



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba)

z dnia 9 września 2020 r.\*

Pomoc państwa – Pomoc przeznaczona na projekt inwestycyjny w zachodniej Słowacji – Regionalna pomoc inwestycyjna – Odrzucenie skargi do Komisji – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Warunki wyłączenia – Artykuł 14 rozporządzenia (UE) nr 651/2014 – Zakres uprawnień kontrolnych Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020 – Pojęcie MŚP – Artykuł 3 ust. 2 i 3 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014 – Dane wykorzystywane do określania liczby personelu i kwot finansowych oraz okresy referencyjne – Artykuł 4 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014 – Wątpliwości co do zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym – Artykuł 4 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2015/1589 – Poważne trudności

W sprawie T-745/17

**Kerkosand spol. s r. o.**, z siedzibą w Šajdkove Humence (Słowacja), którą reprezentowali adwokaci A. Rosenfeld i C. Holtmann,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, którą reprezentowali K. Blanck i A. Bouchagiar, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2017) 5050 final z dnia 20 lipca 2017 r. dotyczącej pomocy inwestycyjnej na rzecz słowackiego producenta piasku krzemionkowego NAJPI a. s. [SA.38121 (2016/FC) – Słowacja] (Dz.U. 2017, C 336, s. 1),

SĄD (trzecia izba),

w składzie: A.M. Collins, prezes, V. Kreuschitz (sprawozdawca) i G. Steinfatt, sędziowie,

sekretarz: S. Bukšek Tomac, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 stycznia 2020 r.,

wydaje następujący

\* Język postępowania: niemiecki.

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżąca, Kerkosand spol. s r. o., eksploatuje w miejscowości Šajdíkove Humence (Słowacja) kopalnię odkrywkową piasku krzemionkowego oraz zajmuje się jego obróbką.
- 2 W dniu 12 grudnia 2013 r. skarżąca złożyła skargę do Komisji Europejskiej, twierdząc, że decyzją z dnia 22 lipca 2013 r. Slovenská inovačná a energetická agentúra (słowacka agencja innowacji i energii, Słowacja) przyznała bezprawnie spółce NAJPI a. s. (zwaney dalej „przedsiębiorcą będącym beneficjentem”) pomoc w wysokości 4 999 999,46 EUR przeznaczoną na projekt inwestycyjny w zachodniej Słowacji (zwaną dalej „przedmiotową pomocą”).
- 3 Pomoc tę przyznano na podstawie Schéma štátnej pomoci na podporu zavádzania inovatívnych a vyspelých technológií v priemysle a v službách [SA.28652 (X518/2009)] (programu pomocy państwa na rzecz wspierania wdrażania innowacyjnych i zaawansowanych technologii w przemyśle i usługach, zwanego dalej „przedmiotowym programem pomocy”), który zaklasyfikowano jako środek regionalnej pomocy inwestycyjnej i pomocy na zatrudnienie zgodnie z art. 13 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 [WE] (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz.U. 2008, L 214, s. 3). Dotyczyła ona projektu inwestycyjnego przedsiębiorstwa będącego beneficjentem, które zamierzało utworzyć kopalnię odkrywkową piasku krzemionkowego w złożach Borský Peter (Słowacja) i Šajdíkove Humence (zwanego dalej „projektem inwestycyjnym”).
- 4 Pismami z dnia 24 lutego i 2 maja 2014 r. Komisja przekazała władzom słowackim wersję jawną skargi i wezwała je do przedstawienia uwag, co władze słowackie uczyniły pismami z dnia 30 maja i 1 lipca 2014 r.
- 5 W dniu 30 lipca 2014 r. Komisja wystosowała do skarżącej pismo w sprawie oceny wstępnej, w którym stwierdziła, że przedmiotową pomoc przyznano zgodnie z rozporządzeniem nr 800/2008.
- 6 Pismami z dnia 12 lutego, 4 września, 7 i 21 listopada 2014 r., z dnia 28 maja, 8 lipca, 15 lipca, 1 września, 15 października i 3 listopada 2015 r., a także z dnia 13 czerwca, 5 lipca i 17 sierpnia 2016 r. skarżąca przekazała Komisji dodatkowe informacje.
- 7 Pismami z dnia 2 maja, 30 czerwca i 10 września 2014 r., 9 stycznia 2015 r., 25 lutego, 10 marca, 22 kwietnia i 23 czerwca 2016 r., 25 stycznia, 15 marca i 13 czerwca 2017 r. Komisja skierowała do władz słowackich wnioski o udzielenie informacji. Władze słowackie udzieliły na nie odpowiedzi pismami z dnia 1 lipca i 3 października 2014 r., z dnia 6 lutego 2015 r., z dnia 22 kwietnia, 19 maja i 1 lipca 2016 r. oraz z dnia 7 lutego, 12 kwietnia i 21 czerwca 2017 r.
- 8 W dniu 9 lipca 2015 r. Komisja wystosowała do skarżącej kolejne pismo w sprawie oceny wstępnej, w którym stwierdziła, że przedmiotowa pomoc jest zgodna z prawem, ponieważ została przyznana zgodnie z rozporządzeniem nr 800/2008 oraz jest zgodna ze wspólnym rynkiem. W szczególności Komisja stwierdziła, że w chwili przyznania wspomnianej pomocy, tj. w dniu 22 lipca 2013 r., przedsiębiorstwo będące beneficjentem było przedsiębiorstwem należącym do kategorii małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz że nie znajdowało się w trudnej sytuacji.
- 9 Pismem z dnia 15 października 2015 r. (zob. również pkt 6 powyżej) skarżąca odpowiedziała na to kolejne pismo w sprawie oceny wstępnej i przedłożyła dodatkowe informacje.
- 10 W dniu 26 listopada 2015 r. odbyło się spotkanie skarżącej z służbami Komisji.

- 11 W dniu 20 lipca 2017 r. Komisja przyjęła decyzję C(2017) 5050 final dotyczącej pomocy inwestycyjnej na rzecz słowackiego producenta piasku krzemionkowego NAJPI a. s. [SA.38121 (2016/FC) – Słowacja] (Dz.U. 2017, C 336, s. 1, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), która była skierowana do słowackiego ministerstwa spraw zagranicznych, ale której podstawa prawna nie została wskazana. W decyzji tej Komisja uznała zasadniczo, że po pierwsze, pojęcie pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE zostało spełnione (pkt 43, 44), po drugie, że przedmiotową pomoc przyznano w dniu 7 listopada 2013 r., to znaczy następnego dnia po zarejestrowaniu umowy o przyznaniu dotacji zawartej w dniu 29 października 2013 r. w słowackim centralnym rejestrze umów (pkt 45–47), po trzecie, że zarówno przedmiotowy program pomocy, na podstawie którego przyznano przedmiotową pomoc, jak i owa pomoc jako taka spełniały warunki określone w rozporządzeniu nr 800/2008, z wyjątkiem jednak warunku ustanowionego w art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia, zgodnie z którym środek pomocy indywidualnej musi wskazywać, że został przyznany na podstawie tego samego rozporządzenia (pkt 50–55), po czwarte, że konieczne było zbadanie, czy wspomnianą pomoc można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 [TFUE] (Dz.U. 2014, L 187, s. 1) zgodnie z art. 58 tego ostatniego rozporządzenia (pkt 56), oraz po piąte, że wspomniana pomoc spełniała warunki ustanowione w tym samym rozporządzeniu, w szczególności warunek dotyczący statusu przedsiębiorstwa będącego beneficjentem jako MŚP, w związku z czym była zwolniona z obowiązku zgłoszenia oraz należało ją uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym (pkt 57–63). Komisja doszła na tej podstawie do wniosku, że nie jest właściwa do przeprowadzenia analizy przedmiotowej pomocy w ramach badania wstępnego przewidzianego w art. 4 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9) (pkt 64 wspomnianej decyzji). W konsekwencji Komisja „uznała” za bezzasadną skargę, którą skarżąca złożyła anonimowo na podstawie art. 24 ust. 2 rozporządzenia 2015/1589 (pkt 65 wspomnianej decyzji).
- 12 Pismem z dnia 5 września 2017 r. Komisja przesłała skarżącej kopię zaskarżonej decyzji, kwalifikując ją jako „decyzję w sprawie przedmiotowej pomocy”.
- 13 W dniu 6 października 2017 r. zaskarżona decyzja została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w formie zawiadomienia skróconego („publikacja zestawienia informacji o programie pomocy”) w rozumieniu art. 32 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 (Dz.U. 2017, C 336, s. 1), pod tytułem „Zatwierdzenie pomocy państwa zgodnie z art. 107 i 108 [TFUE]” oraz w rubryce „Przypadki, wobec których Komisja nie wnosi sprzeciwu”.

### **Postępowanie i żądania stron**

- 14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 listopada 2017 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 15 Pismem z dnia 16 lipca 2019 r. złożonym w sekretariacie Sądu skarżąca przedłożyła dokument przedstawiający wyniki roczne przedsiębiorstwa będącego beneficjentem w latach 2014–2018, wnosząc do Sądu o przyjęcie go jako nowego wniosku dowodowego. W uwagach przedstawionych w wyznaczonym terminie Komisja wnosi do Sądu między innymi o odrzucenie tego wniosku dowodowego jako złożonego z opóźnieniem w rozumieniu art. 85 regulaminu postępowania przed Sądem i w sposób oczywisty niemającego znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu oraz o nakazanie wycofania tego dokumentu z akt sprawy.
- 16 Ze względu na zmianę składu izb Sądu, zgodnie z art. 27 § 5 regulaminu postępowania sędzia sprawozdawca został przydzielony do trzeciej izby, której w rezultacie została przekazana niniejsza sprawa.

- 17 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (trzecia izba) zdecydował o otwarciu pisemnego etapu postępowania i – w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania – zadał stronom pytania na piśmie, wzywając je do udzielenia odpowiedzi na piśmie. Strony złożyły odpowiedzi w sekretariacie Sądu w wyznaczonym terminie.
- 18 Na rozprawie w dniu 21 stycznia 2020 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.
- 19 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
  - tytułem ewentualnym – stwierdzenie nieważności pisma z dnia 5 września 2017 r.;
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 20 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
  - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

## **Co do prawa**

### *W przedmiocie zarzutów zmierzających do stwierdzenia nieważności*

- 21 Na poparcie skargi skarżąca podnosi dwa zarzuty.
- 22 W zarzucie pierwszym skarżąca podnosi naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, mianowicie art. 15 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 w związku z art. 4 tego rozporządzenia.
- 23 Zarzut drugi składa się z trzech odrębnych części.
- 24 W części pierwszej zarzutu drugiego skarżąca podnosi naruszenie art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE. Uważa ona zasadniczo, że Komisja nie mogła ograniczyć się do stwierdzenia, że przedmiotowa pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w świetle rozporządzenia nr 651/2014, lecz powinna była również sprawdzić jej zgodność na podstawie wspomnianego przepisu.
- 25 W ramach części drugiej zarzutu drugiego skarżąca podnosi naruszenie art. 109 TFUE w związku z art. 58 ust. 1 i art. 6 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 651/2014. Twierdzi ona zasadniczo, że przedmiotowa pomoc nie spełnia warunków przewidzianych w tym rozporządzeniu, ponieważ stanowi pomoc ad hoc dla dużego przedsiębiorstwa.
- 26 W części trzeciej zarzutu drugiego skarżąca podnosi naruszenie art. 108 ust. 2 TFUE w związku z art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2015/1589. Uważa ona, że Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego ze względu na poważne trudności, jakie napotkała podczas badania przedmiotowej pomocy.

### ***W przedmiocie dopuszczalności***

- 27 W toku pisemnego etapu postępowania Komisja z jednej strony podniosła, że żądanie drugie, w którym skarżąca wnosi o stwierdzenie nieważności pisma z dnia 5 września 2017 r. notyfikującego jej zaskarżoną decyzję, jest niedopuszczalne, a z drugiej strony, że skarżąca nie ma legitymacji czynnej w odniesieniu do części pierwszej i drugiej zarzutu drugiego.
- 28 Skarżąca kwestionuje argumenty Komisji.
- 29 Zapytana o tę kwestię na rozprawie Komisja wskazała, że nie ma już wątpliwości co do dopuszczalności skargi, co zostało odnotowane w protokole rozprawy.
- 30 Nawet jeśli bowiem zaskarżona decyzja jest formalnie skierowana jedynie do Republiki Słowackiej, z pkt 65 final znajdującego się pod tytułem „Wniosek”, wynika, że „[s]karga złożona przez anonimowego wnoszącego skargę na podstawie art. 24 ust. 2 [rozporządzenia 2015/1589] zostaje uznana za bezzasadną”. Ponieważ jest oczywiste, że wnoszącym skargę do Komisji jest skarżąca, należy stwierdzić, że postępując w ten sposób, Komisja wyraźnie nie uwzględniła tej skargi w ramach zasadniczego powodu uzasadniającego wspomnianą decyzję, a nawet zbliżonego do jej sentencji decyzyjnej, pomimo że utrwalone orzecznictwo nie nakłada na nią takiego obowiązku (wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 45, 46), w związku z czym należy uznać, że skarżąca została zindywidualizowana w sposób analogiczny do adresata tej decyzji w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.
- 31 Wynika z tego, że skarga jest dopuszczalna w całości, niezależnie od kwestii, czy zaskarżoną decyzję należy zakwalifikować jako decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589 (zob. pkt 35–59 poniżej). W każdym wypadku z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przeciwko takiej decyzji skarżący może podnieść wszelkie zarzuty mogące wykazać, że ocena informacji i danych posiadanych przez Komisję podczas wstępnego etapu badania zgłoszonego środka powinna była wzbudzić wątpliwości co do zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem (zob. wyrok z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo). W niniejszej sprawie wniesienie przez skarżącą, jako przedsiębiorstwo konkurujące z beneficjentem przedmiotowej pomocy i stroną zainteresowaną w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE, niniejszej skargi ma w szczególności na celu ochronę uprawnień procesowych, które przysługiwałyby jej na mocy tego przepisu, gdyby Komisja postanowiła wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające. A zatem we wskazanym celu dopuszczalne są nie tylko zarzut pierwszy i część trzecia zarzutu drugiego, ale również części pierwsza i druga zarzutu drugiego, które mają na celu wykazanie, że ocena informacji i danych posiadanych przez Komisję podczas wstępnego etapu badania powinna była wzbudzić wątpliwości co do zgodności przedmiotowej pomocy z rynkiem wewnętrznym.
- 32 Wreszcie ponieważ żądanie pierwsze skarżącej jest dopuszczalne, nie ma potrzeby badania dopuszczalności żądania drugiego, podniesionego tytułem ewentualnym w przypadku uznania żądania pierwszego za niedopuszczalne.

### ***Co do istoty***

*W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia art. 15 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 w związku z art. 4 tego samego rozporządzenia*

- 33 W zarzucie pierwszym skarżąca podnosi naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, a mianowicie art. 15 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 w związku z art. 4 tego samego rozporządzenia. Uważa ona zasadniczo, że w odpowiedzi na złożoną przez nią skargę Komisja powinna była wydać, zamiast zaskarżonej decyzji, jedną z decyzji przewidzianych w art. 4 ust. 2–4 tego samego rozporządzenia.

- 34 Komisja odpowiada zasadniczo, że w świetle wniosku Komisji, zgodnie z którym przedmiotowa pomoc była zwolniona zgodnie z rozporządzeniem nr 651/2014 z obowiązku zgłoszenia i zatwierdzenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE, kontrola przeprowadzona w niniejszej sprawie przez Komisję nie mieściła się w ramach badania wstępnego oraz że Komisja nie była ani właściwa, ani zobowiązana do wydania jednej z decyzji przewidzianych w art. 4 ust. 2–4 rozporządzenia 2015/1589. Zdaniem Komisji zaskarżona decyzja stanowi decyzję *sui generis* o charakterze czysto deklaratorywnym.
- 35 Należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym art. 15 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 nakłada na Komisję, w przypadku złożenia przez zainteresowanych dodatkowych uwag lub upływu rozsądnego terminu, obowiązek zamknięcia wstępnego etapu badania poprzez wydanie decyzji na podstawie art. 4 ust. 2, 3 lub 4 tego rozporządzenia, mianowicie decyzji stwierdzającej, że pomoc nie występuje, bądź decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, bądź decyzji w sprawie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego (zob. podobnie wyrok z dnia 31 maja 2017 r., DEI/Komisja, C-228/16 P, EU:C:2017:409, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 Obowiązek ten jest konsekwencją uznania prawa skarżącego w dziedzinie pomocy państwa do zainicjowania – poprzez złożenie skargi lub informacji dotyczących rzekomo bezprawnie przyznanej pomocy – etapu badania wstępnego, który Komisja musi zakończyć decyzją przyjętą na podstawie art. 4 rozporządzenia 2015/1589 (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 lipca 2008 r., Athinaiki Techniki/Komisja, C-521/06 P, EU:C:2008:422, pkt 37–40; z dnia 16 grudnia 2010 r., Athinaiki Techniki/Komisja, C-362/09 P, EU:C:2010:783, pkt 62, 63; z dnia 16 maja 2013 r., Komisja/Ryanair, C-615/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:310, pkt 35).
- 37 Należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie Komisja miała do czynienia ze skargą zawierającą informacje dotyczące rzekomo bezprawnie przyznanej pomocy, gdyż nie została ona zgłoszona i była niezgodna z wymogami wynikającymi zarówno z rozporządzenia nr 651/2014, jak i z art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE.
- 38 Wbrew temu, co twierdzi Komisja, zasady określone w pkt 35 i 36 mają zastosowanie *mutatis mutandis* do skargi złożonej przez zainteresowaną stronę, która podnosi niezastosowanie lub niewłaściwe zastosowanie warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych, takim jak rozporządzenie nr 651/2014, które uzasadniają stwierdzenie, że dany środek pomocy jest zwolniony z obowiązku zgłoszenia na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE. Przyjmując bowiem takie rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, Komisja nie przekazuje organom krajowym swoich uprawnień kontrolnych i decyzyjnych w zakresie pomocy państwa, w tym dotyczących rozpatrywania skarg, ale w pełni zachowuje uprawnienia nadzorcze na podstawie art. 108 TFUE i art. 12 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589, w szczególności w odniesieniu do przestrzegania przez te organy podstawowego obowiązku zgłaszania środków pomocy oraz zakazu ich wprowadzania w życie zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE. Taka ocena nasuwa się tym bardziej w świetle kryteriów uznanych w najnowszym orzecznictwie Trybunału (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 132–135, 140–144 i przytoczone tam orzecznictwo), co do których znaczenia strony miały możliwość wypowiedzenia się w odpowiedzi na pisemne pytanie Sądu (zob. pkt 17 powyżej) oraz podczas rozprawy.
- 39 Są to mianowicie kryteria wskazane poniżej.
- 40 Po pierwsze, tylko wtedy, gdy środek pomocy przyjęty przez państwo członkowskie rzeczywiście spełnia wszystkie istotne warunki przewidziane w rozporządzeniu nr 651/2014, państwo to jest zwolnione z obowiązku zgłoszenia, natomiast w wypadku gdy pomoc została przyznana na podstawie tego rozporządzenia, mimo że nie zostały spełnione wszystkie określone warunki dla skorzystania z tego rozporządzenia, pomoc ta została przyznana z naruszeniem obowiązku zgłoszenia i należy ją uznać za pomoc przyznaną bezprawnie (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 99; z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 138).

- 41 Po drugie, zgodnie z art. 12 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 do Komisji należy zbadanie, czy to z własnej inicjatywy, czy to w ramach skargi wniesionej przez zainteresowaną stronę, w świetle art. 107 i 108 TFUE, takiej pomocy przyznanej z naruszeniem rozporządzenia nr 651/2014 (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 140 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Po trzecie, o ile Komisja jest upoważniona do przyjęcia rozporządzeń w sprawie wyłączeń blokowych pomocy w celu zapewnienia skutecznego nadzoru nad regulami konkurencji w zakresie pomocy państwa oraz uproszczenia administracyjnego zarządzania, o tyle tego rodzaju rozporządzenia nie mogą w żaden sposób osłabiać przysługujących jej uprawnień kontrolnych w tej dziedzinie (zob. wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 141 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Po czwarte, z powyższego wynika, że przyjmując rozporządzenie nr 651/2014, Komisja nie przyznała organom krajowym żadnej ostatecznej kompetencji w zakresie podejmowania decyzji w odniesieniu do zakresu zwolnienia z obowiązku zgłoszenia, a zatem w odniesieniu do oceny warunków ustanowionych przez to rozporządzenie, od której uzależnione jest takie wyłączenie, w związku z czym wspomniane organy znajdują się w tym względzie na tym samym poziomie co potencjalni beneficjenci pomocy i powinny upewnić się, że ich decyzje są zgodne z tym rozporządzeniem, a zatem w sytuacji gdy organ krajowy przyznaje pomoc, błędnie stosując to rozporządzenie, czyni to z naruszeniem zarówno przepisów tego rozporządzenia, jak i art. 108 ust. 3 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 101–103; z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 142, 143).
- 44 Po piąte, w wypadku gdy państwo członkowskie uważa, że pomoc spełnia warunki przewidziane w rozporządzeniu nr 651/2014, pomoc ta korzysta co najwyżej z domniemania zgodności z rynkiem wewnętrznym, bowiem zgodność takiej pomocy ze wspomnianymi warunkami może zostać podważona zarówno przed sądem krajowym, jak i przed Komisją (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 144).
- 45 Po szóste, rozporządzenie nr 651/2014 nie narusza wyłącznej kompetencji Komisji do dokonywania oceny, na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE, zgodności pomocy przyznanej na podstawie tego rozporządzenia. Komisja zatem nadal ma prawo uznać taką pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie tego przepisu (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 146).
- 46 Z powyższych rozważań wynika, że należy oddalić argument Komisji, zgodnie z którym Komisja wydała zaskarżoną decyzję poza ramami badania wstępnego czy też nie była właściwa do przeprowadzenia badania wstępnego w celu ustalenia, czy przedmiotowa pomoc spełnia warunki wyłączenia na podstawie rozporządzenia nr 651/2014. Z jednej strony należy zauważyć, że skarga złożona przez skarżącą do Komisji spowodowała wszczęcie wspomnianego badania wstępnego, które Komisja była zobowiązana zakończyć decyzją przyjętą na podstawie art. 4 rozporządzenia 2015/1589 (zob. orzecznictwo przytoczone w pkt 35 i 36 powyżej). Z drugiej strony z pkt 38–45 powyżej wynika, że taka skarga do Komisji mogła właśnie mieć za przedmiot ewentualne nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, którego kontrola spoczywa na Komisji z tytułu jej uprawnień nadzorczych przewidzianych w art. 107 ust. 3 i art. 108 ust. 3 TFUE. Dlatego też w niniejszej sprawie, w następstwie skargi do Komisji złożonej przez skarżącą, instytucja ta była zobowiązana do przeprowadzenia takiego wstępnego badania w celu sprawdzenia, czy władze słowackie prawidłowo zastosowały przepisy rozporządzenia nr 651/2014, czy też, przeciwnie, naruszyły ciążący na nich obowiązek zgłoszenia (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 138, 140–144, 146). Ten ciążący na Komisji obowiązek przeprowadzenia badania nieuchronnie wiązał się zatem, pod kontrolą

sądu Unii, z wymogiem dokonania wykładni zakresu istotnych warunków wyłączenia oraz z wymogiem sprawdzenia ich prawidłowego zastosowania w niniejszej sprawie, do których – jak się wydaje – Komisja zamierzała zresztą zastosować się w zaskarżonej decyzji.

- 47 Ponadto nie można uwzględnić argumentu Komisji, zgodnie z którym byłaby ona właściwa do przeprowadzenia takiego badania tylko wtedy, gdyby skarżąca zdołała wykazać, że nie zostały spełnione istotne warunki wyłączenia, ponieważ argument ten jest równoznaczny z naruszeniem zakresu obowiązku kontroli ciążącego na Komisji, a nawet z niedopuszczalnym odwróceniem ciężaru dowodu. Przeciwnie, w przypadku gdy do Komisji wpływa skarga, w której podnosi się nieprzestrzeganie pewnych przepisów rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych i w związku z tym przyznanie pomocy bezprawnie, ponieważ z pominięciem zgłoszenia, Komisja jest nie tylko właściwa, ale również zobowiązana do sprawdzenia zasadności zarzutów skarżącego, w celu ustalenia, czy dany środek powinien być zostać jej zgłoszony i czy stanowi tym samym bezprawnie przyznaną pomoc. W przeciwnym bowiem razie organy krajowe dysponowałyby nadmierną autonomią w zakresie wdrażania wspomnianych przepisów, co byłoby sprzeczne z zasadami wynikającymi z orzecznictwa przywołanymi w pkt 40–43 powyżej.
- 48 Z powodów przedstawionych w pkt 46 i 47 powyżej argument Komisji, zgodnie z którym nie może ona „blokować” wdrożenia środka, który według organów krajowych jest uznany za wyłączony na podstawie takiego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, gdy w rzeczywistości warunki wyłączenia nie są spełnione, jest również oczywiście bezzasadny. W tym ostatnim bowiem przypadku niezgłoszenie tego środka i jego wykonanie narusza art. 108 ust. 3 TFUE, co stanowi zastrzeżenie, które powinno się móc wnieść do Komisji, konkretnie w drodze skargi (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 140, 144).
- 49 Podobnie argument Komisji, zgodnie z którym art. 4 rozporządzenia 2015/1589 odnosi się wyłącznie do badania zgłoszenia i nie ma zastosowania, jeżeli środek pomocy spełnia wszystkie niezbędne warunki przewidziane w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych, wynika z błędnej interpretacji zasad wynikających z orzecznictwa przywołanych w pkt 40 i 41 powyżej, ponieważ skarga do Komisji może podważyć zgodność środka pomocy ze wspomnianymi warunkami, a tym samym jego zgodność z prawem w świetle art. 108 ust. 3 TFUE. Czyniąc to, Komisja myli przesłanki kontroli, jaką należy przeprowadzić w następstwie skargi do Komisji i w ramach badania wstępnego, a mianowicie badanie istnienia bezprawnie przyznanej pomocy, między innymi ze względu na to, że warunki wyłączenia nie są spełnione, z wynikiem tego badania (zob. orzecznictwo przytoczone w pkt 46 powyżej).
- 50 Z tych samych powodów należy oddalić argument Komisji – który ma charakter błędnego koła – służący wykazaniu, że skarga do Komisji byłaby dopuszczalna jedynie w przypadku, gdyby dotyczyła naruszenia obowiązku zgłoszenia, a tym samym istnienia bezprawnie przyznanej pomocy, a nie pomocy zgłoszonej, oraz że środek pomocy spełniający warunki wyłączenia na podstawie rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych nie może stanowić takiej bezprawnie przyznanej pomocy. Argument ten pomija bowiem zasady ustanowione w pkt 138–144 wyroku z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja (C-654/17 P, EU:C:2019:634), zgodnie z którymi to do Komisji należy zbadanie tej skargi właśnie w celu ustalenia, czy zarzut dotyczący nieprzestrzegania warunków wyłączenia, a co za tym idzie – obowiązku zgłoszenia jest zasadny.
- 51 Z powyższych rozważań wynika, że nie można przychylić się do żadnego z argumentów przedstawionych przez Komisję w celu zakwalifikowania zaskarżonej decyzji jako decyzji *sui generis*, przyjętej poza ramami badania wstępnego oraz poza ramami przewidzianymi w art. 4 rozporządzenia 2015/1589.
- 52 Wniosek ten nie oznacza jednak, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji ze względu na naruszenie prawa, brak podstawy prawnej lub brak kompetencji. Niezależnie od dokonanej przez Komisję kwalifikacji charakteru wspomnianej decyzji do sądu Unii należy ostatecznie ustalenie jej prawdziwego charakteru i znaczenia prawnego w świetle obowiązujących przepisów, podobnie jak

wykładni, jakiej powinien on dokonać w odniesieniu do kwestii, czy akt Komisji w dziedzinie pomocy państwa podlega zaskarżeniu (zob. postanowienie z dnia 11 lipca 2019 r., Vattenfall Europe Nuclear Energy/Komisja, T-674/18, niepublikowane, EU:T:2019:501, pkt 31 i nast. oraz przytoczone tam orzecznictwo). Taka wykładnia jest bowiem konieczna w szczególności w celu umożliwienia temu sądowi ustalenia, czy dany akt jest niezgodny z prawem ze względu na to, że został przyjęty przez niewłaściwy organ lub że nie ma wystarczającej podstawy prawnej [zob. podobnie wyroki: z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 57–84; z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, pkt 40–59].

- 53 Należy zatem ocenić, czy zaskarżona decyzja stanowi w rzeczywistości, z uwagi na jej treść, a nie formę, i niezależnie od przeciwnego stanowiska Komisji wyrażonego w szczególności w toku postępowania, decyzję na podstawie art. 4 rozporządzenia 2015/1589.
- 54 W tym względzie należy przypomnieć, że w pkt 64 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, iż ze względu na jej zgodność między innymi z rozporządzeniem nr 651/2014 przedmiotowa pomoc została objęta zwolnieniem, w związku z czym Komisja nie jest właściwa do jej zbadania w ramach badania wstępnego przewidzianego w art. 4 rozporządzenia 2015/1589. Ponadto w pkt 65 wspomnianej decyzji wskazano, że skarga [skarżące] do Komisji w rozumieniu art. 24 ust. 2 tego ostatniego rozporządzenia zostaje uznana za bezzasadną. Podobnie w piśmie z dnia 5 września 2017 r., w którym powiadomiono skarżącą o tej decyzji, Komisja zrezygnowała ze sprecyzowania podstawy prawnej, na której została oparta wspomniana decyzja, ograniczając się do stwierdzenia, że jest to „decyzja w sprawie przedmiotowej pomocy”. Wreszcie w pismach procesowych i podczas rozprawy Komisja podniosła, że rozpatrywana decyzja stanowi decyzję *sui generis* przyjętą poza ramami badania wstępnego oraz poza ramami przewidzianymi w art. 4 rozporządzenia 2015/1589 w związku z art. 15 ust. 1 tego samego rozporządzenia i ma charakter czysto deklaracyjny i że nie jest w stanie wskazać w tym względzie wyraźnej lub odpowiedniej podstawy prawnej.
- 55 To z uwagi na to właśnie uzasadnienie skarżąca twierdzi w ramach zarzutu pierwszego, że Komisja naruszyła istotny wymóg proceduralny, który powinien doprowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.
- 56 Otóż, jak stwierdzono w pkt 35–51 powyżej, nie można z prawnego punktu widzenia nie zakwalifikować zaskarżonej decyzji jako decyzji, która została wydana w wyniku przeprowadzenia badania wstępnego, a zatem zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589.
- 57 W tym względzie należy podkreślić, że podobnie jak decyzja na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589, zaskarżona decyzja jest formalnie skierowana do Republiki Słowackiej, a konkretnie do słowackiego ministerstwa spraw zagranicznych (zob. pkt 11 powyżej), a nie do skarżącej, która otrzymała, zgodnie z art. 24 ust. 2 akapit trzeci tego samego rozporządzenia, jedynie kopię tej decyzji (zob. pkt 12 powyżej).
- 58 Ponadto należy zauważyć, że zaskarżona decyzja została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym* w formie skróconego zawiadomienia („publikacja zestawienia informacji o programie pomocy”) w rozumieniu art. 32 ust. 1 tego samego rozporządzenia (Dz.U. 2017, C 336, s. 1), pod tytułem „Zatwierdzenie pomocy państwa zgodnie z art. 107 i 108 [TFUE]”, oraz w rubryce „Przypadki, wobec których Komisja nie wnosi sprzeciwu” (zob. pkt 13 powyżej), a zatem sprawy, w których Komisja musiała przyjąć decyzje w rozumieniu art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589.
- 59 A zatem, mając na uwadze fakt, że zaskarżona decyzja może stanowić jedynie decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec przedmiotowej pomocy na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589, należy oddalić zarzut pierwszy, dotyczący naruszenia istotnego wymogu proceduralnego z tego powodu, że Komisja nie wydała jednej z decyzji przewidzianych w art. 4 ust. 2–4 tego samego rozporządzenia.

- 60 Wniosek ten pozostaje jednak bez uszczerbku dla zakresu kontroli, którą Sąd ma przeprowadzić w odniesieniu do zaskarżonej decyzji między innymi na podstawie zarzutu drugiego.

*W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego, opartej na naruszeniu art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE*

- 61 W części pierwszej zarzutu drugiego skarżąca podnosi naruszenie art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE, zasadniczo ze względu na to, że Komisja, oprócz zbadania zgodności przedmiotowej pomocy na podstawie rozporządzenia nr 651/2014, powinna była sprawdzić, czy pomoc ta jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE w świetle wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020 (Dz.U. 2013, C 209, s. 1, zwanych dalej „wytycznymi w sprawie pomocy regionalnej”), które przewidują uwzględnienie kryterium zapobiegania nadwyżce produkcyjnej. Komisja odpowiada zasadniczo, że na właściwe ramy prawne w niniejszej sprawie składają się wyłącznie obowiązujące rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, a nie wspomniane wytyczne.
- 62 Należy stwierdzić, że nie można przychylić się do niniejszej części zarzutu. Opiera się ona na błędnej przesłance, zgodnie z którą Komisja, która otrzymuje skargę dotyczącą nieprzestrzegania warunków rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych mającego na celu między innymi wdrożenie kryteriów określonych w art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE, nie może jedynie zadowolić się zbadaniem, czy przedmiotowa pomoc spełnia wspomniane warunki, lecz musi również sprawdzić zgodność tej pomocy z rynkiem wewnętrznym na podstawie tego przepisu traktatu FUE. Ponadto skarżąca niesłusznie uważa, że wspomniany przepis należy interpretować między innymi w świetle norm postępowania, które Komisja sama sobie narzuciła, takich jak wytyczne w sprawie pomocy regionalnej.
- 63 Po pierwsze bowiem, bez uszczerbku dla możliwości zakwestionowania zgodności z prawem rzekomo niekompletnego przepisu rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE poprzez podniesienie zarzutu niezgodności z prawem w rozumieniu art. 277 TFUE, czego skarżąca nie uczyniła w niniejszej sprawie, przepisy takiego rozporządzenia stanowią, z punktu widzenia zainteresowanego państwa członkowskiego i podmiotów prawa, wyczerpujące uregulowanie ustanowionych w nim warunków wyłączenia, które mają bezpośrednie zastosowanie. Jakakolwiek inna interpretacja oznaczałaby, że pomimo spełnienia tych warunków wyłączenia organy krajowe nie byłyby automatycznie upoważnione do odstąpienia od zgłoszenia przedmiotowego środka i do jego wdrożenia oraz że nadal ryzykowałyby naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 marca 2019 r., *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 59, 86, 87, 99 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 29 lipca 2019 r., *Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja*, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 128, 138).
- 64 Otóż taka wykładnia groziłaby naruszeniem nie tylko bezpośredniego stosowania, w rozumieniu art. 288 akapit drugi TFUE, przepisów rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, ale również ich skuteczności (*effet utile*), która wynika właśnie z celu, o którym mowa w art. 109 TFUE, polegającego na określeniu kategorii pomocy, które ipso facto są wyłączone z postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE, a w konsekwencji – zasady pewności prawa. I tak z motywu 7 rozporządzenia nr 651/2014 wynika, że jedynie pomoc państwa, która nie jest objęta zakresem tego rozporządzenia, nadal podlega obowiązkowi zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 marca 2019 r., *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 57–59; z dnia 29 lipca 2019 r., *Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja*, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 127, 128).
- 65 Zasady te stosuje się *mutatis mutandis*, gdy Komisja ma za zadanie sprawdzić, czy organy krajowe prawidłowo zastosowały przepisy rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych. Gdyby było inaczej, skutki prawne takiego rozporządzenia, a mianowicie natychmiastowy skutek w postaci odstępstwa od obowiązku zgłoszenia pomocy oraz bezpośrednie stosowanie i prawnie wyczerpujący charakter warunków wyłączenia w tym celu, zostałyby podważone jedynie na tej podstawie, że do Komisji wpłynęła skarga prowadząca do sprawdzenia *ex post facto*, czy organy krajowe nie popełniły w tym zakresie błędów i tym samym nie naruszyły ciężącego na nich obowiązku zgłoszenia. O ile zaś do

Komisji należy, pod kontrolą sądu Unii, zbadanie istnienia takich błędów, o tyle ciążyący na niej obowiązek nadzoru nie może naruszać tego charakteru prawnego przepisów rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych.

- 66 Po drugie, kryterium zapobiegania nadwyżce produkcyjnej na rynku właściwym nie jest wymienione jako warunek wyłączenia regionalnej pomocy inwestycyjnej w rozumieniu art. 14 rozporządzenia nr 651/2014. Skarżąca nie ma zatem racji, gdy twierdzi, że wspomniane rozporządzenie wymaga od organów krajowych lub Komisji uwzględnienia ewentualnego powstania takiej nadwyżki produkcyjnej. W związku z tym Komisja słusznie podnosi, że na podstawie tego rozporządzenia nie była właściwa do oceny tego aspektu w ramach badania skargi do Komisji złożonej przez skarżącą oraz że jej analiza warunków określonych w art. 14 tego samego rozporządzenia, przedstawiona w pkt 57 lit. a) i b) zaskarżonej decyzji, była co do zasady wystarczająca.
- 67 Wynika z tego, że należy również oddalić argument skarżącej, zgodnie z którym Komisja nie „wyczerpała” przysługującego jej na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE zakresu uznania poprzez przyjęcie rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych. Nawet gdyby niektóre przepisy rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych zostały uznane za niekompletne i niezgodne z prawem pierwotnym, w szczególności z art. 107 ust. 3 TFUE, co automatycznie skutkowałoby naruszeniem obowiązku zgłoszenia i, w stosownym przypadku, zakazu wprowadzenia w życie rozpatrywanej pomocy w rozumieniu art. 108 ust. 3 TFUE, Sąd mógłby rozpoznać sprawę jedynie w następstwie zarzutu niezgodności z prawem podniesionego na podstawie art. 277 TFUE. Jednakże w niniejszej sprawie skarżąca nie podniosła, na podstawie tego przepisu i z tych powodów, przynajmniej częściowej niezgodności z prawem art. 14 rozporządzenia nr 651/2014.
- 68 Należy uściślić, że gdyby, w każdym wypadku, w następstwie złożenia skargi do Komisji instytucja ta stwierdziła, że organy krajowe niewłaściwie zastosowały warunki rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, w związku z czym w rzeczywistości przedmiotowa pomoc powinna być zostać zgłoszona zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, byłaby ona niewątpliwie zobowiązana ocenić zgodność tej pomocy z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE, uwzględniając przy tym dodatkowe kryteria określone w wytycznych w sprawie pomocy regionalnej, które sama sobie w tym względzie narzuciła. Natomiast sprawowanie jako takie tej kontroli nad przestrzeganiem przez organy krajowe warunków wyłączenia przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych stanowi jedynie kontrolę zgodności z prawem, która z konieczności nie obejmuje rozważań związanych z zakresem uznania, którym Komisja dysponuje tylko wówczas, gdy stosuje, w konkretnym przypadku, art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 5 marca 2019 r., *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 78, 79).
- 69 Po trzecie, niezależnie od powyższego, skarżąca nie wykazała, by orzecznictwo dotyczące art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE przewidywało uwzględnienie kryterium zapobiegania nadwyżce produkcyjnej na rynku właściwym jako wymogu wynikającego z samego prawa pierwotnego jako takiego. W tym względzie należy przypomnieć, że ów ustanawiający odstępstwo przepis nie wymaga braku zakłócenia lub zagrożenia zakłóceniem konkurencji, który stanowi jedynie kryterium pojęcia pomocy przewidzianego w art. 107 ust. 1 TFUE. Przeciwnie, zastosowanie art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE lub rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych określającego jego zakres stosowania w prawie wtórnym w sposób konieczny zakłada, że przedmiotowy środek spełnia wszystkie warunki pojęcia pomocy, w tym warunek dotyczący zakłócenia konkurencji, bez konieczności ponownego badania jego antykonkurencyjnego wpływu, w szczególności z powodu powstania nadwyżki produkcyjnej na rynku właściwym (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 lipca 2019 r., *Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja*, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 93, 94; z dnia 20 czerwca 2019 r., *a&o hostel and hotel Berlin/Komisja*, T-578/17, niepublikowany, EU:T:2019:437, pkt 123). W ramach art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE bowiem, w przeciwieństwie do art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, nie ma nawet potrzeby badania, czy warunki wymiany handlowej zostały zmienione w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

- 70 Natomiast orzecznictwo, na które powołuje się skarżąca, dotyczy wyłącznie wykładni i stosowania norm postępowania, które Komisja sama sobie narzuciła, a nie wykładni zakresu prawa pierwotnego, z którymi wspomniane normy muszą być jednak zgodne i co do których Trybunał uznał, że nie wyczerpują one w pełni zakresu uznania przysługującego Komisji na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 marca 2016 r., Grecja/Komisja, C-431/14 P, EU:C:2016:145, pkt 71, 72; z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 41; z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 83). Ponadto sąd Unii ograniczył się do oceny, poza zakresem stosowania rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, czy Komisja nie zastosowała błędnie norm postępowania, które wyraźnie odnosiły się do problemu nadwyżki produkcyjnej, i czy w związku z tym nie popełniła w tym względzie oczywistego błędu w ocenie (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 stycznia 1997 r., Hiszpania/Komisja, C-169/95, EU:C:1997:10, pkt 22; z dnia 9 września 2009 r., Holland Malt/Komisja, T-369/06, EU:T:2009:319, pkt 136). W tym kontekście sąd ten nie zbadał jednak, czy przeciwnie – jak twierdzi skarżąca – niektóre kryteria przyjęte w takich normach postępowania nie wynikają bezpośrednio z wymogów nałożonych przez prawo pierwotne jako takie, ani nie ocenił znaczenia prawnego lub też zgodności z prawem rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych w świetle prawa pierwotnego.
- 71 Po czwarte, należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo, w którym przyznano, że w ramach korzystania z przysługującego jej szerokiego zakresu uznania na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE Komisja może przyjmować wytyczne w celu ustalania kryteriów, na podstawie których zamierza ona oceniać zgodność z rynkiem wewnętrznym planowanych przez państwa członkowskie środków pomocy. Komisja, przyjmując takie normy postępowania i ogłaszając poprzez ich publikację, że będzie je od tej pory stosować do przypadków w nich przewidzianych, sama wyznacza sobie granice wspomnianego uznania i zasadniczo nie może odejść od tych norm bez narażania się w danym przypadku na sankcję za naruszenie ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań (zob. wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 81, 82 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto Komisja jest związana takimi normami, o ile nie stanowią one odstępstwa od właściwego stosowania traktatu, ponieważ ich wykładni nie można dokonywać w sposób, który zawęży zakres stosowania art. 107 i 108 TFUE lub który jest sprzeczny z celami tych postanowień (zob. wyrok z dnia 11 września 2008 r., Niemcy i in./Kronofrance, C-75/05 P i C-80/05 P, EU:C:2008:482, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 72 Rozważania te mają zastosowanie mutatis mutandis do przepisów rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, które są również efektem wykonywania ex ante przez Komisję uprawnień przysługujących jej na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 65, 102; z dnia 29 lipca 2019 r., Bayerische Motoren Werke i Freistaat Sachsen/Komisja, C-654/17 P, EU:C:2019:634, pkt 135), które jednak, w przeciwieństwie do norm postępowania, są prawnie wiążące i bezpośrednio stosowane w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE. Przepisy te wywołują bowiem skutek ograniczający wobec Komisji, ponieważ określają kryteria pomocy, którą należy uznać za ipso facto wyłączoną na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE, w związku z czym pomoc ta nie podlega obowiązkowi zgłoszenia i weryfikacji przez Komisję, aczkolwiek pod warunkiem, że kryteria te są zgodne z nadrzędnymi normami prawa, w tym z art. 107 i 108 TFUE. Co więcej, zakresu prawnie wiążących i bezpośrednio stosowanych przepisów rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych nie mogą co do zasady relatywizować normy postępowania. Jest to tym bardziej niemożliwe, że z jednej strony wspomniane normy nie są w żadnym wypadku prawnie wiążące dla państw członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 44), a z drugiej strony mają one między innymi na celu ukierunkowanie i ograniczenie korzystania przez Komisję z przysługującego jej zakresu uznania przy stosowaniu art. 107 ust. 3 TFUE w ramach postępowania na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE, a zatem poza zakresem stosowania rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych.

- 73 Dlatego też takie normy postępowania przyjęte przez Komisję w ramach przysługujących jej uprawnień organizacyjnych w zakresie procedur dotyczących pomocy państwa nie mogą stanowić odstępstwa od nadrzędnych norm prawnych, w tym rozporządzeń w sprawie wyłączeń blokowych. Tak więc, niezależnie od zakresu wspomnianych norm postępowania, nie mogą one jako takie relatywizować zakresu warunków wyłączenia przewidzianych w takich rozporządzeniach.
- 74 Po piąte, należy stwierdzić, że art. 14 rozporządzenia nr 651/2014, który ma zastosowanie w niniejszej sprawie, nie odwołuje się do wytycznych w sprawie pomocy regionalnej, w szczególności do ich pkt 114 dotyczącego antykonkurencyjnych skutków zwiększenia mocy produkcyjnych wynikającego z pomocy państwa. W tym względzie wspomniany artykuł w widoczny sposób różni się od art. 15 ust. 1 tego samego rozporządzenia dotyczącego regionalnej pomocy operacyjnej, ponieważ wyraźnie odnosi się do pkt 161 wspomnianych wytycznych. Komisja nie zamierzała zatem uzależniać warunków zgodności regionalnej pomocy inwestycyjnej od norm postępowania przewidzianych w tych wytycznych. W związku z tym, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, ani organy krajowe, ani Komisja nie były zobowiązane do wzięcia ich pod uwagę przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu art. 14 tego rozporządzenia.
- 75 Wreszcie oceny tej nie podważają argumenty skarżącej dotyczące zasady proporcjonalności oraz prawa do wolności prowadzenia działalności gospodarczej. W tym względzie wystarczy stwierdzić, że skarżąca zaniechała podniesienia ewentualnej niezgodności z prawem art. 14 rozporządzenia nr 651/2014 w świetle tych nadrzędnych norm prawnych na podstawie art. 277 TFUE lub przynajmniej nie wyjaśniła, w jaki sposób, niezależnie od jego jasnego i wyczerpującego brzmienia, wspomniane rozporządzenie mogłoby być interpretowane zgodnie z tymi normami, tak aby należało uwzględnić ewentualne powstanie nadwyżki produkcyjnej na rynku właściwym.
- 76 Należy zatem oddalić niniejszą pierwszą część zarzutu drugiego jako bezzasadną.

*W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego, dotyczącej naruszenia art. 109 TFUE w związku z art. 58 ust. 1 i art. 6 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 651/2014*

*– W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, zgodnie z którym przedsiębiorstwo będące beneficjentem zostało błędnie uznane za MŚP*

- 77 W części drugiej zarzutu drugiego skarżąca podnosi, w ramach zastrzeżenia pierwszego, błąd w ocenie lub naruszenie prawa popełnione przez Komisję przy stosowaniu art. 6 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 651/2014, przede wszystkim ze względu na to, że przedmiotowa pomoc stanowi w rzeczywistości pomoc ad hoc przyznaną dużemu przedsiębiorstwu. Komisja naruszyła ten przepis, niesłusznie akceptując uznanie przez władze słowackie – i tego nie weryfikując – przedsiębiorstwa będącego beneficjentem za MŚP w rozumieniu art. 2 ust. 1 załącznika I do tego samego rozporządzenia. Tymczasem ze względu na powiązania społeczne oraz powiązania kontrolne, które charakteryzowały sytuację tego przedsiębiorstwa przed zbyciem i po zbyciu jego akcji przez spółkę P. spółce N., zgodnie z art. 3 i co najmniej art. 4 ust. 2 wspomnianego załącznika, przedsiębiorstwo to należało uznać za duże przedsiębiorstwo. W szczególności Komisja nie zbadała w wystarczającym stopniu powiązań istniejących między spółką P. z jednej strony a rodziną i innymi spółkami, którymi jej członkowie zarządzali lub które kontrolowali z drugiej strony, podobnie jak sytuacji głównego akcjonariusza spółki N. od dnia 7 sierpnia 2013 r., w tym jego powiązań z innymi spółkami. Z tych powodów Komisja popełniła błąd przy stosowaniu kryteriów dotyczących pomocy ad hoc przyznanej dużym przedsiębiorstwom w rozumieniu art. 6 ust. 3 lit. a) wspomnianego rozporządzenia i, wobec braku starannego i pełnego badania w tym zakresie, powinna była żywić wątpliwości co do zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym. W odpowiedzi na pytania pisemne Sądu skarżąca wyjaśnia, że w każdym wypadku aby móc uznać rozpatrywane przedsiębiorstwo za MŚP, Komisja powinna była

zbadać, czy zostały spełnione warunki określone w art. 4 ust. 2 tego załącznika, o czym nie ma żadnej wzmianki w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, co jest sprzeczne z wymogami art. 296 akapit drugi TFUE.

- 78 Komisja odpowiada zasadniczo, że w następstwie umowy zbycia 100% akcji przedsiębiorstwa będącego beneficjentem zawartej między spółkami P. i N. w dniu 31 grudnia 2012 r. i zarejestrowanej w słowackim rejestrze handlowym w dniu 7 sierpnia 2013 r. w chwili przyznania przedmiotowej pomocy, czyli w dniu 7 listopada 2013 r., przedsiębiorstwo będące beneficjentem było MŚP, którego jedynym właścicielem była spółka N. Argument dotyczący kontrolowania spółki P. przez pewne osoby fizyczne jest zatem bezskuteczny, ponieważ ta ostatnia spółka i wspomniane przedsiębiorstwo były przedsiębiorstwami powiązаныmi w rozumieniu art. 3 ust. 3 akapit trzeci załącznika do zalecenia Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczącego definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. 2003, L 124, s. 36, zwanego dalej „zaleceniem w sprawie MŚP”) jedynie przed nabyciem akcji przez spółkę N. W każdym wypadku nie ma żadnego powodu, aby wątpić w informacje przedstawione przez władze słowackie, zgodnie z którymi spółka P. i przedsiębiorstwa z nią powiązane zatrudniały nie więcej niż 120 pracowników w 2010 i 2011 r. oraz że obrót w wysokości 50 mln EUR lub roczna suma bilansowa w wysokości 43 mln EUR nie zostały przekroczone. Ponadto udziały tego przedsiębiorstwa w innych przedsiębiorstwach od dnia 9 lipca 2011 r. nie spełniały kryteriów, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014. Argument, zgodnie z którym rodzina nadal wywierała decydujący wpływ na spółkę P., jest bezskuteczny, ponieważ w chwili przyznania przedmiotowej pomocy spółka ta nie posiadała już akcji przedsiębiorstwa będącego beneficjentem. Zdaniem Komisji również bezskuteczny jest argument oparty na dwuletnim okresie przewidzianym w art. 4 ust. 2 wspomnianego załącznika, ponieważ w omawianym okresie spółki P. nie można było uznać za duże przedsiębiorstwo.
- 79 Komisja uściśla, że przedsiębiorstwo będące beneficjentem i spółka N. nie były powiązane z innymi przedsiębiorstwami za pośrednictwem pewnych osób fizycznych w rozumieniu art. 3 ust. 3 akapit czwarty załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014. Niewątpliwie dyrektor generalny przedsiębiorstwa będącego beneficjentem w okresie od 1 marca do 28 grudnia 2012 r. i jego zastępca od dnia 28 grudnia 2012 r. pełnili szereg funkcji w różnych przedsiębiorstwach. Jednak z wyjątkiem umowy najmu zawartej ze spółką E.F. żadne z tych przedsiębiorstw nie prowadziło działalności na tym samym rynku co przedsiębiorstwo będące beneficjentem lub na rynku pokrewnym. W szczególności, zgodnie z informacjami dostępnymi w słowackim rejestrze przedsiębiorstw, spółka L. prowadziła działalność w wielu sektorach gospodarki. Mapa złoża Borský Peter dostarczona przez skarżącą nie jest precyzyjna i nie ma żadnej mocy dowodowej co do ewentualnych powiązań między tą ostatnią spółką a przedsiębiorstwem będącym beneficjentem. Komisja stwierdza, że nie posiada żadnych dowodów świadczących o tym, że ów dyrektor generalny miał dominujący wpływ lub status właściciela spółki L. ani że przedsiębiorstwo będące beneficjentem lub spółka N. współdziałały ze spółką L. w takim stopniu, że nie można ich było uznać za przedsiębiorstwa ekonomicznie od siebie niezależne.
- 80 Komisja stwierdza, że w chwili przyznania przedmiotowej pomocy przedsiębiorstwo będące beneficjentem spełniało wszystkie warunki uznania go za MŚP. Aby wykazać efekt zachęty wspomnianej pomocy w rozumieniu art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 651/2014, wystarczające byłoby zatem ustalenie, że wniosek o przyznanie pomocy został złożony przed rozpoczęciem prac nad projektem inwestycyjnym.
- 81 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z tym, co zapisano w protokole rozprawy, strony uważają, że kwestia, czy przedsiębiorstwo będące beneficjentem pomocy stanowiło w chwili przyznania przedmiotowej pomocy MŚP w rozumieniu załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014, którego brzmienie odpowiada brzmieniu załącznika do zalecenia w sprawie MŚP, jest kwestią prawną, podlegającą kontroli Sądu, która ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu. W tym względzie Komisja uściśla, co nie zostało zakwestionowane przez skarżącą, że, jak wynika z pkt 57 lit. b) zaskarżonej decyzji, zgodnie z art. 14 ust. 12 wspomnianego rozporządzenia intensywność pomocy wyrażona jako ekwiwalent dotacji brutto (EDB) nie może przekraczać

maksymalnej intensywności pomocy określonej w mapie pomocy regionalnej i obowiązującej w dniu przyznania pomocy na danym obszarze, którą w tym przypadku jest słowacka mapa pomocy regionalnej na lata 2007–2013, przewidująca pułap EDB wynoszący 40% dla dużych przedsiębiorstw. Ponadto według tego samego punktu zgodnie z art. 14 ust. 2 tego rozporządzenia w związku z definicją „obszarów objętych pomocą” zawartą w art. 2 tego samego rozporządzenia, należało przestrzegać maksymalnego EDB w ramach słowackiej mapy pomocy regionalnej dotyczącej lat 2014–2020, czyli 25% dla dużych, 35% dla średnich i 45% dla małych przedsiębiorstw.

- 82 Jeśli chodzi o treść zaskarżonej decyzji, należy zauważyć, że zastrzeżenie skarżącej zwięźle streszczono w pkt 24 wspomnianej decyzji, przedstawiając rzekome powiązania między przedsiębiorstwem będącym beneficjentem z jednej strony a spółką P. i jej właścicielami lub zarządem z drugiej strony. W pkt 38 i 39 tej decyzji przedstawiono informacje dostarczone przez władze słowackie na temat powiązań społecznych mających wpływ na sytuację wspomnianego przedsiębiorstwa w chwili przyznania przedmiotowej pomocy, kiedy 100% jego udziałów posiadała jedynie spółka N., która sama była kontrolowana przez dwie osoby fizyczne, odpowiednio w 99,94% i 0,06%, z których pierwsza była dyrektorem generalnym tej spółki.
- 83 Jednakże w pkt 38 i 39 zaskarżonej decyzji brakuje przedstawienia powiązań społecznych i kontrolnych przedsiębiorstwa będącego beneficjentem w szczególności ze spółką P., będącą poprzednikiem spółki N., i jej udziałowcami lub zarządem. Jest to zgodne z treścią uwag przedstawionych przez władze słowackie w piśmie z dnia 13 maja 2016 r. w odpowiedzi na wystosowane przez Komisję żądanie udzielenia informacji. W uwagach tych wspomniane władze podniosły, że twierdzenia skarżącej nie mają znaczenia dla sprawy ze względu na to, iż w chwili przyznania przedmiotowej pomocy spółka P. nie miała powiązań społecznych lub kontrolnych w rozumieniu art. 3 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014 ani z przedsiębiorstwem będącym beneficjentem, ani ze spółką N. Jeśli chodzi o sytuację spółki P., władze słowackie ograniczyły się do stwierdzenia, że struktura akcjonariatu tej spółki jest im nieznaną, ponieważ takie informacje nie są publicznie dostępne. Ponadto według wspomnianych władz wiceprezes zarządu przedsiębiorstwa będącego beneficjentem do dnia 14 marca 2012 r. nie był ani akcjonariuszem, ani członkiem innej spółki z siedzibą na Słowacji w okresie od 14 marca do 31 grudnia 2012 r.
- 84 Elementy te, w połączeniu z argumentami przedstawionymi przez Komisję w toku postępowania, w tym w odpowiedzi na pytania pisemne Sądu, wskazują (zob. pkt 78–80 powyżej), że Komisja zadowolona się tymi uwagami władz słowackich na temat sytuacji przedsiębiorstwa będącego beneficjentem, jaka miała miejsce przed zbyciem jego akcji spółce N., to znaczy kiedy znajdowało się ono jeszcze pod kontrolą spółki P. Ocena ta znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu zawartym w pkt 57 lit. d) zaskarżonej decyzji, w którym Komisja ustosunkowała się do zastrzeżenia skarżącej, uwzględniając uwagi władz słowackich. Zasadniczo we wspomnianym punkcie wskazano, że zdaniem Komisji władze te w wystarczającym stopniu wykazały, że w chwili przyznania przedmiotowej pomocy, co zgodnie z obowiązującym prawem słowackim nastąpiło w dniu 7 listopada 2013 r., przedsiębiorstwo będące beneficjentem stanowiło MŚP. Komisja stwierdza w nim, że nie ma żadnych powiązań między przedsiębiorstwem będącym beneficjentem a spółką N. w rozumieniu pojęć „przedsiębiorstw partnerskich” lub „przedsiębiorstw powiązanych”, zdefiniowanych w art. 3 ust. 2 i art. 3 ust. 3 akapity od pierwszego do trzeciego załącznika do zalecenia w sprawie MŚP, którego treść odpowiada treści art. 3 ust. 2 i 3 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014. Podobnie Komisja uważa, że z uwagi na orzecznictwo i praktykę decyzyjną Komisji w niniejszym przypadku nie jest spełnione kryterium przedsiębiorstw powiązanych za pośrednictwem osoby fizycznej lub grupy osób fizycznych działających wspólnie, pod warunkiem że przynajmniej część ich działalności jest prowadzona na tym samym rynku właściwym lub na rynkach pokrewnych w rozumieniu art. 3 ust. 3 akapity czwarty i piąty załącznika do wspomnianego zalecenia, którego treść odpowiada treści art. 3 ust. 3 akapity czwarty i piąty załącznika I do wspomnianego rozporządzenia. Tymczasem w braku dowodów na istnienie silnych powiązań handlowych, w szczególności w formie umów sprzedaży lub kupna, wspólnych dostawców lub innych interesów handlowych pomiędzy przedsiębiorstwem będącym beneficjentem z jednej strony a spółką N. i jej głównym akcjonariuszem z drugiej strony, tego przedsiębiorstwa i tej spółki nie można

uznać za przedsiębiorstwa powiązane w chwili przyznania przedmiotowej pomocy. Komisja wnosi stąd, podobnie jak władze słowackie, że przedsiębiorstwo to, rozpatrywane łącznie ze spółką N., stanowi MŚP. Na poparcie tego wniosku zaskarżona decyzja zawiera tabelę przedstawiającą łączną liczbę personelu, łączny obrót, a także łączne wyniki roczne przedsiębiorstwa będącego beneficjentem i spółki N. w latach 2010–2015.

- 85 W tym względzie należy przypomnieć, że niewątpliwie w chwili przyznania przedmiotowej pomocy, czyli w dniu 7 listopada 2013 r., nie istniały już żadne powiązania strukturalne między przedsiębiorstwem będącym beneficjentem a spółką P., która zbyła wszystkie swoje udziały w tym przedsiębiorstwie na rzecz spółki N. Jak podnosi Komisja, zgodnie z orzecznictwem (wyroki: z dnia 21 marca 2013 r., *Magdeburger Mühlenwerke*, C-129/12, EU:C:2013:200, pkt 40; z dnia 6 lipca 2017 r., *Nerea*, C-245/16, EU:C:2017:521, pkt 32, 33) definicja „daty przyznania pomocy” znajdująca się w art. 2 pkt 28 rozporządzenia nr 651/2014 stanowi, że jest to dzień, w którym beneficjent nabył prawo otrzymania pomocy zgodnie z obowiązującym krajowym systemem prawnym. Jak wynika bowiem z pkt 45–47 zaskarżonej decyzji, zgodnie z mającym zastosowanie słowackim prawem cywilnym umowa o przyznanie dotacji zawarta między słowacką agencją innowacji i energii a przedsiębiorstwem będącym beneficjentem w dniu 29 października 2013 r. weszła w życie dopiero w dniu 7 listopada 2013 r., czyli dzień po jej opublikowaniu w centralnym słowackim rejestrze umów. W związku z tym w niniejszej sprawie Komisja była zobowiązana do dokonania oceny, czy władze słowackie prawidłowo uznały, że w dniu 7 listopada 2013 r., w chwili, gdy przedsiębiorstwo będące beneficjentem było kontrolowane wyłącznie przez spółkę N., stanowiło ono MŚP.
- 86 Niezależnie jednak od faktu, że właściwą datą dla oceny posiadania przez przedsiębiorstwo będące beneficjentem statusu MŚP był dzień 7 listopada 2013 r., przedstawione przez skarżącą dowody dotyczące powiązań między przedsiębiorstwem będącym beneficjentem a spółką P., poprzednikiem prawnym spółki N., mogły wzbudzić wątpliwości po stronie Komisji w rozumieniu art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2015/1589, co do zakwalifikowania przedsiębiorstwa będącego beneficjentem jako MŚP w rozumieniu załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014, a w konsekwencji – co do istnienia bezprawnie przyznanej i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy.
- 87 W tym względzie skarżąca ma prawo powoływać się na art. 4 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014, zatytułowany „Dane wykorzystywane do określania liczby personelu i kwot finansowych oraz okresy referencyjne”, którego brzmienie doskonale odpowiada brzmieniu art. 4 załącznika do zalecenia w sprawie MŚP. Ustępy 1 i 2 tego artykułu stanowią, co następuje:
- „1. Do określania liczby personelu i kwot finansowych wykorzystuje się dane odnoszące się do ostatniego zatwierdzonego okresu obrachunkowego i obliczane w skali rocznej. Uwzględnia się je począwszy od dnia zamknięcia ksiąg rachunkowych. Kwota wybrana jako obrót jest obliczana z pominięciem podatku VAT i innych podatków pośrednich.
2. Jeżeli w dniu zamknięcia ksiąg rachunkowych dane przedsiębiorstwo stwierdza, że w skali rocznej przekroczyło pułapy zatrudnienia lub pułapy finansowe określone w art. 2, lub spadło poniżej tych pułapów, uzyskanie lub utrata statusu [MŚP] następuje tylko wówczas, gdy zjawisko to powtórzy się w ciągu dwóch kolejnych okresów obrachunkowych”.
- 88 Artykuł 4 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014 przewiduje metodę obliczania odnoszącą się do ostatniego zatwierdzonego okresu obrachunkowego i do skali rocznej, która ma na celu ustalenie istnienia trzech kryteriów definiujących MŚP, o których mowa w art. 2 ust. 1 wspomnianego załącznika, a mianowicie: liczby pracowników wynoszącej mniej niż 250 osób, maksymalnego rocznego obrotu w wysokości 50 mln EUR oraz rocznej sumy bilansowej nieprzekraczającej 43 mln EUR. Ponadto jest bezsporne między stronami, że w przypadku istnienia przedsiębiorstw powiązanych w rozumieniu art. 3 ust. 3 tego załącznika obliczenie to musi obejmować odpowiednie dane wszystkich tych przedsiębiorstw. Tak więc zgodnie z tym wymogiem w pkt 57 lit. d) in fine

zaskarżonej decyzji znajduje się tabela, która przedstawia łączne dane przedsiębiorstwa będącego beneficjentem i spółki N. dotyczące trzech kumulatywnych kryteriów definiujących MŚP, o których mowa w art. 2 ust. 1 tego samego załącznika, w latach 2010–2015.

- 89 Na rozprawie Komisja, powołując się na stronę 14 „Podręcznika użytkownika dotyczącego definicji MŚP” opublikowanego w 2015 r. przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej (UP), zakwestionowała jednak zastosowanie art. 4 ust. 2 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014 do zmiany właściciela przedsiębiorstwa takiej jak ta, która nastąpiła w niniejszej sprawie między spółkami P. i N. w odniesieniu do przedsiębiorstwa będącego beneficjentem. W podręczniku tym wyjaśnia się między innymi, że analogiczna zasada zawarta w załączniku do zalecenia w sprawie MŚP „nie ma zastosowania w przypadku przedsiębiorstw, które przekraczają odpowiednie pułapy dla MŚP z powodu zmiany struktury akcjonariatu w następstwie połączenia lub nabycia” oraz że takie przedsiębiorstwa „powinny być oceniane na podstawie ich struktury udziałowej w dniu operacji, a nie w dniu ostatniego zatwierdzonego okresu obrachunkowego”. Po tym stwierdzeniu następuje odniesienie do pkt 1.1.3.1 ust. 6 lit. e) decyzji Komisji 2012/838/UE, Euratom z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia zasad zapewniających jednolitą weryfikację istnienia i statusu prawnego, a także zdolności operacyjnych i finansowych uczestników działań pośrednich wspieranych za pomocą dotacji zgodnie z siódmym programem ramowym Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji oraz siódmym programem ramowym Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej w zakresie działań badawczych i szkoleniowych w dziedzinie jądrowej (Dz.U. 2012, L 359, s. 45), w której faktycznie uściślono, że „[z]asada ta nie ma zastosowania, jeżeli MŚP zostaje połączone z większą grupą lub nabyte przez nią, w którym to przypadku MŚP traci swój status natychmiast w dniu transakcji”.
- 90 W tym względzie wystarczy zauważyć, że „Podręcznik użytkownika dotyczący definicji MŚP”, do którego zresztą zaskarżona decyzja się nie odwołuje, nie stanowi tekstu prawnie wiążącego, mogącego stanowić odstępstwo od stosowania wiążącej zasady zawartej w art. 4 ust. 2 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014 lub ograniczenie jej zakresu. Podobnie w „Klauzuli o wyłączeniu odpowiedzialności” zawartej na drugiej stronie podręcznika wyjaśniono, że podręcznik ten „ma na celu wprowadzenie ogólnych wytycznych dla zainteresowanych przedsiębiorców i innych stron w ramach stosowania definicji MŚP”, ale że „jest on pozbawiony mocy prawnej i w żaden sposób nie wiąże Komisji”, ponieważ zalecenie w sprawie MŚP „jest jedynym autentycznym punktem odniesienia pozwalającym określić warunki dotyczące statusu MŚP”. Tej oceny nie może podważyć odesłanie do pkt 1.1.3.1 ust. 6 lit. e) decyzji 2012/838, ponieważ przepis ten, którego zakres stosowania jest ograniczony do działań badawczych i szkoleniowych w dziedzinie jądrowej, nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Ten argument Komisji należy zatem oddalić jako bezzasadny.
- 91 W niniejszej sprawie Komisja była zatem zobowiązana do zastosowania art. 4 ust. 2 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014.
- 92 Jednakże z jednej strony ani z uwag władz słowackich włączonych do akt sprawy, ani z zaskarżonej decyzji, ani z pism procesowych Komisji w toku postępowania, nawet w następstwie konkretnego pytania pisemnego Sądu w tym względzie, nie wynika, który zatwierdzony okres obrachunkowy władze te wzięły pod uwagę w niniejszej sprawie w celu dokonania obliczenia w skali rocznej na podstawie art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 651/2014 w związku z art. 3 ust. 3 i art. 4 ust. 2 załącznika I do tego rozporządzenia. Z drugiej strony – przedstawienie we wspomnianej decyzji łącznie danych przedsiębiorstwa będącego beneficjentem i spółki N. za lata 2010–2012 nie uwzględnia faktu, że w tym okresie i w znacznej części roku 2013 przedsiębiorstwo będące beneficjentem było kontrolowane przez spółkę P., której dane nie zostały jednak uwzględnione. W każdym wypadku w chwili przyznania przedmiotowej pomocy, w dniu 7 listopada 2013 r., ostatnim zatwierdzonym okresem obrachunkowym, w odniesieniu do którego należało dokonać obliczenia w skali rocznej, był rok 2012, w którym przedsiębiorstwo będące beneficjentem było kontrolowane wyłącznie przez spółkę P., a nie przez spółkę N. W odpowiedzi na pytania pisemne Sądu Komisja potwierdziła również znaczenie roku 2012 do celów stosowania art. 4 ust. 1 tego załącznika.

- 93 Nawet przy założeniu, że należy uwzględnić w tym celu rok 2013, skarżąca słusznie twierdzi, że suma bilansowa przedsiębiorstwa będącego beneficjentem obejmowała siłą rzeczy dane dotyczące okresu, w którym jego akcje nadal znajdowały się w posiadaniu spółki P., ponieważ zmiana akcjonariusza została wpisana do słowackiego rejestru handlowego dopiero w dniu 7 sierpnia 2013 r. [zob. pkt 57 lit. d) akapit trzeci zaskarżonej decyzji]. W takim przypadku w celu spełnienia kryteriów przewidzianych w art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 651/2014 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 załącznika I do tego rozporządzenia oraz w celu prawidłowego ustalenia, czy przedsiębiorstwo będące beneficjentem stanowiło MŚP w chwili przyznania przedmiotowej pomocy, nie wystarczyło uwzględnić danych spółki dominującej będącej nabywcą jako przedsiębiorstwa powiązanego z przedsiębiorstwem będącym beneficjentem, które przejęło kontrolę we właściwym okresie obrachunkowym, ale należało również wziąć pod uwagę dane spółki dominującej będącej zbywcą, pod której kontrolą wspomniane przedsiębiorstwo prowadziło w tym samym okresie znaczną część swojej działalności gospodarczej. Każda inna interpretacja byłaby bowiem sprzeczna z duchem art. 4 ust. 2 wspomnianego załącznika, który ma na celu zapewnienie, że pomoc jest rzeczywiście przyznawana MŚP oraz że nie dochodzi do obejścia definicji MŚP z powodów czysto formalnych (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., HaTeFo, C-110/13, EU:C:2014:114, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 94 Wynika z tego, że w niniejszej sprawie zarówno władze słowackie, jak i Komisja były zobowiązane, po pierwsze, do dokładnego ustalenia zatwierzonego okresu obrachunkowego oraz roku mających znaczenie do celów łącznego obliczenia odpowiednich danych „przedsiębiorstw powiązanych” w rozumieniu art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 651/2014 w związku z art. 3 ust. 3 i art. 4 ust. 2 załącznika I do tego rozporządzenia, oraz po drugie, do sprecyzowania, którą spółkę lub które spółki należy wziąć w tym celu pod uwagę. Na tej podstawie powinny być one ponadto ocenić, czy na podstawie art. 4 ust. 2 wspomnianego załącznika przekroczono pułapy właściwe dla uznania przedsiębiorstwa będącego beneficjentem za MŚP przez dwa kolejne okresy obrachunkowe.
- 95 Jednakże, jak zauważono w pkt 83 i 84 powyżej, zaskarżona decyzja milczy w tym względzie, co potwierdza brak przeprowadzenia dochodzenia i analizy elementów mających znaczenie w niniejszej sprawie. Ponadto brak staranności Komisji w przeprowadzeniu dochodzenia w odniesieniu do sytuacji spółek P. i N. oraz osób nimi zarządzających znajduje potwierdzenie w informacjach włączonych do akt sprawy i nie może go usprawiedliwiać argument, zgodnie z którym instytucja ta mogła oprzeć się, nie żywiąc wątpliwości w rozumieniu art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2015/1589, na informacjach przekazanych przez władze słowackie, z tego względu, że władze te są związane obowiązkiem lojalnej współpracy na podstawie art. 4 ust. 3 TUE.
- 96 Po pierwsze, jak wynika z załączników A.21 i A.22 do skargi, w latach 2012 i 2013 zarządy i rady nadzorcze przedsiębiorstwa będącego beneficjentem oraz spółki P. składały się częściowo i przez pewien czas z członków tej samej rodziny, z których jeden zasiadał w obu zarządach. W tym względzie, niezależnie od dowodów przedstawionych przez skarżącą w trakcie postępowania administracyjnego dotyczących grup przedsiębiorstw zarządzanych przez tę rodzinę na Słowacji, Komisja oparła się, bez przeprowadzania dalszego dochodzenia w tym zakresie, na niejasnych twierdzeniach władz słowackich, zgodnie z którymi z jednej strony struktura akcjonariatu spółki P. była im nieznaną, ponieważ takie informacje nie są publicznie dostępne, a z drugiej strony wspomniany członek tej rodziny nie był ani akcjonariuszem, ani członkiem innej spółki z siedzibą na Słowacji w okresie od 14 marca do 31 grudnia 2012 r. W każdym wypadku, jak wskazano w pkt 83 powyżej, elementy te nie zostały ani przedstawione, ani ocenione w zaskarżonej decyzji. Wreszcie Komisja nie mogła w tym względzie ograniczyć się, w piśmie z dnia 9 lipca 2015 r., do zwięzłego zajęcia stanowiska w sprawie sytuacji spółki P., aby rozwiać wątpliwości w tym względzie i uzasadnić, że skarżąca posiadała wystarczającą wiedzę na temat elementów, które skłoniły Komisję do uznania tej spółki również za MŚP.
- 97 Po drugie, w odniesieniu do sytuacji spółki N., a w szczególności jej głównego akcjonariusza, pomimo dowodów przedstawionych przez skarżącą w toku postępowania administracyjnego Komisja ograniczyła się do stwierdzenia w pkt 57 lit. d), na stronie 16 akapit siedemnasty zaskarżonej decyzji,

w sposób niejasny i polegając na informacjach przedstawionych przez władze słowackie, że „większość przedsiębiorstw, w których [ten akcjonariusz] zajmował stanowisko w zarządzie, nie działała na tym samym rynku co [przedsiębiorstwo będące beneficjentem]”. Komisja nie przeprowadziła jednak dogłębnego dochodzenia w odniesieniu do kwestii, czy spółka L., w której akcjonariusz ten był prezesem zarządu, rzeczywiście nie prowadziła działalności na tym samym rynku lub na rynku pokrewnym w rozumieniu art. 3 ust. 3 akapity czwarty i piąty załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014, mimo że istniały ku temu istotne przesłanki budzące wątpliwości, między innymi mapa złoża Borský Peter, na której wyraźnie zaznaczono nazwę spółki L. jako właściciela kopalni odkrywkowej piasku w pobliżu kopalni odkrywkowych skarżącej i przedsiębiorstwa będącego beneficjentem.

98 Wynika z tego, że Komisja powinna była mieć w tym względzie wątpliwości w rozumieniu art. 4 ust 4 rozporządzenia 2015/1589.

99 W konsekwencji należy uwzględnić zastrzeżenie pierwsze, bez konieczności orzekania w przedmiocie dopuszczalności nowego wniosku dowodowego skarżącej dotyczącego sum bilansowych przedsiębiorstwa będącego beneficjentem w latach 2014–2018 (zob. pkt 15 powyżej).

– *W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego przyznania przedmiotowej pomocy na podstawie programu pomocy*

100 W zastrzeżeniu drugim podniesionym w ramach części drugiej zarzutu drugiego skarżąca zarzuca zasadniczo Komisji, że instytucja ta nie sprawdziła, czy przedmiotowa pomoc odpowiada kryteriom przewidzianym w przedmiotowym systemie pomocy, w szczególności innowacyjnemu charakterowi projektu inwestycyjnego. Czyniąc to, skarżąca stara się wykazać, że pomoc ta stanowiła w rzeczywistości pomoc ad hoc przyznaną dużemu przedsiębiorstwu w rozumieniu art. 6 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 651/2014.

101 Komisja odpowiada zasadniczo, że nie jest uprawniona do uznania środków, które spełniają wszystkie warunki rozporządzenia nr 651/2014, za niezgodne z tym rozporządzeniem wyłącznie z tego powodu, że środki te mogą naruszać dodatkowe kryteria określone w prawie krajowym. Ponieważ innowacyjny charakter przedmiotowej pomocy nie jest kryterium wymaganym przez wspomniane rozporządzenie, nie ma on znaczenia do celów stwierdzenia zgodności.

102 Należy stwierdzić, że nie można uwzględnić niniejszego zastrzeżenia, ponieważ w rozporządzeniu nr 651/2014 nie ma żadnego przepisu, który zobowiązywałby Komisję do sprawdzenia, czy dana pomoc indywidualna została przyznana zgodnie z kryteriami przyznania określonymi w programie pomocy, co leży przede wszystkim w gestii krajowych organów i sądów (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 6 lipca 2017 r., Nerea, C-245/16, EU:C:2017:521, pkt 35, 37; opinia rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony w sprawie Nerea, C-245/16, EU:C:2017:271, pkt 76–78). Ani bowiem art. 6 ust. 3 lit. a) wspomnianego rozporządzenia, który zdaniem skarżącej powinien być zostać zastosowany w niniejszej sprawie na tej podstawie, że przedsiębiorstwo będące beneficjentem było dużym przedsiębiorstwem, ani art. 14 tego samego rozporządzenia nie przewidują takiego wymogu.

103 W konsekwencji zastrzeżenie drugie podniesione w ramach części drugiej zarzutu drugiego należy oddalić jako bezzasadne.

*W przedmiocie części trzeciej zarzutu drugiego, dotyczącej naruszenia art. 108 ust. 2 TFUE w związku z art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2015/1589*

- 104 W części trzeciej zarzutu drugiego skarżąca podnosi naruszenie art. 108 ust. 2 TFUE w związku z art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2015/1589 z uwagi na to, że Komisja postanowiła nie wszczynać formalnego postępowania wyjaśniającego pomimo poważnych trudności, jakie napotkała przy badaniu przedmiotowej pomocy.
- 105 Komisja twierdzi, że nigdy nie napotkała poważnych trudności dotyczących zgodności przedmiotowej pomocy z rynkiem wewnętrznym.
- 106 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że mając na uwadze uwzględnienie zastrzeżenia pierwszego części drugiej zarzutu drugiego ze względu na istnienie wątpliwości w rozumieniu art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2015/1589 (zob. pkt 81–99 powyżej), których pojęcie odpowiada pojęciu poważnych trudności (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja, T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 328), należy również uwzględnić część trzecią zarzutu drugiego.
- 107 W związku z tym należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji i uwzględnić skargę w całości.

### **W przedmiocie kosztów**

- 108 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem strony skarżącej – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2017) 5050 final z dnia 20 lipca 2017 r. dotyczącej pomocy inwestycyjnej na rzecz słowackiego producenta piasku krzemionkowego NAJPI a. s. [SA.38121 (2016/FC) – Słowacja].**
- 2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Collins

Kreuschitz

Steinfatt

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 9 września 2020 r.

Podpisy

## Spis treści

Okoliczności powstania sporu .....	1
Postępowanie i żądania stron .....	3
Co do prawa.....	4
W przedmiocie zarzutów zmierzających do stwierdzenia nieważności .....	4
W przedmiocie dopuszczalności.....	5
Co do istoty .....	5
W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia art. 15 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 w związku z art. 4 tego samego rozporządzenia .....	5
W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego, opartej na naruszeniu art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE ..	10
W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego, dotyczącej naruszenia art. 109 TFUE w związku z art. 58 ust. 1 i art. 6 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 651/2014 .....	13
– W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, zgodnie z którym przedsiębiorstwo będące beneficjentem zostało błędnie uznane za MŚP .....	13
– W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego przyznania przedmiotowej pomocy na podstawie programu pomocy .....	19
W przedmiocie części trzeciej zarzutu drugiego, dotyczącej naruszenia art. 108 ust. 2 TFUE w związku z art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2015/1589 .....	20
W przedmiocie kosztów .....	20