

WYROK TRYBUNAŁU (w pełnym składzie)
z dnia 29 czerwca 2004 r.*

W sprawie C-110/02

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez F. Santaolallę Gadeę, D. Triantafyllou oraz V. Di Bucciego, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez J. Carbery'ego oraz F. Florinda Gijóna, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Republikę Portugalską, reprezentowaną przez L. Fernandesą oraz I. Palmę, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

* Język postępowania: francuski.

oraz

Republikę Francuską, reprezentowaną przez G. de Bergues'a oraz F. Milliona, działających w charakterze pełnomocników,

interwencji,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2002/114/WE z dnia 21 stycznia 2002 r. upoważniającej rząd portugalski do udzielenia pomocy portugalskim hodowcom trzody chlewnej, którzy byli beneficjentami środków przyznanych w latach 1994 i 1998 (Dz.U. L 43, str. 18),

TRYBUNAŁ (w pełnym składzie),

w składzie: V. Skouris, Prezes, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet i J. N. Cunha Rodrigues, prezesi izb, A. La Pergola i R. Schintgen, F. Macken i N. Colneric, S. von Bahr i K. Lenaerts (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: F. G. Jacobs,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając sprawozdanie sędziego sprawozdawcy,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 grudnia 2003 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Skargą złożoną w sekretariacie Trybunału w dniu 25 marca 2002 r. Komisja Wspólnot Europejskich wniosła, na mocy art. 230 WE, o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2002/114/WE z dnia 21 stycznia 2002 r. upoważniającej rząd portugalski do udzielenia pomocy portugalskim hodowcom trzody chlewnej, którzy byli beneficjentami środków przyznanych w latach 1994 i 1998 (Dz.U. L 43, str. 18, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 2 Postanowieniami Prezesa Trybunału z dnia 16 i 19 września 2002 r. Republika Portugalska i Republika Francuska zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów w celu poparcia żądań Rady, przy czym Republika Francuska została upoważniona do przedstawienia swych uwag wyłącznie w toku ewentualnej procedury ustnej.

Ramy prawne

- 3 Artykuł 88 ust. 2 i 3 WE stanowi:

„2. Jeśli Komisja stwierdzi, po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, że pomoc przyznana przez [p]aństwo lub przy użyciu zasobów państwowych nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu artykułu 87, lub że pomoc ta jest nadużywana, decyduje o zniesieniu lub zmianie tej pomocy przez dane [p]aństwo w terminie, który ona określa.

Jeśli dane [p]aństwo nie zastosuje się do tej decyzji w wyznaczonym terminie, Komisja lub każde inne zainteresowane [p]aństwo może, na zasadzie odstępstwa od postanowień artykułów 226 i 227, wnieść sprawę bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości.

Na wniosek Państwa Członkowskiego Rada, stanowiąc jednomyślnie, może zdecydować, że pomoc, którą to [p]aństwo przyznaje lub zamierza przyznać, jest uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, na zasadzie odstępstwa od postanowień artykułu 87 lub rozporządzeń przewidzianych w artykule 89, jeśli wyjątkowe okoliczności uzasadniają taką decyzję. Jeśli w odniesieniu do danej pomocy Komisja wszczęła procedurę przewidzianą w pierwszym akapicie niniejszego ustępu, wystąpienie zainteresowanego [p]aństwa z wnioskiem skierowanym do Rady powoduje zawieszenie tej procedury do czasu zajęcia stanowiska przez Radę.

Jednakże jeśli Rada nie zajmie stanowiska w terminie trzech miesięcy od wystąpienia z wnioskiem, Komisja wydaje decyzję w sprawie.

3. Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny ze wspólnym rynkiem w rozumieniu artykułu 87, wszczyna bezzwłocznie procedurę przewidzianą w ustępie 2. Dane Państwo Członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej”.

Zaskarżona decyzja i jej kontekst

- 4 Na mocy decreto-lei nr 146/94 z dnia 24 maja 1994 r. (*Diário da República* I, seria A, nr 120 z dnia 24 maja 1994 r., zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy z 1994 r.”) Republika Portugalska ustanowiła system pomocy obejmujący utworzenie linii kredytowej do celów oddłużenia przedsiębiorstw sektora intensywnej hodowli oraz linii kredytowej do celów pomocy w żywieniu sektora trzody chlewnej. Ten system pomocy nie został notyfikowany Komisji.
- 5 Działając na podstawie art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE, Komisja przyjęła decyzję 2000/200/WE z dnia 25 listopada 1999 r. dotyczącą wdrożonego przez Portugalię systemu pomocy na cele oddłużenia przedsiębiorstw sektora intensywnej hodowli oraz pomocy w żywieniu sektora hodowli trzody chlewnej (Dz.U. L 66, str. 20). Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej decyzji linia kredytowa do celów oddłużenia przedsiębiorstw sektora intensywnej hodowli zostaje uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem, jeżeli pochodzące z niej dopłaty, łącznie z otrzymaną pomocą inwestycyjną, przekraczają 35 % w nieupośledzonych obszarach rolnych. Ustęp 2 tego artykułu uznaje linię kredytową do celów pomocy w żywieniu sektora hodowli trzody chlewnej za niezgodną ze wspólnym rynkiem. Artykuł 3 omawianej decyzji nakazuje odzyskanie pomocy oddanej już niezgodnie z prawem do dyspozycji beneficjentów, powiększonej o odsetki od jej kwot.

- 6 Ponadto na mocy decreto-lei nr 4/99 z dnia 4 stycznia 1999 r. (*Diário da República* I, seria A, nr 2 z dnia 4 stycznia 1999 r., zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy z 1999 r.”) Republika Portugalska ustanowiła moratorium przedłużające o rok termin zwrotu pożyczek zaciągniętych przez przedsiębiorstwa sektora trzody chlewnej prowadzące w cyklu zamkniętym produkcję, tucz i przygotowanie świń do uboju oraz krótkoterminowe finansowanie na rzecz tych przedsiębiorstw w postaci subsydiowanych pożyczek. Choć powyższe środki zostały notyfikowane Komisji, wprowadzono je w życie, zanim Komisja wypowiedziała się w ich przedmiocie.
- 7 Przedmiotowa pomoc została uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem, a jej odzyskanie nakazane na mocy decyzji Komisji 2001/86/WE z dnia 4 października 2000 r. w sprawie systemu pomocy wdrożonego przez Portugalię w sektorze trzody chlewnej (Dz.U. 2001, L 29, str. 49).
- 8 W dniu 23 listopada 2001 r. Republika Portugalska zwróciła się do Rady Unii Europejskiej o przyjęcie, na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE, „decyzji upoważniającej ją do udzielenia pomocy portugalskim hodowcom trzody chlewnej, którzy muszą zwrócić pomoc otrzymaną w latach 1994 i 1998, oraz [uznającej] tę pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem”.
- 9 Przychylając się do tego wniosku, Rada przyjęła zaskarżoną decyzję, której art. 1 otrzymał następujące brzmienie:

„Nadzwyczajna pomoc rządu portugalskiego dla portugalskiego sektora trzody chlewnej, polegająca na przyznaniu beneficjentom, objętym decyzjami Komisji z dnia 25 listopada 1999 r. i z dnia 4 października 2000 r., pomocy w kwocie nieprzekraczającej 16,3 miliona euro stanowiącej równowartość kwot, jakie ci beneficjenci obowiązani są na mocy powyższych decyzji zwrócić, zostaje uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem”.

10 Po przedstawieniu charakterystyki portugalskiego sektora trzody chlewnej oraz szczególnych okoliczności, które skłoniły Republikę Portugalską do przyjęcia dekretów z mocą ustawy z 1994 r. i 1999 r., preambuła zaskarżonej decyzji wskazuje w motywie dziewiątym, że pomoc ustanowiona na mocy powołanych dekretów z mocą ustawy nie miała, „[...] jak dowodzi tego rozwój wymiany handlowej, szczególnie wpływu na handel wewnątrzspółnotowy, a tym samym nie spowodowała zakłócenia konkurencji”.

11 Zgodnie z motywami dwunastym, trzynastym i czternastym zaskarżonej decyzji:

„(12) W swych decyzjach z dnia 25 listopada 1999 r. i z dnia 4 października 2000 r. Komisja uznała, iż przedmiotowe środki nie były zgodne ze wspólnym rynkiem. Stosownie do tych decyzji władze portugalskie wszczęły postępowanie mające na celu odzyskanie przyznanej pomocy.

(13) Zwrot przyznanej pomocy zagraża jednakże żywotności gospodarczej znacznej ilości beneficjentów i mógłby wywołać wyjątkowo negatywne skutki społeczne w niektórych regionach, jako że 50 % populacji trzody chlewnej jest skupione na obszarze mniejszym niż 5 % terytorium.

(14) Istnieją zatem okoliczności wyjątkowe pozwalające uznać tę pomoc, na zasadzie odstępstwa i w zakresie ściśle niezbędnym do zaradzenia stwierdzonemu brakowi równowagi, na warunkach określonych w niniejszej decyzji, za zgodną ze wspólnym rynkiem”.

W przedmiocie skargi

- 12 Na poparcie swej skargi Komisja powołuje pięć zarzutów, opartych odpowiednio na braku kompetencji Rady, nadużyciu władzy i obejściu procedury, naruszeniu Traktatu WE i poszczególnych zasad ogólnych, oczywistym błędzie w ocenie i braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumenty stron

- 13 W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że Rada nie miała kompetencji do przyjęcia zaskarżonej decyzji. Tok rozumowania Komisji w tej kwestii dzieli się na dwa etapy.
- 14 Po pierwsze, Komisja utrzymuje, że zaskarżona decyzja wywołuje skutki identyczne do skutków, jakie spowodowałoby uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji 2000/200 i 2001/86, mocą których uznała ona za niezgodną ze wspólnym rynkiem pomoc wypłaconą na podstawie dekretów z mocą ustawy z 1994 r. i 1999 r. i nakazała jej odzyskanie.
- 15 Udzielając zgody na wypłatę poszczególnym hodowcom portugalskim pomocy w kwocie równej tej, jaką zobowiązani są oni zwrócić na mocy powołanych decyzji Komisji, zaskarżona decyzja uchyliła ich skutki. Tym samym przeszkodziła ona

w skutecznym zniesieniu pomocy uznanej przez Komisję za niezgodną ze wspólnym rynkiem, jak również przywróceniu status quo wymaganego przez art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE, w celu ochrony rynku przed zakłóceniami konkurencji.

- 16 Według Komisji zaskarżona decyzja zatwierdza w rzeczywistości pomoc pierwotnie przyznaną, uznaną uprzednio przez tę instytucję za niezgodną ze wspólnym rynkiem.
- 17 Po drugie, Komisja utrzymuje, iż z brzmienia art. 88 WE wynika, że Traktat przewiduje powierzenie jej, na zasadzie monopolu, zadań kontroli i zarządzania pomocą państwa. Należałoby to tłumaczyć faktem, że wyłącznie jeden organ całkowicie niezależny od Państw Członkowskich może z wymaganym obiektywizmem i bezstronnością badać środki pomocowe przez nie przyjęte, a także zapewnić, aby konkurencja nie została zniekształcona w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- 18 Jeżeli chodzi o uprawnienie powierzone Radzie na mocy art. 88 ust. 2 WE, to przybiera ono charakter wyjątku, wykraczającego poza prawo powszechne. Wynika to zarówno z brzmienia akapitu trzeciego tego ustępu, który odwołuje się do „wyjątkowych okoliczności”, jak i jego akapitu czwartego, który przewiduje termin, w którym wniosek Państwa Członkowskiego zawiesza procedurę wszczętą przez Komisję i po upływie którego odzyskuje ona uprawnienie „stanowienia”, czyli podejmowania definitywnych rozstrzygnięć w przedmiocie danej pomocy. Przyznanie Radzie takiego uprawnienia decyzyjnego, które w oznaczonym okresie ma pierwszeństwo przed uprawnieniem Komisji, byłoby ostatecznie pozbawione znaczenia, gdyby decyzja Rady mogła, we wszelkich okolicznościach, mieć przewagę nad decyzją Komisji.
- 19 Według Komisji z powyższego wynika, że Rada nie ma kompetencji do przyjęcia decyzji na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE, skoro pomoc została uznana

decyzją Komisji za niezgodną ze wspólnym rynkiem. W związku z tym Radzie nie może już dłużej przysługiwać uprawnienie do uchylecia skutków takiej decyzji poprzez udzielenie zgody na przyznanie pomocy mającej na celu zrekompensowanie beneficjentom pomocy uznanej za niezgodną ze wspólnym rynkiem zwrotu, do którego zostali oni zobowiązani na mocy tej decyzji.

- 20 Rada podnosi w pierwszej kolejności, że rozumowanie Komisji opiera się w całości na założeniu, że zaskarżona decyzja stwierdziła nieważność lub uchyliła decyzje 2000/200 i 2001/86. Tymczasem zaskarżona decyzja nie kwestionowała wynikającego z tych decyzji obowiązku dokonania zwrotu, przeciwnie, Rada przyjęła decyzję o udzieleniu zgody na nową pomoc, o której przyznanie wnioskuje Republika Portugalska, w ramach wykonania powołanych decyzji i mając na względzie konsekwencje ekonomiczne i społeczne wywołane faktem ich wykonania.
- 21 Kwalifikacja nowej pomocy zależy więc od ustaleń o charakterze formalnym i obiektywnym. Ponadto pomoc, na którą zgodę wyraziła zaskarżona decyzja, polega na dokonaniu nowej wypłaty, wynikającej z przepisów krajowych innych niż dekrety z mocą ustawy z 1994 r. i 1999 r., odpowiadających kryteriom przydzielenia i płatności innym niż stosowane w odniesieniu do pomocy przyznanej na podstawie tych dekretów z mocą ustawy.
- 22 Zdaniem Rady, stwierdzenie faktu, że pomoc, na którą udzieliła zgody zaskarżona decyzja, stanowi nową pomoc, wynika również z definicji „nowej pomocy” zawartej w art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. L 83, str. 1), obejmującej „każdą pomoc, czyli programy pomocowe i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy”. Tym samym pojęcie pomocy „istniejącej” wskazywałoby na to, że owa pomoc została już dopuszczona, co właśnie nie ma miejsca w przypadku pomocy będącej przedmiotem zaskarżonej decyzji.

- 23 Ponadto art. 11 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 659/1999, który przewiduje możliwość upoważnienia Państwa Członkowskiego do powiązania zwrotu pomocy przyznanej bezprawnie z wypłatą pomocy na podtrzymanie działalności zainteresowanej firmy, potwierdza także możliwość przyjęcia odmiennych decyzji dotyczących pomocy państwa przyznawanej sukcesywnie tym samym podmiotom gospodarczym. Wynika to również z orzecznictwa wspólnotowego, które przyznało w sposób dorozumiany, iż Komisja może uzależnić wypłatę nowej pomocy uznanej za zgodną ze wspólnym rynkiem od odzyskania uprzedniej pomocy uznanej za niezgodną ze wspólnym rynkiem (wyrok Sądu z dnia 13 września 1995 r. w sprawach połączonych T-244/93 i T-486/93 TWD przeciwko Komisji, Rec. str. II-2265 i wyrok Trybunału z dnia 15 maja 1997 r. w sprawie C-355/95 P TWD przeciwko Komisji, Rec. str. I-2549).
- 24 Wreszcie Rada podnosi, że ani decyzje Komisji uznające daną pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem, ani żaden inny akt, nie nakładają na jej beneficjentów zakazu otrzymywania innej pomocy w bliższej lub dalszej przyszłości. Zasada indywidualnego badania każdej sukcesywnej pomocy musi być przestrzegana w każdym okolicznościach (wyrok z dnia 23 listopada 2000 r. w sprawie C-441/97 P Wirtschaftsvereinigung Stahl i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-10293, pkt 55). Gdyby zaskarżona decyzja nie została wydana, pomoc przez nią dopuszczona, która zresztą została notyfikowana Komisji przez Republikę Portugalską, musiałaby zostać poddana badaniu przeprowadzanemu przez tę instytucję i stać się przedmiotem jej decyzji.
- 25 Po drugie, jeśli chodzi o zakres art. 88 ust. 2 WE, Rada uważa, iż trzymiesięczny termin wskazany w akapicie czwartym tego ustępu jest przewidziany jedynie dla celów zawieszenia. Z powyższego wynikałoby, że Rada zachowuje swobodę udzielania zgody na daną pomoc bez względu na wpływ tego terminu.
- 26 Co do konfliktu, który w tym względzie może zaistnieć między wcześniejszą decyzją Komisji stwierdzającą niezgodność pomocy ze wspólnym rynkiem a późniejszą decyzją Rady udzielającą zgody na tę pomoc, Rada utrzymuje, iż w przypadku istnienia sprzecznych przepisów i braku hierarchii między nimi stosuje się zasadę, zgodnie z którą przepis późniejszy uchyla przepis wcześniejszy.

- 27 Republika Portugalska podziela co do zasady stanowisko Rady. Pomoc dopuszczona zaskarżoną decyzją stanowi nową pomoc, odrębną od pomocy ustanowionej przez dekrety z mocą ustawy z 1994 r. i 1999 r., pomoc ta została notyfikowana Komisji. Republika Portugalska dodaje, że okoliczność, iż art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE powierzył Radzie uprawnienie podejmowania rozstrzygnięć nie tylko w przedmiocie pomocy, „która ma zostać ustanowiona”, ale także pomocy „ustanowionej”, potwierdza jej upoważnienie do udzielania zgody na pomoc, nawet w sytuacji gdy Komisja już wydała rozstrzygnięcie w tym zakresie. W rzeczywistości z ust. 3 powołanego artykułu wynika, że każdy akt udzielenia lub „ustanowienia” pomocy wymaga uprzedniego zbadania przez Komisję, tak aby pomoc mogła zostać ustanowiona wyłącznie w następstwie korzystnej decyzji wydanej przez Komisję w tym względzie.

Ocena Trybunału

- 28 Aby móc orzec w przedmiocie pierwszego zarzutu powołanego przez Komisję na poparcie jej skargi, należy, po pierwsze, ustalić, czy — jak to utrzymuje Komisja — art. 88 ust. 2 WE musi być interpretowany w ten sposób, że od momentu przyjęcia przez Komisję decyzji stwierdzającej niezgodność pomocy państwa ze wspólnym rynkiem Radzie nie przysługuje już uprawnienie do zdecydowania, na podstawie akapitu trzeciego tego ustępu, że omawiana pomoc musi zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem.
- 29 Należy w tym względzie przypomnieć przede wszystkim, że Traktat, konstytuując na mocy art. 88 WE stałe badanie i kontrolę pomocy przez Komisję przyjmuje, że uznanie ewentualnej niezgodności pomocy ze wspólnym rynkiem stanowi, pod kontrolą Sądu i Trybunału, następstwo stosownej procedury, której wszczęcie leży w granicach kompetencji Komisji. Artykuły 87 WE i 88 WE zastrzegają zatem dla Komisji centralną rolę w procesie uznawania ewentualnej niezgodności pomocy ze wspólnym rynkiem (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-354/90 *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* i *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, Rec. str. I-5505, pkt 9 i 14).

- 30 Następnie podnieść należy, że z samego brzmienia art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE wynika, iż postanowienie to dotyczy przypadku wyjątkowego i szczególnego (wyrok z dnia 12 października 1978 r. w sprawie 156/77 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. 1881, pkt 16). Tak więc, zgodnie z powołanym postanowieniem, Rada, stanowiąc jednomyślnie „na wniosek Państwa Członkowskiego”, może zdecydować, że pomoc ustanowiona lub która ma zostać ustanowiona przez to państwo musi zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem „na zasadzie odstępstwa od postanowień art. 87 lub rozporządzeń przewidzianych w art. 89”, jeśli „wyjątkowe okoliczności” uzasadniają taką decyzję.
- 31 Z powyższego wynika, że uprawnienie powierzone Radzie na mocy art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE wykazuje wyraźnie — jak słusznie utrzymuje Komisja — cechy wyjątku.
- 32 W tym kontekście należy przyznać, że zawarte w powołanym art. 88 ust. 2 akapity trzeci i czwarty postanowienia, zgodnie z którymi, z jednej strony, wystąpienie zainteresowanego Państwa Członkowskiego z wnioskiem do Rady powoduje zawieszenie kontroli przeprowadzanej przez Komisję na okres trzech miesięcy, a z drugiej strony brak decyzji Rady w tym terminie powoduje wydanie przez Komisję decyzji w sprawie, wskazują, że w przypadku upływu tego terminu Radzie nie przysługuje już dłużej uprawnienie do przyjęcia decyzji w trybie powołanego akapitu trzeciego w odniesieniu do danej pomocy. Tym samym unika się ryzyka przyjęcia decyzji, których sentencje okazałyby się sprzeczne.
- 33 Ustanowienie takiego ograniczenia czasowego kompetencji Rady, w sytuacji gdy Komisja już wszczęła procedurę, o której mowa w art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE, lecz nie przyjęła jeszcze decyzji uznającej pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem oraz okoliczność, że tylko Komisja zachowuje po upływie trzymiesięcznego terminu wskazanego w akapicie czwartym tego ustępu kompetencję do stanowienia w przedmiocie danej pomocy, również dowodzą, że jeśli zainteresowane Państwo Członkowskie nie wystąpiło do Rady z wnioskiem na podstawie art. 88 ust. 2 akapit

trzeci WE, zanim Komisja uznała omawianą pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem i zamknęła w ten sposób procedurę, o której mowa w akapicie pierwszym tego ustępu, Rada nie jest dłużej uprawniona do wykonywania wyjątkowego uprawnienia powierzonego jej na mocy powyższego postanowienia do celów uznania takiej pomocy za zgodną ze wspólnym rynkiem.

- 34 W odniesieniu do powyższej kwestii można zauważyć, że w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie C-122/94 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-881 sporna decyzja Rady nie następowała po decyzji Komisji uznającej pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem, przy czym Komisja w powołanym przypadku ograniczyła się do uznania na podstawie art. 88 ust. 3 WE, że projekt danej pomocy nie był zgodny ze wspólnym rynkiem, oraz wszczęcia procedury przewidzianej w ust. 2 akapit pierwszy tego artykułu.
- 35 Wreszcie podnieść można, iż wykładnia przedstawiona w pkt 32 i 33 niniejszego wyroku pozwalająca uniknąć sytuacji, w której ta sama pomoc państwa stanowi przedmiot sprzecznych decyzji przyjętych sukcesywnie przez Komisję i Radę, przyczynia się — jak słusznie utrzymuje Rada — do pewności prawa. W tym względzie należy zwłaszcza przypomnieć, że ostateczny charakter decyzji administracyjnej, który nabyła ona wskutek upływu rozsądnego terminu do wniesienia odwołania lub wyczerpania środków odwoławczych, przyczynia się do wspomnianej pewności (wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00 Kühne & Heitz, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 24).
- 36 Jeżeli chodzi o argument rządu portugalskiego oparty na fakcie, że art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE upoważnia również Radę do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie „ustanowionej” pomocy, chociaż z ust. 3 tego artykułu wynika, iż każde „ustanowienie” pomocy wymaga wyraźnie, aby Komisja uprzednio wydała rozstrzygnięcie w jej przedmiocie, zatem że Rada jest uprawniona do stanowienia w przedmiocie pomocy będącej przedmiotem uprzedniej decyzji Komisji, stwierdzić należy, iż prowadzi on do sprzeczności w treści tych postanowień. Tym samym nie można równocześnie utrzymywać, że pomoc „ustanowiona” w rozumieniu art. 88

ust. 2 akapit trzeci WE jest pomocą, która kategorycznie musi zostać uprzednio uznana przez Komisję za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie postanowień art. 87 WE oraz że Rada, na zasadzie odstępstwa od tych postanowień, dysponuje uprawnieniem do uznania w terminie późniejszym takiej pomocy za zgodną ze wspólnym rynkiem.

- 37 Po drugie, na Trybunale ciąży obowiązek zbadania, czy okoliczność, że Rada nie ma kompetencji do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy, w odniesieniu do której Komisja orzekła już ostatecznie, implikuje — jak utrzymuje Komisja — również brak kompetencji Rady do stanowienia w przedmiocie pomocy mającej na celu udzielenie beneficjentom pomocy przyznanej bezprawnie i uprzednio uznanej decyzją Komisji za niezgodną ze wspólnym rynkiem określonej kwoty w celu zrekompensowania zwrotów, do których zostali oni zobowiązani na podstawie tej decyzji.
- 38 W tej kwestii należy przede wszystkim podnieść, iż — wbrew temu, co twierdzi Rada — z orzecznictwa Trybunału nie można wywieść, że w przypadku takiej pomocy instytucje wspólnotowe zachowują wszelką swobodę w zakresie orzekania, nie mając przy tym obowiązku należytego uwzględnienia uprzedniej decyzji Komisji stwierdzającej niezgodność pomocy początkowo przyznanej zainteresowanym.
- 39 W istocie Trybunał — wręcz przeciwnie — orzekł, że w przypadku gdy Komisja bada zgodność pomocy państwa ze wspólnym rynkiem, instytucja ta musi wziąć pod uwagę wszelkie istotne okoliczności, w tym — stosownie do przypadku — oceniony już kontekst w uprzedniej decyzji, jak również obowiązki ewentualnie nałożone tą decyzją na Państwo Członkowskie (zob. w szczególności wyrok z dnia 3 października 1991 r. w sprawie C-261/89 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-4437, pkt 20 i ww. wyrok w sprawie TWD przeciwko Komisji, pkt 26). W szczególności Trybunał wywiódł z tego, że w przypadku gdy Komisji nie została przedstawiona żadna nowa okoliczność pozwalająca jej na dokonanie oceny, czy dana pomoc może być objęta odstępstwem od Traktatu, jest ona uprawniona do oparcia swojej decyzji na ocenie przyjętej w poprzedniej decyzji, jak również na nieprzestrzeganiu warunku nałożonego w tej decyzji (ww. wyrok w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 23).

- 40 Trybunał orzekł również, że system przejściowy utrzymujący w mocy skutki systemu pomocy państwa nienotyfikowanego Komisji i uznanego jej decyzją za niezgodny z prawem wspólnotowym — przy założeniu, że instytucja ta nie zażądała odzyskania omawianej pomocy — musi, w możliwie najszerszym zakresie, być interpretowany w sposób pozwalający zapewnić zgodność z tą decyzją, a więc tak, aby ów system przejściowy nie udzielał zgody na przyznanie nowej pomocy państwa po uchyleniu systemu pomocy zakwestionowanego tą decyzją Komisji (postanowienie z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-297/01 Sicilcassa i in., Rec. str. I-7849, pkt 44).
- 41 Następnie trzeba przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zniesienie bezprawnie przyznanej pomocy państwowej poprzez jej odzyskanie stanowi logiczne następstwo stwierdzenia jej bezprawności (zob. w szczególności wyroki z dnia 21 marca 1990 r. w sprawie C-142/87 Belgia przeciwko Komisji, zwany „Tubemeuse”, Rec. str. I-959, pkt 66 i z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-310/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-2289, pkt 98).
- 42 Ciążący na Państwie Członkowskim obowiązek zniesienia pomocy uznanej przez Komisję za niezgodną ze wspólnym rynkiem ma na celu przywrócenie uprzedniej sytuacji, przy czym cel ten zostaje osiągnięty z chwilą dokonania zwrotu danej pomocy oraz, w stosownym przypadku, odsetek za opóźnienie, przez jej beneficjenta. W konsekwencji dokonanego zwrotu beneficjent pomocy traci uprzywilejowaną pozycję na rynku względem swoich konkurentów i następuje przywrócenie stanu sprzed wypłaty (zob. w szczególności wyrok z dnia 4 kwietnia 1995 r. w sprawie C-350/93 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-699, pkt 21 i 22 oraz ww. wyrok z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 98 i 99).
- 43 W tych warunkach przyznanie, że Państwo Członkowskie może udzielić beneficjentom pomocy przyznanej bezprawnie, uprzednio uznanej decyzją Komisji za niezgodną ze wspólnym rynkiem, nowej pomocy w kwocie równej kwocie pomocy przyznanej bezprawnie, mającej na celu zneutralizowanie skutków zwrotów, do których beneficjenci ci są zobowiązani na podstawie tej decyzji, byłoby równoznaczne z pozbawieniem skuteczności decyzji przyjętych przez Komisję na mocy

art. 87 WE i 88 WE (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-5/89 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-3437, pkt 17 i ww. wyrok z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 104).

- 44 Wreszcie przypomnieć należy, że — co wynika także z pkt 33 i 35 niniejszego wyroku — od momentu przyjęcia przez Komisję decyzji stwierdzającej niezgodność pomocy ze wspólnym rynkiem Rada nie może blokować skuteczności tej decyzji poprzez samodzielne uznanie pomocy za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE.
- 45 Z powyższego wynika, że Rada nie może już pozbawić takiej decyzji skuteczności poprzez uznanie za zgodną ze wspólnym rynkiem, na mocy powyższego przepisu, pomocy mającej na celu zrekompensowanie beneficjentom pomocy przyznanej bezprawnie, uznanej przez Komisję za niezgodną ze wspólnym rynkiem zwrotów, do których są oni zobowiązani na podstawie tej decyzji.
- 46 Siłą rzeczy należy stwierdzić, że w takich okolicznościach pomoc udzielona jako druga jest powiązana w sposób do tego stopnia nierozdzielny z pomocą, której niezgodność ze wspólnym rynkiem została uprzednio stwierdzona przez Komisję, iż żądanie przeprowadzenia rozróżnienia między nimi do celów zastosowania art. 88 ust. 2 WE wydaje się posunięciem wysoce sztucznym.
- 47 Z całości powyższych rozważań wynika, iż art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE musi być interpretowany w ten sposób, że Rada nie może na podstawie tego przepisu uznać w sposób ważny zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy, której przedmiotem jest udzielenie beneficjentom pomocy przyznanej bezprawnie, uprzednio uznanej decyzją Komisji za niezgodną ze wspólnym rynkiem, określonej kwoty w celu zrekompensowania zwrotów, do których są oni zobowiązani na podstawie tej decyzji.

- 48 Jeżeli chodzi o niniejszy przypadek, oczywiste jest, że Republika Portugalska nie wystąpiła do Rady z wnioskiem, składanym na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE, w celu uzyskania stwierdzenia zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy ustanowionej przez dekrety z mocą ustawy z 1994 r. i 1999 r. Tak samo jest pewne, iż ta pomoc została uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem oraz że jej odzyskanie zostało nakazane na mocy decyzji 2000/200 i 2001/86.
- 49 Jeżeli chodzi o zaskarżoną decyzję, to trzeba stwierdzić, że już z brzmienia jej tytułu i art. 1 wynika, iż pomoc, którą uznaje ona za zgodną ze wspólnym rynkiem, miała za swój właściwy cel udzielenie beneficjentom pomocy uprzednio uznanej na mocy decyzji 2000/200 i 2001/86 za niezgodną z tym rynkiem kwoty pozwalającej im sprostać konieczności dokonania zwrotów, do których są oni zobowiązani na podstawie tych dwóch decyzji.
- 50 Rada nie mogła, co wynika również z pkt 47 niniejszego wyroku, przyjąć w sposób ważny decyzji takiej jak zaskarżona decyzja.
- 51 Z powyższego wynika, że zarzut pierwszy powołany przez Komisję na poparcie jej skargi, oparty na braku kompetencji Rady do przyjęcia zaskarżonej decyzji, jest zasadny oraz że należy w konsekwencji stwierdzić nieważność tej decyzji.

W przedmiocie zarzutów drugiego, trzeciego, czwartego i piątego

- 52 Jako że zarzut pierwszy Komisji został uwzględniony i należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, analiza pozostałych zarzutów powołanych przez Komisję na poparcie jej skargi nie jest konieczna.

W przedmiocie kosztów

- 53 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rady kosztami postępowania, a Rada przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy regulaminu Republika Portugalska i Republika Francuska pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

TRYBUNAŁ (w pełnym składzie)

orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Rady 2002/114/WE z dnia 21 stycznia 2002 r. upoważniającej rząd portugalski do udzielenia pomocy portugalskim hodowcom trzody chlewnej, którzy byli beneficjentami środków przyznanych w latach 1994 i 1998.**

2) Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.

3) Republika Portugalska i Republika Francuska pokrywają własne koszty.

Skouris

Jann

Timmermans

Rosas

Gulmann

Puissochet

Cunha Rodrigues

La Pergola

Schintgen

Macken

Colneric

von Bahr

Lenaerts

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 29 czerwca 2004 r.

Sekretarz

Prezes

R. Grass

V. Skouris