

WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 20 września 2011 r.\*

W sprawach T-394/08, T-408/08, T-453/08 i T-454/08

**Regione autonoma della Sardegna (Włochy)**, reprezentowany przez adwokatów  
A. Fantozziego, P. Carrozę oraz G. Mameliego,

strona skarżąca w sprawie T-394/08,

popierana przez:

**Selene di Alessandra Cannas Sas**, z siedzibą w Cagliari (Włochy),

**HGA Srl**, z siedzibą w Golfo Aranci (Włochy),

**Gimar Srl**, z siedzibą w Sassari (Włochy),

**Coghene Costruzioni Srl**, z siedzibą w Alghero (Włochy),

\* Język postępowania: włoski.

**Camping Pini e Mare di Cogoni Franco & C. Sas**, z siedzibą w Quartu Sant'Elena (Włochy),

**Immobiliare 92 Srl**, z siedzibą w Arzachena (Włochy),

**Gardena Srl**, z siedzibą w Santa Teresa di Gallura (Włochy),

**Hotel Stella 2000 Srl**, z siedzibą w Olbii (Włochy),

**Vadis Srl**, z siedzibą w Valledorri (Włochy),

**Macpep Srl**, z siedzibą w Sorso (Włochy),

**San Marco Srl**, z siedzibą w Alghero,

**Due Lune SpA**, z siedzibą w Mediolanie (Włochy),

**Nicos Residence Srl**, z siedzibą w Santa Teresa di Gallura,

**Rosa Murgese**, zamieszkała w Iglesias (Włochy),

**Mavi Srl**, z siedzibą w Arzachena,

**Hotel Mistral di Bruno Madeddu & C. Sas**, z siedzibą w Alghero,

**L'Esagono di Mario Azara & C. Snc**, z siedzibą w San Teodoro (Włochy),

**Le Buganville di Cogoni Giuseppe & C. Snc**, z siedzibą w Villasimius (Włochy),

**Le Dune di Stefanelli Vincenzo & C. Snc**, z siedzibą w Arbus (Włochy),

reprezentowane przez adwokatów G. Dorego, F. Ciullego, A. Vincięgo,

interwenienci w sprawie T-394/08,

**SF Turistico Immobiliare Srl**, z siedzibą w Orosei (Włochy), reprezentowana przez  
adwokata L. Marcialisa,

strona skarżąca w sprawie T-408/08,

**Timsas Srl**, z siedzibą w Arezzo (Włochy), reprezentowana przez adwokatów D. Dodara, S. Pinę oraz S. Cianciullo,

strona skarżąca w sprawie T-453/08,

**Grand Hotel Abi d'Oru SpA**, z siedzibą w Olbii, reprezentowana przez adwokatów D. Dodara, S. Cianciullo oraz R. Masuri,

strona skarżąca w sprawie T-454/08,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, reprezentowanej, w sprawach T-394/08 i T-454/08 przez E. Righini, D. Grespana oraz C. Urracę Caviedesa, w sprawie T-408/08 przez E. Righini oraz D. Grespana, w sprawie T-453/08 przez D. Grespana oraz C. Urracę Caviedesa, działających charakterze pełnomocników,

strona pozwana w sprawach T-394/08, T-408/08, T-453/08 i T-454/08,

mających za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2008/854/WE z dnia 2 lipca 2008 r. w sprawie systemu pomocy „Ustawa regionalna

nr 9 z 1998 r. – nadużycia w stosowaniu systemu pomocy N 272/98” C 1/04 (ex NN 158/03 i CP 15/2003) (Dz.U. L 302, s. 9), na mocy której Regione autonoma della Sardegna przyznał dotacje na rzecz początkowych inwestycji, w obrębie sektora hotelarskiego na Sardynii,

SĄD (czwarta izba),

w składzie: I. Pelikánová (sprawozdawca), prezes, K. Jürimäe i M. van der Woude, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 lutego 2011 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

- 1 W dniu 11 marca 1998 r. Regione autonoma della Sardegna (zwany dalej „regionem Sardynia”) przyjął legge regionale n. 9, incentivi per la riqualificazione e l’adeguamento delle strutture alberghiere e norme modificative e integrative della legge regionale 14 settembre 1993, n. 40 (interventi creditizi a favore dell’industria alberghiera) [ustawę regionalną nr 9 ustanawiającą środki zachęcające w celu przekwalifikowania i dostosowania struktur hotelowych oraz przepisy zmieniające i uzupełniające ustawę

regionalną nr 40 z dnia 14 września 1993 r., *Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna* nr 9 z dnia 21 marca 1998 r. (zwaną dalej „ustawą nr 9/1998”)], która weszła w życie w dniu 5 kwietnia 1998 r.

- 2 Artykuł 2 tej ustawy ustanowił pomoc na rzecz inwestycji początkowych, w formie dotacji lub pożyczek preferencyjnych dla przedsiębiorstw z sektora hotelarskiego oraz pomoc operacyjną, zgodnie z zasadą de minimis (zwaną dalej „pierwotnym systemem pomocy” lub „systemem pierwotnym”).
- 3 W piśmie z dnia 6 maja 1998 r. włoskie władzy zgłosiły Komisji ustawę nr 9/1998, zobowiązując się przy tym, iż nie będą stosować pierwotnego systemu pomocy przed jego ewentualnym zatwierdzeniem przez Komisję.
- 4 W piśmie z dnia 22 czerwca 1998 r. włoskie władzy w odpowiedzi na skierowane do nich przez Komisję żądanie udzielenia dodatkowych informacji poinformowały ją, iż przepisy wykonawcze pierwotnego systemu pomocy zostaną wydane dopiero po ewentualnym zatwierdzeniu przez nią tego systemu.
- 5 W piśmie z dnia 28 września 1998 r. włoskie władzy również poinformowały Komisję, że przyznanie pomocy przewidzianej w ustawie nr 9/1998 może dotyczyć jedynie projektów, które miały być zrealizowane „później”, i że warunek ten został potwierdzony w przepisach wykonawczych do tej ustawy.
- 6 W decyzji SG(98) D/9547 z dnia 12 listopada 1998 r. Komisja zatwierdziła system pomocy „N 272/98 – Włochy – pomoc na rzecz przemysłu hotelarskiego” wprowadzony ustawą nr 9/1998 (zwaną dalej „decyzją zatwierdzającą”). W decyzji tej Komisja

stwierdziła, że pierwotny system pomocy był zgodny ze wspólnym rynkiem na mocy art. 92 ust. 3 lit. a) WE [po zmianie traktatu, art. 87 ust. 3 lit. a) WE].

- 7 W dniu 29 kwietnia 1999 r. Assessore del Turismo, Artigianato e Commercio [radca ds. turystyki, rzemiosła i handlu] regionu Sardynia wydał decreto n. 285, esecutività della deliberazione della giunta regionale n. 58/60 del 22.12.1998 come modificata dalla deliberazione n. 16/20 del 16.03.1999 che approva la direttiva di attuazione prevista dall'art. 2 della LR 11 marzo 1998 n. 9 disciplinante: incentivi per la riqualificazione delle strutture alberghiere e norme modificativi della LR 14.9.1993 n. 40 [dekret nr 285 w sprawie stosowania ustawy nr 9/1998, *Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna* nr 15 z dnia 8 maja 1999 r., zwany dalej „dekretem nr 285/1999”].
- 8 Na mocy art. 2 dekretu nr 285/1999 pierwotny system pomocy miał być stosowany w ramach procedury zaproszenia do składania wniosków. Artykuły 4 i 5 tego dekretu przewidywały odpowiednio, iż przyznana pomoc miała dotyczyć projektów do realizacji po złożeniu wniosków o pomoc i że kwalifikowalne koszty musiały być poniesione po złożeniu wniosków. Artykuł 17 dekretu 285/1999 zatytułowany „Przepis przejściowy” przewidywał jednak, iż na etapie pierwszego stosowania dekretu kwalifikowały się koszty poniesione i działania podjęte po dniu 5 kwietnia 1998 r., w którym weszła w życie ustawa nr 9/1998 r.
- 9 W dniu 27 lipca 2000 r. region Sardynia przyjął deliberazione n. 33/3 [uchwałę nr 33/3] uchylającą dekret nr 285/1999 z powodu uchybień proceduralnych oraz deliberazione n. 33/4 [uchwałę nr 33/4] ustanawiającą nowe przepisy wykonawcze dla pierwotnego systemu pomocy.

- 10 W tym samym dniu region Sardynia przyjął również deliberazione n. 33/6 [uchwałę nr 33/6] przewidującą, że zważywszy, iż publikacja dekretu nr 285/1999 zawierającego przepisy niezgodne z uregulowaniami wspólnotowymi mogła wzbudzić w potencjalnych beneficjentach pomocy oczekiwania, iż wszystkie prace dokonane po dniu 5 kwietnia 1998 r. będą uważane za kwalifikujące się, przy pierwszym stosowaniu ustawy nr 9/1998 należy wziąć pod uwagę prace dokonane po tym dniu, jeżeli były przedmiotem wniosku o pomoc w ramach pierwszego rocznego zaproszenia do składania wniosków.
  
- 11 W piśmie z dnia 2 listopada 2000 r. w odpowiedzi na żądanie Komisji dotyczące stosownych środków przewidzianych w celu zapewnienia zgodności od dnia 1 stycznia 2000 r. istniejących systemów pomocy z wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej z dnia 10 marca 1998 r. (Dz.U. C 74, s. 9, zwanymi dalej „wytycznymi z 1998 r.”) włoskie władze poinformowały Komisję o przepisach wykonawczych do ustawy nr 9/1998, kierując do niej kopię uchwały nr 33/4, nie wspominając jednak o uchwale nr 33/6.
  
- 12 W dniu 29 grudnia 2000 r., wdrażając pierwotny system pomocy, region Sardynia opublikował pierwsze zaproszenie do składania wniosków.
  
- 13 W piśmie z dnia 28 lutego 2001 r. Komisja zażądała od włoskich władz dodatkowych informacji w przedmiocie stosowania ustawy nr 9/1998 oraz mechanizmu zaproszeń i sposobu, w jaki w ramach rzeczonoego mechanizmu przestrzegano przepisu, na którego mocy wniosek złożony miał być przed rozpoczęciem realizacji projektu.
  
- 14 W piśmie z dnia 25 kwietnia 2001 r., do którego ponownie załączono uchwałę nr 33/4, włoskie władze potwierdziły, iż system pomocy pod postacią, w jakiej go stosowano, był zgodny z wytycznymi z 1998 r.



- 15 W dniu 21 lutego 2003 r. Komisja otrzymała skargę dotyczącą nadużyć w stosowaniu pierwotnego systemu pomocy. W następstwie tej skargi, w dniu 26 lutego 2003 r., Komisja zażądała dodatkowych informacji od włoskich władz.
- 16 Pismem z dnia 22 kwietnia 2003 r. włoskie władzy spełniły żądanie Komisji dotyczące dodatkowych informacji, po raz pierwszy wspominając o uchwale nr 33/6.
- 17 W drodze decyzji z dnia 3 lutego 2004 r. Komisja wszczęła postępowanie przewidziane w art. 88 ust. 2 WE dotyczące nadużyć w stosowaniu [pierwotnego systemu pomocy] (Dz.U. C 79, s. 4, zwanej dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”). W decyzji tej Komisja sprecyzowała, że zezwalając na przyznanie pomocy na rzecz projektów inwestycyjnych rozpoczętych przed dniem składania wniosków o pomoc, włoskie władze naruszyły obowiązek zawarty w decyzji zatwierdzającej oraz warunki przewidziane w wytycznych z 1998 r. Komisja wywnioskowała z powyższego, iż mogło dojść do nadużyć w stosowaniu pierwotnego systemu pomocy w rozumieniu art. 16 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88] WE (Dz.U. L 83, s. 1), i wyraziła wątpliwości co do zgodności pomocy przyznanej na rzecz projektów inwestycyjnych rozpoczętych przed dniem składania wniosków o pomoc.
- 18 W dniu 19 kwietnia 2004 r. włoskie władze przekazały Komisji swoje uwagi. W dniu 30 kwietnia 2004 r. Komisja otrzymała uwagi skarżącej w sprawie T-454/08 Grand Hotel Abi d’Oru SpA. W dniu 25 kwietnia 2005 r. otrzymała ona dodatkowe informacje od włoskich władz.
- 19 W dniu 22 listopada 2006 r. Komisja wydała decyzję w sprawie sprostowania i rozszerzenia toczonego postępowania C 1/2004 na mocy art. 88 ust. 2 WE (Dz.U. C 32, s. 2, zwaną dalej „decyzją korygującą”). W decyzji tej, w tytule „Powody skorygowania i rozszerzenia postępowania”, Komisja wskazała w szczególności, iż w decyzji

o wszczęciu postępowania nie wspomniano o uchwale nr 33/6, podczas gdy w 28 przypadkach pomoc na rzecz projektów inwestycyjnych rozpoczętych przed dniem składania wniosków o pomoc przyznano na podstawie tego aktu, a nie na podstawie uchwały nr 33/4, jak błędnie wskazano w decyzji o wszczęciu postępowania. Ponadto Komisja zaznaczyła, iż pojęcie nadużyć w stosowaniu pomocy w rozumieniu art. 16 rozporządzenia nr 659/1999, do którego nawiązuje decyzja o wszczęciu postępowania dotyczy sytuacji, w których beneficjent zatwierdzonej pomocy stosuje ją w sposób sprzeczny z warunkami określonymi w decyzji przyznającej ją, a nie sytuacji, w których państwo członkowskie, zmieniając system istniejącej pomocy, ustanawia nową bezprawnie przyznaną pomoc [art. 1 lit. c) i f) rozporządzenia nr 659/1999].

## Zaskarżona decyzja

- 20 W dniu 2 lipca 2008 r. Komisja wydała decyzję 2008/854/WE w sprawie systemu pomocy „Ustawa regionalna nr 9 z 1998 r. – nadużycia w stosowaniu systemu pomocy N 272/98” C 1/04 (ex NN 158/03 i CP 15/2003) (Dz.U. L 302, s. 9, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 21 W decyzji tej Komisja stwierdziła w szczególności, że uchwała nr 33/6 wprowadziła do zgłoszonego systemu zmiany niezgodne z warunkami określonymi w decyzji zatwierdzającej. Uchwała nr 33/6 nie została zgłoszona Komisji z naruszeniem art. 88 ust. 3 WE i obowiązku współpracy ciążącego na Republice Włoskiej na mocy art. 10 WE. W konsekwencji system pomocy pod postacią, w jakiej w rzeczywistości jest stosowany, narusza decyzję zatwierdzającą a projekty pomocy, których realizacja została rozpoczęta przed złożeniem jakiegokolwiek wniosku o pomoc, należy z uwagi na to uznać za bezprawne.

- 22 Jeżeli chodzi o zgodność omawianej pomocy ze wspólnym rynkiem, Komisja po przypomnieniu oceny dokonanej przez siebie w decyzji o wszczęciu postępowania i w decyzji korygującej uważa, że niezgodna z nim jest indywidualna pomoc przyznawana na rzecz projektów, których kwalifikowalne koszty zostały poniesione przed złożeniem wniosku o pomoc na podstawie stosownych środków wykonawczych obowiązujących w momencie składania wniosku, przewyższających kwotę de minimis, która mogła być przyznana beneficjentowi w rozpatrywanym momencie, obliczoną zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 [WE] i 88 [WE] w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis (Dz.U. L 10, s. 30).
- 23 Sentencja zaskarżonej decyzji ma następujące brzmienie:

*„Artykuł 1*

Pomoc państwa, udzielona na mocy ustawy regionalnej nr 9 z 1998 r., wdrożonej w sposób niezgodny z prawem przez [Republikę Włoską] na mocy uchwały nr 33/6 oraz pierwszego zaproszenia do składania wniosków, jest niezgodna z zasadami wspólnego rynku, chyba że beneficjent pomocy złożył wniosek o pomoc w obrębie przedmiotowego systemu przed rozpoczęciem prac w ramach projektu początkowych inwestycji.

*Artykuł 2*

1. Republika Włoska przystępuje do odzyskania od beneficjentów pomocy udzielonej niezgodnie z wymogami w ramach systemu, o którym mowa w art. 1.

2. Kwota do odzyskania obejmuje odsetki naliczone od daty udostępnienia przedmiotowych kwot beneficjentom do dnia skutecznego ich odzyskania.

3. [...]

4. Republika Włoska anuluje wszystkie wypłaty pomocy realizowane aktualnie w ramach systemu określonego w art. 1, począwszy od daty przyjęcia niniejszej decyzji.

### *Artykuł 3*

1. Odzyskanie pomocy udzielonej w ramach systemu określonego w art. 1 jest bezwzględne i skuteczne.

2. Republika Włoska zapewnia wykonanie niniejszej decyzji w ciągu czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

[...]

### *Artykuł 5*

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Włoskiej”.

## Postępowanie

- 24 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 września 2008 r. region Sardynia wniósł skargę w sprawie T-394/08.
- 25 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 września 2008 r. S F Turistico Immobiliare Srl wniosła skargę w sprawie T-408/08.
- 26 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 października 2008 r. Timsas Srl wniosła skargę w sprawie T-453/08.
- 27 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 października 2008 r. Grand Hotel Abi d'Oru SpA wniosła skargę w sprawie T-454/08.
- 28 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 grudnia 2008 r. Selene di Alessandra Cannas Sas, HGA Srl, Gimar Srl, Coghene Costruzioni Srl, Camping Pini e Mare di Cogoni Franco & C. Sas, Immobiliare 92 Srl, Gardena Srl, Hotel Stella 2000 Srl, Vadis Srl, Macpep Srl, San Marco Srl, Due Lune SpA, Nicos Residence Srl, Rosa Murgese, Mavi Srl, Hotel Mistral di Bruno Madeddu & C. Sas, L'Esagono di Mario Azara & C. Snc, Le Buganville di Cogoni Giuseppe & C. Snc et Le Dune di Stefanelli Vincenzo & C. Snc (zwane dalej „interwenientami”) wniosły o dopuszczenie ich do udziału w postępowaniu w sprawie T-394/08 w charakterze interwenientów popierających region Sardynia. Postanowieniem z dnia 15 czerwca 2009 r. prezes drugiej izby Sądu uwzględnił ten wniosek.

- 29 Postanowieniem z dnia 25 czerwca 2009 r. po wysłuchaniu stron prezes drugiej izby Sądu połączył sprawy T-394/08, T-408/08, T-453/08 i T-454/08 do celów procedury ustnej zgodnie z art. 50 regulaminu postępowania przed Sądem.
- 30 W dniu 27 lipca interwenienci przedstawili swe uwagi w sprawie T-394/08. W dniu 21 września 2009 r. Komisja ustosunkowała się do tych uwag. Region Sardynia nie przedstawił uwag w terminie wyznaczonym przez sekretariat Sądu.
- 31 Wskutek zmiany składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do czwartej izby, której następnie przekazano niniejsze sprawy.
- 32 W dniu 7 grudnia 2010 r. w ramach środków organizacji postępowania Sąd skierował pytania na piśmie do Komisji i do Grand Hotel Abi d'Oru będącej skarżącą w sprawie T-454/08, na które odpowiedziały one w wyznaczonym terminie.

### **Żądania stron**

- 33 W sprawie T-394/08 region Sardynia, popierany przez interwenientów, wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania.

34 W sprawie T-394/08 SF Turistico Immobiliare wnosi do Sądu o:

- tytułem żądania głównego,
  - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania;
- tytułem żądania ewentualnego – częściowe stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim uznaje ona cały system pomocy za niezgodny ze wspólnym rynkiem i nakazuje odzyskanie kwot mieszczących się w granicach przewidzianych w przepisach dotyczących pomocy de minimis;
- tytułem dalszego żądania ewentualnego,
  - po pierwsze, stwierdzenie, że pkt 4.2 wytycznych z 1998 r. jest niezgodny z prawem w zakresie, w jakim odmawia on kwalifikacji całej pomocy przewidzianej na korzyść beneficjentów, nie wyłączając tej części pomocy, która odnosi się do inwestycji dokonanych po złożeniu wniosku, które są funkcjonalnie i strukturalnie niezależne oraz
  - po drugie, częściowe stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim nakazuje ona Republice Włoskiej odzyskanie kwoty uprzednio wypłaconej pomocy, nie wyłączając pomocy dotyczącej kosztów poniesionych przez beneficjentów po złożeniu wniosku o pomoc, a odnoszącej się do tych ich części, które pozostają w funkcjonalnym lub strukturalnym związku z realizowanym projektem.

35 W sprawie T-453/08 Timsas wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

36 W sprawie T-454/08 Grand Hotel Abi d'Oru wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

37 Komisja wnosi do Sądu o:

- oddalenie skargi;
- obciążenie skarżących kosztami postępowania;
- obciążenie interwenientów ich własnymi kosztami oraz kosztami, jakie interwencja spowodowała dla niej.



## Co do prawa

38 Wysłuchawszy strony na okoliczność połączenia niniejszych spraw w trakcie rozprawy, Sąd uznał, iż należy je połączyć do celów wydania wyroku, zgodnie z art. 50 regulaminu postępowania przed Sądem.

1. *W przedmiocie dopuszczalności pewnych zarzutów podniesionych przez interwenientów w sprawie T-394/08*

39 Komisja zaznacza, że interwenienci podnieśli pewne zarzuty, których nie podniósł region Sardynia będący skarżącą w sprawie T-394/08 i które wychodzą poza ramy sporu w niniejszej sprawie wyznaczone przez zarzuty podniesione przez region Sardynia w jego skardze.

40 Według Komisji są to następujące zarzuty:

— zarzut dotyczący wszczęcia przez nią formalnego postępowania wyjaśniającego w oparciu o błędne założenie, że doszło do naruszenia wcześniejszej decyzji warunkowej;

— zarzut dotyczący naruszenia art. 9 rozporządzenia nr 659/1999 dotyczący tego, iż powinna ona była cofnąć decyzję zatwierdzającą przed wydaniem zaskarżonej decyzji;

- zarzut dotyczący naruszenia art. 16 rozporządzenia nr 659/1999, który nie przewiduje korekty i rozszerzenia wszczętego już postępowania;
  
- zarzut dotyczący naruszenia art. 87 ust. 3 lit. a) i c) WE dotyczący niesłusznego wykluczenia przez nią zgodności rozpatrywanej pomocy ze wspólnym rynkiem oraz braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji w tym zakresie z powodu sprzeczności z wcześniejszymi decyzjami;
  
- zarzut dotyczący naruszenia pewnych przepisów rozporządzenia nr 659/1999 w zakresie terminów procesowych i zasady rozsądnego czasu trwania postępowania;
  
- zarzut dotyczący naruszenia zasady bezstronności i ochrony konkurencji;
  
- zarzut dotyczący naruszenia zasady de minimis z powodu nieodliczenia kwoty 100000 EUR lub 200000 EUR od pomocy, którą nakazała odzyskać.

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości wnioski o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta nie może mieć innego przedmiotu niż poparcie jednej ze stron. Artykuł 116 ust. 4 regulaminu postępowania przed Sądem stanowi, iż uwagi interwenienta zawierają w szczególności stanowisko popierające uwzględnienie albo odrzucenie, w całości lub w części, żądań jednej ze stron oraz wskazanie zarzutów i argumentów uzasadniających żądania interwenienta.

- 42 Przepisy te przyznają interwenientowi prawo do niezależnego przedstawienia nie tylko argumentów, ale także zarzutów, o ile tylko zostają one podniesione na poparcie żądań jednej z głównych stron sporu i nie są całkowicie odmienne od wywodów określających spór w postaci, w jakiej powstał pomiędzy skarżącą a pozwaną, gdyż w przeciwnym wypadku doszłoby do zmiany jego przedmiotu (zob. wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie T-171/02 Regione autonoma della Sardegna przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2123, pkt 152 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Do Sądu należy zatem zbadanie – w celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie dopuszczalności zarzutów podniesionych przez interwenienta – czy mają one związek z określonym przez główne strony przedmiotem sporu.
- 44 Niemniej jednak w sytuacji, gdy wydaje się, że skarga, której dopuszczalność jest kwestionowana, powinna w każdym razie zostać oddalona ze względów merytorycznych, dopuszczalne jest wypowiedzenie się przez sąd – w trosce o ekonomię procesową – ogólnie co do jej zasadności (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie C-23/00 P Rada przeciwko Boehringerowi, Rec. s. I-1873, pkt 52; z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-233/02 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. I-2759, pkt 26). Tak samo w sytuacji, gdy wydaje się, że zarzut, którego związek z przedmiotem sporu budzi wątpliwości, powinien zostać odrzucony jako niedopuszczalny z innego powodu lub oddalony jako bezzasadny, sąd może oddalić lub odrzucić ten zarzut bez rozstrzygania, czy interwenient przekroczył swoje uprawnienia procesowe jako popierający zarzuty jednej z głównych stron sporu (wyrok Trybunału z dnia 24 stycznia 2002 r. w sprawie C-118/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. I-747, pkt 64, 65; ww. w pkt 42 wyrok w sprawie Regione autonoma della Sardegna przeciwko Komisji, pkt 155).
- 45 W niniejszej sprawie należy stwierdzić po pierwsze, że większość zarzutów podniesionych przez interwenientów, które nie zostały podniesione również przez region Sardynia, została podniesiona przez którąś ze skarżących w sprawach T-408/08, T-453/08 i T-454/08. Po drugie, zarzuty te są w każdym razie bezzasadne z powodów, które zostaną przedstawione poniżej.

- 46 W tych okolicznościach i w trosce o ekonomię procesową nie należy rozpatrywać podniesionego przez Komisję zarzutu niedopuszczalności.

*2. W przedmiocie dopuszczalności pewnych zarzutów podniesionych na etapie repliki*

- 47 Komisja twierdzi, że skarżące przedstawiły po raz pierwszy na etapie repliki nowe zarzuty, które powinny zostać odrzucone jako niedopuszczalne.

*Sprawa T-394/08*

- 48 W sprawie T-394/08 Komisja uważa, że nowymi zarzutami są, po pierwsze, zarzut dotyczący oczywistego błędu w ocenie efektu zachęty, po drugie, zarzut dotyczący naruszenia spoczywającego na niej obowiązku przeprowadzenia dochodzenia i, po trzecie, zarzut dotyczący tego, iż naruszenie zasady konieczności pomocy przez rozpatrywany system było zaledwie pozorne.
- 49 Jeżeli chodzi o kwestionowane przez Komisję zarzuty pierwszy i trzeci, widoczne jest, iż wywody, które uważa ona za nowe zarzuty, mają na celu jedynie rozwinięcie argumentów już podniesionych w ramach pierwszego zarzutu w skardze.

- 50 Prawdą jest, iż pierwszy zarzut podniesiony przez region Sardynia zatytułowano „Naruszenie istotnych wymogów proceduralnych ze względu na sprzeczność uzasadnienia: rzekomy brak znaczenia oczekiwań przy ocenie »efektu zachęty« po stronie beneficjentów, a zatem przy ocenie przesłanki »konieczności pomocy«”. Taki tytuł wydaje się ograniczać zakres zarzutu do naruszenia obowiązku uzasadnienia. Niemniej jednak w dalszych częściach tekstu – na przykład w pkt 17 tiret czwarte i w pkt 18, 20 i 23 skargi – zawarte są fragmenty dotyczące wyraźnie błędu w ocenie efektu zachęty. Tymczasem region Sardynia wykorzystuje kryterium efektu zachęty jako synonim kryterium konieczności, ponieważ przyznanie pomocy musi motywować beneficjenta do wdrożenia danego projektu, który w innym wypadku nie zostałby zrealizowany. Pierwszy zarzut podnoszony przez region Sardynia zawiera zatem w istocie dwa zarzuty, z których jeden dotyczy błędu w ocenie efektu zachęty pomocy, a drugi – braku uzasadnienia w tym względzie.
- 51 Jeżeli chodzi o drugi zarzut kwestionowany przez Komisję, to twierdzi ona, że Region Sardynia w replice, pod pretekstem podtrzymywania swojego rozumowania dotyczącego rzekomego naruszenia obowiązku uzasadnienia odnoszącego się do oceny efektu zachęty, zarzuca jej, iż nie przeprowadziła odpowiedniego dochodzenia w ramach zaskarżonej decyzji.
- 52 Tymczasem w świetle rozpatrywanych fragmentów repliki wydaje się, iż region Sardynia wcale nie chciał podnieść nowego zarzutu dotyczącego braku przeprowadzenia dochodzenia, lecz po prostu zamierzał poprzeć swój pierwszy zarzut dotyczący – jak wskazano w pkt 50 powyżej – zarówno błędu w ocenie efektu zachęty pomocy, jak też braku uzasadnienia w tym względzie.
- 53 W konsekwencji region Sardynia nie podniósł nowych zarzutów na etapie repliki, w związku z czym należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję.

*Sprawa T-408/08*

- 54 W sprawie T-408/08 Komisja uważa, że zarzut dotyczący braku uzasadnienia w odniesieniu do wpływu rozpatrywanego systemu na handel pomiędzy państwami członkowskimi jest nowym zarzutem.
- 55 Ów zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję wynika z nieprawidłowego zrozumienia pism SF Turistico Immobiliare, które rzeczywiście wprowadzają zamieszanie. Rzeczona skarżąca wspomniała już bowiem w skardze o „zmianie warunków wymiany handlowej w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem” w ramach zarzutu dziewiątego dotyczącego naruszenia art. 87 ust. 3 lit. c) WE i wytycznych z 1998 r. Niemniej jednak, czyniąc to, zamierzała jedynie poprzeć zarzut dotyczący naruszenia przepisów normujących zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem, a nie podnieść odrębny zarzut dotyczący naruszenia art. 87 ust. 1 WE, ponieważ Komisja błędnie stwierdziła istnienie pomocy państwa.
- 56 Poczynioną przez SF Turistico Immobiliare w replice uwagę, zgodnie z którą „ponadto podniosła ona [w skardze] zasadniczy brak wystarczającego uzasadnienia w zakresie wpływu pomocy na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi”, należy rozumieć tak samo, a mianowicie jako mającą poprzeć zarzut dotyczący naruszenia przepisów normujących zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem.
- 57 Z powyższego wynika, że SF Turistico Immobiliare nie podniosła nowego zarzutu na etapie repliki, w związku z czym należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję.

*Sprawa T-453/08*

- 58 W tej sprawie Komisja uważa, że zarzut dotyczący naruszenia art. 253 WE w odniesieniu do stosowania zasady de minimis jest nowym zarzutem.
- 59 Komisja twierdzi w tym względzie, iż zarzut podniesiony w skardze dotyczy dokładnego stosowania progu de minimis, a nie odpowiedniego uzasadnienia tego stosowania.
- 60 Tymczasem twierdzenie to nie jest prawdziwe w świetle brzmienia punktów skargi, których dotyczy, a które wspominają o „braku uzasadnienia w zakresie istnienia czynnika zachęty pomocy w związku z okolicznością, że część dotacji odnoszącej się do kosztów poniesionych przed złożeniem wniosku ma kwotę niższą niż próg de minimis” i o „sprzeczności” pomiędzy zaskarżoną decyzją i twierdzeniami Komisji dotyczącymi pułapu de minimis przy okazji innych umów z regionem Sardynia.
- 61 Należy zatem przyjąć, że zarzut dotyczący braku uzasadnienia w odniesieniu do stosowania zasady de minimis został podniesiony przez Timsas już w skardze, ze względu na co należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję.

*Sprawa T-454/08*

- 62 W tej sprawie Komisja uważa, że zarzut dotyczący naruszenia prawa do obrony podniesiony przez Grand Hotel Abi d’Oru rzekomo na etapie repliki jest nowym zarzutem.

- 63 Komisja twierdzi w tym względzie, że Grand Hotel Abi d'Oru powołała się wyraźnie w skardze w odniesieniu do okoliczności, iż Komisja nie notyfikowała jej pewnych dokumentów, jedynie na naruszenie art. 254 WE i art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.
- 64 Tymczasem w odpowiedzi na pytanie Sądu zadane na piśmie Grand Hotel Abi d'Oru stwierdziła, iż we wskazanym przez Komisję fragmencie repliki nie zamierzała podnosić nowego zarzutu dotyczącego naruszenia prawa do obrony, lecz jedynie poprzez podniesiony w skardze zarzut dotyczący naruszenia art. 254 WE i art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. W konsekwencji nie należy odrzucać jako niedopuszczalnego zarzutu podniesionego przez Grand Hotel Abi d'Oru.

*3. W przedmiocie dopuszczalności zarzutów dotyczących bezprawności decyzji korygującej*

- 65 Interwienienci i SF Turistico Immobiliare powołali się na bezprawność decyzji korygującej w celu ukazania bezprawności zaskarżonej decyzji.
- 66 Komisja uważa – bez formalnego podnoszenia zarzutu niedopuszczalności – iż rozpatrywane zarzuty są niedopuszczalne, ponieważ decyzja korygująca stała się prawomocna. Decyzja ta została bowiem opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 14 lutego 2007 r. i nie została zaskarżona w terminie przewidzianym w art. 230 akapit piąty WE.



67 SF Turistico Immobiliare podnosi, iż decyzja korygująca nie wyrządziła jej szkody, ponieważ jedyna rzeczywista szkoda dla jej interesów wynika z zaskarżonej decyzji. Ma ona zatem interes prawny jedynie w odniesieniu do zaskarżonej decyzji.

68 W tym względzie należy przede wszystkim ustalić charakter prawny decyzji korygującej, aby następnie określić w razie potrzeby, czy prawo skarżących do powoływania się na jej bezprawność w ramach skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji przedawniło się z powodu niezaskarżenia decyzji korygującej w terminie wyznaczonym w art. 230 akapit piąty WE.

*W przedmiocie charakteru prawnego decyzji korygującej*

69 Akty normujące postępowanie w dziedzinie pomocy państwa nie przewidują wyraźnie decyzji korygującej i rozszerzającej postępowanie w toku.

70 W tym względzie z motywu 8 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 wynika, iż decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego musi zawierać podsumowanie odpowiednich kwestii faktycznych i prawnych, wstępną ocenę Komisji odnośnie do charakteru pomocowego proponowanego środka i określać wątpliwości co do jego zgodności ze wspólnym rynkiem po to, by zainteresowane państwo członkowskie i inne zainteresowane strony mogły przedstawić uwagi w wyznaczonym terminie i, czyniąc to, dostarczyły Komisji wszystkich informacji, jakie są jej potrzebne dla oceny zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem. Formalne postępowanie wyjaśniające pozwala natomiast na pogłębienie i wyjaśnienie kwestii podjętych w decyzji o jego wszczęciu. Z art. 7 rozporządzenia nr 659/1999 wynika, iż po zakończeniu tego postępowania zdanie Komisji może ulec zmianie, ponieważ może

ona ostatecznie zdecydować, że środek nie stanowi pomocy lub że wątpliwości dotyczące jego niezgodności ze wspólnym rynkiem zostały rozwiązane. Z powyższego wynika, że pomiędzy decyzją końcową i decyzją o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego mogą występować pewne rozbieżności, które jednak nie powodują wadliwości decyzji końcowej (wyrok Sądu z dnia 4 marca 2009 r. w sprawie T-424/05 *Włochy przeciwko Komisji*, niepublikowany w Zbiorze, pkt 69). W tym kontekście Komisja nie musi dokonywać korekty decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.

- 71 Niemniej jednak jest logiczne, a tym bardziej leży w interesie potencjalnych beneficjentów systemu pomocy, aby w sytuacji gdy po wydaniu decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja zorientuje się, iż decyzja ta opiera się na niepełnych okolicznościach faktycznych lub na ich błędnej kwalifikacji prawnej, miała ona możliwość dostosowania swojego stanowiska przez wydanie decyzji korygującej. Decyzja taka wraz z towarzyszącym jej ponownym wezwaniem zainteresowanych stron do przedstawienia ich uwag pozwala im bowiem zareagować na zmiany, jakich dokonała Komisja w tymczasowej ocenie rozpatrywanego środka, i przedstawić ich punkt widzenia w tym zakresie.
- 72 Należy zresztą zaznaczyć, że Komisja mogła również postanowić, iż najpierw wyda decyzję kończącą postępowanie, a następnie nową – opartą na zmienionej ocenie prawnej – decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego mającą zasadniczo treść taką samą co decyzja korygująca. W tych okolicznościach względy ekonomii procesowej i zasada dobrej administracji uwidaczniają, iż bardziej pożądane jest wydanie decyzji korygującej aniżeli zakończenie postępowania i wszczęcie go na nowo. W tym kontekście należy zaznaczyć, iż korekta przedmiotu postępowania pozwoliła Komisji na uwzględnienie dla celów zaskarżonej decyzji uwag *Grand Hotel Abi d'Oru* przedstawionych w następstwie decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, co nie miałyby miejsca, gdyby zakończyła ona formalne postępowanie wyjaśniające, aby wszcząć nowe.

- 73 Jeżeli chodzi o kwalifikację prawną takiej decyzji korygującej, zważywszy, że dołącza ona do decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, tworząc wraz z nią zmienioną decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, należy uznać, iż podziela ona jej charakter prawny. W tym względzie należy przypomnieć, że powiadomienie o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego ma jedynie na celu uzyskanie od zainteresowanych stron wszelkich informacji mogących pomóc Komisji w określeniu jej przyszłych działań (wyrok Trybunału z dnia 12 lipca 1973 r. w sprawie 70/72 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. 813, pkt 19; wyrok Sądu z dnia 22 października 1996 r. w sprawie T-266/94 Skibsværftsforeningen i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-1399, pkt 256).
- 74 W niniejszej sprawie Komisja przedstawiła w decyzji korygującej powody, dla których uważała, iż ocena prawna rozpatrywanego systemu pomocy zawarta w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego musiała zostać skorygowana. Komisja w szczególności wytłumaczyła, że jej zdaniem chodziło o system bezprawny, a nie o nadużycie w stosowaniu zatwierdzonego przez nią systemu. Komisja dołączyła do tych wyjaśnień nowe, skierowane do zainteresowanych stron, wezwanie do przedstawienia ich uwag. Z powyższego wynika, iż decyzja korygująca miała ten sam przedmiot i cel co decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, z uwagi na co należy zakwalifikować ją jako taką.

*W przedmiocie konsekwencji dla dopuszczalności w niniejszej sprawie zarzutów dotyczących bezprawności decyzji korygującej*

- 75 Przede wszystkim należy zaznaczyć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jedynie te akty lub decyzje, które wywołują wiążące skutki prawne mogące naruszać interesy skarżącego poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej, mogą stać się przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 230 WE (wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. s. 2639,

pkt 9; wyrok Sądu z dnia 18 grudnia 1992 r. w sprawach połączonych od T-10/92 do T-12/92 i T-15/92 Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-2667, pkt 28).

- 76 W przypadku aktów lub decyzji, których przygotowanie odbywa się wieloetapowo, zwłaszcza po zakończeniu postępowania wewnętrznego, aktami zaskarżalnymi są co do zasady wyłącznie środki, które ostatecznie określają stanowisko instytucji po zakończeniu tego postępowania, z wyjątkiem środków pośrednich, których celem jest przygotowanie do wydania decyzji końcowej (ww. w pkt 75 wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 10; ww. w pkt 75 wyrok w sprawach połączonych Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji, pkt 28).
- 77 Zgodnie z tym orzecznictwem decyzja końcowa wydana przez Komisję w celu zakończenia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE jest aktem zaskarżalnym na podstawie art. 230 WE. Taka decyzja wywołuje bowiem wiążące skutki prawne mogące wpłynąć na interesy zainteresowanych, ponieważ kończy ona dane postępowanie i ostatecznie rozstrzyga w przedmiocie zgodności badanego środka z uregulowaniami mającymi zastosowanie do pomocy państwa. Zainteresowani dysponują więc w dalszym ciągu możliwością zaskarżenia decyzji końcowej, która zamyka formalne postępowanie wyjaśniające, i w związku z tym muszą mieć możliwość zakwestionowania poszczególnych okoliczności, na których opiera się ostateczne stanowisko Komisji (wyrok Sądu z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie T-190/00 Regione Siciliana przeciwko Komisji, Rec. s. II-5015, pkt 45). Ta możliwość jest niezależna od kwestii tego, czy decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego wywołuje skutki prawne mogące być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Prawdą jest, że w orzecznictwie Trybunału i Sądu dopuszczona została możliwość wniesienia skargi na decyzję o wszczęciu postępowania, jeżeli wywołuje ona ostateczne skutki prawne, które nie mogą być konwalidowane w drodze decyzji końcowej. Ma to miejsce wtedy, gdy tak jak w niniejszej sprawie, Komisja wszczyna formalne postępowanie wyjaśniające w odniesieniu do środka, który kwalifikuje tymczasowo jako nową pomoc, jako że ta decyzja o wszczęciu postępowania wywołuje odrębne skutki prawne od tych wynikających z decyzji końcowej samodzielne skutki prawne w stosunku do decyzji końcowej. Zawieszenie wykonania danego środka, które zgodnie z art. 88 ust. 3 WE wynika z tymczasowego zakwalifikowania tego środka jako nowej pomocy, ma bowiem samodzielny charakter w stosunku do decyzji końcowej, ograniczony w czasie do momentu zamknięcia formalnego postępowania (wyroki Trybunału: z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie C-312/90 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-4117, pkt 12–24; z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-47/91

Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4635, pkt 29, 30; dnia 9 października 2001 r. w sprawie C-400/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-7303, pkt 56–62, 69; wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawach połączonych T-195/01 i T-207/01 Government of Gibraltar przeciwko Komisji, Rec. s. II-2309, pkt 80–86).

- 78 Niemniej jednak dopuszczalność zaskarżenia decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego nie może skutkować ograniczeniem praw procesowych zainteresowanych stron poprzez uniemożliwienie im zaskarżenia decyzji końcowej i powołania na poparcie ich skargi uchybień dotyczących wszystkich etapów postępowania prowadzącego do wydania tej decyzji (ww. w pkt 77 wyrok w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji, pkt 47).
- 79 Z powyższego wynika, iż okoliczność, że skarżące i interwenienci nie wnieśli w wymaganym terminie skargi na decyzję korygującą, nie uniemożliwia im podnoszenia w stosunku do zaskarżonej decyzji zarzutów dotyczących niezgodności z prawem tej pierwszej decyzji, z uwagi na co należy oddalić podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności.

#### 4. *W przedmiocie zarzutów dotyczących uchybień proceduralnych*

- 80 Skarżące i interwenienci podnoszą trzy zarzuty dotyczące uchybień proceduralnych i odnoszące się, po pierwsze, do naruszenia art. 88 ust. 2 WE i rozporządzenia nr 659/1999, po drugie, do naruszenia art. 254 ust. 3 WE i art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 oraz, po trzecie, do braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

*W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 88 ust. 2 WE i rozporządzenia nr 659/1999*

- 81 Zarzut ten dzieli się na trzy części, które dotyczą odpowiednio naruszenia art. 9 rozporządzenia nr 659/1999, braku przeprowadzenia dochodzenia i niedochowania terminów przewidzianych w rozporządzeniu nr 659/1999.

*W przedmiocie części zarzutu dotyczącej naruszenia art. 9 rozporządzenia nr 659/1999*

- 82 Skarżące twierdzą, że skoro pomoc uznana w zaskarżonej decyzji za niezgodną ze wspólnym rynkiem została wcześniej zatwierdzona przez Komisję, to powinna ona być cofnąć decyzję zatwierdzającą zgodnie z wymogami art. 9 rozporządzenia nr 659/1999.
- 83 Komisja nie wypowiedziała się wprost na temat zasadności tej części zarzutu.
- 84 Zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 659/1999 Komisja może w szczególności cofnąć decyzję, w której zatwierdziła pomoc po udzieleniu zainteresowanemu państwu członkowskiemu możliwości przedłożenia uwag, gdy decyzja została podjęta na podstawie nieprawidłowych informacji udzielonych w toku postępowania, które były czynnikiem decydującym dla tej decyzji.
- 85 Należy jednak stwierdzić, że decyzja zatwierdzająca nie opiera się na nieprawidłowych informacjach. W tym względzie należy zaznaczyć, że jak wynika z motywów 51, 54, 59, 61 i 72 zaskarżonej decyzji, Komisja nie zarzuca włoskim władzom

przekazania jej nieprawidłowych lub niepełnych informacji w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji zatwierdzającej. Niezgodność ze wspólnym rynkiem rozpatrywanej w niniejszej sprawie pomocy Komisja przypisuje bowiem okoliczności, iż poprzez uchwałę nr 33/6 wprowadzono kolejne zmiany do pierwotnie zgłoszonego środka, które nie były zgodne z warunkami określonymi w decyzji zatwierdzającej, ponieważ przy pierwszym zaproszeniu do składania wniosków w ramach rozpatrywanego systemu (zwanego dalej „spornym systemem pomocy” lub „spornym systemem”) mogły zostać uwzględnione projekty, których realizacja rozpoczęła się przed złożeniem wniosku o pomoc. Tymczasem uchwałę nr 33/6 przyjęto w dniu 27 lipca 2000 r., a więc po wydaniu decyzji zatwierdzającej w dniu 12 listopada 1998 r.

86 Z powyższego wynika, iż art. 9 rozporządzenia nr 659/1999 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

87 W tym względzie należy dodać, że nie było żadnych powodów, aby Komisja cofnęła decyzję zatwierdzającą, ponieważ jej ocena zgodności systemu pomocy ze wspólnym rynkiem zatwierdzonego w tej decyzji nie uległa zmianie. Komisja stwierdziła bowiem w art. 1 zaskarżonej decyzji, że „pomoc państwa, udzielona na mocy ustawy [...] nr 9 z 1998 r., wdrożonej w sposób niezgodny z prawem przez Włochy na mocy uchwały nr 33/6 [...], jest niezgodna z zasadami wspólnego rynku, chyba że beneficjent pomocy złożył wniosek o pomoc w obrębie przedmiotowego systemu przed rozpoczęciem prac [...]”. Z powyższego wynika, iż zaskarżona decyzja nie ma wpływu na zgodność pomocy państwa przyznanej w ustawie nr 9/1998, jeżeli wniosek o pomoc został złożony przed rozpoczęciem prac. To właśnie pod tym warunkiem Komisja oświadczyła w decyzji zatwierdzającej, że nie wnosi zastrzeżeń wobec systemu pomocy zgłoszonego przez Włochy.

88 W konsekwencji należy oddalić podniesioną przez interwenientów część zarzutu dotycząca naruszenia art. 9 rozporządzenia nr 659/1999.

W przedmiocie części zarzutu dotyczącej braku przeprowadzenia dochodzenia

- 89 Timsas i Grand Hotel Abi d'Oru zarzucają Komisji brak przeprowadzenia dochodzenia, ponieważ nie uwzględniła ona ich szczególnej sytuacji. W szczególności Komisja nie zbadała ich sytuacji jako stron prywatnych w stosunku do regionu Sardynia oraz odmienności istniejących pomiędzy różnymi przedsiębiorstwami, których dotyczyło wdrożenie rozpatrywanego systemu pomocy. Ponadto Komisja nie zbadała uzasadnionych oczekiwań, jakie wzbudziły w nich zarówno region Sardynia, jak i ona sama.
- 90 Komisja odpiesa argumenty Timsas i Grand Hotel Abi d'Oru.
- 91 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w przypadku istnienia systemu pomocy Komisja nie jest co do zasady zobowiązana do badania pomocy przyznanej w przypadkach indywidualnych, lecz może ograniczyć się do zbadania ogólnych cech rozpatrywanego systemu (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 14 października 1987 r. w sprawie 248/84 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. 4013, pkt 18; z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-310/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-2289, pkt 89; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-278/00 Grecja przeciwko Komisji, Rec. s. I-3997, pkt 24). Ponadto szczególne okoliczności właściwe indywidualnym beneficjentom systemu pomocy mogą być oceniane dopiero na etapie odzyskiwania pomocy przez dane państwo członkowskie [ww. wyrok z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 91; wyrok Sądu z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie T-354/99 Kuwait Petroleum (Nederland) przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1475, pkt 67]. Gdyby bowiem było inaczej, ciężar badania spoczywający na Komisji byłby większy w przypadku systemu pomocy wdrożonego bezprawnie, z naruszeniem art. 88 ust. 3 WE aniżeli w przypadku, gdyby dane państwo członkowskie dochowało obowiązku zgłoszenia nałożonego w tym postanowieniu, ponieważ w tym ostatnim przypadku szczególne okoliczności, w jakich znajdują się potencjalni beneficjenci, są z definicji nieznanne na etapie badania.



- 92 W konsekwencji w niniejszej sprawie Komisja mogła ograniczyć się do zbadania systemu pomocy jako takiego i nie była zobowiązana uwzględnić ani stosunków pomiędzy skarżącą i regionem Sardynia, ani odmienności istniejących pomiędzy różnymi zainteresowanymi przedsiębiorstwami, ani też ewentualnych uzasadnionych oczekiwań, na jakie mogły powoływać się niektóre z tych przedsiębiorstw i które zostały u nich wzbudzone przez Komisję lub region Sardynia. Okoliczności te będą mogły zostać uwzględnione dopiero na etapie odzyskiwania indywidualnej pomocy.
- 93 W związku z powyższym część zarzutu dotycząca braku przeprowadzenia dochodzenia musi zostać oddalona.

W przedmiocie części zarzutu dotyczącej uchybienia terminom przewidzianym w rozporządzeniu nr 659/1999

- 94 Interwenienci zarzucają Komisji, iż uchybiła następującym terminom wyznaczonym w rozporządzeniu nr 659/1999:
- dwumiesięcznemu terminowi, który rozpoczyna się następnego dnia po otrzymaniu kompletnego zgłoszenia i w którym Komisja musi podjąć decyzję po zakończeniu wstępnej fazy badania zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 659/1999;
  - dwumiesięcznemu terminowi, w którym Komisja musi podjąć decyzję po zakończeniu wstępnej fazy badania, jeżeli posiada informacje dotyczące domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 w rozumieniu orzecznictwa;

- terminowi 18 miesięcy od wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, w którym Komisja musi wydać decyzję o zakończeniu tego postępowania zgodnie z art. 7 ust. 6 rozporządzenia nr 659/1999.
- 95 Komisja nie wypowiedziała się wyraźnie w przedmiocie zasadności tej części zarzutu.
- 96 W tym zakresie należy zaznaczyć po pierwsze, iż dwumiesięczny termin na zakończenie wstępnej fazy badania określony w art. 4 ust. 5 rozporządzenia 659/1999 rozpoczyna bieg następnego dnia po otrzymaniu kompletnego zgłoszenia. Tymczasem w niniejszej sprawie wstępne badanie spornego systemu nie rozpoczęło się w następstwie zgłoszenia tego systemu przez Republikę Włoską, lecz w następstwie skargi dotyczącej nadużyć w stosowaniu pierwotnego systemu, która wpłynęła do Komisji w dniu 21 lutego 2003 r. Komisja nie była zatem związana dwumiesięcznym terminem wskazanym w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 659/1999 (zob. podobnie jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia nr 659/1999 wyroki Sądu: z dnia 15 września 1998 r. w sprawie T-95/96 *Gestevisión Telecinco* przeciwko Komisji, Rec. s. II-3407, pkt 79; z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie T-46/97 *SIC* przeciwko Komisji, Rec. s. II-2125, pkt 103).
- 97 Po drugie, jeżeli chodzi o dwumiesięczny termin rzekomo wymagany w orzecznictwie w świetle art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, należy przede wszystkim zaznaczyć, że na mocy tego przepisu, w przypadku gdy Komisja posiada informacje z jakiegokolwiek źródła dotyczące pomocy, której zgodność z prawem jest kwestionowana, bada je ona bezzwłocznie. Przepisu tego nie należy rozumieć w ten sposób, że odnosi się on do zakończenia wstępnej fazy badania, lecz raczej, że dotyczy on początku wstępnego badania, co potwierdza podkreślona w poprzednim punkcie okoliczność, iż w przypadku wstępnego badania rozpoczętego w następstwie skargi Komisja nie jest związana zwykłym terminem.
- 98 W orzecznictwie, na które powołują się interwenienci, nie dokonano wykładni tych przepisów w sposób odmienny niż powyżej. Chociaż bowiem prawdą jest, iż

w orzecznictwie tym podkreśla się, że Komisja musi zakończyć wstępną fazę badania w terminie dwóch miesięcy, to jednak termin ten ma zastosowanie wyłącznie w wypadku pomocy zgłoszonej przez państwa członkowskie, co jasno wynika z kontekstu punktów przytoczonych przez interwenientów, a nie w przypadku, w którym – jak to ma miejsce w niniejszej sprawie – wstępna faza badania została rozpoczęta w następstwie skargi.

<sup>99</sup> Prawdą jest, że nie może to prowadzić do umożliwienia Komisji przedłużenia w sposób dyskrecjonalny fazy wstępnego badania. Tak oto orzeczono, że ponieważ ocena zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem należy do wyłącznych kompetencji Komisji, jest ona zobowiązana – w interesie prawidłowego stosowania mających podstawowe znaczenie postanowień traktatu odnoszących się do pomocy państwa – do przeprowadzenia sumiennego i bezstronnego badania skargi informującej o istnieniu pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. s. I-1719, pkt 62; ww. w pkt 96 wyrok w sprawie Gestevisión Telecinco przeciwko Komisji, pkt 72) oraz że nie może ona bezterminowo przedłużać wstępnego badania pomocy państwa będącej przedmiotem wniesionej do niej skargi (ww. w pkt 96 wyrok w sprawie Gestevisión Telecinco przeciwko Komisji, pkt 74). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ocena, czy czas trwania postępowania administracyjnego ma rozsądny charakter, powinna być dokonywana w oparciu o konkretne okoliczności danej sprawy, a zwłaszcza z uwzględnieniem kontekstu sprawy, różnic etapów postępowania, które Komisja powinna przeprowadzić, stopnia złożoności sprawy, jak również jej znaczenia dla poszczególnych zainteresowanych stron (wyroki Sądu: z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie T-73/95 Oliveira przeciwko Komisji, Rec. s. II-381, pkt 45; z dnia 22 października 1997 r. w sprawach połączonych T-213/95 i T-18/96 SCK i FNK przeciwko Komisji, Rec. s. II-1739, pkt 57; ww. w pkt 96 wyrok w sprawie Gestevisión Telecinco przeciwko Komisji, pkt 75).

<sup>100</sup> W niniejszej sprawie pomiędzy otrzymaniem przez Komisję skargi w dniu 21 lutego 2003 r. i wydaniem decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w dniu 3 lutego 2004 r. upłynął okres nieco ponad jedenastu miesięcy. Biorąc pod uwagę zwłaszcza konieczność żądania przez Komisję dodatkowych wyjaśnień od regionu Sardynia za pośrednictwem Republiki Włoskiej, okresu takiego nie można uznać za nadmierny.

- 101 Po trzecie, na mocy art. 13 ust. 2 i art. 16 rozporządzenia nr 659/1999, w przypadku domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie i domniemanych nadużyć w stosowaniu pomocy Komisja nie jest związana zwłaszcza terminem określonym w art. 7 ust. 6 rozporządzenia nr 659/1999. Tymczasem w niniejszej sprawie wszczęte przez Komisję formalne postępowanie wyjaśniające dotyczyło początkowo domniemanych nadużyć w stosowaniu pomocy, a następnie po wydaniu decyzji korygującej domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie.
- 102 W związku z powyższym należy oddalić część zarzutu dotyczącą uchybienia terminom przewidzianym w rozporządzeniu nr 659/1999.

*W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 254 ust. 3 WE i art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999*

- 103 Grand Hotel Abi d'Oru twierdzi, iż Komisja naruszyła obowiązek notyfikacji przewidziany w art. 254 ust. 3 WE i w art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, nie powiadamiając jej ani o skierowanym przez nią w dniu 26 lutego 2003 r. do Republiki Włoskiej żądaniu udzielenia dodatkowych wyjaśnień (zob. pkt 15 powyżej), ani o decyzji korygującej, podczas gdy Grand Hotel Abi d'Oru w następstwie wezwania zawartego w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego złożyła uwagi dotyczące spornego systemu pomocy.
- 104 Komisja nie zgadza się z argumentami Grand Hotel Abi d'Oru.
- 105 W pierwszej kolejności, zgodnie z art. 254 ust. 3 WE, decyzje są notyfikowane ich adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją.
- 106 Po pierwsze, co się tyczy decyzji korygujących, z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż adresatami decyzji wydawanych przez Komisję w dziedzinie pomocy państwa są

zawsze zainteresowane państwa członkowskie (ww. w pkt 99 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 45; wyrok Sądu z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie T-82/96 ARAP i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-1889, pkt 28; ww. w pkt 96 wyrok Sądu w sprawie SIC przeciwko Komisji, pkt 45). Orzecznictwo to jest wcześniejsze od rozporządzenia nr 659/1999 i zostało wyraźnie potwierdzone w art. 25 tego rozporządzenia, który stanowi, że decyzje podjęte na podstawie przepisów rozdziałów II, III, IV, V i VII skierowane są do zainteresowanych państw członkowskich, a Komisja zawiadamia o nich zainteresowane państwo członkowskie bezwzględnie. W tym względzie należy przypomnieć, że jak zauważono w pkt 69–74 powyżej, decyzję korygującą należy kwalifikować pod względem prawnym jako decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.

- 107 Z powyższego wynika, że adresatem decyzji korygującej była wyłącznie Republika Włoska, a nie beneficjenci spornego systemu. W konsekwencji art. 254 ust. 3 WE nie zobowiązywał Komisji do notyfikowania decyzji korygującej Grand Hotel Abi d'Oru.
- 108 Po drugie, jeżeli chodzi o żądanie udzielenia dodatkowych wyjaśnień, to nie mamy tu do czynienia z decyzją w rozumieniu art. 249 akapit czwarty WE, z uwagi na co art. 254 ust. 3 WE nie ma do niego zastosowania.
- 109 Należy zatem oddalić część zarzutu dotyczącą naruszenia tego postanowienia.
- 110 W drugiej kolejności, zgodnie z art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, każda zainteresowana strona, która złożyła uwagi po decyzji Komisji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, otrzymuje kopię decyzji podjętej przez Komisję na podstawie art. 7 wspomnianego rozporządzenia.
- 111 Decyzji korygującej i żądania udzielenia dodatkowych informacji nie można jednak uważać za „decyzje podjęte przez Komisję na podstawie art. 7” rozporządzenia nr 659/1999. Artykuł ten bowiem, ze względu na swój tytuł i swoją treść, dotyczy jedynie decyzji Komisji o zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego.

Tymczasem po pierwsze, jak wytłumaczono w pkt 73 i 74 powyżej, decyzję korygującą należy kwalifikować nie jako decyzję o zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego, lecz przeciwnie, jako decyzję o wszczęciu tego postępowania. Po drugie, jeżeli chodzi o żądanie udzielenia dodatkowych wyjaśnień, jak wskazano w pkt 108 powyżej, nie mamy tu do czynienia z aktem, który mógłby zostać zakwalifikowany jako decyzja, z uwagi na co również i on nie jest objęty art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.

- 112 Należy zatem oddalić część zarzutu dotyczącą naruszenia tego przepisu.
- 113 Z powyższego wynika, iż należy oddalić zarzut dotyczący naruszenia art. 254 ust. 3 WE i art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.

*W przedmiocie zarzutu dotyczącego braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji*

- 114 Skarżące i interwenienci podnoszą zarzut złożony z sześciu części w stosunku do braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji i decyzji korygującej.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu dotyczącego braku uzasadnienia w odniesieniu do naruszenia zasady rozsądnego czasu trwania postępowania

- 115 SF Turistico Immobiliare twierdzi, iż zarówno decyzja korygująca jak też zaskarżona decyzja są pozbawione uzasadnienia w zakresie rzekomego naruszenia zasady rozsądnego czasu trwania postępowania.

- 116 W decyzji korygującej nie wytłumaczono powodów, jakie sprawiły, iż Komisja czekała dwa i pół roku, by skorygować i rozszerzyć decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, mimo że miała pełną znajomość wszystkich stosownych okoliczności od kwietnia 2003 r.
- 117 Co się tyczy zaskarżonej decyzji, SF Turistico Immobiliare przyznaje, iż na mocy art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999 w sprawach dotyczących możliwej pomocy przyznanej bezprawnie Komisja nie jest związana terminem określonym w art. 4 ust. 5, art. 7 ust. 6 i 7 rozporządzenia nr 659/1999. Nie oznacza to jednak, iż zasada rozsądnego czasu trwania postępowania nie ma zastosowania w takiej sytuacji. Jako że zaskarżona decyzja nie uzasadnia nienormalnego czasu trwania postępowania wyjaśniającego przekraczającego cztery lata i pięć miesięcy, jej uzasadnienie jest wadliwe.
- 118 Komisja odpiesa argumenty SF Turistico Immobiliare.
- 119 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że w ramach rozpatrywania tej części zarzutu nie chodzi o zbadanie, czy czas trwania postępowania był w niniejszej sprawie rzeczywiście nadmierny, lecz jedynie o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy spoczywający na Komisji obowiązek uzasadnienia ma zastosowanie do czasu trwania postępowania, a jeżeli tak, to czy dochowała ona tego obowiązku.
- 120 Na pierwsze z tych pytań należy udzielić odpowiedzi przeczącej – innymi słowy, spoczywający na Komisji obowiązek uzasadnienia nie ma zastosowania do czasu trwania postępowania, lecz jedynie do samej treści decyzji.
- 121 Zgodnie bowiem z utrwalonym 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 (zob. ww. w pkt 99 wyrok Trybunału w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-413/06 P Bertelsmann i Sony Corporation of America przeciwko Impali, Zb.Orz. s. I-4951, pkt 166 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 122 Tymczasem czas trwania postępowania nie wynika z rozumowania danej instytucji, które mogłoby go uzasadniać, lecz jest okolicznością czysto faktyczną zależną wyłącznie od okresu, jaki jest potrzebny instytucji, by doprowadzić wspomniane postępowanie do końca. W rezultacie czas trwania postępowania nie jest częścią treści decyzji, która może zostać uzasadniona w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w poprzednim punkcie. Jak słusznie twierdzi Komisja, wymaga on jedynie czysto faktycznego wymienienia różnych etapów postępowania aż do wydania omawianej decyzji.
- 123 W konsekwencji należy oddalić część zarzutu dotyczącą braku uzasadnienia naruszenia zasady rozsądnego czasu trwania postępowania.

W przedmiocie części zarzutu dotyczącej braku uzasadnienia zakwalifikowania pomocy jako nowej pomocy przyznanej bezprawnie

- 124 Region Sardynia wskazuje na brak uzasadnienia w zaskarżonej decyzji zakwalifikowania jako pomocy przyznanej bezprawnie, a nie jako jej nadużycia, pomocy na rzecz projektów, których realizacja rozpoczęła się przed złożeniem wniosku.



125 Komisja kwestionuje argumenty regionu Sardynia.

126 W tym względzie należy zaznaczyć, iż w motywach 48–55 zaskarżonej decyzji Komisja zasadniczo wskazała, iż system pomocy wdrożony przez przyjęcie zwłaszcza uchwały nr 33/6 nie spełniał warunków określonych w podjętej decyzji zatwierdzającej, ponieważ nie zapewniał efektu zachęty rozpatrywanej pomocy i w konsekwencji pomoc przyznana na rzecz projektów, których realizacja rozpoczęła się przed złożeniem wniosku o pomoc, musiała być uznana za przyznaną bezprawnie.

127 Takie uzasadnienie przedstawia w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a Sądowi dokonać jej kontroli zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 121 powyżej.

128 W konsekwencji tę część zarzutu należy oddalić jako bezzasadną.

W przedmiocie części zarzutu dotyczącej braku uzasadnienia niezgodności ze wspólnym rynkiem pomocy na rozwój regionalny

129 Interwenienci i SF Turistico Immobiliare wskazują na brak uzasadnienia w zaskarżonej decyzji w odniesieniu do zgodności pomocy przyznanej na podstawie spornego systemu (zwanej dalej „sporną pomocą”) w szczególności pod kątem jej wkładu w rozwój regionalny w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Komisja nie sprecyzowała zwłaszcza przyczyn, dla których w przeciwieństwie do innych przypadków, w których występowały analogiczne okoliczności, nie uznała, iż możliwe było zastosowanie odstępstw przewidzianych w art. 87 ust. 3 lit. a) i c) WE.

- 130 Komisja kwestionuje argumenty interwenientów i SF Turistico Immobiliare.
- 131 Co się tyczy, po pierwsze, dopuszczalności części zarzutu podniesionej przez SF Turistico Immobiliare, to zważywszy, iż zarzut dotyczący braku uzasadnienia stanowi bezwzględną przeszkodę procesową, nie może on zostać odrzucony jako niedopuszczalny, ponieważ musi być zbadany przez Sąd z urzędu (zob. wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie T-349/03 Corsica Ferries France przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2197, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 132 Po drugie, należy odrzucić argument Komisji, iż nie musiała wykazać niezgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, ponieważ to do zainteresowanego państwa członkowskiego należało wykazanie jej zgodności. Prawdą jest oczywiście, że w przypadku gdy decyzja o wszczęciu postępowania wyjaśniającego przewidziana w art. 88 ust. 2 WE zawiera wystarczającą wstępną analizę Komisji prezentującą powody, dla których ma ona wątpliwości co do zgodności rozpatrywanej pomocy ze wspólnym rynkiem, do państwa członkowskiego i do potencjalnego beneficjenta należy przedstawienie dowodów mogących wykazać, że pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem (wyrok Sądu z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie T-109/01 Fleuren Compost przeciwko Komisji, Rec. s. II-127, pkt 45; zob. również podobnie wyrok Sądu z dnia 18 listopada 2004 r. w sprawie T-176/01 Ferriere Nord przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3931, pkt 93, 94; zob. również analogicznie wyrok Trybunału z dnia 24 września 2002 r. w sprawach połączonych C-74/00 P i C-75/00 P Falck i Acciaierie di Bolzano przeciwko Komisji, Rec. s. I-7869, pkt 170). Niemniej jednak zasada ta odnosi się jedynie do ciężaru dowodu, a nie do obowiązku uzasadnienia, z uwagi na co to do Komisji należy w razie potrzeby przedstawienie w jej decyzji przyczyn, które pomimo dowodów dostarczonych przez państwo członkowskie lub beneficjentów skłoniły ją do przyjęcia, iż rozpatrywana pomoc nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem.
- 133 Po trzecie, w niniejszej sprawie Komisja dochowała spoczywającego na niej obowiązku uzasadnienia w tym zakresie.

134 W motywach 56–73 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała bowiem zasadniczo, iż przyczyną niezgodności spornej pomocy ze wspólnym rynkiem był brak efektu zachęty tej pomocy wynikający z okoliczności, iż została ona przyznana na rzecz projektów rozpoczętych przed złożeniem wniosku o pomoc. Komisja przypomniała w tym względzie zwłaszcza, że zasada konieczności pomocy jest zasadą ogólną potwierdzoną w orzecznictwie, a ponadto powtórzoną zarówno w decyzji zatwierdzającej, jak też w wytycznych z 1998 r. (zob. motywy 58–61 zaskarżonej decyzji). Już samo to stwierdzenie wystarczało, by uzasadnić niezgodność pomocy ze wspólnym rynkiem, ponieważ umożliwiało wykluczenie zgodności ze wspólnym rynkiem wszelkiej pomocy na rzecz rozwoju regionalnego. W tym kontekście należy przypomnieć, że Sąd orzekł już, iż przypominając kryteria określone w wytycznych i stwierdzając, że w konkretnym przypadku nie były one spełnione, Komisja uzasadniła w wymagany prawem sposób decyzję odmawiającą zastosowania odstępstwa na mocy art. 87 ust. 3 WE (wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-214/95 *Vlaams Gewest przeciwko Komisji*, Rec. s. II-717, pkt 102). Jakkolwiek w pkt 62–69 zaskarżonej decyzji Komisja odrzuciła różne argumenty wysunięte przez włoskie władze, a w pkt 71 tej decyzji wskazała, iż sporna pomoc nie mogła być zatwierdzona również w oparciu o inne podstawy prawne, to wyjaśnienia te mają jedynie charakter nadobowiązkowy.

135 Należy zatem oddalić część zarzutu dotyczącą braku uzasadnienia niezgodności ze wspólnym rynkiem pomocy na rozwój regionalny.

W przedmiocie części zarzutu dotyczącej braku uzasadnienia oceny efektu zachęty spornej pomocy

136 W ramach tej części zarzutu region Sardynia, interwenienci, SF Turistico Immobiliare, Timsas i Grand Hotel Abi d’Oru przedstawiają trzy argumenty dotyczące braku uzasadnienia przez Komisję oceny efektu zachęty spornej pomocy.

- 137 Po pierwsze, skarżące twierdzą, iż Komisja powinna była wytłumaczyć, dlaczego w niniejszej sprawie domniemanie, o którym wspomina pkt 4.2 wytycznych z 1998 r., a według którego efekt zachęty nie występuje w wypadku rozpoczęcia prac przed złożeniem wniosku o pomoc, nie mogło zostać wzruszone przez argumenty podniesione przez region Sardynia. Komisja powinna była przynajmniej dokonać konkretnego porównania rzekomej nierównowagi, jaką wywołać miała na danym rynku wypłata rozpatrywanej pomocy. Tymczasem w zaskarżonej decyzji brak jest jakichkolwiek śladów takiego uzasadnienia.
- 138 Po drugie, region Sardynia twierdzi, iż zaskarżona decyzja nie zawiera uzasadnienia powodu nieuwzględnienia przez Komisję przy ocenie efektu zachęty systemu spornej pomocy zaufania beneficjentów tego systemu do krajowych i wspólnotowych przepisów mających zastosowanie w momencie, gdy zdecydowali się oni zainwestować, i jest w tym zakresie sprzeczna.
- 139 Po trzecie, SF Turistico Immobiliare, Timsas i Grand Hotel Abi d'Oru twierdzą, że zaskarżona decyzja nie zawiera uzasadnienia powodu nieuwzględnienia przez Komisję przy ocenie efektu zachęty spornego systemu pomocy szczególnej sytuacji beneficjentów rzeczzonego systemu.
- 140 Komisja nie zgadza się z tymi argumentami.
- 141 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o argumenty podniesione przez region Sardynia i interwenientów, należy od razu odrzucić argument, iż Komisja powinna była dokonać konkretnego porównania rzekomej nierównowagi, jaką wywołać miała na rynku wypłata rozpatrywanej pomocy. Kwestia tego, czy rozpatrywana pomoc wywołała nierównowagę na rynku – zasadniczo łącząca się z pojęciem pomocy – jest pozbawiona

znaczenia dla celów oceny efektu zachęty pomocy, który wiąże się z badaniem zgodności ze wspólnym rynkiem rozpatrywanej pomocy.

- <sup>142</sup> Ponadto należy odrzucić argument, iż Komisja powinna była wytłumaczyć, dlaczego argumenty podniesione przez region Sardynia, a w szczególności względy dotyczące uzasadnionych oczekiwań beneficjentów spornego systemu, nie mogły doprowadzić do wzruszenia domniemania, o którym wspomina pkt 4.2 wytycznych z 1998 r., i to bez potrzeby wypowiedzania się na tym etapie co do podnoszonej przez skarżące okoliczności, iż wymóg złożenia wniosku o pomoc przed rozpoczęciem prac wynikał z domniemania wzruszalnego. Należy bowiem stwierdzić, iż w motywach 62–67 zaskarżonej decyzji Komisja najpierw zwięźle przypomniała przedstawione przez włoskie władze w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego argumenty, które zostały szerzej zaprezentowane w motywach 36–43 tej decyzji. Komisja wskazała następnie dla każdego z argumentów przyczynę ze względu, na którą uznała, iż należało go odrzucić. W każdym razie nie może tu być mowy o braku uzasadnienia, z uwagi na co należy odrzucić argumenty podniesione przez region Sardynia i interwenientów.
- <sup>143</sup> Po drugie, zgodnie z uwagami poczynionymi w pkt 44 powyżej, należy odrzucić argument podnoszony przez SF Turistico Immobiliare przedstawiony w pkt 139 powyżej bez potrzeby wypowiedzania się co do jego dopuszczalności.
- <sup>144</sup> Jak bowiem wskazano w pkt 91 i 92 powyżej, w ramach badania systemu pomocy Komisja ma prawo ograniczyć się do zbadania ogólnych i abstrakcyjnych cech rozpatrywanego systemu, nie będąc zobowiązana do badania szczególnej sytuacji różnych jego beneficjentów. Jako że Komisja nie jest zobowiązana do badania szczególnej sytuacji beneficjentów, do sytuacji tej nie ma zastosowania również obowiązek uzasadnienia,

z uwagi na co należy odrzucić argument podniesiony przez SF Turistico Immobiliare, Timsas i Grand Hotel Abi d'Oru.

- 145 W konsekwencji należy oddalić część zarzutu dotyczącą braku uzasadnienia oceny efektu zachęty pomocy.

W przedmiocie braku uzasadnienia odmowy zastosowania zasady de minimis

- 146 SF Turistico Immobiliare i Timsas twierdzą, iż Komisja nie wytłumaczyła w zaskarżonej decyzji, dlaczego wykluczyła zastosowanie zasady de minimis do części pomocy odpowiadającej kosztom poniesionym przed złożeniem wniosku o pomoc.

- 147 Komisja kwestionuje te argumenty.

- 148 W tym względzie wystarczy zaznaczyć, że w motywie 68 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała powody, dla których uznała, iż zasada de minimis nie mogła zostać zastosowana w niniejszej sprawie w celu uniknięcia obowiązku złożenia wniosku o pomoc przed rozpoczęciem realizacji projektu. Komisja podkreśliła, że kwota, którą należało rozpatrywać, musiała dotyczyć całego projektu, przez co nie było możliwe uznanie za kwalifikowalne rozpoczętych prac inwestycyjnych na podstawie zasady de minimis. Komisja sprecyzowała ponadto, że włoskie władze najwyraźniej nie wzięły pod uwagę okoliczności, iż beneficjent mógł uzyskać pomoc de minimis na podstawie innych systemów.

- 149 Należy zatem oddalić część zarzutu dotyczącą braku uzasadnienia odmowy zastosowania zasady de minimis bez potrzeby badania jej dopuszczalności zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 44 powyżej.

W przedmiocie części zarzutu dotyczącej braku uzasadnienia nakazu odzyskania pomocy

- 150 Region Sardynia wskazuje na brak uzasadnienia zaskarżonej decyzji w odniesieniu do nakazu odzyskania pomocy od beneficjentów. Region Sardynia precyzuje w tym względzie, iż Komisja powinna była uwzględnić w uzasadnieniu tej decyzji okoliczność, iż zgodnie z orzecznictwem dopuszczalne jest, aby beneficjent pomocy przyznanej bezprawnie powoływał się na nadzwyczajne okoliczności, które słusznie mogły leżeć u podstaw uzasadnionych oczekiwań co do legalności tej pomocy.
- 151 Komisja nie zgadza się z tym argumentem.
- 152 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w dziedzinie pomocy państwa, jeżeli – wbrew postanowieniom art. 88 ust. 3 WE – pomoc została już przyznana, Komisja, której przysługuje kompetencja w zakresie nakazania władzom krajowym, aby te odzyskały pomoc, nie musi przedstawiać szczególnych powodów, aby uzasadnić wykonanie tej kompetencji (wyrok Trybunału z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-75/97 Belgia przeciwko Komisji, Rec. s. I-3671, pkt 82; ww. w pkt 91 wyrok Trybunału z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 106; wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-148/04 Unicredito Italiano, Zb.Orz. s. I-11137, pkt 99). To poprzedzające wejście w życie rozporządzenia nr 659/1999 orzecznictwo znajduje wciąż zastosowanie w ramach art. 14 ust. 1 tego rozporządzenia. Ten

szczególny przepis stanowi bowiem, że „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 windykacji [odzyskania] pomocy od beneficjenta”. Decyzja nakazująca odzyskanie pomocy stanowi zatem niemalże automatyczną konsekwencję w przypadku stwierdzenia, że pomoc została przyznana bezprawnie i że jest niezgodna ze wspólnym rynkiem – z zastrzeżeniem wynikającym z drugiego zdania tego przepisu, iż nakaz odzyskania pomocy nie może być sprzeczny z ogólną zasadą prawa wspólnotowego. Komisji nie przysługuje zatem swoboda uznania w tym zakresie. W takich okolicznościach nie można zobowiązywać Komisji do uzasadnienia decyzji nakazującej zwrot pomocy, po tym jak przedstawiła powody, dla których uważa, że rozpatrywana pomoc została przyznana bezprawnie i jest niezgodna ze wspólnym rynkiem.

- 153 Należy zatem oddalić część zarzutu dotyczącą braku uzasadnienia decyzji nakazującej odzyskanie spornej pomocy i w konsekwencji cały zarzut dotyczący braku uzasadnienia.

##### 5. *W przedmiocie zarzutów merytorycznych*

- 154 Skarżące i interwenienci podnoszą dziesięć zarzutów merytorycznych, z których pierwszy dotyczy braku podstawy prawnej decyzji korygującej, drugi – nadużycia władzy przy wydaniu tej decyzji, trzeci – okoliczności, iż w decyzji zatwierdzającej brak jest wzmianki o warunku odnoszącym się do wcześniejszego wniosku, czwarty – błędnego zakwalifikowania rozpatrywanej pomocy jako pomocy przyznanej bezprawnie, piąty – braku możliwości zastosowania wytycznych z 1998 r., szósty – oczywistego błędu w ocenie istnienia efektu zachęty, siódmy – naruszenia art. 87 ust. 3 WE, ósmy – naruszenia zasady bezstronności i zasady ochrony konkurencji, dziewiąty – naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i dziesiąty – naruszenia przepisów dotyczących pomocy de minimis.



*W przedmiocie zarzutu dotyczącego braku podstawy prawnej decyzji korygującej*

- 155 SF Turistico Immobiliare i interwenienci twierdzą, iż żadne z postanowień traktatu WE i żaden z przepisów rozporządzenia nr 659/1999 nie przewiduje możliwości ponownego wszczęcia, rozszerzenia lub skorygowania formalnego postępowania wyjaśniającego. Ponadto SF Turistico Immobiliare podnosi, że zgodnie z art. 7 rozporządzenia nr 659/1999 postępowanie to musi zostać zakończone przez wydanie wyraźnej decyzji, a nie przez wszczęcie nowego postępowania wyjaśniającego. Decyzja korygująca jest zatem niezgodna z prawem a przy tym powoduje wadliwość środków przyjętych później.
- 156 Komisja odpira te argumenty.
- 157 Jak wynika z uwag poczynionych w pkt 69–72 powyżej, jakkolwiek prawdą jest, że akty normujące postępowanie w dziedzinie pomocy państwa nie przewidują wyraźnie decyzji korygującej postępowanie w toku, wydanie takiej decyzji jest możliwe, gdy po wydaniu decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja zorientuje się, iż decyzja ta opiera się na niepełnych okolicznościach faktycznych lub na ich błędnej kwalifikacji prawnej. Jak zauważono w pkt 73 i 74 powyżej, zważywszy, że taka decyzja dołącza do decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, tworząc wraz z nią zmienioną decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, należy uznać, iż dzieli ona jej charakter prawny.
- 158 W konsekwencji w niniejszej sprawie decyzja korygująca mogła opierać się jak każda decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego na art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE i na art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999, w połączeniu z zasadami ekonomii procesowej i dobrej administracji zgodnie z uwagami przedstawionymi w pkt 72 powyżej.

- 159 W konsekwencji należy oddalić zarzut dotyczący braku podstawy prawnej decyzji korygującej.

*W przedmiocie zarzutu nadużycia władzy przy wydaniu decyzji korygującej*

- 160 SF Turistico Immobiliare twierdzi, że wydając decyzję korygującą, Komisja wykorzystła „sztuczkę nieprzewidzianą w przepisach” w celu nadmiernego przedłużenia formalnego postępowania wyjaśniającego wszczętego w 2004 r., po to by zatuszować swą własną nieudolność. Zdaniem SF Turistico Immobiliare Komisja zmieniła początkową kwalifikację pomocy z pomocy stanowiącej nadużycie na pomoc przyznaną bezprawnie w celu umożliwienia odzyskania wypłaconej pomocy.
- 161 Komisja odpira te argumenty.
- 162 Po pierwsze, w stosunku do twierdzeń SF Turistico Immobiliare dotyczących tego, iż formalne postępowanie wyjaśniające zostało przedłużone w nadmierny sposób, należy przypomnieć, że chociaż czas trwania postępowania może w niniejszej sprawie wydawać się długi, Komisja nie była w żadnym wypadku związana terminem wyznaczonym w art. 7 ust. 6 rozporządzenia nr 659/1999, jak zaznaczono w pkt 101 powyżej.
- 163 Po drugie, jak stwierdzono w pkt 157–159 powyżej, decyzja korygująca opierała się na art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE i na art. 4 ust. 4 rozporządzenia 659/1999, z uwagi na co nie dokonano tu wcale „sztuczki nieprzewidzianej w przepisach”, jak twierdzi SF Turistico Immobiliare.

164 Po trzecie, wydanie decyzji korygującej nie mogło zmierzać – jak twierdzi SF Turistico Immobiliare – do celu polegającego na umożliwieniu odzyskania wypłaconej pomocy. Jako że art. 16 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999 odsyła między innymi do art. 14 tego rozporządzenia, pomoc stosowana w sposób stanowiący nadużycie musi być odzyskana tak samo jak pomoc przyznana bezprawnie w sytuacji, gdy Komisja stwierdzi, iż nie jest ona zgodna ze wspólnym rynkiem. W konsekwencji zmiana oceny prawnej dokonana w decyzji korygującej nie była w ogóle konieczna, aby umożliwić wydanie decyzji nakazującej odzyskanie.

165 W konsekwencji należy oddalić zarzut dotyczący nadużycia władzy.

*W przedmiocie zarzutu dotyczącego okoliczności, iż w decyzji zatwierdzającej brak było wzmianki o warunku odnoszącym się do wcześniejszego wniosku*

166 Skarżące twierdzą, że decyzja zatwierdzająca nie wspomina o warunku, zgodnie z którym wniosek o pomoc musiał poprzedzać rozpoczęcie prac. Komisja zatwierdziła więc w tej decyzji system pomocy, który nie uniemożliwił podmiotom gospodarczym, które rozpoczęły prace przed złożeniem wniosku o pomoc, korzystania z pomocy przewidzianej w tym systemie. Komisja uznała w ten sposób efekt zachęty i konieczność pomocy. Zaskarżona decyzja opiera się zatem na błędnym stwierdzeniu naruszenia warunku, który w rzeczywistości nie istniał.

167 Komisja kwestionuje ten argument.

- 168 Należy oddalić ten zarzut. W części decyzji zatwierdzającej poświęconej opisowi zatwierzonego systemu Komisja wskazała bowiem jednoznacznie, że „przedsiębiorstwa muszą złożyć wniosek o finansowanie przed rozpoczęciem realizacji projektu inwestycyjnego”.
- 169 Prawdą jest, że kopia decyzji zatwierdzającej zawarta w załączniku A2 do skargi w sprawie T-394/08 została sporządzona w sposób taki, iż nie ukazuje omawianej informacji znajdującej się na początku drugiej strony tego dokumentu. Niemniej jednak kopia sporządzona przez Komisję w załączniku do odpowiedzi na skargę w sprawie T-408/08 dowodzi, iż rzeczona informacja była tam obecna. Ponadto zarówno z postępowania poprzedzającego wniesienie skargi pomiędzy Komisją i regionem Sardynia, jak i z zachowania tego regionu przed Sądem wynika, że zainteresowana miała świadomość warunku dotyczącego złożenia wniosku o pomoc przed rozpoczęciem prac. Jak bowiem słusznie podkreśla Komisja, region Sardynia nigdy nie zaprzeczył, ani w korespondencji z Komisją, ani przed Sądem, iż zobowiązał się przyznać pomoc jedynie na rzecz projektów rozpoczętych przed złożeniem wniosku o pomoc.
- 170 Z powyższego wynika, że zaskarżona decyzja wcale nie opiera się, jak twierdzą interwenienci, na stwierdzeniu naruszenia warunku, który w rzeczywistości nie istniał. Należy zatem oddalić zarzut podniesiony przez interwenientów.

*W przedmiocie zarzutu dotyczącego błędnego zakwalifikowania pomocy jako pomocy przyznanej bezprawnie zamiast jako pomocy stosowanej w sposób stanowiący nadużycie*

- 171 Region Sardynia, interwenienci i SF Turistico Immobiliare twierdzą, że w decyzji korygującej i w zaskarżonej decyzji Komisja błędnie zakwalifikowała omawianą pomoc jako pomoc przyznaną bezprawnie zamiast jako pomoc stosowaną w sposób

stanowiący nadużycie, opierając się na założeniu, iż pomoc ta stanowiła zmianę pomocy istniejącej w rozumieniu art. 1 lit. c) i f) rozporządzenia nr 659/1999. Tymczasem w rzeczywistości rozpatrywana pomoc powinna zostać zakwalifikowana jako pomoc istniejąca, która jednak została wdrożona z nadużyciem zasad ustanowionych w przepisach na nią zezwalających.

<sup>172</sup> Interwenienci dodają, że w niniejszej sprawie pomoc nie została zmieniona, ponieważ warunek, zgodnie z którym wniosek o pomoc musiał poprzedzać rozpoczęcie prac, nie występował ani w ustawie nr 9/1998, ani w decyzji zatwierdzającej. W każdym razie zmiana istniejącej pomocy następuje jedynie w sytuacji, w której zmiana ma wpływ na samą istotę pierwotnego systemu. Tymczasem w niniejszej sprawie zmianę można zakwalifikować najwyżej jako marginalną.

<sup>173</sup> Komisja kwestionuje te argumenty.

<sup>174</sup> Aby móc dokonać kwalifikacji spornej pomocy, należy przede wszystkim przypomnieć następujące definicje zawarte w art. 1 rozporządzenia nr 659/1999:

„Do celów niniejszego rozporządzenia

[...]

b) »istniejąca pomoc« oznacza

[...]

ii) pomoc dozwoloną, czyli takie systemy pomocowe i pomoc indywidualną, które zostały dozwolone przez Komisję lub przez Radę;

[...]

c) »nowa pomoc« oznacza każdą pomoc, czyli systemy pomocowe i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy;

[...]

f) »pomoc przyznana bezprawnie« oznacza nową pomoc, wprowadzoną w życie z naruszeniem art. [88] ust. 3 [WE];

g) »pomoc świadczona niezgodnie z przeznaczeniem [pomoc stosowana w sposób stanowiący nadużycie]« oznacza pomoc, wykorzystaną przez beneficjenta z naruszeniem decyzji [zatwierdzającej];

[...]”

- 175 Po pierwsze, z przepisów tych wynika, że podczas gdy pomoc przyznaną w ramach pierwotnego systemu, który został zatwierdzony w decyzji zatwierdzającej, należy uważać za pomoc istniejącą w rozumieniu art. 1 lit. b) rozporządzenia nr 659/1999, to pomoc przyznaną na podstawie prawnej istotnie różniącej się od systemu zatwierdzonego w decyzji zatwierdzającej należy uważać za nową pomoc w rozumieniu art. 1 lit. c) tego rozporządzenia.
- 176 Takie rozgraniczenie jest zgodne z orzecznictwem poprzedzającym rozporządzenie nr 659/1999, stosownie do którego środki mające na celu ustanowienie lub zmianę pomocy stanowią nową pomoc (wyroki Trybunału: z dnia 9 października 1984 r. w sprawach połączonych 91/83 i 127/83 Heineken Brouwerijen, Rec. s. 3435, pkt 17, 18; z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-44/93 Namur-Les assurances du crédit, Rec. s. I-3829, pkt 13; wyrok Sądu z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawach połączonych T-254/00, T-270/00 i T-277/00 Hôtel Cipriani przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3269, pkt 358). W szczególności gdy zmiana ta ma wpływ na istotę pierwotnego systemu, system ten przekształca się w system nowej pomocy. Gdy natomiast zmiana ta nie jest istotna, tylko ona jako taka może zostać uznana za nową pomoc (zob. ww. w pkt 77 wyrok w sprawach połączonych Government of Gibraltar przeciwko Komisji, pkt 109, 111; ww. wyrok w sprawach połączonych Hôtel Cipriani przeciwko Komisji, pkt 358).
- 177 Jak wskazano w pkt 168 powyżej, w niniejszej sprawie decyzja zatwierdzająca wyraźnie wspomina o warunku, iż złożenie wniosku o pomoc musiało obowiązkowo poprzedzać rozpoczęcie realizacji projektu inwestycyjnego. Strony nie kwestionują, iż w ramach pierwszego zaproszenia do składania ofert na podstawie systemu ustanowionego w ustawie nr 9/1998 region Sardynia mógł przyznać w oparciu o uchwałę nr 33/6 pomoc na rzecz projektów, których realizacja rozpoczęła się przed złożeniem wniosków o pomoc. Jeżeli chodzi o sporną pomoc, system w postaci, w jakiej był stosowany, został zatem zmieniony w stosunku do systemu zatwierdzonego w decyzji zatwierdzającej.

- 178 W tym względzie należy podkreślić, że zmiana ta nie może być zakwalifikowana jako pomniejsza lub bez znaczenia. Jako że – jak wynika z pkt 4.2 wytycznych z 1998 r. – Komisja systematycznie uzależnia zatwierdzenie systemów pomocy regionalnej od warunku, iż złożenie wniosku o pomoc musi koniecznie poprzedzać rozpoczęcie realizacji projektu, oczywiste jest, że uchylenie tego warunku mogło mieć wpływ na ocenę zgodności środka pomocy ze wspólnym rynkiem.
- 179 Z powyższego wynika, że sporną pomoc należy kwalifikować jako nową pomoc w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999, a nie jako pomoc istniejącą.
- 180 Po drugie, ta nowa pomoc musi być kwalifikowana jako pomoc przyznana bezprawnie w rozumieniu art. 1 lit. f) rozporządzenia nr 659/1999, ponieważ zmiana zatwierdzonego systemu, której dokonał region Sardynia w uchwale nr 33/6, nie została zgłoszona Komisji przed wprowadzeniem spornej pomocy z naruszeniem art. 88 ust. 3 WE.
- 181 Po trzecie, w uzupełnieniu należy zaznaczyć, iż z art. 1 lit. g) rozporządzenia nr 659/1999 wynika, że zakwalifikowanie pomocy jako pomocy stosowanej w sposób stanowiący nadużycie zakłada, iż to beneficjent wykorzystał ją z naruszeniem decyzji, w której została ona zatwierdzona. Tymczasem w niniejszej sprawie naruszenia decyzji zatwierdzającej nie można przypisać beneficjentom, lecz regionowi Sardynia. Spornej pomocy nie można zatem kwalifikować jako pomocy stosowanej w sposób stanowiący nadużycie.
- 182 W konsekwencji należy oddalić zarzut dotyczący błędnego zakwalifikowania przez Komisję spornej pomocy jako pomocy przyznanej bezprawnie zamiast jako pomocy stosowanej w sposób stanowiący nadużycie.



*W przedmiocie zarzutu dotyczącego braku możliwości zastosowania wytycznych z 1998 r.*

- 183 Region Sardynia i SF Turistico Immobiliare podnoszą zarzut składający się z wielu części dotyczących zasadniczo rzekomego braku możliwości zastosowania wytycznych z 1998 r. lub przynajmniej ich pkt 4.2.

W przedmiocie stosowania *ratione temporis* wytycznych z 1998 r.

- 184 Region Sardynia i SF Turistico Immobiliare twierdzą, że uwzględnienie wytycznych z 1998 r. w ustawie nr 9/1998 nie było możliwe, ponieważ została ona przyjęta po ich opublikowaniu, i że w każdym razie w samych wytycznych przewidziano, iż wejdą one w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2000 r.

- 185 Komisja nie zajęła wyraźnego stanowiska w odniesieniu do tych argumentów.

- 186 Po pierwsze, należy zaznaczyć, że przepis sprawiający, że sporny system pomocy jest bezprawny i niezgodny ze wspólnym rynkiem, nie znajduje się w ustawie nr 9/1998, która nie wspomina o związkach czasowych pomiędzy złożeniem wniosku i rozpoczęciem prac, lecz w uchwale nr 33/6, która zezwala na uwzględnienie pewnych projektów rozpoczętych przed złożeniem wniosku (zob. pkt 10 powyżej). Tymczasem uchwała nr 33/6 została przyjęta w dniu 27 lipca 2000 r., a zatem długo po dniu „pełnej” stosowalności wytycznych z 1998 r., którym jest dzień 1 stycznia 2000 r.

187 Po drugie, pkt 6.1 wytycznych z 1998 r. precyzuje, co następuje:

„Komisja będzie oceniać zgodność pomocy regionalnej ze wspólnym rynkiem na podstawie niniejszych wytycznych od momentu rozpoczęcia ich stosowania. Jednakże wszelkie propozycje, które zostały notyfikowane [zgłoszone] przed ogłoszeniem niniejszych wytycznych dla państw członkowskich i co do których Komisja nie podjęła jeszcze [...] decyzji [końcowej], będą oceniane na podstawie kryteriów obowiązujących w momencie składania notyfikacji [zgłoszenia]”.

188 Jak stwierdzono w pkt 177–180 powyżej, sporny system nie był objęty decyzją zatwierdzającą, a więc nie był właśnie zgłoszony, lecz bezprawnie wdrożony przez włoskie władze. W konsekwencji jego zgodność ze wspólnym rynkiem należało oceniać na podstawie wytycznych z 1998 r. zgodnie z przepisem przytoczonym w poprzednim punkcie.

W przedmiocie argumentu dotyczącego przepisów odnoszących się do poprzedniego systemu

189 Region Sardynia i SF Turistico Immobiliare twierdzą, że ustawa nr 9/1998 stanowi kontynuację koncepcji poprzedniego i zatwierdzonego przez Komisję systemu pomocy, w ramach którego przyznanie pomocy nie zależało od tego, czy inwestycje zostały już rozpoczęte. Uchwała nr 33/6 przewidywała utrzymanie w ramach pierwszego zaproszenia do składania wniosków możliwość udzielenia wsparcia również na rzecz projektów rozpoczętych w okresie pomiędzy dniem wejścia w życie ustawy nr 9/1998

a dniem złożenia wniosków ze względu na nieoczekiwaną zmianę przepisów wspólnotowych, której przejawem było opublikowanie wytycznych z 1998 r.

<sup>190</sup> Należy zaznaczyć w tym względzie, że zgodność systemu pomocy ze wspólnym rynkiem należy oceniać wyłącznie na podstawie właściwych mu cech, w świetle polityki prowadzonej przez Komisję w chwili dokonywania oceny. Na ocenę zgodności systemu pomocy ze wspólnym rynkiem nie może mieć natomiast wpływu okoliczność, iż mogły poprzedzać go inne systemy, w odniesieniu do których Komisja zaakceptowała pewne zasady. Gdyby bowiem było inaczej, zmiana przez Komisję kryteriów, na podstawie których ocenia ona zgodność pomocy państwa ze wspólnym rynkiem, byłaby niemożliwa, przy czym Komisja musi mieć tę możliwość po to, by mogła reagować zarówno na zmiany praktyki państw członkowskich w dziedzinie przyznawania pomocy państwa, jak też na rozwój wspólnego rynku.

<sup>191</sup> Należy zatem odrzucić ten argument.

W przedmiocie argumentu dotyczącego krajowego kontekstu prawnego

<sup>192</sup> Region Sardynia twierdzi, że ustawa nr 9/1998 została pierwotnie wykonana w drodze dekretu nr 285/1999, który przewidywał tzw. system okienka. Jedynie przez „nadmierną staranność” region Sardynia postanowił wprowadzić w uchwałach nr 33/4 i nr 33/6 procedurę wezwania do składania wniosków, po to aby dostosować się do przyjętych w międzyczasie wytycznych z 1998 r. Według regionu Sardynia, to w celu zapewnienia takiego dostosowania, które nie było konieczne, był on zmuszony przewidzieć przepis, zgodnie z którym wnioski złożone przed publikacją pierwszego zaproszenia do składania wniosków mogły mimo wszystko zostać dopuszczone, czego celem była ochrona uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych, którzy złożyli

wnioski o pomoc zgodnie z procedurą przewidzianą w dekreście nr 285/1999. Region Sardynia uważa zatem, iż chodziło tu o zwykłe „odzyskanie” dawnych wniosków złożonych przed wprowadzeniem procedury wezwania do składania wniosków.

193 Komisja nie zgadza się z tym argumentem.

194 Należy zauważyć, że twierdzenia regionu Sardynia są pod wieloma względami nieprawdziwe.

195 Tak oto, po pierwsze, art. 2 dekretu nr 285/1999 zatytułowany „Benefici della legge” (korzyści wynikające z ustawy [nr 9/1998]) przewiduje w akapicie piątym, co następuje:

„Pomoc finansową, o której mowa w niniejszym artykule, przyznaje się zgodnie z metodą semestralnego zaproszenia dostępnego dla wniosków przekazanych w terminie 60 dni od publikacji ogłoszenia i z klasyfikacją odpowiadającą kwalifikowalnym inicjatywom sporządzoną stosownie do art. 9 poniżej”.

196 Z powyższego wynika, iż wbrew twierdzeniom regionu Sardynia dekret nr 285/1999 nie wprowadzał systemu okienka, lecz przeciwnie – przewidywał przyznawanie pomocy „zgodnie z metodą semestralnego zaproszenia”.

197 Po drugie, z pkt 3.3. pisma przekazanego Komisji przez region Sardynia w dniu 22 kwietnia 2003 r. wynika, iż dziesięć przedsiębiorstw złożyło wnioski o pomoc zgodnie z procedurą przewidzianą w dekreście nr 285/1999. Mimo że w następstwie uchylenia tego dekretu i zastąpienia go uchwałą nr 33/4 przedsiębiorstwa te powinny

były złożyć nowy wniosek w formie wymaganej w uchwale nr 33/4, region Sardynia uznał w tym piśmie, iż pomoc przyznana tym przedsiębiorstwom spełniała kryteria wniosku poprzedzającego rozpoczęcie prac.

- <sup>198</sup> Tymczasem z zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja przyłączyła się do tego zdania. Artykuł 1 zaskarżonej decyzji uznaje za niezgodną ze wspólnym rynkiem pomoc państwa, udzieloną na mocy ustawy nr 9/1998, chyba że beneficjent pomocy złożył wniosek o pomoc na podstawie tego systemu przed realizacją prac w ramach projektu początkowych inwestycji. Jako że w artykule tym nie ma mowy o wymogach formalnych, które muszą spełniać wnioski o pomoc, należy uznać, że zaskarżona decyzja nie dotyczy pomocy przyznanej na rzecz projektów inwestycyjnych zrealizowanych przez dziesięć omawianych przedsiębiorstw, lecz wyłącznie pomocy przyznanej na rzecz projektów, których realizacja rozpoczęła się przed złożeniem jakiegokolwiek wniosku o pomoc na mocy systemu przewidzianego w ustawie nr 9/1998.
- <sup>199</sup> Wbrew twierdzeniom regionu Sardynia przepisy zawarte w uchwale nr 33/6 nie były wcale konieczne, aby chronić oczekiwania przedsiębiorstw, które złożyły wniosek zgodnie z procedurą przewidzianą w dekreście nr 286/1999.
- <sup>200</sup> Po trzecie, podczas gdy art. 4 i 5 dekretu nr 285/1999 przewidywały odpowiednio, iż przedmiotem pomocy finansowej mogły być działania i przedsięwzięcia do realizacji „po złożeniu wniosku o przyznanie”, a „kwalifikowalne były koszty wskazane powyżej, jeżeli nie zostały poniesione po złożeniu wniosku”, to art. 17 wspomnianego dekretu zatytułowany „przepis przejściowy” przewidywał w akapicie drugim, iż „podczas pierwszego stosowania niniejszych przepisów [wykonawczych do ustawy nr 9/1998], [...] kwalifikowalne są działania podjęte i koszty poniesione po dniu 5 kwietnia 1998 r. (dzień wejścia w życie ustawy [nr 9/1998])”.

- 201 Z powyższego wynika, iż przepis, zgodnie z którym pomoc mogła być przyznana na rzecz projektów, których realizacja rozpoczęła się przed złożeniem wniosku o pomoc, nie został wprowadzony – jak twierdzi region Sardynia – w uchwale nr 33/4 i nr 33/6 w ramach zastąpienia dekretu nr 285/1999, lecz był już częścią tego dekretu, w którym to ustanowiono pierwsze przepisy wykonawcze do ustawy nr 9/1998. Wbrew twierdzeniom regionu Sardynia wprowadzenie tego przepisu nie było motywowane dostosowaniem procedur w następstwie zastąpienia dekretu nr 285/1999 przez uchwałę nr 33/4.
- 202 Należy zatem oddalić argument podniesiony przez region Sardynia jako pozbawiony oparcia w okolicznościach faktycznych.

W przedmiocie zarzutu niezgodności z prawem pkt 4.2 wytycznych z 1998 r.

- 203 SF Turistico Immobiliare powołuje się w oparciu o art. 241 WE na niezgodność z prawem pkt 4.2 wytycznych z 1998 r., ponieważ nie pozwala on dokonać oceny zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy przyznanej na rzecz finansowania projektów, których realizacja rozpoczęła się przed złożeniem wniosku o pomoc, lub jest interpretowany w sposób uniemożliwiający dokonanie takiej oceny. W takich warunkach rzeczony pkt 4.2 jest bowiem sprzeczny z ratio legis wspólnotowych polityk w dziedzinie pomocy.
- 204 SF Turistico Immobiliare podkreśla w tym względzie, że projekty objęte pomocą państwa częstokroć przewidują działania strukturalne i infrastrukturalne wspierane przez ten sam program pomocy i, stanowiąc skoordynowany zespół przedsięwzięć, które jakkolwiek są wzajemnie powiązane, zachowują margines autonomii funkcjonalnej. Tak oto w jej przypadku przedmiotem wspólnego wniosku na podstawie spornego

systemu były projekty ukończenia, rozbudowy, modernizacji lub nowej budowy dotyczące różnych urządzeń i budynków, które mimo iż były objęte jednym i tym samym wnioskiem, mogły zostać zrealizowane oddzielnie. Niemniej jednak restrykcyjne zastosowanie pkt 4.2 wytycznych z 1998 r. doprowadziło do tego, iż realizacja niewielkiej części planowanych przedsięwzięć – odpowiadającej około 5% całości – spowodowała całkowitą niedopuszczalność pomocy, mimo że inne części planowanych przedsięwzięć zostały prawidłowo rozpoczęte po złożeniu wniosku o pomoc.

205 Komisja odpira te argumenty.

— W przedmiocie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem

206 Tytułem wstępu należy przypomnieć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 241 WE wyraża ogólną zasadę gwarantującą każdej ze stron prawo do podważenia – w celu uzyskania stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej jej bezpośrednio i indywidualnie – ważności wcześniejszych aktów instytucjonalnych, które nawet jeżeli nie mają formy rozporządzenia, stanowią podstawę prawną zaskarżonej decyzji, o ile stronie tej nie przysługiwało prawo do wniesienia na podstawie art. 230 WE skargi bezpośredniej przeciwko aktom, których konsekwencje ponosi, a wobec których nie mogła zażądać stwierdzenia nieważności (wyrok Trybunału z dnia 6 marca 1979 r. w sprawie 92/78 Simmenthal przeciwko Komisji, Rec. s. 777, pkt 39, 40; wyrok Sądu z dnia 20 marca 2002 r. w sprawie T-23/99 LR AF 1998 przeciwko Komisji, Rec. s. II-1705, pkt 272).

207 Zważywszy, że celem art. 241 WE nie jest umożliwienie stronie zakwestionowania stosowania jakiegokolwiek aktu o charakterze ogólnym przy okazji jakiejkolwiek skargi, akt generalny, którego niezgodność z prawem jest podnoszona, powinien

mieć zastosowanie bezpośrednio lub pośrednio do przypadku, którego dotyczy skarga, powinien też istnieć bezpośredni związek prawny między zaskarżoną decyzją indywidualną i danym aktem o charakterze ogólnym (wyroki Trybunału: z dnia 31 marca 1965 r. w sprawie 21/64 Macchiorlati Dalmas przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. s. 227, 245; z dnia 13 lipca 1966 r. w sprawie 32/65 Włochy przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. 563, 594; wyrok Sądu z dnia 26 października 1993 r. w sprawach połączonych T-6/92 i T-52/92 Reinartz przeciwko Komisji, Rec. s. II-1047, pkt 57; ww. w pkt 206 wyrok Sądu w sprawie LR AF 1998 przeciwko Komisji, pkt 273; wyrok Sądu z dnia 29 listopada 2005 r. w sprawie T-64/02 Heubach przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-5137, pkt 35).

- 208 Jeżeli chodzi o wytyczne z 1998 r., należy zaznaczyć, iż z części wprowadzającej do nich wynika, że określają one w sposób ogólny i abstrakcyjny kryteria, jakie Komisja stosuje w celu oceny zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy regionalnej na podstawie art. 87 ust. 3 lit. a) i c) WE, oraz w konsekwencji zapewniają pewność prawa dla państw członkowskich przyznających taką pomoc. W szczególności warunek ustanowiony w pkt 4.2 wytycznych z 1998 r. ma zastosowanie do pomocy, której wytyczne te dotyczą, niezależnie od jej przedmiotu, formy lub kwoty.
- 209 Ponadto w zaskarżonej decyzji Komisja wyraźnie powołała się na pkt 4.2 wytycznych z 1998 r. w ramach oceny zgodności spornej pomocy ze wspólnym rynkiem. Wynika z tego, że chociaż pkt 4.2 wytycznych z 1998 r. nie stanowi podstawy prawnej zaskarżonej decyzji, która to opiera się na art. 88 ust. 2 WE i art. 62 ust. 1 lit. a) porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), to warunek ten zdeterminował ogólnie i abstrakcyjnie sposób, w jaki Komisja dokonała oceny zgodności rozpatrywanej pomocy ze wspólnym rynkiem.
- 210 W konsekwencji w niniejszej sprawie pomiędzy zaskarżoną decyzją i aktem ogólnym istnieje bezpośredni związek prawny ustanowiony przez wytyczne z 1998 r. Zważywszy, że SF Turistico Immobiliare nie była w stanie żądać stwierdzenia nieważności



wytycznych będących aktem generalnym, mogą one być przedmiotem zarzutu niezgodności z prawem (zob. podobnie i analogicznie ww. w pkt 206 wyrok w sprawie LR AF 1998 przeciwko Komisji pkt 272–276).

- 211 W związku z powyższym zarzut niezgodności z prawem wytycznych z 1998 r. jest dopuszczalny.

— Co do istoty

- 212 Punkt 4.2 wytycznych z 1998 r. stanowi, iż „systemy pomocy muszą zawierać warunek, że wniosek o przyznanie pomocy musi zostać złożony przed rozpoczęciem prac nad danym projektem” W przedstawionych na poparcie zarzutu niezgodności z prawem argumentach skarżąca twierdzi zasadniczo, że wykładnia tego przepisu przez Komisję, zgodnie z którą rozpatrywany w niniejszej sprawie system pomocy jest pozbawiony efektu zachęty, ponieważ pozwala na przyznanie pomocy na rzecz finansowania prac rozpoczętych przed złożeniem wniosku o pomoc, nie uwzględnia wystarczająco okoliczności sprawy i jest sprzeczna z logiką będącą u podstaw wspólnotowych polityk w dziedzinie pomocy.

- 213 W tym względzie należy zauważyć, że Trybunał orzekł już, iż pkt 4.2 wytycznych z 1998 r. odnosi się do okoliczności o charakterze chronologicznym, a więc odwołuje się do analizy *ratione temporis*, która jest w pełni adekwatna do oceny efektu zachęty. Ocena ta winna być dokonywana w odniesieniu do decyzji inwestycyjnej danego przedsiębiorstwa, która to decyzja wyznacza początek dynamicznego procesu, jakim jest z pewnością inwestycja na poziomie zakładu (wyrok Sądu z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie T-162/06 Kronoply przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1, pkt 80). Podobnie Trybunał uznał, iż stwierdzenie braku konieczności pomocy

może w szczególności wynikać z faktu, że wykonanie planu pomocy zostało nie tylko już rozpoczęte, lecz nawet zakończone przez zainteresowane przedsiębiorstwo przed złożeniem do właściwych władz wniosku o pomoc, co wyklucza możliwość odgrywania przez sporną pomoc roli zachęty (wyrok Trybunału z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-390/06 Nuova Agricast, Zb.Orz. s. I-2577, pkt 69).

<sup>214</sup> Niezależnie od tego wcześniejszego orzecznictwa należy stwierdzić, że kryterium wniosku poprzedzającego realizację projektu jest trafne i odpowiednie.

<sup>215</sup> Stosowanie kryterium zawartego w pkt 4.2 wytycznych z 1998 r. ma bowiem na celu ustalenie, czy środek pomocy ma efekt zachęty, w sytuacji gdy niemożliwe jest dokonanie pełnego badania wszystkich aspektów gospodarczych decyzji inwestycyjnej przyszłych beneficjentów pomocy. W tym względzie z pkt 2 akapity drugi i czwarty wytycznych z 1998 r. wynika, że Komisja zasadniczo zatwierdza pomoc regionalną jedynie w formie systemów pomocy, ponieważ uważa, że indywidualna płatność pomocowa ad hoc nie spełnia warunku, zgodnie z którym pomiędzy zakłóceniami konkurencji wynikającymi z pomocy a korzyściami w zakresie rozwoju mniej uprzywilejowanego regionu zapewniona musi być równowaga. Tymczasem podczas badania zgodności ze wspólnym rynkiem zgłoszonego systemu pomocy szczególne okoliczności właściwe różnym potencjalnym beneficjentom systemu i projektom, na rzecz których będą oni mogli wystąpić o dotacje, są z istoty rzeczy nieznane Komisji. W konsekwencji w celu dokonania oceny zgodności systemu pomocy ze wspólnym rynkiem Komisja musi oprzeć się na kryteriach, które są niezależne od szczególnych okoliczności właściwych przyszłym beneficjentom lub jednolite dla wszystkich przyszłych beneficjentów. Wymóg, aby wniosek o pomoc poprzedzał początek realizacji dotowanego projektu, pozwala zagwarantować, że zainteresowane przedsiębiorstwo wyraźnie okaże wolę korzystania z danego systemu pomocy przed rozpoczęciem realizacji rzeczonoego projektu. Pozwala to zatem uniknąć składania ex post wniosków dotyczących projektów, których realizacja rozpoczęła się niezależnie od istnienia systemu pomocy. W świetle tych uwag zwykle stwierdzenie, iż wniosek o pomoc

złożono przed rozpoczęciem realizacji projektu inwestycyjnego, stanowi proste, trafne i odpowiednie kryterium pozwalające Komisji domniemywać istnienie efektu zachęty.

- 216 Ponadto, jako że SF Turistico Immobiliare powołuje się na szczególne okoliczności swojego projektu inwestycyjnego, aby wykazać, iż stosowanie pkt 4.2 wytycznych z 1998 r. prowadzi do nieakceptowalnych rezultatów, należy dodatkowo przypomnieć uwagi i orzecznictwo wspomniane w pkt 91 i 92 powyżej, zgodnie z którymi w ramach badania systemu pomocy Komisja ma prawo ograniczyć się do zbadania ogólnych i abstrakcyjnych cech rozpatrywanego systemu, nie będąc zobowiązaną do badania szczególnej sytuacji różnych jego beneficjentów.
- 217 Należy zatem oddalić zarzut niezgodności z prawem wytycznych z 1998 r.

*W przedmiocie zarzutu dotyczącego oczywistego błędu w ocenie istnienia efektu zachęty*

- 218 Region Sardynia, interwenienci, SF Turistico Immobiliare, Timsas i Grand Hotel Abi d'Oru twierdzą, że Komisja nie oceniła prawidłowo efektu zachęty spornego systemu w świetle cech rynku lokalnego i subiektywnego sposobu rozumienia przez podmioty gospodarcze funkcjonowania mechanizmów pomocy.
- 219 W tym względzie region Sardynia, interwenienci SF Turistico Immobiliare, Timsas i Grand Hotel Abi d'Oru wysuwają liczne argumenty odnoszące się do braku możliwości stosowania wytycznych z 1998 r., do przepisów dotyczących poprzedniego systemu pomocy, do krajowego kontekstu prawnego, do pewności, jaką od przyjęcia ustawy nr 9/1998 miały przedsiębiorstwa co do możliwości korzystania z pomocy,

która była w niej przewidziana, oraz do szczególnej sytuacji lub zachowania beneficjentów spornej pomocy.

W przedmiocie argumentów dotyczących szczególnej sytuacji lub zachowania beneficjentów spornej pomocy

- 220 Region Sardynia popierany przez interwenientów twierdzi, że z okoliczności towarzyszących inwestycjom dokonany przez beneficjentów wynika, iż ustawa nr 9/1998 – mimo że utworzony przez nią system pomocy nie osiągnął swej ostatecznej formy – w pełni wypełniała swą rolę zachęty. Naruszenie warunku konieczności było więc najwyżej pozorne, ponieważ wszyscy beneficjenci złożyli wnioski o pomoc po wejściu w życie ustawy nr 9/1998 zgłoszonej Komisji i przez nią zatwierdzonej. Ponadto wielu beneficjentów wybrało sporny system pomocy, rezygnując z alternatywnych środków, z których z pewnością mogli skorzystać, a niemalże wszyscy z nich musieli zaciągnąć pożyczki bankowe, których warunki w braku pomocy, na jaką liczyli, były niezgodne z rozsądnym zarządzaniem przedsiębiorstwem.
- 221 Region Sardynia uważa więc, że Komisja nie mogła wnioskować z samego braku złożenia wniosku o pomoc przed rozpoczęciem prac, iż beneficjenci dokonaliby tych inwestycji niezależnie od pomocy, ani też wykluczyć efektu zachęty w drodze oceny dokonanej a posteriori na podstawie zmienionego kontekstu prawnego.
- 222 Interwenienci dodają, że w każdym razie brak konieczności lub efektu zachęty w sytuacji rozpoczęcia prac przed złożeniem wniosku o pomoc stanowi jedynie domniemanie wzruszalne, jeżeli beneficjenci lub władze krajowe dostarczą Komisji dowody

wskazujące, że kryteria zachęty i konieczności są spełnione. W niniejszej sprawie Komisja powinna była zatem ocenić, czy sytuacja taka zachodziła, zamiast zasłaniać się formalnym kryterium wniosku poprzedzającego rozpoczęcie prac.

223 SF Turistico Immobiliare zarzuca Komisji, iż wykluczyła kryterium efektu zachęty nie tylko w odniesieniu do przedsięwzięć, w ramach których prace rozpoczęły się przed złożeniem wniosku, lecz również w odniesieniu do dużo większych i niezależnych funkcjonalnie przedsięwzięć, w których przypadku wniosek poprzedzał rozpoczęcie prac, podczas gdy stwierdzenie niezgodności z prawem należało ograniczyć do przedsięwzięć zrealizowanych przed złożeniem wniosków o pomoc. Gdyby bowiem Komisja pragnęła pewności, że efekt zachęty będzie bezwzględnie zachowany, mogłaby w zupełności ograniczyć się do przyjęcia decyzji warunkowej, precyzując, że pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem, pod warunkiem iż koszty poniesione przed złożeniem wniosku zostaną pokryte przez przedsiębiorstwa. Pozwoliłoby jej to „oczyścić” pomoc z uznanego za nieodpowiedni sposobu, w jaki region Sardynia zastosował ustawę nr 9/1998 w drodze uchwały nr 33/6.

224 Timsas i Grand Hotel Abi d’Oru twierdzą, iż w odniesieniu do efektu zachęty Komisja ograniczyła się do stwierdzenia, że jego przeniesienie z jednego systemu na drugi nie było możliwe. Timsas i Grand Hotel Abi d’Oru przypominają, że złożyły wnioski na podstawie spornego systemu jedynie z powodu wyczerpania się środków finansowych dostępnych w ramach wcześniejszych, porównywalnych do niego, systemów pomocy, na których podstawie złożyły wnioski dotyczące tych samych projektów. Nie jest więc prawdą, iż rozpoczęły realizację prac przed złożeniem wniosku o pomoc, i w konsekwencji nie ma wątpliwości co do istnienia efektu zachęty.

225 Komisja odpiesa argumenty skarżących.

- 226 Po pierwsze, należy przypomnieć stwierdzenia poczynione w pkt 213–215 powyżej, zgodnie z którymi kryterium dotyczące złożenia wniosku o pomoc przed rozpoczęciem realizacji projektów jest trafne i odpowiednie dla celów oceny efektu zachęty systemu pomocy. W konsekwencji w ramach niniejszego zarzutu chodzi nie tyle o podważanie tego kryterium, ile jedynie o zbadanie, czy skarżące dowiodły istnienia w niniejszej sprawie okoliczności mogących zapewnić efekt zachęty spornego systemu nawet przy braku złożenia wniosku przed rozpoczęciem realizacji omawianych projektów.
- 227 Po drugie, należy ponownie przypomnieć, że przedmiotem zaskarżonej decyzji był system pomocy ustanowiony w uchwale nr 33/6, a nie indywidualna pomoc pobierana przez skarżące na podstawie tego systemu, i że Komisja nie była więc zobowiązana dokonywać oceny szczególnych okoliczności właściwych indywidualnym beneficjentom, które to zadanie spoczywa na włoskich władzach na etapie odzyskiwania pomocy od każdego z beneficjentów (zob. pkt 91, 92 powyżej). Argumenty dotyczące szczególnej sytuacji lub zachowania beneficjentów należy zatem oddalić jako pozbawione znaczenia w kontekście niniejszego zarzutu.
- 228 W konsekwencji należy odrzucić argumenty przedstawione w pkt 220–224 powyżej oraz zbadać jedynie argumenty dotyczące ogólnie spornego systemu.

W przedmiocie argumentu, zgodnie z którym samo wejście w życie ustawy nr 9/1998 dało przedsiębiorstwom pewność, iż będą mogły korzystać z pomocy

- 229 Interwienienci twierdzą, że już w chwili wejścia w życie ustawy nr 9/1998 w dniu 5 kwietnia 1998 r. przewidywała ona szczegółowo zarówno obiektywne kryteria,

które musieli spełniać beneficjenci, projekty, na których rzecz miała zostać przyznana pomoc, jak też kwoty przeznaczone na rozpatrywany system. W uchwale nr 33/4 i nr 33/6 poprzestano bowiem na przypomnieniu art. 3 ustawy nr 9/1998 bez zmiany lub sprecyzowania kryteriów, jakie miała spełniać pomoc, aby być kwalifikowalną. Oczywiście jest więc, że przedsiębiorstwo, które spełniało te kryteria, mogło zasadnie oczekiwać przyznania mu pomocy i w konsekwencji czuć się zachęcane do rozpoczęcia prac.

230 Komisja odpiesa argumenty interwenientów.

231 Przede wszystkim należy podkreślić, że znaczenie prawne niniejszego argumentu trzeba odróżnić od znaczenia argumentów dotyczących ochrony uzasadnionych oczekiwań beneficjentów omówionego w pkt 268 i nast. Poniżej, nawet jeżeli okoliczności faktyczne, które należy uwzględnić dla celów badania ogółu tych argumentów, są zasadniczo identyczne. Kwestia efektu zachęty spornej pomocy wiąże się bowiem z badaniem zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, podczas gdy kwestia ewentualnego istnienia po stronie beneficjentów uzasadnionych oczekiwań łączy się z badaniem zgodności z prawem nakazu odzyskania pomocy zawartego w zaskarżonej decyzji. Niemniej jednak w obydwu przypadkach należy ocenić, w jakim stopniu samo przyjęcie ustawy nr 9/1998 mogło spowodować u przedsiębiorstw, których dotyczył omawiany system, wytworzenie się pewności, iż będą mogły korzystać z pomocy przewidzianej we wspomnianej ustawie.

232 W tym względzie należy przypomnieć, że ocena zgodności środków pomocy lub systemu pomocy ze wspólnym rynkiem należy do wyłącznych kompetencji Komisji działającej pod kontrolą sądu wspólnotowego (wyroki Trybunału: z dnia 22 marca 1977 r. w sprawie 78/76 Steinike & Weilig, Rec. s. 595, pkt 9; z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-354/90 Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Rec. s. I-5505, pkt 14; z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-119/05 Lucchini, Zb.Orz. s. I-6199, pkt 52). A zatem w braku decyzji Komisji w przedmiocie zgodności

zgłoszonej pomocy ze wspólnym rynkiem samo przyjęcie przez władze krajowe przepisów prawnych przewidujących wprowadzenie systemu pomocy nie może dać potencjalnym beneficjentom tego systemu pewności, iż będą mogli korzystać z przewidzianej w nim pomocy (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-5/89 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3437, pkt 14; z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawie C-169/95 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-135, pkt 51).

233 W konsekwencji w niniejszej sprawie samo przyjęcie przez region Sardynia ustawy 9/1998 nie mogło spowodować u przedsiębiorstw spełniających kryteria zawarte w ustawie wytworzenia się pewności, iż w przyszłości zostanie im przyznana pomoc na podstawie przewidzianego w niej systemu. W szczególności istniała możliwość, iż w ramach postępowania wyjaśniającego Komisja zakwalifikuje dany system jako niezgodny ze wspólnym rynkiem lub że zażąda zmiany kryteriów kwalifikowalności przedsiębiorstw lub dotowanych projektów.

234 Ponadto wydanie przez Komisję w dniu 12 listopada 1998 r. decyzji zatwierdzającej położyło w każdym razie kres wszelkim ewentualnym oczekiwaniom, jakie mogli mieć potencjalni beneficjenci co do dopuszczalności projektów rozpoczętych przed złożeniem wniosków o pomoc, ponieważ decyzja ta wyraźnie wykluczała – jak zaznaczono w pkt 168 powyżej – przyznanie pomocy na rzecz takich projektów na podstawie systemu wprowadzonego w ustawie nr 9/1998.

235 Co więcej, należy zaznaczyć, że twierdzenie interwenientów, zgodnie z którym już w chwili wejścia w życie ustawy nr 9/1998 przewidywała ona szczegółowo zwłaszcza obiektywne kryteria, jakie musiały spełniać projekty, na rzecz których mogła zostać przyznana pomoc, nie odpowiada rzeczywistości. Podczas gdy bowiem ustawa nr 9/1998 nie zawierała przepisów odnoszących się do stosunku czasowego pomiędzy złożeniem wniosku o pomoc a rozpoczęciem prac, dekret nr 285/1999 wprowadzał wyraźnie i tytułem wyjątku, jak wskazano w pkt 200 i 201 powyżej, klauzulę, zgodnie z którą przy pierwszym stosowaniu systemu dopuszczalne były projekty rozpoczęte



po wejściu w życie ustawy nr 9/1998, a więc przed złożeniem wniosku o pomoc. W związku z powyższym dopuszczalność tych projektów wcale nie wynikała z systemu przewidzianego w tej ustawie.

236 Należy więc odrzucić argument podniesiony przez interwenientów.

237 W konsekwencji i biorąc ponadto pod uwagę rozważania zaprezentowane w pkt 184–216 powyżej w odniesieniu do argumentów odnoszących się do braku możliwości zastosowania wytycznych z 1998 r., do istnienia wcześniejszego systemu pomocy oraz do krajowego kontekstu prawnego, zarzut dotyczący oczywistego błędu w ocenie efektu zachęty spornego systemu należy oddalić w całości.

*W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 87 ust. 3 WE*

238 Interwenienci i SF Turistico Immobiliare twierdzą, że zaskarżona decyzja narusza art. 87 ust. 3 WE w zakresie, w jakim sporny system uznano za niezgodny ze wspólnym rynkiem.

239 Interwenienci twierdzą w tym względzie, iż ustawa nr 9/1998 rozszerzyła na sektor turystyczny i hotelarski korzyści przewidziane w poprzednim systemie, który został zatwierdzony przez Komisję, podobnie jak regulamin jego stosowania, na mocy odstępstwa przewidzianego w art. 87 ust. 3 lit. a). Uznając, że ten system pomocy jest niezgodny ze wspólnym rynkiem w zakresie sektora turystycznego i hotelarskiego, Komisja naruszyła zatem wspomniane postanowienie traktatu.

- 240 SF Turistico Immobiliare twierdzi, że Komisja odwróciła ciężar dowodu, uznając w motywie 70 zaskarżonej decyzji, iż włoskie władze nie przedstawiły żadnego argumentu wskazującego, że omawiana pomoc mogła być zgodna ze wspólnym rynkiem na podstawie postanowień innych niż art. 87 ust. 3 lit. a) WE, podczas gdy miała ona za zadanie ocenić, jaka kwota była zgodna ze wspólnym rynkiem. Komisja nie obliczyła zwłaszcza kwot odnoszących się w rzeczywistości do okresu poprzedzającego złożenie wniosku po to, by ocenić stopień wpływu na „środek”, w jakim koszty te mogły zmienić wymianę handlową we Wspólnocie. Tymczasem we wniosku o pomoc samej SF Turistico Immobiliare można było rozróżnić z jednej strony część odnoszącą się do prac rozpoczętych przed złożeniem wniosku, a z drugiej całkowicie niezależną część dotyczącą prac rozpoczętych po złożeniu rzeczzonego wniosku.
- 241 Komisja kwestionuje powyższe argumenty.
- 242 Po pierwsze należy odrzucić twierdzenie interwenientów, iż ustawa nr 9/1998 stanowiła jedynie rozszerzenie na sektor turystyczny i hotelarski wcześniejszego systemu zatwierdzonego przez Komisję, ze względu na co system przewidziany przez tę ustawę nie mógł być uznany za niezgodny ze wspólnym rynkiem.
- 243 Po pierwsze, uznanie za niezgodny ze wspólnym rynkiem w zaskarżonej decyzji nie dotyczyło systemu pomocy wprowadzonego w ustawie nr 9/1998, zgłoszonego przez Republikę Włoską i zatwierdzonego w decyzji zatwierdzającej. Jak bowiem zaznaczono w pkt 87 powyżej, Komisja wciąż uważa, że system ten jest zgodny ze wspólnym rynkiem. Za niezgodne ze wspólnym rynkiem zostało uznane natomiast rozszerzenie tego systemu na projekty, których realizacja rozpoczęła się przed złożeniem wniosku o pomoc opartego na uchwale 33/6.

- 244 Po drugie, nawet zakładając, że sporny system stanowił rozszerzenie lub przedłużenie wcześniejszego systemu zatwierdzonego przez Komisję, należy przypomnieć – jak wskazano w pkt 190 powyżej – że na zgodność systemu pomocy ze wspólnym rynkiem nie może mieć wpływu okoliczność, iż mogły poprzedzać go inne systemy, w odniesieniu do których Komisja zaakceptowała pewne zasady.
- 245 Po drugie, należy również oddalić podniesioną przez SF Turistico Immobiliare część zarzutu, zgodnie z którą zasadniczo to nie do włoskich władz należy wykazanie, że sporna pomoc była zgodna ze wspólnym rynkiem, lecz do Komisji, że była ona niezgodna ze wspólnym rynkiem.
- 246 W tym względzie należy przede wszystkim przypomnieć, że w sytuacji gdy Komisja postanawia wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające, zadaniem państwa członkowskiego i beneficjentów jest przytoczenie argumentów mających na celu wykazanie, że dany środek nie stanowi pomocy lub też że jest to pomoc zgodna ze wspólnym rynkiem, ponieważ celem formalnego postępowania jest właśnie objaśnienie Komisji wszystkich danych sprawy. Choć Komisja jest zobowiązana do jasnego sformułowania swoich wątpliwości co do zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem w momencie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, aby państwo członkowskie i zainteresowane strony mogły na nie jak najlepiej odpowiedzieć, to jednak do nich należy rozwianie tych wątpliwości i wykazanie, że dany środek spełnia warunki zastosowania odstępstwa (zob. podobnie ww. w pkt 132 wyrok w sprawie Ferriere Nord przeciwko Komisji, pkt 93, 94 i przytoczone tam orzecznictwo). W szczególności aby uzyskać zatwierdzenie pomocy w drodze odstępstwa od postanowień traktatu, dane państwo członkowskie jest zobowiązane – w wykonaniu ciężącego na nim obowiązku współpracy z Komisją – przedstawić wszystkie dowody, które mogłyby tej instytucji umożliwić sprawdzenie, że spełnione zostały wszystkie warunki niezbędne do zastosowania odstępstwa (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 28 kwietnia 1993 r. w sprawie C-364/90 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-2097, pkt 20; ww. w pkt 42 wyrok Sądu w sprawie Regione autonoma della Sardegna przeciwko Komisji, pkt 129; wyrok Sądu z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie T-17/03 Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1139, pkt 48).

- 247 W niniejszej sprawie wykazanie, że projekty korzystające ze spornej pomocy były zgodne ze wspólnym rynkiem, należało do Republiki Włoskiej i ewentualnie do beneficjentów spornej pomocy.
- 248 Ponadto jak wskazano w pkt 91 powyżej, w przypadku istnienia systemu pomocy Komisja nie jest co do zasady zobowiązana do badania pomocy przyznanej w przypadkach indywidualnych, lecz może ograniczyć się do zbadania ogólnych cech rozpatrywanego systemu bez obowiązku badania każdego szczególnego przypadku zastosowania.
- 249 W konsekwencji należy odrzucić argument SF Turistico Immobiliare przedstawiony w pkt 240 powyżej.
- 250 W konsekwencji należy oddalić zarzut dotyczący naruszenia art. 87 ust. 3 WE.

*W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia zasady bezstronności i zasady ochrony konkurencji*

- 251 Skarżące twierdzą, że pomoc objęta ustawą nr 9/1998 została przyznana również dziesięciu przedsiębiorstwom, które rozpoczęły prace przed publikacją ustawy i wykonujących ją uchwał nr 33/4 i nr 33/6, lecz po złożeniu przez nie wniosków o pomoc. W świetle kryteriów przedstawionych przez Komisję w celu zdefiniowania zachęty przedsiębiorstwa te znajdowały się w sytuacji takiej samej co interwenienci. Komisja tymczasem nie zażądała odzyskania pomocy przyznanej tym dziesięciu przedsiębiorstwom, co pociąga za sobą naruszenie zasady bezstronności.

- 252 Co więcej, według interwenientów w porównaniu z nimi dziesięć omawianych przedsiębiorstw uzyskało nieuzasadnioną przewagę, gdyż oni sami są zobowiązani do otrzymanej już pomocy. Rezultatem powyższego jest naruszenie konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami z sektora turystycznego i hotelarskiego.
- 253 Komisja nie wypowiedziała się wyraźnie w przedmiocie zasadności tego zarzutu.
- 254 Należy przede wszystkim sprecyzować, że w pkt 54 swoich uwag interwenienci odnoszą się do dziesięciu przedsiębiorstw wspomnianych w pkt 3.3 pisma regionu Sardynia z dnia 14 kwietnia 2003 r. skierowanego do Komisji, które złożyły wnioski o pomoc w ramach procedury przewidzianej w uchylonym później dekrete nr 285/1999. Jak wskazano w pkt 198 powyżej, z zaskarżonej decyzji wynika, iż Komisja przyłączyła się do wyrażonego w tym piśmie zdania regionu Sardynia, iż w odniesieniu do projektów inwestycyjnych tych dziesięciu przedsiębiorstw należało wziąć pod uwagę datę pierwszego wniosku. W konsekwencji Komisja uznała, że pomoc przyznana tym dziesięciu przedsiębiorstwom spełniała kryterium wniosku poprzedzającego rozpoczęcie prac i że nie była ona ani bezprawnie przyznana, ani niezgodna ze wspólnym rynkiem.
- 255 Z powyższego wynika, że tych dziesięć przedsiębiorstw nie znajdowało się w sytuacji porównywalnej z sytuacją skarżących i interwenientów. Podczas bowiem gdy skarżące i interwenienci nie złożyli żadnego wniosku o pomoc przed rozpoczęciem prac nad swoimi projektami inwestycyjnymi, omawianych dziesięć przedsiębiorstw w rzeczywistości złożyło wnioski na podstawie uchylonego później dekretu wykonawczego. Tymczasem z punktu widzenia prawa wspólnotowego w dziedzinie kontroli pomocy państwa kwestia tego, czy złożony wniosek o pomoc jest zgodny z krajowymi przepisami wykonawczymi, jest drugorzędna. Jak wskazano w pkt 215 powyżej, wymóg, aby zainteresowane przedsiębiorstwo wyraźnie okazało wolę korzystania z danego systemu pomocy przed rozpoczęciem realizacji rzeczzonego projektu, pozwala uniknąć

składania ex post wniosków dotyczących projektów, których realizacja rozpoczęła się niezależnie od istnienia systemu pomocy.

- 256 Jako że wymóg ten jest spełniony w przypadku dziesięciu przedsiębiorstw, o których wspominają interwenienci, lecz nie w przypadku ich samych oraz skarżących, w niniejszej sprawie nie doszło do potraktowania w odmienny sposób sytuacji porównywalnych ani do naruszenia obowiązku bezstronności. Z powyższego wynika również, że dziesięć omawianych przedsiębiorstwie nie korzystało z nieuzasadnionej przewagi konkurencyjnej w porównaniu z interwenientami.
- 257 Należy zatem oddalić zarzut dotyczący naruszenia zasady bezstronności i zasady ochrony konkurencji.

*W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań*

W przedmiocie uzasadnionych oczekiwań regionu Sardynia dotyczących nieistnienia wytycznych w momencie przyjęcia ustawy nr 9/1998

- 258 Region Sardynia twierdzi, że przy badaniu zgodności rozpatrywanego systemu pomocy ze wspólnym rynkiem Komisja nie wzięła pod uwagę jego uzasadnionych oczekiwań. Tymczasem istnienie takich uzasadnionych oczekiwań powinno zostać przez nią zbadane z urzędu na mocy art. 14 nr 659/1999, który zabrania jej nakazywania odzyskania pomocy, jeżeli byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa wspólnotowego.

- 259 Region Sardynia podkreśla w tym względzie po pierwsze, że obowiązek przewidzenia, iż wnioski o pomoc należy złożyć przed rozpoczęciem realizacji projektu, wynika bezpośrednio z wytycznych z 1998 r. i nie był przewidziany w poprzednim systemie pomocy regionalnej. Po drugie, rzeczony wytyczne zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym w dniu poprzedzającym przyjęcie ustawy nr 9/1998. Region Sardynia uważa w konsekwencji, iż nie był obiektywnie w stanie zapewnić od początku zgodności ustawy nr 9/1998 z wytycznymi z 1998 r.
- 260 Komisja kwestionuje argumenty regionu Sardynia.
- 261 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo do powoływania się na ochronę uzasadnionych oczekiwań rozciąga się na każdą jednostkę, u której instytucja doprowadziła do powstania rozsądnych oczekiwań. Niemniej jednak na naruszenie ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może powoływać się osoba, która dopuściła się oczywistego naruszenia obowiązujących uregulowań (wyrok Trybunału z dnia 16 maja 1991 r. w sprawie C-96/89 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. s. I-2461, pkt 30; z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-65/02 P i C-73/02 P ThyssenKrupp przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6773, pkt 41; wyrok Sądu z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie T-217/01 Forum des migrants przeciwko Komisji, Rec. s. II-1563, pkt 76).
- 262 Jak stwierdzono w pkt 177–180 powyżej, w niniejszej sprawie, jako że przepisy przewidziane w uchwale nr 33/6 nie spełniały warunku, zgodnie z którym złożenie wniosku o pomoc musiało poprzedzać rozpoczęcie prac, region Sardynia wprowadził system pomocy, który był niezgodny z prawem, ponieważ nie został zgłoszony Komisji. Region Sardynia naruszył zatem obowiązujące uregulowania, ponieważ nie przestrzegając art. 88 ust. 3 WE, który stanowi, że państwa członkowskie nie mogą wprowadzić w życie pomocy, zanim Komisja nie wyda decyzji końcowej w przedmiocie zgodności tej pomocy ze wspólnym rynkiem.
- 263 Naruszenie to było oczywiste, ponieważ zarówno wytyczne z 1998 r., jak i decyzja zatwierdzająca wyraźnie wspominały o warunku złożenia wniosku przed rozpoczęciem prac.

- 264 Ponadto w piśmie z dnia 28 września 1998 r. region Sardynia zagwarantował Komisji, że „przyznanie pomocy przewidzianej w ustawie [nr 9/1998] zapewni korzyść jedynie w przypadku inicjatyw przedsiębiorstw realizowanych później”. W tym względzie należy przypomnieć, że sam tekst ustawy nr 9/1998 nie przewidywał przyznania pomocy na rzecz projektów inwestycyjnych rozpoczętych przed złożeniem wniosku o pomoc. Okoliczność, że w toku procedury ustawodawczej dotyczącej tej ustawy region Sardynia faktycznie nie mógł wziąć pod uwagę wytycznych z 1998 r. opublikowanych po przyjęciu ustawy, nie ma zatem decydującego znaczenia. Natomiast akty wprowadzające możliwość złożenia z mocą wsteczną wniosku o pomoc w odniesieniu do rozpoczętych już projektów, a mianowicie dekret nr 285/1999 i uchwała nr 33/6 zostały przyjęte odpowiednio w dniu 29 kwietnia 1999 r. i 27 lipca 2000 r., a zatem długo po publikacji zarówno wytycznych z 1998 r., jak i decyzji zatwierdzającej.
- 265 Wreszcie z samego brzmienia uchwały nr 33/6 wynika, iż region Sardynia był w zupełności świadom tego, iż dopuszczenie wniosków o pomoc dotyczących rozpoczętych już projektów naruszało prawo wspólnotowe, ponieważ uchwała nr 33/6 wspomina o odpowiedzialności organów administracji regionalnej „w wyniku oficjalnego opublikowania dyrektyw zawierających wskazówki, które jak w niniejszym przypadku, nie są zgodne z przepisami UE”.
- 266 W konsekwencji, zgodnie z orzecnictwem przytoczonym w pkt 261 powyżej, region Sardynia nie może powoływać się na ochronę uzasadnionych oczekiwań.
- 267 Należy zatem oddalić zarzut dotyczący naruszenia tej zasady w zakresie, w jakim opiera się on na rzekomo uzasadnionych oczekiwaniach regionu Sardynia.



W przedmiocie uzasadnionych oczekiwań beneficjentów dotyczących wcześniejszej decyzji zatwierdzającej i okoliczności niniejszej sprawy

- 268 Region Sardynia, interwenienci, SF Turistico Immobiliare, Timsas i Grand Hotel Abi d'Oru twierdzą, że beneficjenci rozpatrywanej pomocy mogli powoływać się na uzasadnione oczekiwania w odniesieniu do zgodności otrzymanej pomocy ze wspólnym rynkiem. Oczekiwania te chroni w szczególności art. 14 rozporządzenia nr 659/1999.
- 269 Zdaniem tych stron oczekiwania beneficjentów spornej pomocy opierały się na istnieniu decyzji zatwierdzającej, na okoliczności, iż już sama ustawa nr 9/1998 precyzowała kryteria wymagane do przyznania indywidualnej pomocy, na zapewnieniach udzielonych przez włoskie władze i na decyzji Komisji z dnia 12 lipca 2000 r. o niewniesieniu zastrzeżeń wobec systemu pomocy na rzecz inwestycji w mniej uprzywilejowanych regionach Włoch do dnia 31 grudnia 2006 r. (pomoc państwa nr 715/99 – Włochy), której skrócone zawiadomienie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym (Dz.U. C 278, s. 26) i która dotyczyła systemu pomocy objętego legge nr 488/92 conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, concernente rifinanziamento della legge 1 marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno [ustawy nr 488/92 przekształcającej w ustawę i zmieniającej dekret ustawodawczy nr 415 z dnia 22 października w przedmiocie ponownego finansowania ustawy nr 64 z dnia 1 marca 1986 r. regulującej organizację nadzwyczajnych działań na obszarze Mezzogiorno (południa Włoch)] z dnia 19 grudnia 1992 r. (GURI nr 299 z dnia 21 grudnia 1992 r., s. 3 i sprostowanie GURI nr 301 z dnia 23 grudnia 1992 r., s. 40), która przewidywała, że kwalifikowalnymi kosztami były te, które zostały poniesione po dniu zamknięcia ogłoszenia poprzedzającego ogłoszenie, w odpowiedzi na które złożono wnioski o pomoc.
- 270 Oczekiwania uległy wzmocnieniu za sprawą dekretu nr 285/1999 i uchwały nr 33/6, wyjaśnień uzyskanych od organów administracji regionu Sardynia w odniesieniu do zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, okoliczności, że region Sardynia regularnie

uwzględniał wnioski o zwrot, i powolnego tempa, w jakim Komisja powadziła prace, nie przyjmując środków zawieszających wypłatę pomocy.

271 SF Turistico Immobiliare podkreśla, że oczekiwań tych nie podważa okoliczność, iż ani dekret nr 285/1999 ani uchwała nr 33/6 nie zostały zgłoszone Komisji. Według SF Turistico Immobiliare przesadne byłoby wymagać od beneficjentów, aby żądały od regionu Sardynia formalnego dowodu przekazania Komisji wszystkich środków mających wpływ na postępowanie lub aby po przyznaniu pomocy zwracały się do Komisji z pytaniem, czy wszystkie późniejsze i potencjalnie mające znaczenie akty zostały jej prawidłowo zgłoszone.

272 Komisja nie zgadza się z argumentami skarżących i interwenientów.

273 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że uprawnienie do powoływania się na uzasadnione oczekiwania uzależnione jest od łącznego spełnienia trzech przesłanek. Po pierwsze, organ administracji wspólnotowej musi udzielić zainteresowanemu dokładnych, bezwarunkowych i zgodnych zapewnień, pochodzących z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Po drugie, zapewnienia te muszą być takiego rodzaju, by wzbudzały w podmiocie, do którego są skierowane, uzasadnione oczekiwanie. Po trzecie, udzielone zapewnienia muszą być zgodne z mającymi zastosowanie przepisami (zob. wyroki Sądu: z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie T-347/03 Branco przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2555, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 23 lutego 2006 r. w sprawie T-282/02 Cementbouw Handel & Industrie przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-319, pkt 77; z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie T-444/07 CPEM przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2121, pkt 126).

274 Jednakże, z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności, na uzasadnione oczekiwania co do legalności pomocy państwa można co do zasady powołać się jedynie wtedy, gdy pomoc ta została przyznana zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 88 WE.

W normalnych warunkach zachowujący należyta staranność podmiot gospodarczy powinien bowiem być w stanie upewnić się, że procedura ta była przestrzegana (ww. w pkt 232 wyroki Trybunału: z dnia 20 września 1990 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 14; z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 51; wyrok Trybunału z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-24/95 Alcan Deutschland, Rec. s. I-1591, pkt 25).

<sup>275</sup> Jak zaznaczono w pkt 168 i 180 powyżej, w niniejszej sprawie decyzja zatwierdzająca wyraźnie wskazywała, że zatwierdzenie przez Komisję dotyczyło jedynie pomocy na rzecz projektów rozpoczętych po złożeniu wniosku o pomoc, a sporna pomoc, która nie spełniała tego warunku, nie została przyznana stosownie do procedury przewidzianej w art. 88 WE. Zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w poprzednim punkcie z powyższego wynika, że beneficjenci spornej pomocy nie mogą zasadniczo powoływać się na uzasadnione oczekiwania co do legalności rzeczonyj pomocy.

<sup>276</sup> Orzecznictwo nie wyklucza oczywiście możliwości powoływania się przez beneficjentów bezprawnie przyznanej pomocy w ramach postępowania w sprawie jej odzyskania na wyjątkowe okoliczności, które słusznie mogły wzbudzić w nich uzasadnione oczekiwania co do legalności tej pomocy, tak aby sprzeciwić się jej zwrotowi (ww. w pkt 232 wyrok z dnia 20 września 1990 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 16; wyrok Sądu z dnia 15 września 1998 r. w sprawach połączonych T-126/96 i T-127/96 BFM i EFIM przeciwko Komisji, Rec. s. II-3437, pkt 69; ww. w pkt 132 wyrok Sądu w sprawie Fleuren Compost przeciwko Komisji, pkt 136).

<sup>277</sup> Z orzecznictwa Trybunału wynika jednak w sposób domyślny (ww. w pkt 232 wyrok z dnia 20 września 1990 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 13–16; ww. w pkt 274 wyrok Sądu w sprawie Alcan Deutschland, pkt 24, 25), zaś Sąd wielokrotnie orzekł w wyraźny sposób (wyroki Sądu: z dnia 8 czerwca 1995 r. w sprawie T-459/93 Siemens przeciwko Komisji, Rec. s. II-1675, pkt 104, 105; z dnia 27 stycznia 1998 r. w sprawie T-67/94 Ladbroke Racine przeciwko Komisji, Rec. s. II-1, pkt 83; ww. w pkt 132 wyrok w sprawie Fleuren Compost przeciwko Komisji, pkt 137), że tacy beneficjenci mogą powoływać się na takie wyjątkowe okoliczności na podstawie odpowiednich przepisów prawa krajowego jedynie w ramach postępowania w sprawie

odzyskania pomocy przed sądami krajowymi, które jako jedyne są właściwe – w razie potrzeby po zadaniu Trybunałowi pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni – do dokonania oceny okoliczności faktycznych sprawy.

- 278 W każdym razie żadna z okoliczności przedstawionych w niniejszej sprawie przez skarżące i interwenientów nie może zostać uznana za mogącą uzasadnić stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.
- 279 Po pierwsze, wobec twierdzenia, iż rzekomo uzasadnione oczekiwania beneficjentów opierały się na istnieniu decyzji zatwierdzającej i na okoliczności, iż już sama ustawa nr 9/1998 precyzowała wszystkie kryteria wymagane w celu przyznania nowej pomocy, z uwagi na co potencjalni beneficjenci spełniający te kryteria oczekiwali ją uzyskać, z uwag poczynionych w pkt 232 i 234 oraz w pkt 168 powyżej wynika, że ani przyjęcie ustawy nr 9/1998, ani decyzja zatwierdzająca nie mogły wzbudzić pewności, iż możliwe jest zgodne z prawem korzystanie ze spornej pomocy. W konsekwencji akty te nie mogły również wzbudzić uzasadnionych oczekiwań w beneficjentach spornej pomocy.
- 280 Z pkt 189 wyroku Sądu z dnia 5 czerwca 2001 r. w sprawie T-6/99 ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi przeciwko Komisji, Rec. s. II-1523, na który powołuje się region Sardynia, nie wynika nic innego. Jak bowiem słusznie zauważyła Komisja, w sprawie zakończonej tym wyrokiem i w przeciwieństwie do okoliczności niniejszej sprawy wyraźnie zezwoliła na pomoc, której ona dotyczyła, w decyzji wydanej w następstwie zgłoszenia w prawidłowej i należytej formie przez zainteresowane państwo członkowskie. Z tego właśnie względu Sąd uznał, że zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań przeciwstawiła się odzyskaniu omawianej pomocy od beneficjentów, pomimo tego, iż Komisja następnie stwierdziła niezgodność pomocy ze wspólnym rynkiem na podstawie nowych informacji (ww. wyrok w sprawie ESF Elbe-Stahlwerke Feralni przeciwko Komisji, pkt 188, 189).

281 Po drugie, jeżeli chodzi o zapewnienia udzielone przez włoskie władze, czyli o dekret nr 285/1999, uchwałę nr 33/6, wyjaśnienia uzyskane od organów administracji regionu Sardynia w przedmiocie zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem i okoliczność, że region Sardynia regularnie uwzględniał wnioski o zwrot pomocy, należy stwierdzić, że wszystkie te elementy stanowią działania władz krajowych. Nie spełniają one zatem pierwszej przesłanki, o której mowa w orzecznictwie przytoczonym w pkt 273 powyżej i zgodnie z którą to organ administracji wspólnotowej musi udzielić zainteresowanemu zapewnień, na których opierają się jego oczekiwania.

282 Po trzecie, jeżeli chodzi o rzekomo powolne tempo prowadzonego przez Komisję postępowania, pomijając wskazany w pkt 100 powyżej fakt, iż czasu trwania formalnego postępowania wyjaśniającego nie można uważać w niniejszej sprawie za nadmierny, Komisja słusznie twierdzi, że wszelka jej pozorna bezczynność nie ma znaczenia, gdy system pomocy nie został jej zgłoszony (wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawach połączonych C-183/02 P i C-187/02 P Demesa i Territorio Histórico de Álava przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10609, pkt 52).

283 Po czwarte, decyzja Komisji z dnia 12 lipca 2000 r. dotycząca systemu pomocy objętego ustawą nr 488/92, która przewidywała kwalifikowalność pod pewnymi warunkami kosztów poczynionych przed złożeniem wniosku o pomoc, również nie mogła wzbudzić uzasadnionych oczekiwań w beneficjentach spornej pomocy. Należy bowiem przypomnieć, że ogólną zasadą ustanowioną w art. 87 ust. 1 WE jest zasada, że pomoc państwa jest zakazana. Zgodnie z orzecznictwem odstępstwa od tej zasady podlegają ścisłej wykładni (ww. w pkt 132 wyrok w sprawie Fleuren Compost przeciwko Komisji, pkt 75). W związku z powyższym decyzja o niezgłaszaniu zastrzeżeń do systemu pomocy dotyczy jedynie rzeczywistego przyznania pomocy objętej tym systemem i nie może zatem wzbudzać uzasadnionych oczekiwań w potencjalnych beneficjentach przyszłej podobnej pomocy co zgodności danej pomocy ze wspólnym

rynkiem (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 2 grudnia 2008 r. w sprawach połączonych T-362/05 i T-363/05 Nuova Agricast i Cofra przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 80).

- 284 Należy zatem oddalić zarzut dotyczący naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

*W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia przepisów o pomocy de minimis*

- 285 Interwenienci i SF Turistico Immobiliare twierdzą, że Komisja naruszyła przepisy mające zastosowanie w dziedzinie pomocy de minimis.

- 286 Interwenienci uważają w tym względzie, że Komisja powinna była poprzestać na nakazaniu regionowi Sardynia odzyskanie części kwoty wypłaconej pomocy przekraczającej pułap 200000 EUR określony w art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 [WE] i 88 [WE] do pomocy de minimis (Dz.U. L 379, s. 5) lub w każdym razie kwoty przekraczającej pułap 100000 EUR określony w art. 2 rozporządzenia nr 69/2001.

- 287 SF Turistico Immobiliare dodaje, że wykluczając, aby koszty poniesione przed złożeniem wniosku o pomoc były uważane za dokonane tytułem pomocy de minimis, Komisja nie wzięła pod uwagę wyjątkowej sytuacji panującej na terytorium regionu Sardynia wynikającej z nakładania się sprzecznych przepisów pochodzących z różnych źródeł i mających na celu uregulowanie pomocy w sektorze turystyki.

288 Jej zdaniem pomoc de minimis jest zwolniona z obowiązku zgłaszania, obejmuje „każdą pomoc publiczną” i pozostaje bez uszczerbku dla możliwości otrzymania innej pomocy na ten sam projekt. Wyrażenie „cały projekt” zostało zinterpretowane przez Komisję w zbyt formalistyczny sposób na podstawie pierwszych kosztów wskazanych w wyliczeniu załączonym do wniosku.

289 Komisja odpiera te argumenty.

290 Przede wszystkim należy określić, który z wielu kolejnych instrumentów prawnych w dziedzinie pomocy de minimis ma zastosowanie ratione temporis do okoliczności niniejszej sprawy. Dziedzina ta była bowiem przedmiotem kolejno komunikatu Komisji dotyczącego pomocy de minimis (Dz.U. 1996, C 68, s. 9), rozporządzenia nr 69/2001 i rozporządzenia nr 1998/2006.

291 Zgodnie z motywem 5 zdanie trzecie rozporządzenia nr 69/2001 i motywem 10 rozporządzenia nr 1998/2006 za datę przyznania pomocy de minimis należy uznać moment, w którym podmiot gospodarczy uzyskuje prawo przyjęcia takiej pomocy zgodnie z obowiązującym krajowym systemem prawnym. W tym względzie należy zaznaczyć, że z różnych tabel zawartych w piśmie regionu Sardynia z dnia 4 kwietnia 2003 r. wynika, iż wnioski o pomoc dotyczące spornej pomocy zostały złożone pomiędzy 20 stycznia i 31 marca 2001 r. Wynika z tego, że dzień, w którym pomoc ta została przyznana, nie mógł przypadać wcześniej niż w kwietniu 2001 r. Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 69/2001 weszło ono w życie w dniu 2 lutego 2001 r., czyli w dwudziestym dniu od opublikowania w Dzienniku Urzędowym, które miało miejsce w dniu 13 stycznia 2001 r. W niniejszej sprawie należy zatem stosować przepisy dotyczące pomocy de minimis zawarte w rozporządzeniu nr 69/2001.

292 Następnie jeżeli chodzi o treść omawianych przepisów, art. 2 rozporządzenia nr 69/2001 zatytułowany „Pomoc de minimis” stanowi:

„1. Uważa się, że środki pomocy nie spełniają wszystkich kryteriów określonych w art. 87 ust. 1 traktatu i dlatego nie podlegają wymogowi powiadomienia przewidzianemu w art. 88 ust. 3 traktatu, jeżeli spełniają warunki określone w ust. 2 i 3.

2. Ogólna kwota pomocy de minimis przyznana jakimkolwiek przedsiębiorstwu nie przekracza 100 000 EUR w jakimkolwiek okresie trzech lat. Pułap ten stosuje się bez względu na formę pomocy i jej cel.

[...]”

293 Ponadto zgodnie z motywem 5 zdanie czwarte rozporządzenia nr 69/2001 „zasada de minimis nie narusza możliwości otrzymania przez przedsiębiorstwo pomocy państwa dozwolonej przez Komisję lub objętej rozporządzeniem o wyłączeniu grupowym”.

294 Wreszcie w niniejszej sprawie zaskarżona decyzja zawiera następujące fragmenty dotyczące zasady de minimis:

295 Zgodnie z motywem 68 zaskarżonej decyzji:

„Komisja nie uznaje za [dopuszczalne] argumentów wysuniętych przez stronę włoską w odniesieniu do zasady de minimis, gdyż zasada ta nie może być stosowana



dla uniknięcia ustanowionego w wytycznych [z 1998 r.] obowiązku przedstawienia wniosku o pomoc przed rozpoczęciem realizacji projektu w celu realizacji zasady efektu zachęcającego. W istocie właściwa kwota pomocy, którą należy rozpatrywać, powinna dotyczyć całego projektu, a nie tylko części pomocy udzielonej przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Komisja nie może zatem przychylić się do wniosku o uznanie za kwalifikowalne prac inwestycyjnych rozpoczętych na podstawie zasady de minimis w celu spełnienia [w odstępstwie od] norm określonych przez wytyczne [z 1998 r.]”.

296 W motywie 73 zaskarżonej decyzji Komisja wyjaśnia, co następuje:

„Opinia o niezgodności [pomocy przyznanej na podstawie uchwały nr 33/6] ma również zastosowanie w przypadku każdej pomocy udzielonej na rzecz projektów, w których koszty kwalifikowalne zostały poniesione przed złożeniem wniosku o pomoc, na podstawie stosownych środków wykonawczych obowiązujących w momencie składania wniosku, przewyższających kwotę de minimis, która mogła być przyznana beneficjentowi w rozpatrywanym momencie, obliczoną zgodnie z art. 2 rozporządzenia (WE) nr 69/2001”.

297 Ze wspólnego brzmienia tych motywów wynika, że Komisja nie zamierzała zupełnie wykluczyć stosowania zasady de minimis do spornej pomocy. Należy przypomnieć w tym zakresie, że w zaskarżonej decyzji Komisja wypowiedziała się jedynie w przedmiocie systemu pomocy zmienionego uchwałą nr 33/6. Zaskarżona decyzja nie wyklucza więc wcale możliwości zastosowania zasady de minimis w niektórych przypadkach pomocy indywidualnej przyznanej na podstawie tego systemu.

298 Komisja uznała natomiast, że stosowanie zasady zakładało, iż całkowita kwota pomocy otrzymanej na dany projekt mieści się w ramach pułapu de minimis dostępnego

dla omawianego przedsiębiorstwa i że nie jest zatem możliwe po prostu odliczyć kwotę odpowiadającą pułapowi od kwoty do odzyskania lub wziąć pod uwagę jedynie kwotę odpowiadającą pracom rzeczywiście zakończonym przed złożeniem wniosku o pomoc.

299 Strony nie zgadzają się zatem jedynie co do tego, czy dla celów stosowania zasady de minimis możliwe jest rozdzielenie na części pomocy dotyczącej konkretnego projektu po to, by możliwe było korzystanie z tej zasady w przypadku kwoty mieszczącej się w ramach mającego zastosowanie pułapu, czy też przeciwnie, pomoc dotyczącą konkretnego projektu należy uważać za niepodzielną i wykluczyć stosowanie zasady de minimis w przypadku pomocy przekraczającej pułap.

300 W braku wyraźnych przepisów w tym względzie w rozporządzeniu nr 69/2001 należy ocenić tę kwestię w świetle celu zasady de minimis.

301 W tym zakresie należy zaznaczyć, że w pkt 3.2 komunikatu sprawie uregulowań wspólnotowych dotyczących pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. 1992, C 213, s. 2) Komisja uzasadniła pierwsze wprowadzenie zasady de minimis tym, że „nie każda pomoc [...] ma odczuwalny wpływ na wymianę handlową i konkurencję pomiędzy państwami członkowskimi”, co ma miejsce w przypadku „w szczególności pomocy o bardzo niewielkiej kwocie”, oraz „troską o uproszczenie procedur administracyjnych w interesie MŚP”. Tak oto „pożądane jest, aby pomoc osiągnięta pewną kwotą bezwzględna, poniżej której można uznać, że art. 87 ust. 1 WE nie ma zastosowania, nie podlegała wcześniejszemu zgłaszaniu Komisji”.

302 Podobnie, w akapicie drugim swojego komunikatu z 1996 r. dotyczącego pomocy de minimis Komisja ponownie powołała się „na troskę o uproszczenie procedur administracyjnych zarówno dla państw członkowskich, jak i dla służb Komisji, która musi mieć możliwość skoncentrowania swoich środków na przypadkach o rzeczywistym znaczeniu na szczeblu Wspólnoty”.

303 Jeżeli chodzi o rozporządzenie nr 69/2001, to nie zawiera ono motywów poświęconych wyraźnie ratio legis zasady de minimis i porzestaje na wskazaniu iż:

„W świetle doświadczeń Komisji można uznać, że pomoc nieprzekraczająca pułapu 100 000 EUR w dowolnie określonym okresie trzech lat nie wpływa na handel między państwami członkowskimi i/lub nie zakłóca bądź nie zagraża zakłóceniem konkurencji i dlatego nie podlega przepisom art. 87 ust. 1 [WE]” (motyw 5 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 69/2001).

304 Z powyższych uwag wynika, że celem zasady de minimis jest uproszczenie procedur administracyjnych zarówno w interesie beneficjentów pomocy o stosunkowo niewielkiej wysokości, a więc niemogącej zakłócić konkurencji, jak też w interesie Komisji, która musi mieć możliwość skoncentrowania swoich środków na przypadkach stanowiących rzeczywisty interes wspólnotowy.

305 W tym względzie należy stwierdzić, że dopuszczenie podziału pomocy na części po to, by jej część korzystała z zasady de minimis, nie przyczyniłoby się do realizacji wspomnianego celu. Zwykle odliczenie kwoty odpowiadającej pułapowi de minimis od kwoty, jaka ma być przyznana przedsiębiorstwu, nie oszczędza bowiem Komisji zadania zbadania zgodności danej pomocy ze wspólnym rynkiem w zakresie kwoty przekraczającej ten pułap, a danemu przedsiębiorstwu – konieczności oczekiwania

na wynik tego badania, zanim będzie mogło z niej skorzystać lub, w przypadku pomocy przyznanej bezprawnie, obowiązku jej zwrotu.

306 Ponadto, jak Komisja słusznie podniosła w swojej odpowiedzi na pisemne pytanie Sądu, dopuszczenie podziału na części mogłoby w okolicznościach niniejszej sprawy doprowadzić do odejścia od zasady, iż zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem zakłada istnienie efektu zachęty i to dla całej kwoty przyznanej pomocy. W sytuacji bowiem, gdyby kwoty odpowiadające pracom wykonanym przed złożeniem wniosku o pomoc mieściły się w ramach pułapu 100 000 EUR i w rezultacie nie musiały być uważane za pomoc państwa rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, należałoby uznać, że przed złożeniem wniosku o pomoc nie przyznano żadnej pomocy. W konsekwencji projekt musiałby zostać uznany za rozpoczęty po złożeniu wniosku o pomoc, podczas gdy w rzeczywistości kryterium to nie było spełnione.

307 Taki rezultat mógłby zagrażać celom, do jakich ogólnie zmierza kontrola pomocy państwa, ponieważ mógłby osłabić dobrą wolę państw członkowskich i przedsiębiorstw w odniesieniu do przestrzegania obowiązku nieprzyznawania pomocy państwa, zanim Komisja nie wypowie się co do jej zgodności ze wspólnym rynkiem. Nawet bowiem jeżeli kwoty odpowiadające pracom wykonanym przed złożeniem wniosku o pomoc mieściły się powyżej pułapu 100 000 EUR, beneficjenci mogli mieć pewność, że przynajmniej część bezprawnie wypłaconej pomocy nie zostanie odzyskana. Tymczasem, jak słusznie podniosła Komisja, zasada de minimis nie ma na celu zagwarantowania każdemu przedsiębiorstwu, któremu bezprawnie przyznano pomoc, iż będzie mogło korzystać ze zwolnienia do wysokości pułapu de minimis.

308 Tę ostatnią uwagę wzmacnia analiza samego pojęcia pomocy de minimis. Pojęcie to wskazuje bowiem, iż musi tu chodzić o pomoc w niewielkiej kwocie. Tymczasem dopuszczenie ex post podziału na części pomocy przekraczającej pułap mający

zastosowanie w tym zakresie powodowałoby, iż z zasady de minimis korzystałaby pomoc w kwocie, która nie była niewielka w momencie przyznania.

309 Prawdą jest, iż w następstwie odzyskania całej kwoty pomocy przyznanej bezprawnie dane państwo członkowskie może zasadniczo natychmiast przyznać przedsiębiorstwu nową pomoc de minimis do wysokości pułapu 100 000 EUR. Niemniej jednak, jak podkreśliła Komisja w odpowiedzi na pisemne pytanie Trybunału, wymaga to nowej decyzji o przyznaniu funduszy publicznych przez państwo członkowskie, które zachowuje swobodę decyzji, przez co zakazu podziału na części nie można uważać za zasadę czysto formalną.

310 W konsekwencji art. 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 69/2001 należy interpretować w ten sposób, że zwolnienie z obowiązku zgłaszania przewidzianego w art. 88 ust. 3 WE nie może być zastosowane do kwot będących częścią pomocy, której całkowita kwota przekracza pułap 100 000 EUR w okresie trzech lat.

311 W każdym razie fakt zapisania takiej zawężającej wykładni w art. 2 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 1998/2006 należy rozumieć jako wprowadzenie wyjaśnienia, a nie dodanie nowej przesłanki stosowania zasady de minimis.

312 W konsekwencji należy odrzucić argumenty skarżących, zgodnie z którymi Komisja powinna była poprzestać na nakazaniu regionowi Sardynia odzyskania części kwoty wypłaconej pomocy przekraczającej pułap 200 000 EUR lub przynajmniej pułap 100 000 EUR. Podobnie należy odrzucić argument SF Turistico Immobiliare, zgodnie

z którym dla celów stosowania pomocy de minimis Komisja powinna była uwzględnić jedynie część kosztów poniesionych przed złożeniem wniosku o pomoc.

- 313 Nie wyklucza to możliwości stwierdzenia w ramach oceny poszczególnych przypadków, której będą musiały dokonać włoskie władze przy odzyskiwaniu spornej pomocy, że pewne projekty rozpoczęte przed złożeniem wniosku o pomoc i niemogące przez to korzystać z pomocy na podstawie systemu wprowadzonego w ustawie nr 9/1998 są funkcjonalnie niezależne od innych projektów, które rozpoczęto dopiero po dniu złożenia wniosku o pomoc, a zatem mogłyby korzystać z pomocy na podstawie tego samego systemu. Niemniej jednak jest to kwestia, której rozstrzygnięcie nie należy do Sądu w ramach niniejszych spraw.
- 314 Należy zatem oddalić zarzut dotyczący naruszenia przepisów odnoszących się do pomocy de minimis.
- 315 W konsekwencji należy oddalić skargi w całości.

### **W przedmiocie kosztów**

- 316 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżące i interwenienci przegrali sprawę, zgodnie z żądaniem Komisji należy obciążyć ich kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Sprawy T-394/08, T-408/08, T-453/08 i T-454/08 zostają połączone w celu wydania wyroku.**
- 2) **Skargi zostają oddalone.**
- 3) **Skarżące pokrywają koszty poniesione przez Komisję z wyłączeniem kosztów, które poniosła ona z powodu interwencji, oraz swoje własne koszty.**
- 4) **Interwienienci w sprawie T-394/08 pokrywają koszty poniesione przez Komisję dotyczące interwencji oraz swoje własne koszty.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 20 września 2011 r.

Podpisy

## Spis treści

Okoliczności powstania sporu .....	II - 6272
Zaskarżona decyzja .....	II - 6277
Postępowanie .....	II - 6280
Żądania stron .....	II - 6281
Co do prawa .....	II - 6284
1. W przedmiocie dopuszczalności pewnych zarzutów podniesionych przez interw- nientów w sprawie T-394/08 .....	II - 6284
2. W przedmiocie dopuszczalności pewnych zarzutów podniesionych na etapie repliki	II - 6287
Sprawa T-394/08 .....	II - 6287
Sprawa T-408/08 .....	II - 6289
Sprawa T-453/08 .....	II - 6290
Sprawa T-454/08 .....	II - 6290
3. W przedmiocie dopuszczalności zarzutów dotyczących bezprawności decyzji kory- gującej .....	II - 6291
W przedmiocie charakteru prawnego decyzji korygującej .....	II - 6292
W przedmiocie konsekwencji dla dopuszczalności w niniejszej sprawie zarzutów dotyczących bezprawności decyzji korygującej .....	II - 6294
4. W przedmiocie zarzutów dotyczących uchybień proceduralnych .....	II - 6296
W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 88 ust. 2 WE i rozporządzenia nr 659/1999 .....	II - 6297
W przedmiocie części zarzutu dotyczącej naruszenia art. 9 rozporządzenia nr 659/1999 .....	II - 6297
W przedmiocie części zarzutu dotyczącej braku przeprowadzenia dochodze- nia .....	II - 6299
	II - 6363



W przedmiocie części zarzutu dotyczącej uchybienia terminom przewidzianym w rozporządzeniu nr 659/1999 .....	II - 6300
W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 254 ust. 3 WE i art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 .....	II - 6303
W przedmiocie zarzutu dotyczącego braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji .....	II - 6305
W przedmiocie pierwszej części zarzutu dotyczącego braku uzasadnienia w odniesieniu do naruszenia zasady rozsądnego czasu trwania postępowania .....	II - 6305
W przedmiocie części zarzutu dotyczącej braku uzasadnienia zakwalifikowania pomocy jako nowej pomocy przyznanej bezprawnie .....	II - 6307
W przedmiocie części zarzutu dotyczącej braku uzasadnienia niezgodności ze wspólnym rynkiem pomocy na rozwój regionalny .....	II - 6308
W przedmiocie części zarzutu dotyczącej braku uzasadnienia oceny efektu zachęty spornej pomocy .....	II - 6310
W przedmiocie braku uzasadnienia odmowy zastosowania zasady de minimis .....	II - 6313
W przedmiocie części zarzutu dotyczącej braku uzasadnienia nakazu odzyskania pomocy .....	II - 6314
5. W przedmiocie zarzutów merytorycznych .....	II - 6315
W przedmiocie zarzutu dotyczącego braku podstawy prawnej decyzji korygującej .....	II - 6316
W przedmiocie zarzutu nadużycia władzy przy wydaniu decyzji korygującej .....	II - 6317
W przedmiocie zarzutu dotyczącego okoliczności, iż w decyzji zatwierdzającej brak było wzmianki o warunku odnoszącym się do wcześniejszego wniosku .....	II - 6318
W przedmiocie zarzutu dotyczącego błędnego zakwalifikowania pomocy jako pomocy przyznanej bezprawnie zamiast jako pomocy stosowanej w sposób stanowiący nadużycie .....	II - 6319
W przedmiocie zarzutu dotyczącego braku możliwości zastosowania wytycznych z 1998 r. ....	II - 6324
W przedmiocie stosowania ratione temporis wytycznych z 1998 r. ....	II - 6324

W przedmiocie argumentu dotyczącego przepisów odnoszących się do poprzedniego systemu .....	II - 6325
W przedmiocie argumentu dotyczącego krajowego kontekstu prawnego .....	II - 6326
W przedmiocie zarzutu niezgodności z prawem pkt 4.2 wytycznych z 1998 r. ....	II - 6329
— W przedmiocie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem ...	II - 6330
— Co do istoty .....	II - 6332
W przedmiocie zarzutu dotyczącego oczywistego błędu w ocenie istnienia efektu zachęty .....	II - 6334
W przedmiocie argumentów dotyczących szczególnej sytuacji lub zachowania beneficjentów spornej pomocy .....	II - 6335
W przedmiocie argumentu, zgodnie z którym samo wejście w życie ustawy nr 9/1998 dało przedsiębiorstwom pewność, iż będą mogły korzystać z pomocy .....	II - 6337
W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 87 ust. 3 WE .....	II - 6340
W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia zasady bezstronności i zasady ochrony konkurencji .....	II - 6343
W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań .....	II - 6345
W przedmiocie uzasadnionych oczekiwań regionu Sardynia dotyczących nieistnienia wytycznych w momencie przyjęcia ustawy nr 9/1998 .....	II - 6345
W przedmiocie uzasadnionych oczekiwań beneficjentów dotyczących wcześniejszej decyzji zatwierdzającej i okoliczności niniejszej sprawy .....	II - 6348
W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia przepisów o pomocy de minimis ..	II - 6353
W przedmiocie kosztów .....	II - 6361