

Sprawy połączone T-267/08 i T-279/08

Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d'agglomération du Douaisis

przeciwko

Komisji Europejskiej

Pomoc państwa — Produkcja pojazdów szynowych — Zaliczki zwrotne — Decyzja uznająca pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem i nakazująca jej odzyskanie — Dostosowanie żądań — Prawo do obrony — Obowiązek uzasadnienia — Zasoby państwowe — Możliwość przypisania państwu — Kryterium inwestora prywatnego — Przedsiębiorstwo przeżywające trudności

Wyrok Sądu (ósma izba) z dnia 12 maja 2011 r. II - 2006

Streszczenie wyroku

1. *Postępowanie — Decyzja zastępująca w toku postępowania zaskarżoną decyzję — Nowa okoliczność — Rozszerzenie wstępnie przedstawionych żądań i zarzutów*
2. *Akty instytucji — Uzasadnienie — Obowiązek — Zakres — Decyzja Komisji w dziedzinie pomocy państwa (art. 296 TFUE; komunikat Komisji 97/C 273/03)*

3. *Pomoc przyznawana przez państwa — Badanie przez Komisję — Postępowanie administracyjne — Obowiązek wezwania przez Komisję zainteresowanych, a zatem udzielających pomocy jednostek niższego rzędu niż państwo, do przedstawienia uwag — Granice (art. 108 ust. 2 TFUE)*
4. *Pomoc przyznawana przez państwa — Badanie przez Komisję — Decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE — Obowiązek uzasadnienia — Zakres (art. 108 ust. 2 TFUE; rozporządzenie Rady nr 659/1999, art. 6)*
5. *Akty instytucji — Cofnięcie — Akty niezgodne z prawem — Decyzja uznająca pomoc państwa za niezgodną ze wspólnym rynkiem dotknięta brakiem wystarczającego uzasadnienia — Wydanie nowej decyzji — Obowiązek ponownego wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego — Brak*
6. *Pomoc przyznawana przez państwa — Pojęcie — Pomoc z zasobów państwowych — Finansowanie z zasobów podlegających kontroli publicznej — Włączenie (art. 107 ust. 1 TFUE)*
7. *Pomoc przyznawana przez państwa — Pojęcie — Przyznanie korzyści beneficjentom — Pożyczka pieniężna podlegająca zwrotowi według stopy oprocentowania — Ocena w zależności od uzgodnionej stopy procentowej (art. 107 ust. 1 TFUE)*
8. *Pomoc przyznawana przez państwa — Zakaz — Odstępstwa — Pomoc, która może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem — Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji — Uprawnienie do uchwalenia wytycznych (art. 107 ust. 3 TFUE; komunikat Komisji 2004/C 244/02)*
9. *Pomoc przyznawana przez państwa — Zakaz — Odstępstwa — Pomoc, która może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem — Pomoc na restrukturyzację przedsiębiorstwa przeżywającego trudności — Określenie przedsiębiorstw przeżywających trudności (art. 107 ust. 3 TFUE; komunikat Komisji 2004/C 244/02, pkt 11)*
10. *Pomoc przyznawana przez państwa — Badanie przez Komisję — Uznanie za przedsiębiorstwo przeżywające trudności w celu przyznania możliwości skorzystania ze zwolnienia z zakazu pomocy*

niż państwo, rolę źródła informacji dla Komisji. Wynika z tego, że zainteresowani – dalecy od możliwości powoływania się na prawo do obrony przysługujące osobom, względem których postępowanie się toczy – uprawnieni są jedynie do wzięcia udziału w postępowaniu w takim zakresie, jaki wynika z okoliczności danej sprawy.

Zainteresowani nie mogą zatem wskazywać na naruszenie zasady dobrej administracji polegające na tym, że Komisja nie wezwała ich osobiście do przedstawienia uwag dotyczących postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy. Komisja nie jest również zobowiązana do przekazywania zainteresowanym stronom uwag lub informacji otrzymanych przez nią od rządu zainteresowanego państwa członkowskiego.

(por. pkt 71, 74, 75, 88)

4. Zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE, gdy Komisja decyduje o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, decyzja o wszczęciu może ograniczyć się do podsumowania odpowiednich kwestii faktycznych i prawnych, wstępnej oceny Komisji w przedmiocie środka państwowego mającej na celu ustalenie, czy ma on charakter pomocy, i przedstawienia

powodów, które wzbudzają wątpliwości co do jego zgodności ze wspólnym rynkiem.

W ten sposób decyzja o wszczęciu postępowania musi umożliwić zainteresowanym stronom skuteczne wzięcie udziału w formalnym postępowaniu wyjaśniającym, w trakcie którego będą miały możliwość przedstawienia swych argumentów. W tym celu wystarczy, aby zainteresowane strony знаły rozumowanie, które doprowadziło Komisję do wstępnego uznania, że badany środek może stanowić nową pomoc niezgodną ze wspólnym rynkiem.

(por. pkt 80, 81)

5. W przypadku cofnięcia decyzji pierwotnej, postępowanie prowadzące do zastąpienia aktu niezgodnego z prawem może zostać podjęte dokładnie na tym etapie, na którym wystąpiła niezgodność z prawem, bez konieczności ponownego przeprowadzenia postępowania przez Komisję, poprzez cofnięcie się do konkretnego etapu, na którym zaistniała ta niezgodność.

Jeżeli chodzi o decyzję uznającą pomoc państwa za niezgodną ze wspólnym rynkiem i nakazującą jej odzyskanie, niewystarczające uzasadnienie, które było podstawą cofnięcia decyzji pierwotnej nie sięga do decyzji o wszczęciu postępowania, jeśli decyzja ta nie jest niezgodna z prawem. Jeśli formalne postępowanie wyjaśniające, które poprzedziło wydanie

cofniętej decyzji było prowadzone w sposób prawidłowy, nie należy go ponownie wszczynać przed wydaniem nowej decyzji.

Uzupełnienie nowej decyzji o dodatkowe elementy nie może podważyć tego stwierdzenia w przypadku gdy celem takiego uzupełnienia jest udzielenie bardziej wyczerpującej odpowiedzi na sprzeciwy, które wzbudziła decyzja pierwotna.

(por. pkt 83–85)

6. W zakresie stosowania art. 107 ust. 1 TFUE ewentualne finansowanie rozpatrywanych środków ze środków, które nie są podatkami lub opłatami parafiskalnymi, nie pozwala na wyłączenie wspomnianych wyżej środków z zakresu pojęcia pomocy państwa. Decydującym kryterium w zakresie zasobów państwowych jest bowiem kontrola publiczna, a art. 107 ust. 1 TFUE obejmuje wszystkie instrumenty pieniężne, niezależnie, czy pochodzą z obowiązkowych składek, czy nie, jakie organy publiczne mogą rzeczywiście stosować w celu wspierania przedsiębiorstw.

(por. pkt 111)

7. W przypadku pożyczki pieniężnej podlegającej zwrotowi wraz z odsetkami,

odsetki, które przedsiębiorstwo musi niekiedy zapłacić w zamian za przyznaną mu pożyczkę nie koniecznie zrównoważają w pełni otrzymaną przez nie korzyść. Jest to niewątpliwie obciążenie dla budżetu jednostki samorządu lokalnego, która udzieliła pożyczki, jeśli ta ostatnia mogłaby otrzymać dużo bardziej korzystną stopę zwrotu, pożyczając taką kwotę w normalnych warunkach rynkowych albo lokując lub inwestując ją w inny sposób. W takim wypadku pomoc stanowi różnica pomiędzy odsetkami, które zostałyby zapłacone, gdyby zostało zastosowane oprocentowanie odpowiadające normalnym warunkom rynkowym, a odsetkami, które zostały faktycznie zapłacone.

(por. pkt 112)

8. Komisja dysponuje – na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE – szerokim zakresem uznania. Niemniej jednak w celu wykonywania tego uprawnienia, może ona ustanowić dla siebie wskazówki – za pomocą aktów, takich jak wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa na rzecz wspomagania i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności – pod warunkiem że wskazówki te nie są sprzeczne z przepisami traktatu. W sytuacji, gdy Komisja przyjmie taki akt, ma ona obowiązek stosować się do niego. Do sądu należy zatem ustalenie, czy Komisja przestrzegła ustanowionych przez siebie samą wskazówek.

W każdym razie w sytuacji, gdy ten przyznany Komisji szeroki zakres uznania – w niniejszym przypadku zdefiniowany poprzez przyjęte przez nią samą wskazówki – pociąga za sobą konieczność dokonania kompleksowych ocen gospodarczo-społecznych w kontekście wspólnotowym, kontrola sądu w tym zakresie jest ograniczona. Ogranicza się ona do ustalenia, czy przestrzegane były reguły proceduralne oraz zasady dotyczące obowiązku uzasadnienia aktu, a także czy nie wystąpił błąd co do okoliczności faktycznych, czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie i czy nie doszło do nadużycia władzy.

powinno ona bowiem wziąć pod uwagę sytuację istniejącą w chwili, w której środek został przyjęty, ponieważ, gdyby uwzględniła ona późniejsze dowody, w rezultacie stawałaby w korzystniejszej sytuacji państwa członkowskie, które uchybiają spoczywającemu na nich obowiązkowi zgłoszenia na etapie projektu pomocy, którą zamierzają przyznać. Dodatkowo poprawa sytuacji przedsiębiorstwa będącego beneficjentem w roku, w którym zostały przyznane sporne środki, nie może mieć wpływu na ocenę jego sytuacji w chwili ich przyznania, w szczególności dlatego, że nie można wykluczyć, iż istnienie tych środków mogło mieć wpływ na tę ewolucję.

(por. pkt 129–132)

(por. pkt 135, 141, 143, 144, 146)

9. Ze względu na to, że pkt 11 wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa na rzecz wspomagania i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności wskazuje, że „przedsiębiorstwo może być uznane za zagrożone, gdy występują typowe oznaki, takie jak rosnące straty [i] malejący obrót [...]”; Komisja słusznie uznaje, iż istnieje domniemanie, że przedsiębiorstwo wykazujące ujemny kapitał własny oraz ujemne wyniki jest przedsiębiorstwem przeżywającym trudności
10. Ze względu na to, że porządek prawny Unii nie zmierza co do zasady do zdefiniowania swoich pojęć, inspirując się jednym lub kilkoma krajowymi porządkami prawnymi, chyba że wyraźnie tak stanowi oraz wobec braku we właściwych wytycznych jakiegokolwiek odniesienia do krajowych porządków prawnych, nie ma potrzeby – w kontekście stosowania uregulowań Unii w zakresie pomocy państwa i w celu oceny zgodności z prawem dokonanej przez Komisję kwalifikacji przedsiębiorstwa jako przeżywającego trudności – odwołania się do orzecznictwa państwa członkowskiego.

Komisja nie ma obowiązku uwzględnienia okoliczności zaistniałych po przyznaniu rozpatrywanych środków

(por. pkt 150)

11. Aby ocenić, czy dany środek państwowy stanowi pomoc, należy ustalić, czy przedsiębiorstwo będące jego beneficjentem uzyskało korzyść gospodarczą, jakiej by nie osiągnęło w normalnych warunkach rynkowych. W tym celu właściwe jest zastosowanie kryterium opartego na możliwości uzyskania spornych kwot przez przedsiębiorstwo-beneficjenta na podobnych warunkach na rynku kapitałowym. W szczególności należy zadać sobie pytanie, czy inwestor prywatny przeprowadziłby sporną transakcję na takich samych warunkach.

(por. pkt 158, 159)

12. Instytucje Unii mają prawo cofnięcia decyzji przyznającej korzyść adresatowi z powodu jej niezgodności z prawem, z zastrzeżeniem ochrony uzasadnionych oczekiwań i zasady pewności prawa oraz pod warunkiem że cofnięcie to nastąpi w rozsądnym terminie. Takie prawo

cofnięcia decyzji niezgodnej z prawem, należy a fortiori przyznać instytucjom Unii w odniesieniu do dotkniętego bezprawnością aktu, który nie jest aktem prawotwórczym. W takim przypadku bowiem rozważania dotyczące ochrony uzasadnionych oczekiwań i praw nabytych adresata decyzji nie sprzeciwiają się cofnięciu.

Jeśli chodzi o dopisanie nowych informacji w nowej decyzji, za pomocą którego Komisja zmierzała do udzielenia bardziej szczegółowej niż w decyzji pierwotnej odpowiedzi na argumenty przedstawione przez strony skarżące w ramach zażaleń wniesionych w postępowaniu administracyjnym, to uwzględnienie argumentów przedstawionych przez same skarżące nie stanowi naruszenia prawa do obrony w ramach postępowania administracyjnego.

(por. pkt 189, 190, 192)