

Marcin Stoczkiewicz, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, 436 s. (recenzja).

1. Pojęcie pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE jest w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE interpretowane tak szeroko, że, bez specjalnej przesady, można powiedzieć, iż właściwie wszystko może być pomocą i bardzo trudno jest wskazać i opisać środki interwencji państwa, które pomocą na pewno nie są.

W recenzowanej książce dr Marcin Stoczkiewicz podjął się trudnego i żmudnego zadania pokazania, jakie instrumenty ingerencji państwa w działalność przedsiębiorstw energetycznych pomocą państwa mogą być, a jakie nie. Zadanie to jest o tyle niewdzięczne, że nawet przy niewielkiej znajomości sektora energetycznego, z góry możemy zakładać, że instrumenty ingerencji państwa w tym sektorze łatwo mogą spełniać wszystkie przesłanki istnienia pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Wnioski zamykające recenzowaną książkę potwierdzają to założenie. Nasza uwaga skupia się zatem na tym, co pomocą nie jest. Nie rozczarujemy się. Na podstawie przeprowadzonych badań autor przedstawia bowiem listę okoliczności wykluczających spełnienie cech pomocy państwa przez środki ingerencji państwa w działalność przedsiębiorstw energetycznych.

Wartość recenzowanej książki leży, według mnie, nie w zaskakujących wnioskach czy oryginalnej argumentacji, ale w głębokiej, systematycznej i wyczerpującej analizie czynników determinujących to, że określone instrumenty ingerencji państwa w działalność przedsiębiorstw energetycznych mogą spełniać poszczególne cechy pojęciowe pomocy państwa oraz czynników wykluczających spełnienie tych cech.

Zainteresowania naukowe M. Stoczkiewicza koncentrują się wokół prawnej problematyki ochrony środowiska w prawie polskim, prawie Unii Europejskiej i prawie międzynarodowym ze szczególnym uwzględnieniem ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska, pomocy państwa przeznaczonej na ochronę środowiska, handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, ochrony środowiska w sektorze energetycznym. Jest on autorem licznych publikacji z zakresu prawa ochrony środowiska i publicznego prawa gospodarczego. Analiza prowadzona w recenzowanej książce pokazuje jego doskonałą znajomość problematyki pomocy państwa z jednej strony i z drugiej strony – znajomość prawnej regulacji sektora energetycznego w Unii Europejskiej.

2. Program badawczy i cel badań zostały określone w Rozdziale I. Czytamy w nim, że „Programem badawczym, jaki został przyjęty w tej pracy, jest (...) analiza pojęcia pomocy państwa w znaczeniu art. 107 ust. 1 TFUE w kontekście użycia tego pojęcia do oceny instrumentów ingerencji państwa w działalność przedsiębiorstw energetycznych. (...) Celem badań jest zaś próba zidentyfikowania czynników (okoliczności faktycznych i prawnych), które determinują, że określone instrumenty ingerencji państwa w działalność przedsiębiorstw energetycznych mogą spełniać poszczególne cechy pojęciowe pomocy państwa lub też determinować wykluczenie spełnienia tych cech” (s. 36). Konstrukcja pracy została podporządkowana tak określonej celowi. Książka składa się, oprócz Przedmowy i Zakończenia, z sześciu rozdziałów merytorycznych, z których każdy rozpoczynają uwagi wstępne (wprowadzenie), kończy zaś podsumowanie.

Rozdział I zawiera uwagi wstępne dotyczące instrumentów ingerencji państwa w działalność przedsiębiorstw energetycznych, określenia problemu badawczego i celu badań, metodologii i ograniczeń badawczych. Rozdział II skupia się na pojęciu przedsiębiorstwa energetycznego w kontekście prawa o pomocy państwa. Kolejne cztery rozdziały dotyczą poszczególnych cech pomocy państwa, wynikających z klasycznej definicji tego pojęcia, analizowanych dla potrzeb oceny instrumentów ingerencji państwa w działalność przedsiębiorstw energetycznych. Rozdział III koncentruje się na przyznaniu pomocy „przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie”. Rozdział IV dotyczy selektywnej korzyści, Rozdział V – zakłócenia lub groźby zakłócenia konkurencji, Rozdział VI – wpływu na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.

Autor zamieścił w zakończeniu podsumowanie rozważań zawartych w książce. Wskazuje on, że „...instrumenty ingerencji państwa w sektorze energetycznym dość łatwo mogą spełniać wszystkie cechy pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE...”, co „...wynika z bardzo szerokiego zakresu znaczeniowego poszczególnych cech składających się na pojęcie pomocy państwa, a także ze specyfiki tych instrumentów ingerencji jako środków wykonywania poszczególnych funkcji państwa wobec gospodarki...” (s. 382). W refleksji końcowej autor podkreśla, że „...w zakresie w jakim instrumenty ingerencji państwa w sektorze energii stanowią pomoc państwa, państwa członkowskie muszą się liczyć z wyłączną kompetencją Unii Europejskiej w zakresie nadzorowania tego typu środków...” (s. 385). Autor wskazuje, że w rezultacie kompetencje państw członkowskich do realizacji własnej polityki energetycznej są znacznie ograniczone przez kontrolę instrumentów będących pomocą państwa (s. 385).

Ta część wniosków, mimo że nie można odmówić im słuszności, nie oddaje głębi analizy, która do nich prowadzi. Książka zawiera wiele interesujących szczegółowych rozważań, np. w Rozdziale III na temat zaangażowania niezależnego krajowego organu regulacyjnego (podrozdział 4.1.) albo zawierania kontraktów długoterminowych na rynku energetycznym (podrozdział 4.4.) w kontekście przypisania pomocy państwu czy w Rozdziale IV – na temat monopolu naturalnego w energetyce w kontekście badania możliwości zakłócenia konkurencji w wyniku stosowania instrumentów ingerencji państwa (podrozdział 4.3.), które kończy konkluzja, że w zasadzie instrumenty ingerencji państwa w sektorze energetycznym spełniają daną, badaną cechę konstytutywną pomocy państwa.

Jeżeli chodzi o instrumenty ingerencji państwa w działalność przedsiębiorstw energetycznych, które pomocą państwa nie są, autor wskazuje otwartą listę okoliczności wykluczających spełnienie cech pomocy państwa (s. 381-382). Większość z okoliczności wskazanych przez autora ma charakter ogólny i może dotyczyć instrumentów ingerencji państwa także w innych sektorach (np. okoliczność, że jako źródło korzyści używane są tylko zasoby prywatne, które nie dostają się pod kontrolę państwa czy spełnienie warunków określonych w orzeczeniu w sprawie *Altmark Trans*), samo jednak zaproponowanie takiej listy i wyliczenie okoliczności relewantnych z punktu widzenia sektora energetycznego należy ocenić pozytywnie.

3. Jednym z kryteriów definicyjnych pomocy państwa w rozumieniu Art. 107(1) TFUE, a tym samym jednym z ważnych obszarów zainteresowań autora, jest selektywność. Jak wskazuje M. Stoczkiewicz, dany środek ma charakter selektywny, gdy uprzywilejowuje przedsiębiorstwa lub gdy sprzyja produkcji niektórych towarów (s. 233). Kryterium to pozwala na przeprowadzenie rozróżnienia pomiędzy pomocą państwa a ogólnymi środkami interwencji, które mają systemowy i powszechny charakter, odnosząc się w równym stopniu do wszystkich przedsiębiorstw i sektorów gospodarki.

Kryterium selektywności jest w orzecznictwie interpretowane tak szeroko, że granica między środkami selektywnymi i ogólnymi środkami interwencji zaciera się i bardzo trudno jest wskazać środki z natury ogólne (zob. s. 240).

Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że z orzecznictwa nie wynika w sposób jasny, jaką metodologię należy przyjąć oceny spełnienia kryterium selektywności. W orzeczeniu w sprawie *Adria-Wien*¹ Trybunał wskazał, że dla oceny selektywności konieczne jest ustalenie, czy dany środek prowadzi do uprzywilejowania określonych przedsiębiorstw lub produkcji określonych towarów w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami, które ze względu na cel, któremu ten środek ma służyć, znajdują się w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej. Trybunał wskazał, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem, środek przyznający korzyść beneficjentowi, ale uzasadniony ze względu na naturę lub ogólną konstrukcję systemu, do którego należy, nie spełnia kryterium selektywności². W orzeczeniu z 8.09.2011 r. w sprawie *Paint Graphos*³ Trybunał nawiązał do klasycznego testu selektywności, na który składają się trzy etapy: identyfikacja systemu odniesienia, ustalenie, czy dany środek stanowi derogację w ramach tego systemu i, wreszcie, ustalenie, czy dany środek znajduje swoje uzasadnienie ze względu na naturę i ogólną konstrukcję systemu⁴. Od tego testu Trybunał odszedł natomiast w orzeczeniu w sprawie dotyczącej planowanej reformy podatku dochodowego od osób prawnych na Gibraltarze⁵. Wskazując, że planowana reforma wprowadziłaby system dyskryminujący określone przedsiębiorstwa w stosunku do innych znajdujących się w sytuacji porównywalnej z punktu widzenia celu tej reformy, Trybunał podkreślił, że sam system odniesienia może być skonstruowany w taki sposób, że jego skutkiem byłoby przyznanie selektywnej korzyści⁶.

Warto zauważyć, że w jednym z ostatnich orzeczeń, w sprawie dotyczącej zwolnień od akcyzy dotyczących oleju gazowego (mazutu) wykorzystywanego w ogrzewaniu szklarni⁷, Sąd wyznaczony system odniesienia skupił się na analizie uprawnień podmiotów znajdujących się w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej z punktu widzenia systemu akcyzy od oleju gazowego (mazutu), po czym przeszedł do zbadania kwestii uzasadnienia ze względu na naturę i ogólną konstrukcję systemu. Sąd zastosował zatem trzystopniowy test oceny selektywności środka podatkowego, ale na jego drugim etapie skoncentrował się na ustaleniu, czy środek ten prowadzi do uprzywilejowania pewnych przedsiębiorstw (zajmujących się szklarniową produkcją rolną) w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami (prowadzącymi gruntową produkcję rolną poza szklarniami), które ze względu na cel, któremu ten środek ma służyć, znajdują się w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej w rozumieniu orzeczenia w sprawie *Adria-Wien*.

Mimo wskazanych wyżej rozbieżności co do sposobu oceny selektywności, jedno jest pewne: środki, które przyznają korzyść beneficjentowi, ale są uzasadnione ze względu na naturę lub ogólną konstrukcję systemu, do którego należą, nie spełniają kryterium selektywności⁸. M. Stoczkiewicz stawia pytanie, czy środki uzasadnione charakterem lub ogólną strukturą systemu stanowią ogólne

¹ Sprawa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH, Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH and Finanzlandesdirektion für Kärnten*, Rec. 2001, s. I-8365, pkt 41.

² *Idem*, pkt 42.

³ Sprawy połączone C-78/08 do C-80/08, *Paint Graphos i inni*, wyrok dotychczas nieopublikowany.

⁴ Zob. pkt 49, 69.

⁵ Sprawy połączone C106/09 P i C107/09 P, *Komisja i Królestwo Hiszpanii p. Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo*, wyrok dotychczas nieopublikowany.

⁶ Na temat tego orzeczenia zob. np. P. Rossi-Maccanico, *Gibraltar: Beyond the Pillars of Herkules of Selectivity*, EStAL 2012, nr 2, s. 443 i n.

⁷ Sprawa T-379/09, *Republika Włosa p. Komisji*, wyrok dotychczas nieopublikowany, pkt 36-51.

⁸ Zob. np. powoływana wyżej sprawa C-143/99, *Adria-Wien*, pkt 42; zob. też Obwieszczenia Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej, OJ z 1998 r. C 384/3; Dz. U. PWS: Rozdział 08 Tom 01/277, pkt 23 i n.

środki interwencji (s. 248). Dochodzi on do wniosku, że nie, powołując się na orzeczenie w sprawie *Adria Wien*⁹ (s. 249). Nie zgadzam się z interpretacją tego orzeczenia przedstawioną przez autora. Uważam, że w orzeczeniu w sprawie *Adria Wien* Trybunał nie zajął jednoznacznego stanowiska w kwestii kwalifikacji środków uzasadnionych ze względu na naturę lub ogólną konstrukcję systemu jako ogólnych środków interwencji. Nie można wnioskować z tego orzeczenia¹⁰, iż przy ocenie selektywności należy najpierw ustalić, czy dany środek ma charakter ogólnego środka polityki gospodarczej, a następnie, czy jest on uzasadniony ze względu na naturę lub ogólną konstrukcję systemu. Wniosek taki jest nieuprawniony, w szczególności w związku ze sformułowaniem pkt 53 uzasadnienia orzeczenia, podsumowującego rozważania Trybunału na temat selektywności, a użycie w pkt 48, 49 zwrotów „po pierwsze” i „po drugie”, ma raczej charakter porządkujący argumentację Trybunału, który, w pierwszej kolejności odnosi się do stanowiska przedstawionego przez rządy Austrii i Danii, a następnie przechodzi do kwestii uzasadnienia środka ze względu na naturę lub ogólną konstrukcję systemu.

Na marginesie prowadzonych tu rozważań należy wskazać, że pogląd, zgodnie z którym środki uzasadnione ze względu na naturę i ogólną konstrukcję systemu należy zaliczyć do ogólnych środków interwencji, jest reprezentowany w literaturze przedmiotu przez kilku autorów¹¹.

Tak czy inaczej, kwestia kwalifikacji środków uzasadnionych ze względu na naturę lub ogólną konstrukcję systemu jako ogólnych środków interwencji, ma ograniczone znaczenie praktyczne, o ile bezsporne pozostaje, że środki te nie stanowią pomocy państwa i jako takie pozostają poza zakresem zastosowania art. 107 TFUE. Uważam jednak, że, po pierwsze, nie jest pożądane tworzenie formalistycznych podziałów i klasyfikacji tam, gdzie nie jest to konieczne. Po drugie, warto wskazać, że większość znaczących orzeczeń dotyczących selektywności, a w szczególności kwestii uzasadnienia ze względu na naturę lub ogólną konstrukcję systemu, odnosi się do środków podatkowych, które z natury swej mają systemowy charakter. Zaliczenie środków podatkowych, których zastosowanie jest uzasadnione ze względu na naturę lub ogólną konstrukcję systemu, do ogólnych środków interwencji jest w sposób szczególny uzasadnione. Podkreśla bowiem, że zwolnienia, odliczenia i ulgi podatkowe stanowią normalne elementy systemów podatkowych, a nie środki interwencji z definicji szczególne, wyjątkowe i selektywne.

4. W recenzowanej książce autor wielokrotnie odwołuje się do mojej monografii *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym* (Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2009, stron 261), poddając niekiedy krytycznej ocenie wyrażone w niej poglądy. Podjęcie polemiki z autorem leży poza zakresem tej recenzji, a fakt, że w kilku mniej lub bardziej ważnych czy szczegółowych kwestiach nie zgadzam się z nim, nie zmienia mojej wysokiej oceny recenzowanej pozycji.

Recenzowana książka zawiera głęboką i systematyczną analizę pojęcia pomocy państwa w odniesieniu do oceny instrumentów ingerencji państwa w działalność przedsiębiorstw energetycznych. Niekiedy temat pracy jest jedynie pretekstem do zajęcia przez autora stanowiska w kwestiach natury bardziej ogólnej – np. w sprawie pomocy *de minimis*, która dla przedsiębiorstw energetycznych, jak sam autor przyznaje, ma niewielkie znaczenie (podrozdział 6.4.). Poglądy autora wpisują się w główny

⁹ M. Stoczkiewicz odwołuje się też do autorów zajmujących takie jak on stanowisko, zob. literatura cytowana na s. 249.

¹⁰ Zob. zwłaszcza pkt 48-55.

¹¹ Zob. np. P. Rossi-Maccanico, *The Notion of Indirect Selectivity in Fiscal Aids: A Reasoned Review of the Community Practice*, EStAL 2009, nr 2, s. 168; K. Bacon, *State Aids and General Measures*, Yearbook of European Law 1997, s. 297.

nurt refleksji nad pomocą państwa, a praca zawiera liczne odniesienia do literatury przedmiotu, zarówno polskiej, jak i zagranicznej. W swojej argumentacji autor odwołuje się do bogatego orzecznictwa TS UE, poddając je szczegółowej analizie.

Książka dotyczy ważnej i aktualnej problematyki, dobrze przygotowuje ona czytelnika do lektury zapowiedzianego przez Komisję, w komunikacie dotyczącym modernizacji (unowocześnienia) unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa (Bruksela, dnia 8.5.2012 r., COM(2012) 209 final), dokumentu mającego na celu doprecyzowanie i wyjaśnienie pojęcia pomocy państwa.

Podsumowując należy stwierdzić, że recenzowana książka M. Stoczkiewicza *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej* stanowi ważny wkład do polskiej literatury dotyczącej prawnej problematyki pomocy państwa, zwłaszcza w sferze wyznaczonej jej tytułem. Może mieć również duże znaczenie dla praktyki stosowania norm tej gałęzi. Niewątpliwie będzie też przydatna w nauczaniu prawa pomocy państwa, zwłaszcza na poziomie zaawansowanym.

Dr Anna Nykiel-Mateo

Pracownik Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej*

* Niniejsza recenzja odzwierciedla jedynie własne poglądy autorki i nie może być traktowana jako wyraz stanowiska Komisji Europejskiej lub Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji.