

WYROK SĄDU (ósma izba)

z dnia 3 marca 2011 r.*

W sprawie T-387/07

Republika Portugalska, reprezentowana przez L. Inez Fernandes, S. Rodrigues oraz A. Gattiniego, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez P. Guerrę e Andrade oraz L. Flynna, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności części decyzji Komisji C (2007) 3772 z dnia 31 lipca 2007 r. w sprawie zmniejszenia pomocy finansowej przyznanej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) do dotacji globalnej na inwestycje lokalne w Portugalii na podstawie decyzji Komisji C (95) 1769 z dnia 28 lipca 1995 r.,

* Język postępowania: portugalski.

SĄD (ósma izba),

w składzie: M.E. Martins Ribeiro, prezes, S. Papasavvas i A. Dittrich (sprawozdawca),
sędziowie,

sekretarz: N. Rosner, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 czerwca 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

- ¹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie zadań funduszy strukturalnych i ich skuteczności oraz w sprawie koordynacji działań funduszy między sobą i z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 185, s. 9), w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2081/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, s. 5, zwanym dalej „rozporządzeniem nr 2052/88”), ustanawia przepisy dotyczące realizacji polityki spójności gospodarczej i społecznej przewidzianej w art. 158 WE.

- 2 Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2052/88 działania Wspólnoty stanowią uzupełnienie lub wkład do odpowiadających im działań krajowych. Są one realizowane w wyniku ścisłego porozumienia pomiędzy Komisją, zainteresowanym państwem członkowskim, właściwymi władzami i podmiotami – w tym z zachowaniem szczególnych zasad wynikających z przepisów instytucjonalnych i praktyk właściwych każdemu państwu członkowskiemu z partnerami gospodarczymi i społecznymi – wyznaczonymi przez to państwo na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym lub innym, przy czym każda ze stron jest partnerem dążącym do wspólnego celu. Porozumienie to zwane jest dalej „partnerstwem”. Partnerstwo obejmuje przygotowanie, finansowanie, ocenę *ex ante*, monitorowanie oraz ocenę działań *ex post*.
- 3 Artykuł 5 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) rozporządzenia nr 2052/88 stanowi w szczególności, że pomoc finansowa z funduszy strukturalnych może zostać przyznana w postaci dotacji globalnej, zarządzanie którą jest zwykle powierzone pośrednikowi wyznaczonemu przez państwo członkowskie w porozumieniu z Komisją, który dokonuje jej rozdzielania na dotacje indywidualne przyznawane beneficjentom końcowym. Artykuł 5 ust. 2 akapit drugi tego rozporządzenia przewiduje, iż dopuszczalne są tylko te formy pomocy, które zostały ustanowione przez państwo członkowskie lub wyznaczone przez nie właściwe władze i poddane kontroli Komisji przez to państwo członkowskie lub inny podmiot wyznaczony przez nie w tym celu.
- 4 Zgodnie z art. 13 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2052/88, wkład Wspólnoty przyznany z EFRR jest ograniczony do maksymalnie 75% całkowitych kosztów poniesionych na wydatki publiczne.
- 5 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4253/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w odniesieniu do koordynacji działań różnych funduszy strukturalnych między nimi oraz z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 374, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2082/93 z dnia

20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, s. 20, zwane dalej „rozporządzeniem nr 4253/88”), a także rozporządzenie Rady nr 4254/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia nr 2052/88 w odniesieniu do EFRR (Dz.U. L 374, s. 15), zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2083/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, s. 34, zwane dalej „rozporządzeniem nr 4254/88”), zawierają również przepisy dotyczące funduszy strukturalnych.

- 6 Artykuł 14 ust. 4 rozporządzenia nr 4253/88 stanowi, że wzajemne zobowiązania partnerów podjęte w umowie zawartej w ramach partnerstwa znajdują odzwierciedlenie w decyzjach Komisji o przyznaniu pomocy.

- 7 Artykuł 16 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 4253/88 precyzuje, że w przypadku przyznawania dotacji globalnych pośrednicy wyznaczeni przez państwo członkowskie w porozumieniu z Komisją mają obowiązek dostarczyć stosownych gwarancji wypłacalności oraz dysponować możliwościami administracyjnymi koniecznymi dla zarządzania pomocą przewidzianą przez Komisję.

- 8 Na podstawie art. 21 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 4253/88 płatności mogą przybierać formę zaliczek albo wypłaty salda końcowego dotyczącej rzeczywiście poniesionych wydatków. Artykuł 21 ust. 3 akapit drugi stanowi, że płatności są dokonywane na rzecz beneficjentów końcowych bez żadnego potrącenia lub wstrzymania, które mogłyby obniżyć kwotę pomocy finansowej, do której beneficjenci mają prawo.

- 9 Artykuł 24 rozporządzenia nr 4253/88 przewiduje zmniejszenie pomocy finansowej przyznanej z EFRR w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wykonywaniu dotowanych działań, precyzując, że każda kwota wypłacona jako nienależne świadczenie winna zostać zwrócona Komisji, oraz że kwoty niezwrócone są obciążane odsetkami za zwłokę.

- 10 Rozporządzenia nr 2052/88 i 4253/88 zostały uchylone rozporządzeniem Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającym przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. L 161, s. 1). Artykuł 52 ust. 1 tego rozporządzenia uściśla, że rozporządzenie to nie ma wpływu na kontynuację lub modyfikację w tym całkowite lub częściowe anulowanie pomocy zatwierdzonej przez Komisję na podstawie rozporządzeń nr 2052/88 i nr 4253/88.
- 11 Zgodnie z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 4254/88 Komisja może powierzyć zarządzanie dotacjami globalnymi odpowiednim pośrednikom. Artykuł 6 ust. 2 tego rozporządzenia ustanawia szczegółowe zasady wykorzystywania dotacji globalnych, będących przedmiotem umowy zawartej, w porozumieniu z zainteresowanym państwem członkowskim, pomiędzy Komisją a danym pośrednikiem. Te szczegółowe zasady określają zwłaszcza rodzaj działań, jakie mają być podjęte, kryteria wyboru beneficjentów, warunki przyznania i wielkość pomocy z EFRR oraz szczególne zasady monitorowania wykorzystania dotacji globalnych.

Okoliczności powstania sporu

Decyzja o przyznaniu pomocy wspólnotowej

- 12 Mocą decyzji C (95) 1769 z dnia 28 lipca 1995 r., zmienionej następnie decyzją C (98) 2796 z dnia 12 października 1998 r. oraz decyzją C (99) 3694 z dnia 15 listopada 1999 r. (zwaną dalej „decyzją o przyznaniu pomocy”), skierowanej do Republiki Portugalskiej, Komisja przyznała dotację globalną na inwestycje lokalne (zwaną dalej „SGAIA”) na rzecz Caixa Geral de Depósitos SA (zwanej dalej „Caixa”), będącej instytucją pośredniczącą, odpowiedzialną za zarządzanie pomocą w okresie od dnia 1 stycznia 1994 r. do dnia 31 grudnia 1999 r. Przyznana pomoc dotyczyła

priorytetu „Wzmocnienie regionalnej bazy gospodarczej” w ramach pomocy wspólnotowej dla Portugalii. Kwota pomocy z EFRR na rzecz SGAIA wynosiła maksymalnie 25 mln EUR.

- 13 SGAIA polegała obniżeniu stóp procentowych kredytów średnio- i długoterminowych zaciągniętych przez gminy w celu realizacji inwestycji współfinansowanych zgodnie z programami operacyjnymi w ramach pomocy Wspólnoty dla Portugalii w okresie programowania 1994–1999. W ramach tego działania Komisja wypłaciła tytułem zaliczki kwotę 20 mln EUR.

- 14 Artykuł 1 ust. 2 decyzji o przyznaniu pomocy przewiduje, że szczególne sposoby przyznawania SGAIA są przedmiotem umowy, która zostanie zawarta, w porozumieniu z państwem członkowskim, pomiędzy Komisją a Caixa. Na mocy art. 2 ust. 2 tej decyzji szczególne sposoby przyznania pomocy finansowej są określone w planie finansowania SGAIA oraz w umowie załączonej do tej decyzji.

- 15 Artykuł 5 decyzji o przyznaniu pomocy stanowi:

„Pomoc Wspólnoty dotyczy wydatków związanych z działaniami mieszczącymi się w ramach [SGAIA], w stosunku do których najpóźniej do dnia 31 grudnia 1999 r. podjęto w państwie członkowskim prawnie wiążące zobowiązania oraz dokonano wymaganego w tym celu przydziału środków finansowych. Ostatecznym terminem pokrycia wydatków poniesionych w ramach tych działań jest dzień 31 grudnia 2001 r.” [tłumaczenie nieoficjalne jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

- 16 Zgodnie z art. 7 decyzji o przyznaniu pomocy SGAIA winna zostać zrealizowana zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego, a w szczególności przepisami art. 6, 30, 48, 52 i 59 traktatu WE (po zmianie art. 12, 28, 39, 43 i 49 WE), dyrektyw wspólnotowych dotyczących procedur przetargowych i rozporządzeń w przedmiocie funduszy strukturalnych.

Umowa pomiędzy Komisją a Caixa

- 17 W dniu 15 listopada 1995 r. doszło do zawarcia umowy pomiędzy Komisją a Caixa (zwanej dalej „umową”), która w art. 1 ust. 1 ustanawiała warunki przyznania i wykorzystania SGAIA, delegując uprawnienia Komisji na rzecz Caixy, w celu udziału w finansowaniu dotacji na spłatę odsetek od kredytów średnio- i długoterminowych udzielonych przez Caixa.
- 18 Artykuł 1 ust. 2 umowy stanowi, że pozostaje ona w mocy do dnia 31 grudnia 1999 r. w stosunku do zobowiązań, tzn. w stosunku do umów zawartych z beneficjentami. Zgodnie z art. 1 ust. 2, płatności, uwolnienie kwoty kredytu i jego wydatkowanie mogą być dokonywane do dnia 31 grudnia 2001 r., a zamknięcie ksiąg rachunkowych, sprawozdanie końcowe, ostateczne poświadczenie wydatków oraz skierowanie do Komisji wniosku o wypłatę salda końcowego winny nastąpić najpóźniej w dniu 30 czerwca 2002 r.
- 19 Artykuł 4 ust. 2 umowy przewiduje, że dotacje na spłatę odsetek współfinansowane z EFRR są przyznawane na okres maksymalnie ośmiu lat.

- 20 Artykuł 7 umowy jest zatytułowany „Zobowiązania i płatności”. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ostateczne poświadczenie wydatków Caixa w celu zamknięcia SGAIA, przeniesione na dzień 31 grudnia 2001 r., winno zawierać w szczególności skierowany przez Caixa do Komisji wniosek o wypłatę salda końcowego oraz ostateczne poświadczenie wydatków obliczonych zgodnie z art. 8 ust. 5 umowy, przedstawiające szczegółowo w tabeli dotacje globalne rzeczywiście wypłacone beneficjentom do dnia 31 grudnia 2001 r. oraz nienależne jeszcze dotacje globalne, obliczone i zaktualizowane na dzień 31 grudnia 2001 r., na spłatę odsetek od kwot kredytów udzielonych i rzeczywiście udostępnionych w ramach SGAIA. Na mocy art. 7 ust. 3 i 4 w celu realizacji SGAIA Caixa jest zobowiązana otworzyć specjalny rachunek bankowy, aby zdeponować na nim zaliczki.
- 21 Artykuł 8 umowy reguluje sposób obliczania dotacji. Na mocy art. 8 ust. 1 umowy, pod warunkiem że spełnione są wszystkie inne przesłanki, dotacje na spłatę odsetek finansowane przez Komisję winny być przyznawane w okresie maksymalnym pierwszych ośmiu lat kredytowania przyznanego beneficjentom przez Caixa.
- 22 Artykuł 8 ust. 5 umowy stanowi:

„W trakcie wykonywania umowy kredytowej Caixa dokona przykładowego, tymczasowego obliczenia łącznej kwoty dotacji z EFRR, które mają być przyznane, a które dla celów jej prowizorium programowania wewnętrznego wykorzystania [SGAIA] stanowić będą maksymalną kwotę dotacji. Dotacje te nie mogą w żadnym wypadku obciążać wcześniej rachunku specjalnego [prowadzonego w EUR] ani być przedmiotem poświadczenia przedstawianego Komisji jako wydatki rzeczywiście poniesione.

Dotacje zostaną ostatecznie przyznane, przeliczone i obciążą rachunek specjalny [prowadzony w EUR], o którym mowa w art. 7 ust. 4 [umowy], w dniach płatności odsetek w miarę rzeczywistego wykorzystania kredytu już uwolnionego, stosując publikowaną przez Komisję miesięczną stopę wymiany z dnia zaksięgowania wartości przez Caixa [...].

Wydatki na pomoc techniczną obciążą ten rachunek, zgodnie z tą samą procedurą i szczególnymi sposobami postępowania, aż do osiągnięcia wyznaczonego limitu.

W dacie walutowania, tj. w dniu 31 grudnia 2001 r. będącym ostatecznym terminem płatności, Caixa dokona ostatecznego obliczenia salda przepływu pozostałych dotacji z EFRR dla każdego kredytu, uaktualniając je, [...] przeliczając i obciążając rachunek specjalny [prowadzony w EUR].

Przelewy z rachunku specjalnego [prowadzonego w EUR] zostaną opatrzone informacją o konkretnej umowie z beneficjentem lub pomocy technicznej lub zaliczce lub odsetkach lub wszelkich innych operacjach na rachunku, takich jak podejmowanie środków lub korekty.

Obciążenia rachunku specjalnego [prowadzonego w EUR] dokonane w ten sposób mogą być przedmiotem ostatecznego poświadczenia przedstawianego Komisji jako wydatki EFRR rzeczywiście poniesione i pokryte. Wkład krajowy do dotacji, który nie jest księgowany na tym rachunku, zostanie obliczony i przeliczony na [EUR] w dniu 31 grudnia 2001 r., w celu poświadczenia wydatków, oddzielnie i zgodnie z tymi samymi procedurami i warunkami.

W przypadku gdy dotacja z EFRR, która obciążyła rachunek specjalny i została poświadczona, nie zostanie wykorzystana przez beneficjenta z jakiegokolwiek powodu, w szczególności takiego jak wcześniejsza spłata kredytu lub niewykonanie umowy, Caixa jest zobowiązana zapisać daną kwotę na dobro rachunku specjalnego [prowadzonego w EUR], stosując stopę wymiany wedle której dokonano obciążenia rachunku w dacie walutowania zdarzenia i zwrócić ją Komisji w terminie sześciu kolejnych

miesiący, nawet jeśli niniejsza umowa już by wygasła oraz wypłacone zostało saldo końcowe, a [SGAIA] zamknięta”.

- 23 Zgodnie z art. 8 ust. 6 umowy „[d]o dnia 31 grudnia 2001 r. wyłącznie dotacje, z których beneficjenci rzeczywiście skorzystali w terminach płatności odsetek, mogą być przedmiotem poświadczenia przedstawianego Komisji jako wydatki rzeczywiście poniesione, powodujące wypłatę kolejnej zaliczki i wypłatę salda końcowego [...] W trakcie kolejnego półrocza po dniu 31 grudnia 2001 r., pozostałe dotacje płatne w przyszłości zostaną również obliczone, zaktualizowane i będą mogły stać się przedmiotem poświadczenia jako płatności, w celu wypłaty salda i zamknięcia [SGAIA] przez Komisję. Dotacje z EFRR obciążą w ten sposób rachunek specjalny [prowadzony w EUR]”.
- 24 Zgodnie z art. 17 ust. 5 umowy, wszelkie uzgodnione uprzednio przez strony aneksy czy zmiany wprowadzone do umowy lub będące z nią w związku są potwierdzone na piśmie i podpisywane przez obie strony.
- 25 Artykuł 18 umowy stanowi, co następuje:

„Strony zgodnie postanawiają, że prawem znajdującym zastosowanie do niniejszej umowy jest prawo portugalskie. Zobowiązują się one ponadto skierować do Trybunału [...], zgodnie z art. [238] WE, wszelkie skargi czy spory między nimi zaistniałe w przedmiocie ważności, wykładni czy wykonania niniejszej umowy”.

Procedura zamknięcia dotacji globalnej

- 26 W dniu 30 lipca 2002 r. Caixa na podstawie art. 7 ust. 2 umowy przekazała dokumenty niezbędne do zamknięcia pomocy, zwracając się do Komisji o wypłatę salda końcowego SGAIA w kwocie 1 992 330,28 EUR, ustalając wartość niewypłaconych dotacji na kwotę 8 834 657,94 EUR.
- 27 Pismem z dnia 23 października 2002 r. Komisja poinformowała Caixa, że wypłata salda nie mogła zostać dokonana z powodu problemów podniesionych przez portugalską generalną inspekcję ds. finansów.
- 28 Pismem z dnia 27 listopada 2002 r. Caixa poinformowała Komisję, że portugalska generalna inspekcja ds. finansów przeprowadza audyt SGAIA, oraz dołączyła komentarze do uwag Komisji.
- 29 Pismami z dnia 7 marca i 20 października 2003 r. Caixa dokonała korekty swojego wniosku o zamknięcie SGAIA, wskazując Komisji kwotę 1 925 858,61 EUR tytułem salda końcowego i kwotę 8 768 186,27 EUR tytułem nienależnych jeszcze dotacji obciążających EFRR.
- 30 W dniu 25 maja 2004 r. Komisja poinformowała władze portugalskie, iż nie może dokonać wypłaty salda SGAIA. Republika Portugalska odpowiedziała pismem z dnia 29 czerwca 2004 r.

- 31 Pismem z dnia 16 grudnia 2004 r. Komisja wskazała władzom portugalskim, że podlegająca odzyskaniu kwota pomocy finansowej z EFRR wynosiła 8 086 424,04 EUR.
- 32 Pismem z dnia 21 lutego 2005 r. władze portugalskie powtórzyły swój sprzeciw wobec stanowiska Komisji i zakwestionowały kwotę salda obliczoną przez Komisję.
- 33 Pismem z dnia 18 listopada 2005 r. skierowanym do władz portugalskich Komisja powtórzyła, że podlegająca odzyskaniu kwota ze SGAIA wynosi 8 086 424,04 EUR, proponując jednocześnie zorganizowanie spotkania z władzami portugalskimi. Władze te odpowiedziały pismem z dnia 9 stycznia 2006 r.
- 34 W dniu 3 maja 2006 r. odbyło się spotkanie, w którym uczestniczyli przedstawiciele Komisji, władz portugalskich i Caixy.

Zaskarżona decyzja

- 35 W dniu 31 lipca 2007 r. Komisja wydała decyzję C (2007) 3772 (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), dotyczącą zmniejszenia pomocy z EFRR w zakresie SGAIA, na podstawie decyzji o przyznaniu pomocy, skierowaną do Republiki Portugalskiej.
- 36 Motywy 3–11 zaskarżonej decyzji odwołują się szczegółowo do procedury zamknięcia pomocy finansowej z EFRR (zob. pkt 26–34 powyżej).

37 W motywach 12–19 zaskarżonej decyzji Komisja dokonała analizy charakteru nieprawidłowości, które ujawniła. Motywy 14–16 tej decyzji odwołują się do art. 5 decyzji o przyznaniu pomocy oraz do art. 1 ust. 2 i do art. 4 ust. 2 umowy.

38 Zgodnie z motywem 17 zaskarżonej decyzji, opartym na końcowej deklaracji przedstawionej przez Caixaę, pomoc z EFRR sfinansowała 82% łącznej kwoty dotacji na spłatę stóp procentowych, wypłaconych do dnia 31 grudnia 2001 r. Sytuacja ta została potraktowana jako sprzeczna z art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 2052/88, zgodnie z którym pomoc Wspólnoty nie może przekroczyć 75% jej całkowitych kosztów.

39 W motywie 18 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdza, że zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88 państwo członkowskie może uzyskać ze strony Komisji płatność tytułem pomocy z EFRR jedynie w odniesieniu do rzeczywiście poniesionych wydatków. W tym samym motywie dodaje, że w niniejszym przypadku część dotacji na spłatę odsetek miała zostać wypłacona dopiero po dniu 31 grudnia 2001 r. – terminie końcowym dokonywania płatności z tytułu SGAIA, oraz że tym samym ta część wydatków nie została jeszcze w tym dniu poniesiona. Aby wydatki zostały rzeczywiście poniesione w całości przed tą datą, państwo członkowskie winno było zrealizować przed dniem 31 grudnia 2001 r. jedną z dwóch następujących operacji:

— zdeponować na specjalnym rachunku bankowym kwotę dotacji na spłatę odsetek jeszcze nienależnych, obliczonych i zaktualizowanych, płatnych po dniu 31 grudnia 2001 r. lub

— wypłacić beneficjentom końcowym równowartość dotacji na spłatę odsetek płatnych w przyszłości.

- 40 W motywie 19 zaskarżonej decyzji Komisja odwołała się do wytycznych z dnia 29 maja 2002 r. dotyczących wypłaty dotacji z końcem okresu programowania tytułem kredytu na preferencyjnych warunkach (zwanym dalej „wytycznymi”), w której uściślono, że alternatywne procedury przytoczone w motywie 18 zaskarżonej decyzji były wykorzystywane przez państwa członkowskie za zgodą Komisji w okresie 1994–1999 r. a nawet przed tą datą.
- 41 W motywie 27 zaskarżonej decyzji uznała ona, że część pomocy z EFRR dotycząca dotacji na spłatę obliczonych i zaktualizowanych odsetek nienależnych nie jest należna, oraz że łączna kwota dotacji na spłatę odsetek, płatna po dniu 31 grudnia 2001 r., odpowiadająca kwocie 15 968 612 EUR, nie kwalifikuje się do wsparcia. Biorąc pod uwagę zadeklarowane wydatki i środki finansowe przyznane przez EFRR, określone w piśmie z 16 grudnia 2004 r., podlegająca odzyskaniu kwota pomocy z EFRR wynosiła 8 086 424,04 EUR.
- 42 Zgodnie z motywem 36 zaskarżonej decyzji umowa nie przewiduje żadnego odstąpienia od zasady ogólnej dotyczącej terminu końcowego płatności kwalifikujących się do wsparcia.
- 43 Komisja stwierdziła w motywie 37 zaskarżonej decyzji, że „ujawniła nieprawidłowości dotyczące kwoty wydatków zadeklarowanych przy zamknięciu [...] SGAIA, zgodnie z tym co zostało wykazane powyżej”.

44 Sentencja zaskarżonej decyzji ma następujące brzmienie:

„Artykuł 1

Pomoc finansowa z EFRR [przyznana mocą] decyzji [o przyznaniu pomocy] na rzecz [SGAIA] zostaje zmniejszona o kwotę 8 086 424,04 EUR. Wypłacona do tej pory kwota 8 086 424,04 EUR podlega zwrotowi Komisji.

Maksymalna kwota pomocy z EFRR na rzecz [SGAIA] wynosi 11 913 575,96 EUR.

Artykuł 2

Republika Portugalska podejmie niezbędne środki w celu poinformowania beneficjentów końcowych o niniejszej decyzji.

Artykuł 3

Republika Portugalska jest adresatem niniejszej decyzji”

- 45 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 2 listopada 2007 r. Caixa wniosła skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w części i nakazania Komisji wypłatę salda końcowego SGAIA na mocy art. 238 WE (sprawa T-401/07).

Przebieg postępowania i żądania stron

- 46 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 października 2007 r. Republika Portugalska wniosła niniejszą skargę.
- 47 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (ósma izba) zdecydował o otwarciu procedury ustnej i – w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania przed Sądem – o skierowaniu do Komisji pytania pisemnego, na które odpowiedziała ona w wyznaczonym terminie.
- 48 Postanowieniem prezesa ósmej izby Sądu z dnia 17 maja 2010 r. sprawy T-387/07 i T-401/07 zostały połączone do łącznego rozpoznania w procedurze ustnej, zgodnie z art. 50 regulaminu postępowania przed Sądem.
- 49 Na rozprawie w dniu 18 lipca 2010 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na pytania zadane ustnie przez Sąd.

50 Skarżąca wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności art. 1 zaskarżonej decyzji;

- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

51 Komisja wnosi do Sądu o:

- zwolnienie jej od zarzutów, uznając skargę za bezzasadną.

- obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania.

Co do prawa

52 Republika Portugalska podnosi dwa zarzuty. Pierwszy dotyczy uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Drugi dotyczy braku nieprawidłowości, na które powołuje się Komisja, oraz naruszenia umowy.

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego niedostatecznego uzasadnienia zaskarżonej decyzji

Argumenty stron

- 53 Republika Portugalska podnosi, że jedynym uzasadnieniem zaskarżonej decyzji jest przedstawiony w motywie 37 argument, zgodnie z którym Komisja potwierdza, iż stwierdziła nieprawidłowości dotyczące kwoty wydatków zadeklarowanych przy zamknięciu SGAlA „zgodnie z tym co zostało wykazane powyżej”. Przepis, którego naruszenia dopuściły się władze portugalskie, nie został jasno wskazany.
- 54 Zdaniem Republiki Portugalskiej jedyna zarzucona władzom portugalskim nieprawidłowość wydaje się polegać na tym, iż uznały one za „kwalifikowalne” wydatki „nieponiesione”, tak jak przewiduje art. 21 ust. 1 in fine rozporządzenia nr 4253/88. W zaskarżonej decyzji zmniejszenie pomocy, o którym zdecydowała Komisja, opierało się na fakcie, że władze portugalskie dopuściły się nieprawidłowości, przedstawiając we wniosku o wypłatę salda zmierzającym do zamknięcia SGAlA wydatki nieponiesione.
- 55 Mając na względzie tę nieprawidłowość, naruszenie art. 13 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia 2052/88 wynika jedynie z oświadczenia o niekwalifikowaniu się części wydatków, które przedstawiły władze portugalskie.

- 56 Republika Portugalska dodaje, że pojęcie nieprawidłowości w kontekście, w którym zostało ono ujęte w zaskarżonej decyzji, nie może być interpretowane szeroko, oraz że Komisja nie mogła przedstawiać w odpowiedzi na skargę argumentu przekroczenia normy wyrażonej w art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 2052/88, która nie została przywołana w zaskarżonej decyzji.
- 57 Komisja kwestionuje argumentację Republiki Portugalskiej.

Ocena Sądu

- 58 Należy przypomnieć, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa 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 okoliczności 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 (wyroki Trybunału z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-350/88, *Delacre i in.* przeciwko Komisji, Rec. s. I-395, pkt 15 i 16, z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko *Sytraval i Brink's France*, Rec. s. I-1719, pkt 63; wyrok Sądu z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie T-272/02 *Comune di Napoli* przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1849, pkt 71).

- 59 Jak wynika z pkt 37–43 powyżej, Komisja dokonała wystarczającej analizy charakteru nieprawidłowości zarzucanej Republice Portugalskiej w motywach 12–19 zaskarżonej decyzji.
- 60 Dokładniej w motywie 17 zaskarżonej decyzji Komisja wskazuje, że na podstawie końcowej deklaracji złożonej przez Caixaę pomoc z EFRR sfinansowała 82% łącznej kwoty dotacji. Uściśla ona w tym motywie decyzji, że sytuacja taka jest sprzeczna z art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 2052/88, zgodnie z którym wkład Wspólnoty nie może przekraczać 75% całkowitych kosztów pomocy. W motywie 18 zaskarżonej decyzji Komisja podkreśla, że część dotacji na spłatę odsetek winna była zostać wypłacona dopiero po dniu 31 grudnia 2001 r., tj. terminie końcowym płatności z tytułu SGAlA, oraz że ta część wydatków w tym dniu nie została jeszcze „poniesiona”. Jak mowa w tym motywie, zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88 państwo członkowskie jest uprawnione do wypłaty pomocy z EFRR jedynie w stosunku do wydatków poniesionych.
- 61 Zresztą z argumentacji Republiki Portugalskiej przytoczonej w ramach niniejszego zarzutu wynika, iż zrozumiała ona dobrze, że Komisja powołała się na naruszenie przepisów art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 2057/88 i art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88 z tego względu, że część dotacji nie została jeszcze wypłacona w dniu 31 grudnia 2001 r. (zob. pkt 54 i 55 powyżej).
- 62 W tych okolicznościach należy oddalić zarzut pierwszy.

W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego braku nieprawidłowości, na którą powołuje się Komisja, oraz naruszenia umowy

- ⁶³ Na zarzut ten składają się dwie części, dotyczące odpowiednio braku nieprawidłowości, na którą powołuje się Komisja, i klauzuli arbitrażowej zawartej w umowie.

W przedmiocie części pierwszej dotyczącej braku nieprawidłowości

— Argumenty stron

- ⁶⁴ Republika Portugalska podnosi, że umowa załączona do decyzji o przyznaniu pomocy i z tego tytułu będąca jej integralną częścią jest umową zawartą pomiędzy Komisją a Caixa, poprzez którą obie strony regulują swoją sytuację prawną u źródeł której leży, w tym przypadku, przyznanie współfinansowania z EFRR na podstawie decyzji o przyznaniu pomocy. Umowa będąca uzgodnieniem woli stron została zatwierdzona przez Komisję za pomocą tego samego aktu administracyjnego co decyzja o przyznaniu pomocy.
- ⁶⁵ Według Republiki Portugalskiej art. 14 ust. 4 rozporządzenia nr 4253/88 oznacza, że klauzule umowy, które zgodnie z ogólnie obowiązującymi przepisami prawa stanowią jedno lub wiele zobowiązań uzgodnionych pomiędzy partnerami, zostaną odzwierciedlone w treści wydanej przez Komisję decyzji o przyznaniu pomocy. Dodaje ona, że w zakresie w jakim rozporządzenie nr 4253/88 pozostawia stronom umowy

swobodę określenia szczegółowych sposobów jej stosowania, jak również ewentualnych postanowień szczególnych, nadaje ono umowie taką moc prawną, że wszystkie decyzje Komisji winny ją uwzględniać. Tym samym możliwe jest ustanowienie wyjątków od przepisów zawartych w tej decyzji, ponieważ jej celem jest określenie szczegółowych sposobów realizacji przyznanego współfinansowania oraz z tego względu, że została ona zredagowana przez strony, które odgrywają decydującą rolę w stosowaniu dotacji globalnej.

66 Republika Portugalska podkreśla, że umowa jest kluczowym dokumentem prawnym. Z motywu 36 zaskarżonej decyzji wynika, iż nadaje ona stronom umowy prawo określenia innego terminu końcowego na określenie kwalifikowalności płatności z SGAlA.

67 Według Republiki Portugalskiej Komisja nie wzięła pod uwagę szczególnego charakteru współfinansowania dotacji na spłatę odsetek podczas – zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 umowy – „maksymalnie ośmiu pierwszych lat kredytowania”.

68 W trakcie fazy postępowania administracyjnego Komisja zabiegała o przeprowadzenie kontroli zadeklarowanych wydatków, w tym o obliczenie dotacji jeszcze nienależnych, zgodnie z art. 8 ust. 5 umowy. Jednakże w celu dostosowania SGAlA do wyznaczonego terminu końcowego kwalifikacji wydatków, mianowicie dnia 31 grudnia 2001 r., Komisja zaniechała stosowania szczególnej procedury przewidzianej w art. 8 ust. 5 umowy, której znaczenie podkreśla dodatkowo art. 8 ust. 6. Procedura ta pozwalała na poświadczanie, a w konsekwencji na traktowanie jako wydatków poniesionych przed końcowym terminem kwalifikowalności, zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88, wydatków na spłatę jeszcze nienależnych odsetek, które będą musiały zostać poniesione tytułem SGAlA.

- 69 Szczególny charakter SGAIA wynikał z faktu, że kredyt przyznany, zatwierdzony i potwierdzony umową z Caixa, zawartą przykładowo w ostatni dzień roboczy (w dniu 31 grudnia 1999 r.), mógł skorzystać ze współfinansowania w drodze dotacji na spłatę odsetek przez okres maksymalnie ośmiu pierwszych lat kredytowania. Zdaniem Republiki Portugalskiej, w związku z tym oraz mając świadomość, że termin końcowy kwalifikowalności wydatków w rzeczywistości upływał jedynie po dwóch następnych latach, należało znaleźć mechanizm pozwalający na finansowanie dotacji na spłatę odsetek w trakcie pozostałych sześciu lat. Dodaje ona, że jeżeli Komisja zamierzała zmienić umowę, winna była działać na zasadach określonych w art. 17 ust. 5 umowy.
- 70 W replice Republika Portugalska dodała, że w dziedzinie umownej Komisja dysponuje niezbędnymi uprawnieniami, aby dostosować pomoc przyznaną z EFRR do rzeczywistych warunków, uzgadniając szczególne klauzule umowne. Komisja wydała decyzje o przyznaniu pomocy, jednocześnie przyjmując szczególną procedurę i wykonując, za zgodą pozostałych stron, swe uprawnienia w zakresie negocjacji.
- 71 Zdaniem Republiki Portugalskiej art. 8 ust. 5 i 6 umowy nie może być traktowany wyłącznie jako regulujący sposób obliczania przyszłych dotacji. Po pierwsze, brak jest odpowiedzi na pytanie, dlaczego tego rodzaju postanowienie jest przewidziane w umowie. Po drugie, postanowienia przewidziane w art. 8 ust. 5 i 6 umowy są kontynuacją postanowień art. 7 umowy, zatytułowanego „Zobowiązania i płatności”, którego ust. 2 przewiduje procedury, które należy przeprowadzić, oraz dokumenty, które należy przedstawić przy zamknięciu SGAIA w drodze wniosku o wypłatę salda końcowego. Wspomniany art. 7 ust. 2 wymaga ostatecznego poświadczenia wydatków, które w szczególności winno obejmować nienależne jeszcze dotacje globalne, obliczone i zaktualizowane na dzień 31 grudnia 2001 r., odsetki od kwot rzeczywiście uwolnionych kredytów i saldo do zapłaty. W celu osiągnięcia łącznej kwoty końcowej należało potrącić jedynie zaliczki Komisji i pozostałe odsetki. Według Republiki Portugalskiej cel art. 7 ust. 2 i art. 8 ust. 5 i 6 polegał na włączeniu przyszłych dotacji na spłatę nienależnych jeszcze odsetek w wypłatę salda końcowego.

- 72 Propozycja Komisji, aby do dnia 31 grudnia 2001 r. wypłacić beneficjentom końcowym, w postaci zaliczek, równowartość dotacji, do których mieliby prawo na podstawie umów kredytowych, naruszałaby zasady dokonywania wydatków publicznych, prawo finansów publicznych oraz mogłaby prowadzić do bezpodstawnego wzbogacenia gmin. Propozycja ta jest niedopuszczalna, ponieważ wymagałaby wypłacenia wkładu krajowego a nie środków pochodzących z budżetu wspólnotowego. W rzeczywistości propozycja ta jest czystą fikcją.
- 73 Zdeponowanie wkładu krajowego na specjalnym rachunku stwarza jedynie pozory faktycznej płatności i nie gwarantuje, że wydatki, które muszą zostać poniesione w przewidywalnych, aczkolwiek najczęściej odległych ramach czasowych, zostaną faktycznie dokonane. Oznacza to sytuację fikcyjną, skoro równowartość dotacji jeszcze nienależnych, którymi obciążono rachunek specjalny, pozostawałaby do dyspozycji Republiki Portugalskiej i Caixy.
- 74 Według Republiki Portugalskiej nie miała ona możliwości dokonania jednorazowej płatności całości wkładu krajowego przewidzianego do 2007 r. Realizacja płatności była uzależniona od jej umieszczenia w budżecie. Republika Portugalska nie mogła zrealizować płatności w sytuacji, gdy budżet nie został należycie przygotowany. Budżet jest przygotowywany wyłącznie w cyklu rocznym. Republika Portugalska nie mogła uczynić nic innego jak zobowiązać się, iż przeznaczy w swoim budżecie, przygotowywanym w cyklu rocznym, wydatki na poczet nienależnych jeszcze dotacji na spłatę odsetek. Propozycja Komisji zobowiązywałaby władze portugalskie do zachowania *contra legem*. W związku z tym, zdaniem Republiki Portugalskiej, umowa przewiduje w celu rozwiązania takich sytuacji pomocnicze zastosowanie prawa portugalskiego.
- 75 Komisja kwestionuje argumentację Republiki Portugalskiej.

— Ocena Sądu

- ⁷⁶ Z akt sprawy wynika, że w piśmie z dnia 30 lipca 2002 r. zmienionym pismem z dnia 7 marca i ponowionym w dniu 20 października 2003 r. Caixa przedstawiła Komisji ostateczne poświadczenie wydatków w celu zamknięcia SGAIA (zob. pkt 26–29 powyżej). Poświadczenie to obejmowało wnioski o wypłatę salda końcowego SGAIA, a także ostateczne poświadczenie kosztów, w którym zostały w szczególności ujęte dotacje globalne na spłatę odsetek rzeczywiście wypłaconych beneficjentom końcowym do dnia 31 grudnia 2001 r. oraz dotacje globalne na spłatę nienależnych jeszcze odsetek obliczonych i zaktualizowanych na dzień 31 grudnia 2001 r. od kwot rzeczywiście uwolnionych kredytów udzielonych w ramach SGAIA.
- ⁷⁷ W zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że pomoc finansową z EFRR można uzyskać wyłącznie w odniesieniu do wydatków rzeczywiście poniesionych do dnia 31 grudnia 2001 r. – terminu końcowego płatności dokonywanych w ramach SGAIA na podstawie art. 5 decyzji o przyznaniu pomocy. Komisja zmniejszyła tym samym pomoc finansową z EFRR dla SGAIA, wyłączając z finansowania wspólnotowego kwoty dotacji na spłatę odsetek płatnych po dniu 31 grudnia 2001 r. Komisja oparła się w tym względzie co do zasady na art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88, twierdząc, że dotacje te nie stanowiły wydatków rzeczywiście poniesionych w momencie upływu terminu końcowego na pokrycie kosztów przez Komisję, przewidzianego w art. 5 decyzji o przyznaniu pomocy.
- ⁷⁸ Republika Portugalska kwestionuje to stanowisko, argumentując swą opierając głównie na umowie. Podnosi ona, że umowa przewiduje szczególną procedurę, pozwalającą na włączenie również dotacji na spłatę odsetek płatnych po dniu 31 grudnia 2001 r.

- 79 Należy zatem zbadać, czy na podstawie przepisów prawa znajdujących zastosowanie w niniejszej sprawie lub umowy pomoc finansowa z EFRR winna była obejmować również dotacje na spłatę odsetek płatnych po dniu 31 grudnia 2001 r.
- 80 Odnosząc się tytułem wstępu do hierarchii danych norm prawnych, która winna być przestrzegana zgodnie z zasadą legalności, należy stwierdzić że obowiązujące w niniejszej sprawie rozporządzenia wspólnotowe znajdują zastosowanie przed przepisami decyzji Komisji i postanowieniami umowy. Preambuła umowy precyzuje w tym względzie, że została ona zawarta na podstawie decyzji o przyznaniu pomocy, która została wydana zgodnie z rozporządzeniami nr 2052/88 i 4253/88. Poza tym art. 7 decyzji o przyznaniu pomocy stanowi, że SGAIA winna być realizowana zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego. Należy zaznaczyć, że decyzja o przyznaniu pomocy reguluje relacje pomiędzy Komisją a Republiką Portugalską w zakresie wykonania SGAIA, podczas gdy umowa zawarta pomiędzy Komisją a Caixa, której tekst jest załączony do decyzji o przyznaniu pomocy, określa w art. 1 ust. 1 warunki przyznania i wykorzystania SGAIA zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 4254/88.
- 81 Z powyższych uwag wynika, że umowa zawarta pomiędzy Komisją i Caixa jako pośrednikiem, w porozumieniu z Republiką Portugalską, nie może być interpretowana w taki sposób, by naruszała przepisy wspólnotowe regulujące SGAIA. Niemniej jednak umowa może być elementem pozwalającym w procesie stosowania wspomnianych przepisów w niniejszym przypadku na ich interpretację.
- 82 Co się tyczy, po pierwsze, art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88, który stanowi podstawowy przepis, na który powołuje się Komisja w celu wyłączenia z finansowania dotacji na spłatę odsetek płatnych po dniu 31 grudnia 2001 r., z jego brzmienia wynika jasno, że wypłata pomocy finansowej dotyczy wyłącznie rzeczywiście poniesionych wydatków. Należy wskazać w tym względzie, że pojęcie rzeczywiście poniesionych

wydatków w odniesieniu do dotacji globalnej może być zdefiniowane przez przepisy szczególne w ramach wspólnotowych funduszy strukturalnych (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie T-176/06 *Sviluppo Italia Basilicata* przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 9–12, 51 i 52). Należy zatem zbadać, jakie są w systemie dotacji na spłatę omawianych odsetek szczególnie przesłanki, które należy spełnić, aby dotacje na spłatę odsetek były uznane za rzeczywiście poniesione wydatki.

- 83 Należy wskazać w tym względzie, że w takim systemie pośrednik wypłaca kwotę kredytu udzielonego na warunkach preferencyjnych beneficjentom końcowym. Dotacje na spłatę odsetek stanowią kwoty wynikające z różnicy pomiędzy rynkowymi stopami oprocentowania a odsetkami rzeczywiście płaconymi przez beneficjentów końcowych. Dotacje na spłatę odsetek są więc rzeczywiście poniesionymi wydatkami w momencie, w którym należność z tytułu odsetek jest wymagalna, co może trwać wiele lat. Tym samym dotacje na spłatę odsetek następują po uiszczeniu odsetek przez beneficjentów końcowych w okresie kredytowania. Wydatki rzeczywiście poniesione na dotacje na spłatę odsetek jeszcze nie istnieją w momencie zawarcia umowy kredytowej. W momencie zawarcia tej umowy istnieją wyłącznie zobowiązania pomiędzy stronami umowy kredytowej, które należy odróżnić od wydatków rzeczywiście poniesionych na spełnianie tych zobowiązań. W konsekwencji w świetle art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88 dotacje na spłatę odsetek mogą być traktowane jako rzeczywiście poniesione wydatki w momencie zapłaty transz dotyczących ich odsetek.

- 84 Po drugie, jeśli chodzi o decyzję o przyznaniu pomocy, art. 5 zdanie pierwsze stanowi, że wsparcie wspólnotowe dotyczy wydatków związanych z działaniami mieszczącymi się w ramach SGAI, które są w państwie członkowskim przedmiotem wiążących przepisów prawnych oraz co do których, najpóźniej do dnia 31 grudnia 1999 r., dokonano wymaganego w tym celu przydziału środków finansowych. Artykuł 5 zdanie

drugie stanowi, że terminem końcowym pokrycia wydatków dotyczących tych działań jest dzień 31 grudnia 2001 r.

- 85 Artykuł 5 decyzji o przyznaniu pomocy rozróżnia zatem wiążące przepisy prawne państwa członkowskiego, przydział środków finansowych oraz pokrycie wydatków.
- 86 Jeśli chodzi o wiążące przepisy prawne, jest bezsporne, że dotyczą one umów kredytowych zawartych pomiędzy Caixa a beneficjentami końcowymi. Jeśli chodzi o przydział środków finansowych, nie budzi wątpliwości, że dotyczy przydziału przewidzianego przez Komisję na umowy kredytowe.
- 87 Co się tyczy wreszcie pokrycia wydatków na te działania, należy stwierdzić, że art. 5 zdanie pierwsze decyzji o przyznaniu pomocy definiuje umowy kredytowe, na które Komisja przydzieliła środki do dnia 31 grudnia 1999 r., jako przedmiot wsparcia wspólnotowego. Artykuł 5 zdanie drugie musiał więc określić termin końcowy pokrycia wydatków związanych z tymi umowami kredytowymi. W tym względzie należy stwierdzić, że pojęcie pokrycia wydatków nie oznacza wyłącznie podjęcia rzeczywistej odpowiedzialności za dane wydatki. Odpowiedzialność ta wynika bowiem przede wszystkim z umów kredytowych, które miały być zatwierdzone do dnia 31 grudnia 1999 r. i o których jest mowa w art. 5 zdanie pierwsze decyzji o przyznaniu pomocy. Pokrycie wydatków nie dotyczy zatem odpowiedzialności wynikającej z umów kredytowych, ale wydatków rzeczywiście poniesionych w związku z tymi umowami. Chodzi zatem o dotacje na spłatę odsetek rzeczywiście wypłacone w momencie płatności transz odsetek przez beneficjentów końcowych. W konsekwencji art. 5 zdanie drugie decyzji o przyznaniu pomocy wyznacza termin końcowy dla rzeczywiście poniesionych wydatków dotyczących dotacji na spłatę odsetek wynikających z umów kredytowych zatwierdzonych przez Komisję, na dzień 31 grudnia 2001 r.

- 88 Wynika stąd, że – z zastrzeżeniem przeprowadzenia analizy umowy i wyłącznie na podstawie przepisów art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88 oraz art. 5 decyzji o przyznaniu pomocy – dotacje na spłatę odsetek płatne po dniu 31 grudnia 2001 r. nie wydają się być wydatkami rzeczywiście poniesionymi.
- 89 Odnosząc się, po trzecie, do umowy, należy zbadać, czy jej zastosowanie w ramach przepisów obowiązujących rozporządzeń i decyzji o przyznaniu pomocy pozwala również włączyć – jak twierdzi Republika Portugalska – dotacje na spłatę odsetek płatne po dniu 31 grudnia 2001 r.
- 90 Należy stwierdzić w tym względzie, że art. 4 ust. 2 i art. 8 ust. 1 umowy przewidywały, iż dotacje na spłatę odsetek współfinansowane przez EFRR mogły być przyznane na okres maksymalnie ośmiu lat. Wobec tego należy wskazać, że zgodnie z art. 1 ust. 1 decyzji o przyznaniu pomocy, przytoczonym w art. 1 ust. 1 umowy, SGAlA została przyznana na okres od dnia 1 stycznia 1994 r. do dnia 31 grudnia 1999 r. Poza tym na podstawie art. 5 zdanie pierwsze decyzji o przyznaniu pomocy i art. 1 ust. 2 zdanie pierwsze umowy, Komisja mogła zatwierdzić umowy kredytowe zawarte pomiędzy Caixa a beneficjentami końcowymi, wchodzące w zakres stosowania umowy, do dnia 31 grudnia 1999 r. Wynika stąd, że umowy kredytowe mogły być zawierane do dnia 31 grudnia 1999 r. z możliwym okresem obowiązywania do dnia 31 grudnia 2007 r. Biorąc pod uwagę, że termin końcowy pokrycia wydatków zgodnie z art. 5 zdanie drugie decyzji o przyznaniu pomocy przypadał na dzień 31 grudnia 2001 r. – tj. osiem lat po pierwszym możliwym zawarciu umowy kredytowej, jest możliwe, że liczne umowy kredytowe, zatwierdzone do dnia 31 grudnia 1999 r., obowiązywały wciąż po dniu 31 grudnia 2001 r.
- 91 Należy również wskazać, że zgodnie z art. 7 ust. 2 umowy ostateczne poświadczenie wydatków, które Caixa miała przedstawić Komisji w terminie przeniesionym na dzień 31 grudnia 2001 r., miało zawierać wniosek o wypłatę salda i ostateczne

poświadczenie kosztów obliczonych na podstawie art. 8 ust. 5 umowy, co w niniejszej sprawie obejmowało dotacje na spłatę odsetek rzeczywiście wypłacone beneficjentom końcowym do dnia 31 grudnia 2001 r. oraz dotacje, które dopiero będą należne, obliczone i zaktualizowane na dzień 31 grudnia 2001 r., na spłatę odsetek od kwot rzeczywiście uwolnionych kredytów.

- ⁹² Artykuł 8 ust. 5 akapit czwarty umowy precyzuje, że w dacie walutowania – w dniu 31 grudnia 2001 r., ostatecznym terminie płatności – Caixa dokona ostatecznego obliczenia salda przepływu dotacji z EFRR dla każdego kredytu, uaktualniając je, przeliczając i obciążając rachunek specjalny. Zgodnie z art. 8 ust. 6 obciążenia rachunku specjalnego dokonywane w ten sposób mogą być przedmiotem poświadczenia przedstawianego Komisji jako wydatki rzeczywiście poniesione i pokryte z pomocy z EFRR.
- ⁹³ Zgodnie z art. 8 ust. 6 umowy, do dnia 31 grudnia 2001 r. wyłącznie dotacje, z których beneficjenci rzeczywiście skorzystali w terminach płatności odsetek, mogły być poświadczane Komisji jako rzeczywiście poniesione wydatki, które mogą powodować wypłatę kolejnej zaliczki oraz salda końcowego. W trakcie półrocza następującego po dniu 31 grudnia 2001 r. pozostałe dotacje płatne w przyszłości miały zostać również obliczone, zaktualizowane i mogły zostać poświadczane jako płatności, w celu wypłaty salda i zamknięcia SGAIA przez Komisję. Dotacje z EFRR miały tym samym obciążyć rachunek specjalny.
- ⁹⁴ Należy zatem stwierdzić, że postanowienia art. 8 ust. 5 i 6 umowy ustanawiały szczególny system, zgodnie z którym dotacje na spłatę odsetek płatnych po dniu 31 grudnia 2001 r. mogły co do zasady kwalifikować się w ramach SGAIA. Postanowienia te dotyczą z jednej strony dotacji na spłatę odsetek, z których beneficjenci końcowi rzeczywiście skorzystali do dnia 31 grudnia 2001 r., a z drugiej strony dotacje płatne po dniu 31 grudnia 2001 r., które miały być obliczone i zaktualizowane do dnia 30 czerwca 2002 r. Obie pozycje miały jednocześnie figurować w ostatecznym poświadczeniu

wydatków, które Caixa zobowiązana była przedstawić Komisji do dnia 30 czerwca 2002 r., a tym samym obciążyć rachunek specjalny.

- ⁹⁵ Biorąc pod uwagę treść art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88 i art. 5 decyzji o przyznaniu pomocy, środki podjęte w niniejszej sprawie przez Caixa i Republikę Portugalską na podstawie tego specjalnego systemu nie były wystarczające, aby spełnić przesłanki przewidziane w tych przepisach, z tym skutkiem, iż dotacje na spłatę odsetek płatnych po dniu 31 grudnia 2001 r. nie mogły stanowić wydatków rzeczywiście poniesionych do tego dnia.
- ⁹⁶ Jest bezspeczne bowiem, że w niniejszej sprawie dotacje płatne po dniu 31 grudnia 2001 r. zostały obliczone i zaktualizowane do dnia 30 czerwca 2002 r. Zostały one jednocześnie włączone do ostatecznego poświadczenia wydatków przedstawionego Komisji. Niemniej jednak te dotacje na spłatę odsetek nie stały się przedmiotem żadnego innego środka podjętego przez Caixa lub Republikę Portugalską do dnia 31 grudnia 2001 r., tak aby spełniały przesłanki określone w art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88 i art. 5 decyzji o przyznaniu pomocy, zgodnie z tym co potwierdziła Caixa na rozprawie. Dotacje na spłatę odsetek w szczególności nie obciążyły rachunku specjalnego.
- ⁹⁷ Wynika stąd, że Republika Portugalska co do zasady postrzegała dotacje na spłatę odsetek płatnych po dniu 31 grudnia 2001 r. jako wydatki kwalifikujące się w ramach SGAlA wyłącznie w oparciu o istnienie zobowiązań finansowych wynikających z umów kredytowych zawartych pomiędzy Caixa a beneficjentami końcowymi.
- ⁹⁸ Jak to zostało wcześniej stwierdzone przy okazji analizy art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88, w celu spełnienia wymogów pojęcia wydatków rzeczywiście poniesionych

samo tylko istnienie zobowiązań finansowych wynikających z umów kredytowych zawartych pomiędzy Caixa a beneficjentami końcowymi nie wystarcza, by uznać dotacje na spłatę odsetek płatnych po dniu 31 grudnia 2001 r. za rzeczywiście poniesione wydatki (zob. pkt 82 powyżej). W ten sam sposób z analizy art. 5 decyzji o przyznaniu pomocy wynika, że pokrycie wydatków nie dotyczy wynikającej z umów kredytowych odpowiedzialności Caixa względem beneficjentów końcowych (zob. pkt 87 powyżej).

- 99 Należy podkreślić w tym względzie, że art. 8 ust. 1 akapit pierwszy umowy wskazuje również, iż samo istnienie zobowiązań finansowych wynikających z umów kredytowych nie wystarcza jako podstawa kwalifikacji dotacji na spłatę odsetek jako rzeczywiście poniesionych wydatków. Postanowienie to ogranicza się bowiem do stwierdzenia, że w trakcie wykonywania umowy kredytowej Caixa jest zobowiązana dokonać przykładowego, tymczasowego obliczenia łącznej możliwej do przyznania kwoty dotacji na spłatę odsetek, że nie mogą one w żadnym wypadku wcześniej obciążać rachunku specjalnego ani zostać poświadczane jako wydatki rzeczywiście poniesione. Wynika stąd, że strony umowy były zgodne co do faktu, że same zobowiązania finansowe dotyczące dotacji na spłatę odsetek istniejące w trakcie wykonywania umowy kredytowej nie mogą pozwolić na uznanie przyszłych dotacji jako rzeczywiście poniesionych wydatków.
- 100 Artykuł 8 ust. 5 akapit szósty umowy potwierdza to, co zostało stwierdzone w pkt 98 i 99 powyżej, przewidując, że przelewy z rachunku specjalnego miały być opatrzone w szczególności informacją o wszelkich innych operacjach na rachunku. Postanowienie to podkreśla zatem, że przelewy z rachunku specjalnego winny być opierać się na uzasadniających je operacjach. W związku z powyższym obciążenie rachunku specjalnego dotacjami na spłatę odsetek płatnych po dniu 31 grudnia 2001 r., które nie zostały wypłacone do tej daty, winno niemniej jednak opierać się na dokonanej przed tym dniem operacji. Samo istnienie zobowiązań finansowych wynikających z umów kredytowych nie uzasadnia zatem takiego obciążenia.

- 101 Poza tym wniosek, że obliczenie, aktualizacja i włączenie do ostatecznego poświadczenia dotacji na spłatę odsetek płatnych po dniu 31 grudnia 2001 r. nie jest wystarczające, by uznać je za wydatki rzeczywiście poniesione, jest zgodny z art. 8 ust. 6 umowy. Z postanowienia tego nie wynika bowiem, że dotacje na spłatę odsetek płatne po dniu 31 grudnia 2001 r. musiały być traktowane jako płatności. Zgodnie z tym postanowieniem dotacje te mogły być natomiast przedmiotem ostatecznego poświadczenia jako płatności, co nie wyłącza wymogu spełnienia innych wcześniejszych warunków. Postanowienie to stanowi również, że dotacje musiały obciążyć rachunek specjalny, co wymagało zgodnie z art. 8 ust. 5 akapit piąty umowy dokonania operacji uzasadniających przelewy z tego rachunku (zob. pkt 100 powyżej).
- 102 Należy w tym względzie stwierdzić ponadto, że umowa zgodnie z jej art. 1 ust. 2 obowiązywała w stosunku do umów kredytowych wyłącznie do dnia 31 grudnia 1999 r., oraz że płatności, uwolnienie kwoty kredytu i jego wydatkowanie mogły być dokonywane do dnia 31 grudnia 2001 r. Trudno byłoby w tych okolicznościach uznać, że pomoc wspólnotowa pozostawała otwarta do dnia 31 grudnia 2007 r., tj. długo po wygaśnięciu umowy zawartej pomiędzy Komisją a Caixa, w porozumieniu z Republiką Portugalską, w celu określenia szczegółowych sposobów jej przyznawania oraz po tym jak Caixa przedstawiła sprawozdanie ze swych wydatków (zob. podobnie ww. w pkt 82 wyrok w sprawie Sviluppo Italia Basilicata przeciwko Komisji, pkt 49).
- 103 Z umowy wynika raczej, że jedynie na zasadzie wyjątku reguluje ona zdarzenia następujące po jej wygaśnięciu i po zamknięciu SGAIA. Umowa precyzuje bowiem w art. 8 ust. 5 akapit siódmy zobowiązanie Caixy, w przypadkach gdy dotacja z EFRR, która obciążyła rachunek specjalny i została poświadczona, nie zostanie wykorzystana przez beneficjenta z jakiegokolwiek powodu, do zapisania jej na dobro rachunku specjalnego i do zwrotu Komisji w terminie sześciu miesięcy, „nawet jeśli niniejsza umowa już by wygasła oraz wypłacone zostało saldo końcowe, a [SGAIA] zamknięta”.

- 104 Zdaniem Komisji procedury alternatywne, o których mowa w motywie 18 zaskarżonej decyzji, mianowicie albo depozyt na rachunku specjalnym kwoty dotacji na spłatę nienależnych jeszcze odsetek, obliczonych i zaktualizowanych, płatnych po dniu 31 grudnia 2001 r., albo wypłata na rzecz beneficjentów końcowych kwoty stanowiącej równowartość odsetek pokrytych z dotacji płatnych w przyszłości, pozwalałyby na pokrycie dotacji na spłatę odsetek płatnych po dniu 31 grudnia 2001 r.
- 105 Należy stwierdzić w tym zakresie, że nie ma potrzeby, by Sąd orzekał w kwestii wystarczającego charakteru procedur alternatywnych, mając na względzie fakt, iż z powyższych rozważań wynika, że środki podjęte przez Republikę Portugalską i Caixa nie były wystarczające, by spełnić przesłanki przewidziane w art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88 i art. 5 decyzji o przyznaniu pomocy.
- 106 Wreszcie należy wskazać, że fakt, iż w trakcie wykonywania pomocy Komisja zaniechała zasygnalizowania nieprawidłowości stwierdzonych w zaskarżonej decyzji – zakładając, że miała o nich wiedzę w tym czasie – jest bez znaczenia dla zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, nawet jeśli Komisja winna, z uwagi na system partnerstwa, na którym opiera się system ustanowiony w rozporządzeniu nr 4253/88, zwrócić uwagę właściwych władz na wykryte przez nią nieprawidłowości (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie C-414/08 P Sviluppo Italia Basilicata przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2559, pkt 102 i 103).
- 107 W świetle ogółu powyższych rozważań należy oddalić pierwszą część badanego zarzutu.

W przedmiocie części drugiej dotyczącej klauzuli arbitrażowej zawartej w umowie

— Argumenty stron

- ¹⁰⁸ Republika Portugalska podkreśla, że klauzula arbitrażowa zawarta w umowie, zgodnie z którą Trybunał jest właściwy do orzekania na podstawie art. 238 WE, winna była zostać zastosowana przez Komisję w momencie, gdy zarzuciła ona Caixie nieprawidłowości w zakresie wykonywania umowy.
- ¹⁰⁹ W replice Republika Portugalska dodaje, że nie sposób zgodzić się z zarzutem, jakoby nie była ona stroną umowy, biorąc pod uwagę fakt, że klauzule tej umowy zostały zatwierdzone w porozumieniu z państwem członkowskim w ramach partnerstwa.
- ¹¹⁰ Fakt, że Komisja wyłączyła rzeczywiste wydatki na nienależne jeszcze odsetki, nie powołując się na naruszenie postanowień umowy, rodzi spór dotyczący wykładni klauzuli umownych.
- ¹¹¹ Komisja podaje w wątpliwość argumentację Republiki Portugalskiej.

— Ocena Sądu

- 112 Należy wskazać, że twierdzenia Republiki Portugalskiej opierają się na klauzuli arbitrażowej przewidzianej w art. 18 umowy zawartej pomiędzy Caixą a Komisją, w porozumieniu z Republiką Portugalską.
- 113 Drugie zdanie tego postanowienia stanowi, że strony umowy zobowiązują się skierować do sądu wspólnotowego, zgodnie z art. 238 WE, wszelkie skargi lub spory zaistniałe między nimi w przedmiocie ważności, wykładni czy wykonania umowy (zob. pkt 25 powyżej).
- 114 Należy na wstępie zwrócić uwagę, iż z brzmienia tej klauzuli wynika, że wszelkie skargi lub spory wchodzące w zakres zastosowania tej klauzuli winny zaistnieć pomiędzy Caixą a Komisją, jako że są one stronami umowy. Republika Portugalska nie będąc stroną umowy nie może w konsekwencji powoływać się na fakt, że Komisja nie skierowała sprawy do sądu wspólnotowego zgodnie z klauzulą arbitrażową.
- 115 Ponadto niniejszy spór nie wchodzi w zakres zastosowania klauzuli arbitrażowej. Jak to wynika z art. 20 ust. 1 i art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88 wypłata pomocy finansowej jest dokonywana zgodnie ze zobowiązaniami budżetowymi podjętymi na podstawie decyzji zatwierdzającej dane działanie. Ponieważ kwota omawianej pomocy wynika z decyzji o przyznaniu pomocy, należy wskazać, że umowa, której przeznaczeniem było ustanowienie pewnych szczegółowych sposobów jej wykonywania zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 4254/88, nie powoduje powstania zobowiązania finansowego po stronie Wspólnoty (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia

27 czerwca 2007 r. w sprawie T-65/04 Nuova Gela Sviluppo przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 104 i 105).

- ¹¹⁶ Mając na względzie ogół powyższych rozważań, należy oddalić drugą część niniejszego zarzutu, a w konsekwencji zarzut drugi, a także skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

- ¹¹⁷ Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Portugalska przegrała sprawę w niniejszym przypadku, zgodnie z żądaniem Komisji, pokrywa ona własne koszty, a także koszty poniesione przez Komisję.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Republika Portugalska pokrywa własne koszty i koszty poniesione przez Komisję Europejską.

Martins Ribeiro

Papasavvas

Dittrich

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 3 marca 2011 r.

Podpisy