

WYROK SĄDU (czwarta izba w składzie powiększonym)

z dnia 14 lipca 2011 r. *

W sprawie T-357/02 RENV

Freistaat Sachsen (Niemcy), reprezentowany przez adwokata T. Lübbiga,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez K. Grossa, V. Kreuzschitzę oraz T. Maxiana Ruschego, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności art. 2 akapit drugi i art. 3 i 4 decyzji Komisji 2003/226/WE z dnia 24 września 2002 r. w sprawie programu pomocowego planowanego przez Niemcy – „Program na rzecz małych i średnich

* Język postępowania: niemiecki.

przedsiębiorstw – Poprawa wydajności przedsiębiorstw w Saksonii” – Podprogram 1 (Coaching), 4 (Uczestnictwo w targach i wystawach), 5 (Współpraca) i 7 (Promocja wizerunku firmy) (Dz.U. 2003, L 91, s. 13),

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym),

w składzie: O. Czúcz (prezes), E. Cremona, I. Labucka (sprawozdawca), S. Frimodt Nielsen i K. O’Higgins, sędziowie,

sekretarz: C. Heeren, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 czerwca 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 W ramach programu ministerstwa gospodarki i pracy Freistaat Sachsen (kraju związkowego Saksonia) mającego na celu poprawę wydajności małych i średnich przedsiębiorstw z terenu tego kraju związkowego kraj związkowy Saksonia przyznał przedstawicielom wolnych zawodów prowadzącym działalność na jego obszarze, a także

małym i średnim przedsiębiorstwom mającym tam siedzibę lub prowadzącym tam działalność bezzwrotne dotacje na realizację projektów wspierających rozwój gospodarki. Dotacje te zostały ustanowione w systemie pomocy, który został zgłoszony Komisji Wspólnot Europejskich po raz pierwszy w trakcie 1992 r., a następnie przez nią zatwierdzony; obowiązywanie tego systemu było, po otrzymaniu od Komisji nowych zezwoleń, kilkakrotnie przedłużane. Celem tej pomocy było zwiększenie mocy produkcyjnych małych i średnich przedsiębiorstw, a także poprawa ich konkurencyjności.

- 2 Pismem z dnia 29 grudnia 2000 r., które Komisja otrzymała w dniu 3 stycznia 2001 r., Republika Federalna Niemiec dokonała zgłoszenia nowej wersji tego systemu pomocy.

- 3 W dniu 12 stycznia 2001 r. Komisja wydała rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 w sprawie zastosowania art. 87 [WE] i 88 [WE] w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. L 10, s. 33, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wyłączeń dla MŚP”), które weszło w życie 2 lutego tego samego roku. Od momentu wejścia w życie rozporządzenie w sprawie wyłączeń dla MŚP uchyla i zastępuje wytyczne w sprawie pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. 1996, C 213, s. 4). Definiuje ono kryteria, które muszą być spełnione, aby pomoc indywidualna i systemy pomocy na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw były zgodne ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 WE, i zwalnia te, które spełniają te warunki, z określonego w art. 88 ust. 3 WE obowiązku zgłoszenia. W motywie 4 tego rozporządzenia wskazano, że „[n]iniejsze rozporządzenie nie wyłącza możliwości zgłoszenia przez państwa członkowskie pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw. Takie zgłoszenia będą oceniane przez Komisję, w szczególności w świetle kryteriów określonych w niniejszym rozporządzeniu. Wytyczne w sprawie pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw [wydane przez Komisję] powinny zostać zniesione od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, zostaną one zastąpione przez warunki [tego] rozporządzenia”.

- 4 Ponadto w motywie 16 rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP zaznaczono, co następuje „W świetle Porozumienia Światowej Organizacji Handlu (WTO) w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych niniejsze rozporządzenie nie zwalnia pomocy

wywozowej lub pomocy faworyzującej produkty krajowe wobec produktów przywożonych. Pomoc na pokrycie kosztów uczestnictwa w targach handlowych bądź szkoleniach lub też kosztów usług konsultingowych potrzebnych do wprowadzenia nowego produktu lub produktu już istniejącego na nowy rynek nie stanowi zwykle pomocy wywozowej”.

- 5 W piśmie z dnia 5 lutego 2001 r. Komisja zwróciła się do władz niemieckich w sprawie zastosowania rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP i poinformowała je o tym, że rozważany system pomocy nie zostanie oceniony w trybie przyspieszonym.

- 6 W grudniu 2001 r. Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające w sprawie niektórych przewidzianych w zgłoszonym systemie pomocy środków, a mianowicie tych, które zostały zaplanowane w ramach podprogramów „Coaching”, „Uczestnictwo w targach i wystawach”, „Współpraca” i „Promocja wizerunku firmy” (zwanym dalej łącznie „czterema rozpatrywanymi podprogramami”). W odniesieniu do pozostałych zgłoszonych środków Komisja postanowiła nie zgłaszać natomiast żadnych zastrzeżeń.

- 7 Po przeprowadzeniu badania Komisja wydała w dniu 24 września 2002 r. decyzję 2003/226/WE w sprawie programu pomocowego planowanego przez Niemcy – „Program na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw – Poprawa wydajności przedsiębiorstw w Saksonii” – Podprogram 1 (Coaching), 4 (Uczestnictwo w targach i wystawach), 5 (Współpraca) i 7 (Promocja wizerunku firmy) (Dz.U. 2003, L 91, s. 13; zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”). W pierwszej kolejności uznała ona, że ustanowione w ramach czterech rozpatrywanych podprogramów środki stanowią pomoc państwa. W drugiej kolejności wyjaśniła ona, że aby środki te mogły zostać uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem, powinny one wchodzić w zakres stosowania rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP i nie przekraczać określonych w tym akcie progów intensywności pomocy; nie dotyczy to zaplanowanej w ramach podprogramu

„Współpraca” pomocy operacyjnej, co do której uznawała, że jest niezgodna ze wspólnym rynkiem.

- 8 Sąd w wyroku z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie T-357/02 Freistaat Sachsen przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1261, uwzględnił żądanie skarżącego, kraju związkowego Saksonia o stwierdzenie nieważności części postanowień spornej decyzji (art. 2 akapit drugi, art. 3, 4).
- 9 W następstwie odwołania Komisji Trybunał w wyroku z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie C-334/07 P Komisja przeciwko Freistaat Sachsen, Zb.Orz. s. I-9465, uchylił wyrok Sądu i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania.

Przebieg postępowania i żądania stron po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania

- 10 Sprawa została przydzielona czwartej izbie Sądu w składzie powiększonym.
- 11 Zgodnie z art. 119 § 1 lit. a) i b) regulaminu postępowania przed Sądem skarżący i Komisja przedstawiły uwagi na piśmie.
- 12 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd postanowił o otwarciu procedury ustnej i, w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania, wezwał strony do udzielenia na piśmie odpowiedzi na zadane pytania. Strony zastosowały się do tego żądania w przewidzianym terminie.

- 13 Strony zostały wysłuchane w przedmiocie ich żądań oraz udzieliły odpowiedzi na pytania Sądu podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 30 czerwca 2010 r.
- 14 Skarżący wnosi do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.
- 15 Komisja wnosi do Sądu o oddalenie skargi jako bezzasadnej.
- 16 W swoich uwagach na piśmie po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania strony nie przedstawiły swego stanowiska w kwestii kosztów. Skarżący wniósł do Sądu w swych pismach w pierwszej instancji o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja wniosła do Sądu o obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Zarzuty i argumenty stron

- 17 W uzasadnieniu swojej skargi skarżący przedstawił pierwotnie pięć zarzutów:
 - pierwszy oparty na formalnej niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji wynikającej z niezastosowania przez Komisję przyspieszonego postępowania zatwierdzającego do spornego systemu pomocy;
 - drugi dotyczący materialnej niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji wynikającej z faktu, że rozporządzenie w sprawie wyłączeń dla MŚP nie miało zastosowania w niniejszej sprawie;

- trzeci oparty na tym, że rozpatrywany system pomocy mógł być dozwolony na podstawie wspólnotowych wytycznych w sprawie pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw;

 - czwarty oparty na niewykonaniu przez Komisję uprawnień dyskrecjonalnych w ramach badania spornego systemu pomocy oraz na naruszeniu obowiązku uzasadnienia;

 - piąty oparty na nieudowodnieniu przez Komisję, że konkurencja została rzeczywiście lub potencjalnie zakłócona przez sporny system pomocy, a także na naruszeniu obowiązku uzasadnienia.
- 18 W ww. wyroku w sprawie Freistaat Sachsen przeciwko Komisji Sąd oddalił zarzut pierwszy, uwzględnił zarzut drugi i postanowił, że nie było potrzeby oceny trzech ostatnich zarzutów.
- 19 Trybunał orzekł w ww. wyroku Komisja przeciwko Freistaat Sachsen, że, biorąc pod uwagę fakt, iż zarzut oparty na tym, że zastosowanie do spornej decyzji rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP stanowiło stosowanie prawa wstecz, był bezzasadny, należało wydać rozstrzygnięcie tylko w przedmiocie podniesionych przez skarżącego przed Sądem zarzutów czwartego i piątego. W konsekwencji Trybunał przekazał sprawę do ponownego rozpoznania tych dwóch ostatnich zarzutów przez Sąd.
- 20 Ponieważ piąty zarzut dotyczy kwalifikacji rozpatrywanych środków pomocy państwa a zarzut czwarty – zgodności środków uznanych za pomoc państwa z rynkiem wewnętrznym, zarzut piąty zostanie zbadany przed czwartym.

Co do prawa

W przedmiocie zarzutu piątego dotyczącego nieudowodnienia przez Komisję, że konkurencja została rzeczywiście lub potencjalnie zakłócona przez system pomocy, a także naruszenia obowiązku uzasadnienia

Argumenty stron

- ²¹ Skarżący twierdzi, że Komisja powinna była zgodnie z art. 87 ust. 1 WE udowodnić, na czym polegało w niniejszej sprawie zakłócenie konkurencji. Tymczasem w zaskarżonej decyzji żadne twierdzenie nie pozwalało na wyciągnięcie wniosku, że rozważany system pomocy mógł zakłócić konkurencję w okolicznościach niniejszej sprawy lub pozytywne stwierdzenie, że zostały spełnione wszystkie przesłanki takiego naruszenia. Komisja wspomniała tylko, że zgłoszone środki jako pomoc są w stanie zakłócić konkurencję (motyw 52 zaskarżonej decyzji) i że intensywność pomocy przekraczająca 50% wywołałaby „nieproporcjonalne zakłócenie pomocy” (motyw 60 zaskarżonej decyzji). Na poparcie tego twierdzenia skarżący przywołuje wyrok Sądu z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawach połączonych T-254/00, T-270/00 i T-277/00 *Hôtel Cipriani i in. przeciwko Komisji*, Zb.Orz. s. II-3269, a w szczególności jego pkt 230, który wyjaśnia, że „z orzecznictwa wynika, iż w przypadku wielosektorowych systemów pomocy Komisja może ograniczyć się do zbadania cech danego systemu, aby ocenić, czy ze względu na wysokie kwoty lub udziały procentowe pomocy, cechy wspomaganych inwestycji lub inne ustanowione przez ten system tryby postępowania zapewnia on swym beneficjentom, w porównaniu z ich konkurentami, znaczną korzyść i prowadzi zasadniczo do uprzywilejowania przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie handlowej pomiędzy państwami członkowskimi”.

- 22 Zdaniem skarżącego Komisja twierdzi, że obowiązek poniesienia połowy kosztów przyczynia się do poprawy wydajności i opłacalności pomocy, co dowodzi, że warunki wymiany handlowej byłyby naruszone w przypadku wyższej intensywności pomocy (motywy 60, 67, 71 zaskarżonej decyzji). Tymczasem takie twierdzenie oparte na 50-procentowym pułapie pomocy można zastosować do jakiegokolwiek pułapu subwencji, a więc nie może ono służyć poparciu wniosków Komisji.
- 23 Opierając tę ocenę na rozporządzeniu w sprawie wyłączeń dla MŚP, Komisja zaniechała wystarczającego udowodnienia istnienia zakłócenia konkurencji, podczas gdy zgodnie z orzecznictwem Trybunału takie udowodnienie jest nie tylko konieczne z tytułu obowiązku uzasadnienia w rozumieniu art. 253 WE, lecz stanowi również zastosowanie kryteriów z art. 87 ust. 1 WE.
- 24 Niewystarczające rozważania Komisji dotyczące kryterium zakłóconej konkurencji stanowią ponadto naruszenie art. 253 WE, co uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.
- 25 Komisja kwestionuje argumenty przedstawione przez skarżącego.

Ocena Sądu

- 26 W niniejszym zarzucie skarżący podnosi dwa ściśle związane ze sobą argumenty. Z jednej strony Komisja niewystarczająco uzasadniła swój wniosek, zgodnie z którym konkurencja została rzeczywiście lub potencjalnie zakłócona przez sporny system pomocy, z drugiej strony zaś to uzasadnienie zawarte w zaskarżonej decyzji (w szczególności w motywie 52) nie pozwalało na przyjęcie takiego wniosku.

27 W pierwszej kolejności w odniesieniu do kwestii, czy uzasadnienie zaskarżonej decyzji dotyczące jednego z elementów składających się na pomoc jest wystarczające, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i 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 przywołanych 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 elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. wyrok Sądu z dnia 22 października 2008 r. w sprawach połączonych T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04 TV 2/Danmark i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2935, pkt 178 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 Należy również stwierdzić, że w motywie 52 zaskarżonej decyzji Komisja wskazuje, co następuje:

„Cztery podprogramy [...] objęte są przepisami art. 87 ust. 1 [WE.] z następujących względów: przewidują przyznanie dotacji ze środków państwowych przedsiębiorstwom, które wytwarzają towary lub świadczą usługi będące przedmiotem wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej i dotacje te umożliwiają beneficjentom poprawę ich ogólnej sytuacji finansowej i ich pozycji na rynku. Należy stwierdzić, że sporne środki są w stanie zakłócić konkurencję, a więc wyrzucić wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Niemcy nie zakwestionowały tego twierdzenia” [tłum. nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

29 Zatem ww. motyw wymaga spełnienia wszystkich elementów składających się na pomoc państwa w niniejszym przypadku, a w szczególności wywodzi istnienie zakłóceń konkurencji z okoliczności, że przedsiębiorstwa będące beneficjentami „wytwarzają

towary lub świadczą usługi będące przedmiotem wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej i [że] dotacje te umożliwiają beneficjentom poprawę ich ogólnej sytuacji finansowej i ich pozycji na rynku”.

- 30 W drugiej kolejności w odniesieniu do kwestii, czy Komisja słusznie stwierdziła istnienie ograniczenia konkurencji w niniejszym przypadku, należy przypomnieć orzecznictwo, zgodnie z którym „do celów zakwalifikowania działania krajowego jako pomocy państwa nie jest konieczne stwierdzenie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, lecz jedynie zbadanie, czy pomoc może mieć wpływ na tę wymianę handlową i zakłócać konkurencję” (wyrok Trybunału z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie C-494/06 P Komisja przeciwko Włochom i Wam, Zb.Orz. s. I-3639, pkt 50).
- 31 W szczególności w przypadku programu pomocowego takiego jak ten rozpatrywany w niniejszej sprawie Komisja może ograniczyć się do zbadania cech danego systemu, aby ocenić, czy ze względu na wysokie kwoty lub udziały procentowe pomocy, cechy wspomaganych inwestycji lub inne ustanowione przez ten system tryby postępowania zapewnia on swym beneficjentom, w porównaniu z ich konkurentami, znaczną korzyść i prowadzi zasadniczo do uprzywilejowania przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie handlowej pomiędzy państwami członkowskimi (wyrok Trybunału z dnia 14 października 1987 r. w sprawie 248/84 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. 4013, pkt 18).
- 32 Zgodnie z motywem 52 zaskarżonej decyzji w związku z pkt 2 „Opis pomocy” i pkt 3 „Powody wszczęcia postępowania” intensywność planowanej pomocy mieściła się w granicach 50% i 80% w zależności od podprogramu i w zależności od strefy, w jakiej zlokalizowane było przedsiębiorstwo będące odbiorcą. Tymczasem zgodnie z art. 5 rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw jest zgodna ze wspólnym rynkiem, w przypadku gdy nie przekroczy 50% wartości kosztów otrzymanych usług. Jest więc oczywiste, że pomoc o takiej intensywności może zakłócić konkurencję wewnątrzspółnotową.
- 33 W konsekwencji, zważywszy na całość powyższych rozważań, należy oddalić niniejszy zarzut w całości.

W przedmiocie zarzutu czwartego dotyczącego niewykonania przez Komisję uprawnień dyskrecjonalnych w ramach badania spornego systemu pomocy oraz naruszenia obowiązku uzasadnienia

- ³⁴ Niniejszy zarzut dzieli się na pięć części. W części pierwszej skarżący twierdzi, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem z tego względu, iż Komisja ograniczyła się do dokonania oceny spornego systemu pomocy na podstawie kryteriów oceny określonych w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń dla MŚP. W częściach drugiej, trzeciej, czwartej i piątej skarżący zarzuca Komisji, że błędnie oceniła cztery sporne podprogramy, naruszając również ciążący na niej obowiązek uzasadnienia.

W przedmiocie części pierwszej dotyczącej oceny zgodności spornego systemu pomocy jedynie w świetle rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP

— Argumenty stron

- ³⁵ Skarżący twierdzi, że Komisja nie może zrzec się wykonywania uprawnień dyskrecjonalnych. Nie kwestionując zatem zakresu uznania przysługującego Komisji w odniesieniu do badania zgodności ze wspólnym rynkiem zgłoszonych jej przez państwo członkowskie systemów pomocy, skarżący twierdzi, że to badanie nadal podlega pewnym ograniczeniom, w szczególności obowiązkowi wykonywania tego uprawnienia. Na poparcie swej argumentacji skarżący powołuje się na pojęcie niewykonania uprawnień dyskrecjonalnych istniejące w prawie niemieckim pod nawą „Ermessenausfall” lub „Ermessensnichtgebrauch”, które stanowi podstawę niezgodności z prawem, jak w austriackim prawie administracyjnym. We Francji taka sytuacja odpowiada pojęciu „excès du pouvoir négatif” (negatywnemu nadużyciu władzy), podczas

gdą w common law niewykonywanie uprawnień dyskrejonalnych przez organ, który uważając się za związany przez swą praktykę lub przez wytyczne, powstrzymuje się od badania każdego poszczególnego przypadku, jest objęte pojęciem „doctrine de l’ultra vires”. Obowiązek wykonywania uprawnień dyskrejonalnych nie wygasa w momencie wydania przepisów nakładających określone reguły na Komisję.

- 36 W danym przypadku skarżący zarzuca Komisji, że zbadała różne środki pomocy jedynie w świetle kryteriów rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP, tak jakby regulowało ono w sposób wyczerpujący wszystkie systemy pomocy na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw. Oceniając poziom intensywności podprogramów jako zbyt wysoki, Komisja poprzestała na powtórzeniu przepisów rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP zamiast skorzystać ponadto z przysługującego jej uznania. W ten sposób wzmocniła warunki mające zastosowanie do pomocy dla MŚP, ustalając 50-procentowy pułap kwoty kosztów podlegających zwrotowi i odstępując od swojej wcześniejszej praktyki decyzyjnej. Opierając się wyłącznie na ogólnych wytycznych rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP, nie uwzględnivszy przy tym szczególnych okoliczności niniejszej sprawy, Komisja nie skorzystała więc z przysługującego jej uznania.
- 37 W tym względzie skarżący podkreśla, że z motywu 4 rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP wynika, że nie może ono regulować w wyczerpujący sposób pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw. Celem tego rozporządzenia nie jest więc zmniejszenie zakresu uznania Komisji i usztywnienie kryteriów mających zastosowanie do tych środków pomocowych. Rozporządzenie w sprawie wyłączeń dla MŚP ma na celu tylko uproszczenie i usprawnienie procedury nadzorowania tych środków.
- 38 Działając w ten sposób, Komisja zaprzecza swej praktyce decyzyjnej dotyczącej przypadków, które objęte są ze względu na ich przedmiot rozporządzeniem w sprawie wyłączeń dla MŚP, lecz nie korzystają ze zwolnienia określonego w tym rozporządzeniu. Z tej praktyki wynika, że Komisja systematycznie wypowiada się za pomocą

indywidualnych wyłączeń i zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. c) WE w przedmiocie odosobnionych przypadków lub w przedmiocie środków pomocowych, które nie są objęte rozporządzeniem w sprawie wyłączeń dla MŚP. W tych przypadkach Komisja w szczególności potwierdza, niekiedy nawet w wyraźny sposób, że badanie poszczególnych przypadków nie powinno ograniczać się do badania na podstawie stosowanego odpowiednio rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP, lecz powinno być dokonywane bezpośrednio na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) WE.

- 39 Skarżący zwraca również uwagę, że, uwzględniając szczególną sytuację gospodarczą Saksonii, dawnego terytorium Niemieckiej Republiki Demokratycznej, Komisja powinna była zbadać środki pomocowe, odstępując od wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń dla MŚP, lub co najmniej wyjaśnić, dlaczego jej badanie nie odstępuje od tych wymogów. W tym zakresie skarżący zarzuca Komisji, że zaniedbała zajęcia stanowiska dotyczącego szczegółowych rozważań przedstawionych w postępowaniu administracyjnym.
- 40 W konsekwencji Komisja powinna była zatwierdzić zgłoszony system pomocy, oceniając go bezpośrednio w świetle kryteriów określonych w art. 87 ust. 3 WE.
- 41 Komisja kwestionuje argumenty przedstawione przez skarżącego.

— Ocena Sądu

- 42 Przede wszystkim należy podkreślić, że celem rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP jest uznanie za zgodny z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 87 ust. 3 WE i tym samym zwolnienie z obowiązku zgłoszenia przewidzianego w art. 88 ust. 3 WE każdego przypadku pomocy indywidualnej i systemu pomocy dla małych i średnich

przedsiębiorstw, która spełnia warunki określone przez to rozporządzenie. Nie oznacza to, że żadna inna pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw nie może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym po ocenie dokonanej przez Komisję w świetle kryteriów określonych przez art. 87 ust. 3 WE w następstwie zgłoszenia dokonanego przez państwo członkowskie zgodnie z art. 88 ust. 3 WE.

- 43 Tę możliwość wyraźnie przypomniano w motywie 4 rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP, zgodnie z którym „[n]iniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla możliwości zgłoszenia przez państwa członkowskie pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw” oraz „[t]akie zgłoszenia będą oceniane przez Komisję, w szczególności w świetle kryteriów określonych w niniejszym rozporządzeniu”. Użycie przysłówka „w szczególności” jasno wskazuje, że kryteria określone w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń dla MŚP nie są jedynymi, w których świetle Komisja może oceniać zgłoszone jej plany pomocy, co ponadto potwierdza brzmienie angielskiej (in particular) i niemieckiej (in erster Linie) wersji językowej tego motywu.
- 44 Należy również zauważyć, że o ile Komisja może ustanowić ogólne przepisy wykonawcze, które systematyzują korzystanie z uznania przyznanego jej przez art. 87 ust. 3 WE, o tyle nie może ona zupełnie pozbawiać się tego uznania, gdy ocenia konkretny przypadek, w szczególności w odniesieniu do przypadków, których wyraźnie nie wymieniła, a nawet zaniechała ich uregulowania w wymienionych ogólnych przepisach wykonawczych. To uznanie nie wyczerpuje się zatem poprzez wydanie takich ogólnych przepisów wykonawczych i nie istnieją w zasadzie przeszkody do dokonania ewentualnej indywidualnej oceny wykraczającej poza ramy wymienionych uregulowań, jednakże pod warunkiem że Komisja przestrzega nadrzędnych reguł prawa, takich jak postanowienia traktatu oraz ogólne zasady prawa wspólnotowego (wyrok Sądu z dnia 20 września 2007 r. w sprawie T-375/03 Fachvereinigung Mineralfaserindustrie przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 141).

- 45 W konsekwencji po zgłoszeniu przez Republikę Federalną Niemiec rozpatrywanych środków pomocowych Komisja była zobowiązana do dokonania oceny ich zgodności ze wspólnym rynkiem, korzystając w tym zakresie z przyznanego jej przez traktat uznania.
- 46 W tym względzie należy stwierdzić, że Komisja skorzystała z uznania w ramach zaskarżonej decyzji, w szczególności, gdy zbadała zgodność podprogramu „Coaching” ze wspólnym rynkiem w świetle kryteriów określonych w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń dla MŚP, jak również na podstawie art. 87 ust. 3 lit. a) i c) WE (motywy 57–65 zaskarżonej decyzji).
- 47 Ta analiza, która opiera się na doświadczeniu Komisji w tej dziedzinie w chwili wydania zaskarżonej decyzji, tzn. we wrześniu 2002 r., nie może zostać podważona z tego względu, iż Komisja mogła następnie wydać decyzje uwzględniające inne od wymienionych w zaskarżonej decyzji kryteria, w szczególności w odniesieniu do zgłoszonej pomocy, która nie wchodzi w zakres zastosowania rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP.
- 48 Z powyższych rozważań wynika, iż skarżący nie może twierdzić, że Komisja odmówiła w niniejszej sprawie skorzystania z przysługującego jej uznania dla zbadania różnych argumentów, które mogły zostać jej przedstawione w postępowaniu administracyjnym w celu ustalenia, czy różne środki pomocy są zgodne ze wspólnym rynkiem. Argumenty dotyczące wyniku tej oceny i przedstawionego w tym względzie uzasadnienia zostaną rozpatrzone w ramach innych części tego zarzutu.
- 49 W konsekwencji część pierwsza zarzutu czwartego powinna zostać oddalona.

W przedmiocie części drugiej dotyczącej błędnej oceny podprogramu „Coaching” i naruszenia obowiązku uzasadnienia

— Argumenty stron

- 50 Skarżący zarzuca Komisji, że uznała podprogram „Coaching” za niezgodny ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) WE ze względu na to, że pułap pomocy dla małych przedsiębiorstw został ustanowiony na 65%, nie dokonawszy żadnej oceny szczególnej sytuacji istniejącej w Saksonii i zgłoszonego systemu pomocy. Ponadto Komisja nie wyjaśniła, w jaki sposób fakt zobowiązania przedsiębiorstw do poniesienia połowy kosztów zwiększa wydajność i opłacalność zgłoszonego systemu pomocy. Skarżący twierdzi, że jeszcze dziewięć miesięcy przed zgłoszeniem spornego systemu pomocy Komisja zatwierdziła środki pomocy porównywalne z przyznanymi przez kraj związkowy Turyngia z tytułu programu „Richtlinien des Freistaates Thüringen zur einzelbetrieblichen Technologieförderung” (Dz.U. 2000, C 266, s. 4). Skorzystanie z przysługującego Komisji uznania powinno zdaniem skarżącego wiązać się z tym, iż Komisja powinna wyjaśnić w szczegółowy sposób, jakie są nowe doświadczenia, który skłoniły ją do zmiany jej praktyki decyzyjnej. Tymczasem, choć Komisja twierdziła, że skorzystała z przysługującego jej uznania, badając, czy można było wydać zgodę na pułap pomocy sięgający 65%, odrzuciła tę możliwość z tego tylko względu, że intensywność przewyższająca 50% przekraczała kwotę niezbędną do stworzenia dla przedsiębiorstw zachęty do ponoszenia kosztów dotyczących „coachingu”.
- 51 Skarżący utrzymuje, że pułap pomocy w wysokości 50% ustanowiony w art. 5 rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP nie reguluje w wyczerpujący sposób pomocy na doradztwo małych i średnich przedsiębiorstw i że zgodnie z motywem 11 tego rozporządzenia te ostatnie nie mogą być poddane takim samym kryteriom. Podczas gdy art. 5 lit. a) rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP przewiduje intensywność pomocy w wysokości 50% dla średnich przedsiębiorstw, Komisja powinna udzielić zgody na wyższe zwroty dla małych przedsiębiorstw zgodnie z przysługującym jej uznaniem. Utrzymując, że motyw 11 odnosi się tylko do specyficznej

sytuacji przyznawania pomocy przeznaczonej na inwestycje poza wspieranymi regionami, Komisja nie wyjaśniła, dlaczego możliwości rozróżnienia między małymi i średnimi przedsiębiorstwami nie powinny istnieć w odniesieniu do usług doradztwa zewnętrznego.

52 Zdaniem skarżącego Komisja, uznając, że obciążenie finansowe przedsiębiorstw było umiarkowane, nie uwzględniła faktu, iż wiele saksońskich przedsiębiorstw posiadało jedynie bardzo ograniczony kapitał i miało trudności z zaciąganiem pożyczek, co przyznała sama Komisja.

53 Jak utrzymuje skarżący, nieuwzględnienie przez Komisję faktu, że kwota pomocy, na jaką mogła zostać wydana zgoda w ramach systemu spornej pomocy, była ograniczona do wysokości 400 EUR, a nawet 500 EUR na dzień roboczy dla młodych przedsiębiorstw, mogła ułatwić „błędne przyznanie” takiej pomocy. Zaskarżona decyzja stwarza zachętę do korzystania z kosztownej pomocy zamiast umożliwiać bardziej zróżnicowane podejście, które dopuszczał sporny program.

54 Komisja kwestionuje argumenty przedstawione przez skarżącego.

— Ocena Sądu

55 W niniejszej części skarżący zarzuca w istocie Komisji, że nie dokonała oceny spornego programu mimo licznych przedstawionych w tym względzie informacji. Tytułem wstępu należy wskazać, że taka ocena koniecznie powinna opierać się na okolicznościach faktycznych, analizach ekonomicznych i dowodach przedstawionych przez

skarżącego w postępowaniu administracyjnym przed wydaniem zaskarżonej decyzji. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem kontrola, jaką nad dokonywanymi przez Komisję złożonymi ocenami ekonomicznymi, takimi jak przeprowadzane w niniejszej sprawie, sprawuje sąd wspólnotowy, musi ograniczać się do sprawdzenia, czy przestrzegane były reguły proceduralne oraz zasady dotyczące obowiązku uzasadnienia aktu, a także czy nie wystąpił błąd co do okoliczności faktycznych oraz czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie i czy nie doszło do nadużycia władzy (wyroki Trybunału: z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-123, pkt 279; z dnia 6 października 2009 r. w sprawach połączonych C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P i C-519/06 P GlaxoSmithKline Services przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9291, pkt 85).

- 56 W odniesieniu do niewystarczającego charakteru uzasadnienia również podniesionego przez skarżącego należy przypomnieć, że, jak zostało to już wskazane w pkt 27 powyżej, uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać rozumowanie instytucji. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, zaś ocena tego uzasadnienia winna być oparta nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. ww. wyrok w sprawie TV 2/Danmark i in. przeciwko Komisji, pkt 178 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 W niniejszej sprawie w motywie 35 zaskarżonej decyzji podniesiono, że Komisja zbadała podprogram „Coaching” w zakresie, w jakim określa on maksymalną intensywność pomocy w wysokości 65% dla małych przedsiębiorstw na obszarach, które mają szczególne problemy, podczas gdy rozporządzenie w sprawie wyłączeń dla MŚP określa maksymalną intensywność w wysokości 50% kosztu brutto [art. 5 lit. a) tego rozporządzenia].
- 58 Uwagi przedstawione przez Republikę Federalną Niemiec są szczegółowo analizowane w motywach 57–65 zaskarżonej decyzji. Komisja podnosi w nich, że podprogram został przeanalizowany nie tylko w odniesieniu do jego zgodności z rozporządzeniem

w sprawie wyłączeń dla MŚP, lecz również na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Przeprowadzając tę analizę, Komisja stwierdziła, że jej doświadczenie wskazuje, iż intensywność pomocy większa niż 50% przekraczała kwotę konieczną, aby zachęcić przedsiębiorstwo do dokonania spornych wydatków i że jednolita stawka jest odpowiednia dla wszystkich małych i średnich przedsiębiorstw, bez względu na to, czy chodzi o małe przedsiębiorstwa lub średnie przedsiębiorstwa, niezależnie od tego, czy znajdują się na obszarach objętych pomocą. Komisja podnosi, że przeciwnie niż w przypadku pomocy inwestycyjnej pomoc przeznaczona na „coaching” nie ma ani bezpośredniego, ani długotrwałego wpływu na rozwój regionalny lub na tworzenie miejsc pracy, tak że nie jest konieczne wydawanie zezwolenia na wyższą intensywność pomocy w regionach objętych pomocą. W każdym razie Komisja wskazuje, że rozróżnienie między małymi i średnimi przedsiębiorstwami jest możliwe w granicach intensywności określonej przez rozporządzenie w sprawie wyłączeń dla MŚP.

- 59 Te rozważania Komisji wyraźnie odzwierciedlają jej rozumowanie, a zatem spełniają kryteria przyjęte w utrwalonym orzecznictwie dotyczące obowiązkowego uzasadnienia przypominanego w pkt 27 powyżej.
- 60 W odniesieniu do przykładu pomocy zatwierdzonej na rzecz kraju związkowego Turynia należy uwzględnić wyjaśnienie Komisji dotyczące czasu, jaki upłynął (30 miesięcy) między wydaniem dwóch spornych decyzji. Ponadto Komisja słusznie wskazuje, że te dwa przypadki nie są porównywalne, biorąc pod uwagę okoliczność, że zatwierdzona pomoc nie odnosiła się do „coachingu” i przede wszystkim, uwzględniając okoliczność, iż rozporządzenie w sprawie wyłączeń dla MŚP zawierające kryteria oceny stosowane w zaskarżonej decyzji nie obowiązywało jeszcze w dniu wydania decyzji w sprawie pomocy dla kraju związkowego Turynia.
- 61 Co się tyczy interpretacji, jaką skarżący nadaje art. 5 lit. a) rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP w związku z jego motywem 11, należy stwierdzić, że brzmienie tego motywu nie wskazuje na to, iż w celu zagwarantowania odmiennego małych i średnich przedsiębiorstw konieczne lub dopuszczalne jest przekroczenie intensywności

pomocy ustalonej przez rozporządzenie w sprawie wyłączeń dla MŚP. Jak słusznie wskazuje Komisja, odróżnienie małych i średnich przedsiębiorstw jest możliwe bez przekraczania marginesu 50%, jeżeli tylko małe przedsiębiorstwa otrzymują pomoc o takiej intensywności. W każdym razie, ponieważ Komisja, jak zauważono w pkt 48 powyżej, nie oparła swej oceny tylko na rozporządzeniu w sprawie wyłączeń dla MŚP, ten argument skarżącego należy oddalić jako niemający znaczenia dla sprawy.

- 62 W odniesieniu do argumentu skarżącego, zgodnie z którym zaskarżona decyzja stwarza zachętę do korzystania z bardziej kosztownej pomocy (zob. pkt 53 powyżej), należy zauważyć, iż ten argument jest nie tylko nielogiczny z ekonomicznego punktu widzenia, lecz zaprzecza również argumentowi skarżącego dotyczącemu niedostatku własnych środków małych i średnich saksońskich przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwo, które cierpi na brak środków, nie zostanie zmuszone do wybrania spośród dwóch ofert takiej samej jakości najdroższej usługi, uwzględniając okoliczność, że będzie zobowiązane do zapłacenia co najmniej 50% ceny.
- 63 W konsekwencji należy stwierdzić, że skarżący nie przedstawił dowodów i okoliczności, na podstawie których można stwierdzić, że sporna pomoc, nawet jeżeli w oczywisty sposób przekracza intensywność pomocy przewidzianą przez rozporządzenie w sprawie wyłączeń dla MŚP, może być ze względu na szczególne okoliczności uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 87 ust. 3 WE.
- 64 Komisja nie popełniła zatem oczywistego błędu w ocenie, gdy stwierdziła, że wyższa intensywność pomocy niż określona przez rozporządzenie w sprawie wyłączeń dla MŚP nie może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. c) WE.
- 65 Należy więc oddalić w całości część drugą zarzutu czwartego.

W przedmiocie części trzeciej dotyczącej błędnej oceny podprogramu „Uczestnictwo w targach i wystawach” i naruszenia obowiązku uzasadnienia

— Argumenty stron

- ⁶⁶ Skarżący zarzuca Komisji, że uznała za niezgodny ze wspólnym rynkiem podprogram „Uczestnictwo w targach i wystawach” z tego względu, że przewidywał, iż uczestnictwo w targach mogło korzystać z pomocy aż do trzech razy. Komisja zdaniem skarżącego oparła to stwierdzenie na art. 5 lit. b) rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP, który ustanawiał odstępstwo tylko w przypadku pierwszego uczestnictwa przedsiębiorstwa w określonych targach czy wystawie, skutkiem czego ponowna pomoc tego typu byłaby niezgodna ze wspólnym rynkiem.
- ⁶⁷ Skarżący ocenia, że Komisja nie skorzystała z przysługującego jej uznania, gdyż kierowała się przepisami rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP, nie przedstawiając w jakikolwiek sposób, na jakiej podstawie ponowne uczestnictwo w targach lub wystawach nie może być kwalifikowalne nawet w wyjątkowych przypadkach. Użycie sformułowania „okoliczność ponownego skorzystania z przysługującego jej uznania nie zmieniałyby niczego w tym stwierdzeniu” w motywie 67 zaskarżonej decyzji dowodzi zdaniem skarżącego, że Komisja skorzystała z tego uprawnienia.
- ⁶⁸ Skarżący twierdzi również, że Komisja błędnie zinterpretowała pojęcie bliskości wobec rynku. W przypadku pomocy państwa w zakresie badań i rozwoju Komisja określa zatem intensywność zatwierdzonej pomocy w zależności od stopnia bliskości wobec rynku. W przypadku oddalenia od rynku może być dopuszczona 100-procentowa intensywność pomocy. Odniesienie do rzekomej „bliskości wobec rynku” uczestnictwa w targach i wystawach nie wystarcza w celu uzasadnienia ograniczenia pomocy do

tylko jednego uczestnictwa. Komisja powinna była wypowiedzieć się w przedmiocie stopnia bliskości wobec rynku uczestnictwa w targach i wystawach w ramach porównania z innymi sytuacjami prowadzącymi do przyznania pomocy w celu skorzystania z przysługującego jej uznania w świetle tych okoliczności.

- 69 Ponadto ograniczenie pomocy do jednokrotnego tylko uczestnictwa w targach i wystawach nie jest zdaniem skarżącego uzasadnione z gospodarczego punktu widzenia. Skarżący zarzuca Komisji, że nie rozważyła w wystarczającym stopniu przedstawionych dowodów wykazujących, że tylko powtarzające się uczestnictwo w tych samych targach lub wystawie może zwiększyć szanse wystawców na rynku w szczególności w przypadku, gdy celem takiego uczestnictwa jest wejście na zagraniczne rynki. Małe i średnie przedsiębiorstwa saksońskie nie mają ogólnie kapitału koniecznego do wzięcia udziału w targach lub wystawie. Zatem pomoc ograniczona do jednokrotnego tylko uczestnictwa nie jest wystarczająca w celu osiągnięcia celu pomocy zamierzonego przez rozporządzenie w sprawie wyłączeń dla MŚP, którym jest dostęp do potencjalnych rynków (motyw 5). 60% przedsiębiorstw uczestniczących w targach i wystawach w ramach wspólnych stoisk niemieckich nie wzięłaby w nich udziału bez pomocy. Konieczność uczestnictwa saksońskich przedsiębiorstw w targach i wystawach jest również uzasadniona znacznie niższymi od średniej krajowej wskaźnikami.
- 70 Ze względu na przejście z gospodarki planowanej do gospodarki rynkowej saksońskie przedsiębiorstwa muszą zdaniem skarżącego przewyciężyć szereg ograniczeń dostępu do rynku. Wspieranie uczestnictwa małych i średnich przedsiębiorstw w zagranicznych targach i wystawach stanowi zatem z punktu widzenia polityki gospodarczej zasadniczy cel zgłoszonego systemu pomocy, dzięki któremu przedsiębiorstwa powinny mieć dostęp do rynków światowych.
- 71 W zaskarżonej decyzji Komisja nie przywołuje żadnego z argumentów przedstawionych przez skarżącego i przez Republikę Federalną Niemiec oraz nie uwzględniła szczególnej sytuacji gospodarczej Saksonii.

72 Komisja kwestionuje argumenty przedstawione przez skarżącego.

— Ocena Sądu

73 Strony stoją na odmiennych stanowiskach co do kwestii finansowania powtarzającego się uczestnictwa w targach i wystawach. Skarżący zauważa, że Komisja, uznając za niezgodne ze wspólnym rynkiem finansowanie takiego uczestnictwa aż do trzech razy, jak przewidziano w spornym podprogramie, nie skorzystała w żaden sposób z uznania. Twierdzi on również, że Komisja nie uzasadniła, dlaczego powtarzające się finansowanie nie może być zgodne ze wspólnym rynkiem nawet w szczególnych przypadkach.

74 W tym względzie należy podnieść, że Komisja zastosowała kryteria zawarte w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń dla MŚP i stwierdziła, że sporny podprogram nie jest zgodny z art. 5 lit. b) rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP oraz nie może być uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. c) WE.

75 Skarżący ze swej strony uzasadnił potrzebę pomocy trudnościami przechodzenia do gospodarki rynkowej w Saksonii, które odzwierciedla niedostatek kapitału koniecznego dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz znacznie niższe od średniej krajowej wskaźniki wywozu. Celem powtarzającego się uczestnictwa w targach lub wystawach jest wejście na zagraniczne rynki.

76 W odniesieniu do argumentów skarżącego związanych z przejściem do gospodarki rynkowej należy stwierdzić, że ograniczają się one do ogólnych odniesień do trudnej sytuacji gospodarczej w Saksonii.

- 77 Należy również przypomnieć, że podobne argumenty zostały podniesione w wielu sporach w sprawie art. 87 ust. 2 lit. c) WE, który dotyczy pomocy przyznawanej gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem.
- 78 Tymczasem Trybunał dokonał ścisłej wykładni tego przepisu, wyjaśniając, że „art. [87] ust. 2 lit. c)[WE] nie może, nie naruszając charakteru odstępstwa tego przepisu, jak i jego kontekstu oraz celów, do których realizacji zmierza, pozwolić na całkowite wyrównanie niekwestionowanego opóźnienia gospodarczego w nowych krajach związkowych” [tłum. nieoficjalne] oraz że „niekorzystne skutki gospodarcze spowodowane przez podział Niemiec mogą obejmować tylko niekorzystne skutki wywołane w niektórych niemieckich regionach przez izolację, jaką zrodziło utworzenie fizycznej granicy, takie jak przerwanie szlaków transportowych lub utrata rynków po zerwaniu stosunków handlowych między dwoma częściami terytorium niemieckiego” (wyrok Trybunału z dnia 30 września 2003 r. w sprawach połączonych C-57/00 P i C-61/00 P Freistaat Sachsen i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-9975, pkt 23, 42).
- 79 Ponieważ dokonano zawężającej wykładni tego szczególnego postanowienia traktatu, ogólne odniesienia do skutków gospodarczych podziału Niemiec nie mogą służyć jako dowód na zgodność z art. 87 ust. 3 WE pomocy, których intensywność przekracza tę ustanowioną w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń dla MŚP.
- 80 Jeśli chodzi o argument skarżącego, zgodnie z którym Komisja powinna była porównać stopień bliskości rynku targów i wystaw będących przedmiotem niniejszej sprawy ze stopniem innych sytuacji prowadzących do przyznania pomocy, należy zauważyć, że takie porównanie nie jest absolutnie niezbędne. Bliskość rynku jest kryterium obiektywnym, a nie względnym. W tym względzie należy zauważyć, że targi i wystawy

są imprezami handlowymi, które oferują nie tylko duży wybór towarów i usług, lecz którym towarzyszy również często urozmaicony program atrakcji oraz proponują publiczności szereg usług w celu przyciągnięcia wielu zwiedzających. W rezultacie targi i wystawy są ściśle związane z rynkiem, a nawet pokrywają się z nim.

- 81 Wynika z tego, że Komisja słusznie zakwalifikowała w zaskarżonej decyzji omawiane środki jako środki „skoncentrowane wokół rynku”.
- 82 Jak twierdzi zatem Komisja w motywie 66 zaskarżonej decyzji, beneficjent pomocy po wzięciu udziału w takiej imprezie powinien być w stanie podjąć świadomą decyzję dotyczącą użyteczności powtarzającego się uczestnictwa na własny koszt.
- 83 W odniesieniu do argumentów skarżącego związanych ze wskaźnikiem wywozu niższym od średniej krajowej i z koniecznością zdobycia międzynarodowych rynków należy przypomnieć, że nawet jeśli, jak przypomniano w motywie 16, rozporządzenie w sprawie wyłączeń dla MŚP ogólnie nie zwalnia pomocy wywozowej, koszty uczestnictwa w targach handlowych nie są zwykle uznawane za pomoc wywozową (zob. pkt 4 powyżej). Rozważana pomoc jest więc zasadniczo zgodna z rozporządzeniem w sprawie wyłączeń dla MŚP. Jednakże, choć jasne jest, że małe i średnie przedsiębiorstwa uczestniczą w targach w celu promowania ich towarów oraz że owo uczestnictwo umożliwia im zwiększenie wskaźnika wywozu, co możliwe jest w niniejszym kontekście, ogólne odniesienia do niskiego wskaźnika wywozu kraju związkowego Saksonia nie mogą uzasadniać wyższej intensywności pomocy niż przewidziana w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń dla MŚP.
- 84 W konsekwencji Komisja słusznie oceniła, że wyższa intensywność pomocy niż ta, którą określono w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń dla MŚP, nie może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. c) WE.

- 85 W odniesieniu do obowiązku uzasadnienia należy przypomnieć, iż w motywach 66 i 67 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że sporny podprogram nie jest zgodny z art. 5 lit. b) rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP, zgodnie z którym wyłączenie jest stosowane tylko w przypadku pierwszego uczestnictwa przedsiębiorstwa w targach lub wystawie oraz pomoc brutto nie powinna przekroczyć 50% kosztów. Komisja wyjaśnia to ograniczenie koniecznością zagwarantowania efektu zachęty pomocy, ponieważ po pierwszym współfinansowanym uczestnictwie zasadne jest oczekiwanie, że małe lub średnie przedsiębiorstwo będzie w stanie ocenić użyteczność powtórnego uczestnictwa na własny koszt. Komisja wyjaśnia również, że środki „skoncentrowane wokół rynku” takie jak uczestnictwo w targach lub wystawie, które przekracza 50% pułap pomocy, nie powinno być uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) WE.
- 86 Te rozważania Komisji wyraźnie odzwierciedlają jej rozumowanie, a zatem spełniają kryteria przyjęte w utrwalonym orzecznictwie dotyczące obowiązku uzasadnienia przypomniane w pkt 27 powyżej.
- 87 Należy zatem oddalić część trzecią zarzutu czwartego.

W przedmiocie części czwartej dotyczącej błędnej oceny podprogramu „Współpraca” i naruszenia obowiązku uzasadnienia

— Argumenty stron

- 88 Skarżący zarzuca Komisji, że według jej oceny podprogram „Współpraca” ustanawiał pomoc operacyjną i w rezultacie powinien być oceniany w świetle Wytucznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej (Dz.U. 1998, C 74, s. 9, zwanych dalej

„wytycznymi”) wymagając w szczególności, że ta pomoc powinna być ograniczona w czasie i być zmniejszana (pkt 4.17).

- 89 Wbrew twierdzeniom Komisji środki promocyjne zdaniem skarżącego nie obejmowały pomocy operacyjnej, ponieważ ewentualne poniesienie kosztów wynajmu biur współpracy lub wynagrodzeń pracowników nie zastępuje środków operacyjnych i ogólnie nie zmniejsza bieżących kosztów. Zdaniem skarżącego przewidziane środki dotują tylko nowe i dodatkowe koszty związane ze współpracą zewnętrzną przedsiębiorstwa.
- 90 W tym względzie skarżący uważa również, że Komisja działała w sprzeczności z normalną praktyką, ponieważ w programie zgłoszonym w 1992 r. pomoc przeznaczona na „koszty pracownicze, sprzętu i podróży” organizmu, który musiał wdrożyć środki, i wspólnych ośrodków została zwrócona „w słusznej wysokości”.
- 91 Skarżący uważa, że stopniowe zmniejszanie ma zapewnić utrzymanie efektu zachęty pomocy bez tworzenia zależności. Tymczasem w niniejszej sprawie pomoc była tak ograniczona, że nie mogła stworzyć zależności. Jej zdaniem poprzez dalsze dzielenie kwot pomoc traci zatem charakter zachęty.
- 92 Ponadto Komisja nigdy nie dokonała ścisłego zastosowania pkt 4.17 wytycznych, uwzględniając inne elementy, które umożliwiłyby zrezygnowanie ze stopniowego zmniejszania.

- 93 Przypominając przesłanki określone w motywie 16 i art. 1 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP, skarżący twierdzi, że utworzenie grupy sprzedaży za granicą nie jest tym samym co ustanowienie i funkcjonowanie sieci dystrybucyjnej w rozumieniu tego rozporządzenia, ponieważ głównym celem tych grup sprzedaży jest ocena szans powodzenia na nowych rynkach. Badanie nowych rynków i nawiązanie pierwszych stosunków handlowych za pośrednictwem grupy sprzedaży powinno być dopuszczone z tego względu, że promowanie wprowadzania towarów nie jest uznane za pomoc wywozową. Ponadto skarżący dodaje, iż brakuje „bezpośredniego charakteru” niezbędnego dla zaistnienia pomocy wywozowej.
- 94 Zdaniem skarżącego Komisja popełniła ponadto błąd w ocenie, ograniczając intensywność dopuszczalnej pomocy do 50%. Odsyłając do argumentów przedstawionych przez nią w ramach poprzednich zarzutów skarżący podkreśla, że Komisja nie przeanalizowała szczególnej sytuacji gospodarki saksońskiej, której strukturę cechuje istnienie małych przedsiębiorstw. Skarżący podważa również wnioski Komisji, zgodnie z którymi środki przewidziane w ramach podprogramu „Współpraca” są „skoncentrowane wokół rynku”. Skarżący wyjaśnia, że analiza wykonalności stanowi jedynie badanie perspektywiczne mające na celu ocenę potencjału współpracy.
- 95 Skarżący ocenia, że Komisja nie może uznać, że utworzenie grupy sprzedaży za granicą jest niezgodne ze wspólnym rynkiem, opierając się na swej praktyce decyzyjnej, ponieważ dopuściła już środki o wiele bliższe dystrybucji za granicą w ścisłym tego słowa znaczeniu niż środki będące przedmiotem niniejszej sprawy, ponieważ wspierały bezpośrednio zawieranie umów.
- 96 W odniesieniu do uwagi Komisji w motywie 69 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którą Republika Federalna Niemiec „ma całkowitą swobodę wdrażania środka »Tworzenie biur współpracy w Niemczech«” jako pomocy de minimis, skarżący twierdzi, że taki sposób postępowania nie jest właściwy, szczególnie gdy chodzi o promowanie

współpracy, ze względu na to, że na przykład krąg potencjalnych beneficjentów pragnących współpracować podlega stałym wahaniom i nie jest ogólnie wystarczająco znany lub dający się określić na początku omawianej promocji. Indywidualne traktowanie każdego poszczególnego przypadku nie jest więc odpowiednie i ta kwestia powinna być również przedmiotem refleksji Komisji.

97 Komisja kwestionuje argumenty przedstawione przez skarżącego.

— Ocena Sądu

98 Główny argument skarżącego dotyczy planowanych zadań i działalności biur współpracy i grup sprzedaży. Skarżący podkreśla, że omawiane grupy należy odróżnić od przedstawicielstw handlowych i że pomocy przewidzianej przez sporny podprogram dotyczącej biur współpracy nie można uznać za pomoc operacyjną.

99 Należy również zauważyć, że strony nie przedstawiły okoliczności faktycznych dotyczących utworzenia, umiejscowienia geograficznego, rodzaju działalności i wyników uzyskanych przez biura współpracy i grupy sprzedaży.

100 Jest jednakże mało prawdopodobne, że małe lub średnie przedsiębiorstwo regionu, które przeżywa jeszcze trudności związane z przejściem do gospodarki rynkowej i któremu brakuje własnych środków, będzie inwestowało w biuro współpracy lub w grupę sprzedaży, której działalność nie dotyczy bezpośrednio zdobywania nowych rynków.

- 101 Ponadto z dokumentów przedstawionych przez Komisję w załącznikach do odpowiedzi na pytania zadane na wstępie przez Sąd wyraźnie wynika, że celem utworzenia tych biur jest promowanie wywozu, którego finansowanie jest niezgodne z prawem zgodnie z traktatem, lecz również na podstawie porozumienia WTO w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych, jak stwierdzono w motywie 70 zaskarżonej decyzji.
- 102 W odniesieniu do kwalifikacji spornej pomocy operacyjnej należy zauważyć, że zdobywanie nowych rynków, jak również wysiłki zmierzające do pozostania na rynku są częścią normalnej strategii każdego przedsiębiorstwa pragnącego pozostać trwale na rynku. Tymczasem wydatki są konieczne, aby umożliwić tę stałą i rozległą obecność na rynku, i pomoc państwa przyznawana w tym celu nieuchronnie obniża bieżące wydatki małych i średnich przedsiębiorstw. Te wkłady są objęte kategorią pomocy operacyjnej.
- 103 Wreszcie w odniesieniu do wskazanej przez skarżącego możliwości zatwierdzenia spornej pomocy przy uwzględnieniu praktyki należy uznać za wystarczające wyjaśnienia przedstawione przez Komisję, w szczególności dotyczące tego, że niemiecka krajowa mapa pomocy regionalnej przestała obowiązywać w dniu 31 grudnia 2003 r., podczas gdy sporny program powinien zakończyć się później. Ponadto we wcześniejszych decyzjach Komisja również wyjaśniła, że dokonywała odstępstwa od zasady stopniowego zmniejszania tylko w wyjątkowych przypadkach.
- 104 Jeśli chodzi o argument skarżącego dotyczący rozporządzenia de minimis, należy oddalić go jako nieistotny dla sprawy, ponieważ stwierdzenie Komisji dotyczące tego rozporządzenia zostało zawarte w zaskarżonej decyzji jedynie dla uzupełnienia.
- 105 Uwzględniając całokształt powyższych rozważań, należy uznać, że Komisja słusznie oceniła, iż wyższa intensywność pomocy niż ta, którą określono w rozporządzeniu

w sprawie wyłączeń dla MŚP również nie może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Ponadto Komisja słusznie uznała, że ze względu na to, iż podprogram „Współpraca” przewiduje pomoc operacyjną, jest niezgodny ze wspólnym rynkiem.

¹⁰⁶ W odniesieniu do uzasadnienia zawartego w zaskarżonej decyzji dotyczącego podprogramu „Współpraca” i zważywszy, iż skarżący nie przedstawia żadnego szczególnego argumentu w tym względzie, należy podnieść, że Komisja zbadała odrębnie pomoc przeznaczoną na tworzenie i eksploatację biur współpracy w Niemczech i pomoc przeznaczoną na tworzenie grup sprzedaży we Wspólnocie i poza nią. W pierwszej kolejności Komisja uznała pomoc przeznaczoną na tworzenie i eksploatację biur współpracy w Niemczech za pomoc operacyjną, którą należy ocenić w świetle wytycznych i która powinna spełnić bez wyjątku wszystkie ich wymogi, w szczególności określone w ich pkt 4.17. Komisja wyjaśnia następnie, z jakich względów wymogi te nie zostały spełnione. W drugiej kolejności Komisja uznała pomoc przeznaczoną na tworzenie grup sprzedaży odpowiedzialnych za udzielenie pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom w badaniu zagranicznych rynków i wejście na te rynki za pomoc wywozową, która jest wyłączona z zakresu zastosowania rozporządzenia w sprawie wyłączeń dla MŚP przez jego art. 1 ust. 2 lit. b). Komisja dodała, że maksymalna intensywność pomocy w wysokości 80% w celu promowania w ramach tego podprogramu środków skoncentrowanych wokół rynku naruszała warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym z interesem wspólnotowym i że ten aspekt środka nie mógł być uznany za zgodny ze wspólnym rynkiem zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. c) WE.

¹⁰⁷ Te rozważania wyraźnie odzwierciedlają rozumowanie Komisji i spełniają zatem kryteria utrwalonego orzecznictwa dotyczące obowiązku uzasadnienia przypomniane w pkt 27 powyżej.

¹⁰⁸ Należy więc oddalić w całości część czwartą zarzutu czwartego.

W przedmiocie części piątej dotyczącej błędnej oceny podprogramu „Promocja wizerunku firmy” i naruszenia obowiązku uzasadnienia

— Argumenty stron

¹⁰⁹ W odniesieniu do podprogramu „Promocja wizerunku firmy” skarżący twierdzi, że Komisja przyjmuje również jako jedyne kryterium intensywność pomocy określonej przez rozporządzenie w sprawie wyłączeń dla MŚP i odsyła do argumentów przedstawionych w przedmiocie tego samego pytania dotyczących innych podprogramów. Komisja zdaniem skarżącego niesłusznie nie skorzystała z przysługującego jej uznania.

¹¹⁰ Komisja kwestionuje argumenty przedstawione przez skarżącego.

— Ocena Sądu

¹¹¹ Skarżący nie przedstawił konkretnych argumentów w ramach niniejszej części, ograniczając się do odesłania do argumentacji dotyczącej innych podprogramów.

¹¹² W konsekwencji, ponieważ argumenty skarżącego w ramach poprzednich części zostały oddalone, uwzględniając okoliczność faktyczną, że Komisja uznaje sporny podprogram za niezgodny ze wspólnym rynkiem z uwagi na „względy podobne” do przyjętych dla innych podprogramów, należy również orzec w odniesieniu do niniejszej części, że Komisja słusznie oceniła, iż wyższa intensywność pomocy niż ta, którą

określono w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń dla MŚP, również nie może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) WE.

- 113 W odniesieniu do uzasadnienia zaskarżonej decyzji dotyczącego rozważanego podprogramu, należy zauważyć, że Komisja wskazała w motywie 41, że „pomoc przeznaczona na ten podprogram [...] jest objęta co do zasady art. 5 (doradztwo oraz inne usługi i działalności) rozporządzenia [w sprawie wyłączeń dla MŚP], lecz ponieważ w tym podprogramie określono intensywność pomocy, która również przekracza pułap 50% ustanowiony w art. 5 [lit.] b), Komisja żywi poważne wątpliwości co do zgodności tego programu ze wspólnym rynkiem”. Komisja uznaje również w motywie 73 zaskarżonej decyzji, że ze względów podobnych do przyjętych w odniesieniu do innych podprogramów, podprogram „Promocja wizerunku firmy” nie był zgodny z rozporządzeniem w sprawie wyłączeń dla MŚP i z uwagi na to, że ustanawiał intensywność pomocy brutto wyższą niż 50% przeznaczoną na doradztwo, był niezgodny ze wspólnym rynkiem.
- 114 Ze względu na niewskazanie przez skarżącego konkretnych argumentów należy orzec, że wyżej wymienione rozważania Komisji wyraźnie odzwierciedlają jej rozumowanie, a zatem spełniają kryteria przyjęte w utrwalonym orzecznictwie dotyczące obowiązku uzasadnienia przypomniane w pkt 27 powyżej.
- 115 Należy zatem oddalić piątą część zarzutu czwartego.
- 116 Uwzględniając całość powyższych rozważań, zaskarżona decyzja rozpatrywana w całości zawiera analizę zgodności spornych podprogramów z traktatem i jest wystarczająco uzasadniona pod względem prawnym.

- 117 W konsekwencji zarzut czwarty należy oddalić w całości.
- 118 Uwzględniając wszystkie powyższe rozważania, należy oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

- 119 W wyroku Sądu Komisja została obciążona kosztami. W wyroku Trybunału koszty zostały zastrzeżone. Stąd do Sądu należy orzeczenie w niniejszym wyroku o całości kosztów związanych z poszczególnymi postępowaniami, w myśl art. 121 regulaminu postępowania.
- 120 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrał sprawę, należy zgodnie z żądaniem Komisji obciążyć go kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

- 2) Freistaat Sachsen (Niemcy) pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską zarówno w postępowaniu przed Sądem, jak i w postępowaniu przed Trybunałem.**

Czúcz

Cremona

Labucka

Frimodt Nielsen

O'Higgins

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 14 lipca 2011 r.

Podpisy