisja, T-614/13, EU:T:2014:835, pkt 74).

74 Co się tyczy w szczególności składnika dotyczącego konieczności zgłoszonego środka, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że Komisja nie musi wypowiadać się w sposób abstrakcyjny w przedmiocie wszystkich alternatywnych środków, które mogą być rozważane, ponieważ o ile dane państwo członkowskie musi szczegółowo przedstawić powody, które doprowadziły do przyjęcia rozpatrywanego systemu pomocy, w szczególności jeśli chodzi o przyjęte kryteria kwalifikowalności, o tyle nie jest ono zobowiązane do wykazania w sposób pozytywny, że żaden inny możliwy do przyjęcia środek, z definicji hipotetyczny, nie pozwoliłby na zapewnienie realizacji zamierzonego celu w lepszy sposób. Skoro owo państwo członkowskie nie podlega takiemu obowiązkowi, to strona skarżąca nie może zasadnie wnosić do Sądu o nałożenie na Komisję obowiązku wyręczenia władz krajowych w realizacji zadania polegającego na

poszukiwaniu norm pozwalających na zbadanie wszelkich możliwych środków alternatywnych (zob. wyrok z dnia 6 maja 2019 r., Scor/Komisja, T-135/17, niepublikowany, EU:T:2019:287, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo).

75 Ponadto, ponieważ skarżące podważają w ramach niniejszego zarzutu ocenę proporcjonalności systemu pomocy, który Komisja uznała za zgodny z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, należy przypomnieć, że przy stosowaniu art. 107 ust. 3 TFUE Komisji przysługuje szeroki zakres uznania, z czym wiąże się dokonywanie złożonych ocen ekonomicznych i społecznych (zob. wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo), efektem czego sprawowana przez sąd kontrola wykorzystania tego zakresu uznania winna ograniczać się do weryfikacji tego, czy przestrzegane były reguły proceduralne oraz zasady dotyczące obowiązku uzasadnienia aktu, a także do sprawdzenia dokładności ustaleń faktycznych oraz tego, czy nie naruszono prawa bądź czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie okoliczności faktycznych i czy nie doszło do nadużycia władzy (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).

76 W pierwszej kolejności, jak podkreślono w pkt 32 powyżej, należy zauważyć, że celem zgłoszonego środka jest uzyskanie obniżenia cen energii elektrycznej w kontekście silnej presji na wzrost cen paliw związanej z kryzysem, któremu muszą stawić czoła rynki krajowe i międzynarodowe. Tymczasem, po pierwsze, prawdziwość tego kontekstu kryzysu i jego wpływu na ceny nie została podważona przez skarżące. Po drugie, taki cel jest zgodny z celem przewidzianym w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, służącym „zaradzeniu poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”.

77 W drugiej kolejności, jak podkreślono również w pkt 32 powyżej, zgłoszony środek zmierza do osiągnięcia tego celu poprzez dofinansowanie niektórych źródeł energii elektrycznej, aby uzyskać obniżenie cen na rynku hurtowym, które powinno w konsekwencji prowadzić do obniżenia cen na rynku detalicznym. Ponadto, jak wynika z pkt 33–35 i 53–56 powyżej, przeniesienie obniżenia cen na rynek detaliczny, z wyjątkiem umów regulowanych, jest wynikiem występowania konkurencji na tym rynku.

78 W tym kontekście, po pierwsze, Komisja mogła uznać w motywach 131–134 zaskarżonej decyzji, nie popełniając przy tym oczywistego błędu w ocenie, że w braku zgłoszonego środka konkurencja nie pozwalała na osiągnięcie tych uzasadnionych celów.

79 Po drugie, należy zauważyć, że zarówno w art. 3 lit. a) i b) rozporządzenia 2019/943, jak i w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2019/944 wspierano swobodne kształtowanie cen energii elektrycznej na podstawie podaży i popytu. We wspomnianych artykułach sprecyzowano, że „ceny ustala się na podstawie popytu i podaży”, „zasady rynkowe sprzyjają swobodnemu kształtowaniu cen i zapobiegają działaniom uniemożliwiającym kształtowanie cen na podstawie popytu i podaży”, „[d]ostawcom przysługuje swoboda w ustalaniu ceny, po jakiej dostarczają energię elektryczną odbiorcom”, a „[p]aństwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu zapewnienia skutecznej konkurencji między dostawcami”.

80 Tymczasem należy stwierdzić, że zgłoszony środek, w zakresie, w jakim ogranicza on bezpośrednią interwencję organów władz krajowych do kształtowania cen na rynku hurtowym i nie rozszerza jej na rynek detaliczny, z wyjątkiem umów regulowanych, zachowuje w możliwie największym stopniu zasadę swobodnego kształtowania cen energii elektrycznej na podstawie podaży i popytu zawartą w rozporządzeniu 2019/943 i w dyrektywie 2019/944.

81 Po trzecie, w zakresie, w jakim skarżące utrzymują, że do obniżenia ceny energii elektrycznej na rynku detalicznym trzeba było dążyć poprzez przewidzenie możliwości zgłaszania przez nabywców na tym rynku ich umów zakupu energii elektrycznej w celu skorzystania przez nich jako takich ze zwolnienia z uiszczania opłaty, wskazują one na podejście alternatywne w stosunku do podejścia, za którym opowiadają się państwa członkowskie i które zostało zatwierdzone przez Komisję, a które zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 74 powyżej nie może zostać uwzględnione.

82 W każdym razie należy zauważyć, że podejście, na które powołują się skarżące, tym bardziej odbiega od logiki zasady swobodnego kształtowania cen wynikającej z dyrektywy 2019/944 i z rozporządzenia 2019/943, a zatem nie można go uznać za konieczne w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 73 powyżej.

83 W świetle powyższego zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego nieuwzględnienia przez zgłoszony środek rozporządzenia 2019/943 i dyrektywy 2019/944

84 Skarżące podnoszą, że ponieważ zgłoszony środek odbiega od zasady swobodnego kształtowania cen, powinien on być zgodny z warunkami umożliwiającymi odstępstwo od stosowania tej zasady, zawartymi w art. 5 ust. 4 dyrektywy 2019/944, co ich zdaniem nie miało miejsca ze względu na skutki, jakie zgłoszony środek wywiera na odbiorców energii elektrycznej znajdujących się w takiej samej sytuacji jak one.

85 Należy stwierdzić, że niniejszy zarzut opiera się wyłącznie na założeniu, że Komisja powinna była uwzględnić sytuację nabywców energii elektrycznej na rynku detalicznym, którzy zawarli finansowe umowy zakupu energii elektrycznej. Niniejszy zarzut należy zatem zaraz na początku oddalić z powodów zbliżonych do tych przedstawionych w pkt 43–48 powyżej, jak słusznie podnoszą Komisja i Królestwo Hiszpanii.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

86 Skarżące zaznaczają, że Komisja, a ogólniej Unia, zachęcała do zawierania finansowych umów zakupu energii elektrycznej, w szczególności w celu wspierania odnawialnych źródeł energii. Wywodzą one na tej podstawie, że mogły zasadnie oczekiwać, iż nie będą traktowane mniej korzystnie niż przedsiębiorstwa, które nie starały się zabezpieczyć przed ryzykiem rynkowym, lepiej się zorganizować i mniej zanieczyszczać.

87 Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii, podnosi, że po stronie skarżących nie mogły powstać żadne uzasadnione oczekiwania.

88 Na podstawie utrwalonego orzecznictwa zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań należy do podstawowych zasad Unii, a możliwość powołania się na nią przysługuje każdemu podmiotowi gospodarczemu, w którym instytucja, udzielając mu precyzyjnych zapewnień, wzbudziła uzasadnione nadzieje (zob. wyrok z dnia 24 października 2013 r., Kone i in./Komisja, C-510/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:696, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

89 Takimi zapewnieniami są, niezależnie od formy, w jakiej zostały one przekazane, dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Natomiast nie może powoływać się na naruszenie tej zasady ten, komu administracja nie udzieliła precyzyjnych zapewnień (zob. wyrok z dnia 14 lutego 2006 r., TEA-CEGOS i in./Komisja, T-376/05 i T-383/05, EU:T:2006:47, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

90 Należy stwierdzić, że argumentacja skarżących opiera się na założeniu, iż Komisja wzbudziła w nich uzasadnione oczekiwania, że odbiorcy końcowi korzystający z umów zakupu energii elektrycznej będą traktowani co najmniej tak samo korzystnie jak odbiorcy, którzy zawarli inne rodzaje umów.

91 W tym względzie wystarczy zaznaczyć, że z powodów zbliżonych do tych przedstawionych w pkt 46–48 powyżej skarżące nie przedstawiły żadnego dowodu wykazującego, iż dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł wskazywały, że sytuacja konsumentów korzystających z finansowych umów zakupu energii elektrycznej zostanie uwzględniona przy wykonywaniu przez Komisję jej kompetencji w zakresie kontroli pomocy państwa.

92 Zarzut piąty należy w konsekwencji oddalić.

93 Z powyższego wynika, że żaden z zarzutów podniesionych przez skarżące nie pozwala wykazać, iż Komisja powinna była wskazać na istnienie poważnych trudności wiążących się z koniecznością wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie zgłoszonego środka.

94 Skargę należy zatem oddalić.

W przedmiocie kosztów

95 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżące przegrały sprawę, należy obciążyć je własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję zgodnie z jej żądaniem.

96 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Królestwo Hiszpanii pokrywa zatem własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) PGI Spain, SL, Berry Superfos Pamplona, SA, Promens Packaging, SA, RPC Envases, SA i Zeller Plastik España, SL pokrywają, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską.

3) Królestwo Hiszpanii pokrywa własne koszty.

Van der Woude Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 12 marca 2025 r.

Podpisy