WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 8 września 2011 r. *

W sprawie C-279/08 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, wniesione w dniu 23 czerwca 2008 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez C. Urracę Caviedesa, K. Grossa oraz H. van Vlieta, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

w której drugą stroną jest:

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez C.M. Wissels oraz D.J.M. de Gravego, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

popierane przez:

Republikę Francuską, reprezentowaną przez G. de Bergues'a, A.L. Vendrolini, J. Gstaltera oraz B. Cabouata, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niderlandzki.

Republikę Słowenii, reprezentowaną przez V. Klemenc, działającą w charakterze pełnomocnika,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez E. Jenkinson, S. Behzadi-Spencer, S. Ossowskiego oraz H. Walker, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez K. Bacon, barrister,

interwenientów w postępowaniu odwoławczym,

Republikę Federalna Niemiec, reprezentowaną przez M. Lummę, B. Kleina oraz T. Henzego, działających w charakterze pełnomocników,

interwenientów w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, G. Arestis (sprawozdawca) i J. Malenovský, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 października 2010 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 grudnia 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W odwołaniu Komisja Wspólnot Europejskich wnosi o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie T-233/04 Niderlandy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-591 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2003) 1761 wersja ostateczna z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie pomocy państwa N 35/2003 dotyczącej systemu handlu uprawnieniami do emisji tlenków azotu zgłoszonego przez Królestwo Niderlandów (zwanej dalej „sporną decyzją").

2 W odwołaniu wzajemnym Królestwo Niderlandów wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim oddala on pierwszy z zarzutów podniesionych przez to państwo, dotyczący braku korzyści finansowanej przy użyciu zasobów państwowych.

3 W odwołaniu wzajemnym Republika Federalna Niemiec wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku.

Ramy prawne

4 Dyrektywa 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. ustala krajowe poziomy emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza (Dz.U. L 309, s. 22). Państwa członkowskie zobowiązane były do dnia 27 listopada 2002 r. wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy i niezwłocznie powiadomić o tym Komisję.

5 Zgodnie z art. 4 tej dyrektywy najpóźniej do końca 2010 r. państwa członkowskie ograniczą roczne krajowe emisje tlenków azotu (zwanych dalej „NO_x") do ilości nie większych niż roczny poziom emisji określony w załączniku I do dyrektywy. Dla Królestwa Niderlandów poziom ten ustalono na 260 kiloton.

Okoliczności powstania sporu

6 Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu opisane zostały w przytoczonych poniżej pkt 8–20 zaskarżonego wyroku:

„8 Pismem z dnia 23 stycznia 2003 r. władze niderlandzkie zgodnie z art. 88 ust. 3 WE powiadomiły Komisję o systemie handlu uprawnieniami do emisji NO_x (zwanym dalej »zgłoszonym środkiem«). Zwróciły się one do Komisji o wydanie decyzji stwierdzającej, że środek ten nie stanowi pomocy zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 WE (Dz.U. L 83, s. 1).

9 W dniu 24 czerwca 2003 r. Komisja przyjęła [sporną decyzję].

10 W [spornej decyzji] Komisja najpierw w pkt 1 opisuje zgłoszony środek. W ramach niderlandzkiego krajowego poziomu emisji NO_x określonego w dyrektywie 2001/81 władze niderlandzkie przyjęły cel 55 kiloton emisji NO_x w 2010 r. w odniesieniu do dużych zakładów przemysłowych w Niderlandach, to jest około 250 przedsiębiorstw.

11 Jeżeli chodzi o funkcjonowanie tego systemu, Komisja informuje w pkt 1.2 [spornej decyzji], że ustawa krajowa ustala dla każdej instalacji przemysłowej normę emisji NO_x. Przedsiębiorstwo może spełnić ustanowioną w ten sposób normę,

podejmując działania redukujące emisje NO_x w swojej instalacji bądź dokonując zakupu uprawnień do emisji od innych przedsiębiorstw, lub też łącząc obie te opcje. Redukcje emisji w postaci kredytów NO_x są oferowane na rynku handlu uprawnieniami do emisji przez instalacje, których emisje są niższe od normy emisji.

12 Całkowita roczna emisja NO_x danej instalacji, skorygowana o ewentualne sprzedane lub zakupione kredyty NO_x, powinna odpowiadać poziomowi emisji przyznanemu tej instalacji. Przyznana emisja roczna – w liczbie bezwzględnej – jest obliczana na podstawie względnej normy emisyjnej i ilości energii zużytej przez tę instalację.

13 Na koniec każdego roku władze niderlandzkie sprawdzają, czy instalacje spełniły wyznaczoną normę emisji. Co roku kredyty NO_x mogą być kupowane, oszczędzane lub pożyczane na przyszłe okresy. Jeżeli instalacja przekroczy wyznaczoną normę emisji, powinna skompensować tę nadwyżkę w kolejnym roku. Poza tym nadwyżka, którą należy skompensować, jest zwiększana o 25% w celu zniechęcenia do przekraczania normy. Jeżeli instalacja nie zdoła spełnić swej normy emisji, władze niderlandzkie nakładają na nią skuteczną, proporcjonalną i odstraszającą grzywnę.

14 W końcu w ramach zgłoszonego środka przedsiębiorstwa nie muszą nabywać uprawnień do emisji w celu umożliwienia produkcji. Muszą one jedynie spełnić swoją normę emisji.

15 W pkt 1.3 [spornej decyzji] Komisja opisuje metodę obliczania normy emisji, następnie w pkt 1.4 różnice pomiędzy systemem »cap-and-trade« i systemem »dynamic cap«, na którym opiera się zgłoszony środek. Informuje tam, że zdaniem władz niderlandzkich zgłoszony środek różni się od drugiego wariantu systemów uprawnień zbywalnych handlu emisjami, tj. systemu »cap-and-trade«, w którym kwoty emisji są przydzielane przedsiębiorstwom. Nowe przedsiębiorstwa lub te,

które chcą rozszerzyć swoją działalność, muszą najpierw nabyć niezbędną ilość kwot. Zgodnie ze zgłoszonym środkiem przedsiębiorstwa nie mają tego obowiązku, lecz muszą po prostu spełnić swoją normę emisji, która zależy od ich zużycia energii i jest do niego dostosowywana.

16 W pkt 1.5 i 1.6 [spornej decyzji] Komisja dodaje następnie, że zgłoszony środek będzie miał zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw przemysłowych o mocy zainstalowanej przekraczającej 20 megawatów termicznych (MWth), odpowiednio do uregulowań wspólnotowych. Władze niderlandzkie będą nadal stosować ograniczenia emisji ustalone w różnych obowiązujących dyrektywach wspólnotowych.

17 W ramach oceny zgłoszonego środka (pkt 3 [spornej decyzji]) Komisja najpierw przywołuje swoją praktykę decyzyjną dotyczącą systemów handlu uprawnieniami do emisji i rozróżnia dwa rodzaje tych systemów w sposób następujący:

»1) Systemy, w których zbywalne pozwolenia na emisje lub zanieczyszczenia są uważane za aktywa niemajątkowe reprezentujące wartość rynkową, które państwo mogło również sprzedać lub wystawić na przetarg, co powoduje utratę przychodów (lub utratę zasobów państwowych), w wyniku czego występuje pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 [WE];

2) systemy, w których zbywalne pozwolenia na emisje lub zanieczyszczenia są uważane za oficjalny dowód tego, że określonej produkcji nie można sprzedać lub zbyć w drodze przetargu posiadaczowi uprawnienia, wobec czego nie występuje utrata przychodu – a tym samym zasobów państwowych – co powoduje ze swej strony brak pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 [WE]«.

18 Następnie Komisja przedstawia powody, które doprowadziły do stwierdzenia przez nią, iż w przypadku zgłoszonego środka wystąpiła pomoc państwa, a mianowicie zasadniczo nieodpłatne przyznanie przez państwo kredytów NO_x

określonej grupie przedsiębiorstw prowadzących wymianę handlową między państwami członkowskimi. Zgodnie ze [sporną decyzją] władze niderlandzkie dysponowały możliwością sprzedaży lub wystawienia na przetarg uprawnień do emisji. Oferując nieodpłatnie kredyty NO_x jako aktywa niemajątkowe, państwo członkowskie doznaje w konsekwencji utraty przychodu. Komisja dochodzi na tej podstawie do wniosku, że system ten obejmuje zasoby państwowe w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Wzmocnienie pozycji przedsiębiorstw, których to dotyczy, wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

19 W końcu w pkt 3.3 [spornej decyzji] Komisja bada zgodność zgłoszonego środka ze wspólnym rynkiem.

20 W podsumowaniu w pkt 4 [spornej decyzji] Komisja stwierdza, że zgłoszony środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, dodając, że pomoc ta jest zgodna ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 WE i art. 61 ust. 3 lit. c) Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG). Komisja zwraca się do władz niderlandzkich o składanie jej corocznie sprawozdania dotyczącego wykonywania zgłoszonego środka i uprzedzania jej o wszelkich dostosowaniach warunków, na których pomoc została przyznana".

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

7 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 5 września 2003 r. Królestwo Niderlandów wniosło skargę na zaskarżoną decyzję (sprawa C-388/03).

8 Postanowieniem z dnia 17 lutego 2004 r. prezes Trybunału dopuścił interwencję Republiki Federalnej Niemiec w postępowaniu po stronie Królestwa Niderlandów.

9 Postanowieniem z dnia 8 czerwca 2004 r. Trybunał przekazał sprawę Sądowi na podstawie decyzji Rady 2004/407/WE, Euratom z dnia 26 kwietnia 2004 r. zmieniającej art. 51 i 54 Protokołu w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości (Dz.U. L 132, s. 5).

10 Pismem z dnia 13 grudnia 2004 r. Sąd wezwał Królestwo Niderlandów i Republikę Federalną Niemiec do przedstawienia swoich uwag odnośnie do wniosków, jakie należało wyciągnąć z postanowienia Trybunału z dnia 28 stycznia 2004 r. w sprawie C-164/02 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-1177, w przedmiocie dopuszczalności niniejszej skargi. Państwa te przedstawiły swoje uwagi, odpowiednio, w dniach 14 i 12 stycznia 2005 r.

11 Królestwo Niderlandów, popierane przez Republikę Federalną Niemiec, wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim Komisja stwierdza w niej, że zgłoszony środek stanowi pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE; oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

12 Komisja wnosi do Sądu o:

— w pierwszej kolejności – stwierdzenie niedopuszczalności skargi, w drugiej kolejności – oddalenie skargi; oraz

— obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania.

13 Komisja utrzymuje, że skarga na sporną decyzję była niedopuszczalna. Decyzja ta, jako uznająca zgłoszony środek za pomoc państwa zgodną ze wspólnym rynkiem, nie podlega zaskarżeniu, ponieważ nie narusza interesów Królestwa Niderlandów.

14 Sąd uznał skargę za dopuszczalną, stwierdzając w pkt 42 zaskarżonego wyroku, że wskazana decyzja w sposób pewny wywołuje wiążące skutki prawne. Po pierwsze, Sąd orzekł, iż uznanie zgłoszonego środka za pomoc państwa umożliwiło Komisji przeprowadzenie kontroli jego zgodności ze wspólnym rynkiem. Po drugie, kwalifikacja taka spowodowała zastosowanie procedury przewidzianej dla istniejących systemów pomocy w rozporządzeniu nr 659/1999, a w szczególności zgodnie z art. 17–19 i art. 21, które to rozporządzenie nakłada na państwo członkowskie obowiązek złożenia sprawozdania rocznego w sprawie wszystkich istniejących systemów pomocy. Po trzecie, kwalifikacja taka mogła mieć również wpływ na przyznanie nowej pomocy na podstawie reguł dotyczących kumulacji pomocy z różnych źródeł, przewidzianych między innymi w pkt 74 wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego (Dz.U. 2001, C 37, s. 3).

15 W uzasadnieniu swych żądań Królestwo Niderlandów podniosło dwa zarzuty, dotyczące, po pierwsze, naruszenia art. 87 WE, a po drugie, naruszenia obowiązku uzasadnienia.

16 W ramach zarzutu pierwszego, który składa się z dwóch części, Królestwo Niderlandów, popierane przez Republikę Federalną Niemiec, podnosi, że zgłoszony środek nie stanowi korzyści finansowanej przy użyciu zasobów państwowych i że przesłanka selektywności sformułowana w art. 87 WE nie jest spełniona w odniesieniu do przedsiębiorstw będących jego beneficjentami.

17 W odniesieniu do pierwszej części zarzutu pierwszego, dotyczącej braku korzyści finansowanej przy użyciu zasobów państwowych, Sąd stwierdził, że zgłoszony środek nie jest oparty na uprawnieniach do emisji przyznawanych bezpośrednio przez

państwo. Jednakże zbywalność tych uprawnień nadaje im wartość rynkową, wobec czego mogą one być swobodnie sprzedawane przez przedsiębiorstwa w dowolnym czasie. Co więcej, nabywając uprawnienia do emisji, przedsiębiorstwa unikają grzywny. Uprawnienia do emisji, zbliżone do aktywów niemajątkowych, zostały przekazane do dyspozycji zainteresowanych przedsiębiorstw nieodpłatnie, mimo że mogły zostać sprzedane bądź wystawione na przetarg. Królestwo Niderlandów zrzekło się zatem zasobów państwowych. W konsekwencji zgłoszony środek stanowi korzyść przyznaną zainteresowanym przedsiębiorstwom przy użyciu zasobów państwowych.

18 W odniesieniu do drugiej części zarzutu pierwszego, dotyczącej braku selektywności, Sąd uznał, iż sporny środek, rozumiany jako całość, nie sprzyja niektórym przedsiębiorstwom ani produkcji niektórych towarów w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

19 Z jednej strony kryterium zastosowania środka, którym jest łączna moc cieplna instalacji przemysłowych, jest zatem kryterium obiektywnym. Ponieważ w ocenie Sądu zgłoszony środek dotyczy przedsiębiorstw najbardziej zanieczyszczających, owo obiektywne kryterium jest zgodne z realizowanym celem, to jest ochroną środowiska, i z wewnętrzną logiką systemu.

20 Z drugiej strony stwierdzono, że sytuacja faktyczna i prawna przedsiębiorstw objętych tym konkretnym poziomem emisji NO_x nie może być uznana za podobną do sytuacji przedsiębiorstw, których poziom ten nie obowiązuje. Na duże instalacje przemysłowe objęte tym systemem nakłada się pod groźbą grzywny ścisłą normę emisji lub standardową wartość emisji, która będzie stopniowo obniżana do roku 2010. Komisja nie wykazała zatem istnienia powszechnego systemu, który znajdowałby zastosowanie do przedsiębiorstw w sytuacji faktycznej i prawnej podobnej do sytuacji instalacji objętych zgłoszonym środkiem, lecz który nie oferowałby korzyści, jaką stanowi zbywalność uprawnień do emisji NO_x. Sporny środek nie stanowi zatem odstępstwa od jakiejkolwiek regulacji powszechnej. Wobec tego sporny środek nie sprzyja niektórym przedsiębiorstwom ani produkcji niektórych towarów w rozumieniu art. 87

ust. 1 WE. Skoro zatem kryterium selektywności nie jest spełnione, omawiany środek nie może zostać zakwalifikowany jako pomoc państwa.

21 Sąd nie musiał rozpatrywać zarzutu drugiego, ponieważ stwierdził nieważność spornej decyzji już po zbadaniu zarzutu pierwszego.

Postępowanie przed Trybunałem

22 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 23 grudnia 2008 r. Republika Słowenii, a także Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Królestwa Niderlandów.

23 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 8 maja 2009 r. Republika Francuska została dopuszczona do udziału w procedurze ustnej, o ile będzie ona mieć miejsce, w charakterze interwenienta popierającego żądania Królestwa Niderlandów.

Żądania stron

24 W swoim odwołaniu Komisja wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku;

— uznanie skarg o stwierdzenie nieważności za niedopuszczalne;

— posiłkowo – oddalenie skargi, oraz

— obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania przed Sądem i Trybunałem.

25 W swej odpowiedzi na odwołanie Królestwo Niderlandów wnosi do Trybunału o:

— oddalenie odwołania;

— w ramach odwołania wzajemnego – uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim oddalono w nim pierwszy zarzut podniesiony przez to państwo, dotyczący braku korzyści finansowanej przy użyciu zasobów państwowych, oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania w postępowaniu w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym.

26 W swej odpowiedzi na odwołanie Republika Federalna Niemiec wnosi do Trybunału o:

— tytułem żądania głównego:

  — oddalenie odwołania;

  — w ramach odwołania wzajemnego – uchylenie zaskarżonego wyroku, oraz

  — obciążenie Komisji kosztami postępowania;

— posiłkowo, na wypadek gdyby Trybunał uznał, że odwołanie wzajemne jest niedopuszczalne:

— oddalenie odwołania;

— w razie uwzględnienia przez Trybunał odwołania Komisji – uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

27 W swych uwagach interwenienta Republika Słowenii wnosi do Trybunału o:

— oddalenie odwołania oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

28 W swych uwagach interwenienta Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o:

— oddalenie odwołania oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania w postępowaniu pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym.

W przedmiocie odwołania

29 W odwołaniu Komisja podniosła dwa zarzuty. Zarzut pierwszy wskazuje na naruszenie art. 230 WE, dotyczącego legitymacji procesowej państwa członkowskiego, którego środek pomocy został zatwierdzony. W ramach podniesionego posiłkowo zarzutu drugiego Komisja wskazuje na naruszenie art. 87 ust. 1 WE w odniesieniu do zawartych w tym postanowieniu pojęć „niektóre przedsiębiorstwa" lub „produkcja niektórych towarów".

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

30 Zarzut pierwszy składa się z dwóch części. W ramach części pierwszej Komisja podnosi, że literalne brzmienie postanowienia decyzji Komisji objętej skargą o stwierdzenie nieważności nie jest rozstrzygające. Ponadto w pkt 47 zaskarżonego wyroku Sąd błędnie przytoczył postanowienie decyzji Komisji przyjętej w postępowaniu, które doprowadziło do wydania ww. postanowienia w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji. W konsekwencji w pkt 47 zaskarżonego wyroku wypaczono fakty, co oznacza, że opiera się on na błędnym kryterium dopuszczalności. W każdym razie dokonane przez Sąd w pkt 47 zaskarżonego wyroku rozróżnienie między decyzją będącą przedmiotem ww. postanowienia w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji a sporną decyzją pozbawione jest znaczenia.

31 W ramach drugiej części zarzutu pierwszego Komisja utrzymuje, iż błędny jest wniosek, że uznanie zgłoszonego środka za pomoc państwa spowodowało pewne

konsekwencje prawne. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że pojęcie pomocy państwa jest pojęciem obiektywnym. Środek państwowy albo objęty jest zakresem zastosowania art. 87 ust. 1 WE, albo jest z niego wyłączony. Nie można twierdzić, że opisane w pkt 41 zaskarżonego wyroku konsekwencje spornej decyzji dla danego państwa członkowskiego (składanie sprawozdań, brak kumulowania pomocy) wynikają ze stanowiska zajętego przez Komisję, gdyż zależą one jedynie od tego, czy analizowany środek jest objęty zakresem zastosowania art. 87 ust. 1 WE. Co się tyczy wskazanych przez Sąd ograniczeń kumulowania pomocy, Komisja zwraca uwagę, iż mają one zastosowanie w sytuacji, gdy zgłoszony środek stanowi pomoc, bez względu na to, czy w spornej decyzji Komisja wskazała, że tak jest, czy też nie.

32 W odpowiedzi na pierwszą część zarzutu pierwszego Królestwo Niderlandów podnosi, że sporna decyzja zasadniczo różni się od decyzji, w przedmiocie której wydano ww. postanowienie w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji. W niniejszej sprawie Królestwo Niderlandów nie zażądało przeprowadzenia kontroli legalności zgłoszonego środka w świetle art. 87 WE i 88 WE. Przeciwnie, państwo to wyraźnie zwróciło się do Komisji, by nie uznała ona rzeczonego środka za pomoc państwa. Niniejsza skarga odnosi się wprost do sentencji spornej decyzji, w przeciwieństwie do skargi, która doprowadziła do wydania ww. postanowienia w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji.

33 Co się tyczy argumentacji odnoszącej się do drugiej części zarzutu pierwszego, Królestwo Niderlandów podkreśla, że tylko uznanie krajowego środka za pomoc państwa umożliwia Komisji zbadanie jego zgodności ze wspólnym rynkiem. Komisja posiada w tym względzie wyłączne kompetencje. Kwalifikacja taka zobowiązuje państwo członkowskie do wypełnienia zobowiązań wynikających z rozporządzenia nr 659/1999. Ponadto uznanie środka krajowego za pomoc państwa przez Komisję ma także konsekwencje dla postępowań przed sądami krajowymi, których przedmiotem są porównywalne środki krajowe.

34 Ponadto Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Republika Słowenii oraz Zjednoczone Królestwo utrzymują również, że sporna decyzja jest aktem zaskarżalnym w rozumieniu art. 230 WE.

Ocena Trybunału

35 W ramach zarzutu pierwszego Komisja kwestionuje w pierwszej kolejności wniosek, do którego doszedł Sąd w pkt 47 zaskarżonego wyroku, że niniejszy przypadek należy odróżniać od tego, który leżał u podstaw ww. w postanowienia w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji. W tej drugiej sprawie Królestwo Niderlandów wniosło bowiem w skardze o stwierdzenie nieważności rozpatrywanej decyzji „w zakresie, w jakim Komisja stwierdza w niej, że dotacje przyznane władzom portowym […] stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE", podczas gdy stwierdzenie takie nie figuruje w sentencji wspomnianej decyzji.

36 W tym względzie należy wskazać, iż z pkt 20 tego postanowienia wynika, że w ramach zgłoszenia analizowanego w tej sprawie systemu pomocy państwo członkowskie zwróciło się do Komisji o dokonanie oceny legalności środka w świetle art. 87 WE i 88 WE, wobec czego decyzja ta, wydana z jednej strony na podstawie art. 87 ust. 1 WE, a z drugiej strony na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) WE, nie może zmieniać w sposób szczególny sytuacji prawnej Królestwa Niderlandów. W pkt 21–24 omawianego postanowienia Trybunał stwierdził także, że w sentencji badanej decyzji nie zajęto stanowiska ani na temat kwestii, czy władze portowe mają charakter przedsiębiorstwa, ani na temat charakteru gospodarczego całej ich działalności, że decyzja ta nie wpływa w żaden sposób na kwalifikację, w świetle art. 87 ust. 1 WE, ewentualnych innych środków przyznanych władzom portowym i że zakwestionowana część uzasadnienia tej decyzji nie wywiera wiążących skutków prawnych, które mogłyby wpłynąć na interesy Królestwa Niderlandów.

37 W niniejszej sprawie z pkt 8 zaskarżonego wyroku wynika natomiast, że władze niderlandzkie notyfikowały Komisji analizowany środek na podstawie art. 88 ust. 3 WE, zwracając się do tej instytucji o wydanie decyzji stwierdzającej brak pomocy w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999. W skardze wniesionej do Sądu Królestwo Niderlandów kwestionuje wyraźnie, po pierwsze, oddalenie jego wniosku o to, by zgłoszony środek nie został uznany za pomoc państwa, a po drugie, przedstawione w spornej decyzji uzasadnienie oddalenia tego wniosku. Co więcej, ze spornej decyzji, jak również z zaskarżonego wyroku wynika, że Komisja uznała zgłoszony środek za pomoc państwa, zanim uznała go za zgodny ze wspólnym rynkiem.

38 W tych okolicznościach Sąd nie naruszył prawa, odróżniając niniejszy przypadek – który dotyczy wyraźnego wniosku zainteresowanego państwa członkowskiego o to, by Komisja stwierdziła, że środek został podjęty zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999 – od sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu, w którym wydano ww. postanowienie w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji.

39 W drugiej kolejności Komisja kwestionuje pkt 41 zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim wynika z niego, że zakwalifikowanie zgłoszonego środka jako pomocy państwa wywarło konsekwencje prawne po stronie zainteresowanego państwa członkowskiego. Komisja utrzymuje, że pojęcie pomocy państwa jest pojęciem obiektywnym i że konsekwencje opisane przez Sąd zależą nie od takiej kwalifikacji, ale od tego, czy zgłoszony środek podlega art. 87 ust. 1 WE.

40 W tym względzie należy przypomnieć, że jeżeli po dokonaniu badania wstępnego Komisja stwierdzi, że zgłoszony środek, który podlega zakresowi stosowania art. 87 ust. 1 WE, nie budzi wątpliwości co do swej zgodności ze wspólnym rynkiem, wydaje ona decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń w oparciu o art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 (wyrok z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie C-83/09 P Komisja przeciwko Kronoply i Kronotex, Zb.Orz. s. I-4441, pkt 44). W pkt 41 zaskarżonego wyroku Sąd trafnie stwierdził, że decyzja taka powoduje między innymi zastosowanie procedury

przewidzianej dla istniejących systemów pomocy w rozporządzeniu nr 659/1999, a w szczególności zgodnie z art. 17–19 i art. 21, które to rozporządzenie nakłada na państwo członkowskie obowiązek złożenia sprawozdania rocznego w sprawie wszystkich istniejących systemów pomocy.

41 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 24 i 27 opinii, błędne zakwalifikowanie środka jako pomocy państwa ma zatem konsekwencje prawne dla zgłaszającego państwa członkowskiego, gdyż środek ten objęty jest stałym nadzorem Komisji oraz podlega okresowej kontroli, wobec czego państwo to posiada ograniczony margines swobody przy wdrażaniu notyfikowanego środka.

42 Wynika stąd jasno, że decyzja wydana na podstawie art. 87 ust. 1 i 3 WE, która kwalifikując analizowany środek jako pomoc państwa, uznaje go jednocześnie za zgodny ze wspólnym rynkiem, winna być traktowana jako akt zaskarżalny na podstawie art. 230 WE. Taka decyzja, stwierdzająca zgodność ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 1 i 3 WE, ma również charakter ostateczny i nie stanowi środka przygotowawczego.

43 Mając na uwadze te rozważania, należy oddalić zarzut pierwszy.

W przedmiocie zarzutu drugiego

44 Komisja twierdzi zasadniczo, że dokonana przez Sąd analiza selektywności spornej decyzji narusza prawo. W ramach zarzutu drugiego Komisja kwestionuje, po pierwsze, uzasadnienie zaskarżonego, z którego wynika wniosek, że badany środek nie sprzyja niektórym przedsiębiorstwom ani produkcji niektórych towarów w rozumieniu

art. 87 ust. 1 WE, a po drugie, sformułowany przez Sąd wniosek, że nawet jeśli badany środek sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, to nie stanowi on pomocy państwa, ponieważ jest korzystny dla środowiska naturalnego i jest uzasadniony charakterem lub ogólną strukturą systemu, w który się wpisuje.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego

— Argumentacja stron

45 W ramach pierwszej części zarzutu drugiego Komisja utrzymuje, że okoliczność, iż kryterium zastosowania badanego środka jest według Sądu kryterium obiektywnym, a nie kryterium geograficznym czy sektorowym, pozbawiona jest znaczenia. W tym względzie Komisja podkreśla – tytułem pierwszego argumentu – że twierdzenie, iż wszystkie duże instalacje objęte są pułapem emisji, jest bezskuteczne, ponieważ pułap ten umożliwia jedynie wykazanie, że sporna pomoc stanowi część systemu pomocy, nie zaś pomoc indywidualną. Według Komisji badany środek, który dotyczy ograniczonej grupy przedsiębiorstw, a mianowicie około 250 z nich, jest środkiem selektywnym.

46 W ramach argumentu drugiego Komisja utrzymuje, że Sąd zastosował błędne kryterium, na podstawie którego stwierdził selektywność badanego środka i błędnie nałożył na Komisję nieprawidłowy i niemożliwy do spełnienia ciężar dowodowy. Tak więc Komisja powinna była dostarczyć dowody na to, że wszystkie inne niderlandzkie przedsiębiorstwa podlegają takim samym zobowiązaniom jak te, którym podlega 250 wskazanych przedsiębiorstw. Komisja podnosi w tym względzie, że nawet jeśli żadne niderlandzkie przedsiębiorstwo nie zostało zmuszone do wprowadzenia

najmniejszych nawet ograniczeń w dziedzinie emisji NO_x, to badany środek i tak stanowi pomoc państwa. Królestwo Niderlandów mogło bowiem nałożyć na te 250 przedsiębiorstw „tradycyjny" środek o charakterze przymusu, bez umożliwiania im handlu uprawnieniami do emisji NO_x. Z kolei liczba przedsiębiorstw, którym państwo to przyznało tę korzyść, jest ograniczona, obejmuje ona bowiem tylko 250 przedsiębiorstw dysponujących mocą zainstalowaną przewyższającą 20 MWth. Oznacza to, że badany środek jest selektywny.

47 Królestwo Niderlandów odpiera ten argument, podnosząc, że motyw uzasadnienia, w którym Sąd stwierdził, że badany środek jest obiektywny i nie wprowadza ograniczeń geograficznych czy sektorowych, nie może zostać podważony na etapie odwołania po to, by zanegować stwierdzenie Sądu, iż badany środek nie ma charakteru selektywnego. Argument Komisji jest zatem niedopuszczalny. Sąd wspomniał o tej kwestii jedynie tytułem ustalenia faktycznego, nie stanowi ona jednak zasadniczej podstawy oceny odnoszącej się do zagadnienia selektywności rzeczonego środka. Co się tyczy porównania między przedsiębiorstwami niderlandzkimi, które nie podlegają omawianemu systemowi, a 250 przedsiębiorstwami, które mogą zbywać uprawnienia do emisji NO_x, Królestwo Niderlandów twierdzi, że te ostatnie, dysponujące dużymi instalacjami przemysłowymi, podlegają dodatkowym obowiązkom. Te dodatkowe obowiązki świadczą o istnieniu istotnej różnicy w dziedzinie emisji NO_x między przedsiębiorstwami należącymi do tej grupy a innymi przedsiębiorstwami.

48 Według Republiki Federalnej Niemiec jest oczywiste, że dla Sądu kryterium obiektywności jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do udzielenia przeczącej odpowiedzi na pytanie, czy dany środek jest selektywny. Decydujące kryterium oceny stanowi skutek wywierany przed taki środek. Trybunał uzna dany środek za selektywny tylko wówczas, gdy jest on taki faktycznie, nawet jeśli będzie wdrażany na podstawie obiektywnych kryteriów. Wniosek ten wynika również z orzeczeń przytoczonych przez Komisję. W niniejszej sprawie Sąd orzekł, że 250 przedsiębiorstw uczestniczących w systemie handlu uprawnieniami do emisji nie znajduje się w sytuacji porównywalnej pod względem prawnym bądź faktycznym z sytuacją innych przedsiębiorstw. Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że to Komisja powinna wykazać, iż inne przedsiębiorstwa, znajdujące się w sytuacji podobnej do sytuacji

przedsiębiorstw objętych badanym środkiem, podlegają tym samym regułom emisji NO_x, lecz wyłączone są z systemu handlu uprawnieniami do emisji. Rozstrzygające znaczenie ma jedynie kwestia, czy badany środek stanowi wyjątek od bardziej ogólnej reguły.

49 Według Republiki Słowenii kryterium, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie selektywności danego środka, jest ustalenie, czy środek ten ma zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw znajdujących się w porównywalnej sytuacji. Państwo to twierdzi, iż omawiany system ma na celu ochronę środowiska naturalnego i dla osiągnięcia tego celu wzięto w nim pod uwagę konkretne cechy dużych podmiotów zanieczyszczających środowisko. Na przedsiębiorstwa zanieczyszczające środowisko nakładane są większe obciążenia finansowe niż na inne przedsiębiorstwa, a ich sytuację prawną traktuje się w odmienny sposób.

— Ocena Trybunału

50 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem okoliczność, że ilość przedsiębiorstw, które mogą domagać się przyznania przedmiotowego środka, jest bardzo znacząca, czy też że przedsiębiorstwa te należą do różnych sektorów, nie wystarcza, by podać w wątpliwość selektywny charakter tego środka, a zatem by wykluczyć jego kwalifikację jako pomoc państwa (wyroki: z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-75/97 Belgia przeciwko Komisji, Rec. s. I-3671, pkt 32; z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie C-143/99 Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Rec. s. I-8365, pkt 48; z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie C-409/00 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-1487, pkt 48). W wypadku gdy rozpatrywany środek podlega obiektywnym kryteriom stosowania horyzontalnego, okoliczność ta nie podważa także jego selektywnego charakteru, gdyż umożliwia ona jedynie wykazanie, że sporna pomoc stanowi część systemu pomocy, a nie pomoc indywidualną (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 49).

51 Artykuł 87 ust. 1 WE definiuje bowiem interwencje państwa w zależności od ich skutków, a zatem niezależnie od technik zastosowanych przez państwa członkowskie w celu urzeczywistniania ich interwencji (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-487/06 P British Aggregates przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10505, pkt 89).

52 Ponadto w pkt 84 i 86 zaskarżonego wyroku Sąd, powołując się na pkt 34 i 41 ww. wyroku w sprawie Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, słusznie potwierdził, że środek państwowy ma charakter pomocowy tylko wówczas, gdy może on sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami znajdującymi się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, jeśli chodzi o cel realizowany przez dany środek.

53 W pkt 88 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że „kryterium stosowania zgłoszonego środka jest zatem obiektywne i względy geograficzne czy sektorowe nie mają znaczenia. Ponieważ zgłoszony środek dotyczy przedsiębiorstw najbardziej zanieczyszczających, owo obiektywne kryterium jest ponadto zgodne z realizowanym celem, to jest ochroną środowiska, i z wewnętrzną logiką systemu".

54 Jednakże w pkt 89 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał także, że „jedynie na przedsiębiorstwa objęte tym systemem nakłada się pod groźbą grzywny ścisłą normę emisji lub standardową wartość emisji (Performance Standard Rate), która będzie stopniowo obniżana do roku 2010". W pkt 91 i nast. wyroku Sąd kontynuuje swą analizę, wyjaśniając zasadniczo, że w spornej decyzji Komisja nie wykazała, iż przedsiębiorstwa inne niż objęte zgłoszonym środkiem podlegają obciążeniom porównywalnym z obciążeniami, które wynikają z zastosowania tego środka, wobec czego te inne przedsiębiorstwa mogą zostać uznane za znajdujące się w sytuacji podobnej do sytuacji przedsiębiorstw objętych zgłoszonym środkiem. Na podstawie wszystkich tych rozważań Sąd w pkt 96 zaskarżonego wyroku doszedł do wniosku, że badany środek nie sprzyja niektórym przedsiębiorstwom.

55 Z brzmienia pkt 84–96 zaskarżonego wyroku wynika mianowicie, iż Sąd nie uznał – jak utrzymuje Komisja – że zastosowanie obiektywnego kryterium dysponowania przez zainteresowane przedsiębiorstwa łączną zainstalowaną mocą cieplną wyższą niż 20 MWth wystarczy do obalenia twierdzenia Komisji, że badany środek ma charakter selektywny. Sąd uznał bowiem, że środek ten stosowany jest wobec dużych przedsiębiorstw bez względu na jakiekolwiek inne kryteria geograficzne czy sektorowe. Te poczynione przez Sąd ustalenia faktyczne co do obiektywnego charakteru badanego środka wzmacniają prezentowane przezeń stanowisko, że środek ten nie jest selektywny, podczas gdy środek stosowany na podstawie kryteriów subiektywnych hipotetycznie byłby selektywny. Należy uściślić, że Sąd nie oparł się jednak wyłącznie na tych ustaleniach, by uznać, że analizowany środek nie jest selektywny.

56 Wobec tego Sąd nie stwierdził – wbrew temu, co utrzymuje Komisja – że zgłoszony środek nie ma charakteru selektywnego w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, na podstawie samego tylko faktu, iż środek ten stosowany jest w oparciu o kryterium obiektywne.

57 W tych okolicznościach należy oddalić pierwszy argument pierwszej części zarzutu drugiego Komisji.

58 W ramach drugiego argumentu pierwszej części zarzutu drugiego Komisja podaje w wątpliwość rozważania Sądu zawarte w pkt 89–96 zaskarżonego wyroku i utrzymuje zasadniczo, że Sąd zastosował błędne kryterium, zgodnie z którym Komisja powinna była dostarczyć dowody na to, że wszystkie inne przedsiębiorstwa w zainteresowanym państwie członkowskim podlegały takim samym obowiązkom jak przedsiębiorstwa objęte badanym środkiem. Według Komisji Sąd nałożył na nią nadmierny i zbędny ciężar dowodowy, ponieważ ze spornej decyzji i zaskarżonego wyroku jasno wynika, że wszystkie przedsiębiorstwa Królestwa Niderlandów podlegają ograniczeniom w zakresie emisji NO_x. Według Komisji Królestwo Niderlandów nigdy nie podniosło argumentu, iż zgłoszony środek nie jest selektywny, ze względu na to, że inne przedsiębiorstwa nie podlegają identycznym lub porównywalnym obowiązkom.

59 Na wstępie należy przypomnieć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem z art. 225 WE i art. 28 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości wynika, że Trybunał nie jest właściwy do ustalania okoliczności faktycznych ani też zasadniczo do badania dowodów, które Sąd dopuścił na poparcie tych okoliczności. Jeśli zatem dowody te uzyskano w prawidłowy sposób przy poszanowaniu ogólnych zasad prawa i przepisów proceduralnych dotyczących ciężaru dowodu i postępowania dowodowego, do Sądu należy wyłącznie ocena, jaką wagę należy nadać przedstawionym mu dowodom. Ocena ta nie stanowi zatem, z wyłączeniem przypadków przeinaczenia tych dowodów, kwestii prawnej, która jako taka podlega kontroli Trybunału (zob. wyroki: z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie C-419/08 P Trubowest Handel i Makarov przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-2259, pkt 30, 31; z dnia 2 września 2010 r. w sprawie C-399/08 P Komisja przeciwko Deutsche Post AG, Zb.Orz. s. I-7831, pkt 63).

60 Jednakże co się tyczy przepisów proceduralnych dotyczących ciężaru dowodu i postępowania dowodowego, Trybunał jest właściwy do zbadania w postępowaniu odwoławczym – zgodnie z przytoczonym wyżej orzecznictwem – czy na Komisji ciąży przeprowadzenie dowodu na okoliczność selektywnego charakteru zgłoszonego środka.

61 Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że zakwalifikowanie danego środka jako pomocy wymaga spełnienia wszystkich przesłanek przewidzianych w art. 87 ust. 1 WE (wyrok z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-345/02 Pearle i in., Zb.Orz. s. I-7139, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo). Jak wskazano w pkt 52 niniejszego wyroku, Sąd trafnie uznał, że korzyść ekonomiczna przyznana przez państwo ma charakter pomocy tylko wówczas, gdy może ona sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów.

62 Tak więc w celu udowodnienia, że badany środek stosowany jest w sposób selektywny wobec niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, Komisja powinna wykazać, że wprowadza on rozróżnienia między przedsiębiorstwami, które znajdują się – z punktu widzenia celu tego środka – w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Jednakże należy również wskazać, że pojęcie pomocy nie obejmuje

środków wprowadzających zróżnicowanie przedsiębiorstw pod względem obciążeń, jeżeli wynika ono z rodzaju oraz struktury systemu spornych obciążeń (wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-159/01 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4461, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo). Do państwa członkowskiego, które ustanawia tego rodzaju rozróżnienie pomiędzy przedsiębiorstwami w dziedzinie obciążeń, należy wykazanie, iż rozróżnienie to jest faktycznie uzasadnione charakterem i strukturą spornego systemu (ww. wyrok w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, pkt 43).

63 W tym względzie należy stwierdzić – jak wskazała Komisja w pkt 3.1 spornej decyzji – że przedsiębiorstwa uczestniczące w systemie „dynamic cap" należą do konkretnej grupy dużych przedsiębiorstw przemysłowych uczestniczących w wymianie handlowej między państwami członkowskimi i czerpią korzyści, które nie są dostępne dla innych przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa te czerpią bowiem korzyść, jaką jest możliwość spieniężenia wartości ekonomicznej dokonanych przez nie redukcji emisji, poprzez przekształcenie ich w zbywalne uprawnienia do emisji lub, w stosownym wypadku, uniknięcie ryzyka zapłaty grzywien z tytułu przekroczenia limitu emisji NO_x na jednostkę energii ustalonego przez władze krajowe, poprzez nabywanie takich uprawnień do emisji od innych przedsiębiorstw objętych spornym środkiem (zob. w tym względzie pkt 92–96 niniejszego wyroku), podczas gdy inne przedsiębiorstwa nie mają takich możliwości, co wystarcza w zasadzie do wykazania, że Królestwo Niderlandów wprowadziło rozróżnienie między przedsiębiorstwami w dziedzinie obciążeń, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 61 niniejszego wyroku.

64 Strony są bowiem zgodne – jak przyznały na rozprawie – co do tego, że każde przedsiębiorstwo, którego działalność powoduje emisje NO_x, powinno wypełnić zobowiązania w dziedzinie ograniczenia czy redukcji takich emisji, bez względu na to, czy jest objęte spornym środkiem czy też nie. W celu wypełnienia tychże zobowiązań, wynikających z prawa krajowego, jedynie przedsiębiorstwa objęte spornym środkiem dysponują możliwościami opisanymi w punkcie poprzednim, co oznacza, że po ich stronie powstaje korzyść, której nie uzyskują inne przedsiębiorstwa znajdujące się w porównywalnej sytuacji.

65 W tym względzie należy zaznaczyć, że Komisja nie była zobowiązana do sformułowania decyzji w sposób bardziej szczegółowy. W przypadku programu pomocy Komisja może ograniczyć się do zbadania cech danego programu, aby w uzasadnieniu decyzji ocenić, czy ze względu na tryby postępowania przewidziane w tym programie zapewnia on swym beneficjentom, w porównaniu z ich konkurentami, znaczną korzyść i prowadzi zasadniczo do uprzywilejowania przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie handlowej pomiędzy państwami członkowskimi (zob. wyrok z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-310/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-2289, pkt 89).

66 Oznacza to, że uznając w pkt 92 i 93 zaskarżonego wyroku, iż Komisja nie dostarczyła żadnego konkretnego dowodu na to, że dwie kategorie przedsiębiorstw wspomniane w pkt 64 niniejszego wyroku podlegały obowiązkom o takim samym charakterze, a tym samym znajdowały się w porównywalnej sytuacji, Sąd naruszył prawo co do kwestii ciężaru dowodowego spoczywającego na Komisji.

67 W niniejszej sprawie wystarczy zauważyć, że sporna decyzja wskazuje w sposób jasny – oraz stosuje w rozpatrywanym przypadku – kryterium selektywności, które dany środek musi spełnić, aby stanowić pomoc państwa. Komisja przywołała istnienie w zainteresowanym państwie członkowskim ustaw dotyczących gospodarki środowiskiem i zanieczyszczeń atmosferycznych, które to ustawy nie przewidują spornego środka. Ponadto wzięła pod uwagę fakt, że przedsiębiorstwa niderlandzkie, które nie należą do grupy 250 dużych instalacji objętych spornym środkiem, również podlegają pewnym wymogom dotyczącym emisji NO_x.

68 Z powyższego wynika, że pierwszą część zarzutu drugiego należy uwzględnić jako zasadną.

W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego

— Argumentacja stron

69 W ramach drugiej części zarzutu drugiego Komisja utrzymuje, że ani cel ochrony środowiska naturalnego, jakiemu służy sporny środek, ani charakter czy ogólna struktura systemu, w który wpisuje się ten środek, nie prowadzą do pozbawienia go charakteru pomocy państwa.

70 W pierwszej kolejności Komisja przywołuje orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym dla potrzeb ustalenia, czy środek państwowy stanowi pomoc państwa, art. 87 ust. 1 WE nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy interwencjami państwowymi w zależności od ich przyczyn lub celów, ale definiuje te interwencje na podstawie ich skutków. Komisja wyjaśnia, że istnienie możliwości powołania się na cel ochrony środowiska naturalnego wpłynęłoby negatywnie na realizację zadania Komisji, które polega na badaniu, czy pomoc nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

71 W drugiej kolejności Komisja zarzuca Sądowi, że uznał on sporny środek za uzasadniony charakterem bądź ogólną strukturą systemu, w który środek ten się wpisuje. Według Komisji wykładnia ta jest błędna, skoro Sąd uznał wcześniej, że Komisja nie wykazała istnienia ogólnego systemu świadczącego o tym, że sporny środek sprzyja niektórym przedsiębiorstwom w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Ponadto Komisja dodaje, że zadaniem państwa członkowskiego jest wykazanie, iż środek taki jest uzasadniony charakterem lub ogólną strukturą systemu, którego stanowi on część. W niniejszej sprawie Królestwo Niderlandów nie przeprowadziło takiego dowodu.

72 Przywołując wyrok z dnia 6 września 2006 r. w sprawie C-88/03 Portugalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7115, Komisja utrzymuje, że z charakteru i ogólnej struktury

szerszego systemu wprowadzającego ograniczenia emisji NOx nie wynika, że możliwość zbywania uprawnień do emisji NO_x winna zostać przyznana przedsiębiorstwom, które objęte są spornym środkiem. Podobnie jak uznał Trybunał w ww. wyroku w sprawie Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Komisja twierdzi, że wszelkie redukcje emisji NO_x są korzystne dla środowiska naturalnego, bez względu na ich źródło, a mianowicie bez względu na to, czy moc cieplna instalacji jest niższa czy też wyższa niż 20 MWth.

73 Królestwo Niderlandów argumentuje, że zarzut ten opiera się na błędnej interpretacji zaskarżonego wyroku. Według tego państwa Sąd nie twierdzi, że cel ochrony środowiska naturalnego pozbawia sporny środek charakteru pomocy państwa. Podkreśla ono, że stwierdzenia te zostały przedstawione jedynie posiłkowo. W każdym razie Królestwo Niderlandów uważa, iż Sąd słusznie stwierdził, że nawet przy założeniu, że wynika to z systemu ogólnego, dokonane rozróżnienie między przedsiębiorstwami jest uzasadnione, skoro opiera się ono wyłącznie na ilości emisji NO_x oraz na szczególnej normie obniżenia emisji, jaka ciąży na przedsiębiorstwach uwalniających znaczną ilość emisji. Kryterium, na którym oparty jest sporny środek, a mianowicie ilość emisji, znajduje więc uzasadnienie w charakterze i strukturze ogólnego systemu, który ma na celu zmniejszenie zanieczyszczenia atmosferycznego.

— Ocena Trybunału

74 W pkt 99 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że „określenie przedsiębiorstw beneficjentów znajduje swe uzasadnienie w charakterze i ogólnej strukturze systemu ze względu na ich istotne emisje NO_x i ciążącą na nich szczególną normę obniżenia emisji" oraz że „względy ekologiczne uzasadniają rozróżnienie przedsiębiorstw emitujących duże ilości NO_x od innych przedsiębiorstw". Sąd stwierdził, że „owo obiektywne kryterium jest ponadto zgodne z realizowanym celem, to jest ochroną środowiska, i z wewnętrzną logiką systemu".

75 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 87 ust. 1 WE nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy interwencjami państwowymi w zależności od ich przyczyn lub celów, ale definiuje te interwencje na podstawie ich skutków. Chociaż ochrona środowiska naturalnego stanowi jeden z zasadniczych celów Wspólnoty Europejskiej, konieczność uwzględnienia tego celu nie uzasadnia wyłączenia środków selektywnych z zakresu zastosowania art. 87 ust. 1 WE, ponieważ uwzględnienia celów ochrony środowiska można w każdym razie dokonać w odpowiedni sposób w ramach badania zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem zgodnie z art. 87 ust. 3 WE (ww. wyroki: w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 46; w sprawie British Aggregates przeciwko Komisji, pkt 92).

76 W niniejszej sprawie istotne emisje NO_x przedsiębiorstw objętych spornym środkiem i szczególna norma ich obniżenia, która ciąży na tych przedsiębiorstwach, nie wystarczą, aby środek ten mógł uniknąć kwalifikacji jako środek selektywny w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Jak stwierdził bowiem rzecznik generalny w pkt 55 swej opinii, takie rozróżnienie między przedsiębiorstwami oparte na kryterium ilościowym, a mianowicie na kryterium zainstalowanej mocy cieplnej przewyższającej 20 MWth, nie może być traktowane jako związane z systemem dążącym do zmniejszenia ilości zanieczyszczeń pochodzenia przemysłowego, a zatem jako uzasadnione celem ochrony środowiska naturalnego.

77 Ponadto należy przypomnieć, że do państwa członkowskiego, które ustanawia tego rodzaju rozróżnienie pomiędzy przedsiębiorstwami, należy wykazanie, iż jest ono faktycznie uzasadnione charakterem i strukturą spornego systemu (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, pkt 43).

78 W tych okolicznościach kryterium rozróżnienia zastosowane w analizowanych przepisach krajowych, czyli moc cieplna instalacji przewyższająca 20 MWth, nie jest uzasadnione ani charakterem, ani ogólną strukturą tych przepisów, co oznacza, że spornemu środkowi nie można odebrać charakteru pomocy państwa.

79 W świetle powyższych rozważań drugą część zarzutu drugiego należy uwzględnić, a wobec tego należy uwzględnić cały ten zarzut.

W przedmiocie odwołań wzajemnych

80 Ponieważ Trybunał uwzględnia co do istoty odwołanie Komisji, należy rozpatrzyć odwołania wzajemne wniesione przez Królestwo Niderlandów i Republikę Federalną Niemiec.

81 Oba te państwa podnoszą identyczny zarzut, dotyczący domniemanego naruszenia prawa, jakiego dopuścił się Sąd, orzekając, że sporny środek należy uznać za korzyść finansowaną przy użyciu zasobów państwowych w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

82 Zarzut ten składa się z dwóch części, które odnoszą się, po pierwsze, do przedstawionego w pkt 63–74 zaskarżonego wyroku rozumowania Sądu, zgodnie z którym zbywalność uprawnień do emisji przewidziana w ramach zgłoszonego środka stanowi korzyść dla przedsiębiorstw podlegających normie emisji NO_x, a po drugie, do przedstawionego dalej w pkt 74–77 wyroku rozumowania Sądu, zgodnie z którym sporny środek stanowi korzyść przyznaną zainteresowanym przedsiębiorstwom przy użyciu zasobów państwowych.

W przedmiocie części pierwszej jedynego zarzutu

Argumentacja stron

83 W ramach pierwszej części swego jedynego zarzutu Królestwo Niderlandów utrzymuje, że punktem wyjściowym spornego środka jest ustalenie dodatkowej normy emisji, która może zostać wzięta pod uwagę przez niektóre przedsiębiorstwa. Ilość zbywalnych uprawnień nie jest zatem ustalana z góry i zależy całkowicie od dodatkowej wartości redukcji emisji, jaką będą mogły osiągnąć przedsiębiorstwa względem przewidzianej normy. Państwo to podkreśla, że w razie przekroczenia rzeczonej normy grzywna stanowi uzupełniającą sankcję, która nie jest alternatywą dla dostarczenia brakujących kredytów emisyjnych. Co więcej, według Królestwa Niderlandów błędne jest ustalenie poczynione przez Sąd w pkt 70 zaskarżonego wyroku, wedle którego wszystkie przedsiębiorstwa objęte tym systemem mogą zbyć takie uprawnienia w dowolnym czasie.

84 Według Republiki Federalnej Niemiec zainteresowane przedsiębiorstwa mogą uzyskać korzyść finansową w postaci zbywalnego uprawnienia do emisji jedynie dzięki wysiłkom podejmowanym w celu ograniczenia swych emisji, które stanowią adekwatną równowartość zbywalnych certyfikatów. Państwo to przypomina w tym względzie o negatywnych skutkach, jakie sporny środek ma dla przedsiębiorstw, które nie są w stanie respektować dopuszczonych ilości emisji. Cenę za przekroczenie wartości progowej emisji stanowią koszty nabycia uprawnień do emisji, o których decyduje rynek bądź wysokość grzywny. Przedsiębiorstwa mogą uzyskać zbywalne uprawnienia do emisji oraz związaną z nimi korzyść gospodarczą jedynie dzięki własnym wysiłkom podejmowanym w celu ograniczenia swych kwot emisji poniżej dozwolonego progu.

85 W ocenie Republiki Federalnej Niemiec wysiłki przedsiębiorstw zmierzające do zmniejszenia poziomu ich emisji stanowią równowartość tego zbywalnego aktywa, zaś sama jego wartość nie może z definicji stanowić korzyści. Ponadto traktowanie

kredytów uprawnień do emisji jako „opcji na przyszłość" nie wpływa na zobowiązania przedsiębiorstw do respektowania celów w dziedzinie poziomu emisji i z definicji nie zawsze jest korzystne.

Ocena Trybunału

86 Należy przypomnieć, iż art. 87 ust. 1 WE definiuje pomoc państwa jako pomoc przyznaną przez samo państwo lub za pośrednictwem zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca konkurencję lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Pojęcie pomocy państwa w rozumieniu powyższego postanowienia jest o wiele bardziej ogólne niż pojęcie subwencji, jako że zawiera w sobie nie tylko świadczenia pozytywne, tak jak w przypadku samych subwencji, ale także interwencje, które w różny sposób zmniejszają ciężary normalnie obciążające budżet danego przedsiębiorstwa i które tym samym, nie będąc subwencjami w ścisłym rozumieniu tego słowa, mają taki sam charakter i identyczne skutki. Do pośrednich korzyści mających takie same skutki jak subwencja zalicza się dostawę towarów lub świadczenie usług na preferencyjnych warunkach (zob. wyroki: z dnia 14 września 2004 r. w sprawie C-276/02 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-8091, pkt 24; z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-341/06 P i C-342/06 P Chronopost i La Poste przeciwko UFEX i in., Zb.Orz. s. I-4777, pkt 123).

87 Ponadto z orzecznictwa wynika, że za pomoc uznaje się interwencje, które niezależnie od swej formy mogą uprzywilejowywać przedsiębiorstwa w sposób bezpośredni lub pośredni lub które winny być uznane za korzyść gospodarczą, jakiej przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych (zob. wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, Rec. s. I-7747, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).

88 W świetle przytoczonego orzecznictwa należy stwierdzić, że zbywalność uprawnień do emisji NO_x uzależniona jest przede wszystkim od faktu, iż z jednej strony państwo pozwala na sprzedaż tych uprawnień, a z drugiej strony zezwala ono przedsiębiorstwom emitującym więcej NO_x na zakup brakujących uprawnień do emisji od innych przedsiębiorstw, umożliwiając w ten sposób tworzenie rynku tych uprawnień (zob. także pkt 64, 65 i 87–96 niniejszego wyroku). Stwierdzenie to wynika także z pkt 70 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd słusznie orzekł, że umożliwiając zbywanie tych uprawnień, Królestwo Niderlandów przyznaje im wartość rynkową.

89 Argumenty, wedle których zbywalność tych uprawnień stanowi określoną według ceny rynkowej równowartość wysiłków podejmowanych przez przedsiębiorstwa objęte spornym środkiem w celu ograniczenia ich emisji NO_x, należy oddalić zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 86 niniejszego wyroku ze względu na fakt, że koszty redukcji tychże emisji należą do obciążeń, które normalnie obciążają budżet przedsiębiorstwa.

90 W odniesieniu do argumentów, wedle których zbywalności tych uprawnień nie można uznać za konkretną korzyść po stronie zainteresowanych przedsiębiorstw ze względu na nieprzewidywalność rynku, należy stwierdzić, że przysługująca tym przedsiębiorstwom możliwość dokonania wyboru między poniesieniem kosztów nabycia uprawnień do emisji a poniesieniem kosztów związanych z podejmowaniem środków zmierzających do redukcji emisji NO_x stanowi dla nich korzyść. Co więcej, przysługująca przedsiębiorstwom objętym spornym środkiem możliwość zbycia wszystkich uprawnień do emisji, a nie tylko dostępnych na koniec roku, stanowiących dodatnią różnicę pomiędzy dozwoloną emisją a emisją rzeczywistą, oznacza dla tych przedsiębiorstw dodatkową korzyść. Mogą one bowiem pozyskiwać kapitał poprzez sprzedaż uprawnień do emisji, zanim zostaną spełnione warunki do ostatecznego ich przyznania, bez względu na fakt, że obowiązuje je górna granica poziomu emisji, i przedsiębiorstwa, które przekroczyły przewidzianą normę emisji, muszą skompensować nadwyżkę w kolejnym roku.

91 Wobec tego sporny środek, którego cechą jest zbywalność uprawnień do emisji, należy uznać za korzyść gospodarczą, jakiej będące jego beneficjentem przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych.

92 Ponadto Królestwo Niderlandów kwestionuje zawarty w pkt 73 zaskarżonego wyroku wniosek, że zgłoszony środek daje przedsiębiorstwom, które wyemitowały więcej NO_x niż przewiduje ustalona norma emisji i których saldo jest w konsekwencji ujemne na koniec roku, możliwość uniknięcia grzywny poprzez zakup uprawnień do emisji od przedsiębiorstw, które zwolniły nadwyżkę.

93 W tym względzie Królestwo Niderlandów utrzymuje, iż w wypadku przekroczenia przewidzianej normy grzywna jest sankcją dodatkową, która nie stanowi alternatywy dla dostarczenia brakujących kredytów emisyjnych.

94 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, iż argumenty Królestwa Niderlandów nie podważają w dokładny i wystarczający sposób wniosku Sądu, że sporny środek umożliwia zainteresowanym przedsiębiorstwom zakup uprawnień do emisji na rynku przed końcem roku, co wiąże się ze zniesieniem górnej granicy emisji. Wniosek ten oznacza, że przed przeprowadzeniem przez władze krajowe kontroli przestrzegania obowiązującego limitu niektóre przedsiębiorstwa mają możliwość zakupu brakujących uprawnień do emisji, a w konsekwencji uniknięcia przekroczenia normy emisji i obowiązku zapłaty grzywny.

95 Oznacza to, że argument Królestwa Niderlandów, w którym państwo to podaje w wątpliwość przedstawione w pkt 73 zaskarżonego wyroku stwierdzenie Sądu, iż przedsiębiorstwa mogą uniknąć zapłaty grzywny poprzez zakup uprawnień do emisji, nie może zostać uwzględniony.

96 W tych okolicznościach pierwszą część jedynego zarzutu, dotyczącą błędnej wykładni i błędnego zastosowania pojęcia korzyści w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, należy oddalić.

W przedmiocie części drugiej jedynego zarzutu

Argumentacja stron

97 W ramach części drugiej jedynego zarzutu, dotyczącej pojęcia finansowania przy użyciu zasobów państwowych, Królestwo Niderlandów kwestionuje wnioski, do których doszedł Sąd w pkt 75–77 zaskarżonego wyroku. W szczególności państwo to twierdzi, że Sąd dokonał błędnej wykładni pojęcia finansowania przy użyciu zasobów państwowych, którym posłużył się Trybunał w wyroku z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. s. I-2099. Co się tyczy spornego środka, Królestwo Niderlandów uważa, iż decydujące znaczenie ma stwierdzenie, że w wyniku rozdziału dodatkowego obciążenia finansowego między przedsiębiorstwami nie nastąpiło bezpośrednie ani pośrednie przeniesienie zasobów państwowych. Skoro przewidziana norma emisji jest dla objętych nią przedsiębiorstw dodatkowym obciążeniem, to sporny środek, polegający na „kompensacji", służy jedynie stworzeniu tym przedsiębiorstwom możliwości rozdzielenia we własnym zakresie dodatkowych obciążeń, jakie wynikają z tej normy.

98 Według Królestwa Niderlandów grzywna związana z przekroczeniem przewidzianej normy jest dodatkową sankcją, która nie stanowi alternatywy dla dostarczenia brakujących uprawnień do emisji. Sam fakt, że wartość uprawnień do emisji wynika z przepisów, nie oznacza, że spełniony jest warunek finansowania ich przy użyciu zasobów państwowych. W swej duplice Królestwo Niderlandów wyjaśnia, iż fakt, że państwo traci pewne przychody w postaci grzywien w sytuacji, gdy przedsiębiorstwa respektują swe zobowiązania, nie może być okolicznością mającą znaczenie w kontekście przepisów z dziedziny pomocy państwa. Państwo to dodaje, że nawet

jeśli inny system handlu uprawnieniami do emisji może wygenerować przychody po stronie państwa członkowskiego, nie wystarcza to do wykazania, że to państwo traci zasoby w rozumieniu art. 87 WE, gdyż nie zdecydowało się ono na wybór takiego alternatywnego systemu.

99 Republika Federalna Niemiec również kwestionuje stwierdzenie Sądu, wedle którego analizowany system handlu uprawnieniami do emisji stanowi korzyść przyznaną zainteresowanym przedsiębiorstwom przy użyciu zasobów państwowych. W modelu niderlandzkim wszystkie przedsiębiorstwa powinny przestrzegać tych samych zobowiązań, wynikających z istnienia nieprzekraczalnego progu. To, czy stosowne świadectwa znajdują się na rynku i na jaką opiewają kwotę, zależy od sposobu, w jaki przedsiębiorstwa wypełniają swe zobowiązania w dziedzinie emisji. Przedsiębiorstwa same tworzą własne aktywa. Jeśli dane przedsiębiorstwo przekracza wartość progową, musi ono ponieść koszty zakupu uprawnień do emisji, które określa rynek bądź determinuje wysokość grzywny. Przedsiębiorstwa mogą uzyskać zbywalne uprawnienia i związaną z nimi korzyść gospodarczą tylko wówczas, gdy zdołają ograniczyć swe kwoty emisji, tak by nie przekroczyć dozwolonego pułapu.

100 Ponadto według Republiki Federalnej Niemiec utożsamienie nieodpłatnego przyznania uprawnień do emisji ze sprzedażą aktywów przez władze publiczne jest bez znaczenia w świetle mającej tu zastosowanie zasady, a mianowicie zasady inwestora prywatnego działającego według praw rynku. Ustanawiając system handlu uprawnieniami do emisji, państwo wyznacza ramy normatywne.

101 Państwo to utrzymuje z jednej strony, że cena sprzedaży nie może być przewidywalna, a z drugiej strony, że możliwość odwołania się do wcześniejszej sprzedaży nie stanowi definitywnej korzyści. Podnosi ono, że brak poboru grzywny wiąże się po prostu z faktem, iż przedsiębiorstwo nie przekroczyło limitów emisji. Zakup uprawnień

do emisji od przedsiębiorstw określanych mianem „overachievers" dokonywany jest ze środków własnych przedsiębiorstwa i z punktu widzenia ekonomicznego stanowi ekwiwalent za obniżenie własnego poziomu emisji poniżej dozwolonego pułapu. Nie dochodzi tu do jakiejkolwiek rezygnacji przez państwo z pozyskiwania zasobów.

Ocena Trybunału

102 W pkt 75 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że przekazując nieodpłatnie do dyspozycji zainteresowanych przedsiębiorstw uprawnienia do emisji NO_x, zamiast je sprzedać lub wystawić na przetarg, i ustanawiając system przewidujący możliwość zbywania takich uprawnień na rynku, nawet jeśli są one powiązane z poziomem maksymalnym, Królestwo Niderlandów nadało rzeczonym uprawnieniom charakter aktywów niemajątkowych i zrzekło się zasobów państwowych.

103 Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, aby korzyści mogły zostać uznane za pomoc w rozumieniu przepisu art. 87 ust. 1 WE, konieczne jest, po pierwsze, aby zostały one przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych oraz, po drugie, aby można je było przypisać państwu (wyrok Trybunału z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. I-4397, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

104 W tym względzie należy zaznaczyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie jest konieczne wykazywanie we wszystkich przypadkach, iż miało miejsce przeniesienie zasobów państwowych, żeby można było uznać korzyść przyznaną jednemu przedsiębiorstwu lub kilku przedsiębiorstwom za pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE (zob. ww. wyrok w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 36).

105 Ponadto dokonane w tym przepisie rozróżnienie między „pomocą przyznawaną przez państwa" a pomocą przyznawaną „przy użyciu zasobów państwowych" nie

oznacza, że wszystkie przywileje udzielone przez państwo stanowią pomoc, niezależnie od tego, czy byłyby finansowane ze środków państwowych czy też nie, ale ma na celu jedynie włączenie do tego pojęcia zarówno przywilejów przyznanych bezpośrednio przez państwo, jak i tych udzielanych za pośrednictwem organizacji publicznej lub prywatnej, wskazanej lub utworzonej przez to państwo (ww. wyrok w sprawie PreussenElektra, pkt 58; wyrok z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie C-222/07 UTECA, Zb.Orz. s. I-1407, pkt 43).

106 W niniejszej sprawie tego rodzaju przywilej przyznany przez ustawodawcę krajowego, a mianowicie zbywalność uprawnień do emisji NO_x, może powodować dodatkowy ciężar dla władz publicznych, w szczególności w postaci zwolnienia z obowiązku zapłaty grzywien lub innych kar pieniężnych (zob. podobnie wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-295/97 Piaggio, Rec. s. I-3735, pkt 42). Ustanawiając system „dynamic cap", Królestwo Niderlandów przyznało bowiem przedsiębiorstwom objętym spornym środkiem możliwość zakupu uprawnień do emisji w celu uniknięcia zapłaty grzywien. Co więcej, konsekwencją wprowadzenia tego systemu było utworzenie uprawnień do emisji – bez żadnego świadczenia wzajemnego na rzecz państwa – które ze względu na swój zbywalny charakter posiadają wartość ekonomiczną. Trzeba stwierdzić, iż państwo członkowskie mogłoby sprzedać takie uprawnienia, w stosownym wypadku w ramach przetargu, gdyby nadało temu systemowi inną strukturę (zob. w tym względzie pkt 63, 64 i 86–96 niniejszego wyroku).

107 Tak więc za pomocą przedstawionych argumentów nie sposób podważyć stwierdzenia poczynionego przez Sąd w pkt 75 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym zainteresowane przedsiębiorstwa mogą swobodnie zbywać swe uprawnienia do emisji, nawet jeśli są one powiązane z poziomem maksymalnym. Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 87 swej opinii, państwo członkowskie, nadając uprawnieniom do emisji charakter zbywalnych aktywów niemajątkowych i przekazując je nieodpłatnie do dyspozycji zainteresowanych przedsiębiorstw, zamiast je sprzedać bądź wystawić na przetarg, zrzeka się w istocie zasobów publicznych.

108 Ponadto okoliczność, że środek ten umożliwia przedsiębiorstwom kompensowanie między sobą nadwyżek i niedoborów emisji w stosunku do nałożonej na nie normy oraz wyznacza ramy legislacyjne mające na celu redukcję emisji NO_x w sposób

korzystny dla przedsiębiorstw posiadających duże zakłady przemysłowe, świadczy o tym, że przedsiębiorstwa objęte spornym środkiem dysponują rozwiązaniem alternatywnym wobec nałożenia grzywny przez państwo.

109 Co się tyczy argumentów, w ramach których przywołano ww. wyrok w sprawie PreussenElektra, Sąd słusznie odróżnił tę sprawę od sprawy rozpatrywanej w niniejszym postępowaniu. Zgodnie z tym wyrokiem uregulowania państwa członkowskiego – na których mocy, po pierwsze, prywatne przedsiębiorstwa zajmujące się zaopatrzeniem w energię elektryczną są zobowiązane do zakupu energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii na terenie ich strefy zaopatrzenia po cenach minimalnych ustalonych powyżej rzeczywistej ekonomicznej wartości tego rodzaju energii i, po drugie, na których mocy obciążenia finansowe wynikające z tego obowiązku zostają rozłożone między owe przedsiębiorstwa zajmujące się zaopatrzeniem w energię elektryczną a nadrzędne w strukturze sieciowej prywatne przedsiębiorstwa eksploatujące sieci energetyczne – nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

110 W omawianym wyroku Trybunał uznał, że nawet jeśli obciążenie finansowe spowodowane obowiązkiem zakupu po cenach minimalnych może mieć negatywny wpływ na wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw podlegających temu obowiązkowi i spowodować zmniejszenie wpływów państwa z tytułu podatków, to skutek taki jest immanentną cechą tego typu uregulowań i nie może być postrzegany jako środek gwarantujący producentom energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii określonych korzyści na rachunek państwa.

111 Natomiast w niniejszej sprawie, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 92 swej opinii, rezygnacja ta nie może być w szczególności traktowana jako „immanentna cecha" każdego instrumentu mającego na celu regulację emitowanych przez podmioty zanieczyszczające środowisko naturalne substancji poprzez system handlu uprawnieniami do emisji. Stosując takie środki, państwo dysponuje bowiem zasadniczo wyborem pomiędzy nieodpłatnym przyznaniem uprawnień a ich sprzedażą lub wystawieniem na przetarg. Poza tym w rozpatrywanej sprawie istnieje dostatecznie bezpośredni związek pomiędzy spornym środkiem a utratą wpływów przez państwo, który to związek nie istniał pomiędzy nałożeniem obowiązku zakupu a ewentualnym zmniejszeniem

wpływów podatku w sprawie PreussenElektra. Stany faktyczne obydwu spraw nie są porównywalne, a zatem rozwiązania przyjętego przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie PreussenElektra nie można zastosować do niniejszej sprawy.

112 Tak więc rozwiązania przyjętego przez Trybunał w ww. wyroku PreussenElektra nie da się zastosować w niniejszej sprawie. Wobec tego Sąd słusznie uznał w pkt 75 zaskarżonego wyroku, że Królestwo Niderlandów zrzekło się swych zasobów.

113 W tych okolicznościach należy oddalić odwołania wzajemne wniesione przez Królestwo Niderlandów i Republikę Federalną Niemiec.

W przedmiocie konsekwencji uznania zasadności drugiego zarzutu odwołania głównego i oddalenia odwołań wzajemnych

114 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy uchylić zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim stwierdzono w nim nieważność spornej decyzji.

115 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał uchyla orzeczenie Sądu i może w tej sytuacji wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli pozwala na to stan postępowania, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd. Wydaje się, że sytuacja taka zachodzi w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi wniesionej w pierwszej instancji

116 Z rozważań przedstawionych w niniejszym wyroku wynika, że sporna decyzja nie narusza art. 87 ust. 1 WE w zakresie, w jakim Komisja uznała w niej, że sporny środek prowadzi do przyznania pomocy państwa na rzecz objętych nim przedsiębiorstw.

117 Z pkt 86–96 i 102–113 niniejszego wyroku wynika bowiem, że Sąd nie naruszył prawa, potwierdzając tezę Komisji, iż sporny środek prowadzi do powstania po stronie objętych nim przedsiębiorstw korzyści finansowanej przy użyciu zasobów państwowych. Co więcej, z powodów przedstawionych w pkt 59–79 niniejszego wyroku Trybunał uwzględnił drugi zarzut odwołania, podniesiony przez Komisję i zmierzający do zakwestionowania przeprowadzonej przez Sąd analizy dotyczącej zagadnienia selektywnego charakteru rzeczonej korzyści. Ze wskazanych punktów wyroku, a także z punktów zawierających uzasadnienie oddalenia odwołań wzajemnych wynika, że w spornej decyzji Komisja mogła słusznie uznać, iż korzyść płynąca ze spornego środka przyznawana jest w sposób selektywny.

118 Zarzut pierwszy, wskazany przez Królestwo Niderlandów w pierwszej instancji jako podstawa stwierdzenia nieważności decyzji, należy wobec tego oddalić.

119 Sąd uznał, iż nie ma konieczności rozpatrywania drugiego zarzutu podniesionego przez Królestwo Niderlandów, skoro stwierdził on nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim stwierdza ona, że zgłoszony środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

120 Należy zatem zbadać zarzut drugi, dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia.

W przedmiocie zarzutu drugiego skargi wniesionej w pierwszej instancji

Argumentacja stron

121 Królestwo Niderlandów podnosi, że Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia, ponieważ nie wyjaśniła, dlaczego zgłoszony system został zakwalifikowany jako pomoc państwa. Według tego państwa członkowskiego Komisja popełniła błąd w zakresie ustaleń faktycznych, stwierdzając, że producent, który nie przestrzega obowiązującej go normy emisji i zostaje obciążony grzywną, otrzymuje uprawnienia do emisji NO_x. Najwyraźniej jednak w ramach zgłoszonego systemu producent otrzymuje uprawnienia tylko wówczas, gdy jego emisje mieszczą się poniżej przyznanej mu normy i gdy pozostawia on w ten sposób pewną niewykorzystaną ilość emisji.

122 Ponadto Królestwo Niderlandów zwraca uwagę na zawarte w spornej decyzji sprzeczności w rozumowaniu Komisji. Instytucja ta wspomina w szczególności o wprowadzeniu systemu, w którym uprawnienia do emisji przyznawane są nieodpłatnie, i wskazuje dalej, że stanowią one ekwiwalent za ograniczenie emisji NO_x. Państwo to wyjaśnia, że zastosowany system nie przyznaje żadnych uprawnień podmiotom zanieczyszczającym środowisko, czyli podmiotom, których emisje przekraczają przewidzianą normę. Jedynie przedsiębiorca, który ograniczy swe emisje poniżej tej normy, może otrzymać kredyty emisyjne. Ponadto Komisja nie przedstawiła pogłębionego wyjaśnienia swego wniosku, że system ten nie jest przez nią preferowany, w szczególności dlatego, że chodzi tu o system „dynamic cap", którego skutek dla środowiska jest niepewny, zaś koszty administrowania nim i stosowania go są wyższe niż w przypadku systemu „cap-and-trade".

123 Ponadto Komisja nie udowodniła, zgodnie z wymogami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału, swego twierdzenia, wedle którego zgłoszony system wpływa na wymianę handlową i zakłóca konkurencję między państwami członkowskimi.

124 Komisja podnosi w odpowiedzi, po pierwsze, iż oczywiste jest, że każdy producent emitujący NO_x otrzymuje nieodpłatnie kredyty emisyjne. Stwierdzenie to nie pozostaje w sprzeczności z wnioskiem, że przedsiębiorstwa powinny w tym wypadku wykonać świadczenie wzajemne w postaci dodatkowych inwestycji w ochronę środowiska naturalnego, aby móc rzeczywiście zaliczyć te aktywa do zasobów zbywalnych w drodze sprzedaży. Po drugie, co się tyczy wątpliwości Komisji co do skuteczności analizowanego systemu, stosowne fragmenty spornej decyzji nie dotyczą uzasadnienia kwestii, czy system ten stanowi pomoc państwa. Po trzecie, rozumowanie prezentowane przez Komisję w spornej decyzji ukazuje, w jaki sposób nieodpłatne przyznanie uprawnień do emisji dużym niderlandzkim przedsiębiorstwom przemysłowym wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Ocena Trybunału

125 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i powinno 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 odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji 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 wskazanego art. 296, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę [zob. wyroki: z dnia 6 lipca 1993 r. w sprawach połączonych C-121/91 i C-122/91 CT Control (Rotterdam) i JCT Benelux przeciwko Komisji, Rec. s. I-3873, pkt 31; z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-76/01 P Eurocoton i in. przeciwko Radzie, Rec. s. I-10091, pkt 88].

126 Jeśli chodzi o argument Królestwa Niderlandów – według którego w pkt 3.2 spornej decyzji Komisja błędnie uznała, że przedsiębiorstwo, które nie respektuje przewidzianej górnej granicy emisji, mimo to otrzymuje kredyty NO_x – stanowi on powtórzenie argumentu przedstawionego w pkt 45 i 46 skargi wniesionej w pierwszej instancji w ramach zarzutu dotyczącego pojęcia braku zasobów państwowych oraz w pkt 65 skargi wniesionej w niniejszej sprawie, oddalonego już przez Trybunał w pkt 94 niniejszego wyroku. W każdym razie argument ten dotyczy raczej błędu w ustaleniach faktycznych niż naruszenia obowiązku uzasadnienia wyciągniętego w spornej decyzji wniosku o istnieniu pomocy państwa. Argument ten należy zatem oddalić.

127 Ponadto według Królestwa Niderlandów istnieje sprzeczność w rozumowaniu Komisji, która z jednej strony opiera się na okoliczności, że państwo członkowskie zamierza stworzyć system nieodpłatnej dystrybucji uprawnień do emisji NO_x, a z drugiej strony twierdzi, iż obniżanie emisji przez zainteresowane przedsiębiorstwa po to, by móc skorzystać z potencjalnej pomocy, stanowi rekompensatę, sugerując w ten sposób, że uprawnienia do emisji nie są w rzeczywistości przyznawane nieodpłatnie. W tym względzie należy stwierdzić, iż pierwszy wniosek Komisji, zawarty w pkt 3.2 spornej decyzji, dotyczy istnienia pomocy państwa ze względu na to, że władze niderlandzkie miały możliwość sprzedania uprawnień do emisji bądź wystawienia ich na przetarg, zaś oferując kredyty emisyjne NO_x nieodpłatnie, jako aktywa niematerialne, doznały utraty przychodu. Przedstawione w pkt 3.3 spornej decyzji stwierdzenie, że okoliczność, iż przedsiębiorstwa są zachęcane do redukcji swych emisji w ilości przekraczającej nałożone na nie normy emisji, stanowi przeciwwagę – „zgodnie z wytycznymi prawa wspólnotowego w sprawie pomocy państwa dotyczącej ochrony środowiska naturalnego" – dla korzyści przyznanych tym przedsiębiorstwom przez sporny środek, odnosi się do oceny zgodności spornego środka ze wspólnym rynkiem. Oznacza to, że w rozumowaniu prezentowanym przez Komisję nie występuje żadna sprzeczność.

128 Wobec tego argument Królestwa Niderlandów należy oddalić.

129 Państwo to podnosi dalej, że rozumowanie Komisji jest nieprecyzyjne, gdy instytucja ta twierdzi, że system „dynamic cap" w formie, w jakiej został wprowadzony, nie jest rozwiązaniem preferowanym, gdyż jego skutki dla środowiska naturalnego są bardziej niepewne, a koszty administrowania nim i stosowania go są wyższe niż w przypadku systemu „cap-and-trade". Rozważania dotyczące tej kwestii zawarte są w pkt 4 spornej decyzji. Jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 101 swej opinii, rozważania te nie stanowią części uzasadnienia dotyczącego kwalifikacji spornego środka jako pomocy państwa ani uzasadnienia dotyczącego badania jego zgodności ze wspólnym rynkiem. Argument Królestwa Niderlandów należy zatem oddalić.

130 W odniesieniu do ciążącego na Komisji wymogu uzasadnienia kwestii, czy sporny system może wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócić konkurencję bądź grozić jej zakłóceniem, w pkt 3.2 spornej decyzji Komisja wskazuje, że przedsiębiorstwami korzystającymi ze spornego systemu są największe przedsiębiorstwa uczestniczące w wymianie handlowej między państwami członkowskimi. Według Komisji ich pozycja ulega wzmocnieniu dzięki zastosowaniu spornego środka, który przyznaje im przewagę konkurencyjną, a mianowicie dodatkowe przychody pozwalające na pokrycie części kosztów produkcji. Przewaga ta może zatem wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

131 W odniesieniu do oceny środka pomocy obowiązek uzasadnienia wymaga wskazania powodów, dla których Komisja uznaje, że dana pomoc objęta jest zakresem przedmiotowym art. 87 ust. 1 WE. W tym względzie, zgodnie z orzecznictwem, Komisja nie ma obowiązku ustalenia realnego wpływu pomocy na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji; ma ona jedynie obowiązek zbadania, czy pomoc ta może wpłynąć na wymianę handlową i zakłócić konkurencję (wyroki: z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-66/02 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10901, pkt 111; z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawach połączonych C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P „Venezia vuole vivere" i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4727, pkt 134). Tak więc gdy z okoliczności, w których pomoc została przyznana, wynika, że może ona mieć wpływ na wymianę handlową między

państwami członkowskimi oraz że może zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem, Komisja musi wskazać te okoliczności w uzasadnieniu swojej decyzji (zob. w szczególności wyroki: z dnia 7 czerwca 1988 r. w sprawie 57/86 Grecja przeciwko Komisji, Rec. s. 2855, pkt 15; z dnia 24 października 1996 r. w sprawach połączonych C-329/93, C-62/95 i C-63/95 Niemcy i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-5151, pkt 52; z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-156/98 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-6857, pkt 98; z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie C-334/99 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-1139, pkt 59; ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Komisji, pkt 89; a także wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie C-494/06 P Komisja przeciwko Włochom i Wam, Zb.Orz. s. I-3639, pkt 49).

132 W pkt 3.2 spornej decyzji, bezpośrednio po stwierdzeniu zaistnienia korzyści po stronie przedsiębiorstw objętych spornym środkiem, Komisja wskazała, że należą one do „konkretnej grupy dużych przedsiębiorstw przemysłowych uczestniczących w wymianie handlowej między państwami członkowskimi". Komisja stwierdziła dalej, że „system przyczyni się do umocnienia pozycji tych przedsiębiorstw, co może doprowadzić do zmiany warunków rynkowych po stronie ich konkurentów", po czy dodała, że „rzeczone umocnienie winno być postrzegane jako wpływające na wymianę handlową".

133 Trzeba zatem stwierdzić, iż w spornej decyzji Komisja wskazała okoliczności, na podstawie których uznała, że badana pomoc może wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz zakłócić konkurencję lub zagrozić jej zakłóceniem. W świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 125 niniejszego wyroku decyzja ta jest więc uzasadniona w wymagany prawem sposób w odniesieniu do kwestii wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócenia konkurencji.

134 Wobec powyższego należy oddalić zarzut niedostatecznego uzasadnienia spornej decyzji w świetle wymogów stosowania art. 87 ust. 1 WE. Oznacza to, że skargę wniesioną w pierwszej instancji należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

135 Zgodnie z art. 122 akapit pierwszy regulaminu, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, rozstrzyga on także o kosztach.

136 Co się tyczy kosztów związanych z postępowaniem pierwszej instancji, należy wyjaśnić, iż zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Królestwo Niderlandów przegrało sprawę, zaś Komisja wniosła o obciążenie go kosztami, państwo to należy obciążyć kosztami postępowania związanymi z postępowaniem pierwszej instancji.

137 Co się tyczy kosztów związanych z postępowaniem odwoławczym, należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 69 § 3 regulaminu Trybunału Sprawiedliwości, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron Trybunał może postanowić, że koszty zostaną rozdzielone albo że każda ze stron poniesie własne koszty. Ponieważ jedno z żądań Komisji i jedno z żądań Królestwa Niderlandów nie zostały uwzględnione, zarówno Komisję, jak i Królestwo Niderlandów należy obciążyć własnymi kosztami.

138 Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy regulaminu, również mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego rozporządzenia, państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Stosownie do tego przepisu Republika Federalna Niemiec ponosi własne koszty zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym. Stosownie do tego przepisu Republika Francuska, Republika Słowenii i Zjednoczone Królestwo ponoszą własne koszty.

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

1) Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie T-233/04 Niderlandy przeciwko Komisji zostaje uchylony.

2) Odwołania wzajemne zostają oddalone.

3) Skarga wniesiona w pierwszej instancji zostaje oddalona.

4) Królestwo Niderlandów zostaje obciążone kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską w związku z postępowaniem w pierwszej instancji oraz ponosi własne koszty w ramach rzeczonego postępowania.

5) Komisja Europejska i Królestwo Niderlandów ponoszą własne koszty związane z odwołaniem.

6) Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Republika Słowenii i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii Irlandii Północnej ponoszą własne koszty.

Podpisy