

Sprawa T-62/08

ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni SpA

przeciwko

Komisji Europejskiej

Pomoc państwa — Rekompensata za wyłączenie w interesie publicznym —
Przedłużenie obowiązywania preferencyjnej taryfy za dostarczanie energii
elektrycznej — Decyzja uznająca pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem
i nakazująca jej odzyskanie — Pojęcie korzyści — Zasada ochrony uzasadnionych
oczekiwań — Wprowadzenie w życie pomocy

Wyrok Sądu (piąta izba) z dnia 1 lipca 2010 r. II - 3236

Streszczenie wyroku

1. *Pomoc przyznawana przez państwa — Pojęcie — Odszkodowanie przyznane jako rekompensata za wyłączenie majątku — Wyłączenie*
(art. 87 ust. 1, CE)
2. *Pomoc przyznawana przez państwa — Badanie przez Komisję — Postępowanie administracyjne — Obowiązek wezwania przez Komisję zainteresowanych do przedstawienia uwag — Uprawnienie beneficjenta pomocy do wzięcia w odpowiednim zakresie udziału w postępowaniu — Granice*
(art. 88 ust. 2 WE)

3. *Prawo Unii — Zasady — Prawo do obrony — Zastosowanie do postępowania administracyjnego wszczętego przez Komisję — Badanie projektów pomocy — Zakres (art. 88 ust. 2 WE)*
4. *Pomoc przyznawana przez państwa — Plany pomocy — Zgłoszenie Komisji — Zakres obowiązku — Konieczność zgłoszenia działań pomocowych na etapie planów (art. 88 ust. 3 WE; rozporządzenie Rady nr 659/1999, art. 2, 3)*
5. *Pomoc przyznawana przez państwa — Decyzja Komisji stwierdzająca bezprawność pomocy i nakazująca jej odzyskanie — Pomoc jeszcze niewypłacona (art. 88 ust. 3 WE; rozporządzenie Rady nr 659/1999, art. 14 ust. 1)*
6. *Pomoc przyznawana przez państwa — Odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy — Pomoc przyznana z naruszeniem reguł proceduralnych art. 88 WE — Ewentualne uzasadnione oczekiwania beneficjentów — Ochrona — Przesłanki i granice (art. 88 WE; rozporządzenie Rady nr 659/1999, art. 14 ust. 1)*
7. *Pomoc przyznawana przez państwa — Decyzja Komisji o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec środka krajowego — Uzasadnione oczekiwania beneficjenta co do zgodności z prawem przedłużenia okresu obowiązywania tego środka — Brak (art. 88 WE; rozporządzenie Rady nr 659/1999, art. 14 ust. 1)*

1. Działania, które w różnych formach zmniejszają normalne obciążenia budżetu przedsiębiorstwa i które są w ten sposób podobne do subwencji, stanowią korzyść w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, między innymi wtedy, gdy polegają one na dostawie towarów lub świadczeniu usług na preferencyjnych warunkach. Natomiast odszkodowanie, jakie władze krajowe byłyby ewentualnie zobowiązane wypłacić jednostkom, aby naprawić

wyrządzoną im szkodę ma zasadniczo odmienny charakter prawny i nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 87 WE i 88 WE

Należy natomiast zakwalifikować jako pomoc państwa środek polegający na

przedłużeniu obowiązywania środka, w ramach którego przyznano przedsiębiorstwu preferencyjną taryfę dotyczącą dostarczania energii elektrycznej i to tytułem odszkodowania za wyłączenie w kontekście nacjonalizacji sektora energii elektrycznej, w sytuacji gdy taryfa preferencyjna została przyznana tytułem odszkodowania na czas wyraźnie określony, bez możliwości jego przedłużenia. Ponadto środka, który jest wyłącznie jednym z korzystnych warunków taryfowych, zaś przedłużenie jego obowiązywania ma na celu „umożliwienie[ę] rozwoju i restrukturyzacji produkcji zainteresowanych przedsiębiorstw” nie można uznać za prawną kontynuację odszkodowania przysługującego przedsiębiorstwu w wyniku nacjonalizacji.

(por. pkt 57, 60, 63, 72, 74, 99, 101)

2. Postępowanie w sprawie kontroli pomocy państwa jest, ze względu na jego ogólną systematykę, postępowaniem wszczynanym w stosunku do państwa członkowskiego odpowiedzialnego – w ramach jego zobowiązań wspólnotowych – za przyznanie pomocy. W ramach tego postępowania zainteresowane strony inne niż państwo członkowskie odpowiedzialne za przyznanie pomocy nie mogą rościć sobie prawa do kontradyktoryjnej debaty z Komisją, takiej jak debata otwarta w stosunku do danego państwa. Stąd też pełnią one zasadniczo rolę źródła informacji dla Komisji.

W tym względzie żaden przepis dotyczący postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa nie przyznaje beneficjentowi pomocy szczególnej roli pośród zainteresowanych stron. Ponadto postępowanie w sprawie kontroli pomocy państwa nie jest postępowaniem wszczętym „przeciwko” beneficjentowi pomocy, dającym mu możliwość dochodzenia tak szerokich praw, jak prawo do obrony. Jedynymi i wyłącznymi bowiem adresatami decyzji wydawanych przez Komisję w dziedzinie pomocy państwa są zainteresowane państwa członkowskie.

Ogólne zasady prawa, jak prawo do bycia wysłuchanym lub zasada dobrej administracji, nie mogą pozwolić sądowi wspólnotowemu na rozszerzenie praw proceduralnych przyznanych zainteresowanym stronom w ramach postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa przez traktat oraz prawo wtórne. Nie upoważnia go do tego również fakt, iż skarżący jest uprawniony do wniesienia skargi na zaskarżoną decyzję.

Z żadnego bowiem przepisu regulującego zagadnienie pomocy państwa ani z orzecznictwa nie wynika, iż Komisja jest zobowiązana do wysłuchania beneficjenta zasobów państwowych w przedmiocie dokonanej przez nią oceny prawnej badanego środka lub też do powiadomienia zainteresowanego państwa członkowskiego – a tym bardziej

beneficjenta pomocy – o stanowisku zajęтым przez nią przed wydaniem decyzji, jeśli zainteresowane strony oraz państwo członkowskie mieli możliwość przedstawienia swoich uwag.

(por. pkt 161–163, 166–168)

3. W dziedzinie kontroli pomocy państwa zasada poszanowania prawa do obrony wymaga, żeby państwu członkowskiemu, którego dotyczy postępowanie, umożliwiono rzeczywiste zajęcie stanowiska wobec uwag przedstawionych przez zainteresowane osoby trzecie na podstawie art. 88 ust. 2 WE, na których to uwagach Komisja zamierza oprzeć swoją decyzję, a w zakresie, w jakim państwo członkowskie nie miało możliwości ustosunkowania się do takich uwag, Komisja nie może uwzględnić ich w swojej decyzji przeciwko temu państwu. Jednakże aby takie naruszenie prawa do obrony prowadziło do stwierdzenia nieważności, wymaga się, aby w braku takiego naruszenia postępowanie mogło doprowadzić do odmiennego rezultatu.

(por. pkt 189)

4. W odniesieniu do nowej pomocy, którą państwa członkowskie zamierzają

przyznać, ustanowione zostało postępowanie w sprawie uprzedniej kontroli, bez przeprowadzenia którego pomoc nie może być uznana za prawidłowo przyznaną. Zgodnie bowiem z art. 88 ust. 3 WE oraz art. 2 i 3 rozporządzenia nr 659/1999 w sprawie stosowania art. 88 WE, wszelkie plany przyznania lub zmiany pomocy muszą być zgłaszane Komisji i nie mogą zostać wprowadzone w życie przed zatwierdzeniem ich, w sposób wyraźny lub dorozumiany, przez Komisję.

Państwa członkowskie powinny wobec tego przestrzegać dwóch nierozdzielnie ze sobą związanych obowiązków, to znaczy obowiązku uprzedniego zgłoszenia planów pomocy i obowiązku polegającego na odroczeniu wprowadzenia tych planów w życie do czasu wypowiedzenia się przez Komisję na temat zgodności danego środka ze wspólnym rynkiem.

Pomoc może być uważana za przyznaną, nawet jeżeli jej kwota nie została jeszcze wypłacona beneficjentowi.

Ponadto działania pomocowe powinny zostać zgłoszone Komisji jeszcze na etapie planów, to znaczy przed ich wprowadzeniem w życie i wówczas, gdy mogą jeszcze zostać dostosowane do ewentualnych uwag Komisji. Należy bowiem zapewnić Komisji możliwość przeprowadzenia kontroli, w odpowiednim czasie i w interesie ogólnym, każdego planu przyznania lub zmiany pomocy

i tym samym zbadania go zapobiegawczo. Uznanie, iż Komisja może stwierdzić naruszenie art. 88 ust. 3 WE jedynie po sprawdzeniu, że każdy beneficjent rzeczywiście uzyskuje korzyści przyznane w ramach badanego przez nią środka, byłoby sprzeczne z logiką systemu uprzedniej kontroli pomocy państwa.

(por. pkt 228–230, 234–236)

5. Sformułowanie z art. 14 rozporządzenia nr 659/1999 w sprawie stosowania art. 88 WE zgodnie z którym, w przypadku gdy podjęte zostały decyzje negatywne w sprawach pomocy przyznanej bezprawnie, Komisja podejmuje decyzję, że zainteresowane państwo członkowskie podejmie wszelkie konieczne środki w celu odzyskania pomocy od beneficjenta, wskazuje, że odzyskanie powinno być nakazywane w każdym takim przypadku.

W sytuacji, gdy Komisja zostanie poinformowana w trakcie postępowania administracyjnego, o tym, że sporna pomoc nie została dotychczas wypłacona beneficjentom, nie ma gwarancji, że takie wypłaty nie zostały dokonane w terminie późniejszym, w szczególności w okresie

pomiędzy przekazaniem tej informacji a doręczeniem decyzji końcowej. W każdym razie nie można zarzucać Komisji, iż w trosce o zapewnienie większej pewności prawa wskazała wyraźnie konkretne skutki swojej decyzji.

Okoliczność bowiem, że dana pomoc nie została jeszcze wypłacona jej beneficjentowi nie może mieć wpływu na ważność decyzji Komisji, lecz jedynie na sposób odzyskania pomocy. Odzyskanie pomocy powinno, co do zasady, odbyć się zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa krajowego, z tym jednak zastrzeżeniem, że przepisy te są stosowane w sposób, który w praktyce nie uniemożliwia odzyskania wymaganego na podstawie prawa wspólnotowego. Spory dotyczące odzyskania pomocy rozstrzygane są wyłącznie przez sądy krajowe.

Ciążący na państwie członkowskim obowiązek wyliczenia dokładnej kwoty pomocy, która podlega odzyskaniu, zwłaszcza gdy wyliczenie to zależy od informacji, których nie przedstawiło ono Komisji, stanowi część wzajemnego zobowiązania Komisji i państw członkowskich do lojalnej współpracy we wprowadzaniu w życie postanowień traktatu dotyczących pomocy państwa. Nie można zarzucać Komisji nieuwzględnienia ewentualnych okoliczności faktycznych lub prawnych, które nie zostały – choć

mogłyby zostać – jej przedstawione w trakcie postępowania administracyjnego, ponieważ Komisja nie jest zobowiązana do badania z urzędu i na podstawie przypuszczeń, jakie okoliczności mogły zostać jej przedstawione.

(por. pkt 239, 241, 250, 251)

6. Biorąc pod uwagę obowiązkowy charakter kontroli pomocy państwa sprawowanej przez Komisję na mocy art. 88 WE, przedsiębiorstwa mogą co do zasady powoływać się na uzasadnione oczekiwania dotyczące zgodności z prawem pomocy, z której korzystają, tylko wówczas, gdy taka pomoc została przyznana zgodnie z procedurą przewidzianą w tym postanowieniu. Staranny podmiot gospodarczy powinien bowiem być zazwyczaj w stanie upewnić się, że ta procedura została zachowana. W szczególności w sytuacji gdy pomoc została udzielona bez uprzedniego zgłoszenia Komisji, tak iż jest ona bezprawna w świetle art. 88 ust. 3 WE, beneficjent pomocy nie może mieć w tym momencie uzasadnionych oczekiwań co do prawidłowości przyznania tej pomocy.

Jednakże beneficjenci bezprawnie przyznanej pomocy mają możliwość powołania

się w celu sprzeciwienia się jej zwrotowi na nadzwyczajne okoliczności, które spowodowały u nich powstanie uzasadnionych oczekiwań co do prawidłowości tej pomocy.

Ponadto wydanie rozporządzenia nr nr 659/1999 w sprawie stosowania art. 88 WE stworzyło nową sytuację w zakresie odzyskiwania pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem, z której należy wyciągnąć wszystkie konsekwencje prawne. Artykuł 14 ust. 1 tego rozporządzenia potwierdza, że odzyskanie ma systematyczny charakter (zdanie pierwsze), przewidując wyjątek (zdanie drugie), w sytuacji gdy odzyskanie byłoby sprzeczne z ogólną zasadą prawa Unii. Wobec tego istnieje przepis prawa wtórnego, który powinien zostać uwzględniony przez Komisję przy wydawaniu decyzji i na podstawie którego w określonych sytuacjach Komisja może zrezygnować z żądania odzyskania pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem. Nie ulega wątpliwości, że naruszenie tego przepisu może zostać podniesione na poparcie żądania stwierdzenia nieważności decyzji w części nakazującej odzyskanie pomocy.

(por. pkt 269–271, 275, 276)

7. Jednak sam fakt, że zakwalifikowanie danego środka jako pomoc państwa wywołuje budzić wątpliwości beneficjenta, ewidentnie nie wystarcza, aby stanowić

podstawę jakichkolwiek uzasadnionych oczekiwań z jego strony co do zgodności z prawem tej pomocy lub co do tego, że sporny środek nie stanowi pomocy państwa

za dostarczanie energii elektrycznej nie może powodować powstania uzasadnionych oczekiwań co do zgodności z prawem późniejszego przedłużenia okresu obowiązywania omawianego środka lub co do tego że ta taryfa preferencyjny nie stanowiła pomocy.

W ten sposób decyzja Komisji o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec środka polegającego na przyznaniu taryfy preferencyjnej

(por. pkt 283, 284, 288)