

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 22 września 2011 r.*

W sprawie C-148/09 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości,
wniesione w dniu 24 kwietnia 2009 r.,

Królestwo Belgii, reprezentowane przez C. Pochet oraz T. Materne'a, działających
w charakterze pełnomocników, wspieranych przez J. Meyersa, advocaat,

strona skarżąca,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Deutsche Post AG, z siedzibą w Bonn (Niemcy), reprezentowana przez T. Lübbiga
oraz J. Sedemunda, Rechtsanwälte,

* Język postępowania: niemiecki.

DHL International, z siedzibą w Diegem (Belgia), reprezentowana przez T. Lübbiga oraz J. Sedemunda, Rechtsanwälte,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, reprezentowana przez B. Martenczuka oraz D. Grespana, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, J.J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits (sprawozdawca) i M. Safjan, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,
sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 września 2010 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 grudnia 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swym odwołaniu Królestwo Belgii, popierane przez Komisję Europejską, wnosi o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie T-388/03 Deutsche Post i DHL International przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-199 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2003) 2508 wersja ostateczna z dnia 23 lipca 2003 r. o niewnoszeniu, po przeprowadzeniu wstępnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 88 ust. 3 WE, zastrzeżeń wobec szeregu środków przyjętych przez władze belgijskie na rzecz belgijskiego przedsiębiorstwa publicznego La Poste SA zajmującego się świadczeniem usług pocztowych (zwanej dalej „sporną decyzją”).

Ramy prawne

- 2 Z motywu 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88] traktatu WE (Dz.U. L 83, s. 1) wynika, że celem tego rozporządzenia jest kodyfikacja i umocnienie utrwalonej praktyki, wypracowanej i ustanowionej przez Komisję, w zgodności z orzecznictwem Trybunału.

3 Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[...]

h) »zainteresowana strona« oznacza którekolwiek państwo członkowskie oraz jakiekolwiek osoby, przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, na których interesy może mieć wpływ przyznanie pomocy, w szczególności beneficjentów pomocy, konkurujące ze sobą przedsiębiorstwa lub stowarzyszenia handlowe [zawodowe]”.

4 Artykuł 4 rozporządzenia, zatytułowany „Wstępne badanie zgłoszenia i decyzje Komisji”, stanowi w ust. 2–4:

„2. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że środek będący przedmiotem zgłoszenia nie stanowi pomocy, ustalenie to zostaje stwierdzone w formie decyzji.

3. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że nie ma żadnych wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia ze wspólnym rynkiem, w stopniu, w jakim mieści się on w zakresie art. [87] ust. 1 [WE], Komisja podejmuje decyzję, że środek jest zgodny ze wspólnym rynkiem (zwaną dalej »decyzją o niewnoszeniu zastrzeżeń«). W decyzji określone zostaje, który z przewidzianych traktatem wyjątków zastosowano.

4. W przypadku gdy po przeprowadzeniu wstępnego badania Komisja stwierdza, że zaistniały wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia ze wspólnym rynkiem, Komisja podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania zgodnie z art. [88] ust. 2 [WE] (zwaną dalej »decyzją o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego]«).

5 Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999:

„Decyzja o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego] zawiera podsumowanie odpowiednich kwestii faktycznych i prawnych, wstępną ocenę Komisji odnośnie do charakteru pomocowego proponowanego środka i określa wątpliwości co do jego zgodności ze wspólnym rynkiem. Decyzja wzywa zainteresowane państwo członkowskie i inne zainteresowane strony do przedstawienia uwag w wyznaczonym terminie, który zwykle nie przekracza jednego miesiąca. W należycie uzasadnionych przypadkach Komisja może przedłużyć wyznaczony termin”.

Okoliczności powstania sporu

6 La Poste SA (zwana dalej „La Poste”) została przekształcona w publiczną spółkę akcyjną w 1992 r., lecz pozostaje podmiotem świadczącym pocztowe usługi powszechne w Belgii i podlega szczególnym wymogom dotyczącym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (zwanym dalej „UOIG”). Zasady dotyczące rekompensaty dodatkowego kosztu netto UOIG zostały określone w umowie o zarządzanie zarządcą z państwem belgijskim.

7 Sektor paczek ekspresowych stanowi 4% obrotu La Poste, co odpowiada udziałowi w rynku wynoszącemu 18% w tym sektorze. Deutsche Post AG (zwana dalej „Deutsche Post”) i jej belgijska spółka zależna DHL International posiadają w tym rynku udział wynoszący 35–45%.

- 8 Pismem z dnia 3 grudnia 2002 r. władze belgijskie zgłosiły Komisji projekt podwyższenia kapitału La Poste o kwotę 297,5 mln EUR.
- 9 W dniu 22 lipca 2003 r. skarżące w pierwszej instancji wystąpiły do Komisji z wnioskiem o udzielenie informacji o stanie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie zgłoszonego środka, aby ewentualnie wziąć w nim udział.
- 10 Stwierdziwszy, że zgłoszone podwyższenie kapitału nie stanowi pomocy państwa, Komisja po przeprowadzeniu wstępnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 88 ust. 3 WE wydała w dniu 23 lipca 2003 r. sporną decyzję.

Postępowanie przed Komisją i sporna decyzja

- 11 Po odbyciu trzech spotkań z władzami belgijskimi oraz po wymianie z nimi korespondencji Komisja doszła do wniosku, że zgłoszone podwyższenie kapitału jest zgodne ze wspólnym rynkiem.
- 12 W tym względzie Komisja dokonała uprzednio oceny sześciu niezgłoszonych środków, z których korzystała La Poste po przekształceniu jej w samodzielne przedsiębiorstwo publiczne, a następnie uznała, że zgodność z prawem zgłoszonego podwyższenia kapitału jest od nich uzależniona.
- 13 Pierwszy z tych środków polegał na zwolnieniu z podatku dochodowego od osób prawnych. Ze względu na to, że w okresie od 1992 r. do 2002 r. La Poste poniosła łączną stratę netto w wysokości 238,4 mln EUR, Komisja uznała, iż tego rodzaju wyłączenie nie pociągnęło za sobą jakiegokolwiek przeniesienia zasobów państwowych.

- 14 Drugi środek polegał na przekazaniu przez państwo belgijskie na rzecz La Poste nieruchomości niezbędnych do świadczenia usług publicznych w zamian za zwrot utworzonej przez La Poste zabezpieczającej wypłatę emerytur rezerwy w kwocie 100 mln EUR. Komisja uznała, że środek ten nie przysporzył temu przedsiębiorstwu żadnej korzyści.

- 15 Trzeci środek polegał na przyznaniu gwarancji państwowej dla zaciąganych pożyczek. Ze względu na to, że La Poste nigdy nie skorzystała z tej gwarancji, Komisja stwierdziła, iż środek ten nie stanowił pomocy państwa.

- 16 Czwarty środek polegał na zwolnieniu z podatku od nieruchomości w zakresie dotyczącym nieruchomości przeznaczonych do świadczenia usług publicznych. Komisja uznała, że tego rodzaju środek może stanowić pomoc państwa.

- 17 Piąty środek polegał na nadmiernej rekompensacie usług finansowych świadczonych w interesie ogólnym w okresie od 1992 r. do 1997 r. Komisja uznała, że tego rodzaju środek może stanowić pomoc państwa.

- 18 Szósty środek polegał na dwóch podwyższeniach kapitału w łącznej kwocie 62 mln EUR, które miały miejsce w marcu i w grudniu 1997 r. i służyły zrównoważeniu niewystarczającej rekompensaty kosztów świadczenia UOIG. Komisja uznała, że tego rodzaju środek może stanowić pomoc państwa.

- 19 W odniesieniu do niezgłoszonych środków czwartego, piątego i szóstego oraz środka zgłoszonego Komisja uznała, że nawet przy założeniu, iż zawierają one element pomocy, są one zgodne ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 86 ust. 2 WE, ponieważ nie zawierają one nadmiernej rekompensaty dodatkowego kosztu netto UOIG.

- 20 Komisja wskazała wreszcie, że zgłoszony środek polegający na podwyższeniu kapitału o 297,5 mln EUR stanowi kwotę niższą od uwarunkowanej historycznie niedostatecznej rekompensaty dodatkowego kosztu netto działalności związanej z UOIG, efektem czego nie stanowi on pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 21 Skarżące w pierwszej instancji wniosły skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, opierając ją na siedmiu zarzutach. Natomiast podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności opierał się na braku legitymacji procesowej skarżących i na braku ich interesu prawnego.
- 22 Postanowieniem z dnia 15 grudnia 2004 r. Sąd orzekł o pozostawieniu wniosku o stwierdzenie niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku co do istoty sprawy.
- 23 W kwestii dopuszczalności Sąd zbadał najpierw legitymację procesową skarżących w pierwszej instancji, a następnie ich interes prawny.
- 24 W pierwszej kolejności wskazał on, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem osoby, na których rzecz ustanowiono gwarancje proceduralne przewidziane w art. 88 ust. 2 WE, mogą wyegzekwować ich poszanowanie jedynie wtedy, gdy mają one możliwość zaskarżenia do sądu Unii wydanej na podstawie ust. 3 tego postanowienia decyzji Komisji o uznaniu pomocy za zgodną ze wspólnym rynkiem bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego.

- 25 W pkt 43 zaskarżonego wyroku Sąd określił, że osobami, na których rzecz ustanowiono te gwarancje proceduralne, są zainteresowane strony w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE, czyli w szczególności przedsiębiorstwa konkurujące z beneficjentami spornej pomocy.
- 26 Po przypomnieniu, że w takim kontekście legitymacja procesowa przysługuje zainteresowanym stronom jedynie wtedy, gdy celem ich skargi jest zapewnienie ochrony ich praw proceduralnych, a nie wtedy, gdy kwestionują one zasadność wydanej na podstawie art. 88 ust. 3 WE decyzji, Sąd przeprowadził analizę zarzutów podniesionych w skardze przez Deutsche Post AG i DHL International, a następnie stwierdził, że są one dwojakiego rodzaju.
- 27 Jeśli chodzi o zarzuty kwestionujące zasadność spornej decyzji, Sąd uznał w pkt 49 zaskarżonego wyroku, że skarżące w pierwszej instancji nie wykazały, by będąca przedmiotem spornej decyzji pomoc wpływała w sposób istotny na ich pozycję konkurencyjną na rynku. Rozstrzygnął on zatem, że skarżące te nie mają legitymacji do kwestionowania zasadności spornej decyzji.
- 28 Jeśli chodzi o zarzuty mające na celu zapewnienie ochrony prawom proceduralnym, Sąd w pkt 52 zaskarżonego wyroku rozstrzygnął, że skarżące w pierwszej instancji, jako bezpośredni konkurenci La Poste, są zainteresowanymi stronami w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE. W tym względzie, po pierwsze, Sąd w pkt 55 zaskarżonego wyroku wskazał zarzut drugi jako wyraźnie podnoszący kwestię naruszenia praw proceduralnych tych skarżących. Po drugie, w pkt 56 tego wyroku uznał on, że zarzuty trzeci, czwarty, piąty i siódmy dostarczają dowodów na poparcie zarzutu drugiego. W tej sytuacji doszedł on do wniosku, że skarżącym w pierwszej instancji przysługuje legitymacja procesowa oraz uznał za dopuszczalny zarzut drugi oraz argumenty przedstawione na jego poparcie.

- 29 W drugiej kolejności Sąd rozstrzygnął w pkt 62 zaskarżonego wyroku, że skarżące w pierwszej instancji, jako zainteresowane strony w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE, mają interes w stwierdzeniu nieważności spornej decyzji ze względu na to, iż w wypadku takiego stwierdzenia nieważności decyzji Komisja byłaby zobowiązana do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.
- 30 Sąd oddalił więc podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności.
- 31 Co się tyczy istoty skargi Sąd najpierw przypomniał obiektywny charakter pojęcia poważnych trudności, w przypadku wystąpienia których Komisja badająca środek pomocowy ma obowiązek wszczęcia formalnego postępowania, a następnie wskazał w pkt 96–107 zaskarżonego wyroku na wskazówki świadczące o wystąpieniu podczas badania środka pomocowego takich poważnych trudności, które dotyczyły czasu trwania oraz okoliczności badania, jak również niewystarczającego i niekompletnego charakteru badania i treści spornej decyzji.
- 32 Po pierwsze, Sąd stwierdził najpierw, że pomiędzy zgłoszeniem pomocy a wydaniem spornej decyzji upłynęło siedem miesięcy, który to termin znacznie przekracza termin dwóch miesięcy na przeprowadzenie badania wstępnego przewidziany w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 659/1999.
- 33 Następnie w trakcie postępowania doszło do trzech spotkań władz belgijskich i Komisji; instytucja ta zwróciła się też z szeregiem żądań o udzielenie informacji, przy której to okazji nie omieszczała podkreślić złożonego charakteru akt sprawy oraz szerokiego zakresu prowadzonego przez nią dochodzenia, przy czym uzależniła ona zgodność zgłoszonego środka ze wspólnym rynkiem od zgodności ze wspólnym rynkiem sześciu środków, które nie zostały jej zgłoszone.

- 34 Wreszcie w pkt 103 zaskarżonego wyroku Sąd podkreślił, że Komisja przed wydaniem spornej decyzji wahała się, jaka powinna być jej podstawa prawna: zastanawiała się nad oparciem swojego stanowiska na art. 87 WE albo na art. 86 ust. 2 WE.
- 35 W pkt 106 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że postępowanie prowadzone przez Komisję przekroczyło znacznie czas wymagany normalnie do przeprowadzenia pierwszego badania w ramach art. 88 ust. 3 WE.
- 36 Po drugie, Sąd zbadał, czy elementy dotyczące treści spornej decyzji mogą też stanowić wskazówki świadczące o tym, że badając omawiane środki Komisja napotkała poważne trudności.
- 37 W tym względzie Sąd stwierdził najpierw, że przeprowadzone przez Komisję badanie drugiego niezgłoszonego środka przyznanego na rzecz La Poste, czyli zwrotu rezerwy zabezpieczającej wypłatę emerytur, było niewystarczające, gdyż Komisja nie dysponowała informacjami niezbędnymi do oszacowania korzyści przysporzonej La Poste wskutek nieodpłatnego udostępnienia nieruchomości przez państwo belgijskie.
- 38 Następnie, przypominawszy, że zgodnie z pkt 93 wyroku z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, Rec. s. I-7747, który ogłoszono po wydaniu spornej decyzji, Komisja powinna zbadać, czy rekompensowane przez państwo koszty świadczenia UOIG były równoważne z kosztami przeciętnego, prawidłowo zarządzanego przedsiębiorstwa lub niższe od nich („benchmarking”), Sąd stwierdził, że Komisja nie przeprowadziła w niniejszej sprawie takowego badania. Na tej podstawie wyciągnął on więc wniosek, że badanie zgłoszonego środka było niekompletne.

39 W konsekwencji Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji.

Postępowanie przed Trybunałem

40 W swym odwołaniu Królestwo Belgii wspierane przez Komisję wnosi do Trybunału o:

— uchylene zaskarżonego wyroku; a także

— obciążenie Deutsche Post i DHL International kosztami postępowania.

41 Deutsche Post i DHL International wnoszą do Trybunału o:

— oddalenie odwołania oraz

— obciążenie Królestwa Belgii i Komisji kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

- 42 Królestwo Belgii podnosi na poparcie odwołania trzy zarzuty, oparte, po pierwsze, na błędnej kwalifikacji okoliczności niniejszego przypadku, po drugie, na naruszeniu przez Sąd prawa oraz po trzecie, na naruszeniu zasady pewności prawa. Popierająca żądania Królestwa Belgii Komisja podnosi ponadto odrębny zarzut, że Sąd naruszył art. 230 ust. 4 WE.
- 43 Należy więc na wstępie zbadać zarzuty, za pomocą których Królestwo Belgii i Komisja kwestionują dokonaną przez Sąd ocenę dopuszczalności skargi w pierwszej instancji oraz pewnych uwzględnionych przez ten sąd zarzutów.

W przedmiocie zarzutu drugiego odwołania oraz odrębnego zarzutu Komisji

Argumenty stron

- 44 Królestwo Belgii podnosi, że Sąd naruszył prawo ze względu na to, iż uznał za dopuszczalne podniesione w ramach skargi w pierwszej instancji zarzuty czwarty i siódmy, podczas gdy skarżące w pierwszej instancji kwestionowały w tych zarzutach zasadność spornej decyzji.

- 45 Komisja twierdzi, że Sąd miał naruszyć art. 230 akapit czwarty WE, gdyż uznał skargę skarżących w pierwszej instancji za dopuszczalną ze względu na to, że powołały się one na konieczność ochrony gwarancji proceduralnych przysługujących im na podstawie art. 88 ust. 2 WE. Takie żądanie nie pojawia się bowiem zdaniem tej instytucji w ramach żadnego z podniesionych przez te skarżące zarzutu, efektem czego Trybunał winien z urzędu uchylić zaskarżony wyrok na tej właśnie podstawie.
- 46 W ten sposób Sąd miał ponadto przesądzić o kwestii zgodności kwestionowanej pomocy z prawem.
- 47 Deutsche Post i DHL International podnoszą w pierwszej kolejności zarzut niedopuszczalności odrębnego zarzutu Komisji.
- 48 Co do istoty sprawy skarżące w pierwszej instancji podnoszą, że Sąd – w celu dokonania oceny ewentualnego wystąpienia poważnych trudności – ograniczył się do uwzględnienia mających znaczenie dla sprawy danych jako całości. Uważają one ponadto, że Komisja myli się, twierdząc, iż zarzut odnoszący się do zapewnienia ochrony praw proceduralnych nie został podniesiony w pierwszej instancji. Przywołują one w tym względzie poszczególne fragmenty swej skargi dotyczące tej problematyki.

Ocena Trybunału

— Dopuszczalność odrębnego zarzutu Komisji

- 49 Na wstępie należy zbadać dopuszczalność przedstawionego Trybunałowi przez Komisję zarzutu odrębnego, opartego na naruszeniu przez Sąd art. 230 akapit czwarty WE.

- 50 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 56 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości odwołanie może zostać wniesione przez każdą stronę, której wnioski nie zostały uwzględnione przez Sąd w całości lub w części. Ze względu na to, że Komisja w postępowaniu przed Sądem miała status strony pozwanej, może ona zgodnie z art. 115 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia odwołania wnieść odpowiedź na odwołanie spełniające wymogi określone w § 2 tego artykułu oraz w art. 116 tego regulaminu.
- 51 W konsekwencji zarzut odrębny Komisji należy uznać za dopuszczalny.

— Co do istoty

- 52 Jeśli chodzi o istotę sprawy, Komisja podnosi naruszenie art. 230 akapitu czwartego WE ze względu na to, że konstruuując w sposób sztuczny na podstawie zawartych w skardze argumentów zarzut naruszenia praw proceduralnych, Sąd zmienił kwalifikację wniesionej w pierwszej instancji skargi, która dotyczyła zasadności spornej decyzji. Królestwo Belgii również podnosi, że skarżące w pierwszej instancji zakwestionowały w swych zarzutach czwartym i siódmym jedynie zasadność tej decyzji, efektem czego błędne było uznanie przez Sąd tych zarzutów za dopuszczalne.
- 53 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o zarzut oparty na naruszeniu przesłanek określonych w art. 230 akapit czwarty WE, należy na wstępie przypomnieć, że w art. 4 rozporządzenia nr 659/1999 ustanowiono wstępny etap badania zgłoszonych środków pomocowych, który to etap ma umożliwić Komisji wyrobienie sobie wstępnej opinii na temat zgodności rozpatrywanej pomocy ze wspólnym rynkiem. Po zakończeniu tego etapu Komisja stwierdza, że dany środek albo nie stanowi pomocy, albo podlega zakresowi stosowania art. 87 ust. 1 WE. W tym ostatnim wypadku środek ten może nie budzić wątpliwości odnośnie do jego zgodności ze wspólnym rynkiem albo też

przeciwnie, może wątpliwości takie budzić (wyrok z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie C-83/09 P Komisja przeciwko Kronoply i Kronotex, Zb.Orz. s. I-4441, pkt 43).

- 54 W niniejszej sprawie sporna decyzja jest decyzją o niewnoszeniu zastrzeżeń, wydaną na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999, której zgodność z prawem uzależniona jest od istnienia wątpliwości co do zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem. Ponieważ występowanie tego rodzaju wątpliwości powinno skutkować wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego, w którym mogą uczestniczyć strony zainteresowane wymienione w art. 1 lit. h) rozporządzenia nr 659/1999, należy uznać, że decyzja taka wywiera bezpośredni i indywidualny wpływ na każdą stronę zainteresowaną w rozumieniu tego ostatniego przepisu. Osoby, na których rzecz ustanowiono gwarancje proceduralne przewidziane w art. 88 ust. 2 WE i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, mogą bowiem uzyskać ochronę tych gwarancji jedynie wtedy, gdy mają możliwość zaskarżenia decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń przed sądem Unii (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Kronoply i Kronotex, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Domagając się stwierdzenia nieważności decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, skarżąca kwestionuje tym samym podjęcie przez Komisję decyzji w przedmiocie rozpatrywanej pomocy bez wszczynania przez tę instytucję formalnego postępowania wyjaśniającego, a co za tym idzie – z naruszeniem przysługujących tej skarżącej uprawnień proceduralnych. Aby wniesiona przez skarżącą skarga o stwierdzenie nieważności została uwzględniona, skarżąca może podnieść wszelkie zarzuty mogące wykazać, że ocena informacji i danych posiadanych przez Komisję podczas wstępnego etapu badania zgłoszonego środka powinna była wzbudzić wątpliwości co do zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem. Wykorzystanie takich argumentów nie prowadzi przy tym do zmiany przedmiotu sporu ani do zmiany przesłanek dopuszczalności. Przeciwnie, istnienie wątpliwości co do wymienionej zgodności stanowi właśnie dowód, jaki powinien zostać przeprowadzony, aby wykazać, że Komisja zobowiązana była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 88 ust. 2 WE

i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Kronoply i Kronotex, pkt 59).

56 Analizy dokonanej przez Sąd oceny dopuszczalności zarzutów skargi o stwierdzenie nieważności należy dokonać w świetle tych właśnie zasad.

57 W niniejszym przypadku Sąd stwierdził w pkt 45 zaskarżonego wyroku, iż zarzut drugi został oparty na naruszeniu przepisów art. 88 ust. 3 WE, ze względu na to, że Komisja postanowiła nie wszczynać postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE, mimo iż napotkała poważne trudności przy dokonywaniu oceny zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem.

58 Sąd słusznie więc przypomniał w pkt 54 zaskarżonego wyroku, że nie jest zadaniem sądu Unii interpretowanie skargi, w której skarżący kwestionuje wyłącznie zasadność samej decyzji w sprawie oceny pomocy jako takiej, która zmierza w rzeczywistości do ochrony praw proceduralnych, jakie skarżący wywodzi z art. 88 ust. 2 WE oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, jeśli skarżący nie podniósł wyraźnie zarzutu w tym celu. W takim wypadku interpretacja zarzutu prowadziłaby do zmiany kwalifikacji przedmiotu skargi (zob. podobnie wyrok z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie C-176/06 P Stadtwerke Schwäbisch Hall i in. przeciwko Komisji, pkt 25, oraz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Kronoply i Kronotex, pkt 55).

59 W tych okolicznościach Sąd wyciągnął w pkt 55 zaskarżonego wyroku wnioszek, iż ramach zarzutu drugiego skarżące twierdzą wyraźnie, że prawa proceduralne, które wywodzą one z art. 88 ust. 2 WE, zostały przy wydaniu spornej decyzji naruszone.

- 60 Orzekając w ten sposób, Sąd nie naruszył prawa.
- 61 Po pierwsze bowiem, nie ma wątpliwości co do tego, że wniesiona przez skarżące w pierwszej instancji skarga rzeczywiście dotyczy stwierdzenia nieważności decyzji Komisji o niewszczęciu przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 formalnego postępowania wyjaśniającego.
- 62 Po drugie, choć wniesiona w pierwszej instancji skarga nie przedstawia w szczególności jasny sposób podnoszonych przez skarżące zarzutów, a zwłaszcza dającego się wyróżnić zarzutu mającego za cel ochronę praw proceduralnych wywodzonych z art. 88 ust. 2 WE oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, to jednak zgodnie z samym brzmieniem tej skargi skarżące w pierwszej instancji podnoszą, że niewszczęcie postępowania wyjaśniającego uniemożliwiło im skorzystanie z przysługujących im na podstawie tych przepisów gwarancji proceduralnych, a następnie przedstawiają argumenty mające na celu wykazanie, iż Komisja powinna była wszcząć przewidzianą w nich procedurę.
- 63 W tych okolicznościach Sąd mógł słusznie uznać, nie uchybiając przy tym art. 230 akapit czwarty WE, że skarga ta zawiera zarzut, za pomocą którego skarżące w pierwszej instancji zamierzały dochodzić praw proceduralnych wynikających z art. 88 ust. 2 WE oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.
- 64 W drugiej kolejności – nie można zarzucać Sądowi, iż w ramach rozpatrywania zarzutu drugiego wziął on pod uwagę te elementy wniesionej do niego skargi, za pomocą których skarżące zmierzały do wykazania tego, że Komisja powinna była mieć wątpliwości co do zgodności kwestionowanych środków ze wspólnym rynkiem.

- 65 W tym względzie Sąd podkreślił w pkt 45 zaskarżonego wyroku, że w zarzutach czwartym i siódmym skarżące twierdziły, iż przeprowadzone przez Komisję badanie kwestionowanych środków było niewystarczające i niekompletne. Po rozstrzygnięciu więc w pkt 52 zaskarżonego wyroku, że skarżące w pierwszej instancji jako bezpośredni konkurenci La Poste na rynku ekspresowej wysyłki paczek mają legitymację jedynie do działania jako zainteresowane strony w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE i art. 1 lit. h) rozporządzenia nr 659/1999, Sąd słuszenie uznał następnie w pkt 69 tego wyroku, że może on przeprowadzić w szczególności analizę zawartych w skardze zarzutów czwartego i siódmego jedynie w zakresie, w jakim zmierzają one do wykazania, iż Komisja powinna była wszcząć formalny etap badania wyjaśniającego.
- 66 W tych okolicznościach nie można więc zarzucać Sądowi, że ten uznał za dopuszczalne zarzuty, w których skarżące w pierwszej instancji podnosiły, iż Komisja popełniła błąd, uznając badane środki za niestanowiące pomocy państwa. Przeciwnie, Sąd w pkt 67 zaskarżonego wyroku wyraźnie uznał te zarzuty za niedopuszczalne.
- 67 W związku z tym należy odrzucić zarzut drugi Królestwa Belgii oraz zarzut odrębny Komisji jako bezzasadne.

W przedmiocie zarzutów pierwszego i trzeciego

Argumenty stron

- 68 Królestwo Belgii podnosi w swym pierwszym zarzucie, że Sąd dokonał błędnej kwalifikacji okoliczności niniejszego przypadku.

- 69 Jeśli chodzi o okoliczności, w jakich przebiegało postępowanie wyjaśniające, dwumiesięczny termin na jego przeprowadzenie przyjęty przez Sąd ma według wnoszącego odwołanie charakter wyłącznie informacyjny, efektem czego jego przekroczenie nie oznacza automatycznie, iż Komisja napotkała poważne trudności. Komisja dodaje, że w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy czas trwania badania wstępnego nie był nadmiernie długi.
- 70 Królestwo Belgii uważa ponadto, że Sąd nie wykazał występowania *in concreto* związku między szerokim zakresem dochodzenia, którego przeprowadzenia wymagało badanie spornych środków, jak również oczywista złożoność tego badania, a istnieniem poważnych trudności. Komisja twierdzi, że trudności faktyczne niekoniecznie prowadzą do powstania poważnych trudności.
- 71 Królestwo Belgii podkreśla w końcu, że wahanie Komisji co do wyboru podstawy prawnej jest raczej dowodem na mnogość rozwiązań, którymi Komisja dysponowała w celu zakończenia postępowania, niż na istnienie poważnych trudności. Komisja podnosi bowiem, że niezależnie do wybranej podstawy prawnej końcowa decyzja byłaby taka sama.
- 72 Jeśli chodzi o treść spornej decyzji, Królestwo Belgii twierdzi, że w swojej analizie wystarczającego charakteru badania spornych środków Sąd doszedł co do istoty sprawy do odmiennych wniosków niż Komisja. Tego rodzaju różnica nie umożliwia wyciągnięcia wniosku, że wystąpiły poważne trudności. W każdym razie taka okoliczność nie może uzasadniać stwierdzenia, że dokonana przez Komisję analiza była niekompletna.
- 73 Królestwo Belgii i Komisja zarzucają ponadto Sądowi w zarzucie trzecim, że ten naruszył zasadę pewności prawa, gdyż zastosował z mocą wsteczną czwarte kryterium z ww. wyroku w sprawie *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*.

- 74 Komisja podkreśla w tym względzie, że badanie kryterium analizy porównawczej („benchmarking”) określonego w ww. wyroku w sprawie Altmark Trans i Regierungspräsidentium Magdeburg nie ma znaczenia w ramach kontroli poszanowania gwarancji proceduralnych przewidzianych w art. 88 ust. 2 WE.
- 75 Ogólnie rzecz biorąc, Deutsche Post i DHL International uważają, że postępowania wyjaśniające prowadzone przez Komisję w kontekście prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw pocztowych tradycyjnie przybierają postać formalnego postępowania wyjaśniającego. Tego rodzaju operacje charakteryzują się bowiem złożonym kontekstem faktycznym, który bezwzględnie oznacza istnienie poważnych trudności.
- 76 Skarżące w pierwszej instancji przypominają w szczególności przede wszystkim, że podczas postępowania wyjaśniającego sama Komisja podkreśliła złożoność przedłożonych jej akt sprawy. Następnie Królestwo Belgii nie ustosunkowało się do ustaleń Sądu, zgodnie z którymi Komisja nie dysponowała wszystkimi informacjami faktycznymi w celu zbadania przekazania nieruchomości i zwrotu rezerwy zabezpieczającej wypłatę emerytur. Skarżące podkreślają wreszcie, że kryterium „benchmarkingu” w zakresie kosztów UOIG w rozumieniu czwartego kryterium określonego w ww. wyroku w sprawie Altmark Trans i Regierungspräsidentium Magdeburg odpowiadało istniejącym w momencie jego przyjęcia oczekiwaniom, zwłaszcza ze strony samej Komisji.

Ocena Trybunału

- 77 Na wstępie należy przypomnieć, że z art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999 wynika, iż jeżeli po badaniu wstępnym Komisja dojdzie do wniosku, że sporny środek budzi wątpliwości co do zgodności ze wspólnym rynkiem, zobowiązana jest wydać decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 88

ust. 2 WE oraz art. 6 ust. 1 wymienionego rozporządzenia (zob. ww. wyrok w sprawie Kronoply i Kronotex, pkt 46).

- 78 W niniejszej sprawie sporna decyzja jest decyzją o niewnoszeniu zastrzeżeń, wydaną na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999, której zgodność z prawem uzależniona jest od istnienia wątpliwości co do zgodności rozpatrywanej pomocy ze wspólnym rynkiem.
- 79 Ze względu na to, że użyte w art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999 pojęcie wątpliwości ma obiektywny charakter, ustalenie w przedmiocie istnienia takich trudności powinno być dokonywane zarówno w świetle okoliczności przyjęcia spornego aktu, jak również ocen, na których oparła się Komisja (zob. w tym zakresie wyrok z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-431/07 P Bouygues i Bouygues Télécom przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2665, pkt 63).
- 80 W niniejszym wypadku Sąd w pierwszej kolejności zbadał w pkt 96–107 zaskarżonego wyroku czas trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego i okoliczności mu towarzyszące. Następnie w ramach analizy elementów dotyczących treści spornej decyzji Sąd stwierdził, po pierwsze, w pkt 108–110 tego wyroku niewystarczający charakter przeprowadzonego badania zwrotu rezerwy zabezpieczającej wypłatę emerytur oraz po drugie, w pkt 111–117 tego samego wyroku – niekompletny charakter przeprowadzonego w spornej decyzji badania dotyczącego kosztu świadczenia UOIG. Wreszcie w pkt 118 zaskarżonego wyroku Sąd doszedł do wniosku, że całość kształt tych elementów stanowi zbiór obiektywnych i spójnych poszlak świadczących o tym, iż Komisja powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające.
- 81 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do czasu trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego i okoliczności mu towarzyszących, stwierdzić należy, że niewątpliwie czas trwania postępowania przekraczający określone w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 659/1999 dwa miesiące oraz liczba skierowanych do władz belgijskich żądań udzielenia informacji nie uzasadniają same w sobie wyciągnięcia wniosku, że Komisja

powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające; nie ulega jednak wątpliwości, jak podkreślił to Sąd w pkt 106 zaskarżonego wyroku, iż elementy te mogą stanowić poszlaki tego, że Komisja mogła mieć wątpliwości co do zgodności rozpatrywanej pomocy ze wspólnym rynkiem.

- 82 W tym względzie należy w szczególności podnieść, że w celu uznania zgłoszonego środka za zgodny ze wspólnym rynkiem Komisja powinna była dokonać badania zgodności ze wspólnym rynkiem sześciu niezgłoszonych środków, które zostały przyjęte w okresie od 1992 r. do 1997 r.
- 83 W drugiej kolejności, w odniesieniu do treści spornej decyzji, Sąd stwierdził między innymi, że świadczy ona o niewystarczającym charakterze przeprowadzonego badania spornych środków.
- 84 W pkt 109 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził bowiem, że Komisja wydała sporną decyzję, nie dysponując informacjami, które mogłyby w szczególności pozwolić jej na oszacowanie korzyści przysporzonej wskutek nieodpłatnego udostępnienia nieruchomości w zamian za zwrot rezerwy zabezpieczającej wypłatę emerytur.
- 85 W tym względzie ze spornej decyzji wynika, że w celu pokrycia uprawnień emerytalnych swych mianowanych pracowników La Poste po przekształceniu jej w 1992 r. w samodzielne przedsiębiorstwo ustanowiła wynoszącą 100 mln EUR rezerwę, która została zwrócona w 1997 r. Świadczeniem wzajemnym w zamian za ten zwrot było przekazanie nieruchomości niezbędnych do świadczenia usług publicznych.
- 86 W tych okolicznościach Sąd mógł słusznie uznać, że Komisja powinna była zwrócić się do władz belgijskich o udzielenie wyjaśnień, w szczególności w zakresie dotyczącym wartości nieruchomości oddanych przez państwo belgijskie nieodpłatnie do dyspozycji La Poste.

- 87 Nie można bowiem zarzucać Sądowi, że ten uznał, iż taka okoliczność może stanowić przesłankę tego, iż Komisja powinna była mieć wątpliwości co do zgodności kwestionowanego środka ze wspólnym rynkiem. Niewykluczone jest bowiem, że dzięki wartości oddanych do jej dyspozycji nieruchomości La Poste osiąga znaczną, stanowiącą pomoc państwa, korzyść gospodarczą. Aby zaś dojść do przeciwnego przekonania, Komisja powinna była co najmniej zapoznać się z szacunkami korzyści finansowej, jaką stanowi dla La Poste to oddanie jej do dyspozycji tych nieruchomości.
- 88 Jeśli chodzi o zarzut trzeci, oparty na rzekomym naruszeniu zasady pewności prawa, należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 81 i 87 niniejszego wyroku, dokonana przez Sąd analiza okoliczności wydania spornej decyzji i jej treści wskazuje na to, że Komisja powinna była mieć wątpliwości co do zgodności zgłoszonego środka ze wspólnym rynkiem; wątpliwości te wystarczają do tego, aby uzasadnić wniosek, że instytucja ta winna była wszcząć przewidziany w art. 88 ust. 2 WE oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 formalny etap badania wyjaśniającego.
- 89 W tych okolicznościach nie ma potrzeby badania tego zarzutu.
- 90 Z uwagi na powyższe zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny, a zarzut trzeci – jako pozbawiony znaczenia dla sprawy.
- 91 Z powyższego wynika, że odwołanie należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- ⁹² Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Królestwo Belgii i Komisja przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.**

- 2) Królestwo Belgii oraz Komisja zostają obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy