



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 19 grudnia 2013 r.*

Odwołanie — Skarga o stwierdzenie nieważności — Artykuł 263 akapit czwarty TFUE — Prawo do wniesienia skargi — Legitymacja procesowa — Osoby fizyczne lub prawne — Akt dotyczący ich indywidualnie — Akt regulacyjny niewymagający środków wykonawczych — Decyzja stwierdzająca niezgodność systemu pomocy państwa ze wspólnym rynkiem — Prawo do skutecznej ochrony sądowej

W sprawie C-274/12 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 1 czerwca 2012 r.,

Telefónica SA, z siedzibą w Madrycie (Hiszpania), reprezentowana przez J. Ruiza Calzada i J. Domíngueza Péreza, abogados, oraz przez M. Núñeza Müllera, Rechtsanwalt,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez P. Němečkovą i C. Urracę Caviedesa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, E. Juhász i A. Borg Barthet, prezesi izb, G. Arestis, E. Levits, A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Jarašiūnas i C. Vajda (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 lutego 2013 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 marca 2013 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: hiszpański.

Wyrok

- 1 Telefónica SA (zwana dalej „Telefónica”) wnosi w odwołaniu o uchylenie postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie T-228/10 Telefónica przeciwko Komisji (zwanego dalej „zaskarżonym orzeczeniem”), w którym Sąd odrzucił jako niedopuszczalną jej skargę o stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 1 decyzji Komisji 2011/5/WE z dnia 28 października 2009 r. w sprawie amortyzacji podatkowej finansowej wartości firmy w związku z nabyciem udziałów w zagranicznych przedsiębiorstwach C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) wdrożonej przez Hiszpanię (Dz.U. 2011, L 7, s. 48, zwanej dalej „sporną decyzją”).

Okoliczności powstania sporu

- 2 Artykuł 12 ust. 5 Ley 43/1995 de 27 de diciembre del Impuesto sobre Sociedades (hiszpańskiej ustawy 43/1995 z dnia 27 grudnia 1995 r. o podatku od osób prawnych, BOE nr 310 z dnia 28 grudnia 1995 r., s. 37072) (zwany dalej „spornym systemem”) stanowił, że pod pewnymi warunkami nabycie udziału w przedsiębiorstwie niemającym siedziby na terytorium Hiszpanii może prowadzić do powstania tzw. wartości firmy, która może być następnie amortyzowana przez okres do dwudziestu lat, powodując tym samym obniżenie zobowiązań podatkowych nabywcy.
- 3 Komisja Europejska uznała, że sporny system, niemający zastosowania do nabywania udziałów w spółkach z siedzibą w Hiszpanii, stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, i wszczęła w związku z tym formalne postępowanie wyjaśniające na podstawie art. 88 ust. 2 WE w drodze decyzji z dnia 10 października 2007 r., w której wezwała Królestwo Hiszpanii i potencjalnych beneficjentów tego systemu do przedstawienia uwag.
- 4 Komisja zakończyła postępowanie wydaniem spornej decyzji.
- 5 W art. 1 ust. 1 spornej decyzji stwierdza się, że sporny system został zastosowany z naruszeniem art. 88 ust. 3 WE i że jest niezgodny ze wspólnym rynkiem.
- 6 Komisja przyznała jednak, że przed wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego, a w następstwie oświadczeń dwóch komisarzy przed Parlamentem Europejskim, Komisja udzieliła konkretnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień o takim charakterze, iż beneficjenci omawianego środka mogli żywić uzasadnione nadzieje, że jest on zgodny z prawem w takim znaczeniu, że w braku selektywności nie podlega zakresowi stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa. W związku z tym Komisja uznała, że wspomniani beneficjenci mieli uzasadnione oczekiwanie, iż pomoc nie będzie odzyskiwana, i w związku z tym postanowiła, że pomoc przyznana przed dniem 21 grudnia 2007 r., czyli datą publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* decyzji Komisji w sprawie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, może zostać zatrzymana pod pewnymi warunkami.
- 7 Stąd też właśnie art. 1 ust. 2 spornej decyzji stanowi, że sporny system można nadal stosować, w oparciu o zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, do nabycia udziałów dokonanego przed tą datą.
- 8 Zgodnie z art. 4 ust. 1 spornej decyzji Hiszpania ma obowiązek odzyskać od beneficjentów, których udziały w zagranicznych przedsiębiorstwach nabyte w kontekście wewnątrzspółnotowego nabycia nie spełniają warunków określonych w art. 1 ust. 2, niezgodną pomoc, o której mowa w art. 1 ust. 1.
- 9 Artykuł 5 spornej decyzji stanowi, że odzyskanie omawianej pomocy odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny i że Królestwo Hiszpanii powinno zapewnić wykonanie tej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

- 10 Wreszcie art. 6 spornej decyzji stanowi, że Królestwo Hiszpanii jest obowiązane do przekazania Komisji szeregu informacji i do informowania jej na bieżąco o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania tej decyzji. W szczególności zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a) decyzji Królestwo Hiszpanii ma obowiązek przekazania Komisji listy beneficjentów, którzy otrzymali pomoc w ramach spornego systemu. Telefónica znajdowała się bezspornie na tej liście.
- 11 W latach 2005 i 2006 Telefónica nabyła dwa udziały, odpowiednio, w spółce z siedzibą w Republice Czeskiej i w spółce z siedzibą w Zjednoczonym Królestwie, korzystając ze spornego systemu, a w obu przypadkach nabycie miało miejsce przed datą wskazaną w art. 1 ust. 2 spornej decyzji.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie

- 12 W skardze na sporną decyzję wniesionej w dniu 21 marca 2010 r. Telefónica zażądała stwierdzenia nieważności art. 1 ust. 1 tej decyzji.
- 13 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 września 2010 r. Komisja podniosła na podstawie art. 114 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem zarzut niedopuszczalności. Komisja utrzymywała, że skarga jest niedopuszczalna ze względu na to, iż Telefónica nie wykazała, że posiada interes prawny ani że sporna decyzja dotyczy jej indywidualnie. Telefónica przedłożyła uwagi na piśmie w przedmiocie tego zarzutu niedopuszczalności.
- 14 W drodze zaskarżonego postanowienia Sąd odrzucił skargę Telefóniki jako niedopuszczalną na podstawie drugiego z dwóch zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Komisję. W pkt 41 zaskarżonego postanowienia Sąd orzekł, że sporna decyzja nie dotyczy Telefóniki indywidualnie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, a w pkt 45 tego postanowienia – że decyzja ta nie stanowi aktu niewymagającego środków wykonawczych w rozumieniu ostatniego członu zdania tego postanowienia. Sąd odrzucił zatem skargę Telefóniki, nie badając pierwszego zarzutu niedopuszczalności, dotyczącego braku interesu prawnego.

Żądania stron

- 15 Telefónica wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego postanowienia;
 - uznanie skargi o stwierdzenie nieważności w sprawie T-228/10 za dopuszczalną i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu wydania rozstrzygnięcia co do istoty sporu oraz
 - obciążenie Komisji kosztami „postępowania dotyczącego dopuszczalności w obu instancjach”.
- 16 Komisja wnosi o oddalenie odwołania i obciążenie Telefóniki kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

- 17 Telefónica opiera swe odwołanie na trzech zarzutach. Po pierwsze, zarzuca ona Sądowi naruszenie prawa do skutecznej ochrony sądowej. Po drugie, podnosi, że Sąd dokonał nieprawidłowej wykładni art. 263 akapit czwarty TFUE, orzekając, że sporna decyzja nie dotyczy jej indywidualnie. Po trzecie, jej zdaniem Sąd dokonał błędnej wykładni pojęcia aktu niewymagającego środków wykonawczych w rozumieniu ostatniego członu zdania tego postanowienia.

- 18 Kwestia, czy prawo Telefóniki do skutecznej ochrony sądowej zostało naruszone przez sporne postanowienie, zaistnieje, wyłącznie jeżeli Sąd stwierdził niedopuszczalność skargi Telefóniki na podstawie prawidłowej wykładni art. 263 akapit czwarty TFUE. Pierwszy zarzut podnoszony przez Telefónicę na poparcie jej odwołania należy więc zbadać dopiero po zbadaniu dwóch pozostałych zarzutów, dotyczących naruszenia prawa przez Sąd przy dokonywaniu wykładni wskazanego postanowienia.
- 19 Należy ponadto przypomnieć, że art. 263 akapit czwarty TFUE określa dwie sytuacje, w których uznaje się istnienie po stronie osoby fizycznej lub prawnej legitymacji procesowej w celu wniesienia skargi na akt, którego nie jest ona adresatem. Po pierwsze, taką skargę można wnieść pod warunkiem, że akt dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie. Po drugie, taka osoba może wnieść skargę na akt regulacyjny niewymagający środków wykonawczych, jeżeli dotyczy on jej bezpośrednio.
- 20 Gdyby sporną decyzję należało uznać za akt regulacyjny niewymagający środków wykonawczych, jak to podnosi Telefónica w ramach trzeciego zarzutu, to nie musiałaby ona wykazać, że – jak utrzymuje w ramach swojego drugiego zarzutu – rzeczona decyzja dotyczy jej indywidualnie. Dlatego też trzeci zarzut należy zbadać w pierwszej kolejności.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

- 21 Telefónica podnosi, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż decyzje z zakresu pomocy państwa, takie jak sporna decyzja, wymagają środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty ostatni człon zdania TFUE.
- 22 Telefónica podnosi, że decyzja stwierdzająca, iż system pomocy jest niezgodny ze wspólnym rynkiem, jest bezpośrednio skuteczna i nie wymaga środków wykonawczych, gdyż sprawia ze skutkiem natychmiastowym, że przyznana pomoc staje się niezgodna z prawem oraz wiąże się z nią zwykle obowiązek jej odzyskania przez dane państwo członkowskie. Podejmowane po wydaniu tego rodzaju decyzji środki, które mogą być niezbędne w celu wykonania obowiązku odzyskania pomocy od niektórych beneficjentów, takie jak te, o których mowa w art. 6 ust. 2 spornej decyzji i które Sąd uwzględnił w pkt 43 zaskarżonego postanowienia, dotyczą zdaniem Telefóniki jedynie obowiązku o charakterze dodatkowym, który nie pozwala kwestionować bezpośredniej skuteczności artykułów zawartych w rozstrzygnięciu tej decyzji. Zdaniem Telefóniki gdyby przyjąć, jak uważa Sąd, że środek wykonawczy w rozumieniu art. 263 akapit czwarty ostatni człon zdania TFUE stanowi dowolny środek, choćby najmniejszy, który państwo członkowskie musi przyjąć w celu wykonania aktu prawnego Unii, to z zakresu stosowania tego postanowienia zostałby automatycznie wykluczony szeroki wachlarz aktów regulacyjnych, wbrew zamierzonemu przez prawodawcę Unii celowi polegającemu na ułatwieniu dostępu do Sądu jednostkom, na których interesy mają wpływ niemające charakteru legislacyjnego akty wydane przez jej instytucje.
- 23 Zdaniem Komisji Sąd nie naruszył prawa, uznając, że sporna decyzja nie może zostać uznana za akt niewymagający środków wykonawczych.
- 24 Ponieważ termin „środki wykonawcze” nie jest w traktatach zdefiniowany, logiczne mogłoby się zdawać, że należy go rozumieć w sposób dosłowny, czyli uznać, że odnosi się on do wszystkich aktów prawnych niezbędnych do wykonania innego aktu prawnego. Dosłowne znaczenie tego terminu byłoby równoważne z tym, które przyjął rzecznik generalny F.G. Jacobs w pkt 43 opinii w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. s. I-6677, w której wydano wyrok z dnia 25 lipca 2002 r., w celu zasygnalizowania możliwej luki w systemie sądowniczym Unii. Zdaniem Komisji z dokumentów dotyczących prac europejskiego konwentu, któremu powierzono opracowanie traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Dz.U. 2004, C 310, s. 1), wynika, że w chwili

opracowywania postanowienia, które następnie stało się ostatnim członem zdania art. 263 akapit czwarty TFUE, intencją konstytuanty było zarządzenie tej możliwej luce w systemie sędziowskim Unii Europejskiej. Komisja uważa, że złagodzenie warunków dotyczących legitymacji procesowej spełniało dążenie do tego, by jednostkom przysługiwał bezpośredni środek zaskarżenia przeciwko aktom o charakterze generalnym, ograniczając go jednak do sytuacji, w których jednostki te nie mają możliwości zakwestionowania ważności środka wykonawczego.

- 25 Komisja dodaje, że gdy akt regulacyjny wymaga środka wykonawczego, czy to krajowego, czy też wydanego na szczeblu Unii, ochronę sądową zapewnia jednostkom możliwość zakwestionowania przez nie zgodności z prawem środka wykonawczego poprzez podniesienie w razie potrzeby zarzutu niezgodności z prawem dotyczącego podstawowego aktu regulacyjnego, na którego podstawie taki środek został wydany. Nie ma więc potrzeby, by miały one legitymację procesową do zaskarżenia bezpośrednio aktu podstawowego.
- 26 Co do spornej decyzji, zdaniem Komisji nie ma najmniejszej wątpliwości, że decyzja obligująca państwo członkowskie do odzyskania pomocy, która została uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem, wymaga środków wykonawczych. Jej zdaniem jedynym adresatem tego rodzaju decyzji jest dane państwo członkowskie i decyzja ta nie może ona rodzić bezpośredniego obowiązku zapłaty po stronie beneficjentów. Komisja przypomina w tym względzie, że zgodnie z art. 288 akapit czwarty zdanie drugie TFUE decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Komisja uważa, że aby obowiązek miał zastosowanie do beneficjentów, niezbędne jest podjęcie przez państwo członkowskie środków wykonawczych polegających na zażądaniu od beneficjentów zwrotu nienależnie otrzymanej pomocy. Ponadto sporna decyzja wymaga od Królestwa Hiszpanii podjęcia, oprócz obowiązku odzyskania pomocy, jeszcze innych środków wykonawczych, takich jak obowiązek zniesienia spornego systemu.

Ocena Trybunału

- 27 Jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 40 i 41 opinii, termin „akty regulacyjne, które [...] nie wymagają środków wykonawczych” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty ostatni człon zdania TFUE należy interpretować w świetle celu tego postanowienia, który, jak wynika z jego genezy, polega na uniknięciu sytuacji, w której jednostka będzie zmuszona do naruszenia prawa, aby móc zwrócić się do sądu. Tymczasem gdy akt regulacyjny wywiera bezpośrednio skutki na sytuację prawną osoby fizycznej lub prawnej, nie wymagając środków wykonawczych, osoba ta mogłaby zostać pozbawiona skutecznej ochrony sądowej, gdyby nie dysponowała bezpośrednim środkiem zaskarżenia przed sądem Unii w celu podważenia zgodności z prawem rzonego aktu regulacyjnego. W braku środków wykonawczych osoba fizyczna lub prawna, chociaż rzonego akt dotyczy jej bezpośrednio, byłaby bowiem w stanie doprowadzić do skontrolowania tego aktu przez sąd dopiero po naruszeniu przepisów tego aktu, powołując się na ich niezgodność z prawem w ramach postępowania wszczętego przeciwko niej przed sądem krajowym.
- 28 Należy w tym względzie wyjaśnić w pierwszej kolejności, że gdy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, sądowa kontrola poszanowania porządku prawnego Unii zapewniona jest niezależnie od tego, czy środki te przyjmuje Unia, czy państwa członkowskie. Osoby fizyczne lub prawne, które z racji przesłanek dopuszczalności określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE nie mogą zaskarżyć bezpośrednio do sądu Unii aktu regulacyjnego Unii, są chronione przed stosowaniem wobec nich takiego aktu dzięki możliwości zaskarżenia środków wykonawczych wymaganych przez tenże akt.
- 29 Jeżeli wdrożenie omawianych aktów należy do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, to osoby fizyczne lub prawne mogą wnieść skargę bezpośrednią do sądu Unii przeciwko aktom wykonawczym na zasadach określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE i podnieść zgodnie z art. 277 TFUE na poparcie skargi zarzut niezgodności z prawem danego aktu podstawowego. Jeżeli wdrożenie aktu Unii jest zadaniem państw członkowskich, osoby te mogą podnieść nieważność aktu

podstawowego przed sądami krajowymi i spowodować, że owe sądy wystąpią z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE (wyrok z dnia 3 października 2013 r. w sprawie C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 93).

- 30 W drugiej kolejności, na co zwróciła uwagę rzecznik generalna w pkt 48 opinii, aby ocenić, czy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się do sytuacji osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty ostatni człon zdania TFUE. Nie jest więc istotne, czy dany akt wymaga środków wykonawczych względem innych podmiotów prawa.
- 31 W trzeciej kolejności, aby przekonać się, czy zaskarżony akt wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się wyłącznie do przedmiotu skargi, a w razie gdy skarżący wnosi jedynie o częściowe stwierdzenie nieważności, w danym przypadku należy brać pod uwagę jedynie środki wykonawcze wymagane ewentualnie przez tę część aktu.
- 32 W świetle powyższych wyjaśnień należy zbadać trzeci zarzut podniesiony przez Telefónicę na poparcie odwołania.
- 33 Jak wskazała rzecznik generalna w pkt 33 opinii, przedmiotem skargi Telefóniki było jedynie zakwestionowanie częściowej niezgodności ze wspólnym rynkiem spornego systemu, jaką stwierdzono w art. 1 ust. 1 spornej decyzji, i nie kwestionowała ona odzyskania pomocy, które nakazywał art. 4 ust. 1 tej decyzji, ani innych nakazów skierowanych do Królestwa Hiszpanii w art. 6 ust. 2 decyzji.
- 34 W pierwszej kolejności, jak wskazała rzecznik generalna w pkt 48 opinii, stwierdzenie częściowej niezgodności spornego systemu ze wspólnym rynkiem zawarte w art. 1 ust. 1 spornej decyzji skierowane jest tylko do państwa członkowskiego będącego adresatem decyzji, czyli w tym przypadku Królestwu Hiszpanii, tak że omawiana decyzja nie wiąże innych osób, zgodnie z art. 288 akapit czwarty TFUE.
- 35 W drugiej kolejności przedmiotem art. 1 ust. 1 spornej decyzji jest wyłącznie stwierdzenie niezgodności ze wspólnym rynkiem spornego systemu. Nie określa on konkretnych skutków tego stwierdzenia dla poszczególnych podatników, które to skutki objawią się w aktach administracyjnych, takich jak decyzja o wymiarze podatku, która stanowi jako taka środek wykonawczy „wymagany” przez art. 1 ust. 1 spornej decyzji w rozumieniu art. 263 akapit czwarty ostatni człon zdania TFUE.
- 36 Tak więc Sąd słusznie orzekł w pkt 44 zaskarżonego postanowienia, że środki zmierzające do wykonania decyzji o niezgodności pomocy, w tym w szczególności ten polegający na odrzuceniu wniosku o daną ulgę podatkową, które skarżąca będzie mogła również zakwestionować przed sądem krajowym, są środkami wykonawczymi spornej decyzji.
- 37 Stwierdzenie to samo może uzasadniać odrzucenie podnoszonej przez Telefónicę przed Sądem argumentacji, zgodnie z którą sporna decyzja nie wymaga środków wykonawczych.
- 38 W związku z tym Sąd słusznie orzekł w pkt 45 zaskarżonego postanowienia, że bez względu na to, czy sporna decyzja jest aktem regulacyjnym, przesłanki dopuszczalności określone w art. 263 akapit czwarty ostatni człon zdania TFUE nie były w niniejszym przypadku spełnione.
- 39 Z powyższych względów zarzut trzeci podniesiony przez Telefónicę na poparcie odwołania należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

- 40 Zdaniem Telefóniki Sąd naruszył prawo, dokonując zbyt restrykcyjnej wykładni pojęcia rzeczywistego beneficjenta systemu pomocy będącego przedmiotem decyzji Komisji, co wynika w szczególności z wyroku z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawach połączonych C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P Comitato „Venezia vuole vivere” i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4727. Telefónica podnosi, że wbrew temu, co Sąd orzekł w pkt 24 i 25 zaskarżonego postanowienia, nie chodzi o to, by strona, która rzeczywiście skorzystała ze spornej pomocy, znajdowała się wśród tych podmiotów, które na pewno muszą ową pomoc zwrócić, lecz wystarczy, by istniało ryzyko, że jej interesy poważnie ucierpią, co by miało miejsce, gdyby musiała zwrócić rzeczoną pomoc.
- 41 Telefónica uważa zaś, że ponosi ona podwójne ryzyko konieczności zwrotu otrzymanej pomocy, pomimo uznania przez Komisję, że miała prawo do uzasadnionych oczekiwań. Po pierwsze, wyjątek od obowiązku odzyskania pomocy ustanowiony w art. 1 ust. 2 i 3 spornej decyzji stanowi obecnie przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności przed Sądem w zawisłej przed nim sprawie T-207/10 Deutsche Telekom przeciwko Komisji. Jeżeli skarga zostanie uwzględniona, Telefónica może zostać zmuszona do zwrócenia otrzymanej przez nią pomocy. Po drugie, stwierdzenie w tej samej decyzji, że przepisy dotyczące amortyzacji finansowej wartości firmy stanowiły niezgodną z prawem pomoc, pozwala podmiotom konkurencyjnym wobec beneficjentów tej pomocy na wniesienie skarg na szczeblu krajowym w celu uzyskania odszkodowania za poniesione szkody.
- 42 Komisja uważa natomiast, że orzecznictwo wymaga spełnienia dwóch warunków, aby akt dotyczył skarżącego indywidualnie w okolicznościach takich jak te w niniejszym przypadku. W pierwszej kolejności skarżący powinien mieć status rzeczywistego beneficjenta indywidualnej pomocy przyznanej zgodnie z systemem pomocy. W drugiej kolejności powinien być zobowiązany do zwrotu spornej pomocy, a przynajmniej być narażony na ryzyko konieczności zwrotu. Wbrew twierdzeniom Telefóniki nie wystarczy natomiast, by skarżący był zagrożony tym, że jego interesy w bardziej ogólnym ujęciu poważnie ucierpią. Trybunał odrzucił zdaniem Komisji tezę, iż akt dotyczy skarżącego indywidualnie przez sam fakt, że jest on beneficjentem systemu pomocy, w wyrokach: z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawach połączonych 67/85, 68/85 i 70/85 Kwekerij van der Kooy i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 219, pkt 15; a także z dnia 7 grudnia 1993 r. w sprawie C-6/92 Federmineraria i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-6357, pkt 11–16.
- 43 W niniejszym przypadku nie ma w każdym razie zdaniem Komisji żadnego ryzyka, że Telefónica będzie musiała zwrócić pomoc, z której skorzystała, ani nawet że jej interesy poważnie ucierpią, gdyż już od momentu wydania spornej decyzji było oczywiste, że będzie ona objęta zastosowaniem zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Ocena Trybunału

- 44 Należy przypomnieć, że Telefónica nie jest adresatem spornej decyzji i że decyzja ta wymaga, jak to wynika z pkt 34–36 niniejszego wyroku, środków wykonawczych.
- 45 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty WE osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akt, którego nie jest adresatem i który wymaga środków wykonawczych, tylko wówczas, gdy akt ten dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie.
- 46 Jeśli chodzi o drugą z tych przesłanek, czyli o to, by dany akt dotyczył skarżącego indywidualnie, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że podmioty niebędące adresatami decyzji mogą utrzymywać, iż akt dotyczy ich indywidualnie, wyłącznie jeżeli dana decyzja ma wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich

innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata (wyrok z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62 Plaumann przeciwko Komisji, Rec. s. 197, 223; ww. wyroki: w sprawach połączonych Comitato „Venezia vuole vivere” i in. przeciwko Komisji, pkt 52; a także w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 72).

- 47 Jak wskazał Sąd w pkt 28 zaskarżonego postanowienia, z uzasadnionego orzecznictwa wynika również, że możliwość określenia z większą czy mniejszą dokładnością liczby lub nawet tożsamości podmiotów prawa, do których ma zastosowanie dany środek, wcale nie oznacza, że należy uznać, iż środek ten dotyczy tych podmiotów indywidualnie, o ile środek ów podlega zastosowaniu ze względu na zaistnienie pewnej obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej w nim określonej (zob. podobnie wyrok z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-451/98 Antillean Rice Mills przeciwko Radzie, Rec. s. I-8949, pkt 52).
- 48 Należy stwierdzić, że taka sytuacja zachodzi w odniesieniu do art. 1 ust. 1 spornej decyzji, którego stwierdzenia nieważności żąda Telefónica i względem którego należy w związku z tym badać jej legitymację procesową. Wskazany art. 1 ust. 1 stosuje się do obiektywnie określonych sytuacji i wywiera skutki prawne wobec kategorii osób określonych w sposób generalny i abstrakcyjny. Telefónica nie może więc utrzymywać, że przepis ten ją indywidualizuje.
- 49 Artykuł 1 ust. 1 spornej decyzji skutkuje jedynie uniemożliwieniem, by jakakolwiek osoba korzystała w przyszłości ze spornego systemu. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przedsiębiorstwo nie może w zasadzie zaskarżyć decyzji Komisji zakazującej systemu pomocy, jeżeli decyzja ta dotyczy przedsiębiorstwa wyłącznie z powodu jego przynależności do danego sektora oraz posiadanego przez nie statusu potencjalnego beneficjenta wspomnianego systemu pomocy (zob. wyrok z dnia 19 października 2000 r. w sprawach połączonych C-15/98 i C-105/99 Włochy i Sardegna Lines przeciwko Komisji, Rec. s. I-8855, pkt 33 i przytoczone tak orzecznictwo).
- 50 Wynika z tego, że Sąd słusznie orzekł w pkt 41 zaskarżonego postanowienia, iż art. 1 ust. 1 spornej decyzji nie dotyczy Telefóniki indywidualnie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.
- 51 Z powyższego wynika, że zarzut drugi podniesiony przez Telefónicę na poparcie odwołania również należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 52 Telefónica utrzymuje, że Sąd, odrzucając skargę jako niedopuszczalną, naruszył jej prawo do skutecznej ochrony sądowej wynikające z art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., a także z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 53 Telefónica podnosi w szczególności, że nie ma możliwości spowodowania kontroli przez sąd w drodze wniesienia zarzutu niezgodności z prawem art. 1 ust. 1 spornej decyzji poprzez wywołanie sporu z organami administracji podatkowej i powołanie się na sporny system mimo usunięcia go z obowiązujących hiszpańskich ram prawnych, aby doprowadzić do wystąpienia przez właściwy sąd krajowy do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym o ocenę ważności na podstawie art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE. Telefónica musiałaby bowiem w tym celu zdecydować się na popełnienie naruszenia prawa, czyli na umyślne działanie wbrew obowiązującym przepisom. Zaś naruszając dobrowolnie prawo, nie tylko postąpiłaby wbrew przyjętym przez siebie kodeksom postępowania, lecz również naraziłaby się na niewątpliwe ryzyko, że hiszpańskie organy podatkowe skorzystają wobec niej ze swoich uprawnień do nakładania sankcji na podstawie całego szeregu znajdujących zastosowanie przepisów prawa podatkowego.

- 54 Komisja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w traktacie FUE, w art. 263 TFUE i 277 TFUE z jednej strony oraz w art. 267 TFUE z drugiej, ustanowiono kompletny system środków prawnych i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów instytucji, powierzając ją sądom Unii.
- 55 Stawianą przez Telefónicę tezę, że Sąd powinien był zbadać warunki, na jakich skorzystanie z krajowej drogi sądowej byłoby faktycznie możliwe, należy ponadto zdaniem Komisji odrzucić. Nie do przyjęcia jest takie rozumienie systemu środków zaskarżenia, które prowadzi do uznania, iż bezpośrednia skarga o stwierdzenie nieważności wnoszona do sądu Unii jest dostępna, ilekroć można wykazać, po dokonaniu przez ten sąd konkretnej oceny krajowych przepisów procesowych, iż te ostatnie nie przyznają jednostce prawa do wniesienia skargi mającej na celu podważenie ważności kwestionowanego aktu Unii. System taki wymagałby bowiem, by sąd Unii badał krajowe prawo procesowe i dokonywał jego wykładni, tym samym przekraczając granice swojej właściwości w ramach kontroli legalności aktów instytucji Unii. W każdym razie zdaniem Komisji jednostce nie może przysługiwać skarga o stwierdzenie nieważności do sądu Unii, choćby nawet okazało się, że krajowe normy procesowe nie zezwalają jej na podważenie ważności aktu Unii po dopuszczeniu się jego naruszenia.

Ocena Trybunału

- 56 Na wstępie należy przypomnieć, że Unia jest unią prawa, w której akty instytucji podlegają kontroli pod względem zgodności między innymi z traktatami, ogólnymi zasadami prawa oraz prawami podstawowymi (ww. wyrok w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 91).
- 57 Sądową kontrolę poszanowania systemu prawnego Unii zapewniają, jak wynika z art. 19 ust. 1 TUE, Trybunał oraz sądy państw członkowskich. W tym celu w traktacie FUE, w art. 263 TFUE i 277 TFUE z jednej strony oraz w art. 267 TFUE z drugiej, ustanowiono kompletny system środków prawnych i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów Unii, powierzając ją sądom Unii (ww. wyrok w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 90, 92).
- 58 Jak wynika z pkt 34–36 niniejszego wyroku, sporna decyzja wymaga podjęcia środków wykonawczych w zainteresowanym państwie członkowskim względem Telefóniki.
- 59 Zatem nawet jeśli Telefónica nie może, ze względu na przesłanki dopuszczalności określone w art. 263 akapit czwarty TFUE, zaskarżyć bezpośrednio spornej decyzji przed sądem Unii, to może podnieść nieważność tej decyzji przed sądami krajowymi i skłonić je do zwrócenia się do Trybunału z pytaniem na podstawie art. 267 TFUE w drodze wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w szczególności zaskarżając przed rzeczonymi sądami akt administracyjny, w którym otrzyma ona odmowę możliwości skorzystania z amortyzacji w ramach spornego systemu.
- 60 Wynika z tego, że zarzut pierwszy podniesiony przez Telefónicę na poparcie odwołania należy oddalić.
- 61 Ponieważ nie można uwzględnić żadnego z trzech zarzutów podniesionych przez Telefónicę na poparcie jej odwołania, odwołanie to należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 62 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Artykuł 138 § 1 tegoż regulaminu, mający zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, stanowi, że kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

63 Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Telefóniki kosztami postępowania, a ta ostatnia przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

- 1) **Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) **Telefónica SA zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy