



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 22 stycznia 2015 r.¹

Sprawa C-15/14 P

**Komisja Europejska
przeciwko**

MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.

Odwołanie — Pomoc państwa — Umowa w sprawie opłat eksploatacyjnych za wydobycie węglowodorów zawarta między państwem węgierskim a spółką naftowo-gazową MOL —
Późniejsza zmiana legislacyjna dotycząca podwyżki stawki opłat eksploatacyjnych —
Niestosowanie podwyżki w odniesieniu do spółki MOL — Istnienie selektywnej korzyści

1. W niniejszym odwołaniu Komisja Europejska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej MOL/Komisja², w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji 2011/88/UE z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie pomocy państwa C 1/09 (ex NN 69/08) przyznanej przez Węgry na rzecz MOL Nyrt.³

2. W niniejszej sprawie Trybunał musi przede wszystkim rozstrzygnąć, czy Sąd słusznie stwierdził nieważność spornej decyzji z uwagi na to, że Komisja nie wykazała selektywnego charakteru kwestionowanego środka, którego oryginalność polega na połączeniu umowy w sprawie opłat zawartej pomiędzy państwem a danym przedsiębiorstwem z późniejszą zmianą legislacyjną dotyczącą podwyżki opłat, która nie miała zastosowania do tego przedsiębiorstwa. Niniejsza sprawa stwarza bardziej ogólnie okazję do dostarczenia pewnych wskazówek dotyczących czynników, jakie należy uwzględnić przy ocenie przesłanki selektywności składającej się na pojęcie pomocy państwa zawarte w art. 107 ust. 1 TFUE.

I – Okoliczności powstania sporu

3. Okoliczności powstania sporu wynikające z zaskarżonego wyroku można streścić następująco.

4. MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. (zwana dalej „MOL”) jest spółką z siedzibą w Budapeszcie (Węgry), której główna działalność obejmuje poszukiwanie i produkcję ropy naftowej, gazu ziemnego i produktów gazowych, przesyłanie, magazynowanie oraz dystrybucję hurtową i detaliczną produktów na bazie ropy naftowej, przesyłanie gazu ziemnego, jak również produkcję i sprzedaż alkenów poliolefin.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — T-499/10, EU:T:2013:592, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”.

3 — Dz.U. 2011, L 34, s. 55, zwanej dalej „sporną decyzją”.

A – *Węgierska ustawa o górnictwie*

5. Na Węgrzech cała działalność górnicza, w tym działalność dotycząca węglowodorów, została uregulowana w drodze ustawy XLVIII z 1993 r. dotyczącej eksploatacji górnicznej⁴. Zgodnie z tą ustawą funkcje reglamentacyjne są sprawowane przez ministra odpowiedzialnego za górnictwo i przez urząd górniczny, który jest centralnym organem administracji nadzorującym działalność górniczną.

6. Ustawa o górnictwie przewiduje, że badania i eksploatacja górnicza mogą być prowadzone pod dwoma różnymi reżimami prawnymi. Artykuły 8–19 ustawy o górnictwie ustanawiają – dla obszarów uważanych za bogate w materiały wydobywcze między innymi na podstawie danych geologicznych i zakwalifikowanych jako „zamknięte” (art. 9 § 1 ustawy o górnictwie) – reżim koncesji udzielanej w wyniku postępowania przetargowego dla każdego obszaru zamkniętego na podstawie umowy podpisywanej między ministrem odpowiedzialnym za górnictwo a przedsiębiorstwem, które wygrało przetarg (art. 10–12 ustawy o górnictwie). Jeśli chodzi o obszary uważane za „otwarte”, a priori uboższe w materiały wydobywcze, mogą być one eksploatowane na podstawie zezwolenia na eksploatację wydanego przez urząd górniczny, o ile wnioskodawca spełnia wymogi prawne [art. 5 § 1 lit. a) i art. 5 § 4 ustawy o górnictwie].

7. Artykuł 20 ustawy o górnictwie określa reguły, według których są ustalane opłaty eksploatacyjne należne państwu. Artykuł 20 § 11 ustawy o górnictwie przewiduje, że wysokość opłaty eksploatacyjnej stanowi procent określony w zależności od przypadku w ustawie, w umowie koncesji lub w umowie zawartej na podstawie art. 26/A § 5 ustawy o górnictwie. W przypadku koncesji stawka opłaty eksploatacyjnej jest ustalana przez ministra odpowiedzialnego za górnictwo, który uwzględnia pewne parametry wymienione w art. 20 § 8 ustawy o górnictwie. W przypadku umowy wskazanej w art. 26/A § 5 ustawy o górnictwie stawka opłaty jest określana na podstawie przepisów tego artykułu. Stawka opłaty eksploatacyjnej jest ustalona w ustawie o górnictwie, gdy działalność wydobywcza ma miejsce na podstawie zezwolenia na eksploatację (art. 20 §§ 2–7 ustawy o górnictwie).

8. Do roku 2008 stawka opłaty eksploatacyjnej za wydobycie węglowodorów, ropy naftowej i gazu ziemnego na podstawie zezwolenia na eksploatację była ustalona na 12% wartości wydobytej ilości w przypadku pól wprowadzonych do eksploatacji od dnia 1 stycznia 1998 r. lub wynikała z zastosowania formuły matematycznej uwzględniającej między innymi średnią cenę gazu ziemnego zakupionego przez publiczną służbę gazowniczą, wraz z minimalną stawką 12%, w przypadku pól gazu ziemnego wprowadzonych do eksploatacji przed dniem 1 stycznia 1998 r. [art. 20 § 3 lit. b) ustawy o górnictwie].

9. Artykuł 26/A § 5 ustawy o górnictwie stanowi, że w przypadku gdy przedsiębiorstwo górniczne prowadzące działalność na podstawie zezwolenia na eksploatację, czyli na polach położonych na obszarze otwartym, nie rozpoczęło wydobycia w ciągu pięciu lat od uzyskania zezwolenia, może ono zwrócić się jeden raz do urzędu górniczego z wnioskiem o przedłużenie tego terminu na maksymalny okres pięciu lat. W przypadku zgody tego urzędu umowa między ministrem odpowiedzialnym za górnictwo i przedsiębiorstwem górnicznym określa w odniesieniu do pól, których dotyczy przedłużenie, ilość materiałów służących za podstawę do obliczenia opłaty eksploatacyjnej i jej stawki, która musi być wyższa od stawki mającej zastosowanie w dniu złożenia wniosku o przedłużenie, ale nie może ona przewyższać 1,2 tej stawki (zwanej dalej „opłatą za przedłużenie”). Jeżeli wniosek o przedłużenie dotyczy więcej niż dwóch pól, stawka opłaty za przedłużenie zostaje zastosowana do wszystkich pól przedsiębiorstwa górniczego na podstawie umowy zawartej na okres co najmniej pięciu lat (zwanej dalej „podwyższoną opłatą eksploatacyjną”). Jeżeli wniosek o przedłużenie dotyczy więcej niż pięciu pól, można domagać się jednorazowej opłaty, wynoszącej maksymalnie 20% kwoty płatnej na podstawie podwyższonej opłaty eksploatacyjnej.

4 — 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról, zwana dalej „ustawą o górnictwie”.

B – *Umowa o przedłużeniu praw użytkowania górniczego zawarta pomiędzy MOL a państwem węgierskim w 2005 r.*

10. W dniu 19 września 2005 r. MOL złożyła wniosek o przedłużenie prawa użytkowania górniczego 12 pól węglowodorów będących przedmiotem zezwolenia na eksploatację, na których nie rozpoczęła jeszcze wydobywania w momencie upływu terminu pięciu lat od wydania tego zezwolenia.

11. W dniu 22 grudnia 2005 r. minister odpowiedzialny za górnictwo i MOL podpisali umowę o przedłużeniu terminu na podstawie art. 26/A § 5 ustawy o górnictwie dotyczącą 12 pól węglowodorów (zwaną dalej „umową z 2005 r.”), w której w pkt 1 przedłużono o pięć lat ostateczny termin rozpoczęcia wydobywania na tych 12 polach i ustalono opłatę za przedłużenie, którą MOL miała uiścić państwu za każdy rok z tych pięciu lat (12% x 1,050 za pierwszy rok, czyli 12,600%; 12% x 1,038 za drugi rok, czyli 12,456%; 12% x 1,025 za trzeci rok, czyli 12,300%; 12% x 1,020 za czwarty i piąty rok, czyli 12,240%).

12. Zgodnie z pkt 4 umowy z 2005 r. podwyższona opłata eksploatacyjna ma zastosowanie do wszystkich pól górniczych MOL, które są już eksploatowane na podstawie zezwolenia na eksploatację, to jest 44 pól węglowodorów, na których uruchomiono produkcję po dniu 1 stycznia 1998 r., oraz 93 pól gazu ziemnego, na których produkcję uruchomiono przed tą datą, przez okres 15 lat począwszy od dnia wejścia w życie tej umowy. Stawka podwyższonej opłaty eksploatacyjnej za piąty rok okresu przedłużenia stosuje się aż do 15. roku. W przypadku pól gazu ziemnego, na których produkcję uruchomiono przed dniem 1 stycznia 1998 r., współczynnik podwyższenia za każdy rok z pięciu lat przedłużenia (zob. pkt 11 niniejszej opinii) stosuje się do formuły matematycznej ustalonej w art. 20 § 3 lit. b) ustawy o górnictwie, przy czym współczynnik przedłużenia za piąty rok ma zastosowanie aż do 15. roku.

13. Punkt 6 umowy z 2005 r. przewiduje zapłatę opłaty jednorazowej w wysokości 20 mld forintów węgierskich (HUF).

14. Punkt 9 umowy z 2005 r. przewiduje, że stawkę opłaty za przedłużenie, stawkę podwyższonej opłaty eksploatacyjnej, podstawę obliczenia, procent i wszystkie czynniki służące za podstawę do obliczenia tych opłat ustala się na cały okres trwania tej umowy jedynie w postanowieniach tej umowy i że stawki określone w umowie z 2005 r. pozostaną niezmienione bądź stałe w trakcie całego tego okresu.

15. Zgodnie ze swym pkt 11 umowa z 2005 r. wchodzi w życie w dniu, w którym zacznie obowiązywać uchwała urzędu górniczego. W tym samym postanowieniu zakazano stronom jednostronnego rozwiązania umowy z 2005 r., z wyjątkiem sytuacji, w której osoba trzecia nabędzie więcej niż 25% kapitału MOL.

16. Umowa z 2005 r. była przedmiotem uchwały urzędu górniczego z dnia 23 grudnia 2005 r., w której to uchwale zatwierdzono przedłużenie ostatecznego terminu rozpoczęcia wydobywania na 12 polach węglowodorów wymienionych w pkt 10 niniejszej opinii oraz płatności należne od MOL i określone w tej umowie.

C – *Nowelizacja ustawy o górnictwie dotycząca praw użytkowania górniczego w 2008 r.*

17. Ustawa CXXXIII z 2007 r. dotycząca eksploatacji górniczej, zmieniająca ustawę XLVIII z 1993 r.⁵, która weszła w życie w dniu 8 stycznia 2008 r., dokonała zmiany stawki opłaty eksploatacyjnej.

5 — 2007. évi CXXXIII. törvény a bányászatról szőő 1993. évi XLVIII. törvény módosításáról, zwana dalej „znowelizowaną ustawą o górnictwie”.

18. Zasadniczo art. 20 § 3 znowelizowanej ustawy o górnictwie przewiduje stawkę wynoszącą 30% wartości wydobytej ilości w przypadku pól wprowadzonych do eksploatacji między dniem 1 stycznia 1998 r. a dniem 31 grudnia 2007 r., stosowanie formuły matematycznej istniejącej pod rządami ustawy o górnictwie w przypadku pól gazu ziemnego wprowadzonych do eksploatacji przed dniem 1 stycznia 1998 r. wraz z minimalną stawką opłaty w wysokości 30% oraz stosowanie zróżnicowanej stawki opłaty eksploatacyjnej do pól, na których wydobyte rozpoczęto po dniu 1 stycznia 2008 r., według ilości ropy naftowej lub gazu ziemnego, czyli stawki w wysokości 12% w przypadku wyprodukowanej ilości rocznej nieprzekraczającej 300 mln m³ gazu ziemnego lub 50 kiloton (kt) ropy naftowej, stawki w wysokości 20% w przypadku produkcji wynoszącej 300–500 mln m³ gazu ziemnego lub 50–200 kt ropy naftowej oraz stawki w wysokości 30% w przypadku produkcji przekraczającej 500 mln m³ gazu ziemnego lub 200 kt ropy naftowej. Wreszcie w przypadku wszystkich pól – bez względu na datę rozpoczęcia produkcji – należna opłata eksploatacyjna zostaje podwyższona o 3% lub 6%, gdy cena ropy naftowej Brent przekracza odpowiednio 80 lub 90 dolarów amerykańskich (USD).

19. Artykuł 235 ustawy LXXXI z 2008 r. zmieniającej stawki podatków i opłat⁶ zmienia ustawę o górnictwie poprzez obniżenie do 12% stawki opłaty eksploatacyjnej w przypadku pól wprowadzonych do eksploatacji między dniem 1 stycznia 1998 r. a dniem 31 grudnia 2007 r. włącznie oraz minimalnej stawki opłaty eksploatacyjnej należnej za pola gazu ziemnego wprowadzone do eksploatacji przed dniem 1 stycznia 1998 r. Zmiana ta weszła w życie w dniu 23 stycznia 2009 r.

D – Formalne postępowanie wyjaśniające i wydanie spornej decyzji

20. W związku ze skargą otrzymaną w dniu 14 listopada 2007 r. Komisja, pismem z dnia 13 stycznia 2009 r., powiadomiła władze węgierskie o swojej decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE w sprawie umowy z 2005 r., która miała zwolnić MOL z podwyżki opłaty eksploatacyjnej wynikającej ze znowelizowanej ustawy o górnictwie (zwanej dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”). Komisja była zdania, że z uwagi na sposób ich opracowania umowa z 2005 r. i przepisy zmodyfikowanej ustawy o górnictwie wpisywały się w ramy tego samego środka, i oceniwszy ich łączne konsekwencje, instytucja ta doszła do wniosku, iż umowa z 2005 r. i zmodyfikowana ustawa o górnictwie doprowadziły wspólnie do przysporzenia spółce MOL nienależnej korzyści. W opinii Komisji dany środek spełniał kryteria określone w art. 87 ust. 1 WE i powinien zostać uznany za pomoc państwa, a ponadto nic nie wskazywało na to, by środek ten mógł być zgodny ze wspólnym rynkiem. Decyzja o wszczęciu postępowania została opublikowana wraz z wezwaniem zainteresowanych stron do przedstawienia uwag.

21. Pismem z dnia 9 kwietnia 2009 r. Węgry przedstawiły swoje uwagi na temat decyzji o wszczęciu postępowania. Władze węgierskie były zdania, że środek ten nie stanowił pomocy państwa, ponieważ umowa z 2005 r. nie przysporzyła MOL żadnej korzyści i nie była selektywna, zważywszy, że ze stosowania wspomnianej umowy nie wynikało żadne preferencyjne traktowanie tej spółki.

22. Dwoma pismami z dnia 27 kwietnia 2009 r. MOL i Magyar Bányászati Szövetség (węgierskie stowarzyszenie górnicze) przedstawiły swoje uwagi na temat decyzji o wszczęciu postępowania. MOL uważała, że nie znajdowała się w żadnej uprzywilejowanej sytuacji na podstawie umowy z 2005 r., ponieważ uiszczała opłatę eksploatacyjną na poziomie znacznie wyższym od poziomu opłat konkurentów i poziomu, na jakim plasowałyby się opłata w braku umowy, jako że owa umowa była zgodna z przepisami ustawy o górnictwie i logiką tej ustawy. Z kolei Magyar Bányászati Szövetség podkreśliło w szczególności konieczność poszanowania przez państwo – zwłaszcza w ramach funkcji ustawodawcy – uzasadnionych oczekiwań podmiotów gospodarczych oraz zasady pewności prawa co do długoterminowej stabilności stawek opłaty eksploatacyjnej za pola, w odniesieniu do których zostało już wydane zezwolenie na eksploatację.

6 — 2008. évi LXXXI. törvény egyes adó- és járuléktörvények módosításáról.

23. W dniu 9 czerwca 2010 r. Komisja wydała sporną decyzję, zgodnie z którą, po pierwsze, środek przyjęty przez Węgry, czyli ustalenie w umowie z 2005 r. opłaty eksploatacyjnej należnej od MOL w połączeniu ze zmianami wynikającymi ze znowelizowanej ustawy o górnictwie, stanowił pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, niezgodną ze wspólnym rynkiem w myśl art. 108 ust. 3 TFUE, a po drugie, Węgry powinny odzyskać pomoc od MOL.

24. W spornej decyzji Komisja uznała, że badany środek pomocy stanowi połączenie umowy z 2005 r. ze znowelizowaną ustawą o górnictwie, gdyż ta pierwsza zwalnia MOL ze zmian wprowadzonych w opłatach eksploatacyjnych przez tę drugą (motywy 19, 20). Jej zdaniem nawet jeśli umowa z 2005 r. była zgodna z obowiązującą wówczas ustawą o górnictwie i choć państwo członkowskie mogło ustalać opłaty eksploatacyjne, wywołane skutki nie były konieczne zgodne z regułami traktatu w zakresie pomocy państwa, mimo że rozpatrywane osobno ani umowa z 2005 r., ani znowelizowana ustawa o górnictwie nie były sprzeczne z tymi regułami (motywy 52, 53).

25. Jeśli chodzi o kryterium dotyczące selektywności środka, Komisja uznała w spornej decyzji, że systemem odniesienia jest system zezwoleń na eksploatację, oddalając argumenty mające przemawiać za tym, że umowy przedłużające takie zezwolenia mogą stanowić odrębny system odniesienia (motywy 61–65). W opinii Komisji umowa o przedłużeniu była „zdecydowanie” selektywna, gdyż władze węgierskie dysponują pewnym uznaniem w zakresie zawarcia bądź niezawarcia takiej umowy oraz w zakresie ustalania elementów płatności zawartych w tej umowie (motyw 66). Komisja podkreśliła okoliczności wskazujące z jednej strony na to, że MOL korzysta z niższych opłat eksploatacyjnych aż do 2020 r. za niemalże wszystkie swoje pola objęte zezwoleniem na eksploatację, podczas gdy jej konkurenci podlegający temu samemu systemowi, którzy rozpoczęli produkcję w terminach ustawowych, muszą płacić wyższe opłaty eksploatacyjne (motyw 67), a z drugiej strony na to, że MOL jest jedynym podmiotem gospodarczym na polu węglowodorów, który otrzymał przedłużenie praw użytkowania górniczego przyznanych w ramach zezwolenia, jako że pozostałe przedłużenia dotyczyły przedsiębiorstw wydobywających minerały stałe, w których przypadku opłaty eksploatacyjne nie zostały zmienione (motyw 68). Komisja uważała, że ciąg spornych działań, czyli sposób, w jaki został zredagowany art. 26/A § 5 ustawy o górnictwie, umowa z 2005 r. zawarta na tej podstawie i zmiany zawarte w znowelizowanej ustawie o górnictwie, jest selektywny (motyw 69). W przekonaniu Komisji jedynie MOL podlegała szczególnemu systemowi, który chronił ją przed jakąkolwiek podwyżką opłat eksploatacyjnych (motyw 70).

II – Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

26. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 października 2010 r. MOL wniosła skargę zmierzającą, tytułem żądania głównego, do stwierdzenia nieważności spornej decyzji, a tytułem żądania ewentualnego – do stwierdzenia nieważności tej decyzji w zakresie, w jakim Komisja nakazała w niej odzyskanie odnośnych kwot.

27. MOL podniosła na poparcie swojej skargi trzy zarzuty, dotyczące odpowiednio naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE, naruszenia art. 108 ust. 1 TFUE oraz art. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia (WE) nr 659/1999⁷ oraz naruszenia art. 14 ust. 1 tego rozporządzenia.

28. W ramach zarzutu pierwszego MOL kwestionowała zakwalifikowanie spornego środka jako pomocy państwa.

29. Sąd zbadał w szczególności drugie zastrzeżenie zarzutu pierwszego, dotyczące braku selektywności w przypadku wspomnianego środka.

⁷ — Rozporządzenie Rady z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. L 83, s. 1).

30. W tym kontekście Sąd, po przedstawieniu oceny Komisji zawartej w spornej decyzji i po przypomnieniu argumentów podniesionych w tym względzie przed Sądem przez strony, stwierdził w szczególności, w pkt 54 zaskarżonego wyroku, że zastosowanie art. 107 ust. 1 TFUE nakazuje ustalić, czy w ramach danego systemu prawnego środek państwowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami lub towarami, które znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej w świetle celu przyświecającego wspomnianemu systemowi.

31. Następnie, po przedstawieniu w pkt 56–61 zaskarżonego wyroku argumentów podniesionych przez Węgry i MOL w trakcie postępowania administracyjnego, Sąd przypomniał w pkt 62 tego wyroku, że w niniejszej sprawie kwestionowany środek składa się z dwóch elementów, mianowicie, po pierwsze, z umowy z 2005 r., która ustala stawki opłat eksploatacyjnych dla wszystkich pól MOL wprowadzonych do eksploatacji lub pól, których dotyczy przedłużenie dla każdego roku z 15 lat okresu jej obowiązywania, a po drugie, ze znowelizowanej ustawy o górnictwie, która podwyższa stawki opłat eksploatacyjnych dla wszystkich pól węglowodorów objętych zezwoleniem na eksploatację, nie zawierając przepisów odnoszących się do pól górniczych, które były już przedmiotem umowy o przedłużeniu.

32. Według Sądu w takiej sytuacji zakwestionowany środek może zostać zakwalifikowany jako pomoc państwa, jeśli zostanie wykazane, że warunki zawartej umowy zostały zaproponowane selektywnie przez państwo jednemu podmiotowi lub kilku podmiotom, a nie na podstawie obiektywnych kryteriów wynikających z aktu o charakterze generalnym i mających zastosowanie do wszystkich podmiotów (zob. pkt 66 zaskarżonego wyroku). W pkt 67 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł w szczególności, że połączenie elementów może zostać zakwalifikowane jako pomoc państwa, w przypadku gdy państwo działa w taki sposób, by chronić jeden podmiot lub kilka podmiotów już obecnych na rynku, zawierając z nimi umowę przyznającą im stawki opłat gwarantowane przez cały okres jej obowiązywania, mając już wówczas zamiar skorzystania w późniejszym czasie z przysługujących mu uprawnień regulacyjnych poprzez podwyższenie stawki opłaty w taki sposób, że inne podmioty gospodarcze na rynku znajdą się w gorszej sytuacji, niezależnie od tego, czy w grę wchodzi podmioty gospodarcze już obecne na rynku w dniu zawarcia umowy, czy też nowe podmioty gospodarcze.

33. W niniejszej sprawie, mając na uwadze, po pierwsze, brak selektywności charakteryzujący ramy prawne regulujące zawieranie umów o przedłużeniu oraz względy uzasadniające przyznanie zakresu uznania władzom węgierskim podczas negocjacji dotyczących stawek opłat (zob. pkt 70–74 zaskarżonego wyroku), a po drugie, brak jakichkolwiek wskazówek co do tego, iż władze te potraktowały MOL w sposób bardziej przychylny niż wszystkie pozostałe przedsiębiorstwa znajdujące się w porównywalnej sytuacji (zob. pkt 75–80 zaskarżonego wyroku), Sąd stwierdził w pkt 81 zaskarżonego wyroku, że nie można uznać, że charakter selektywny umowy z 2005 r. został udowodniony.

34. Sąd zaznaczył wreszcie w pkt 82 zaskarżonego wyroku, że podwyżka opłat na podstawie znowelizowanej ustawy o górnictwie, która weszła w życie w 2008 r., miała miejsce w kontekście podwyżki światowych kursów ropy naftowej. Sąd wywnioskował z tego, że skoro Komisja nie wspomniała, iż umowa z 2005 r. została zawarta w przewidywaniu podwyżki opłat eksploatacyjnych, połączenia tej umowy ze wspomnianą znowelizowaną ustawą nie można zasadnie uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE.

35. W rezultacie Sąd uwzględnił skargę MOL i stwierdził nieważność spornej decyzji.

III – Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

36. W swoim odwołaniu Komisja wnosi do Trybunału o:

- tytułem żądania głównego:
 - uchylene zaskarżonego wyroku;
 - oddalenie skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji; oraz
 - obciążenie MOL kosztami postępowania.
- tytułem żądania ewentualnego:
 - przekazanie sprawy do Sądu w celu ponownego rozpoznania; oraz
 - rozstrzygnięcie o kosztach postępowania w pierwszej instancji i postępowania odwoławczego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

37. MOL wnosi, tytułem żądania głównego, o oddalenie odwołania i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

38. Strony przedstawiły swoje stanowiska na piśmie oraz ustnie na rozprawie w dniu 13 listopada 2014 r.

IV – Analiza odwołania

39. Wprawdzie Sąd poruszył, aczkolwiek w bardzo zwięzły sposób⁸, kwestię ewentualnego związku pomiędzy szeregiem interwencji wskazanych przez Komisję, jednak w ramach kontroli oceny przesłanki dotyczącej selektywności spornego środka wprowadził także pewną niejasność, odnosząc się czasem do samego selektywnego charakteru umowy z 2005 r.⁹, a czasem do selektywnego charakteru „kwestionowanego środka” traktowanego całościowo¹⁰.

40. W ramach niniejszego odwołania Komisja podnosi tylko jeden zarzut, dotyczący naruszenia prawa przy ocenie przesłanki selektywności kwestionowanego środka w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

41. Komisja uważa, że – jak wynika to z kilku fragmentów zaskarżonego wyroku – Sąd dokonał błędnej wykładni tej przesłanki i niewłaściwie ją zastosował. Argumentacja Komisji dotyczy zasadniczo czterech aspektów zaskarżonego wyroku.

42. Przed rozpatrzeniem każdego z aspektów argumentacji przedstawionej przez Komisję wydaje mi się konieczne przeprowadzić pewne rozważania dotyczące znaczenia wymogu selektywności wynikającego z art. 107 ust. 1 TFUE oraz jego zakresu w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w niniejszej sprawie.

8 — Zobacz pkt 67 i 82 zaskarżonego wyroku.

9 — Zobacz pkt 75–81 zaskarżonego wyroku.

10 — Zobacz pkt 68 i 83 zaskarżonego wyroku.

A – *Uwagi wstępne dotyczące znaczenia wymogu selektywności wynikającego z art. 107 ust. 1 TFUE oraz jego zakresu w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w niniejszej sprawie*

43. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca konkurencję poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów lub grozi jej zakłóceniem, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

44. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zakwalifikowanie danego środka jako pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich przewidzianych w tym postanowieniu przesłanek¹¹.

45. I tak zostało ustalone, że aby środek krajowy mógł zostać zakwalifikowany jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, po pierwsze, musi mieć miejsce interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, po drugie, konieczne jest, aby interwencja mogła mieć wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, po trzecie, musi ona przyznawać selektywną korzyść beneficjentowi pomocy, a po czwarte, musi zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji¹².

46. W niniejszej sprawie kwestionowane są wyłącznie wykładnia i stosowanie trzeciej przesłanki, a mianowicie wymogu „selektywności”.

47. Ten wymóg selektywności lub – używając innego często występującego określenia – „specyficzności” środka należy wyraźnie odróżnić od ustalenia istnienia korzyści gospodarczej. Innymi słowy, w przypadku stwierdzenia istnienia szeroko rozumianej korzyści, wynikającej bezpośrednio lub pośrednio z danego środka, do Komisji należy jeszcze ustalenie, że korzyść ta dotyczy wyłącznie jednego lub kilku przedsiębiorstw. Do Komisji należy w szczególności wykazanie, że środek wprowadza rozróżnienie między przedsiębiorstwami, które w świetle zamierzonego celu znajdują się w porównywalnej sytuacji¹³. Nie zabrania się przyznania korzyści jako takiej, lecz przyznania korzyści mającej charakter dyskryminacyjny i selektywny oraz mogącej doprowadzić do tego, że niektóre przedsiębiorstwa znajdują się w bardziej sprzyjającej w porównaniu z innymi sytuacji.

48. Uściśliwszy to, pragnę podkreślić, że moim zdaniem wymóg selektywności nie może być całkowicie oderwany od jednoczesnego, aczkolwiek odrębnego ustalenia istnienia korzyści gospodarczej.

49. W tej kwestii dwie ogólne uwagi wydają mi się istotne.

50. Po pierwsze, wydaje się być dość oczywiste, że wspomniany wymóg selektywności odgrywa różną rolę, w zależności od tego, czy sporny środek jest rozpatrywany jako pomoc indywidualna lub jako ogólny system pomocy.

51. Przy ocenie środka o charakterze indywidualnym ustalenie istnienia korzyści gospodarczej pozwala bowiem w zasadzie domniemywać „specyficzność” tego środka, a zatem stwierdzić, że ma on również charakter selektywny.

11 — Wyrok Komisja/Deutsche Post, C-399/08 P, EU:C:2010:481, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

12 — Wyrok Komisja/Deutsche Post, EU:C:2010:481, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

13 — Zobacz wyrok Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 62.

52. Natomiast w ramach oceny systemu o charakterze ogólnym (systemy dotacji, systemy pobierania opłat, ulgi podatkowe, szczególnie system wyjątków od powszechnych zasad prawa upadłościowego, ułatwienia w uiszczaniu podatków lub różnych opłat itd.) kryterium selektywności pozwala na ustalenie, czy domniemywana korzyść, choć skierowana do wszystkich podmiotów gospodarczych, przysparza korzyści – w rzeczywistości i przy uwzględnieniu obiektywnych kryteriów badania – wyłącznie niektórym rodzajom przedsiębiorstw lub grup przedsiębiorstw.

53. Wiąże się to z ustaleniem, czy omawiany środek, niezależnie od stwierdzenia, że przysparza korzyści o zasięgu ogólnym, czyni to „wyłącznie na korzyść niektórych przedsiębiorstw lub niektórych sektorów działalności”. Innymi słowy, polega to na upewnieniu się, że środki państwowe nie wprowadzają rozróżnienia między przedsiębiorstwami – a dokładniej między podmiotami gospodarczymi znajdującymi się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej w świetle celu, jakiemu służy dany system krajowy – nieuzasadnionego charakterem oraz strukturą omawianego systemu.

54. Chociaż państwa członkowskie korzystają – z punktu widzenia przepisów o pomocy państwa – z pewnego zakresu uznania przy ustalaniu ich polityki podatkowej, przemysłowej czy też społecznej, to nie mogą one postępować w sposób dyskryminacyjny. W tym kontekście należy podkreślić, że pojęcie selektywności jest związane z pojęciem dyskryminacji¹⁴, a zatem akceptowana jest sytuacja, gdy wprowadzenie środków, dzięki którym organ dysponuje pewnym zakresem uznania, nie jest koniecznie zakazane.

55. Po drugie, w przypadku gdy mamy do czynienia z systemem pomocy, należy najpierw ustalić, w jaki sposób sam wspomniany system zawiera mechanizm, który może prowadzić do zmniejszenia obciążeń, jakim zasadniczo podlega budżet przedsiębiorstw.

56. Na tym polega cała trudność charakteryzująca niniejszą sprawę, odnosząca się do środka państwowego o szczególnych cechach.

57. Przede wszystkim, mimo iż powyższy wniosek mógł zostać omówiony w ramach skargi MOL do Sądu¹⁵, należy zauważyć, że zakwestionowany środek składa się z dwóch elementów, to jest z umowy z 2005 r., która ustala stawki opłat eksploatacyjnych dla wszystkich pól skarżącej wprowadzonych do eksploatacji lub których dotyczy przedłużenie dla każdego roku z 15 lat okresu jej obowiązywania, oraz ze znowelizowanej ustawy o górnictwie, która podwyższa stawki opłat eksploatacyjnych dla wszystkich pól węglowodorów objętych zezwoleniem na eksploatację, nie odnosząc się do pól górniczych, które były już przedmiotem umowy o przedłużeniu¹⁶.

58. Ponadto ponieważ Komisja nie wypowiedziała się konkretnie w spornej decyzji co do istniejących powiązań między umową z 2005 r. i zmianą legislacyjną z 2008 r., określenie systemu odniesienia właściwego w kontekście celów oceny selektywnego charakteru spornego środka nie jest jasne.

14 — Nawet jeśli zostało stwierdzone, że pojęcie dyskryminacji może się wydawać niejednoznaczne w dziedzinie pomocy, ponieważ dyskryminacja oznacza koniecznie istnienie przedsiębiorstw lub produkcji towarów znajdujących się w identycznej sytuacji, a zatem pozostających ze sobą w stosunku konkurencji, które są wykluczone z możliwości korzystania ze spornego środka (zob. opinia rzecznika generalnego M. Darmona w sprawach połączonych C-72/91 i C-73/91 *Słoman Neptun*, EU:C:1992:130, pkt 61).

15 — W tej kwestii warto odnotować, że w swojej skardze do Sądu MOL zarzuciła wpięć Komisji (zob. pkt 38–44 skargi do Sądu), że ta uznała w spornej decyzji, iż umowa z 2005 r. i zmiana legislacyjna z 2008 r. stanowią łącznie ten sam środek. Zgodnie ze sformułowaniem użytym przez MOL w jej skardze, Komisja naruszyła prawo, stwierdzając, iż umowa z 2005 r. oraz nowelizacja z 2008 r. ustawy o górnictwie stanowią jeden środek pomocy, podczas gdy przyznała ona, iż żaden z tych dwóch odrębnych środków nie stanowił, sam w sobie, środka pomocy. Dopiero później MOL podniosła, że nawet przy założeniu, iż jest tak w niniejszej sprawie, nie można uznać, iż ten sam środek posiada charakter selektywny.

16 — Zobacz ustalenia poczynione w pkt 62 i 63 zaskarżonego wyroku oraz w motywach 19 (w ramach przypomnienia powodów, które doprowadziły do wszczęcia postępowania wyjaśniającego) i 53 (w ramach właściwej oceny rozpatrywanego środka) spornej decyzji.

59. Należy bowiem zauważyć, że Komisja uznała, iż wspomniany środek pomocy stanowi połączenie umowy z 2005 r. i zmiany legislacyjnej z 2008 r.¹⁷, nie wskazując nawet, z jakich powodów te interwencje wykazywały ścisły związek między sobą z punktu widzenia ich chronologii, celu i kontekstu¹⁸. Ograniczyła się ona ponadto do oceny, czy przesłanka selektywności była spełniona w świetle systemu zezwolenia na eksploatację mającego zastosowanie w momencie zawarcia umowy z 2005 r.¹⁹.

60. Tak więc niezależnie od faktu, że to „cały ciąg działań państwa”²⁰, a mianowicie umowa z 2005 r. w połączeniu z późniejszymi nowelizacjami ustawy o górnictwie, został uznany za kwestię sporną, selektywność wspomnianego środka została zbadana wyłącznie w świetle umowy z 2005 r.²¹, przy czym system odniesienia został określony jako system udzielania zezwoleń na eksploatację obowiązujący w momencie zawarcia wspomnianej umowy.

61. Wydaje mi się, że w ramach tego podejścia Sąd całkiem słusznie skoncentrował się na analizie kwestii, czy umowa z 2005 r. zawierała rozwiązanie o charakterze selektywnym.

62. Nawet jeśli Sąd przyjął ocenę, zgodnie z którą kwestionowany środek składa się z dwóch elementów, to jest umowy z 2005 r. oraz znowelizowanej w 2008 r. ustawy o górnictwie, ta odrębna analiza umowy z 2005 r. może jednak w niniejszej sprawie stwarzać trudności.

63. Jak podkreślił bowiem Trybunał w wyroku *Bouygues i Bouygues Telecom/Komisja i in. i Komisja/Francja i in.*²², ponieważ interwencje państwa przybierają różne formy i powinny być analizowane na podstawie ich skutków, nie można wykluczyć, że szereg kolejnych interwencji państwa należy uznać, w celu zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE, za jedną interwencję. Może tak być w szczególności w przypadku, gdy kolejne interwencje – zwłaszcza w świetle ich chronologii, ich celu i sytuacji przedsiębiorstwa w chwili dokonania tych interwencji – mają tak ścisły związek, że niemożliwe jest ich rozdzielenie²³.

64. Nie wypowiadając się od razu²⁴ co do tego, czy Komisja wystarczająco udowodniła istnienie ścisłego związku pomiędzy interwencjami państwa w niniejszej sprawie, do czego jest zobowiązana na podstawie orzecznictwa Trybunału, Sąd nie rozwiewa wątpliwości co do ram odniesienia, które należało uwzględnić celem ustalenia selektywnego charakteru spornego środka lub spornych środków. Tymczasem określenie ram odniesienia dla celów zbadania selektywności danego systemu może mieć, jak podniosła to zresztą Komisja²⁵, istotne znaczenie²⁶.

65. Niemniej jednak rzeczone badanie selektywności spornego środka w świetle ram prawnych dotyczących umowy z 2005 r. nie zostało w żaden sposób zakwestionowane w ramach niniejszego odwołania.

17 — Zobacz motywy 53 i 69 spornej decyzji.

18 — Zobacz wyrok *Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja i in. i Komisja/Francja i in.*, C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo.

19 — Zobacz motywy 62–68 spornej decyzji.

20 — Zobacz sformułowanie użyte w motywie 53 spornej decyzji.

21 — Zobacz ustalenia poczynione przez Sąd w pkt 46 zaskarżonego wyroku.

22 — EU:C:2013:175.

23 — Wyrok *Bouygues i Bouygues Telecom/Komisja i in. i Komisja/Francja i in.*, pkt 103, 104.

24 — Wydaje się jednak, że kwestia związku pomiędzy różnymi interwencjami państwa będącymi przedmiotem niniejszej sprawy – w przeciwieństwie do tego, co wynika ze spornej decyzji – została pokrótce zbadana w pkt 82 zaskarżonego wyroku.

25 — Zobacz motyw 61 spornej decyzji.

26 — Zobacz podobnie wyrok *Portugalia/Komisja*, C-88/03, EU:C:2006:511, pkt 56.

66. Uściśliwszy powyższe, należy stwierdzić, że niniejsze odwołanie wymaga od Trybunału wyłącznie ustalenia, czy Sąd nie popełnił błędu, stwierdzając, że Komisja nie wykazała w sposób wymagany prawem, zgodnie ze spoczywającym na niej obowiązkiem, iż domniemywany środek pomocy miał charakter selektywny.

67. Jak do tego jeszcze później wrócę, ze względu na szczególny charakter rozpatrywanego środka należy się powstrzymać od wszelkiej pochoptnej analogii do oceny selektywności systemów dokonanej przez sądy Unii w sprawach, które miały one okazję zbadać do tej pory.

68. Właśnie w świetle powyższych rozważań zbadam poniżej krytyczne uwagi sformułowane względem zaskarżonego wyroku.

B – *Badanie argumentacji podniesionej w ramach odwołania*

1. Zastrzeżenie pierwsze: badanie selektywności interwencji państwa oraz ocena zakresu uznania przysługującego władzom krajowym

a) Zwięzłe przypomnienie argumentacji Komisji

69. W swym pierwszym zastrzeżeniu Komisja podważa analizę Sądu dotyczącą zakresu uznania przysługującego władzom węgierskim, po pierwsze, co do decyzji o zawarciu bądź niezawarciu umowy o przedłużeniu, wówczas gdy przedsiębiorstwo górnicze wystąpi z takim wnioskiem, a po drugie, co do poziomu opłaty ustalonego przez nie w takiej umowie. Komisja kwestionuje także wyciągnięty z tego wniosek Sądu odnośnie do selektywnego charakteru spornego środka pomocy.

70. Zdaniem Komisji Sąd postąpił wbrew wskazówkom wynikającym z orzecznictwa²⁷ przy badaniu zakresu uznania przysługującego właściwym władzom krajowym dla celów stwierdzenia selektywnego charakteru spornego środka.

71. Komisja zauważa przede wszystkim, że gdy władze węgierskie rozpatrują wnioski złożone na podstawie art. 26/A § 5 ustawy o górnictwie, dysponują one pewnym zakresem uznania w kwestii zawarcia bądź niezawarcia umowy o przedłużeniu praw użytkowania górniczego. Analiza Sądu zawarta w pkt 70–74 oraz 79–81 zaskarżonego wyroku jest według Komisji błędna i należy oddalić wniosek zawarty w jego pkt 83, zgodnie z którym selektywny charakter środka nie został udowodniony.

72. Komisja uważa ponadto, że zakładając nawet, iż władze węgierskie były w niniejszej sprawie zobowiązane do zawarcia umowy o przedłużeniu praw użytkowania górniczego, w przypadku gdy dane przedsiębiorstwo zwróciło się do nich ze stosownym wnioskiem, analiza Sądu jest również błędna pod względem prawnym, biorąc pod uwagę, że nie uwzględnia ona „nieograniczonej” swobody przyznanej tym władzom w zakresie ustalania poziomu opłaty eksploatacyjnej, które to stwierdzenie wydaje się być zresztą zawarte, przynajmniej w części, w pkt 72 zaskarżonego wyroku. Zdaniem Komisji orzekając, że wykonywanie przyznanych władzom węgierskim w ramach systemu prawnego uprawnień dyskrecjonalnych w odniesieniu do ustalania poziomu opłaty eksploatacyjnej oznacza nadanie umowie z 2005 r. selektywnego charakteru, Sąd nie uwzględnił swojego własnego orzecznictwa.

27 — Komisja powołuje się zarówno na orzecznictwo Trybunału (wyroki: Francja/Komisja, C-241/94, EU:C:1996:353, pkt 23, 24; Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, pkt 40; Piaggio, C-295/97, EU:C:1999:313, pkt 39; DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, pkt 27; P, C-6/12, EU:C:2013:525, pkt 27), jak i na orzecznictwo Sądu (wyroki: HAMS/A/Komisja, T-152/99, EU:T:2002:188, pkt 156, 157; Lenzing/Komisja, T-36/99, EU:T:2004:312, pkt 129–132; Diputación Foral de Álava i in./Komisja, T-127/99, T-129/99 i T-148/99, EU:T:2002:59, pkt 152, 154; Diputación Foral de Álava i in./Komisja, od T-227/01 do T-229/01, T-265/01, T-266/01 i T-270/01, EU:T:2009:315, pkt 168).

b) Moja ocena

73. Na wstępie należy przedstawić wyjaśnienie w zakresie kontroli, jaką Trybunał ma przeprowadzić w niniejszej sprawie. Otóż zgodnie z utrwalonym orzecnictwem gdy Sąd dokonał ustalenia lub oceny okoliczności faktycznych, Trybunał jest uprawniony na podstawie art. 256 TFUE jedynie do kontroli kwalifikacji prawnej tych okoliczności i skutków prawnych, które wywiódł z nich Sąd. Ocena stanu faktycznego nie stanowi zatem, z zastrzeżeniem przeinaczenia dowodów przedstawionych przed Sądem, kwestii prawnej podlegającej jako taka kontroli Trybunału²⁸.

74. W niniejszej sprawie nasuwa się pytanie, czy w związku z oceną zakresu uznania przysługującego władzom krajowym przy zawarciu umowy o przedłużeniu praw użytkowania górniczego można stwierdzić przeinaczenie faktów, naruszenie prawa lub błąd w kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych.

75. Moim zdaniem na to pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej.

76. Po pierwsze, co się tyczy ustalenia, czy doszło do przeinaczenia faktów, wystarczy stwierdzić, że Komisja nie podniosła, że takie przeinaczenie miało miejsce. W każdym razie uważam, że nic nie pozwala wnosić, że Sąd dokonał ustaleń sprzecznych w oczywisty sposób z treścią odnośnych przepisów prawa węgierskiego lub że przypisał pewnym przepisom zakres, który ewidentnie im nie przysługuje w kontekście innych okoliczności sprawy.

77. Po drugie, należy sprawdzić, czy analiza Sądu dotycząca zakresu uznania przysługującego władzom węgierskim, która została przedstawiona w pkt 70–74 oraz 79–81 zaskarżonego wyroku, narusza prawo lub jest obciążona błędem w kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych.

78. Nie jestem przekonany, że jest tak w niniejszej sprawie.

79. Przede wszystkim, jeśli chodzi o pkt 70–74 zaskarżonego wyroku, należy zauważyć, że ich celem nie jest analiza ram prawnych, w których została zawarta umowa z 2005 r. W tym kontekście, w odniesieniu do oceny zakresu uznania przysługującego władzom węgierskim przy zawarciu umowy z 2005 r., Sąd ograniczył się do stwierdzenia, na podstawie szczegółowego badania okoliczności i warunków zawierania umów o przedłużeniu praw użytkowania górniczego, że art. 26/A § 5 ustawy o górnictwie, który umożliwia każdemu przedsiębiorstwu górniczemu zwrócenie się z wnioskiem o przedłużenie praw użytkowania górniczego w odniesieniu do jednego pola lub kilku pól, których nie wprowadziło ono do eksploatacji w terminie pięciu lat od wydania zezwolenia na eksploatację, nie jawi się jako przepis o charakterze selektywnym.

80. Wbrew temu, co podniosła Komisja, nie jestem przekonany, że powyższe oceny są obciążone jakimkolwiek błędem w kwalifikacji prawnej lub że naruszają prawo.

81. W tym względzie należy wyraźnie odróżnić niniejszą sprawę od spraw, które Komisja przytacza na poparcie swojej argumentacji kwestionującej ocenę zakresu uznania przysługującego władzom węgierskim w momencie zawierania umów o przedłużeniu praw użytkowania górniczego²⁹. Wcześniejsze sprawy wskazane przez Komisję w jej odwołaniu odnoszą się do przepisów prawa krajowego przyznających ulgi podatkowe i obniżki opłat, czy też przewidujących wyjątki w dziedzinie prawa upadłościowego.

28 — Zobacz wyrok Rada/Alumina, C-393/13 P, EU:C:2014:2245, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo.

29 — Komisja przytacza w tym względzie następujące wyroki: Francja/Komisja, EU:C:1996:353, pkt 23, 24; Ecotrade, EU:C:1998:579, pkt 40; Piaggio, EU:C:1999:313, pkt 39; DM Transport, EU:C:1999:332, pkt 27; Disputación Foral de Álava i in./Komisja, EU:T:2002:59, pkt 152.

82. I tak w sprawie, w której zapadł wyrok Francja/Komisja (EU:C:1996:353), dotyczącej decyzji Komisji w sprawie pomocy przyznanej spółce Kimberly Clark Sopalin, Trybunał stwierdził, że sporna interwencja Fonds national de l'emploi (krajowego funduszu zatrudnienia) (FNE) w celu realizacji planów socjalnych mogła faworyzować niektóre przedsiębiorstwa w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami, gdyż FNE dysponował *uprawnieniami dyskrecjonalnymi* umożliwiającymi mu dostosowanie jego interwencji w zależności od różnych względów. Jak stwierdził w tej sprawie rzecznik generalny F.G. Jacobs, uprawnienia dyskrecjonalne FNE oraz ich zasięg w odniesieniu do zarządzania przedmiotowym środkiem pomocy oznaczały, że interwencje FNE nie były zawsze dostępne dla wszystkich przedsiębiorstw na równych warunkach³⁰.

83. Podobnie w sprawie, w której zapadł wyrok Ecotrade (EU:C:1998:579, pkt 43), Trybunał stwierdził, że system wyjątków od powszechnych zasad prawa upadłościowego, którego dotyczyła sprawa w postępowaniu głównym, spełniał warunek specyficzności i mógł pociągać za sobą „dodatkowe obciążenie dla państwa” w formie różnych korzyści przyznanych przez władze publiczne w porównaniu z tymi, jakie wynikałyby z zastosowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa upadłościowego.

84. Sytuacja występująca w niniejszej sprawie jest zupełnie inna. Fakt, że umowa o przedłużeniu praw dotyczyła tylko jednego przedsiębiorstwa, nie musi świadczyć o jej selektywnym charakterze. Przy ustalaniu selektywności spornego środka właściwym punktem odniesienia było upewnienie się, czy procedura zawarcia i ustalenia warunków umowy o przedłużeniu praw użytkowania górniczego była otwarta dla przedsiębiorstw znajdujących się w porównywalnej sytuacji.

85. Wydaje mi się, że nie można się nie zgodzić z uściśleniem zawartym w pkt 72 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym „[m]ówiąc szerzej, należy zauważyć, że zakres uznania, o którym tu mowa, odróżnia się z racji swej natury od przypadków, w których korzystanie z takiego zakresu uznania jest związane z przyznaniem korzyści na rzecz operatora gospodarczego. W niniejszym przypadku zakres uznania władz węgierskich służy do wyważenia dodatkowej opłaty nakładanej na podmioty gospodarcze w celu uwzględnienia imperatywów wynikających z zasady równego traktowania”.

86. Według mnie istnieje zasadnicza różnica przy badaniu selektywności ogólnych systemów zwolnień lub ulg, które z definicji przysparzają automatycznie korzyści, oraz przepisów dyspozytywnych prawa krajowego przewidujących nałożenie dodatkowych obciążeń. W przypadku gdy władze krajowe nakładają takie obciążenia w celu zapewnienia równego traktowania podmiotów, sam fakt, że władze krajowe dysponują pewnym zakresem uznania określonym ustawowo, który – jak wspomniała Komisja w swoim odwołaniu – nie jest nieograniczony, nie wystarczy, aby wykazać selektywność odnośnego systemu.

87. Uważam więc, że Sąd nie naruszył prawa, gdy stwierdził w pkt 74 zaskarżonego wyroku, że „fakt, że stawki ustalone na każdy rok ważności wspomnianej umowy są wynikiem negocjacji, nie wystarczy do przyznania tej umowie selektywnego charakteru” oraz że „inaczej byłoby, gdyby władze węgierskie skorzystały z przysługującego im zakresu uznania [...] w sposób faworyzujący skarżącą poprzez zaakceptowanie niskiego poziomu opłaty bez obiektywnego powodu z uwagi na cel podwyżki opłat w przypadku przedłużenia zezwoleń na eksploatację i ze szkodą dla każdego innego podmiotu gospodarczego ubiegającego się o przedłużenie jego praw użytkowania górniczego lub w braku takiego podmiotu gospodarczego – w przypadku występowania konkretnych wskazówek co do istnienia nieuzasadnionego przychylnego traktowania zastrzeżonego dla skarżącej”.

30 — Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Francja/Komisja, C-241/94, EU:C:1996:195, pkt 38, 57.

88. Co się tyczy pkt 79–81 zaskarżonego wyroku, które zawierają zasadniczo szereg ustaleń faktycznych dotyczących określenia stawki opłat eksploatacyjnych w umowach o przedłużenie praw użytkowania górniczego, wydaje się, że one również nie naruszają prawa ani nie zawierają błędnej kwalifikacji prawnej elementów mających znaczenie przy badaniu selektywności spornego środka.

89. Dlatego też uważam, że pierwsza część argumentacji podniesionej przez Komisję w ramach jedyne go zarzutu nie może zostać uwzględniona, gdyż w przeciwnym razie należałoby dokonać stroniczej lektury zaskarżonego wyroku.

2. Zastrzeżenie drugie: badanie selektywności i uwzględnienie obiektywnych kryteriów

a) Zwięzłe przypomnienie argumentacji Komisji

90. W zastrzeżeniu drugim Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając w pkt 76–78 zaskarżonego wyroku, że istnienie obiektywnych kryteriów wyklucza w sposób bezwzględny selektywność. Według Komisji stwierdzenie to jest bowiem ewidentnie sprzeczne z orzecznictwem Trybunału i Sądu³¹. Należy zatem uchylić te fragmenty wyroku oraz wnioski zawarte w pkt 81 i 83 tego wyroku, zgodnie z którym nie można uznać, że charakter selektywny spornych środków został udowodniony.

b) Moja ocena

91. Powyższa argumentacja wynika według mnie z błędnej lektury tej części zaskarżonego wyroku, która odnosi się wyłącznie do mechanizmu przedłużania umów zawartych z przedsiębiorstwami górniczymi na podstawie art. 26/A § 5 ustawy o górnictwie zastosowanego względem MOL w 2005 r. Analiza kwestii, czy *beneficjenci* systemów pomocy państwowej zostali wskazani, czy też nie, za pomocą obiektywnych kryteriów, nie stanowiła, w odróżnieniu od wcześniejszych orzeczeń wymienionych przez Komisję, głównego przedmiotu rozpatrywanej sprawy.

92. W tym względzie Sąd przypomniał przede wszystkim, w pkt 76 zaskarżonego wyroku, że ustawa o górnictwie jest zredagowana w ogólny sposób w odniesieniu do przedsiębiorstw górniczych mogących skorzystać z przedłużenia.

93. Następnie, w pkt 77 zaskarżonego wyroku, Sąd uznał, że fakt, iż MOL była jedynym przedsiębiorstwem, które faktycznie zawarło umowę o przedłużeniu w sektorze węglowodorów, nie stanowi koniecznie decydującej wskazówki. Jako że kryteria zawarcia takiej umowy o przedłużeniu są obiektywne i mają zastosowanie do każdego potencjalnie zainteresowanego podmiotu gospodarczego, brak innych umów tego rodzaju nie musi świadczyć o selektywnym charakterze przedmiotowego środka, lecz może wynikać z podjętych przez przedsiębiorstwa decyzji o nieskładaniu wniosków o przedłużenie.

94. Wreszcie w pkt 78 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że podwyższone opłaty eksploatacyjne ustalone na okres obowiązywania umowy wynikają jedynie z zastosowania przepisów ustawy o górnictwie.

95. Całość powyższych rozważań wpisuje się w ramy badania przez Sąd kwestii, czy ustalenie stawki opłaty eksploatacyjnej było zgodne z obiektywnymi kryteriami mającymi zastosowanie do każdego potencjalnie zainteresowanego podmiotu gospodarczego.

31 — Zobacz w szczególności wyroki: Hiszpania/Komisja, C-409/00, EU:C:2003:92, pkt 49; GEMO, C-126/01, EU:C:2003:622, pkt 35, 39; Włochy/Komisja, T-424/05, EU:T:2009:49, pkt 126.

96. Rozważania te nie pozostają w żaden sposób w sprzeczności z orzecznictwem przytoczonym przez Komisję, zgodnie z którym nie można wykluczyć selektywnego charakteru danego systemu pomocy jedynie z tego powodu, że *beneficjenci* są wskazani za pomocą obiektywnych kryteriów.

97. I tak, w wyroku Hiszpania/Komisja (EU:C:2003:92) Trybunał, mając sposobność wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie systemu pomocy obejmującego zasadniczo system udzielania kredytów na preferencyjnych warunkach wdrożony przez władze hiszpańskie w celu promowania nabywania pojazdów użytkowych, poprzestał na oddaleniu jako nieistotnego dla sprawy argumentu podniesionego przez Królestwo Hiszpanii, zgodnie z którym „umowa podlega[ła] obiektywnym kryteriom stosowania horyzontalnego”. Trybunał sprecyzował, że taki argument umożliwia jedynie wykazanie, że sporna pomoc stanowi część systemu pomocy, a nie pomoc indywidualną³².

98. W odniesieniu do wyroku GEMO (EU:C:2003:622), który dotyczył systemu mającego na celu zapewnienie bezpłatnej zbiórki i usuwania zwłok zwierzęcych oraz odpadów poubojowych, Trybunał również wskazał, że pomimo określenia przez prawo krajowe beneficjentów wspomnianego systemu zgodnie z obiektywnymi i najwyraźniej ogólnymi kryteriami ma on korzystne skutki głównie dla hodowców i ubojni³³.

99. Podobne rozważania zostały przedstawione w wyroku Włochy/Komisja (EU:T:2009:49) w odniesieniu do systemu przyznającego obniżoną stawkę opodatkowania dochodów instytucji inwestycyjnych posiadających akcje spółek o małej i średniej kapitalizacji. Sąd uznał bowiem, że „sam fakt, iż rozpatrywany środek może przysparzać korzyści każdej instytucji inwestycyjnej spełniającej przewidziane przesłanki, to znaczy określa swój zakres zastosowania na podstawie obiektywnych kryteriów, nie wystarczy, by wykazać, że rozpatrywany środek ma charakter ogólny i nie stoi na przeszkodzie temu, by ów środek miał charakter selektywny”³⁴.

100. W niniejszej sprawie Sąd w żadnym razie nie postąpił wbrew wskazówkom płynącym z tego orzecznictwa. Pomimo faktu, że MOL była jedynym przedsiębiorstwem, które złożyło wniosek o przedłużenie przysługujących mu praw użytkowania górniczego, art. 26/A ustawy o górnictwie nie wyróżnia jednej kategorii podmiotów względem innych.

101. W związku z tym proponuję oddalić zastrzeżenie drugie Komisji.

3. Zastrzeżenie trzecie: badanie selektywności i zakładane uwzględnienie zamiaru władz krajowych, by przyznać korzyść

a) Zwięzłe przypomnienie argumentacji Komisji

102. W zastrzeżeniu trzecim Komisja zarzuca Sądowi zasadniczo powiązanie, zwłaszcza w pkt 67 i 82 zaskarżonego wyroku, oceny selektywności kwestionowanego środka z *zamiarem* ochrony przez państwo członkowskie w trakcie zawierania umowy z 2005 r. jednego lub kilku podmiotów przed stosowaniem nowego systemu opłat, mianowicie systemu ustanowionego na mocy ustawy o górnictwie zmienionej w 2008 r.

32 — Zobacz pkt 49 tego wyroku. Zobacz także opinia rzecznika generalnego S. Albera w tej sprawie (C-409/00, EU:C:2002:475, pkt 57, 58).

33 — Zobacz pkt 35 i 39 tego wyroku. Zobacz także opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w tej sprawie (C-126/01, EU:C:2002:273, pkt 79–83).

34 — Zobacz pkt 126 tego wyroku.

103. Zdaniem Komisji Sąd naruszył zasadniczy aspekt reguł mających zastosowanie w dziedzinie pomocy państwa, a mianowicie wymóg, zgodnie z którym interwencję państwa określoną w art. 107 ust. 1 TFUE należy określić w zależności od skutków spornego środka³⁵. Należy zatem uchylić ten fragment zaskarżonego wyroku oraz wnioski zawarte w jego pkt 83, zgodnie z którym selektywny charakter spornego środka nie został udowodniony.

b) Moja ocena

104. Ten trzeci aspekt argumentacji przedstawionej przez Komisję również nie jest przekonujący.

105. Prawdą jest, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 107 ust. 1 TFUE nie dokonuje rozróżnienia interwencji państwa według ich przyczyn lub celów, lecz definiuje je ze względu na ich skutki. Oznacza to w szczególności, że selektywny charakter środka krajowego należy oceniać w zależności od jego skutków, a nie od udowodnionego lub domniemanego zamiaru danego państwa członkowskiego, by chronić jeden podmiot gospodarczy lub kilka takich podmiotów³⁶.

106. Nie wydaje mi się jednak, by Sąd naruszył tę zasadę, odnosząc się w pkt 67 zaskarżonego wyroku do kwestii, czy „państwo działa w taki sposób, by chronić jeden podmiot lub kilka podmiotów już obecnych na rynku, zawierając z nimi umowę przyznającą im stawki opłat gwarantowane przez cały okres jej obowiązywania, mając już wówczas zamiar skorzystania w późniejszym czasie z przysługujących mu uprawnień regulacyjnych poprzez podwyższenie stawki opłaty w taki sposób, że inne podmioty gospodarcze na rynku znajdą się w gorszej sytuacji, niezależnie od tego, czy w grę wchodzi podmioty gospodarcze już obecne na rynku w dniu zawarcia umowy, czy też nowe podmioty gospodarcze”.

107. Za pomocą tego punktu oraz jak wynika to z wyraźnego odniesienia się do wyroku Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja i in. oraz Komisja/Francja i in.³⁷, Sąd zamierzał, na marginesie³⁸ i niezależnie od właściwego badania selektywności kwestionowanego środka, podnieść kwestię ewentualnego związku pomiędzy umową z 2005 r. a zmianą legislacyjną z 2008 r.

108. Podobnie w pkt 82 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził – moim zdaniem w dalszym ciągu w celu upewnienia się, że nie należy konieczności postrzegać umowy z 2005 r. i zmiany z 2008 r. ustawy o górnictwie jako jednego i tego samego środka, zważywszy na brak chronologicznego i funkcjonalnego związku między tymi dwiema interwencjami – po pierwsze, że podwyżka opłat, która weszła w życie w 2008 r., miała miejsce w kontekście podwyżki światowych kursów, a po drugie, że Komisja nie wspomniała, iż umowa z 2005 r. została zawarta w przewidywaniu podwyżki opłat eksploatacyjnych.

109. Chociaż można wyrazić ubolewanie, o czym wspomniałem wcześniej (zob. pkt 58 i 61 niniejszej opinii), nad faktem, że Sąd nie odróżnił w sposób bardziej wyraźny badania dotyczącego dokładnego określenia kwestionowanego środka (zawartego w pkt 67 i 82 zaskarżonego wyroku) od oceny selektywności tego środka po jego określeniu, to stwierdzenie, iż Sąd uzależnił istnienie selektywności spornego środka od udowodnienia zamiaru państwa członkowskiego, by chronić jeden podmiot lub kilku podmiotów, wydaje mi się nieprawidłowe.

110. W konsekwencji uważam, że należy oddalić również trzecie zastrzeżenie Komisji.

35 — Komisja przywołuje w szczególności wyroki: Belgia/Komisja, C-56/93, EU:C:1996:64, pkt 79; Belgia/Komisja, C-75/97, EU:C:1999:311, pkt 25.

36 — Zobacz w szczególności wyroki: Belgia/Komisja, EU:C:1996:64, pkt 79; British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 89; Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 51; Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, pkt 91, 92.

37 — EU:C:2013:175, pkt 103, 104.

38 — Zobacz użycie słowa „ponadto” na początku pkt 67 zaskarżonego wyroku.

4. Zastrzeżenie czwarte: badanie selektywności i uwzględnienie „warunków zewnętrznych” wobec umowy z 2005 r.

a) Zwięzłe przypomnienie argumentacji Komisji

111. Zdaniem Komisji Sąd błędnie uznał w pkt 64 i 65 zaskarżonego wyroku, że nie można wywnioskować istnienia selektywnej korzyści z samego faktu, iż dany podmiot znajduje się w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do innych podmiotów, ponieważ w niniejszej sprawie dane państwo członkowskie ograniczyło się do wykonywania w uzasadniony sposób swoich uprawnień regulacyjnych w związku ze zmianą rynku. Komisja zarzuca Sądowi zasadniczo, że przywołując późniejszą zmianę warunków zewnętrznych wobec umowy z 2005 r., nie uwzględnił on orzecznictwa, zgodnie z którym dla celów stosowania art. 107 ust. 1 TFUE nie ma znaczenia, czy sytuacja domniemywanego beneficjenta środka poprawiła się lub pogorszyła wraz z upływem czasu³⁹. Według Komisji istotne jest, że od dnia 8 stycznia 2008 r. MOL była jedynym przedsiębiorstwem znajdującym się w uprzywilejowanej sytuacji jeśli chodzi o poziom opłaty eksploatacyjnej mającej zastosowanie do pól węglowodorów.

112. Komisja podkreśla, że argumenty uwzględnione przez Sąd nie mają w żadnym razie znaczenia, ponieważ zmiana, o której jest mowa w niniejszej sprawie, polega na zmianie legislacyjnej, w odniesieniu do której państwo członkowskie ma swobodę decyzji. Takie podejście, zezwalające państwom członkowskim na powołanie się na brak selektywnego charakteru ze względu na stosowane przez nie metody lub techniki interwencji, jest zdaniem Komisji niezgodne ze wskazówkami wynikającymi z orzecznictwa w tej materii⁴⁰.

b) Moja ocena

113. Również w tym przypadku uważna lektura pkt 64 i 65 zaskarżonego wyroku skłania mnie do wniosku, że zastrzeżenie przedstawione przez Komisję winno zostać oddalone.

114. Chociaż można oczywiście ubolewać nad pewną niejasnością przyjętego przez Sąd rozumowania, które łączy rozważania wstępne i merytoryczne badanie selektywności umowy z 2005 r., to wydaje się, że te dwa punkty nie odnoszą się stricte do badania selektywności umowy z 2005 r., lecz mają na celu, jak wynika to z dalszego rozumowania przedstawionego w pkt 66 i 67 zaskarżonego wyroku, podjęcie odrębnej kwestii związku pomiędzy umową z 2005 r. a późniejszymi zmianami legislacyjnymi. Wydaje mi się, że to ze względu na tę ostatnią kwestię Sąd uznał za użyteczne wskazanie w pkt 64 zaskarżonego wyroku, że „w przypadku gdy państwo zawiera z podmiotem gospodarczym umowę, która nie zawiera elementu pomocy państwa w rozumieniu art. 107 TFUE, fakt, iż w późniejszym czasie warunki zewnętrzne wobec takiej umowy ulegają zmianie w taki sposób, że dany podmiot znajduje się w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do innych podmiotów, które nie zawarły podobnej umowy, nie może wystarczyć, by rozpatrywane łącznie umowa i późniejsza zmiana warunków zewnętrznych wobec tej umowy mogły być postrzegane jako elementy składowe pomocy państwa”.

39 — Wyroki: Grecja/Komisja, 57/86, EU:C:1988:284, pkt 10; *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, pkt 41.

40 — Zobacz wyroki: *British Aggregates/Komisja*, EU:C:2008:757, pkt 89; *Komisja/Niderlandy*, EU:C:2011:551, pkt 51; *Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo*, EU:C:2011:732, pkt 91, 92.

115. Twierdzenie Komisji, zgodnie z którym „[i]stotne jest, że od dnia 8 stycznia 2008 r. MOL była jedynym przedsiębiorstwem, które znajdowało się w uprzywilejowanej sytuacji”, pomija fakt, że rozpatrywana była wyłącznie kwestia, czy umowa z 2005 r. miała charakter selektywny, podczas gdy ewentualna selektywność spornego środka wynikająca ze zmiany legislacyjnej w 2008 r. nie została rozpatrzona. Innymi słowy, zgodnie z tym, o czym wspomniałem powyżej, uważam, że Komisja popełnia błąd, łącząc badanie selektywności przeprowadzone w niniejszej sprawie z istnieniem korzyści, jaka miała powstać w wyniku zmiany legislacyjnej z 2008 r.

116. Moim zdaniem Sąd nie naruszył prawa, gdy stwierdził, że po ustaleniu, iż dany środek – mianowicie umowa dotycząca opłat eksploatacyjnych zawarta pomiędzy władzami węgierskimi a MOL – nie ma charakteru selektywnego, ów środek nie powinien już być kwestionowany ze względu na fakt, że rynek ewoluował w ten sposób, iż MOL znalazła się w korzystniejszej sytuacji niż podmioty, które zdecydowały się nie zawierać takiej umowy.

117. Mając na uwadze wszystkie przedstawione powyżej względy, sądzę, że należy oddalić to ostatnie zastrzeżenie, a tym samym oddalić odwołanie w całości.

V – Wnioski

118. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał wydał następujące orzeczenie:

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.
- 2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.