



## Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-305/13

**Servizi assicurativi del commercio estero SpA (SACE)**

i

**Sace BT SpA  
przeciwko  
Komisji Europejskiej**

Pomoc państwa — Ubezpieczenie kredytów eksportowych — Pokrycie reasekuracyjne udzielone przez przedsiębiorstwo publiczne jego spółce zależnej — Wkłady kapitałowe mające pokryć straty spółki zależnej — Pojęcie pomocy państwa — Możliwość przypisania państwu — Kryterium inwestora prywatnego — Obowiązek uzasadnienia

Streszczenie – wyrok Sądu (siódma izba) z dnia 25 czerwca 2015 r.

- Pomoc przyznawana przez państwa — Pojęcie — Pomoc przyznawana przez przedsiębiorstwo publiczne — Przedsiębiorstwo kontrolowane przez państwo — Możliwość przypisania danego środka pomocy państwu — Włączenie — Ogół poszlak, jakie należy wziąć pod uwagę*  
*(art. 107 ust. 1 TFUE)*
- Pomoc przyznawana przez państwa — Pojęcie — Pomoc przyznawana przez przedsiębiorstwo publiczne — Przedsiębiorstwo kontrolowane przez państwo — Możliwość przypisania danego środka pomocy państwu — Włączenie — Poszlaki, jakie należy wziąć pod uwagę — Powołanie członków zarządu przez szereg ministrów — Niewystarczający charakter*  
*(art. 107 ust. 1 TFUE)*
- Pomoc przyznawana przez państwa — Pojęcie — Pomoc przyznawana przez przedsiębiorstwo publiczne — Przedsiębiorstwo kontrolowane przez państwo — Możliwość przypisania danego środka pomocy państwu — Włączenie — Nieprowadzenie przez to przedsiębiorstwo jego działalności na rynku w normalnych warunkach konkurencji z prywatnymi podmiotami gospodarczymi — Poszlaki, jakie należy wziąć pod uwagę*  
*(art. 107 ust. 1 TFUE)*
- Pomoc przyznawana przez państwa — Decyzja Komisji — Kontrola sądowa — Granice — Ocena zgodności z prawem w oparciu o informacje dostępne w momencie wydania decyzji*  
*(art. 108 ust. 2 TFUE, art. 263 TFUE)*

5. *Pomoc przyznawana przez państwa — Pojęcie — Ocena według kryterium inwestora prywatnego — Uwzględnienie kontekstu i informacji dostępnych w momencie przyjęcia środków wsparcia*  
*(art. 107 ust. 1 TFUE)*
6. *Pomoc przyznawana przez państwa — Postępowanie administracyjne — Obowiązki Komisji — Sumienne i bezstronne badanie — Uwzględnienie najbardziej kompletnych i wiarygodnych informacji — Zakres obowiązku*  
*(art. 108 ust. 2 TFUE)*
7. *Pomoc przyznawana przez państwa — Pojęcie — Ocena według kryterium inwestora prywatnego — Ocena w świetle wszystkich istotnych elementów spornej transakcji i jej kontekstu — Spoczywający na państwie członkowskim obowiązek wskazania obiektywnych i sprawdzalnych okoliczności świadczących o ekonomicznym charakterze jego działalności*  
*(art. 107 ust. 1 TFUE)*
8. *Pomoc przyznawana przez państwa — Postępowanie administracyjne — Określenie kwoty pomocy — Odesłanie do wcześniejszej praktyki decyzyjnej — Niedopuszczalność*  
*(art. 107 ust. 1 TFUE, art. 296 TFUE)*
9. *Pomoc przyznawana przez państwa — Pojęcie — Kryterium oceny — Racjonalny charakter transakcji dla inwestora prywatnego prowadzącego politykę średnio- lub długoterminową*  
*(art. 107 ust. 1 TFUE)*

1. Sam fakt, że przedsiębiorstwo publiczne jest kontrolowane przez państwo, nie jest wystarczający do przypisania państwu środków stosowanych przez to przedsiębiorstwo. Należy jeszcze zbadać, czy trzeba uznać, iż władze publiczne uczestniczyły w taki czy w inny sposób w przyjęciu tychże środków.

W tym względzie pojęcie zaangażowania się państwa w przyjęcie środka w danym przypadku należy rozumieć w ten sposób, że środek ten został przyjęty pod wpływem władz publicznych bądź też władze te sprawowały rzeczywistą kontrolę nad jego przyjęciem, albo też że brak takiego wpływu czy takiej kontroli jest wysoce nieprawdopodobny; nie ma przy tym konieczności badania wpływu, jaki to zaangażowanie się państwa wywarło na treść owego środka. W szczególności, aby można było uznać, że dany środek można przypisać państwu, nie jest konieczne wykazanie, iż dane przedsiębiorstwo publiczne zachowałoby się inaczej, gdyby działało w sposób autonomiczny. Realizowane zaś przez dany środek cele, choć mogą być uwzględniane przy ocenie tego, czy może on zostać przypisany państwu, nie mają jednak decydującego znaczenia.

Ponadto przyznana przedsiębiorstwu publicznemu ze względu na jego formę prawną autonomia nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo mogło wywierać decydujący wpływ w zakresie przyjmowania przez to przedsiębiorstwo pewnych środków. Ze względu na to, że ewentualne zaangażowanie państwa w danym przypadku nie może zostać wykluczone z założenia tylko ze względu na autonomię, jaką cieszy się co do zasady dane przedsiębiorstwo publiczne, dowód takiego zaangażowania może opierać się na całokształcie mających znaczenie dla sprawy okoliczności prawnych i faktycznych mogących stanowić zbiór wystarczająco dokładnych i zgodnych poszlak wywierania przez państwo rzeczywistego wpływu czy też sprawowania przez nie rzeczywistej kontroli.

(por. pkt 41, 48, 51)

2. W zakresie pomocy państwa przyznawanej za pośrednictwem przedsiębiorstwa publicznego okoliczność polegająca na tym, że co najmniej członkowie pierwszego zarządu takiego przedsiębiorstwa winni, zgodnie z przepisem szczególnym, zostać powołani przez szereg odgrywających ważną rolę ministrów, świadczy o istnieniu szczególnych więzi łączących to przedsiębiorstwo i organy władz publicznych i może stanowić poszlakę zaangażowania się władzy publicznej w prowadzoną przez to przedsiębiorstwo działalność. Niemniej jednak te mające organiczny charakter przesłanki, mające poniekąd istotne znaczenie ze względu na to, iż świadczą o ograniczanej przez państwo swobodzie działania przedmiotowego przedsiębiorstwa publicznego, same w sobie nie wystarczają do wykazania zaangażowania w danym przypadku państwa w przyjęcie spornych środków i muszą być oceniane łącznie z pozostałymi poszlakami.

(por. pkt 61, 63)

3. Jeżeli chodzi o prowadzenie przez przedsiębiorstwo publiczne zajmujące się ubezpieczeniem kredytów eksportowych swej działalności na rynku w normalnych warunkach konkurencji z prywatnymi podmiotami gospodarczymi i ocenę kwestii, czy władze publiczne wykorzystują to przedsiębiorstwo celem wspierania przedsiębiorczości w tym państwie członkowskim i, co za tym idzie, rozwoju gospodarczego tego państwa, następujące przesłanki ogólne dotyczące kontekstu, w którym przyjęte zostały środki zakwalifikowane jako pomoc państwa przez Komisję, pozwalają w swym całościowym uzasadnieniu pod względem prawnym sposób, że środki te mogą, ze względu na ich znaczenie dla gospodarki państwa członkowskiego, zostać przypisane temu państwu.

W pierwszej kolejności poszlaka związana z pokrywaniem ryzyka o charakterze politycznym, ryzyka wystąpienia katastrofy, ryzyka gospodarczego, handlowego oraz ryzyka związanego z kursem wymiany, a także innych postaci ryzyka, na jakie wystawione są podmioty gospodarcze oraz powiązane z nimi czy też kontrolowane przez nie spółki w ramach prowadzonej przez nie działalności zagranicznej oraz globalizacji gospodarki danego państwa członkowskiego, obejmuje wykonywane w interesie ogólnym zadanie, które wykracza poza zadanie pokrywania ryzyk niezwykłych, które to z kolei zadanie nie jest realizowane w sektorze, w którym prowadzona jest gra rynkowa.

W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o poszlakę dotyczącą gwarancji państwa, z której korzysta to przedsiębiorstwo publiczne, to mimo iż odnosi się ona jedynie do jego działalności prowadzonej w sektorze ubezpieczenia ryzyk, który nie jest sektorem, w którym prowadzona jest gra rynkowa, świadczy ona jednak o tym, że prowadzona przez to przedsiębiorstwo działalność nie jest działalnością tego rodzaju, jaką prowadzi komercyjne przedsiębiorstwo zajmujące się ubezpieczeniem kredytów eksportowych w warunkach rynkowych, lecz raczej że jest to działalność publicznej spółki ubezpieczeniowej, mającej wyjątkowy status i realizującej określone przez władzę publiczną związane z wspieraniem gospodarki cele; dzięki państwowej gwarancji działalność jest wykorzystywana jako narzędzie służące wspieraniu eksportu.

W trzeciej kolejności poszlaka, która dotyczy corocznej kontroli finansów tego przedsiębiorstwa sprawowanej przez krajowy sąd obrachunkowy oraz spoczywającego na ministrze gospodarki i finansów tego państwa obowiązku corocznego przedstawienia parlamentowi przedmiotowego państwa członkowskiego sprawozdania z działalności rzeczonoego przedsiębiorstwa, nawet jeżeli sama w sobie nie ma rozstrzygającego znaczenia, niemniej świadczy o istniejącym po stronie danego państwa członkowskiego zainteresowaniu prowadzoną przez to przedsiębiorstwo działalnością i stanowi zatem istotny element zbioru poszlak, na którym może oprzeć się Komisja przy kwalifikowaniu danego środka jako pomocy państwa.

W czwartej kolejności, jeżeli chodzi o poszlakę dotyczącą faktu zatwierdzania przez Międzyministerialny Komitet ds. Planowania Gospodarczego finansowego planu ryzyk ubezpieczanych przez przedmiotowe przedsiębiorstwo oraz potrzeb finansowych związanych z określonymi zagrożeniami, a także określania przez ten Komitet globalnych limitów dla ryzyka niezwykłego, jakie może podjąć przedmiotowe przedsiębiorstwo, zatwierdzanie finansowego planu ryzyk ubezpieczanych

przez tenże Komitet, który jest nadrzędnym organem odpowiedzialnym za koordynację i prowadzenie polityki gospodarczej danego państwa członkowskiego, świadczy o tym, że przedsiębiorstwo to nie prowadzi działalności i nie sprawuje zarządu w sposób całkowicie autonomiczny i że może ono w związku z tym zostać uznane za działające pod kontrolą organów władzy publicznej co najmniej w zakresie dotyczącym podejmowania najbardziej istotnych decyzji.

W tych okolicznościach, biorąc pod uwagę zakres i cel środków zakwalifikowanych przez Komisję jako pomoc państwa, całokształt tych poszlak świadczy o tym, że brak zaangażowania się władz publicznych w przyjęcie spornych środków jest wysoce nieprawdopodobny.

(por. pkt 66, 67, 71–74, 76, 77, 81, 82)

4. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 83, 94, 133)

5. W dziedzinie pomocy państwa celem stosowania kryterium inwestora prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej jest ustalenie, czy przysporzona w dowolnej formie danemu przedsiębiorstwu za pomocą zasobów państwa korzyść może ze względu na swe skutki zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem, a także wywierać wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W tym względzie art. 107 ust. 1 TFUE nie wprowadza rozróżnienia ze względu na cele czy też przyczyny interwencji ze strony podmiotu publicznego, lecz definiuje ją ze względu na jej skutki.

Aby sprawdzić, czy państwo członkowskie lub dany podmiot publiczny zachowały się jak rozważny prywatny podmiot gospodarczy działający w warunkach gospodarki rynkowej, należy usytuować się w kontekście chwili, w której wdrożono dane środki, tak by ocenić racjonalność ekonomiczną postępowania państwa czy też danego podmiotu publicznego, unikając wszelkich ocen bazujących na sytuacji późniejszej. Porównanie zachowań podmiotów publicznych i prywatnych należy przeprowadzić, przyjmując za punkt odniesienia zachowanie, jakie przyjąłby w podobnych okolicznościach wobec rozpatrywanej transakcji prywatny podmiot gospodarczy uwzględniający dostępne informacje i przewidywalny w danym momencie rozwój sytuacji. Bez znaczenia jest tu zatem dokonane post factum stwierdzenie, że dokonana przez państwo lub dany podmiot publiczny transakcja okazała się rentowna. Dotyczy to zatem w szczególności sytuacji, w której Komisja bada istnienie pomocy państwa w związku ze środkiem, który nie został jej zgłoszony i który w momencie przeprowadzania badania przez tę instytucję został już wdrożony przez dane państwo członkowskie.

(por. pkt 92–94)

6. Zgodnie z przepisami rządzącymi rozkładem ciężaru dowodu w dziedzinie pomocy państwa to do Komisji należy przedstawienie dowodu tego rodzaju pomocy. W tym względzie to do Komisji należy przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w sprawie rozpatrywanych środków w sposób staranny i bezstronny, tak aby dysponowała ona w chwili wydania ostatecznej decyzji w przedmiocie istnienia pomocy i, w odpowiednim przypadku, jej niezgodności ze wspólnym rynkiem i z prawem, możliwie najbardziej kompletnymi i wiarygodnymi informacjami, by to uczynić.

W konsekwencji, w sytuacji gdy okazuje się, że może mieć zastosowanie kryterium inwestora prywatnego, to na Komisji spoczywa obowiązek zwrócenia się do zainteresowanego państwa członkowskiego o dostarczenie jej wszelkich istotnych informacji, które umożliwią jej sprawdzenie, czy przesłanki możliwości zastosowania i stosowania tego kryterium są spełnione. Jeśli państwo członkowskie dostarczy dowodów o wymaganym charakterze, to do Komisji należy dokonanie

całościowej oceny z uwzględnieniem wszelkich dowodów istotnych w danym przypadku, które umożliwiają jej ustalenie, czy jest oczywiste, że przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie uzyskałoby porównywalnych udogodnień od takiego wierzyciela prywatnego.

(por. pkt 95, 96, 112, 184–186)

7. W trakcie postępowania administracyjnego w sprawie kontroli pomocy państwa, a w szczególności przy zastosowaniu kryterium inwestora prywatnego, do danego państwa członkowskiego należy podanie do wiadomości Komisji obiektywnych i sprawdzalnych okoliczności świadczących o tym, że jego decyzja została oparta na uprzednich szacunkach gospodarczych porównywalnych z tymi, jakie w okolicznościach danego przypadku rozsądny inwestor prywatny znajdujący się w sytuacji możliwie podobnej do sytuacji tego państwa czy też podmiotu publicznego kazałby przeprowadzić przed przyjęciem rozpatrywanego środka celem ustalenia jego przyszłej rentowności.

Dostarczenie w tym celu w trakcie postępowania administracyjnego analiz niezależnych firm konsultingowych zamówionych jeszcze przed przyjęciem danego środka może przyczynić się do wykazania, że państwo członkowskie lub dany podmiot publiczny wdrożyły dany środek, działając jako podmiot rynkowy.

Niemniej jednak oceny tych wymaganych od dysponującego pomocą podmiotu gospodarczego szacunków gospodarczych należy dokonywać *in concreto*, gdyż ich znaczenie może być zmienne w zależności od charakteru i skali ponoszonego ryzyka gospodarczego. Mogą być one zróżnicowane ze względu na charakter i złożoność rozpatrywanej transakcji, wartości rozpatrywanych aktywów, towarów i usług oraz okoliczności danego przypadku.

(por. pkt 97, 98, 121, 122, 178)

8. Aby ustalić istnienie pomocy, Komisja nie może ograniczyć się do odesłania do swej praktyki decyzyjnej. Musi ona przeprowadzić, uwzględniając mające zastosowanie przepisy prawa, staranną i bezstronną analizę wszystkich dostępnych jej obiektywnych dowodów. Dotyczy to również sytuacji, gdy Komisja określa kwotę pomocy, której odzyskanie nakazuje. Jeśli bowiem Komisja podejmuje decyzję nakazującą odzyskanie określonej kwoty, musi ona określić, na tyle dokładnie, na ile umożliwiają to okoliczności sprawy, wartość pomocy, z jakiej skorzystało przedsiębiorstwo.

Wynika z tego, że Komisja nie może wywiązać się z ciążącego na niej obowiązku uzasadnienia, powołując się jedynie na metodologię opracowaną w innej sprawie i nie załączając jakiegokolwiek dotyczącego jej wyjaśnienia w zakresie możliwości zastosowania tej metodologii do oceny środka stanowiącego ewentualnie pomoc państwa w innym kontekście faktycznym.

(por. pkt 149, 152–154)

9. W dziedzinie pomocy państwa, przy ocenie tego, czy dokonana przez inwestora publicznego interwencja w kapitał danego przedsiębiorstwa jest zgodna z kryterium inwestora prywatnego, zachowanie inwestora prywatnego, z którym należy porównać zachowanie tego inwestora publicznego, niekoniecznie musi być zachowaniem zwykłego inwestora lokującego kapitały celem osiągnięcia ich mniej lub bardziej krótkoterminowej rentowności. Musi to być co najmniej zachowanie charakterystyczne dla prywatnego holdingu czy też prywatnej grupy przedsiębiorstw, które prowadzą politykę strukturalną, globalną lub sektorową, kierując się perspektywami długoterminowymi.

Ze względu na to, że celem ustanowienia wymogu przeprowadzenia uprzedniej oceny gospodarczej jest jedynie dokonanie porównania zachowania się danego przedsiębiorstwa publicznego z zachowaniem znajdującego się w podobnej sytuacji rozsądnego inwestora prywatnego, wymóg ten jest zgodny z zasadą równości traktowania podmiotów prywatnych i publicznych, a dokonywane przez państwo

członkowskie w warunkach odpowiadających rynkowym inwestycje w działalność gospodarczą danego przedsiębiorstwa oraz w oddany przez państwo do dyspozycji tego przedsiębiorstwa kapitał nie mogą efektem tego zostać uznane za pomoc państwa.

Ponadto w ramach przyznanego publicznemu inwestorowi zakresu swobodnego uznania inwestor ten nie może zostać zwolniony z obowiązku przeprowadzenia odpowiedniej uprzedniej oceny gospodarczej. Niewątpliwie można wprowadzić rozróżnienie między szacowaniem prawdopodobnej stopy zwrotu z projektu, gdzie inwestor publiczny dysponuje pewnym zakresem uznania, a badaniem, które inwestor ten przeprowadza w celu ustalenia, czy zwrot wydaje mu się wystarczająco wysoki, aby zrealizować daną inwestycję, i w przypadku którego zakres uznania jest mniej szeroki, ponieważ można porównać daną transakcję z innymi możliwościami ulokowania kapitału przeznaczonego na inwestycję. Niemniej jednak swobodne uznanie, jakim dysponuje inwestor publiczny w zakresie dotyczącym oszacowania prawdopodobnego zwrotu z projektu, nie może go zwolnić z obowiązku dokonania gospodarczej oceny opierającej się na analizie dostępnych informacji i przewidywalnych zmian, która byłaby właściwa ze względu na charakter, złożoność, wagę i kontekst danej operacji.

(por. pkt 181, 187, 188)