



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba)

z dnia 8 kwietnia 2014 r. \*

Pomoc państwa — Sektor finansowy — Pomoc przeznaczona na zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego — Artykuł 107 ust. 3 lit. b) TFUE — Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym — Przesłanki zatwierdzenia pomocy — Zakaz nabywania udziałów — Zgodność z komunikatami Komisji dotyczącymi pomocy dla sektora finansowego w kontekście kryzysu finansowego — Proporcjonalność — Równość traktowania — Zasada dobrej administracji — Obowiązek uzasadnienia — Prawo własności

W sprawie T-319/11

**ABN Amro Group NV**, z siedzibą w Amsterdamie (Niderlandy), reprezentowana przez adwokatów W. Knibbelera oraz P. van den Berga,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, reprezentowanej przez L. Flynna oraz S. Noë, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia częściowej nieważności decyzji Komisji 2011/823/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie środków pomocy C 11/09 (ex NN 53b/08, NN 2/10 i N 19/10) wdrożonych przez państwo niderlandzkie na rzecz ABN AMRO Group NV (utworzonej w wyniku połączenia Fortis Bank Nederland i ABN AMRO N) (Dz.U. L 333, s. 1),

SĄD (trzecia izba),

w składzie: O. Czúcz (sprawozdawca), prezes, I. Labucka i D. Gratsias, sędziowie,

sekretarz: S. Spyropoulos, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 czerwca 2013 r.,

wydaje następujący

\* Język postępowania: angielski.

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

- 1 W dniu 5 kwietnia 2011 r. Komisja Europejska wydała decyzję 2011/823/UE w sprawie środków pomocy C 11/09 (ex NN 53b/08, NN 2/10 i N 19/10) wdrożonych przez państwo niderlandzkie na rzecz ABN AMRO Group NV (utworzonej w wyniku połączenia Fortis Bank Nederland i ABN AMRO N) (Dz.U. L 333, s. 1, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 2 W kontekście kryzysu finansowego, gdy pożyczki międzybankowe wyczerpały się we wrześniu 2008 r., Komisja sformułowała w szeregu komunikatów wytyczne dotyczące opracowania i wdrożenia pomocy państwa na rzecz banków. W tych komunikatach Komisja uznała, że poważny charakter kryzysu uzasadnia przyznanie pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, w zakresie, w jakim przepis ten zezwala na pomoc państwa, w przypadku gdy jest ona konieczna w celu zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.
- 3 W dniu 25 października 2008 r. został opublikowany komunikat Komisji „Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego” (Dz.U. C 270, s. 8).
- 4 W następstwie okoliczności, że jesienią 2008 r. pod wpływem rynku rosnąca liczba państw członkowskich Unii Europejskiej uznała, iż ma obowiązek dokonania „prewencyjnego” dokapitalizowania banków, tak aby umożliwić im utworzenie zwiększonej proporcji zasobów własnych i zagwarantować przyznawanie kredytów na rzecz gospodarki realnej, został opublikowany komunikat Komisji „Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji” (Dz.U. 2009, C 10, s. 2, zwany dalej „komunikatem o dokapitalizowaniu”).
- 5 Następnie zostały jeszcze przyjęte w okresie przed wydaniem zaskarżonej decyzji komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym (Dz.U. 2009, C 72, s. 1) i komunikat Komisji w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa (Dz.U. 2009, C 195, s. 9, zwany dalej „komunikatem w sprawie restrukturyzacji”). Komunikat w sprawie restrukturyzacji przedstawia kryteria, jakie Komisja zamierza stosować do środków pomocy przyznanych bankom na restrukturyzację w czasie kryzysu. W pkt 5 komunikatu wskazano, że plany restrukturyzacji danych banków powinny opierać się na trzech filarach, na które powołano się w pozostałych komunikatach: zapewnieniu długoterminowej rentowności beneficjenta bez pomocy państwa, zagwarantowaniu odpowiedniego podziału obciążeń oraz wreszcie ukazaniu, że zostały podjęte właściwe środki w celu ograniczenia naruszeń konkurencji.
- 6 Do celów niniejszego wyroku komunikaty wymienione w pkt 3–5 powyżej są zwane dalej łącznie „komunikatami”.
- 7 ABN Amro Group NV (zwana dalej „skarżącą” lub „ABN Amro”) jest instytucją finansową z siedzibą w Amsterdamie (Niderlandy), która oferuje usługi bankowe osobom fizycznym, przedsiębiorstwom i klientom instytucjonalnym z 28 państw. Skarżąca posiada cały kapitał ABN Amro Bank NV, którego struktura opiera się na dwóch najważniejszych grupach klientów: bankowości detalicznej i zarządzaniu majątkiem oraz bankowości komercyjnej i handlowej.
- 8 Obecna struktura ABN Amro wynika z porozumienia z 2007 r. pomiędzy spółkami Fortis SA/NV, Royal Bank of Scotland i Banco de Santander dotyczącego nabycia i podziału na kilka części dawnej spółki dominującej, ABN Amro Holding. W kontekście kryzysu finansowego i niepewności dotyczącej trwałej rentowności Fortisa jesienią 2008 r. państwo niderlandzkie nabyło Fortis Bank Nederland

(FBN), niderlandzką bankową spółkę zależną Fortisa, i niektóre działy handlowe ABN Amro Holding (w tym ABN Amro N). Państwo niderlandzkie podjęło decyzję o połączeniu FBN i ABN Amro N, aby utworzyć nowy podmiot prawa, a mianowicie ABN Amro, zgodnie z planem przygotowanym przez Fortis w 2007 r. Zanim koncentracja ta mogła być zrealizowana, państwo niderlandzkie musiało upewnić się co do zbycia części Hollandsche Bank-Unie i IFN Finance BV zgodnie z decyzją Komisji z dnia 3 października 2007 r. uznającą koncentrację za zgodną z rynkiem wewnętrznym (sprawa COMP/M.4844 – Fortis/ABN Amro Assets) na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 (Dz.U. C 265, s. 2) (motywy 44 i 45 zaskarżonej decyzji).

- 9 Nabywanie udziałów wskazane w poprzednim punkcie i operacje dokapitalizowania dokonane przez państwo niderlandzkie na rzecz ABN Amro leżą u podstaw postępowania wyjaśniającego C 11/2009. Ze świadomością, że różne etapy prowadzące do wspomnianego postępowania, jego przebieg i beneficjenci pomocy nie przesądzają o rozstrzygnięciu niniejszego sporu, dokonano odesłania do ich szczegółowego opisu w motywach 1–157 zaskarżonej decyzji. Oprócz pośrednich i tymczasowych decyzji podjętych przez Komisję w przedmiocie ww. przypadków nabycia i transakcji opisano w tych motywach pierwszą wersję planu restrukturyzacji dla ABN Amro przedstawioną Komisji przez państwo niderlandzkie w dniu 4 grudnia 2009 r. (zwaną dalej „planem restrukturyzacji z grudnia 2009 r.”) oraz jego zaktualizowaną wersję złożoną w dniu 8 listopada 2010 r. (zwaną dalej „planem restrukturyzacji z listopada 2010 r.”).
- 10 W ramach postępowania wyjaśniającego miały miejsce kontakty i odbyły się spotkania państwa niderlandzkiego, ABN Amro i Komisji w latach 2010 i 2011 w przedmiocie zakresu i czasu trwania zakazu nabywania udziałów, środka behawioralnego, który Komisja uznała za niezbędny, by móc uznać przyznaną ABN Amro pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- 11 Komisja, nie mogąc uzyskać porozumienia w szczególności w przedmiocie tego zakazu, wydała zaskarżoną decyzję w postaci warunkowej zgodnie z art. 7 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. L 83, s. 1). Komisja stwierdza w tej decyzji, że ABN Amro otrzymała pomoc państwa w postaci pomocy w zakresie dokapitalizowania o szacowanej wartości od 4,2 do 5,45 mld EUR (czyli od 2,75% do 3,5% swych aktywów ważonych ryzykiem) oraz pomoc w zakresie płynności wynoszącą 71,7 mld EUR (motywy 279, 280 i art. 1 zaskarżonej decyzji). Komisja uważa, że plan restrukturyzacji z grudnia 2009 r., zaktualizowany planem restrukturyzacji z listopada 2010 r., zawiera dostateczne dowody wskazujące na to, że przywrócono długoterminową rentowność ABN Amro, przewiduje dostateczny podział obciążeń i zawiera właściwe środki mające na celu ograniczenie nadmiernych zakłóceń konkurencji. Dlatego też Komisja warunkowo uznaje plan restrukturyzacji z grudnia 2009 r., zaktualizowany planem restrukturyzacji z listopada 2010 r., za zgodny z komunikatem w sprawie restrukturyzacji (motyw 331 zaskarżonej decyzji).
- 12 Przesłanki, na podstawie których pomoc została uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym w art. 1 zaskarżonej decyzji, zostały sprecyzowane w art. 3–9 wspomnianej decyzji.
- 13 Zakaz nabywania udziałów ustanowiony w art. 5 zaskarżonej decyzji, jedynym przepisem, którego ważność jest kwestionowana w ramach niniejszej skargi, ma następujące brzmienie:

„1. [ABN Amro] nie może nabywać udziałów wynoszących ponad 5% w jakimkolwiek przedsiębiorstwie.

2. W drodze odstępstwa od ust. 1 [ABN Amro] może dokonywać nabyć [nabywać udziały], jeżeli całkowita cena nabycia brutto (z wyłączeniem przejęcia lub przekazania długu związanego z tymi nabyciami [tym nabyciem]) zapłacona przez [ABN Amro] za wszystkie takie nabycia [udziały nabyte]

w ciągu trzech lat następujących po dacie niniejszej decyzji wynosi mniej niż [poufne]<sup>1</sup> mln EUR.

Zakaz ustanowiony w ust. 1 nie obowiązuje w odniesieniu do nabycia prywatnego kapitału przez [ABN Amro], jeżeli jest ono zgodne z [...] planem operacyjnym i planowanym budżetem działu „Private Equity” [(prywatny kapitał)] przedstawionymi Komisji w dniu 5 października 2010 r.

Zakaz ustanowiony w ust. 1 nie obowiązuje również w odniesieniu do [poufne] udziałów kapitałowych nabytych przez dział »Energy, Commodities and Transportation« [ABN Amro] w celu wsparcia normalnego finansowania działalności, jeżeli są one zgodne z [...] planem operacyjnym [ABN Amro] i planowanym budżetem tego działu przedstawionymi Komisji w dniu 10 stycznia 2010 r.

[...]

3. Zakaz ustanowiony w ust. 1 obowiązuje przez co najmniej trzy lata od daty [dnia wydania] [zaskarżonej] decyzji lub do dnia, w którym udział [państwa niderlandzkiego] w [ABN Amro] spadnie poniżej 50%, w zależności od tego [zdarzenia], co [które] nastąpi później. Przedmiotowy zakaz przestaje obowiązywać najpóźniej w ciągu pięciu lat od daty [zaskarżonej] decyzji.

Jeżeli zakaz ustanowiony w ust. 1 obowiązuje przez ponad trzy lata od daty [dnia wydania] [zaskarżonej] decyzji, całkowita cena nabycia brutto stosowana w ramach [na podstawie] ust. 2 akapit 1 zostaje zwiększona o [poufne] mln EUR rocznie”.

### **Przebieg postępowania i żądania**

- 14 Pismem z dnia 14 czerwca 2011 r. ABN Amro wniosła niniejszą skargę.
- 15 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd postanowił otworzyć procedurę ustną i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania przed Sądem zadał pisemnie pytania stronom. Strony udzieliły odpowiedzi na pytania Sądu w wyznaczonym terminie.
- 16 Na rozprawie w dniu 4 czerwca 2013 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.
- 17 Na rozprawie Sąd zwrócił się do ABN Amro o sprecyzowanie jej wniosku o zachowanie poufności wobec publiczności niektórych informacji zawartych w pismach procesowych, co uczyniła w wyznaczonym terminie. Komisja została wezwana do przedstawienia uwag w przedmiocie tego wniosku, co uczyniła ona także w wyznaczonym terminie.
- 18 Procedura ustna została zamknięta w dniu 16 lipca 2013 r.
- 19 ABN Amro wnosi do Sądu o:
  - stwierdzenie nieważności art. 5 zaskarżonej decyzji;
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 20 Komisja wnosi do Sądu o:
  - oddalenie skargi jako w części niedopuszczalnej, a w pozostałej części bezzasadnej;

1 — Dane poufne zostały pominięte.

— obciążenie ABN Amro Acentro kosztami postępowania.

## Co do prawa

- 21 Na poparcie skargi ABN Amro podnosi dwa zarzuty. W ramach zarzutu pierwszego podważa ona zakres nałożonego na nią zakazu nabywania udziałów. W ramach zarzutu drugiego kwestionuje ona czas trwania tego zakazu.

*W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego zakresu zakazu nabywania udziałów*

- 22 ABN Amro twierdzi, że przyznana jej pomoc nie powoduje zakłócenia konkurencji, ponieważ nie była ona konieczna z powodu podejmowania nadmiernego ryzyka. Z uwagi na tę okoliczność nałożony na ABN Amro zakres zakazu nabywania udziałów, w zakresie, w jakim dotyczy kontroli ponad 5% jakiegokolwiek przedsiębiorstwa i w jakim wyjątki zostały sformułowane w sposób wyczerpujący, jest jej zdaniem nadmiernie szeroki i sprzeczny z wymogami w szczególności komunikatu w sprawie restrukturyzacji. Ponadto rozpatrywany zakaz jest zdaniem skarżącej szerszy niż zakazy nałożone w innych wydanych w tym samym okresie decyzjach w dziedzinie pomocy państwa dla sektora finansowego. Co więcej, Komisja nie uwzględniła w wymagany prawem sposób alternatywnych sformułowań wspomnianego zakazu uzasadnionych konkretnymi okolicznościami niniejszej sprawy zaproponowanych przez państwo niderlandzkie i ABN Amro w postępowaniu wyjaśniającym.
- 23 Zastrzeżenia te zostały podniesione w czterech częściach, które dotyczą odpowiednio naruszenia art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE oraz błędnego zastosowania komunikatów, naruszenia zasady proporcjonalności, zasady równego traktowania i naruszenia zasady dobrej administracji oraz braku uzasadnienia w rozumieniu art. 296 TFUE.

*W przedmiocie części pierwszej, opartej na naruszeniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE oraz błędnego zastosowania komunikatów*

- 24 Część ta składa się z dwóch zarzutów, dotyczących, po pierwsze, naruszenia art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, a po drugie, błędnego zastosowania komunikatów. Należy zacząć od zbadania zastrzeżenia drugiego.

– W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, opartego na błędnym zastosowaniu komunikatów

- 25 Na wstępie należy dokonać szeregu uściśleń w odniesieniu do ram analizy tego zastrzeżenia.
- 26 Po pierwsze, zakaz nabywania udziałów stanowi jeden z warunków określonych przez Komisję w art. 3–9 zaskarżonej decyzji, pozwalających uznać pomoc państwa przyznaną ABN Amro przez państwo niderlandzkie za zgodną z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999, uprawniającym Komisję do zamknięcia formalnego postępowania wyjaśniającego pozytywną decyzją, do której dołączono warunki umożliwiające jej uznanie rozpatrywanej pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Sporny warunek objęty jest zatem zakresem dokonywanego przez Komisję badania zgodności środka pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE.
- 27 Komisja słusznie przypomina, że przysługuje jej – odnośnie do stosowania art. 107 ust. 3 TFUE – szeroki zakres uznania, z czym wiąże się dokonywanie złożonych ocen ekonomicznych i społecznych, które należy przeprowadzać w świetle uwarunkowań Unii (wyroki Sądu: z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie T-17/03 Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1139, pkt 41; z dnia 12 maja 2011 r. w sprawach połączonych T-267/08 i T-279/08 Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d'agglomération du Douaisis przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1999, pkt 129, 132).

- 28 W celu wykonywania powyższego uprawnienia może ona ustanowić dla siebie wskazówki – za pomocą aktów takich jak komunikaty – pod warunkiem że wskazówki te nie są sprzeczne z przepisami traktatu (zob. ww. w pkt 27 wyrok w sprawach połączonych Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d’agglomération du Douaisis przeciwko Komisji, pkt 130 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 29 Jak przypomina ABN Amro, Komisja, przyjmując takie normy postępowania i ogłaszając poprzez publikację, że będzie je stosować od tej pory do przypadków w nich przewidzianych, sama sobie wyznacza granice przysługującego jej uznania i nie może odejść od tych norm bez narażania się, w odpowiednim przypadku, na sankcje z tytułu naruszenia ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań (zob. wyrok Trybunału z dnia 11 września 2008 r. w sprawach połączonych C-75/05 P i C-80/05 P Niemcy i in. przeciwko Kronofrance, Zb.Orz. s. I-6619, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo). Tym samym w szczególnej dziedzinie pomocy państwa Komisja jest związana wytycznymi i komunikatami, które wydaje, o ile nie odbiegają one od postanowień traktatu i są akceptowane przez państwa członkowskie (zob. ww. wyrok w sprawie Niemcy i in. przeciwko Kronofrance, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo). Do sądu należy zatem ustalenie, czy Komisja przestrzegała ustanowionych przez siebie samą wskazówek (zob. ww. w pkt 27 wyrok w sprawach połączonych Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d’agglomération du Douaisis przeciwko Komisji, pkt 131 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Po drugie, w ramach niniejszego zarzutu nie jest rozpatrywana kontrola badania zgodności pomocy, lecz kwestia, czy Komisja przestrzegała komunikatów, którymi jest związana, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 29, uzależniając wydanie decyzji o zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym od warunku polegającego na zakazie określonego w art. 5 zaskarżonej decyzji nabycia udziałów.
- 31 Komunikaty, których ani zgodności z prawem, ani stosowania ABN Amro nie kwestionuje, pod względem warunków, jakie powinny być spełnione, aby można było uznać środek pomocy służący zaradzeniu poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego za zgodny z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, przypominają uprawnienia dyskrecjonalne Komisji, w szczególności w kwestii sformułowania środków strukturalnych lub behawioralnych. Istnienie takich uprawnień, wyraz zakresu uznania pozostawionego Komisji dla dokonania oceny zgodności środka pomocy, powinno być uwzględnione w analizie zastrzeżeń opartych na naruszeniu komunikatów (zob. podobnie i analogicznie wyrok Sądu z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie T-301/01 Alitalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1753, pkt 527).
- 32 Po trzecie, zgodność z prawem zakazu nabywania udziałów nie może być oceniana w oderwaniu tego środka od jego kontekstu, jeśli chodzi o cele restrukturyzacji banków nałożone w ramach komunikatów i znaczenie profilu ryzyka banku będącego beneficjentem przy analizie zgodności pomocy. Ponadto, ponieważ środki strukturalne i behawioralne uzupełniają plan restrukturyzacji zaproponowany przez państwo członkowskie Komisji w celu umożliwienia jej uznania pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym, to właśnie wszystkie w ten sposób nałożone środki zostały ocenione przez Komisję w jej analizie zgodności pomocy. ABN Amro nie kwestionuje ponadto stanowiska Komisji, zgodnie z którym zakaz nabywania udziałów nie może być oceniany oddzielnie.
- 33 Po czwarte, strony są zgodne co do trojkiego celu, którego realizacji służą środki restrukturyzacyjne nałożone na banki będące beneficjentami pomocy państwa w ramach komunikatów, w tym m.in. komunikatu w sprawie restrukturyzacji, na który konkretnie powołano się zaskarżonej decyzji dla uzasadnienia nałożenia rozpatrywanego zakazu nabywania udziałów, a mianowicie długoterminowej rentowności podmiotu będącego beneficjentem, ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum i ograniczenia zakłóceń konkurencji.
- 34 W świetle tych właśnie zasad należy zbadać dwie linie argumentacji przedstawionej przez ABN Amro dotyczące z jednej strony uzasadnienia zakazu nabywania udziałów, a z drugiej strony braku w zaskarżonej decyzji przepisu umożliwiającego przedłożenie do zatwierdzenia konkretnych transakcji.

- 35 W pierwszej kolejności, co się tyczy uzasadnienia zakazu nabywania udziałów, zdaniem ABN Amro wspomniany zakaz jest zbyt rygorystyczny w porównaniu do zasad zawartych w komunikatach, ponieważ zasadniczo z jednej strony ma on zastosowanie do każdego rodzaju przedsiębiorstwa, a nie tylko do przedsiębiorstw konkurencyjnych lub do instytucji finansowych, a z drugiej strony ma on zastosowanie począwszy od nabycia udziału mniejszościowego wynoszącego 5%.
- 36 Komisja uzasadnia zakaz nabywania udziałów w szczególności w motywach 309–313 zaskarżonej decyzji, w których wskazano, co następuje:
- „(309) W planie restrukturyzacji należy wyraźnie wykazać, że pomoc była ograniczona do niezbędnego minimum. Koszty związane z restrukturyzacją powinno zatem ponosić nie tylko państwo, ale w maksymalnym stopniu również inwestorzy banku. Innymi słowy, bank i posiadacze jego kapitału [jego akcjonariusze] powinni przyczynić się do restrukturyzacji w jak najdalej idącym zakresie za pomocą swoich zasobów. Pomoc na restrukturyzację powinna ograniczać się do pokrycia kosztów koniecznych do przywrócenia rentowności. W związku z tym nie należy przekazywać przedsiębiorstwu zasobów państwowych, które zostałyby wykorzystane na finansowanie działań zakłócających rynek, niezwiązanych z procesem restrukturyzacji, takich jak np. nabycia [udziałów][...].
- (310) W komunikacie w sprawie restrukturyzacji przypomniano, że zakaz nabyć [nabywania udziałów] jest konieczny w celu ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum. Punkt 23 komunikatu w sprawie restrukturyzacji stanowi wyraźnie, że »nie należy przekazywać przedsiębiorstwu zasobów państwowych, które zostałyby wykorzystane na finansowanie działań zakłócających rynek, niezwiązanych z procesem restrukturyzacji. Na przykład nabycia akcji innych przedsiębiorstw lub nowych inwestycji nie można finansować z pomocy państwa, chyba że jest to konieczne w celu przywrócenia rentowności przedsiębiorstwa«.
- (311) W komunikacie w sprawie restrukturyzacji powiązано również zakaz nabyć [nabywania udziałów] z zakłóceniem konkurencji. W punktach 39 i 40 komunikatu wyjaśniono, że »pomoc państwa nie może być wykorzystywana ze szkodą dla konkurentów, którzy nie dysponują podobnym wsparciem publicznym« i że »banki nie powinny wykorzystywać pomocy państwa na zakup konkurencyjnych przedsiębiorstw. Warunek ten powinien obowiązywać co najmniej przez trzy lata i może być przedłużony do końca okresu restrukturyzacji w zależności od zakresu, wysokości [kwoty] i czasu trwania pomocy«.
- (312) Zgodnie z pkt 40 komunikatu w sprawie restrukturyzacji pomoc można uznać za zgodną [ze wspólnym rynkiem], jedynie jeżeli [ABN Amro] ściśle stosuje się do zakazu nabyć [nabywania udziałów] [...] przez okres trzech lat od daty [dnia wydania] niniejszej decyzji. Zakaz nabyć [nabywania udziałów] należy rozszerzyć, jeżeli po upływie trzech lat w posiadaniu państwa niderlandzkiego nadal będzie pozostawać ponad 50% udziałów w [ABN Amro]. Zakaz nabyć [nabywania udziałów] nie powinien jednak trwać dłużej niż pięć lat. Mimo że część pomocy została już spłacona, bank nie może spłacić niektórych środków [...] w związku z postacią, w jakiej zostały mu przyznane (tj. nie w postaci hybrydowego instrumentu dłużnego). Zakończenie udziału państwa w spółce jest wskaźnikiem zastępczym w celu określenia, kiedy kończy [przestaje] obowiązywać korzyść wynikająca z pomocy.
- (313) Komisja stwierdza, że już w planie restrukturyzacji z grudnia 2009 r. (uzupełnionym w dniu 23 marca 2010 r. prognozami finansowymi najbardziej pesymistycznego scenariusza) wskazano, że [ABN Amro] stała się podmiotem rentownym, który powinien osiągać znaczący zwrot z kapitału własnego, i że oczekuje się nawet, że osiągnie całkiem dobre zyski w gorszych warunkach rynkowych. [Plan restrukturyzacji z listopada 2010 r.] potwierdził tę analizę. To przywrócenie rentowności nie jest uzależnione od nabyć. Zakaz nabyć nie działa zatem na niekorzyść przywracania rentowności”.

- 37 Po pierwsze, zdaniem ABN Amro, zasadniczo wbrew szerokiemu zakazowi nałożonemu na nią w art. 5 zaskarżonej decyzji tylko nabycie udziałów, które ma wpływ na konkurencję, powinno być zakazane. Powołuje się ona w tym zakresie w szczególności na pkt 39 i 40 komunikatu w sprawie restrukturyzacji oraz na jego pkt 23 zdanie drugie. Wynika to również z komunikatu Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym dotyczącego zastosowania mechanizmów zabezpieczających w celu uniemożliwienia finansowania strategii rozwoju banków będących beneficjentami ze szkodą dla ich konkurentów.
- 38 ABN Amro dodaje, że motyw 312 zaskarżonej decyzji, przypominający ogólny charakter nałożonego na nią nakazu, zawiera błędną interpretację pkt 40 komunikatu w sprawie restrukturyzacji, jako że punkt ten dotyczy tylko nabycia konkurencyjnych przedsiębiorstw.
- 39 Należy stwierdzić, że argumenty ABN Amro opierają się na błędnym zrozumieniu zaskarżonej decyzji i komunikatu w sprawie restrukturyzacji, zgodnie z którym został sformułowany rozpatrywany zakaz nabywania udziałów, jak wynika z motywów 309–312 zaskarżonej decyzji przytoczonych w pkt 36.
- 40 Punkt 23 komunikatu w sprawie restrukturyzacji stanowi główną podstawę nałożonego w niniejszej sprawie zakazu nabywania udziałów, jak wynika jasno z motywów 309 i 310 zaskarżonej decyzji, zawartych w sekcji 6.3.2, zatytułowanej „Podział obciążenia/Niezbędne minimum”.
- 41 Wspomniany pkt 23 zawarty jest w sekcji 3 komunikatu w sprawie restrukturyzacji, zatytułowanej „Wkład własny beneficjenta (podział obciążeń)”, i wskazano w nim, pod nagłówkiem „Ograniczenie kosztów restrukturyzacji”, co następuje:
- „Pomoc na restrukturyzację należy ograniczyć do pokrycia tylko tych kosztów, które są konieczne do przywrócenia rentowności. Oznacza to, że nie należy przekazywać przedsiębiorstwu zasobów państwowych, które zostałyby wykorzystane na finansowanie działań zakłócających rynek, niezwiązanych z procesem restrukturyzacji. Na przykład nabycia akcji innych przedsiębiorstw lub nowych inwestycji nie można finansować z pomocy państwa, chyba że jest to konieczne w celu przywrócenia rentowności przedsiębiorstwa [...]”.
- 42 W tym pkt 23 odesłano w przypisie do orzecznictwa dotyczącego wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz.U. 1999, C 368, s. 12), zgodnie z którym pomoc restrukturyzacyjna winna stanowić ściśle minimum konieczne do przywrócenia rentowności jej beneficjenta, co oznacza, iż nie tylko powinna ona odpowiadać zamierzonemu celowi, którym jest restrukturyzacja rozpatrywanego przedsiębiorstwa, lecz także być do tego celu proporcjonalna, co polega na tym, że kwoty pomocy wychodzące poza to, co jest ściśle niezbędne do przywrócenia rentowności beneficjenta, nie mogą co do zasady zostać zakwalifikowane na podstawie wytycznych jako dopuszczalna pomoc (ww. w pkt 27 wyrok w sprawie Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke przeciwko Komisji, pkt 47).
- 43 Zasada ograniczenia kwoty pomocy do niezbędnego minimum jest ściśle związana z zasadą, że beneficjent pomocy powinien wnieść odpowiedni wkład własny w koszty restrukturyzacji. W pkt 22 komunikatu w sprawie restrukturyzacji wskazano w tym względzie, że wkład własny banku i jego akcjonariuszy w koszty restrukturyzacji powinien być jak największy, a jest to konieczne po to, „aby ratowane banki poniosły należytą odpowiedzialność za konsekwencje swoich zachowań w przeszłości oraz aby stworzyć odpowiednie zachęty na przyszłość”.
- 44 W świetle powyższych zasad ABN Amro przyjęła błędne założenie, twierdząc, że zakaz nabywania udziałów przywołany w komunikacie w sprawie restrukturyzacji może dotyczyć tylko konkurencyjnych przedsiębiorstw. Punkt 23 zdanie ostatnie wspomnianego komunikatu nie dokonuje bowiem rozróżnienia pomiędzy sektorami działalności docelowych przedsiębiorstw. Ponadto wskazano na początku wspomnianego punktu, że nabycie udziałów powinno mieć na celu zagwarantowanie



rentowności wspieranej jednostki, co oznacza, iż każde finansowane ze środków pochodzących z pomocy państwa nabycie, które nie jest ściśle niezbędne do przywrócenia rentowności spółki będącej beneficjentem, narusza zasadę ograniczenia pomocy do ścisłego minimum.

- 45 Jak podniosła Komisja, w pkt 23 zdanie drugie komunikatu w sprawie restrukturyzacji, odnoszącym się do zakazu finansowania działań „zakłócających rynek [mogących spowodować zakłócenia na rynku]”, przypomniano, że każde nabycie udziałów niezwiązane z procesem restrukturyzacji może samo w sobie spowodować zakłócenia na rynku. Zakłócenie konkurencji lub groźba takiego zakłócenia jest bowiem elementem składowym pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 2 września 2010 r. w sprawie C-399/08 P Komisja przeciwko Deutsche Post, Zb.Orz. s. I-7831, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo). ABN Amro nie kwestionuje zaś, że jest beneficjentem pomocy państwa w niniejszym przypadku.
- 46 W świetle powyższych rozważań ustanowiony w art. 5 zaskarżonej decyzji zakaz nabywania udziałów nie musiał dotyczyć jedynie udziałów w przedsiębiorstwach działających w sektorze finansowym lub w Niderlandach, lecz mógł potencjalnie dotyczyć każdego nabycia, ponieważ jego celem było spowodowanie, by pieniądze banku będącego beneficjentem pomocy zostały wykorzystane do zwrotu tej pomocy przed dokonaniem przez bank nabycia.
- 47 W tym względzie jest również istotna, jak przypomniała Komisja, przywołana w motywach 304–308 i 313 zaskarżonej decyzji okoliczność, że ABN Amro była podmiotem rentownym. Okoliczność ta podnoszona w planach restrukturyzacji z grudnia 2009 r. i z listopada 2010 r., które jak wynika z motywu 83 zaskarżonej decyzji, wskazywały rentowność środków własnych przewidywanych w 2012 i w 2013 r. na ok. [poufne]%. ABN Amro powołuje się ponadto sama na swą kondycję finansową. Jak wskazano w motywie 313 zaskarżonej decyzji, w przypadku ABN Amro przywrócenie rentowności nie jest uzależnione od nabycia udziałów.
- 48 Wobec tego zakaz nabywania udziałów dotyczący przedsiębiorstw wszystkich sektorów jest zgodny z zasadami wyrażonymi w komunikatach, a w szczególności w komunikacie w sprawie restrukturyzacji.
- 49 Wniosku tego nie podważa fakt, że pkt 39 i 40 komunikatu w sprawie restrukturyzacji, zawarte w sekcji 4 wspomnianego komunikatu, zatytułowanym „Ograniczanie zakłóceń konkurencji oraz zapewnianie konkurencyjności sektora bankowego”, zostały przywołane w motywach 311 i 312 zaskarżonej decyzji w celu przypomnienia, iż w komunikacie w sprawie restrukturyzacji przewidziano również nałożenie zakazu nabywania udziałów mającego na celu zapobiegnięcie, by pomoc państwa nie została wykorzystana na szkodę konkurentów, oraz określenie czasu trwania zakazu. W motywie 321 zaskarżonej decyzji, zawartym w sekcji 6.3.3, zatytułowanej „Środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji”, wskazano zresztą również pokrótce fakt, że należy upewnić się, że pomoc państwa nie została wykorzystana przez ABN Amro w celu wzrostu kosztem swych konkurentów, na przykład przez nabywanie innych instytucji finansowych.
- 50 Istnienie tego drugorzędnego celu nie stoi na przeszkodzie temu, by chęć ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum była wyraźnie główną przyczyną nałożonego w niniejszym przypadku zakazu nabywania udziałów. Ponadto w każdym przypadku pkt 39 komunikatu w sprawie restrukturyzacji, zgodnie z którym pomoc państwa nie może być wykorzystywana ze szkodą dla konkurentów, którzy nie dysponują podobnym wsparciem publicznym, oraz pkt 40 wspomnianego komunikatu, dotyczący przesłanki, że banki nie powinny wykorzystywać pomocy państwa na nabywanie konkurencyjnych przedsiębiorstw, nie mogą być analizowane w sposób abstrakcyjny, lecz należy je rozpatrywać w związku z zasadą ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum. Punkt 40 komunikatu w sprawie restrukturyzacji zawiera bowiem przypis, w którym przypomniano, że koszty restrukturyzacji należy ograniczyć do minimum niezbędnego do przywrócenia rentowności beneficjenta, i odsyła on w tym zakresie do zbadanego powyżej pkt 23 komunikatu.

- 51 Po drugie, ABN Amro podnosi, że fakt, iż zakaz nabywania dotyczy udziałów przekraczających próg 5% kapitału, a nie nabycia udziałów dającego kontrolę w rozumieniu reguł Unii w dziedzinie koncentracji, zmniejsza jej zdolność uczestnictwa we wspólnych przedsięwzięciach, które często są użyteczne w sektorze finansowym dla wypracowania nowych norm, zagwarantowania funkcjonowania usług finansowych lub zapewnienia usług płatniczych.
- 52 W tym względzie ABN Amro podważa również fakt, że zakaz nie został ograniczony do nabycia akcji i że zaskarżona decyzja nie definiuje tego, co rozumiane jest pod pojęciem „kontroli ponad 5%” jakiegokolwiek przedsiębiorstwa, skutkiem czego zakaz ten może również obejmować na przykład prawa umowne.
- 53 Powyższe argumenty nie wykazują również naruszenia komunikatu w sprawie restrukturyzacji.
- 54 Jak podnosi Komisja, pkt 23 komunikatu w sprawie restrukturyzacji odsyła w sposób szeroki do zakazu „obejmowania akcji innych przedsiębiorstw [udziałów w innych przedsiębiorstwach] lub [realizacji] nowych inwestycji”, a zatem nie ogranicza się do pakietów kontrolnych. Inna interpretacja nie byłaby ponadto zgodna z celem zasady ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum przypomnianym w pkt 44 powyżej. Szczegółowe zasady nabywania udziałów określone w art. 5 lub użyty w tym artykule zaskarżonej decyzji termin „przedsiębiorstwo” nie musiały zatem być bardziej doprecyzowane, a definicja pojęcia kontroli ponad 5% również nie była wymagana.
- 55 Po trzecie, żaden z pozostałych argumentów wysuniętych przez ABN Amro nie pozwala na wykazanie naruszenia komunikatu w sprawie restrukturyzacji.
- 56 Należy zatem odrzucić argument ABN Amro, że powinna ona mieć swobodę nabywania udziałów, ponieważ jej restrukturyzacja została zakończona, i że ze względu na jej dobrą kondycję finansową źródłem finansowania dodatkowego nabycia udziałów, jakiego planuje dokonać, nie jest pomoc państwa, skutkiem czego pkt 23 komunikatu w sprawie restrukturyzacji nie ma do niej zastosowania. Jak twierdzi Komisja, zważywszy, że właśnie dzięki zasobom państwowym ABN Amro mogła zakończyć swą restrukturyzację, zyski wygenerowane później powinny służyć do zwrotu pomocy państwu niderlandzkiemu, zgodnie ze strategią wyjścia przedstawioną Komisji w szczególności w kontekście planu restrukturyzacji z grudnia 2009 r., w ramach którego państwo niderlandzkie zobowiązało się, że każda nadwyżka kapitału powoduje wypłatę dywidend.
- 57 Podobnie co się tyczy argumentu, że w przypadku ABN Amro nabycie udziałów nie może spowodować opóźnienia w zwrocie pomocy, ponieważ państwo niderlandzkie jest właścicielem banku i że pomoc w formie kapitału nie może być zwrócona, analiza Komisji, zgodnie z którą celem art. 5 zaskarżonej decyzji jest zapewnienie, by w wypadku nadwyżki kapitału nie został on wykorzystany do osiągnięcia wzrostu zewnętrznego wyższego niż wzrost przewidziany w planie restrukturyzacji, nie jest w oczywisty sposób błędna, jako że taka nadwyżka może służyć na przykład do wypłaty dodatkowej dywidendy państwu.
- 58 W odniesieniu do argumentu ABN Amro, że jej polityka w zakresie dywidend, na podstawie której ABN Amro jest zobowiązana do wypłacania państwu niderlandzkiemu 40% rocznego zadeklarowanego zysku, uniemożliwia jej gromadzenie funduszy, które mogłyby być wykorzystane w celu dokonywania nabycia, ABN Amro sama przyznaje, iż taka polityka odpowiada zwykłemu sposobowi wynagradzania akcjonariuszy. Oprócz faktu, że jak podnosi Komisja, a czemu nie zaprzeczyła ABN Amro, chodzi o niewiążący cel, jest jasne, iż fakt, że część rocznego zysku jest wypłacana akcjonariuszom, nie znosi wszelkiego ryzyka, iż bank będzie posiadał wystarczające zasoby, by dokonać nabycia udziałów.
- 59 Co się tyczy argumentu ABN Amro, że gdyby mechanizmy zabezpieczające były niezbędne ponad docelowy wskaźnik wypłaty dywidend, Komisja powinna byłaby zatwierdzić zaproponowany przez ABN Amro mechanizm wyrównawczy, zgodnie z którym dokonano by nabycia udziałów, wykorzystując tylko dochód ze zbycia, Komisja słusznie uważa, że taki mechanizm nie jest zgodny

z zasadą ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum mającą na celu, jak zostało przypomniane w pkt 44 i 46, zapewnienie, by pieniądze banku będącego beneficjentem pomocy były wykorzystane do jej zwrotu przed dokonaniem przez ten bank nabycia udziałów, z wyjątkiem nabycia niezbędnego dla zapewnienia rentowności banku. Bowiem fakt, że ABN Amro może posiadać zasoby w celu nabycia udziałów w latach następujących po dokapitalizowaniu przez państwo, wykazuje, iż pomoc nie została ograniczona do zakresu niezbędnego dla przywrócenia rentowności ABN Amro.

- 60 W odniesieniu do argumentu, że fakt nałożenia na ABN Amro zakazu rewaloryzacji swego portfela poprzez ograniczone zbycie i nabycie udziałów prowadzi zdaniem ABN Amro do utraty efektywności, w świetle w szczególności rozproszonego charakteru odziedziczonych aktywów, jakiemu musiała stawić czoło, należy przypomnieć, że zaskarżona decyzja nie zakazuje zbycia udziałów i zawiera wyjątek de minimis oraz wyjątek dla niektórych rodzajów nabycia (zob. również analizę części drugiej poniżej), lecz nie oznacza to, że dochody z takiego nabycia mogą uniknąć obowiązku ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum. Ponadto należy stwierdzić, że ten argument ABN Amro ogranicza się do ogólnego twierdzenia, nieopartego żadnym konkretnym dowodem. W pozostałym zakresie w odniesieniu do argumentu ABN Amro, również przedstawionego na rozprawie, zgodnie z którym Komisja nie mogła jej zakazać w szczególności transakcji dotyczących aktywów Fortisa rozproszonych poza terytorium Niderlandów niezbędnych do zapewnienia minimalnego poziomu efektywności jego działalności w sektorze prywatnej bankowości w Niderlandach, wystarczy zauważyć, że w komunikacie w sprawie restrukturyzacji jako kryterium podjęcia środków zaradczych uwzględniono nie efektywność działalności banku będącego beneficjentem, lecz jego rentowność. Fakt, że ABN Amro mogła odczuwać praktyczne trudności w postępowaniu administracyjnym, aby wskazać konkretne transakcje w związku z tym, że proces integracji FBN z ABN Amro N nie został zakończony, nie ma wpływu na to ustalenie.
- 61 Jeśli chodzi o podniesiony przez ABN Amro argument dotyczący kwestii, czy zakaz nabywania udziałów jest logiczny w braku nałożenia ograniczenia wewnętrznego wzrostu banku będącego beneficjentem, na przykład w postaci ograniczenia wzrostu salda, ponieważ ograniczenie mające na celu jedynie nabycie udziałów wykazuje stanowisko zajęte arbitralnie przeciwko wzrostowi zewnętrznemu, Komisja twierdzi, że zasada, zgodnie z którą pomoc powinna być ograniczona do niezbędnego minimum, umożliwia jej nałożenie ograniczenia na wewnętrzny wzrost banku będącego beneficjentem, jeśli z planu restrukturyzacji wynika, że oczekiwany wzrost jest w oczywisty sposób nieproporcjonalny w porównaniu do wzrostu niezbędnego w celu zagwarantowania długoterminowej rentowności banku, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie. W tym względzie wystarczy zauważyć, że ABN Amro nie kwestionuje twierdzenia Komisji iż państwo niderlandzkie zapewniło w postępowaniu wyjaśniającym, że wewnętrzny wzrost ABN Amro nie był nienormalny. Wobec takiego stanu rzeczy nie można uznać za ewidentnie błędne, że Komisja skoncentrowała się na nabyciu udziałów.
- 62 Wreszcie co się tyczy zarzutu ABN Amro, że analiza dokonana przez Komisję sprowadza się do uznania, iż fakt, że beneficjent dokonuje nabycia, wykazuje z definicji, że pomoc nie jest ograniczona do niezbędnego minimum i że w ten sposób w analizie nie uwzględniono wymaganego w komunikacie w sprawie restrukturyzacji związku przyczynowego pomiędzy pomocą państwa a sposobem, w jaki jest finansowane nabycie, argument ABN Amro nie może zostać uwzględniony. Jak słusznie podnosi Komisja, ponieważ pieniądź jest zamienny, źródło finansowania nabycia nie ma bezpośredniego i koniecznego związku z konkretnymi aktywami banku. Wykorzystanie funduszy nie pochodzących od państwa w celu nabycia udziałów może stanowić wskazówkę, że potrzeba pomocy została zawyżona.
- 63 Z powyższego wynika, że ABN Amro nie wykazała, iż Komisja naruszyła komunikat w sprawie restrukturyzacji, uznając, że zasada ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum umożliwia jej nałożenie zakazu nabywania udziałów o tak szerokim zakresie. Ma to jeszcze większe znaczenie przy uwzględnieniu uprawnień dyskrecyjnych, którymi dysponuje Komisja na podstawie rozpatrywanego komunikatu w celu określenia środków strukturalnych i behawioralnych nałożonych na beneficjenta,

oraz faktu, że nawet jeżeli ma miejsce bardzo istotna pomoc finansowa, to żaden środek strukturalny nie został nałożony na ABN Amro w niniejszej sprawie, jak zostanie zbadane w odniesieniu do pozostałych części zarzutu pierwszego.

64 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o brak w zaskarżonej decyzji przepisu umożliwiającego przedłożenie do zatwierdzenia konkretnych transakcji, zdaniem ABN Amro Komisja naruszyła komunikat w sprawie restrukturyzacji, odmawiając włączenia do zaskarżonej decyzji przepisu pozwalającego zgłosić Komisji w celu zatwierdzenia konkretne nabycie udziałów, nawet jeśli wniosek w tym przedmiocie został złożony w postępowaniu wyjaśniającym.

65 W tym względzie należy przypomnieć, że wyjątkowe zatwierdzenie nabycia udziałów zostało omówione w pkt 41 komunikatu w sprawie restrukturyzacji, zawartym jego w sekcji 4, zatytułowanej „Ograniczanie zakłóceń konkurencji oraz zapewnianie konkurencyjności sektora bankowego”, który następuje po pkt 40, dotyczącym zakazu nabywania konkurencyjnych spółek. Punkt 41 brzmi następująco:

„W wyjątkowych okolicznościach i po wcześniejszym zgłoszeniu transakcje kupna [nabycie udziałów] mogą [może] zostać zatwierdzone przez Komisję, jeśli stanowią one część procesu konsolidacyjnego koniecznego do przywrócenia stabilności finansowej lub do zapewnienia skutecznej konkurencji. Przy transakcji kupna [nabycia] należy przestrzegać zasad równych szans dla wszystkich potencjalnych nabywców, a jej wynik powinien gwarantować warunki skutecznej konkurencji na właściwych rynkach”.

66 Z przepisu tego wynika, że – jak twierdzi Komisja – przysługujące jej uprawnienie do zatwierdzania nabycia udziałów po wydaniu decyzji zatwierdzającej pomoc obejmującą zakaz nabywania udziałów nie wynika ze szczególnego przepisu zaskarżonej decyzji w tym zakresie, lecz wypływa z przysługujących jej ogólnych uprawnień organu administracyjnego, który jako autor zaskarżonej decyzji jest właściwy w przedmiocie jej uchylecia lub zmiany. Brak szczególnego wskazania tego uprawnienia w zaskarżonej decyzji nie może być zatem uznany za naruszenie komunikatu w sprawie restrukturyzacji. Zastrzeżenie to należy zatem oddalić.

67 Z powyższego wynika, że zastrzeżenie dotyczące naruszenia komunikatów należy oddalić.

– W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, opartego na naruszeniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE

68 Komisja twierdzi, że ponieważ skarga nie zawiera argumentacji na poparcie zarzucanego Komisji naruszenia art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, zastrzeżenie to jest niedopuszczalne.

69 W tym względzie jest jasne, że ABN Amro podnosi, iż na bazie faktu, że komunikaty zawierają wytyczne w przedmiocie stosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, wykazuje ona naruszenie przedmiotowego przepisu, ustalając, że Komisja od niego odstąpiła. Wbrew twierdzeniom Komisji zastrzeżenie to spełnia wymogi art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania, w którym sformułowany jest warunek, by skarga zawierała opis przedmiotu sporu oraz zwięzłe przedstawienie podniesionych zarzutów.

70 Jednak co do istoty zastrzeżenia tego nie można uwzględnić. I tak mając na względzie okoliczność, że zastrzeżenie oparte na naruszeniu komunikatów zostało oddalone i że żaden inny argument niż argumenty dotyczące nieprzestrzegania komunikatów nie został podniesiony przez ABN Amro na poparcie zastrzeżenia opartego na naruszeniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, zastrzeżenie to należy oddalić z tych samych względów.

71 Z powyższego wynika, że część pierwszą zarzutu należy oddalić w całości.

W przedmiocie części drugiej, opartej na naruszeniu zasady proporcjonalności

- 72 ABN Amro utrzymuje, że Komisja naruszyła zasadę proporcjonalności poprzez niezbadanie, czy mógł być na skarżącą nałożony środek mniej restrykcyjny niż zakaz nabywania udziałów o zakresie tak szerokim jak zakres określony w art. 5 zaskarżonej decyzji. ABN Amro przypomina, że w postępowaniu administracyjnym zaproponowała ona różne alternatywne sformułowania, które pozwoliłyby odpowiedzieć na jej główne obawy, z jednoczesnym całkowitym uwzględnieniem interesów Komisji. Ponadto w odniesieniu do zasady, że pomoc państwa nie powinna być wykorzystana do nabycia udziałów, ABN Amro utrzymuje, iż udzieliła gwarancji, że sytuacja taka nie będzie miała miejsca. ABN Amro utrzymuje również, że wyjątek de minimis, przewidziany w zaskarżonej decyzji, nie odpowiada na jej zastrzeżenia. Wreszcie ABN Amro podnosi, że sama Komisja przyznaje, iż sytuacja, w jakiej ABN Amro się znajduje, jest zupełnie nowa i potwierdza, że konieczność podjęcia środków państwowych nie wynika z działalności FBN i ABN Amro N. Z uwagi na okoliczność, że pomoc przyznana w niniejszym przypadku powoduje mniej zakłóceń niż pomoc przyznana innym instytucjom finansowym i zatwierdzona, Komisja była zobowiązana do poszukiwania najmniej restrykcyjnych behawioralnych środków zaradczych, aby ograniczyć wskazane zakłócenia.
- 73 Komisja utrzymuje, że określenie zakresu zakazu nabywania udziałów w zaskarżonej decyzji jest zgodne z zasadą proporcjonalności. Wskazuje ona, że przeanalizowała wszystkie przedstawione jej przez państwo niderlandzkie i przez ABN Amro opcje, lecz że wobec nieustępliwości ABN Amro w kwestii zakresu wspomnianego zakazu Komisja nałożyła warunek pozwalający na osiągnięcie celów komunikatu w sprawie restrukturyzacji, przy jednoczesnym ograniczeniu tego warunku do najmniej restrykcyjnej formy dla osiągnięcia tych celów.
- 74 Zasada proporcjonalności wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza zakres właściwy i konieczny do realizacji uzasadnionych celów tych uregulowań, przy czym spośród większej liczby właściwych działań możliwych do wyboru należy stosować najmniej restrykcyjne, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok Trybunału z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie C-283/11 Sky Österreich, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 75 Jako ogólna zasada Unii zasada proporcjonalności jest kryterium zgodności z prawem wszelkich działań organów Unii, włącznie z decyzjami Komisji działającej w charakterze organu ochrony konkurencji (wyrok Trybunału z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-441/07 P Komisja przeciwko Alrosa, Zb.Orz. s. I-5949, pkt 36).
- 76 Komunikaty również odsyłają do ciężącego na Komisji obowiązku do przestrzegania zasady proporcjonalności. Komunikat w sprawie restrukturyzacji w szczególności zawiera w sekcji 4, zatytułowanej „Ograniczanie zakłóceń konkurencji oraz zapewnianie konkurencyjności sektora bankowego”, podsekcję o tytule „Stosowanie skutecznych i proporcjonalnych środków ograniczających zakłócenie konkurencji”, w której sprecyzowano, że środki mające na celu ograniczenie konkurencji powinny być dostosowane do konkretnych zakłóceń występujących na rynkach, na których działa bank będący beneficjentem po odzyskaniu rentowności na skutek restrukturyzacji, a jednocześnie być zgodne ze wspólną strategią i zasadami. W sekcji tej wskazano również, że charakter i forma takich środków zależą od dwóch kryteriów: po pierwsze, od kwoty pomocy oraz warunków i okoliczności, w jakich ją przyznano, a po drugie, od cech rynku lub rynków, na których bank będący beneficjentem pomocy będzie prowadził działalność.
- 77 Pojawia się jednak pytanie, jaki jest zakres i dokładne granice zobowiązań Komisji wynikające z poszanowania tej zasady oraz jakie są granice kontroli sądowej dokonywanej w przypadku takim jak rozpatrywany w niniejszej sprawie.

- 78 W tym względzie należy uwzględnić szczególnie kontekst zaskarżonej decyzji, a w szczególności zakaz nabywania udziałów zakwestionowany w ramach niniejszej skargi. Jak zostało przypomniane w pkt 10, kilkakrotnie doszło w postępowaniu wyjaśniającym do kontaktów pomiędzy państwem niderlandzkim, ABN Amro a Komisją, podczas których zakres zakazu nabywania udziałów oraz jego czas trwania były przedmiotem różnych alternatywnych sformułowań zaproponowanych przez państwo niderlandzkie z pomocą ABN Amro. Ponieważ żadna z tych propozycji nie została uznana przez Komisję za zadowalającą, nałożyła ona zakaz określony w art. 5 zaskarżonej decyzji na podstawie art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999. Wspomniany zakaz nigdy nie był zatem przedmiotem zgody państwa niderlandzkiego, skutkiem czego nie można uznać, iż stanowi integralną część planu restrukturyzacji lub zobowiązań przedstawionych przez to państwo.
- 79 W wypadku takim jak w niniejszej sprawie nie można zatem uznać, że obowiązek zbadania przez Komisję proporcjonalnego charakteru rozpatrywanego wymogu jest osłabiony rolą danego państwa członkowskiego, ponieważ państwo to nie zaproponowało tego zobowiązania lub nie zgodziło się na nie.
- 80 Jednakże jak zostało przypomniane w ramach badania części pierwszej niniejszego zarzutu (pkt 32 powyżej), zakaz nabywania udziałów nie jest odosobnionym środkiem, lecz powinien bezwzględnie być oceniany w kontekście planów restrukturyzacji przedstawionych przez państwo niderlandzkie. Mimo że wspomniany zakaz nie stanowi formalnie części rzeczowego planu, to właśnie zespół tych środków pozwolił Komisji uznać, że pomoc była zgodna z rynkiem wewnętrznym.
- 81 Ponadto zostało również przypomniane w ramach badania części pierwszej niniejszego zarzutu (pkt 31 powyżej), że ze względu na charakter badania zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym Komisji przysługuje szeroki zakres uznania, w celu zbadania w szczególności, czy zestawienie środków umożliwia jej uznanie, że pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, skutkiem czego siłą rzeczy kontrola Sądu w tym względzie musiała być ograniczona.
- 82 W okolicznościach niniejszej sprawy nie ma jednakże potrzeby rozstrzygnięcia, czy ze względu na tę ograniczoną kontrolę Sąd może badać kwestię, czy Komisja sprawdziła proporcjonalność indywidualnych środków, ponieważ w każdym wypadku w niniejszej sprawie Komisja nie naruszyła zasady proporcjonalności, nakładając zakaz nabywania udziałów w art. 5 zaskarżonej decyzji.
- 83 Należy przede wszystkim przypomnieć cele zakazu nabywania udziałów. Jak przypomniano w pkt 33 powyżej, środki restrukturyzacyjne nałożone zgodnie z komunikatem w sprawie restrukturyzacji odpowiadają trójkiemu celowi: długoterminowej rentowności podmiotu będącego beneficjentem, ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum i ograniczenia zakłóceń konkurencji. Z pkt 309–313 zaskarżonej decyzji, przytoczonych w pkt 36 powyżej, wynika, że Komisja nałożyła wspomniany zakaz, aby zapobiec zakłócaniu konkurencji, lecz przede wszystkim w celu ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum zgodnie z rzeczoną komunikatem.
- 84 Z przedstawionej powyżej analizy zastrzeżenia drugiego części pierwszej niniejszego zarzutu wynika, że zakaz nabywania udziałów przewidziany w art. 5 zaskarżonej decyzji może w sposób oczywisty odpowiadać tym celom. Jako że zakaz ten jest zdefiniowany w sposób ogólny, dotyczy nabycia udziałów wynoszących ponad 5% w jakimkolwiek przedsiębiorstwie (ust. 1), jednocześnie przewidując odstępstwa w odniesieniu do nabycia udziałów w kwocie de minimis i dla niektórych szczególnych rodzajów nabycia (ust. 2), umożliwia on zapewnienie, że ABN Amro po skorzystaniu ze znacznych finansowych zasobów państwowych w części w formie niepodlegającej zwrotowi nie wykorzysta wspomnianych środków w celu sfinansowania swej działalności mogącej spowodować zakłócenia na rynku lub niezwiązanej z procesem restrukturyzacji.
- 85 Co się tyczy argumentu ABN Amro, że rozpatrywany zakaz narusza zasadę proporcjonalności, ponieważ Komisja odmówiła zastosowania zaproponowanych przez państwo niderlandzkie i przez samą ABN Amro sformułowań zakazu o bardziej ograniczonym zakresie, które zdaniem ABN Amro

zapewniają osiągnięcie takich samych celów w świetle znaczenia słusznie przyznanego przez Komisję zasadzie, że pomoc powinna być ograniczona do niezbędnego minimum, z twierdzeniem tym nie można się zgodzić.

- 86 W ramach części pierwszej zauważono bowiem, że polityka w zakresie dywidend ABN Amro nie daje gwarancji w odniesieniu do wykorzystania nadwyżki kapitałowej (pkt 58 powyżej). Podobnie opcja polegająca na ograniczeniu zakazu do nabycia wyższego niż 5% udziału w innych przedsiębiorstwach lub rozwiązanie polegające na potrąceniu zbycia z ewentualnym nabyciem udziałów nie spełniają wymogu mającego na celu ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum, które wyklucza każde finansowane ze środków pochodzących z pomocy państwa nabycie, które nie jest ściśle niezbędne do przywrócenia rentowności spółki będącej beneficjentem (zob. w szczególności pkt 47, 54 i 59 powyżej). Ponadto oczywiste jest, że zaproponowany przez ABN Amro mechanizm wyrównawczy, zgodnie z którym zasadniczo Komisja zatwierdzałaby nowe nabycie udziałów, pod warunkiem że ich wartość odpowiada wartości zbycia przez bank, jest bardziej złożone do zastosowania i łatwiejsze do obejścia. Nie zostało zatem wykazane, że chodzi o właściwe rozwiązania alternatywne w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 74 powyżej.
- 87 W odniesieniu do alternatywnego sformułowania odstępstwa od zakazu nabywania udziałów zaproponowanego przez państwo niderlandzkie i ABN Amro dotyczącego wykluczenia nabycia „dotyczącego spółek zarządzających, usług lub technologii informatycznej w celu zwiększenia skuteczności bieżącej działalności” należy przypomnieć, że na wniosek ABN Amro w art. 5 ust. 2 zaskarżonej decyzji przewidziano oprócz odstępstwa w odniesieniu do nabycia udziałów de minimis wykluczenie obejmowania prywatnego kapitału, które jest zgodne z planem operacyjnym i z budżetem działu „Prywatny kapitał” oraz niektórych udziałów kapitałowych nabytych przez dział „Energia, towary i transport” ABN Amro w celu wsparcia normalnego finansowania działalności, jeżeli są one zgodne z planem operacyjnym ABN Amro i planowanym budżetem tego działu.
- 88 Jest prawdą, że na pewnym etapie postępowania administracyjnego państwo niderlandzkie i ABN Amro zaproponowały sformułowanie odstępstwa przedstawione w pkt 87. W odpowiedzi na tę propozycję Komisja wskazała, że jest gotowa do zbadania dodatkowych odstępstw od zakazu nabywania udziałów, gdyby wykazano, iż takie nabycie udziałów jest konieczne dla zagwarantowania rentowności przedsiębiorstwa. ABN Amro odpowiedziała, że nie może wskazać konkretnych transakcji, ponieważ zależy to od dostępności atrakcyjnych celów zgodnych z jej portfelem w sektorze prywatnej bankowości i że właśnie prowadzi strategiczny przegląd swego portfela. A zatem jako że w ramach części pierwszej niniejszego zarzutu uznano, iż Komisja nie naruszyła komunikatów lub nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, wymagając związku między możliwością nabycia udziałów i zapewnieniem rentowności banku, to postępowanie Komisji nie oznacza naruszenia zasady proporcjonalności, ponieważ zaproponowane odstępstwo w oczywisty sposób nie pozwala Komisji upewnić się, że kwota pomocy jest ograniczona do niezbędnego minimum.
- 89 Co do zasady jeśli chodzi o fakt, że odstępstwa od zakazu, takie jak przewidziane w zaskarżonej decyzji, nie pozwalają zdaniem ABN Amro na konieczne zrównoważenie swego portfela aktywów i uniemożliwiają zatem funkcjonowanie, które uznaje ona za zadowalające, podczas gdy szereg zaproponowanych przez nią sformułowań pozwoliłby na to zrównoważenie, ponieważ efektywność przedsiębiorstwa będącego beneficjentem nie jest, jak przypomniano w pkt 60 powyżej, wymogiem przyjętym w komunikacie w sprawie restrukturyzacji, to okoliczność taka również nie wykazuje naruszenia zasady proporcjonalności.
- 90 Co więcej, co się tyczy kwestii, czy Komisja mogła zamierzać nałożenie ograniczenia na wzrost wielkości salda ABN Amro zamiast zakazu nabywania udziałów nałożonego w zaskarżonej decyzji, ABN Amro wskazała w odpowiedzi na zadane na piśmie pytanie Sądu, że środek ten nie został zaproponowany jako alternatywne rozwiązanie w postępowaniu wyjaśniającym.

- 91 Wreszcie co się tyczy argumentu ABN Amro, że Komisja nie uwzględniła w wystarczającym stopniu mniejszego zagrożenia dla konkurencji powodowanego przyznaną skarżącej pomocą państwa w porównaniu do pomocy dla innych banków, ze względu na okoliczność, że jest bezsporne w jej przypadku, iż potrzeba pomocy nie wynikała z działalności FBN i ABN Amro N prowadzonej w przeszłości, niezależnie od kwestii, czy taki argument dotyczy obowiązku ciążącego na Komisji z tytułu poszanowania zasady proporcjonalności, w taki sposób, aby można było ważnie powołać się na ten argument w celu zakwestionowania właściwego charakteru zakazu nabywania udziałów, to argumentu tego nie można uwzględnić.
- 92 Mimo że Komisja przyznaje w szczególności w motywie 320 zaskarżonej decyzji, że FBN i ABN Amro N nie potrzebują pomocy przyznanej w niniejszym przypadku, ponieważ podjęły niewłaściwe decyzje w zakresie zarządzania, a zatem że pomoc przyznana w niniejszym przypadku wywołuje znacznie mniej zakłóceń niż pomoc przyznana instytucjom finansowym, które nagromadziły zbędne ryzyko, Komisja słusznie twierdzi, iż fakt, że pomoc nie tworzy ryzyka, nie oznacza jednak, iż nie zakłóca ona konkurencji lub nie grozi jej zakłóceniem, jak już zauważono w pkt 45.
- 93 Co więcej, z komunikatów wynika, że o ile profil ryzyka banku będącego beneficjentem jest istotnym kryterium przy ocenie konieczności środków behawioralnych, o tyle należy również uwzględnić inne czynniki, takie jak obecność środków strukturalnych, czego ABN Amro nie kwestionuje.
- 94 Punkt 38 komunikatu o dokapitalizowaniu, który przytacza sama ABN Amro, jest jasny w tym względzie:
- „Zakres mechanizmów zabezpieczających właściwe postępowanie będzie się opierał na ocenie proporcjonalności, przy uwzględnieniu wszystkich istotnych czynników oraz, w szczególności, profilu ryzyka banku-beneficjenta [będącego beneficjentem]”.
- 95 Z powyższego wynika, że przy ocenie racji bytu środków behawioralnych należy uwzględnić również oprócz profilu ryzyka banku inne czynniki i na przykład obecność środków strukturalnych.
- 96 Ponadto w załączniku do komunikatu o dokapitalizowaniu sporządzono wykaz wskaźników, jakie należy uwzględnić przy ocenie profilu ryzyka danego banku. Jak twierdzi Komisja, kryterium wielkości wymaganego dokapitalizowania, wyższego niż 2% aktywów banku ważonych ryzykiem lub nie wyższego od tej wartości, jest istotnym wskaźnikiem.
- 97 I tak, co się tyczy pomocy przyznanej ABN Amro, z motywów 279 i 280 zaskarżonej decyzji wynika, że ABN Amro otrzymała pomoc w zakresie dokapitalizowania w kwocie znacznie wyższej od progu 2% aktywów ważonych ryzykiem oraz pomoc na utrzymanie płynności wynoszącą 71,7 mld EUR.
- 98 Następnie, jak Komisja nie omieszkła przypomnieć, z motywu 320 zaskarżonej decyzji wynika, że uznała ona, iż potrzeba otrzymania pomocy państwa w niniejszym przypadku nie wynikała „w przeważającym zakresie” z niewłaściwych decyzji w zakresie zarządzania w przeszłości. Uznała ona zatem, że pomoc ta mogła w mniejszym stopniu zakłócić rynek w porównaniu z pomocą na rzecz banków, które nagromadziły zbędne ryzyko. Z tego właśnie powodu zbycie działalności, oprócz działalności Hollandsche Bank-Unie i IFN Finance, którego dokonano w ramach zatwierdzenia koncentracji ABN Amro N z FBN (zob. pkt 8 powyżej), nie zostało uznane za konieczne.
- 99 Tytułem uzupełnienia można sprecyzować, że co się tyczy innych przypadków zbycia działalności, których ABN Amro dokonała przed wydaniem zaskarżonej decyzji, w motywie 316 wspomnianej decyzji jest mowa o sprzedaży spółek Prime Fund Solutions (PFS) i Intertrust. Zostały one także wymienione w motywie 330 zaskarżonej decyzji, który jest zawarty w sekcji 6.3.3, dotyczącej środków podjętych w celu ograniczenia zakłóceń konkurencji. Komisja słusznie twierdzi, że zbycie PFS może być uznane za środek podjęty przez ABN Amro w celu zagwarantowania swej rentowności. Wynika to z motywu 308 zaskarżonej decyzji, w którym odesłano do faktu, że podmiot ten stanowił zagrożenie dla



rentowności spowodowane znacznymi stratami w 2008 r. „w związku z aferą Madoffa”, czego ABN Amro nie kwestionuje. Co się tyczy Intertrustu, chodziło o inicjatywę ABN Amro, która – mimo że Komisja uznała jej skutek za korzystny dla konkurencji – była niewielka (motyw 72 zaskarżonej decyzji). Co więcej, w odpowiedzi na argument ABN Amro sformułowany w skardze i dotyczący znaczenia zbycia Intertrustu ze względu na wielkość działalności w zakresie powiernictwa i dla zarządzania spółkami, Komisja dodała, że Intertrust miał problemy z reputacją i że inne banki odseparowały się od jego działalności w tej samej dziedzinie, czemu ABN Amro nie zaprzecza. Nie zostało zatem w sposób oczywisty wykazane, że te przypadki zbycia działalności powinny być uznane za strukturalne środki zaradcze, podważające surowość, a nawet konieczność zakazu nabywania udziałów wprowadzonego przez Komisję.

- 100 Dlatego też należy oddalić argument ABN Amro, że powinien być na nią nałożony środek behawioralny mniej surowy niż rozpatrywany zakaz nabywania udziałów, z uwagi na okoliczności niniejszej sprawy w odniesieniu do profilu ryzyka ABN Amro i podnoszonego niewyrządzającego szkody charakteru pomocy, a nawet że Komisja nie uwzględniła w wystarczającym stopniu tych konkretnych okoliczności.
- 101 Skarżąca nie wykazała zatem, że określając zakres zakazu nabywania udziałów, taki jak przewidziany w art. 5 zaskarżonej decyzji, Komisja naruszyła zasadę proporcjonalności. Należy zatem oddalić także część drugą zarzutu pierwszego.

W przedmiocie części trzeciej, opartej na naruszeniu zasady równego traktowania

- 102 ABN Amro utrzymuje, że Komisja naruszyła zasadę równego traktowania, nakładając w niniejszej sprawie zakaz nabywania udziałów dużo bardziej rygorystyczny niż w innych decyzjach.
- 103 Podnosi ona z jednej strony, że w większości mających znaczenie dla sprawy decyzji wydanych w tym samym okresie Komisja poprzestała na zakazaniu nabycia instytucji finansowych lub konkurencyjnych przedsiębiorstw lub ograniczyła przypadki nabycia nieodpowiadające danemu modelowi biznesowemu banku. Zdaniem ABN Amro chodzi w szczególności o następujące decyzje Komisji: decyzję C(2009) 3708 wersja ostateczna z dnia 5 maja 2009 r. w sprawie pomocy państwa N 244/09 na rzecz Commerzbanku (zwaną dalej „decyzją Commerzbank”), decyzję C(2009) 9087 wersja ostateczna z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie pomocy państwa N 428/09 dokonanej przez Zjednoczone Królestwo na rzecz Lloyds Banking Group (zwaną dalej „decyzją Lloyds”), decyzję C(2009) 8980 wersja ostateczna z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie pomocy państwa C 18/09 (ex N 360/09) dokonanej przez Belgię na rzecz KBC (zwaną dalej „decyzją KBC”), decyzję C(2009) 2585 wersja ostateczna, sprostowanie z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie pomocy państwa C 10/09 (ex N 138/09) dokonanej przez Niderlandy na rzecz ING (zwaną dalej „decyzją ING”), decyzję C(2009) 1012 wersja ostateczna z dnia 14 grudnia 2009 r. w sprawie pomocy państwa N 422/09 i N 621/09 dokonanej przez Zjednoczone Królestwo na rzecz Royal Bank of Scotland (zwaną dalej „decyzją RBS”), decyzję C(2009) 5260 wersja ostateczna z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie pomocy państwa C 17/09 (ex N 265/09) dokonanej przez Niemcy na rzecz LBBW (zwaną dalej „decyzją LBBW”), decyzję C(2008) 7388 wersja ostateczna z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pomocy państwa C 9/09 (ex NN 49/08, NN 50/08 i NN 45/08) na rzecz Dexii (zwaną dalej „decyzją Dexia”) i decyzję C(2009) 8558 wersja ostateczna z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie pomocy państwa C 32/09 (ex NN 50/09) dokonanej przez Niemcy na rzecz Sparkasse Köln/Bonn (zwaną dalej „decyzją Sparkasse Köln/Bonn”).
- 104 Z drugiej strony w większości mających znaczenie dla sprawy decyzji, a w szczególności w decyzjach Lloyds, ING, RBS i LBBW, Komisja zakazała tylko nabywania spółek w całości lub nabycia kontroli nad nimi. W innych decyzjach, w szczególności w decyzji C(2010) 5740 wersja ostateczna Komisji z dnia 17 sierpnia 2010 r. sprawie pomocy restrukturyzacyjnej N 372/09 przyznanej przez państwo niderlandzkie Aegonowi (zwaną dalej „decyzją Aegon”) i w decyzji Sparkasse Köln/Bonn Komisja

zakazała tylko udziałów zdecydowanie przewyższających 5%. W żadnej decyzji Komisji nie zakazała nabycia ponad 5% udziałów jakiegokolwiek przedsiębiorstwa, mimo że prawie wszystkie pozostałe przedmiotowe instytucje finansowe otrzymały zdecydowanie wyższą kwotę pomocy.

- 105 ABN Amro podnosi ponadto, że odstępstwa ustanowione rozpatrywanym zakazem nie zmieniają stwierdzenia naruszenia zasady równego traktowania, ponieważ decyzje zawierające zakaz o bardziej ograniczonym zakresie zawierają podobne odstępstwa, podczas gdy pozostałe decyzje zawierają dodatkowe odstępstwa, o niektóre z jakich ABN Amro również złożyła wnioski, lecz Komisja ich odmówiła.
- 106 Co więcej, ABN Amro podnosi, że surowość zakazu, który został na nią nałożony, jest tym bardziej zaskakująca, iż prawie wszystkie pozostałe instytucje finansowe, na które został nałożony analogiczny, niemniej jednak łagodniejszy zakaz, skorzystały z pomocy znacznie wyższej, zarówno w wartościach bezwzględnych jak i względnych.
- 107 Ponadto ABN Amro odrzuca argumentację Komisji, że sytuacja ABN Amro nie może być porównana do sytuacji pozostałych banków, które zostały także zobowiązane do zastosowania środków strukturalnych. Jej zdaniem te środki strukturalne zostały nałożone na te pozostałe banki ze względu na długoterminową rentowność. ABN Amro przypomina ponadto, że ona także zbyła niektóre aktywa.
- 108 Wreszcie ABN Amro podnosi, że możliwość złożenia uzasadnionego wniosku w celu uzyskania zgody na konkretną transakcję została przewidziana w szeregu innych decyzji, lecz w niniejszej sprawie Komisja odmówiła wskazania takiej możliwości w zaskarżonej decyzji pomimo złożenia wyraźnego wniosku.
- 109 Komisja utrzymuje, że część ta jest oczywiście bezzasadna, ponieważ każdy przypadek pomocy państwa należy oceniać odrębnie, a pomoc taka jak rozpatrywana w niniejszej sprawie może być zatwierdzona tylko wtedy, gdy spełnione są trzy decydujące warunki komunikatu w sprawie restrukturyzacji, co wymaga dokonania oceny opartej na planie restrukturyzacji i na przedmiotowych zobowiązaniach i warunkach, skutkiem czego jeden środek nie może być analizowany z osobna.
- 110 Zasada równego traktowania jako ogólna zasada prawa Unii wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmiennie sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. w szczególności wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantic i Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 111 Ponadto w komunikacie w sprawie restrukturyzacji dookreślono w pkt 38, że dokonując w danej sprawie oceny wymaganego zakresu środków strukturalnych mających zaradzić zakłóceniom konkurencji oraz należycie uwzględniając zasadę równego traktowania, Komisja weźmie pod uwagę środki przedstawione w tym samym czasie w sprawach dotyczących tych samych rynków lub segmentów rynku. Niewątpliwie „środki strukturalne” mają na ogół bardziej znaczące konsekwencje dla konkurencji w jednym sektorze niż inne rodzaje środków. Nie ma jednakże powodu, by nie rozszerzać także analizy wymaganej pkt 38 komunikatu w sprawie restrukturyzacji na nałożenie przez Komisję środków behawioralnych o potencjalnie istotnych skutkach ekonomicznych, takich jak zakazy nabywania udziałów. W świetle w szczególności powyższych względów w komunikacie w sprawie restrukturyzacji zastrzeżenie oparte na naruszeniu zasady równego traktowania nie może zostać oddalone już na wstępie jako nieistotne dla sprawy.
- 112 Niemniej trudność leży w kwestii porównywalnego charakteru, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 110, decyzji zatwierdzających pomoc państwa w sektorze bankowym na podstawie planu restrukturyzacji podlegającą różnym warunkom lub braku tego porównywalnego charakteru.

- 113 Jak bowiem słusznie przypomina Komisja, pomoc taka jak rozpatrywana w niniejszej sprawie może być zatwierdzona tylko wtedy, gdy spełnione są decydujące warunki przewidziane w komunikacie w sprawie restrukturyzacji, co wymaga całościowej analizy decyzji Komisji, opartej na planie restrukturyzacji i na właściwych zobowiązaniach i warunkach, skutkiem czego porównanie indywidualnych środków nałożonych w różnych decyzjach jest szczególnie ryzykowne. Mimo że nie można wykluczyć, iż istnieje możliwość porównania szczególnych środków restrukturyzacyjnych i warunków przewidzianych różnymi decyzjami in abstracto, to jednak restrukturyzacja przedsiębiorstwa i warunki, jakim podlega przyznana pomoc, powinny być ukierunkowane na charakterystyczne problemy tego przedsiębiorstwa, a doświadczenia innych przedsiębiorstw w innych kontekstach mogą być pozbawione znaczenia dla sprawy (zob. podobnie i analogicznie ww. w pkt 31 wyrok w sprawie Alitalia przeciwko Komisji, pkt 478 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 114 W każdym razie w wypadku gdy może zająć konieczność badania przez Sąd porównywalnego z sytuacją skarżącej charakteru sytuacji rozpatrywanych w innych decyzjach Komisji, na które powołuje się ABN Amro, ciężar dowodu dotyczący ich porównywalnego charakteru lub braku takiego charakteru spoczywa na ABN Amro.
- 115 Co się tyczy decyzji przywołanych przez ABN Amro, chodzi, po pierwsze, o te decyzje, w których zakaz nabywania udziałów dotyczy tylko przedsiębiorstw tego samego sektora, w szczególności decyzji Commerzbank, Lloyds, KBC, ING, RBS, LBBW, Dexia i Sparkasse Köln/Bonn.
- 116 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że, chociaż banki te należą do tego samego sektora działalności co ABN Amro, wszystkie one mają specyficzne cechy i działają w specyficznym środowisku. W odniesieniu do tych banków Komisji przedstawiono plan restrukturyzacji, co do którego nie wykazano, że ma takie same cechy, jak plan ABN Amro, a także konkretne zobowiązania – które to okoliczności zmniejszają porównywalny charakter rozpatrywanych sytuacji.
- 117 Co więcej, jak twierdzi Komisja, wszystkie te banki zostały zobowiązane do zredukowania salda, a także w większości do zbycia niektórych rodzajów działalności, która to okoliczność może w oczywisty sposób mieć wpływ na stopień surowości zatwierdzonych środków behawioralnych, co także podważa charakter porównywalny z niniejszą sprawą.
- 118 Niewątpliwie, jak zostało podniesione przez ABN Amro, niektóre z tych nałożonych na te inne banki środków strukturalnych zostały wprowadzone dla zapewnienia rentowności banku. Niemniej jednak okazuje się, że przynajmniej w niektórych wypadkach zbycie zostało nakazane także dla wyrównania lub ograniczenia zakłóceń konkurencji. W tym względzie, jak podnosi Komisja, decyzje Commerzbank, Lloyds, KBC, ING, RBS, LBBW, Dexia, Sparkasse Köln/Bonn i Aegon są przykładami decyzji, w których w przeciwieństwie do przypadku ABN Amro środki strukturalne zostały nakazane w szczególności w celu ograniczenia zagrożeń zakłócenia konkurencji.
- 119 Ponadto należy zauważyć, że zakres zakazów, taki jak zatwierdzony w odniesieniu do tych pozostałych banków, nie zawsze jest tak ograniczony, jak twierdzi ABN Amro. W odniesieniu do niektórych banków zakaz ogranicza się do nabycia udziałów w spółkach prowadzących działalność w tym samym sektorze. Jednak w decyzjach Lloyds i RBS, wskazanych przez ABN Amro, banki będące beneficjentami nie mogą nabywać udziałów w instytucjach finansowych ani dokonywać nabycia wykraczającego poza ich model biznesowy. Podobnie w decyzji Aegon zakaz dotyczy „business entities” (jednostek gospodarczych), które to wyrażenie dotyczy także spółek przedsiębiorstw spoza sektora finansowego.
- 120 Co więcej w odpowiedzi na argumentację ABN Amro Komisja odsyła do swej decyzji C(2010) 6202 wersja ostateczna, sprostowanie z dnia 15 września 2010 r. w sprawie pomocy państwa C 26/09 (ex N 289/09) [przyznanej przez] Łotwę na rzecz AS Parex banka oraz do decyzji C(2011) 2262 wersja

ostateczna z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie pomocy państwa SA.32745 (2011/NN) [przyznanej przez Austrię na rzecz Kommunalkredit Austria AG, które dają inne przykłady zakazów nabywania udziałów obejmujące przedsiębiorstwa spoza sektora finansowego.

- 121 Co do faktu, że decyzje Lloyds, KBC, ING, RBS i LBBW miały dotyczyć tylko nabywania spółek w całości lub udziału znacznie wyższego niż 5%, prawdą jest, że zakazy zawarte w tych decyzjach dotyczą nabycia spółek jako takiego, a nie tylko nabycia części ich kapitału. To samo odnosi się także do przypadku decyzji Commerzbank. Co więcej, decyzja Aegon odsyła do nabycia udziałów wynoszących 20% lub więcej w innych jednostkach gospodarczych. Jednak należy stwierdzić, że w decyzjach C(2010) 6202 wersja ostateczna, sprostowanie i C(2011) 2262 wersja ostateczna zakaz obejmuje każde nabycie udziału. Istnieją więc przynajmniej dwie decyzje, które podważają argumentację ABN Amro, że na żaden inny bank nie nałożono tak rygorystycznego zakazu.
- 122 Po drugie, odnośnie do decyzji zawierających odstępstwa dodatkowe w stosunku do odstępstw przyznanych ABN Amro, ABN Amro powołuje się w szczególności na decyzję Aegon. Decyzja ta zawiera odstępstwo od zakazu „[nabywania] dotyczącego spółek zarządzających, usług lub technologii informatycznej w celu zwiększenia skuteczności bieżącej działalności”, o które złożyła wniosek ABN Amro, lecz które nie zostało jej przyznane, ponieważ Komisja przypominała konieczność wykazania niezbędnego charakteru nabycia dla zapewnienia rentowności przedsiębiorstwa. W odniesieniu do zakresu odstępstwa w przypadku Aegona Komisja powołuje się na fakt, że Aegon doznał zredukowania bilansu o ok. 6% i musiał pozbyć się niektórych rodzajów działalności. Komisja zapytana przez Sąd, czy odstępstwo w zakresie „[nabywania] dotyczącego spółek zarządzających, usług lub technologii informatycznej w celu zwiększenia skuteczności bieżącej działalności” zostało przyznane Aegonowi w zamian za przedłożenie dowodu na ich konieczność dla rentowności tego przedsiębiorstwa, Komisja wyjaśniła, że plan restrukturyzacji Aegona wskazywał na poprawę efektywności bieżącej działalności i że w tym kontekście służby Komisji przewidziały wspomniane odstępstwo, jak wynika z motywu 119 rozpatrywanej decyzji. Wyjaśniła ona również, że Aegon nie skorzystał z ogólnej klauzuli de minimis zgodnie z art. 5 ust. 2 zaskarżonej decyzji. Te okoliczności są wystarczające do uznania braku porównywalnego charakteru przypadku Aegona i przypadku ABN Amro.
- 123 Wreszcie co się tyczy nieuwzględnienia w zaskarżonej decyzji wyraźnego przepisu dotyczącego możliwości zgłoszenia Komisji do zatwierdzenia konkretnego nabycia, należy odesłać do analizy dokonanej w pkt 64–67 w ramach badania części pierwszej niniejszego zarzutu, z której wynika, że zarzut ten należy w każdym wypadku oddalić.
- 124 W konsekwencji część trzecią zarzutu pierwszego należy oddalić.

W przedmiocie części czwartej, opartej na naruszeniu zasady dobrej administracji oraz na braku uzasadnienia w rozumieniu art. 296 TFUE

- 125 ABN Amro utrzymuje zasadniczo, że Komisja naruszyła zasadę dobrej administracji i obowiązek uzasadnienia zaskarżonej decyzji w sposób wystarczający pod względem prawnym, ponieważ ograniczyła się ona do odesłania do zasad wskazanych w komunikacie w sprawie restrukturyzacji w swym badaniu konieczności zakazu nabywania udziałów w zaskarżonej decyzji.
- 126 Zdaniem ABN Amro, po pierwsze, odesłanie do komunikatu w sprawie restrukturyzacji, które dotyczy tylko zakazów nabywania udziałów mogącego powodować zakłócenia konkurencji, nie może uzasadniać nałożonego na nią ścisłego zakazu; po drugie, Komisja powinna była zbadać i wyjaśnić, dlaczego był konieczny tak ścisły zakaz i dlaczego nie przewidziano alternatywnych, mniej rygorystycznych rozwiązań; po trzecie, ponieważ wydanie komunikatów a w szczególności komunikatu w sprawie restrukturyzacji, prowadzi do sformułowania nowej polityki, na Komisji nie spoczywał wzmocniony obowiązek uzasadnienia w odniesieniu do ich wprowadzenia w życie; po czwarte, Komisja nie

uwzględniła szczególnej sytuacji ABN Amro; po piąte, uzasadnienie przedstawione w odniesieniu do konieczności zakazu nabywania udziałów nie jest odpowiednie i nie przedstawia w sposób jasny i jednoznaczny powodów i konieczności tego środka; po szóste, Komisja powinna była przeprowadzić analizę rynku i problemów w zakresie konkurencji, aby uzasadnić nałożenie zakazu nabywania.

- 127 Komisja twierdzi, że zasada dobrej administracji była przestrzegana i że zaskarżona decyzja jest uzasadniona w sposób wystarczający pod względem prawnym.
- 128 W pierwszej kolejności, co się tyczy zarzucanego Komisji naruszenia zasady dobrej administracji, należy przypomnieć, że wśród gwarancji, jakie zapewnia porządek prawny Unii w postępowaniu administracyjnym, znajduje się w szczególności zasada dobrej administracji, z którą związany jest obowiązek zbadania przez właściwą instytucję, przy zachowaniu staranności i bezstronności, wszystkich istotnych kwestii rozpatrywanego przypadku (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 Technische Universität München, Rec. s. I-5469, pkt 14).
- 129 W niniejszej sprawie, w świetle licznych, obszernie udokumentowanych w aktach sprawy, kontaktów Komisji, państwa niderlandzkiego i ABN Amro w przedmiocie zakazu nabywania udziałów, jasne jest, że Komisja zbadała przy zachowaniu staranności i bezstronności wszystkie istotne kwestie rozpatrywanego przypadku.
- 130 Niewątpliwie Komisja, mimo że przyjęła niektóre odstępstwa od zakazu nabywania udziałów na wniosek złożony przez państwo niderlandzkie i ABN Amro, pozostała nieugięta co do tego, że wspomniany zakaz powinien obejmować każdy rodzaj przedsiębiorstwa oraz nabycie udziałów spółek wynoszących 5% lub więcej. Jednak w szczególności z badania części pierwszej powyżej wynika, że stanowisko to opiera się na przeprowadzonej przez Komisję analizie, zgodnie z którą zasada ograniczenia pomocy państwa do ścisłego minimum nie pozwalała Komisji na bardziej elastyczne stanowisko, a w szczególności na przyjęcie zaproponowanych przez ABN Amro sformułowań odstępstw. Należy dodać, że Komisja zaproponowała ABN Amro, by sformułowała ona w bardziej precyzyjny sposób, jakie rodzaje nabycia uznaje ona za konieczne dla zapewnienia swej rentowności, czego ABN Amro, jak wynika z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, nie mogła wykonać.
- 131 W drugiej kolejności, w odniesieniu do zarzucanego Komisji naruszenia obowiązku uzasadnienia, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem zakres obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 TFUE zależy od charakteru rozpatrywanego aktu oraz okoliczności jego wydania. Uzasadnienie powinno ukazywać w jasny i jednoznaczny sposób tok rozumowania instytucji, która wydała akt, tak aby, po pierwsze, sąd Unii mógł przeprowadzić kontrolę zgodności z prawem, a po drugie, zainteresowani mogli zapoznać się z uzasadnieniem danego aktu, by mieć możliwość obrony swych praw i zweryfikowania zasadności decyzji. Nie ma konieczności, by uzasadnienie aktu wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, jako że kwestia, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi określone w art. 296 TFUE, winna być oceniana nie tylko w świetle jego treści, ale również jego kontekstu oraz ogółu norm prawnych regulujących daną dziedzinę (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 63; wyrok Sądu z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie T-238/09 Sniace przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 37).
- 132 W szczególności Komisja nie ma obowiązku zajmować stanowiska w odniesieniu do wszystkich argumentów powołanych przez zainteresowanych w prowadzonym przez nią postępowaniu. Wystarczy, że Komisja przedstawi okoliczności faktyczne oraz rozważania prawne mające kluczowe znaczenie dla decyzji (wyrok Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-341/06 P i C-342/06 P Chronopost i La Poste przeciwko UFEX i in., Zb.Orz. s. I-4777, pkt 96; wyrok Sądu z dnia 3 marca 2010 r. w sprawach połączonych T-102/07 i T-120/07 Freistaat Sachsen i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-585, pkt 180).

- 133 Co się tyczy charakteru rozpatrywanego aktu i okoliczności jego wydania w niniejszej sprawie, już w ramach części od pierwszej do trzeciej omówiono, że środek behawioralny nie może być zbadany w sposób odosobniony, ponieważ wszystkie warunki nałożone na bank i plan restrukturyzacji umożliwiają Komisji uznanie, że pomoc spełnia warunki wymienione w komunikatach i że jest zgodna z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE a zatem zgodna z rynkiem wewnętrznym.
- 134 Bez potrzeby badania kwestii, jakie są konkretne skutki tych okoliczności dla obowiązku indywidualnego uzasadnienia przez Komisję nałożenia szczególnych środków lub warunków, należy zauważyć, że Komisja uzasadniła w sposób wystarczający pod względem prawnym konieczność zakazu nabywania udziałów w szczególności w pkt 309–314 zaskarżonej decyzji, którego treść została odtworzona w pkt 36.
- 135 Niewątpliwie, jak twierdzi ABN Amro, uzasadnienie to jest stosunkowo zwarte i polega w znacznej mierze na przypomnieniu zasad komunikatu w sprawie restrukturyzacji. Jednak wbrew twierdzeniom ABN Amro uzasadnienie to ukazuje w jasny i jednoznaczny sposób tok rozumowania Komisji, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 131, w szczególności ze względu na to, że Komisja zastosowała zasadę wymienioną we wspomnianym komunikacie.
- 136 W odniesieniu do alternatywnych środków zaproponowanych przez ABN Amro, mimo że zaskarżona decyzja ich nie bada, z przedstawionego uzasadnienia wynika, iż ściśle stosowanie powołanych zasad było konieczne, co wykluczało zatem bardziej elastyczne alternatywne rozwiązania. Ponadto oprócz tego, że z orzecznictwa wskazanego w pkt 132 wynika, iż Komisja nie ma w każdym wypadku obowiązku zajmowania stanowiska w odniesieniu do wszystkich argumentów, należy uwzględnić kontakty pomiędzy nią, państwem niderlandzkim a ABN Amro, w trakcie których Komisja jasno wskazała dlaczego niektóre zaproponowane rozwiązania nie były możliwe do przyjęcia.
- 137 Można dokonać odesłania na przykład do odpowiedzi zespołu Komisji prowadzącego sprawę na sformułowanie środków zaproponowanych przez ABN Amro w ich brzmieniu z dnia 6 września 2010 r. W odpowiedzi tej wyjaśniono z jednej strony, że ograniczenie zakazu do nabycia kontrolnego pakietu w innych przedsiębiorstwach pozwala, by były dokonane żądane transakcje nabycia, lecz Komisja może zatwierdzić tylko nabycie konieczne dla zapewnienia rentowności przedsiębiorstwa, a z drugiej strony, że system potrącenia dochodów ze sprzedaży aktywów z nabyciem nie jest możliwy do przyjęcia, ponieważ środki pieniężne pochodzące ze sprzedaży powinny być wykorzystane w celu zmniejszenia w jak największym stopniu kwoty pomocy. Podobnie z niektórych włączonych do akt sprawy wiadomości przesłanych za pośrednictwem poczty elektronicznej wynika, że Komisja odrzuciła przedstawione przez ABN Amro propozycje mające zasadniczo na celu ograniczenie zakazu do nabycia ponad 20% udziałów pod pewnymi warunkami, w zakresie, w jakim dotyczy ono instytucji kredytowych poza terytorium Niderlandów, a także wykluczenia z niego nabycia dotyczącego spółek zarządzających, usług lub technologii informatycznej w celu zwiększenia skuteczności bieżącej działalności, powtarzając swą argumentację, iż mogła ona zatwierdzić tylko nabycie, co do którego zostało wykazane, że było konieczne dla zapewnienia rentowności przedsiębiorstwa, i że oczekiwała dowodów w tym zakresie lub że nie otrzymała takich dowodów.
- 138 Dlatego też, powołując się analogicznie na orzecznictwo, zgodnie z którym akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu, pozwalając mu na zrozumienie treści przyjętego względem niego środka (zob. wyrok Trybunału z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie C-417/11 P Rada przeciwko Bambie, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo), nie można uznać w niniejszej sprawie, że zaskarżona decyzja nie jest uzasadniona w sposób wystarczający pod względem prawnym, ponieważ nie omówiono w niej zaproponowanych przez ABN Amro w postępowaniu wyjaśniającym alternatywnych środków odrzuconych przez Komisję.

- 139 W odniesieniu do kwestii, czy na Komisji spoczywał wzmożony obowiązek uzasadnienia, ponieważ komunikaty prowadziły do sformułowania nowej polityki, ABN Amro wydaje się odsyłać do orzecznictwa, zgodnie z którym o ile decyzja Komisji, która pozostaje w zgodzie z utrwaloną praktyką decyzyjną, może zostać uzasadniona w sposób pobieżny, w szczególności poprzez odesłanie do tej praktyki, to w przypadku gdy taka decyzja idzie znacznie dalej niż wcześniejsze decyzje, Komisja musi dokładnie przedstawić swój tok rozumowania (wyroki Trybunału: z dnia 26 listopada 1975 r. w sprawie 73/74 *Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique* i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 1491, pkt 31; z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie C-295/07 P Komisja przeciwko *Département du Loiret*, Zb.Orz. s. I-9363, pkt 44; z dnia 29 września 2011 r. w sprawie C-521/09 P *Elf Aquitaine* przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-8947, pkt 155). Orzecznictwo to nie może jednak znaleźć zastosowania w przypadku takim jak rozpatrywany w niniejszej sprawie, w którym Komisja, daleka od porzucenia ustalonej praktyki, wskazuje, że stosuje w ścisły sposób zasady komunikatów.
- 140 Co więcej, w zakresie, w jakim ABN Amro odsyła do faktu, że uzasadnienie oparte na komunikacie w sprawie restrukturyzacji nie może uzasadniać nałożonego zakazu, ponieważ wspomniany komunikat dotyczy tylko nabycia mogącego mieć wpływ na konkurencję, chodzi o podważenie ważności uzasadnienia pod względem merytorycznym, czyli kwestii, która została zbadana w ramach części pierwszej.
- 141 W pozostałym zakresie fakt, że Komisja uzasadnia zakaz nabywania udziałów przede wszystkim jako środek nałożony zasadą ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum, wyjaśnia brak dokładnego badania skutków restrukturyzacji na rynku bankowym. W tym względzie w odniesieniu do porównania zaskarżonej decyzji z decyzją *Lloyds*, na którą powołuje się ABN Amro, twierdząc, że decyzja *Lloyds* jest uzasadniona w dużo bardziej szczegółowy i zgodny z komunikatami sposób, to oprócz faktu, iż dokonana przez Komisję analiza nie jest zasadniczo bardziej pogłębiona w decyzji *Lloyds* niż w zaskarżonej decyzji, w każdym wypadku zakres uzasadnienia w innej decyzji jest mało istotny dla umożliwienia Sądowi dokonania oceny, czy zaskarżona decyzja jest uzasadniona w sposób wystarczający z punktu widzenia prawa.
- 142 Należy zatem oddalić czwartą część zarzutu pierwszego i w związku z tym zarzut pierwszy w całości.

*W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego czasu trwania zakazu nabywania udziałów*

- 143 Zarzut ten dotyczy art. 5 ust. 3 zaskarżonej decyzji (pkt 13 powyżej), zgodnie z którym zakaz nabywania udziałów obowiązuje przez co najmniej trzy lata od dnia wydania zaskarżonej decyzji lub do dnia, w którym udział państwa niderlandzkiego spadnie poniżej 50%, lecz przestaje mieć zastosowanie najpóźniej w ciągu pięciu lat od dnia wydania zaskarżonej decyzji.
- 144 Zarzut ten składa się z pięciu części. Część pierwsza jest oparta na naruszeniu art. 345 TFUE, w zakresie, w jakim czas trwania zakazu nabywania udziałów jest uzależniony od udziałów posiadanych przez skarż państwa. Druga część zarzutu dotyczy naruszenia art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE oraz błędnego zastosowania komunikatów. Część trzecia oparta jest na naruszeniu zasady równego traktowania. Część czwarta dotyczy naruszenia zasady proporcjonalności, podczas gdy część piąta jest związana z naruszeniem zasady dobrej administracji oraz z brakiem uzasadnienia w rozumieniu art. 296 TFUE.

W przedmiocie części pierwszej, opartej na naruszeniu art. 345 TFUE, w zakresie, w jakim czas trwania zakazu nabywania udziałów jest uzależniony od udziału posiadanego przez skarż państwa

- 145 ABN Amro utrzymuje, że art. 345 TFUE został naruszony, w zakresie, w jakim art. 5 zaskarżonej decyzji ustanawia związek pomiędzy posiadaniem przez skarż państwa przynajmniej 50% akcji i stosowaniem zakazu nabywania udziałów przez maksymalny okres dwóch lat po wstępnym okresie trzech lat. Podnosi ona w szczególności, że art. 345 TFUE zakazuje Komisji wydawania decyzji

- z wprowadzeniem rozróżnienia opartego na publicznej lub prywatnej własności danego przedsiębiorstwa. ABN Amro, podkreślając, że własność skarbu państwa nie stanowi sama w sobie pomocy państwa, twierdzi, iż na podstawie art. 345 TFUE niezgodny z prawem jest fakt uznania, że własność skarbu państwa prowadzi sama w sobie do korzyści równoważnej z pomocą państwa.
- 146 Komisja nie zgadza się z tą argumentacją. Twierdzi, że art. 345 TFUE zobowiązuje do bycia neutralnym wobec publicznego lub prywatnego charakteru własności przedsiębiorstwa, lecz nie zakazuje wszelkiej nierówności traktowania.
- 147 Zgodnie z art. 345 TFUE traktaty nie przesądzają w niczym o zasadach prawa własności w państwach członkowskich.
- 148 Z orzecznictwa wynika, że art. 345 TFUE nie skutkuje tym, że obowiązujące w państwach członkowskich zasady prawa własności wyłączone są spod podstawowych reguł traktatu (wyrok Trybunału z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-503/04 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-6153, pkt 37). Ponadto traktatowe reguły konkurencji, które są podstawowymi postanowieniami, mają zastosowanie bez zróżnicowania do przedsiębiorstw publicznych i prywatnych i nie można uznać, że wspomniane postanowienie ogranicza zakres pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (zob. wyrok Sądu z dnia 6 marca 2003 r. w sprawach połączonych T-228/99 i T-233/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen przeciwko Komisji, Rec. s. II-435, pkt 193, 194 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 149 ABN Amro twierdzi, że uzależnienie zniesienia zakazu nabywania udziałów od przyjętej chwili (częściowej) prywatyzacji ABN Amro stanowi naruszenie tego postanowienia, ponieważ w ten sposób Komisja przypisuje skutki samej okoliczności, iż ABN Amro należy w większości do państwa. ABN Amro nie utrzymuje, że reguły w zakresie pomocy państwa powinny mieć zastosowanie w odmienny sposób, ponieważ należy ona do państwa, lecz raczej że okoliczność ta nie może jej karać.
- 150 Powyższej argumentacji nie można przyjąć.
- 151 Jak wynika z motywu 312 zaskarżonej decyzji (zob. pkt 36 powyżej), Komisja nie uważa, by fakt, że przedsiębiorstwo dalej jest własnością skarbu państwa, stanowił pomoc państwa. We wspomnianym motywie wskazano bowiem, że zakończenie udziału państwa w spółce jest wskaźnikiem zastępczym w celu określenia, kiedy przestaje obowiązywać korzyść wynikająca z pomocy. Z powyższego wynika, że Komisja uważa, iż powinna złagodzić skutki pomocy przyznanej przez państwo niderlandzkie poprzez nacjonalizację FBN i późniejsze środki dokapitalizowania, których skutki dalej są odczuwane wedle niej, w sytuacji gdy państwo posiada większościowy udział ABN Amro.
- 152 Ponadto zakaz nabywania udziałów przestanie mieć zastosowanie po pięciu latach, nawet gdyby w danym przypadku państwo niderlandzkie nie zmniejszyło na tym etapie swego udziału do mniej niż 50%.
- 153 Jak tymczasem słusznie twierdzi Komisja, z art. 345 TFUE nie wynika, że nie może ona przypisywać skutków posiadaniu większościowego kapitału przedsiębiorstwa przez państwo, jeżeli uważa, iż istnieją obiektywne powody, by tak postąpić. Właśnie to rozumowanie zostało zastosowane w niniejszej sprawie. Jego ważność należy zbadać bardziej szczegółowo w ramach pozostałych części zarzutu drugiego.
- 154 Z powyższego wynika, że zaskarżona decyzja nie zrównuje własności państwa z pomocą państwa i wskazuje obiektywny powód, na podstawie którego posiadanie przez państwo większościowych udziałów w banku jest wykorzystane jako punkt odniesienia w tych okolicznościach, skutkiem czego nie może być mowy o dyskryminacji własności państwowej.
- 155 Część pierwsza zarzutu drugiego powinna zatem zostać oddalona.



W przedmiocie części drugiej, opartej na naruszeniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE oraz na błędnym zastosowaniu komunikatów

156 Niniejsza część składa się z dwóch zastrzeżeń, dotyczących z jednej strony naruszenia art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, a z drugiej strony błędnego zastosowania komunikatów. Należy zacząć od zbadania drugiego zastrzeżenia.

– W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, opartego na błędnym zastosowaniu komunikatów

157 Zdaniem ABN Amro z uwagi na okoliczność, że potrzeba pomocy w niniejszej sprawie nie wynika z nagromadzenia zbędnego ryzyka, i przy uwzględnieniu swego profilu bardzo niskiego ryzyka – tylko ograniczone środki behawioralne były uzasadnione w niniejszej sprawie. Wedle ABN Amro ponieważ pkt 40 komunikatu w sprawie restrukturyzacji odnosi się do przedłużenia zakazu nabywania udziałów do końca okresu restrukturyzacji, wszelki zakaz przekraczający trzy lata jest niemożliwy do zaakceptowania, ponieważ ABN Amro zawsze była rentowna i została uznana w zaskarżonej decyzji za podmiot rentowny. Ponadto nie jest objęta restrukturyzacją poza tym okresem, gdyż jej restrukturyzacja zakończyła się, gdy została wydana zaskarżona decyzja oraz ponieważ plan restrukturyzacji z 2009 r. miał zastosowanie tylko do 2013 r. Argument Komisji, że nie należy stosować rozpatrywanego zakazu tak długo, jak większościowy pakiet akcji państwa może mieć uspokajający wpływ na wierzycieli i deponentów, nie jest ponadto zdaniem ABN Amro uzasadnieniem zgodnym z komunikatem w sprawie restrukturyzacji.

158 ABN Amro dodaje, że w pkt 40 komunikatu w sprawie restrukturyzacji przewidziano, iż środek behawioralny może być utrzymany w zależności od zakresu, wysokości i czasu trwania pomocy, lecz iż – mimo że otrzymała kwotę pomocy znacznie niższą od przyznanej w innych istotnych sprawach – w żadnej z tych innych spraw zakaz nabywania udziałów nie osiągnął pięciu lat.

159 ABN Amro przypomina także, że w samym pkt 14 w komunikacie w sprawie restrukturyzacji uznano, iż traktat FUE nie zawiera postanowień w odniesieniu do publicznego lub prywatnego charakteru własności, efektem czego fakt przypisania skutków prawnych ciągłości publicznego charakteru kapitału banku stanowi naruszenie komunikatu.

160 Wreszcie twierdzi ona, że zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję jest bezzasadny.

161 Komisja twierdzi, że tak jak w ramach zarzutu pierwszego, fragment części zarzutu oparty na naruszeniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE nie jest poparty żadną argumentacją, a zatem należy uznać go za niedopuszczalny. Ponadto argumenty ABN Amro są zdaniem Komisji zasadniczo bezzasadne, ponieważ czas trwania warunków behawioralnych należy także ocenić w świetle zasady, że pomoc powinna być ograniczona do niezbędnego minimum.

162 Na wstępie należy zauważyć, że niektóre argumenty ABN Amro zostały już zbadane i należy je oddalić. Odnosi się to do argumentu, że profil ryzyka AMN Amro powinien spowodować nałożenie na nią łagodnych środków behawioralnych, zarówno w odniesieniu do ich zakresu, jak i do ich czasu trwania. Argument ten został już zbadany w pkt 91–100, w których stwierdzono, że analiza dokonana przez ABN Amro powinna wyrażać niuanse. Nie zostało w szczególności wykazane, że Komisja nie uwzględniła konkretnych okoliczności danej sprawy, ponieważ ABN Amro otrzymała pomoc w bardzo wysokiej kwocie i ponieważ nie został nałożony w jej przypadku żaden środek strukturalny. Ponadto argument oparty na porównaniu z zakazami nabywania udziałów nałożonymi w innych sprawach z tego samego okresu zostanie zbadany w ramach części trzeciej.

163 Także w odniesieniu do wysuniętego przez ABN Amro argumentu dotyczącego przestrzegania pkt 14 komunikatu w sprawie restrukturyzacji, zgodnie z którym traktat nie zawiera postanowień dotyczących prawa własności, ponieważ przepisy dotyczące pomocy państwa mają zastosowanie bez względu na to,

czy dany bank znajduje się w rękach prywatnych, czy państwowych, przepis ten jedynie odsyła do zasady ustanowionej w art. 345 TFUE, skutkiem czego argument ten należy oddalić z tych samych powodów, co powody oddalenia części pierwszej zarzutu drugiego.

- 164 W odniesieniu do badania głównego zarzutu przedłożonego przez ABN Amro dotyczącego konkretnie nieprzestrzegania komunikatów, należy przypomnieć, że jak zauważono w pkt 31 powyżej, komunikaty odsyłają do uprawnień dyskrecjonalnych Komisji w odniesieniu do warunków, jakie powinny być spełnione, aby można było uznać środek pomocy służący zaradzeniu poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego za zgodny z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, w szczególności gdy chodzi o sformułowanie środków strukturalnych lub behawioralnych. Istnienie takich uprawnień powinno być uwzględnione w analizie zastrzeżeń opartych na naruszeniu komunikatów, przy czym Komisja powinna dokonać oceny zgodności pomocy na podstawie wszystkich środków i warunków w świetle konkretnych okoliczności każdej sprawy.
- 165 W przedmiocie czasu trwania zakazu nabywania udziałów zaskarżona decyzja odsyła w motywie 311 (zob. pkt 36 powyżej) do pkt 40 komunikatu w sprawie restrukturyzacji.
- 166 Zgodnie z powyższym przepisem nałożony w celu ograniczenia zakłóceń konkurencji zakaz nabywania udziałów powinien mieć zastosowanie w okresie trzech lat i jego stosowanie może być kontynuowane do końca okresu restrukturyzacji w zależności od zakresu, kwoty i czasu trwania pomocy.
- 167 Następnie w motywie 312 zaskarżonej decyzji (zob. pkt 36 powyżej) Komisja dodaje jednak, że przedłużenie czasu trwania zakazu ponad trzy lata uzasadnione jest okolicznością, iż chociaż część pomocy została już zwrócona, ABN Amro nie może zwrócić niektórych środków z powodu postaci, w jakiej zostały jej przyznane. Ponadto, jak zaznaczono w ramach części pierwszej, Komisja wyjaśnia także, że zakończenie większościowego udziału państwa w spółce jest wskaźnikiem zastępczym w celu określenia, kiedy przestaje obowiązywać korzyść wynikająca z pomocy, lecz że zakaz nie ma zastosowania w żadnym wypadku ponad czas trwania wynoszący pięć lat.
- 168 ABN Amro zasadniczo nie kwestionuje swą argumentacją, że zakaz nabywania udziałów, zgodnie z powyższym przepisem, może być nałożony na okres trzech lat, lecz podnosi, iż okres ten powinien być maksymalnym czasem trwania zakazu, w szczególności ponieważ ABN Amro nie była objęta restrukturyzacją po tym okresie.
- 169 W tym względzie, jak zaznaczyła na rozprawie Komisja, należy zaznaczyć, że komunikat w sprawie restrukturyzacji nie określa dokładnie czasu trwania w odniesieniu do zakazów nabywania udziałów nałożonych w celu zapewnienia ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum. Niemniej ponieważ pkt 23 komunikatu w sprawie restrukturyzacji powołuje się na restrukturyzację beneficjenta, można stąd wywnioskować, że taki środek może być uznany za zasadny tak długo, jak długo okoliczności takie istnieją. Wymóg ustanowiony w pkt 23 komunikatu w sprawie restrukturyzacji jest zatem analogiczny do wymogu przedstawionego w pkt 40 wspomnianego komunikatu (pkt 166 powyżej), do którego odesłano w motywach 311 i 312 zaskarżonej decyzji i w którym wyjaśniono, że niektóre zakazy nabywania udziałów mogą być utrzymane „do końca okresu restrukturyzacji, w zależności od zakresu, wysokości [kwoty] i czasu trwania pomocy”. Należy zatem zbadać, czy w niniejszej sprawie czas trwania zakazu ustanowionego w art. 5 zaskarżonej decyzji spełnia określony w pkt 23 komunikatu w sprawie restrukturyzacji wymóg będący przedmiotem powyższej wykładni.
- 170 W tym względzie w motywach 76–92 zaskarżonej decyzji Komisja opisuje treść planu restrukturyzacji z grudnia 2009 r. i zaktualizowaną wersję tego planu z listopada 2010 r. ABN Amro ma słuszną rację co do tego, że prognozy finansowe wspomnianego planu restrukturyzacji nie wykraczają poza 2013 r.

- 171 Niemniej z motywu 312 zaskarżonej decyzji i z jej art. 5 wynika, że w niniejszej sprawie to nie okres restrukturyzacji banku zdefiniowany w różnych wersjach planu restrukturyzacji jako taki charakteryzuje zakończenie stosowania kwestionowanego środka, lecz zmniejszenie udziału akcjonariatu niderlandzkiego skarbu państwa poniżej progu 50%.
- 172 Zaskarżona decyzja nie wiąże również bezpośrednio zakończenia stosowania rozpatrywanego zakazu z zakończeniem pomocy. Jak bowiem wyjaśniono w motywie 312 zaskarżonej decyzji, charakter przyznanej pomocy, a mianowicie pomocy w zakresie dokapitalizowania, jest taki, że może ona w części nie być zwrócona, czego ABN Amro nie kwestionuje. W niniejszej sprawie nie jest zatem możliwe wykazanie bezpośredniego związku pomiędzy z jednej strony czasem trwania zakazu nabywania udziałów, a z drugiej strony ewentualnym dniem zwrotu pomocy, który można by uznać za oznaczający końcowy punkt czasu trwania pomocy.
- 173 W tych okolicznościach można zauważyć, że przed Sądem Komisja powołuje się również na motyw 139 decyzji C(2010) 726 wersja ostateczna z dnia 5 lutego 2010 r., wskazanej w motywie 23 zaskarżonej decyzji. Komisja decyzją tą rozszerzyła formalne postępowanie wyjaśniające wszczęte decyzją z dnia 8 kwietnia 2009 r., rozszerzając jego zakres stosowania w celu objęcia nim niektórych nowych środków. Wspomniany motyw następujący po motywie 138, w którym wspomniano potrzebę zakazu nabywania udziałów w celu ograniczenia zakłóceń konkurencji, wskazuje, że z uwagi na powtarzającą się i silną interwencję państwa niderlandzkiego na rzecz FBN i ABN Amro N opinia publiczna, a w szczególności deponenci, mogli uważać, że państwo zainteresowane na nowo, gdyby pojawiły się trudności. Komisja dodaje do wspomnianego motywu, że konsumenci mogliby wierzyć, iż nowa jednostka ABN Amro jest bardzo bezpiecznym bankiem, co mogłoby ułatwić gromadzenie depozytów dla grupy.
- 174 Analogiczne rozważania znajdują się w przypisie nr 89 zaskarżonej decyzji, który wchodzi w zakres dyskusji w przedmiocie istnienia pomocy państwa. W przypisie tym powołano się na wykorzystane przez FBN w 2009 r. względem zagranicznych inwestorów narzędzia marketingowe, które wskazują na to, że własność państwa jest korzystnym elementem wzbudzającym zaufanie deponentów i wierzycieli.
- 175 Dlatego też, wbrew twierdzeniom ABN Amro, istotne było w szczególnych okolicznościach sprawy, że Komisja uznała, iż za określenie dnia, w którym ustanie korzyść wynikająca z pomocy, uzasadniona okolicznościami restrukturyzacji należało uznać chwilę, w której niderlandzki skarb państwa nie będzie posiadał już większościowego pakietu w ABN Amro. W świetle tego, co powiedziano w pkt 169 powyżej, Komisja mogła zatem powołać się na posiadanie większościowego kapitału ABN Amro przez państwo niderlandzkie w art. 5 zaskarżonej decyzji. Można dodać tytułem uzupełnienia, że z korespondencji włączonej do akt sprawy wynika, iż sama ABN Amro wielokrotnie wykorzystwała w postępowaniu wyjaśniającym chwilę zakończenia większościowego udziału skarbu państwa jako kluczowego momentu dla określenia zakończenia innych środków behawioralnych, takich jak zakaz reklamy lub polityka w zakresie dywidend.
- 176 Co się tyczy zatem faktu, że czas trwania zakazu nabywania udziałów został ustalony na pięć lat w świetle znaczenia przyznanego skutkom obecności państwa, uwzględnienie strategii państwa niderlandzkiego, by wycofać kapitał z ABN Amro, ma z pewnością istotne znaczenie dla sprawy. Komisja opisuje tę strategię w motywach 87 i 88 zaskarżonej decyzji. W motywach tych zaznaczono, że państwo niderlandzkie wyjaśniło w licznych pismach, że rozważa, iż przejdzie przez procedurę pierwszej oferty publicznej (initial public offering) jako główną strategię wyjścia z ABN Amro, ponieważ udostępnienie pierwszej części akcji pomiędzy od [poufne] do [poufne]% może być w ten sposób rozważane [poufne] najwcześniej, podczas gdy oferta dla rynku drugiej części od [poufne] do [poufne]% będzie mogło nastąpić w 2015 r. Sprecyzowano także, iż państwo niderlandzkie zamierza zmniejszyć swój udział do maksimum [poufne]%, przed końcem [poufne] r. i że wreszcie przewiduje całkowicie opuścić kapitał ABN Amro w zależności ostatecznie od warunków na rynku i od zdolności

ABN Amro do bycia przedmiotem publicznej oferty nabycia. Planowana strategia wyjścia odnosi się w jasny sposób do czasu trwania wynoszącego co najmniej cztery lata od dnia wydania zaskarżonej decyzji w kwietniu 2011 r.

- 177 Ponadto jak słusznie zaznaczyła Komisja, czas trwania wynoszący pięć lat znajduje się w komunikacie w sprawie restrukturyzacji, który stanowi ramy odniesienia dla ustalenia granic zakazu nabywania udziałów w zaskarżonej decyzji, jak wynika na przykład z jej sekcji 6.3, zatytułowanej „Ocena pomocy i planu restrukturyzacji z grudnia 2009 r. oraz zaktualizowanego planu restrukturyzacji z listopada 2010 r. [w świetle] komunikatu w sprawie restrukturyzacji”. A zatem okres maksymalnie pięciu lat pojawia się w szczególności w pkt 37 wspomnianego komunikatu w odniesieniu do maksymalnego terminu, jaki może być przyznany w niektórych wypadkach bankom w celu wprowadzenia określonych strukturalnych środków zbycia i ograniczenia działalności.
- 178 Co więcej, mimo że ABN Amro zdecydowanie kwestionuje, że mogła zgodzić się na maksymalny czas trwania wynoszący pięć lat w odniesieniu do zakazu nabywania udziałów, ten sam maksymalny okres stosowania znajduje się ponadto w zaskarżonej decyzji. I tak art. 6 tej decyzji dotyczy zakazu powoływania się przez ABN Amro na fakt, że jest własnością państwa, jako na argument reklamowy lub powoływania się na ten fakt w komunikatach adresowanych do istniejących lub ewentualnych klientów lub do inwestorów. Okres stosowania tego zakazu ustanowiony w ust. 1 jest określony jako obejmujący „co najmniej trzy lata od daty niniejszej decyzji lub do dnia, w którym udział państwa niderlandzkiego w grupie ABN Amro spadnie poniżej 50%, w zależności od tego, co nastąpi później”. Dodano, że przedmiotowy zakaz „przestaje obowiązywać najpóźniej w ciągu pięciu lat od daty [dnia wydania] niniejszej decyzji”.
- 179 W tych okolicznościach należy dojść do wniosku, że nie można uznać, iż Komisja naruszyła komunikaty, a w szczególności komunikat w sprawie restrukturyzacji, poprzez zastosowanie do kwestionowanego zakazu maksymalnego czasu trwania wynoszącego pięć lat.

– W przedmiocie zastrzeżenia opartego na naruszeniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE

- 180 Z tych samych powodów co przedstawione w pkt 68–70 w ramach badania części pierwszej zarzutu pierwszego, zastrzeżenie to jest dopuszczalne, lecz bezzasadne.
- 181 Z powyższego wynika, że część drugą zarzutu drugiego należy oddalić.

W przedmiocie części trzeciej, opartej na naruszeniu zasady równego traktowania

- 182 ABN Amro utrzymuje, że Komisja, ustalając czas trwania zakazu, jak to przewidziano w art. 5 zaskarżonej decyzji, narusza zasadę równego traktowania. Podnosi ona w szczególności, że o ile niektóre zakazy nabycia udziałów zawarte w innych decyzjach Komisji są krótsze, o tyle większość trwa trzy lata bez przedłużenia. Ponadto wyjątkowo długi czas trwania nałożonego na ABN Amro zakazu jest jej zdaniem niezgodny ze znacznie mniejszą kwotą otrzymanej pomocy w porównaniu do pomocy przyznanej większości pozostałych banków, które z niej skorzystały. Ponadto ABN Amro twierdzi, że w decyzjach Lloyds i RBS przytoczonych przez Komisję przed Sądem, oprócz faktu, że zakres nałożonego ograniczenia był mniejszy, ograniczenie to było związane z wykonaniem środków nałożonych w ramach ich restrukturyzacji.
- 183 Komisja kwestionuje argumenty podniesione przez ABN Amro i przypomina w szczególności, że sytuacja, w jakiej znajduje się ABN Amro, nie może być automatycznie porównana do sytuacji, w jakiej znajdują się inne banki, które muszą stosować środki strukturalne lub zapłacić wyższe wynagrodzenie lub też obydwa te środki.

- 184 W tym względzie, jak zbadano już w ramach zarzutu pierwszego, trudno jest określić sytuacje rzeczywiście porównywalne w odniesieniu do decyzji zatwierdzających pomoc państwa dla banków w sytuacji kryzysu finansowego, skutkiem czego porównanie, jak proponuje ABN Amro w odniesieniu do czasu trwania zakazu nabywania udziałów, jest mało istotne, ponieważ Komisja dokonała całościowej analizy każdego konkretnego przypadku z osobna (zob. w szczególności pkt 113).
- 185 Ponadto w pkt 114 zostało przypomniane, że w każdym przypadku, w zakresie, w jakim Sąd może przeprowadzić porównanie postanowień nałożonych w szeregu decyzji, ABN Amro jest zobowiązana do wykazania porównywalnego charakteru rozpatrywanych sytuacji lub wykazania, że chodzi o odmienne okoliczności faktyczne, do których zastosowano to samo rozwiązanie.
- 186 Co się tyczy innych wydanych w tym samym okresie decyzji, należy zaznaczyć, jak twierdzi Komisja, że decyzje Lloyds i RBS zawierają zakaz nabywania udziałów, którego okres stosowania wykracza poza „standardowy” trzyletni czas trwania wskazany w pkt 40 komunikatu w sprawie restrukturyzacji, co przeczy twierdzeniu ABN Amro, że na inne banki nałożono zakaz wynoszący maksymalnie trzy lata.
- 187 W decyzji RBS powołano się w motywie 108 na dzień wygaśnięcia po trzech latach lub dzień, w którym została zbyta ostatnia z jej jednostek organizacyjnych, w zależności od tego, co następuje później. Decyzja Lloyds zawiera analogiczne sformułowanie, lecz dokładne sformułowanie decydującego zdarzenia alternatywnego do minimalnego czasu trwania wynoszącego trzy lata jest utajnione ze względu na poufność. Na podstawie argumentów Komisji rozumiałe jest jednak, że chodzi także w tym wypadku o moment wprowadzenia w życie określonych środków strukturalnych.
- 188 ABN Amro twierdzi w szczególności, że fakt, iż w obu tych decyzjach chodzi o czas trwania związany z wdrożeniem środków strukturalnych, czyni dyskryminację wobec niej tym bardziej uderzającą, ponieważ jest ona zobowiązana tylko do wprowadzenia w życie środków behawioralnych.
- 189 Jak zaś wyjaśnia Komisja, obydwa przedmiotowe banki zostały zobowiązane do dokonania zbycia w ramach zobowiązania mającego na celu zmniejszenie wpływu pomocy na konkurencję, a nie w charakterze środków prowadzących je do rentowności. Twierdzenie, jak czyni to ABN Amro, że wynika z tego, iż powinna ona być traktowana w sposób bardziej korzystny ze względu na sformułowanie nałożonego na nią środka behawioralnego, jest argumentacją, jakiej nie można przyjąć. Ponadto wbrew twierdzeniom ABN Amro w braku środków strukturalnych tym bardziej istotne jest zapewnienie skuteczności środków behawioralnych.
- 190 Nie zostało zatem wykazane, że porównanie z innymi wydanymi w tym samym okresie decyzjami w sprawie pomocy państwa może podważyć zgodność z prawem art. 5 zaskarżonej decyzji w odniesieniu do czasu trwania zawartego w nim zakazu.
- 191 Należy zatem oddalić także trzecią część zarzutu drugiego.

W przedmiocie części czwartej, opartej na naruszeniu zasady proporcjonalności

- 192 ABN Amro utrzymuje, że czas trwania zakazu nabywania udziałów jest nieproporcjonalny. Zdaniem ABN Amro Komisja nie przedstawiła żadnego przekonującego argumentu pozwalającego na uzasadnienie przedłużenia zakazu nabywania udziałów ponad trzy lata i z pewnością nie wykazała konieczności tego przedłużenia.
- 193 ABN Amro podnosi, że ponieważ państwo niderlandzkie miało zamiar zbycia swych udziałów częściami, w ten sposób sformułowany zakaz nie czyni oferty tych udziałów bardziej atrakcyjnymi dla inwestorów, ze względu na to, że chcą mniej inwestować lub pragną inwestować wyłącznie po najniższej cenie. I tak zdaniem ABN Amro w interesie publicznym leży, by państwo niderlandzkie otrzymało wysoki dochód i by Komisja dawała pierwszeństwo szybkiej prywatyzacji. ABN Amro

twierdzi, że z tego powodu państwo niderlandzkie i ona sama zaproponowały, by powiązać czas trwania zakazu nabywania udziałów z posiadaniem przez państwo niderlandzkie wynoszących więcej niż 80% udziałów, lecz Komisja nie uwzględniła tej propozycji.

- 194 Ponadto ABN Amro zastanawia się nad kwestią, dlaczego okres zakazu krótszy niż pięć lat nie może zapewnić osiągnięcia celu zakazu.
- 195 ABN Amro dodaje, że aby mógł być skuteczny, argument Komisji, zgodnie z którym zmniejszenie własności państwa do 50% zmniejszyłoby zaufanie wierzycieli i deponentów do tego samego poziomu co poziom sprzed października 2008 r., powinna ona uznać, że własność państwa jest równoznaczna z pomocą państwa, co jest sprzeczne z art. 345 TFUE. ABN Amro uważa, że rozumowanie Komisji jest wewnętrznie błędne, ponieważ zaufanie wzbudzone własnością państwa może równie dobrze wywierać dalej skutek poza tym progiem, z uwagi na to, że jest związane z jej statusem banku mającego znaczenie systemowe i ze spowodowanym tym statusem prawdopodobieństwem, że państwo niderlandzkie dokona interwencji w wypadku kryzysu.
- 196 Wreszcie ABN Amro wskazuje, że nie zrozumiała, na czym opiera się Komisja, aby stwierdzić, że zaufanie społeczeństwa zmniejszy się, gdy państwo sprzeda 50% swych akcji. Niemożność ustalenia przez Komisję wymogów odpowiednich dla zakończenia zakazu nie może uzasadniać nałożenia wymogów arbitralnych.
- 197 Komisja uważa, że zasada proporcjonalności była przestrzegana.
- 198 Należy najpierw przypomnieć cechy badania proporcjonalności środka takiego jak rozpatrywany w szczególnym kontekście decyzji w sprawie zgodności pomocy państwa z zastrzeżeniem warunków wcześniej niezaakceptowanych przez dane państwo członkowskie. W tym względzie należy odesłać do pkt 74–82 powyżej. W każdym wypadku ponownie nie jest konieczne zajęcie ostatecznego stanowiska w przedmiocie granic badania dokonywanego przez Sąd wskazanych we wspomnianych punktach, ponieważ ABN Amro nie zdołała wykazać, by przedłużenie zakazu ponad okres trzech lat zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 5 zaskarżonej decyzji było sprzeczne z zasadą proporcjonalności.
- 199 Co się tyczy celu rozpatrywanego zakazu, należy przypomnieć, że jest on nałożony przede wszystkim na podstawie zasady, zgodnie z którą pomoc powinna być ograniczona do niezbędnego minimum, wedle której uznaje się, iż środki finansowe dostępne w celu dokonywania nabycia powinny raczej być wypłacone państwu na przykład w drodze dodatkowych dywidend.
- 200 Z analizy zastrzeżenia drugiej części drugiego tego zarzutu wynika, że rozpatrywany zakaz nabywania udziałów może oczywiście odpowiadać temu celowi, w zakresie, w jakim zakaz ten ma zastosowanie w odniesieniu do maksymalnego czasu trwania wynoszącego pięć lat, w szczególności ponieważ zakończenie tego okresu jest substytutem chwili zakończenia pomocy, po której przekroczeniu logika wkładu beneficjenta w ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum traci swój sens. To samo dotyczy uzupełniającego uzasadnienia ograniczenia zakłóceń konkurencji (zob. w szczególności pkt 173–175 powyżej).
- 201 Co się tyczy konkretnych argumentów przedstawionych przez ABN Amro, po pierwsze, nie można zgodzić się z argumentem opartym na konieczności uwzględnienia utraty wartości banku dla potencjalnych inwestorów wynikającej z rozpatrywanego zakazu, uniemożliwiającej zatem zdaniem ABN Amro szybkie wyjście niderlandzkiego skarbu państwa z akcjonariatu ABN Amro, uwzględniając cel polegający na ograniczeniu pomocy do niezbędnego minimum. Nienałożenie tak restrykcyjnego zakazu nabywania udziałów w celu umożliwienia uzyskania najlepszej ceny przez państwo w ramach publicznej oferty nabycia jest w oczywisty sposób środkiem bardziej pośrednim, a zatem mniej skutecznym w kontekście osiągnięcia tego samego celu.

- 202 Po drugie, ABN Amro nie wskazała żadnego konkretnego dowodu na poparcie swego argumentu, że czas trwania zakazu nabywania udziałów ma niekorzystny wpływ na cenę udziałów wprowadzonych do sprzedaży inwestorom prywatnym. Niewątpliwie inwestorzy ci uwzględniliby ograniczenia nałożone na bank, lecz nie wykazano, że nie mogliby zrozumieć, iż zakaz ustaje w wypadku częściowej prywatyzacji. Argument ten zatem nie jest przekonujący.
- 203 Po trzecie, z akt sprawy wynika, że pierwotna propozycja Komisji równała się powiązaniu zakończenia zakazu nabywania udziałów z chwilą całkowitej prywatyzacji ABN Amro. ABN Amro nie może zatem twierdzić, że rozumowanie Komisji nie jest wewnątrznie spójne, gdy uważa ona, że zaufanie osób trzecich byłoby naruszone do innego stopnia niż w przypadku całkowitej prywatyzacji, ponieważ to właśnie w trakcie negocjacji wokół ograniczenia zakazu stanowisko to uległo zmianie w kierunku mniej restrykcyjnego dla ABN Amro rozwiązania.
- 204 Ponadto państwo niderlandzkie i ABN Amro zaakceptowały, a nawet zaproponowały utratę kontroli w rozumieniu prawa Unii w dziedzinie koncentracji jako punkt odniesienia dla zakończenia środków behawioralnych w trakcie negocjacji, jak wynika w szczególności z ofert środków złożonych w dniu 30 lipca i w dniu 6 września 2010 r. Dopiero na bardziej zaawansowanym etapie rozmów pojawiła się granica 80% akcji oraz wyjaśnienie związane z koniecznością uzyskania przez państwo niderlandzkie dobrej ceny w przypadku publicznej oferty nabycia. W świetle analizy dokonanej w ramach drugiej części niniejszego zarzutu nie wykazano zaś, że zbycie przez państwo 20% akcji banku jest właściwym punktem odniesienia dla określenia zakończenia korzyści wynikających z pomocy.
- 205 Po czwarte, jeśli chodzi o kwestię, czy Komisja mogła uznać, że zaufanie wierzycieli i deponentów jest korzyścią wynikającą z własności państwa w konsekwencji pomocy, oprócz elementów odpowiedzi już przedstawionych w ramach badania części drugiej zarzutu drugiego, dokumenty sporządzone przez agencje ratingowe, na które Komisja powołuje się w ramach niniejszego postępowania, uzasadniają jej argumentację. Z dokumentów tych wynika, że nie tylko pozycja ABN Amro jako banku mającego znaczenie systemowe lub „zbyt dużego, by ogłosić jego upadłość” wzbudza zaufanie, lecz także fakt, iż państwo niderlandzkie rzeczywiście uczestniczy w akcjonariacie. Fragment sprawozdania agencji ratingowej z dnia 6 stycznia 2011 r. przytoczony przez Komisję jest znamieny, ponieważ wskazano w nim, że przedmiotowa agencja „ocenia obecną, lecz tymczasową własność niderlandzkiego skarbu państwa i wsparcie właścicieli jako istotną zaletę na poparcie ocen [ABN Amro]”.
- 206 Wreszcie co się tyczy tego, że w braku utraty kontroli przez państwo niderlandzkie przed tym dniem zakaz nabywania udziałów automatycznie przestanie obowiązywać po pięciu latach, oprócz przeprowadzonej w ramach części drugiej analogii, zgodnie z którą pkt 37 komunikatu w sprawie restrukturyzacji dotyczący środków strukturalnych także odnosi się do maksymalnego czasu trwania wynoszącego pięć lat w celu wdrożenia takich środków, należy przypomnieć, że czas trwania zakazu wybiegający poza pierwotny czas trwania trzech lat, niekwestionowany przez ABN Amro, jest związany w przeważającym zakresie z chwilą utraty kontroli ze strony państwa niderlandzkiego. Zgodność tego podejścia z prawem nie mogła być podważona w ramach części drugiej niniejszego zarzutu.
- 207 Ponadto z zaproponowanej przez państwo niderlandzkie strategii wyjścia wynika (zob. także dyskusja w przedmiocie części drugiej niniejszego zarzutu powyżej), że państwo to zamierza udostępnić część drugą od [poufne] do [poufne]% akcji dopiero w 2015 r., czyli cztery lata po wydaniu zaskarżonej decyzji, w zależności od warunków rynkowych.
- 208 W tych okolicznościach nie można wykluczyć założenia, zgodnie z którym maksymalny czas trwania wynoszący pięć lat może nawet działać na korzyść państwa niderlandzkiego – to znaczy, że zakaz skończy się zanim możliwe byłoby sprzedanie większości akcji.
- 209 Nie zostało zatem wykazane, że Komisja naruszyła zasadę proporcjonalności, określając w art. 5 zaskarżonej decyzji czas trwania zakazu nabywania udziałów. W konsekwencji czwartą część zarzutu drugiego należy oddalić.

W przedmiocie części piątej, opartej na naruszeniu zasady dobrej administracji oraz na braku uzasadnienia w rozumieniu art. 296 TFUE

- 210 ABN Amro utrzymuje, że Komisja nie uwzględniła wszystkich istotnych okoliczności faktycznych w odniesieniu do czasu trwania zakazu nabywania, co się tyczy w szczególności konieczności środka, możliwości zatwierdzenia mniej restrykcyjnych środków i zastrzeżeń sformułowanych w postępowaniu wyjaśniającym, skutkiem czego naruszyła zasadę dobrej administracji, przyjmując art. 5 zaskarżonej decyzji.
- 211 ABN Amro twierdzi ponadto, że zaskarżona decyzja jest wadliwa ze względu na brak uzasadnienia. ABN Amro uważa, że nie jest ani przejrzyste, ani prawidłowe wyjaśnienie, zgodnie z którym zakończenie własności państwa umożliwia dokonanie oceny, w której chwili korzyść oparta na pomocy ustaje. Na tej samej zasadzie uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest błędne w zakresie, w jakim Komisja nie wyjaśnia, dlaczego próg 50% udziału w banku jest właściwym kryterium (a nie na przykład próg 20%) lub dlaczego był wymagany dłuższy czas trwania w porównaniu do czasu trwania zakazów nałożonych na inne banki.
- 212 Komisja uważa, że w świetle wielokrotnej wymiany korespondencji z państwem niderlandzkim i ABN Amro w przedmiocie zakazu nabywania udziałów w toku postępowania wyjaśniającego i zmiany swego stanowiska w tym okresie nie naruszyła ona zasady dobrej administracji. Ponadto zdaniem Komisji w zaskarżonej decyzji przedstawiono jasno powody uzasadniające czas trwania zakazu nabywania udziałów.
- 213 W tym względzie należy odesłać do pkt 128 i pkt 131–133 powyżej w ramach analizy części czwartej zarzutu pierwszego w celu przypomnienia istotnego orzecznictwa.
- 214 W pierwszej kolejności, co się tyczy zarzucanego Komisji naruszenia obowiązku dobrej administracji, należy stwierdzić, że Komisja przeanalizowała istotne okoliczności faktyczne z należytą starannością. Z akt sprawy wynika, że stanowisko Komisji zmieniło się od uwzględnienia związku pomiędzy zakończeniem rozpatrywanego zakazu a całkowitą prywatyzacją ABN Amro w kierunku przyjęcia związku pomiędzy zakończeniem zakazu a chwilą, w której państwo niderlandzkie utraciło większość kapitału ABN Amro. Niewątpliwie Komisja odrzuciła propozycje wspomnianego państwa i ABN Amro odnoszące się do zbycia mniejszych udziałów, lecz nie można wywieść stąd wniosku o naruszeniu zasady dobrej administracji na podstawie braku porozumienia co do istoty.
- 215 W drugiej kolejności, bez konieczności rozstrzygania, jaki był rzeczywisty zakres obowiązku uzasadnienia spoczywający na Komisji odnośnie do konkretnego środka wymienionego w zespole środków, na podstawie których mogła ona uznać, że – także ze względu na przedłożony jej plan restrukturyzacji – pomoc dla banku jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, należy stwierdzić, iż Komisja uzasadniła czas trwania zakazu nabywania udziałów w sposób wystarczający pod względem prawnym.
- 216 Niewątpliwie zaskarżona decyzja zawiera niewiele wyjaśnień na temat czasu trwania zakazu nabywania udziałów i nie zawiera w szczególności wyjaśnień na temat alternatywnych rozwiązań wskazanych w postępowaniu wyjaśniającym ani w porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w innych decyzjach.
- 217 Zaskarżona decyzja nie została jednak wydana z brakiem uzasadnienia.
- 218 W motywie 311 zaskarżonej decyzji odesłano bowiem do pkt 40 komunikatu w sprawie restrukturyzacji w odniesieniu do minimalnego czasu trwania wynoszącego trzy lata. W motywie 312 wspomnianej decyzji, odnosząc się do progu 50%, do tego, że pomoc nie podlega zwrotowi, oraz do faktu, że wspomniany próg jest substytutem w celu określenia dnia, w którym korzyść uzyskana w drodze pomocy przestanie wywoływać skutki, wyjaśniono związek pomiędzy własnością państwa a czasem trwania zakazu nabywania udziałów.



- 219 Późniejszy alternatywny termin pięciu lat do osiągnięcia końca czasu trwania zakazu nabywania udziałów jest zrozumiały w sposób dorozumiany w świetle proponowanego przez państwo niderlandzkie harmonogramu strategii wyjścia. Ponadto uwzględnienie minimalnego okresu stosowania w odniesieniu do zakazu oznacza, że powinien także być określony okres maksymalny. Ten okres stosowania zakazu wynoszący pięć lat jest zatem w świetle okoliczności niniejszej sprawy logiczny.
- 220 Wreszcie jeśli chodzi o argument, że Komisja powinna była wyjaśnić, dlaczego czas trwania zakazu nałożonego na ABN Amro był dłuższy niż jego czas trwania przewidziany w innych decyzjach, Komisja słusznie twierdzi, że jest zobowiązana do uzasadnienia swej analizy zgodności pomocy tylko względem zawartych w komunikatach wytycznych dla sektora, a nie względem wszystkich pozostałych decyzji.
- 221 Z powyższego wynika, że część piątą zarzutu drugiego należy oddalić.
- 222 Wobec powyższego w każdym wypadku, a w szczególności bez konieczności rozpatrzenia przez Sąd podniesionego przez Komisję na rozprawie argumentu, zgodnie z którym nie można uwzględnić żądań ABN Amro dotyczących tylko stwierdzenia nieważności art. 5 zaskarżonej decyzji, ponieważ przepis ten jest nierozdzielnie związany z jej art. 1 i Sąd nie może zastąpić swą analizą zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym analizy dokonanej przez Komisję, niniejszą skargę należy oddalić w całości.

### **W przedmiocie kosztów**

- 223 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ ABN Amro przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Komisji należy obciążyć ją kosztami postępowania, w tym kosztami związanymi z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **ABN Amro Group NV zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Czúcz

Labucka

Gratsias

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 8 kwietnia 2014 r.

Podpisy

Spis treści

Okoliczności powstania sporu .....	1
Przebieg postępowania i żądania .....	4
Co do prawa .....	5

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego zakresu zakazu nabywania udziałów .....	5
W przedmiocie części pierwszej, opartej na naruszeniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE oraz błędnego zastosowania komunikatów .....	5
– W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, opartego na błędnym zastosowaniu komunikatów .....	5
– W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, opartego na naruszeniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE .....	12
W przedmiocie części drugiej, opartej na naruszeniu zasady proporcjonalności .....	13
W przedmiocie części trzeciej, opartej na naruszeniu zasady równego traktowania .....	17
W przedmiocie części czwartej, opartej na naruszeniu zasady dobrej administracji oraz na braku uzasadnienia w rozumieniu art. 296 TFUE .....	20
W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego czasu trwania zakazu nabywania udziałów .....	23
W przedmiocie części pierwszej, opartej na naruszeniu art. 345 TFUE, w zakresie, w jakim czas trwania zakazu nabywania udziałów jest uzależniony od udziału posiadanego przez skarżącą .....	23
W przedmiocie części drugiej, opartej na naruszeniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE oraz na błędnym zastosowaniu komunikatów .....	25
– W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, opartego na błędnym zastosowaniu komunikatów .....	25
– W przedmiocie zastrzeżenia opartego na naruszeniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE .....	28
W przedmiocie części trzeciej, opartej na naruszeniu zasady równego traktowania .....	28
W przedmiocie części czwartej, opartej na naruszeniu zasady proporcjonalności .....	29
W przedmiocie części piątej, opartej na naruszeniu zasady dobrej administracji oraz na braku uzasadnienia w rozumieniu art. 296 TFUE .....	32
W przedmiocie kosztów .....	33