



Zbiór Orzeczeń

**Sprawa T-68/15
(publikacja fragmentów)**

**HH Ferries I/S, dawniej Scandlines Øresund I/S i in.,
przeciwko
Komisji Europejskiej**

Pomoc państwa – Pomoc na rzecz stałego połączenia drogowo-kolejowego przez cieśninę Sund – Finansowanie publiczne przyznane przez państwo szwedzkie i państwo duńskie na rzecz projektu infrastrukturalnego dotyczącego stałego połączenia przez cieśninę Sund – Gwarancje państwowe – Pomoc podatkowa – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Decyzja stwierdzająca brak pomocy państwa – Skarga o stwierdzenie nieważności – Akt zaskarżalny – Dopuszczalność – Brak wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego – Poważne trudności – Pojęcie systemu pomocy – Pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania – Ocena elementu pomocy zawartego w gwarancji – Ograniczony charakter pomocy zawartej w gwarancji – Proporcjonalność – Uzasadnione oczekiwania

Streszczenie – wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 19 września 2018 r.

1. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pomoc istniejąca – Badanie przez Komisję zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym – Trudności z oceną – Obowiązek wszczęcia postępowania kontradiktoryjnego przez Komisję – Poważne trudności – Pojęcie – Charakter obiektywny – Ciężar dowodu – Okoliczności pozwalające na poświadczenie istnienia takich trudności – Czas trwania oraz niewystarczający lub niekompletny charakter badania przeprowadzonego przez Komisję podczas wstępnego etapu badania*

(art. 107 ust. 1, art. 108 ust. 2, 3 TFUE)

2. *Pomoc przyznawana przez państwa – Badanie przez Komisję – Badanie systemu pomocy jako całości – Kwalifikacja systemu pomocy – Brak w zaskarżonej decyzji wyjaśnień do do powodów takiej kwalifikacji – Niewystarczające i niekompletne badanie*

[art. 107 ust. 1, art. 108 TFUE; rozporządzenie Rady nr 659/1999, art. 1 lit. d) zdanie drugie]

3. *Pomoc przyznawana przez państwa – Badanie przez Komisję – Wytyczne przyjmowane w ramach wykonywania przez Komisję przysługującego jej uznania – Charakter prawny – Orientacyjne normy postępowania oznaczające samoograniczenie przez Komisję przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych – Obowiązek przestrzegania zasad równego traktowania, ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa*

(art. 107 ust. 1, art. 108 ust. 3 TFUE)

4. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Pomoc operacyjna – Wyłączenie – Gwarancje państwowe pokrywające koszty eksploatacji stałego połączenia drogowo-kolejowego – Kwalifikacja jako pomocy operacyjnej*

(art. 107 ust. 3 TFUE)

5. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Pomoc przyznana w formie gwarancji – Włączenie*

(art. 107 ust. 1 TFUE)

6. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Pomoc przyczyniająca się do realizacji ważnego projektu stanowiącego przedmiot europejskiego zainteresowania – Kryteria – Poszanowanie zasady proporcjonalności*

[art. 107 ust. 1, art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE; komunikat Komisji 2014/C 188/02, pkt 30]

7. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Pomoc przyczyniająca się do realizacji ważnego projektu stanowiącego przedmiot europejskiego zainteresowania – Pomoc w formie gwarancji – Obliczenie elementu pomocy w ramach gwarancji państwowych – Obowiązki Komisji*

[art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE]

8. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji – Odniesienie do kontekstu Unii*

[art. 107 ust. 3 lit. b), c) TFUE]

9. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Pomoc przyczyniająca się do realizacji ważnego projektu stanowiącego przedmiot europejskiego zainteresowania – Kryteria – Wyważenie oczekiwanych pozytywnych skutków w postaci realizacji celów, o których mowa w art. 107 ust. 3 TUE z negatywnymi skutkami w postaci zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi*

(art. 107 ust. 3 TFUE)

1. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 60–63)

2. W przypadku systemu pomocy Komisja może – w celu stwierdzenia, czy system ten zawiera elementy pomocy – ograniczyć się do zbadania ogólnych cech rozpatrywanego systemu, bez obowiązku badania każdego szczególnego przypadku jego zastosowania.

Okoliczność, że Komisja nie przedstawia w zaskarżonej decyzji wyjaśnień dotyczących powodów, dla których gwarancje państwowe powinny zostać uznane za systemy pomocy, jest elementem wskazującym na istnienie niewystarczającego i niekompletnego badania.

W tym względzie, nawet przy założeniu, że z decyzji można wywnioskować, iż jak podnosi Komisja, gwarancje państwowe odpowiadają definicji systemów pomocy zawartej w art. 1 lit. d) zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE, zgodnie z którym system pomocy oznacza „każde działanie, na którego podstawie pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie”, decyzja musi określać w jaki sposób pomoc zawarta w gwarancjach państwowych spełnia warunek, zgodnie z którym pomoc nie powinna być związana z konkretnym projektem. Ponadto z jednej strony twierdzenie na etapie kwalifikacji gwarancji państwowych, że chodzi o jeden lub dwa systemy pomocy, ponieważ pomoc wynikająca z tych gwarancji nie jest związana z konkretnym projektem, a z drugiej strony twierdzenie na etapie oceny zgodności środków z rynkiem wewnętrznym, że gwarancje państwowe dotyczą projektu, który jest „konkretny, szczegółowy i jasno określony”, są nie do pogodzenia. Nie chodzi tu bowiem o różne pojęcia prawne, ale o okoliczność faktyczną, która nie może różnić się w zależności od oceny prawnej.

W tym względzie gwarancje państwowe nie powinny zostać uznane za związane z konkretnym projektem z tego względu, że pomoc zawarta w tych gwarancjach państwowych obejmuje zarówno etap budowy, jak i etap eksploatacji stałego połączenia. Zważywszy bowiem, że przymiotnik „konkretny” oznacza „precyzyjnie określony, rzeczowy”, należy uznać, iż pomoc odnosząca się do gwarancji państwowych jest związana z konkretnym projektem z tego względu, że obejmuje ona pożyczki budującego dotyczące jedynie projektu stałego połączenia, w tym w odniesieniu do etapu eksploatacji, z wyłączeniem innych projektów lub działań. „Nieokreślony” charakter etapu eksploatacji, na który zwraca uwagę Komisja, nie dotyczy specyfiki projektu w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz odnosi się tak naprawdę do oceny ograniczonego lub nieograniczonego charakteru gwarancji państwowych w ramach badania ich zgodności z rynkiem wewnętrznym.

Z powyższego wynika, że w trakcie wstępnego postępowania wyjaśniającego Komisja napotkała poważne trudności w zakresie kwalifikacji gwarancji państwowych jako „systemów” pomocy.

(zob. pkt 68, 75, 76, 79–81)

3. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 94)

4. Za pomoc operacyjną należy uznać pomoc mającą na celu uwolnienie przedsiębiorstwa od kosztów, które musiałyby normalnie ponieść w ramach zwykłego zarządu lub swojej działalności. Zasadniczo pomoc operacyjna nie jest objęta zakresem stosowania art. 107 ust. 3 TFUE. Pomoc ta zakłóca bowiem co do zasady warunki konkurencji w sektorach, w których została przyznana, przy czym ze swej istoty nie może ona spowodować osiągnięcia celów ustalonych w wymienionych postanowieniach ustanawiających odstępstwa. W związku z tym istnieje domniemanie, zgodnie z którym pomoc operacyjna zakłóca ze swej istoty konkurencję i zmienia warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Taka pomoc jest co do zasady zakazana.

Może stanowić pomoc operacyjną pomoc polegająca na gwarancjach państwowych pokrywających koszty eksploatacji stałego połączenia drogowo-kolejowego.

(zob. pkt 103, 104, 108)

5. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 120)

6. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 142–144, 189, 190)

7. W zakresie, w jakim art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE należy interpretować w ścisły sposób, to Komisja powinna sprawdzić, czy pomoc zawarta w gwarancjach państwowych, pokrywająca zarówno koszty budowy jak i koszty eksploatacji stałego połączenia drogowo-kolejowego oraz w pomocy podatkowej była konieczna i proporcjonalna do zamierzonego celu. W tym względzie niezależnie od przepisów materialnych mających zastosowanie *ratione temporis* kwestia, w jaki sposób określić element pomocy zawartej w gwarancji, to znaczy kwestia zapoznania się z metodą określenia elementu pomocy, bez wymogu końcowego i dokładnego wyliczenia całkowitej kwoty pomocy, stanowi niezbędny warunek wstępny oceny, czy rzeczona pomoc jest konieczna i proporcjonalna. Ocena proporcjonalności pomocy wymaga bowiem sprawdzenia, czy pomoc ta jest ograniczona do minimum niezbędnego do realizacji celów określonych w różnych odstępstwach, o których mowa w art. 107 ust. 3 TFUE, co oznacza, że należy ustalić, w jakim stopniu pomoc jest konieczna do realizacji zamierzonego celu, a zatem określić, w jaki sposób obliczyć wcześniej element pomocy. Jest to zgodne z orzecznictwem, zgodnie z którym żaden przepis prawa Unii nie wymaga od Komisji, aby przy nakazywaniu uzyskania zwrotu pomocy uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym określała dokładną kwotę pomocy, która ma zostać odzyskana. Wystarczy w tym względzie, by decyzja Komisji zawierała wskazówki pozwalające adresatowi na samodzielne, bez nadmiernych trudności, ustalenie tej kwoty.

(zob. pkt 148–151)

8. Oceny gospodarcze związane ze stosowaniem art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, w ramach których Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania, muszą być dokonywane na szczeblu Unii, co oznacza, że Komisja ma obowiązek zbadać wpływ pomocy na konkurencję i na wymianę handlową w Unii. Na Komisji ciąży ten sam obowiązek gdy dokonuje ona ocen gospodarczych w ramach stosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

(zob. pkt 204, 207)

9. W celu dokonania oceny, czy pomoc zmienia warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, należy zbadać w szczególności, czy nie występuje brak równowagi między, z jednej strony, ciężarami, które muszą ponieść odnośne przedsiębiorstwa i, z drugiej strony, korzyściami wynikającymi z przyznania spornej pomocy. Wynika z tego, że w ramach analizy wpływu pomocy państwa Komisja ma obowiązek wyważenia korzystnych skutków pomocy i jej negatywnego wpływu na warunki wymiany handlowej i na utrzymanie niezakłóconej konkurencji. Konieczność takiego wyważenia oczekiwanych pozytywnych skutków w postaci realizacji celów, o których mowa w art. 107 ust. 3 lit. a)–e) TFUE, z negatywnymi skutkami pomocy w postaci zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi jest jedynie wyrazem zasady proporcjonalności i zasady ścisłej interpretacji tych wyłączeń, o których mowa w art. 107 ust. 3 TFUE.

Ponadto, gdyby należało pozwolić aby takie wyważenie było dokonywane w odniesieniu do niektórych wyłączeń przewidzianych w art. 107 ust. 3 TFUE, ale nie w odniesieniu do innych wyłączeń, sprowadzałoby się to do uznania, że w przypadku niektórych celów, o których mowa w art. 107 ust. 3 TFUE, pomoc mogłaby zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, nawet gdyby jej pozytywne skutki w postaci realizacji odnośnych celów były mniejsze niż jej skutki negatywne w postaci zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową. Taka wykładnia mogłaby wprowadzić asymetrię w ocenie różnych wyłączeń, o których mowa w art. 107 ust. 3 TFUE, co byłoby sprzeczne z zasadą skuteczności przepisów dotyczących pomocy państwa. Należy zatem oddalić argument, zgodnie z którym kryterium wyważenia nie ma zastosowania do analiz przeprowadzanych w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

(zob. pkt 210–212, 214)