



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 10 marca 2022 r. *ⁱ

Odwołanie – Pomoc państwa – Pomoc na rzecz niemieckiego sektora mleczarskiego – Finansowanie kontroli jakości mleka – Artykuł 108 ust. 2 TFUE – Decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego – Rozporządzenie (WE) nr 659/1999 – Artykuł 6 ust. 1 – Obowiązek podsumowania przez Komisję Europejską w tej decyzji istotnych kwestii faktycznych i prawnych – Zakres – Prawo zainteresowanych stron do wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym – Naruszenie istotnego wymogu proceduralnego – Skutki dla zgodności z prawem decyzji końcowej

W sprawach połączonych C-167/19 P i C-171/19 P

mających za przedmiot dwa odwołania w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 22 lutego 2019 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali K. Herrmann, P. Němečková i T. Maxian Rusche, w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie w sprawach C-167/19 P i C-171/19 P,

w których drugą stroną postępowania jest:

Freistaat Bayern (Niemcy), który reprezentowali U. Soltész i H. Weiß, Rechtsanwälte,

strona skarżąca w pierwszej instancji w sprawie C-167/19 P,

Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns eV, z siedzibą w Mertingen (Niemcy),

Genossenschaftsverband Bayern eV, z siedzibą w Monachium (Niemcy),

Verband der Bayerischen Privaten Milchwirtschaft eV, z siedzibą w Monachium,

które reprezentowali C. Bittner i N. Langhans, Rechtsanwälte,

strona skarżąca w pierwszej instancji w sprawie C-171/19 P,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

* Język postępowania: niemiecki.

w składzie: K. Jürimäe, prezes trzeciej izby, pełniąca obowiązki prezesa czwartej izby, S. Rodin i N. Piçarra (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 lipca 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swoich odwołaniach Komisja Europejska wnosi o uchylenie wyroków Sądu Unii Europejskiej z dnia 12 grudnia 2018 r., Freistaat Bayern/Komisja (T-683/15, zwanego dalej „pierwszym zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2018:916) i z dnia 12 grudnia 2018 r., Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns i in./Komisja (od T-722/15 do T-724/15, niepublikowanego, zwanego dalej „drugim zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2018:920), w których to wyrokach Sąd uwzględnił skargi wniesione, odpowiednio, przez Freistaat Bayern (kraj związkowy Bawaria, Niemcy) (sprawa C-167/19 P) oraz przez Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns eV, Genossenschaftsverband Bayern eV i Verband der Bayerischen Privaten Milchwirtschaft eV (sprawa C-171/19 P) (zwane dalej łącznie „zgrupowaniem interesów”), zmierzające do stwierdzenia częściowej nieważności decyzji Komisji (UE) 2015/2432 z dnia 18 września 2015 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Niemcy na rzecz kontroli jakości mleka w ramach ustawy w sprawie mleka i tłuszczu SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] (Dz.U. 2015, L 334, s. 23, zwanej dalej „sporną decyzją”).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 2 Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz.U. 1999, L 83, s. 1), które miało zastosowanie *ratione temporis* do niniejszego sporu, przewidywało w motywach 8 i 16:

„(8) We wszystkich przypadkach, gdy w wyniku wstępnego badania Komisja nie może stwierdzić, czy pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem, należy wszcząć formalną procedurę dochodzenia [formalne postępowanie wyjaśniające] w celu umożliwienia Komisji zebrania wszystkich informacji, jakie są jej potrzebne dla oceny zgodności pomocy oraz dla umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia swoich [ich] uwag; prawa zainteresowanych stron mogą być w najlepszy sposób chronione w ramach formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego], przewidziane[go] w art. 93 ust. 2 traktatu.

[...]

(16) Właściwe jest określenie wszystkich możliwości, w których strony trzecie muszą bronić swoich interesów w ramach procedur [postępowań dotyczących] pomocy państwa”.

3 Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowił:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[...]

h) »zainteresowana strona« oznacza którekolwiek państwo członkowskie oraz jakiegokolwiek osoby, przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, na których interesy może mieć wpływ przyznanie pomocy, w szczególności beneficjentów pomocy, konkurujące ze sobą przedsiębiorstwa lub stowarzyszenia handlowe [zawodowe]”.

4 Artykuł 6 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Formalna procedura dochodzenia [Formalne postępowanie wyjaśniające]”, przewidywał w ust. 1:

„Decyzja o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego] zawiera podsumowanie odpowiednich [istotnych] kwestii faktycznych i prawnych, wstępną ocenę Komisji odnośnie do charakteru pomocowego proponowanego środka i określa wątpliwości co do jego zgodności ze wspólnym rynkiem. Decyzja wzywa zainteresowane państwo członkowskie i inne zainteresowane strony do przedstawienia uwag w wyznaczonym terminie, który zwykle nie przekracza jednego miesiąca. W należycie uzasadnionych przypadkach Komisja może przedłużyć wyznaczony termin”.

5 Artykuł 13 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Decyzje Komisji”, stanowił w ust. 1:

„[...] W przypadku decyzji o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego] postępowanie zostaje zakończone w drodze decyzji, podjętej zgodnie z art. 7 [...]”.

Prawo niemieckie

6 Paragraf 22 ust. 1 Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten 1952 (niemieckiej ustawy z 1952 r. w sprawie mleka i tłuszczów) (BGBl. 1952 I, s. 811), ostatnio zmienionej przez § 397 rozporządzenia z dnia 31 sierpnia 2015 r. (BGBl. 2015 I, s. 1474) (zwanej dalej „MFG”) upoważnia rządy krajów związkowych, po konsultacji z zainteresowanym stowarzyszeniem, zrzeszającym przedsiębiorstwa sektora mleczarskiego i konsumentów broniących wspólnie swych interesów gospodarczych, lub po konsultacji z zainteresowanymi organizacjami zawodowymi, do nakładania wspólnie na mleczarnie, punkty zlewu mleka i punkty wyrobu śmietany opłaty, aby wspierać sektor mleczarski.

7 Paragraf 22 ust. 2 i 2a MFG stanowi, że środki uzyskane zgodnie z ust. 1 mogą zostać wykorzystane jedynie do finansowania przewidzianych w tej ustawie celów, do których należą promowanie i utrzymanie wysokiej jakości mleka.

8 Zgodnie z § 1 ust. 1 Milch-Güteverordnung (rozporządzenia w sprawie jakości mleka) z dnia 9 lipca 1980 r. (BGBl. 1980 I, s. 878), zmienionego rozporządzeniem z dnia 17 grudnia 2010 r. (BGBl. 2010 I, s. 2132), nabywcy dostarczonego mleka mają obowiązek zbadania go lub zlecenia przeprowadzenia jego badania.

- 9 Paragraf 1 Bayerische Milchmahlverordnung (rozporządzenia kraju związkowego Bawaria w sprawie opłaty za mleko) z dnia 17 października 2007 r. (BayGVBl. 2007, s. 727), wydanego na podstawie § 22 ust. 1 MFG, stanowi, że od przedsiębiorstw mleczarskich pobiera się opłatę od dostarczonych im ilości surowego mleka.
- 10 Zgodnie z § 23 Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (rozporządzenia finansowego kraju związkowego Bawaria) z dnia 8 grudnia 1971 r. (BayRS 630-1-F) wydatki i upoważnienia do zaciągania zobowiązań do świadczeń przeznaczonych dla podmiotów zewnętrznych względem administracji krajowej w celu osiągnięcia określonych celów mogą być uwzględniane w budżecie jedynie w sytuacji, gdy kraj ten ma istotny interes w osiągnięciu tych celów, który to interes nie mógłby zostać zaspokojony w braku odpowiednich dotacji lub nie mógłby zostać zaspokojony w niezbędnym zakresie.
- 11 Paragraf 44 tego rozporządzenia finansowego kraju związkowego Bawaria, który jest zawarty w jego części III, zatytułowanej „Wykonanie budżetu”, stanowi, że wspomniane dotacje mogą być wypłacane jedynie na warunkach określonych w art. 23 wskazanego rozporządzenia.

Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

- 12 Pismem z dnia 17 lipca 2013 r. Komisja poinformowała Republikę Federalną Niemiec o podjęciu decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE (zwanej dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”), dotyczącej różnych środków przyjętych przez wiele niemieckich krajów związkowych na podstawie rozporządzenia w sprawie jakości mleka w celu wsparcia sektora mleczarskiego. W motywie 264 tej decyzji Komisja, opierając się na wyroku z dnia 21 października 2003 r., van Calster i in. (C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571), przypominała, że w sytuacji gdy pomoc państwa jest finansowana za pomocą opłaty parafiskalnej – tak jak w niniejszym przypadku – musi ona zbadać zarówno tę pomoc, jak i sposób jej finansowania.
- 13 Komisja stwierdziła, że rozpatrywany środek pomocy jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w odniesieniu do okresu od 28 listopada 2001 r. do 31 grudnia 2006 r., wyrażając jednak wątpliwości co do zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym od dnia 1 stycznia 2007 r.
- 14 W piśmie z dnia 20 września 2013 r. Republika Federalna Niemiec przedstawiła uwagi w przedmiocie decyzji o wszczęciu postępowania. Komisja otrzymała również siedem pism zawierających uwagi zainteresowanych stron. Uwagi te zostały przekazane Republice Federalnej Niemiec, która zajęła stanowisko w ich przedmiocie pismami z dnia 27 lutego, z dnia 3 marca i z dnia 3 października 2014 r. W piśmie z dnia 3 grudnia 2014 r. owo państwo członkowskie zajęło stanowisko w przedmiocie dodatkowych uwag przedstawionych w dniu 8 lipca 2014 r.
- 15 Sporna decyzja z dnia 18 września 2015 r. dotyczy wyłącznie finansowania kontroli jakości mleka przeprowadzanych od dnia 1 stycznia 2007 r. w krajach związkowych Badenia-Wirtembergia i Bawaria.
- 16 W pierwszej kolejności Komisja zbadała, czy dochody z opłaty za mleko stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Jej zdaniem dochody te, dla których § 22 ust. 2 pkt 1 i 6 MFG definiuje cele, w jakich mogą być one wykorzystywane, należy uznać za podlegające kontroli publicznej, zaś środki finansowane z owych dochodów za przyznane z zasobów państwowych oraz mogące zostać przypisane państwu.

- 17 W drugiej kolejności Komisja stwierdziła, że mleczarnie kraju związkowego Bawaria, które stanowią „przedsiębiorstwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, uzyskały selektywną korzyść w postaci zwrotu obciążających je kosztów kontroli jakości mleka. W motywie 145 spornej decyzji instytucja ta podniosła, że rozpatrywany środek jest finansowany nie tylko z wpływów uzyskanych z opłaty za mleko, ale także z dodatkowych zasobów pochodzących z budżetu ogólnego tego kraju związkowego, i wyciągnęła stąd wniosek, że korzyść, jaką bawarskie mleczarnie odniosły z przejścia kosztów kontroli jakości mleka, do których przeprowadzania są one zobowiązane, nie jest koniecznie kompensowana przez kwoty, które wpłaciły one z tytułu opłaty za mleko.
- 18 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do występowania pomocy istniejącej, Komisja podkreśliła, że poza MFG, która to ustawa w jej opinii nie ustanawia badanego systemu pomocy, władze niemieckie nie przekazały żadnych informacji potwierdzających istnienie podstawy prawnej wydanej przed 1958 r. i mającej nadal zastosowanie w badanym okresie.
- 19 W czwartej kolejności Komisja stwierdziła, że pomoc przyznana na rzecz rutynowych kontroli jakości mleka nie spełnia warunków określonych w pkt 109 wytycznych Unii w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013 (Dz.U. 2006, C 319, s. 1) w związku z art. 16 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. [107] i [108 TFUE] w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz.U. 2006, L 358, s. 3), do którego odsyła pkt 109 wytycznych.
- 20 W związku z powyższym Komisja stwierdziła w art. 1 spornej decyzji, że pomoc przyznana przez Republikę Federalną Niemiec z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE w celu sfinansowania kontroli jakości mleka przeprowadzanych między innymi w krajach związkowych Badenia-Wirtembergia i Bawaria na rzecz określonych zakładów mleczarskich działających w tych krajach związkowych jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym od dnia 1 stycznia 2007 r. W art. 2 i 4 tej decyzji Komisja nakazała odzyskanie pomocy i określiła szczegółowe warunki jej odzyskania.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżone wyroki

- 21 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniu 26 listopada 2015 r. i w dniu 4 grudnia 2015 r. kraj związkowy Bawaria i zgrupowanie interesów wniosły dwie skargi na podstawie art. 263 TFUE o stwierdzenie częściowej nieważności spornej decyzji.
- 22 Postanowieniem prezesa drugiej izby Sądu z dnia 16 lutego 2016 r. sprawy od T-722/15 do T-724/15 zostały połączone do celów łącznego rozpoznania w ramach pisemnego i ustnego etapu postępowania. Na rozprawie z dnia 26 lutego 2018 r. prezes czwartej izby Sądu zdecydował o połączeniu tych spraw do celów wydania wyroku kończącego postępowanie.
- 23 Zarzut pierwszy kraju związkowego Bawaria i zgrupowania interesów dotyczył naruszenia art. 108 ust. 2 TFUE oraz art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.
- 24 Zarzut drugi zgrupowania interesów dotyczył naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE z tego względu, że dochody z opłaty za mleko zostały uznane za „zasoby państwowe”.

- 25 Część pierwsza zarzutu drugiego kraju związkowego Bawaria i część pierwsza zarzutu trzeciego zgrupowania interesów dotyczyły braku korzyści na rzecz nabywców mleka. Część druga zarzutu drugiego podniesionego przez kraj związkowy Bawaria odnosiła się do braku selektywnego charakteru korzyści przyznanej bawarskim mleczarniom. Część druga zarzutu trzeciego podniesionego przez zgrupowanie interesów dotyczyła wyrównania – za pomocą opłaty za mleko, do której uiszczania były zobowiązane bawarskie przedsiębiorstwa mleczarskie – korzyści uzyskanych przez te przedsiębiorstwa.
- 26 Posiłkowo kraj związkowy Bawaria w zarzucie trzecim, a zgrupowanie interesów w zarzucie piątym powołały się na naruszenie przez Komisję obowiązku doręczenia i wywiodły z niego, że nakazane w spornej decyzji odzyskanie pomocy było niezgodne z prawem.
- 27 W zarzucie czwartym, podniesionym także posiłkowo, kraj związkowy Bawaria i zgrupowanie interesów zarzuciły Komisji, że uznała, iż rozpatrywana pomoc jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.
- 28 Także posiłkowo kraj związkowy Bawaria w zarzucie piątym, a zgrupowanie interesów w zarzucie szóstym powołały się na naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.
- 29 W odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia art. 108 ust. 2 TFUE oraz art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 Sąd w pierwszej kolejności przypomniał w pkt 46 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 41–43 drugiego zaskarżonego wyroku, że zainteresowanym stronom w rozumieniu art. 1 lit. h) rozporządzenia nr 659/1999 przysługuje prawo do wzięcia udziału w postępowaniu wyjaśniającym dotyczącym danego środka pomocy. W pkt 47 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 44 drugiego zaskarżonego wyroku wyjaśnił on, że w tym celu zgodnie z art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia w decyzji o wszczęciu postępowania należy podsumować istotne kwestie faktyczne i prawne w sposób pozwalający określić wystarczająco ramy badania tego środka, aby prawo zainteresowanych stron do przedstawienia uwag nie zostało pozbawione sensu.
- 30 W drugiej kolejności Sąd w pkt 52–58 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 47–54 drugiego zaskarżonego wyroku zbadał sporną decyzję w świetle decyzji o wszczęciu postępowania, aby ustalić, czy odnosiła się ona do częściowego finansowania rozpatrywanego środka z dodatkowych zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria. Stwierdził on, że w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja nie odniosła się do tych zasobów jako sposobu finansowania pomocy. Sąd wywiodł stąd, że zainteresowane strony mogły zasadnie przyjąć, że badanie Komisji odnosi się wyłącznie do dochodów czerpanych z opłaty za mleko.
- 31 W trzeciej kolejności Sąd zauważył w pkt 65 i 66 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 62 i 63 drugiego zaskarżonego wyroku, że wyrażenie „zasoby państwowe”, o którym mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, ma bardzo szerokie znaczenie oraz że w związku z tym Komisja jest zobowiązana do zidentyfikowania i przeanalizowania różnych zasobów państwowych, które są elementem konstytutywnym kwalifikowania jako „pomocy”. W tym względzie wskazał on, że wyrażenie „wsparcie finansowe” użyte w decyzji o wszczęciu postępowania – nawet przy założeniu, że można je interpretować jako odnoszące się do obu źródeł finansowania rozpatrywanego środka pomocy – należy uznać za niewystarczająco precyzyjne. Dodał, że choć pomiędzy decyzją końcową Komisji i decyzją o wszczęciu postępowania mogą występować pewne rozbieżności, istniejąca w niniejszym przypadku rozbieżność między tymi dwiema decyzjami nie jest jednak

uzasadniona, ponieważ Komisja przyznała, że została poinformowana – przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania – o finansowaniu tego środka także z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria.

- 32 Sąd uściślił ponadto w pkt 67 i 68 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 64 i 65 drugiego zaskarżonego wyroku, że w spornej decyzji Komisja odniosła się wyraźnie do finansowania pomocy z zasobów pochodzących z tego budżetu. Zdaniem Sądu świadczy to o tym, że ten sposób finansowania nie był elementem pozbawionym znaczenia dla przeprowadzonej przez Komisję analizy rozpatrywanego środka pomocy. Sąd doszedł do wniosku, że sporna decyzja została wydana bez umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia uwag w przedmiocie finansowania pochodzącego z zasobów budżetu ogólnego tego kraju związkowego.
- 33 Sąd wywiódł z tego w pkt 69–71 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 66–68 drugiego zaskarżonego wyroku, że sporna decyzja została wydana z naruszeniem prawa skarżących do wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym, a tym samym z naruszeniem art. 108 ust. 2 TFUE i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. Ponadto na podstawie wyroku z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709) orzekł on, że ciążący na Komisji obowiązek umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia uwag na etapie decyzji o wszczęciu postępowania ma charakter istotnego wymogu proceduralnego, którego naruszenie pociąga za sobą stwierdzenie nieważności aktu, niezależnie od tego, czy naruszenie to wyrządziło szkodę podmiotowi, który się na nie powołuje, lub czy postępowanie administracyjne mogło doprowadzić do innego wyniku. Na tej podstawie Sąd uwzględnił zarzut pierwszy podniesiony w skardze.
- 34 Tytułem uzupełnienia Sąd orzekł w pkt 72–75 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 69–72 drugiego zaskarżonego wyroku, że nie można wykluczyć, iż w braku stwierdzonego naruszenia postępowanie mogłoby doprowadzić do innego wyniku. Zauważył on, że sporna decyzja nie zawiera odrębnej analizy w odniesieniu do każdego z dwóch sposobów finansowania rozpatrywanego środka pomocy, w związku z czym nie można wykluczyć, że gdyby argumenty dotyczące finansowania z dodatkowych zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria mogły zostały przedstawione przez skarżących w trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego, mogłyby one doprowadzić do innego wyniku postępowania.
- 35 Bez wypowiedzania się w przedmiocie pozostałych zarzutów podniesionych przez skarżących Sąd stwierdził nieważność art. 1–4 spornej decyzji w zakresie, w jakim uznano w niej, że przyznanie przez Republikę Federalną Niemiec rozpatrywanej pomocy państwa jest niezgodne z rynkiem wewnętrznym w odniesieniu do przeprowadzanych w Bawarii kontroli jakości mleka, i nakazano odzyskanie tej pomocy.

Żądania stron w postępowaniu odwoławczym

- 36 W swoich odwołaniach Komisja wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonych wyroków;
 - uznanie za bezzasadny zarzutu pierwszego podniesionego w skargach do Sądu;
 - przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania w celu zbadania pozostałych zarzutów skarg; oraz

- obciążenie stron skarżących kosztami postępowania w pierwszej instancji oraz kosztami postępowania odwoławczego lub, tytułem żądania ewentualnego, w przypadku przekazania sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania – stwierdzenie, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania w pierwszej instancji i postępowania odwoławczego zapadnie w orzeczeniu kończącym postępowanie w niniejszych sprawach.

37 Kraj związkowy Bawaria i zgrupowanie interesów wnoszą o:

- oddalenie odwołań; oraz
- obciążenie Komisji jej własnymi kosztami oraz kosztami stron pozwanych związanych z postępowaniem przed Sądem i z postępowaniem przed Trybunałem.

W przedmiocie odwołań

38 Komisja podnosi cztery zarzuty na poparcie każdego ze swoich dwóch odwołań.

39 Postanowieniem z dnia 1 kwietnia 2019 r. prezes Trybunału zarządził połączenie tych dwóch odwołań do celów łącznego rozpoznania w ramach pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz do celów wydania wyroku kończącego postępowanie.

40 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 4 lipca 2019 r. stronom zezwolono na ustosunkowanie się, po pierwsze, do dopuszczalności zarzutów podniesionych przez Komisję na poparcie jej odwołań, a po drugie, do rozważań przedstawionych po raz pierwszy przez drugą stronę postępowania odwoławczego w jej odpowiedziach na odwołania.

41 Na podstawie art. 61 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem w dniu 1 października 2020 r. Trybunał przekazał stronom w niniejszych sprawach pytanie na piśmie wymagające udzielenia odpowiedzi na piśmie, wzywające je do zajęcia stanowiska w przedmiocie ewentualnego wpływu na te sprawy wyroku z dnia 11 marca 2020 r., Komisja/Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192). Strony te odpowiedziały na to pytanie w terminie wyznaczonym przez Trybunał.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia prawa przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu art. 108 ust. 2 TFUE oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999

Argumentacja stron

42 Komisja twierdzi, że Sąd, zarzucając jej, że nie przedstawiła w swojej decyzji o wszczęciu postępowania podjętej na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 części pozycji budżetowej zatytułowanej „dochody”, a mianowicie źródeł finansowania pomocy, mimo że przedstawiła ona pozycję budżetową tej pomocy w części budżetu kraju związkowego Bawaria zatytułowanej „wydatki”, ustanowił nowy wymóg formalny, który jest pozbawiony jakiegokolwiek podstawy prawnej. Na poparcie swojego stanowiska przytacza ona wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

- 43 Zdaniem Komisji z wyroku z dnia 21 października 2003 r., van Calster i in. (C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571) wynika, że jedynie w wyjątkowych sytuacjach, gdy istnieje nierozzerwalny związek między dochodami a wydatkami i gdy istnieją przesłanki wskazujące, że sposób pobierania dochodów narusza inny przepis prawa Unii, zmiana systemu pomocy przez państwo członkowskie musi dotyczyć również sposobu lub źródła finansowania tego systemu.
- 44 W niniejszym przypadku to finansowanie ma charakter mieszany i problematyczne jest jedynie finansowanie za pomocą opłaty za mleko. Komisja uważa zatem, że nie miała obowiązku sygnalizować w sposób wyraźny w swojej decyzji o wszczęciu postępowania sposobu finansowania rozpatrywanego środka pomocy z dodatkowych zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria. Oczywiście jest, że ten sposób finansowania wykorzystuje zasoby państwowe. Otóż zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE o istnieniu pomocy przesądza jedynie jej finansowanie z zasobów państwowych, przy czym dokładne pochodzenie tych zasobów nie ma znaczenia w tym względzie.
- 45 W swojej replice Komisja utrzymuje, że zdefiniowała w ten sam sposób rozpatrywany środek pomocy zarówno w decyzji o wszczęciu postępowania, jak i w spornej decyzji. Z budżetu ogólnego opisanego w tych decyzjach wynika jasno, że ten jeden środek pomocy obejmuje dwa źródła finansowania. W tym względzie odwołuje się ona do wyroku z dnia 13 czerwca 2019 r., Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500), w którym jej zdaniem Trybunał potwierdził, że nie ma obowiązku wskazania w decyzji o wszczęciu postępowania w sposób dokładny i w najmniejszych szczegółach źródeł finansowania środka pomocy.
- 46 Kraj związkowy Bawaria i zgrupowanie interesów utrzymują, że ten zarzut pierwszy jest niedopuszczalny, gdyż, po pierwsze, ma on na celu zakwestionowanie oceny okoliczności faktycznych dokonanej przez Sąd, przy czym nie powołano się w nim na przeinaczenie w tym względzie, a po drugie, ogranicza się on do powtórzenia zarzutów i argumentów przedstawionych przed Sądem. Posiłkowo twierdzą one, że zarzut ten jest bezzasadny.

Ocena Trybunału

– W przedmiocie dopuszczalności

- 47 W ramach omawianego zarzutu Trybunał powinien skontrolować, czy Sąd w zaskarżonych wyrokach dokonał prawidłowej wykładni art. 108 ust. 2 TFUE i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 przy ocenianiu zgodności z prawem spornej decyzji w świetle tych przepisów oraz czy w tym celu dokonał prawidłowej wykładni tej decyzji w całości, w tym decyzji przygotowawczej do tej decyzji, czyli decyzji o wszczęciu postępowania. Otóż taka wykładnia stanowi kwestię prawną, dopuszczalną na etapie odwołania (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 marca 2020 r., Komisja/Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo, C-56/18 P, EU:C:2020:192, pkt 121).
- 48 Ponadto jako że druga strona postępowania uważa, że zarzut pierwszy podniesiony przez Komisję polega na powtórzeniu argumentów przedstawionych przed Sądem, wystarczy przypomnieć, że w sytuacji gdy strona kwestionuje dokonaną przez Sąd wykładnię lub zastosowanie prawa Unii, kwestie prawne rozpatrywane w pierwszej instancji mogą zostać ponownie rozważone w toku postępowania odwoławczego. Gdyby strona nie mogła oprzeć odwołania na zarzutach

i argumentach podniesionych już przed Sądem, postępowanie odwoławcze byłoby częściowo pozbawione sensu (wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 116).

49 Wobec powyższego zarzut pierwszy jest dopuszczalny.

– *Co do istoty*

- 50 Zarzucane Sądowi naruszenie prawa przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu art. 108 ust. 2 TFUE oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 dotyczy zasadniczo wymogów wynikających z tych przepisów odnoszących się do treści decyzji o wszczęciu postępowania.
- 51 W tym względzie – zgodnie z rozważaniami Sądu zawartymi w pkt 46 i 61 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 41 i 44 drugiego zaskarżonego wyroku – należy przypomnieć, że zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE Komisja ma obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag na etapie formalnego badania odnośnego środka pomocy, aby uzyskać od nich wszelkie informacje mogące stanowić dla niej wskazówkę co do jej działań w przyszłości w ramach tego badania.
- 52 Chociaż zainteresowane strony nie mogą powoływać się na prawo do obrony, to jednak mają one prawo uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Komisję w odpowiednim zakresie, z uwzględnieniem okoliczności danego przypadku. W tym względzie publikacja ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* stanowi właściwy sposób poinformowania wszystkich zainteresowanych stron o decyzji o wszczęciu postępowania, która gwarantuje innym państwom członkowskim i zainteresowanym kręgom to, że będą mogły zostać wysłuchane jako zainteresowane strony (zob. podobnie wyrok z dnia 11 marca 2020 r., Komisja/Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo, C-56/18 P, EU:C:2020:192, pkt 71, 72).
- 53 W tym celu art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999 nakłada na Komisję obowiązek „podsumowania” w decyzji o wszczęciu postępowania istotnych kwestii faktycznych i prawnych, zawarcia w niej wstępnej oceny tego środka mającej na celu ustalenie, czy ma on charakter pomocy, oraz wskazania powodów, które wzbudzają wątpliwości co do zgodności danego środka z rynkiem wewnętrznym.
- 54 Otóż sposób finansowania takiego środka stanowi „istotną kwestię” do celów ustalenia, czy może on zostać uznany za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Aby bowiem można było tak zakwalifikować ten środek, konieczne jest, aby po pierwsze, korzyści, których on przysparza, zostały przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych, a po drugie, aby można je było przypisać państwu (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in., C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 15, 16 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym względzie – wbrew temu, co utrzymuje Komisja – aby ustalić, czy taka sytuacja ma miejsce, wypłata kwoty beneficjentom środka pomocy i sposób finansowania tego środka nie mogą zostać rozdzielone (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 października 2003 r., van Calster i in., C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571, pkt 49; a także z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 89).

- 55 W konsekwencji sposób finansowania, jako że należy on do warunków służących do zakwalifikowania jako „pomocy państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, stanowi istotną kwestię w rozumieniu art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999 i – jak słusznie zauważył Sąd w pkt 62 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 56 i 57 drugiego zaskarżonego wyroku – należy ją jako taką wskazać w decyzji o wszczęciu postępowania.
- 56 Ponadto mimo szerokiego zakresu uznania, jaki przysługuje Komisji przy wydawaniu takiej decyzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 lipca 2011 r., *Alcoa Trasformazioni/Komisja*, C-194/09 P, EU:C:2011:497, pkt 61; z dnia 21 grudnia 2016 r., *Komisja/Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 78), podsumowanie istotnych kwestii faktycznych i prawnych w rozumieniu art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999 nie może zależeć od subiektywnych kryteriów, takich jak oczywisty – w oczach Komisji – charakter tego, że finansowanie z budżetu ogólnego państwa członkowskiego stanowi zasoby państwowe.
- 57 Zawierające luki podsumowanie istotnych kwestii faktycznych i prawnych nie jest bowiem w stanie umożliwić zainteresowanym stronom przedstawienia uwag w przedmiocie powodów, które skłoniły Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego i w konsekwencji do zapewnienia skuteczności (*effet utile*) art. 108 ust. 2 TFUE.
- 58 Takiego stwierdzenia nie podważa orzecznictwo wynikające z wyroku z dnia 13 czerwca 2019 r., *Copebi* (C-505/18, EU:C:2019:500), z którego Komisja wywodzi, że nie istnieje obowiązek wskazania w decyzji o wszczęciu postępowania w sposób dokładny i w najmniejszych szczegółach źródeł finansowania środka pomocy. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 68 opinii, w tym wyroku zostały bowiem zidentyfikowane oba źródła finansowanie rozpatrywanego środka. Natomiast w niniejszych sprawach Komisja zarzuca się, że nie wskazała w decyzji o wszczęciu postępowania źródła finansowania pochodzącego z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria, o którym już wiedziała na tym etapie postępowania, mimo że okoliczność ta została uwzględniona w spornej decyzji i służy za podstawę ocen, w tym między innymi oceny zawartej w motywie 145 tej decyzji, przytoczonym w pkt 17 niniejszego wyroku.
- 59 A zatem Sąd, nie naruszając prawa przy dokonywaniu wykładni i zastosowaniu art. 108 ust. 2 TFUE oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, orzekł w pkt 68 i 69 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 65 i 66 drugiego zaskarżonego wyroku, że z uwagi na brak podsumowania w decyzji o wszczęciu postępowania – jako istotnej kwestii faktycznej i prawnej w rozumieniu tego ostatniego przepisu – finansowania rozpatrywanego środka za pomocą zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria sporna decyzja została wydana z naruszeniem przez Komisję ciężącego na niej obowiązku umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia uwag w przedmiocie tej kwestii, w związku z czym naruszyła ona prawo tych stron do wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym, które to prawo jest zagwarantowane w tych przepisach.
- 60 Z powyższego wynika, że zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego braku uzasadnienia wynikającego z błędnej wykładni decyzji o wszczęciu postępowania

Argumentacja stron

- 61 W tym zarzucie, który dzieli się na dwie części, Komisja zarzuca posiłkowo Sądowi, że błędnie zinterpretował decyzję o wszczęciu postępowania oraz że zaskarżone wyroki są obarczone brakiem uzasadnienia.
- 62 W części pierwszej tego zarzutu Komisja zaczyna od przypomnienia, że decyzja o wszczęciu postępowania zawiera w pkt 2.3 i w motywie 5 wzmiankę, odpowiednio, o „kwotach pochodzenia budżetowego” i „kwotach przeznaczonych na pomoc”. Choć to ostatnie wyrażenie odnosi się do finansowania – za pomocą zasobów pochodzących z opłaty za mleko – środków, które są przedmiotem formalnego postępowania wyjaśniającego, uważa ona za oczywiste, że owo wyrażenie odnosi się również do finansowania z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria. Z motywu 18 decyzji o wszczęciu postępowania wynika również, że omawiane finansowanie jest zapewniane za pomocą zasobów budżetowych i zasobów pochodzących z opłaty za mleko, przy czym to ostatnie finansowanie jest przedmiotem konkretnej oceny w tej decyzji, zważywszy na zastrzeżenia sformułowane przez Republikę Federalną Niemiec na etapie wstępnego badania.
- 63 Tymczasem zdaniem Komisji Sąd ograniczył się w pkt 53 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 48 drugiego zaskarżonego wyroku do zbadania w sposób selektywny tylko jednej podczęści decyzji o wszczęciu postępowania, zamiast uwzględnić całość motywów tej decyzji w celu ustosunkowania się do argumentacji wysuniętej przez Komisję. W konsekwencji poprzez brak przeprowadzenia analizy całości przedstawionych zarzutów obrony Sąd naruszył spoczywający na nim obowiązek uzasadnienia i dopuścił się pierwszego naruszenia prawa.
- 64 Drugie naruszenie prawa, na które powołuje się Komisja, dotyczy pkt 54–57 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz pkt 49–53 drugiego zaskarżonego wyroku, w których Sąd orzekł, że zaniechanie wspomnienia w decyzji o wszczęciu postępowania o art. 23 i 44 rozporządzenia finansowego kraju związkowego Bawaria, a tym samym o finansowaniu za pomocą zasobów pochodzących z budżetu ogólnego tego kraju związkowego rozpatrywanego środka, stanowi naruszenie prawa. Komisja uważa przede wszystkim, że umieszczona tytułem przykładu w motywie 17 decyzji o wszczęciu postępowania wzmianka o przepisach rozporządzenia finansowego kraju związkowego Badenia-Wirtembergia pozwalała krajowi związkowemu Bawaria wywnioskować z niej, że identyczne przepisy rozporządzenia finansowego kraju związkowego Bawaria także są objęte decyzją o wszczęciu postępowania. Dodaje ona, że w każdym wypadku bezsporne jest, iż państwo członkowskie zna swoje własne ustawy budżetowe, wobec czego wyraźna wzmianka o takich ustawach nie jest konieczna w niniejszym przypadku.
- 65 Trzecie i czwarte naruszenie prawa, jakie Komisja zarzuca Sądowi, dotyczą pkt 55 i 56 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz pkt 50 i 51 drugiego zaskarżonego wyroku. Zdaniem Komisji Sąd zinterpretował część 3.1, w szczególności podczęść 3.3.1, jak również motyw 264 decyzji o wszczęciu postępowania jako ograniczające etap wstępnego badania tylko do sposobu finansowania rozpatrywanych środków za pomocą opłaty za mleko, podczas gdy decyzja ta zawiera jedynie tymczasową ocenę charakteru pomocowego tych środków. Komisja wyjaśniła przed Sądem, że analiza decyzji o wszczęciu postępowania dotyczy tylko finansowania wspomnianych środków za pomocą opłaty za mleko, ponieważ jedynie ten sposób finansowania

mógł wzbudzić wątpliwości co do użycia zasobów państwowych. Nie odpowiadając na ten argument, Sąd pominął zbadanie zarzutu obrony przedstawionego przez Komisję i tym samym uchybił spoczywającemu na nim obowiązkowi uzasadnienia.

- 66 W części drugiej zarzutu drugiego Komisja czyni Sądowi zarzut z tego, że w pkt 62 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 56 drugiego zaskarżonego wyroku stwierdził on, iż treść akt postępowania administracyjnego poprzedzającego decyzję o wszczęciu postępowania nie ma znaczenia dla wykładni tej decyzji. Utrzymuje ona, że z lektury korespondencji wymienionej na etapie wstępnego badania wynika, że ani kraj związkowy Bawaria, ani Sąd nie mogły mieć wątpliwości co do tego, że formalne postępowanie wyjaśniające obejmowało również finansowanie rozpatrywanych środków pomocy z ogólnych wpływów podatkowych.
- 67 Komisja twierdzi także, że Sąd w pkt 53–58 i 62 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 47–53 drugiego zaskarżonego wyroku nie uwzględnił orzecznictwa wynikającego z wyroków z dnia 21 lipca 2011 r., *Alcoa Trasformazioni/Komisja* (C-194/09 P, EU:C:2011:497), a także z dnia 2 kwietnia 1998 r., *Komisja/Sytraval i Brink’s France* (C-367/95 P, EU:C:1998:154), zgodnie z którym to orzecznictwem z jednej strony uzasadnienie powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli, a z drugiej strony instytucja ta nie jest zobowiązana do zajęcia stanowiska odnośnie do kwestii, które w sposób oczywisty nie dotyczą sprawy, nie mają dla niej znaczenia lub mają jednoznacznie podrzędne znaczenie.
- 68 Kraj związkowy Bawaria i zgrupowanie interesów utrzymują w pierwszej kolejności, że części pierwsza i druga zarzutu drugiego podniesionego przez Komisję są niedopuszczalne, ponieważ mają one na celu, po pierwsze, uzyskanie ponownej oceny okoliczności faktycznych przez Trybunał, a po drugie, ograniczają się one do powtórzenia zarzutów i argumentów podniesionych przed Sądem.
- 69 W drugiej kolejności i posiłkowo twierdzą one, że każda z części tego zarzutu jest bezzasadna.

Ocena Trybunału

- 70 Jako że argumenty kraju związkowego Bawaria i zgrupowania interesów przytoczone na poparcie niedopuszczalności należy oddalić z tych samych powodów co powody przedstawione w pkt 47 i 48 niniejszego wyroku, należy zauważyć co do istoty w pierwszej kolejności, że argumentacja wysunięta przez Komisję w ramach tego zarzutu, obejmującego dwie części – zgodnie z którą to argumentacją decyzja o wszczęciu postępowania wymienia w sposób dorozumiany drugi sposób finansowania rozpatrywanego środka, czyli zasoby budżetowe kraju związkowego Bawaria – opiera się na założeniu, że nałożony na Komisję w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999 obowiązek podsumowania w tej decyzji istotnych kwestii faktycznych i prawnych jest spełniony, jeżeli kwestie te są wymienione w sposób dorozumiany lub mogą zostać wywnioskowane z owej decyzji między innymi przez zainteresowane państwo członkowskie.
- 71 Niemniej, jak wynika z samego brzmienia tego przepisu, a w szczególności z potocznego rozumienia słowa „podsumowanie”, które zostało w nim użyte, wszystkie istotne kwestie faktyczne i prawne w rozumieniu tego przepisu należy wymienić wyraźnie i jasno w decyzji o wszczęciu postępowania.

- 72 Stwierdzenie to znajduje poparcie w art. 108 ust. 2 TFUE, który – jak podkreśla rzecznik generalny w pkt 42 opinii – nakłada na Komisję obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag na etapie formalnego badania środka pomocy państwa.
- 73 To wezwanie przybiera bowiem formę decyzji o wszczęciu postępowania, która – jak wskazują motywy 8 i 16 rozporządzenia nr 659/1999 – ma na celu umożliwienie Komisji zebrania wszystkich informacji, jakie są jej potrzebne do rozstrzygnięcia w przedmiocie zakwalifikowania tego środka jako pomocy oraz zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym, oferując najlepszy sposób zagwarantowania praw zainteresowanych do wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Komisję oraz stwarzając im wszelkie możliwości bronięcia swych praw.
- 74 A zatem z uwagi na charakter i przedmiot decyzji o wszczęciu postępowania podsumowanie istotnych kwestii faktycznych i prawnych w wyniku wstępnego badania przeprowadzonego przez Komisję w celu ustalenia istnienia pomocy państwa i rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności takiej pomocy z rynkiem wewnętrznym, nawet jeśli może ono pozostać związane, musi koniecznie być wyraźne, aby pozwolić ustalić w sposób jasny i jednoznaczny przedmiot badania przeprowadzonego przez Komisję i tym samym umożliwić zainteresowanym stronom skuteczne przedstawienie uwag w tym względzie.
- 75 Ponadto jedynie wyraźne podsumowanie kwestii, które w rozumieniu art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999 są obiektywnie istotne dla zbadania danego środka pomocy, jest zgodne z wymogami jasności, precyzyjności i przewidywalności aktów prawa Unii, z jakimi wiąże się zasada pewności prawa (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lutego 1996 r., Duff i in., C-63/93, EU:C:1996:51, pkt 20; z dnia 18 listopada 2008 r., Förster, C-158/07, EU:C:2008:630, pkt 67; a także z dnia 8 grudnia 2011 r., France Télécom/Komisja, C-81/10 P, EU:C:2011:811, pkt 100).
- 76 W konsekwencji, jako że założenie dotyczące możliwości wspomnienia w sposób dorozumiany w decyzji o wszczęciu postępowania o istotnej kwestii faktycznej lub prawnej w rozumieniu art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999, na którym to założeniu opiera się Komisja, jest błędne w świetle prawa, wszystkie argumenty dotyczące rzekomo błędnej wykładni decyzji o wszczęciu postępowania, jakiej dokonał Sąd, należy także oddalić jako bezzasadne.
- 77 W drugiej kolejności, w odniesieniu do zarzucanego przez Komisję Sądowi naruszenia spoczywającego na nim obowiązku uzasadnienia, należy od razu podkreślić, że ten obowiązek stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii zasadności uzasadnienia, wchodzącej w zakres materialnej legalności spornego aktu (wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 62; z dnia 30 listopada 2016 r., Komisja/Francja i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, pkt 79; a także z dnia 29 kwietnia 2021 r., Achemos Grupė i Achema/Komisja, C-847/19 P, niepublikowany, EU:C:2021:343, pkt 62).
- 78 Należy także przypomnieć, że o ile uzasadnienie zaskarżonego wyroku powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie Sądu, pozwalając zainteresowanym na poznanie powodów wydania orzeczenia, a Trybunałowi na dokonanie jego kontroli sądowej, o tyle obowiązek uzasadnienia, który spoczywa na Sądzie, nie przewiduje jednak przedstawienia przez Sąd wyjaśnień odpowiadających w sposób wyczerpujący na każdy punkt rozumowania przedstawionego przez strony sporu, pod warunkiem że wyjaśnienia te pozwalają zainteresowanym na poznanie powodów wydania orzeczenia przez Sąd, a Trybunałowi na dysponowanie wystarczającymi elementami do sprawowania kontroli (wyroki: z dnia 11 lipca

2013 r., Ziegler/Komisja, C-439/11 P, EU:C:2013:513, pkt 81, 82; a także z dnia 29 kwietnia 2021 r., Achemos Grupė i Achema/Komisja, C-847/19 P, niepublikowany, EU:C:2021:343, pkt 60, 61).

- 79 Otóż wskazał w pkt 53 i 55–57 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 48 i 50–52 drugiego zaskarżonego wyroku, że jedynie finansowanie za pomocą opłaty za mleko zostało wyraźnie wymienione w decyzji o wszczęciu postępowania, Sąd stwierdził w pkt 57 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 53 drugiego zaskarżonego wyroku, że finansowanie z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria nie zostało wyraźnie wymienione w tej decyzji.
- 80 Następnie Sąd wywiódł z tego w pkt 58 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 54 drugiego zaskarżonego wyroku, że zainteresowane strony mogły zasadnie przyjąć, iż badanie Komisji odnosiło się wyłącznie do zasobów pochodzących z opłaty za mleko. Ponadto w pkt 60 i 61 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 58 i 59 drugiego zaskarżonego wyroku Sąd wyjaśnił, że w świetle wymogów ustanowionych w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 choć Komisja nie jest zobowiązana do przedstawiania gotowej analizy rozpatrywanego środka, nie może ona utrzymywać, że decyzja o wszczęciu postępowania mogła nie wymieniać finansowania za pomocą zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria, gdyż ciąży na niej obowiązek dostatecznie precyzyjnego zdefiniowania zakresu przeprowadzanego przez nią badania, aby prawo zainteresowanych stron do przedstawienia uwag nie było pozbawione sensu. Z obu zaskarżonych wyroków wynika, że finansowanie za pomocą zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria powinno być wyraźnie wymienione w decyzji o wszczęciu postępowania.
- 81 A zatem nawet przy założeniu, że można by uznać, iż Sąd nie odpowiedział w wyczerpujący sposób na wszystkie argumenty Komisji mające na celu wykazanie, że ten sposób finansowania figurował w dorozumiany sposób w decyzji o wszczęciu postępowania lub mógł zostać wywiedziony z tej decyzji, należy stwierdzić, że zaskarżone wyroki przedstawiają w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie Sądu i pozwalają zainteresowanym na poznanie powodów wydania orzeczenia Sądu, a Trybunałowi na dokonanie jego kontroli, w związku z czym wyroki te nie są obciążone brakiem uzasadnienia.
- 82 Zarzut drugi należy zatem oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia prawa przy dokonywaniu wykładni art. 263 akapit drugi TFUE

Argumentacja stron

- 83 W zarzucie trzecim Komisja twierdzi zasadniczo, że jedynie obowiązek wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie środka pomocy w rozumieniu art. 107 TFUE stanowi istotny wymóg proceduralny. Ewentualne pominięcie podsumowania istotnej kwestii faktycznej lub prawnej w decyzji o wszczęciu postępowania nie stanowi takiego wymogu proceduralnego. Ponadto prawo osób trzecich do wzięcia udziału w formalnym postępowaniu wyjaśniającym zostałyby naruszone, gdyby to pominięcie uniemożliwiło im przedstawienie uwag na temat danej kwestii. Co więcej, naruszenie to prowadziłyby do stwierdzenia nieważności decyzji końcowej tylko wtedy, gdyby zainteresowane strony były w stanie wykazać, że informacje, które mogłyby przekazać na temat tej kwestii, mogłyby prowadzić do zmiany treści decyzji końcowej.

- 84 Kraj związkowy Bawaria i zgrupowanie interesów uważają w pierwszej kolejności, że ten zarzut jest niedopuszczalny, gdyż sam w sobie nie może doprowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonych wyroków. Takie stwierdzenie nieważności byłoby bowiem możliwe tylko wtedy, gdyby został uwzględniony nie tylko ten zarzut, ale także zarzut czwarty, dotyczący braku wpływu na sporną decyzję naruszenia prawa zainteresowanych stron do wzięcia udziału w formalnym postępowaniu wyjaśniającym.
- 85 W drugiej kolejności i posiłkowo kraj związkowy Bawaria i zgrupowanie interesów uważają, że zarzut trzeci podniesiony przez Komisję jest bezzasadny.

Ocena Trybunału

– W przedmiocie dopuszczalności

- 86 Należy stwierdzić, że wbrew temu, co utrzymują kraj związkowy Bawaria i zgrupowanie interesów, zarzuty trzeci i czwarty – choć ze sobą powiązane – są od siebie niezależne. W zarzucie trzecim Komisja zarzuca bowiem Sądowi, że naruszył prawo poprzez stwierdzenie w pkt 70 i 71 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 67 i 68 drugiego zaskarżonego wyroku, że ciążący na Komisji obowiązek umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia uwag na etapie decyzji o wszczęciu postępowania ma charakter istotnego wymogu proceduralnego, którego naruszenie pociąga za sobą stwierdzenie nieważności spornej decyzji, podczas gdy w zarzucie czwartym Komisja zarzuca Sądowi, że naruszył prawo poprzez orzeczenie tytułem uzupełnienia, iż nie można wykluczyć, że w braku stwierdzonego naruszenia postępowanie wyjaśniające w przedmiocie środka pomocy mogłoby doprowadzić do innego wyniku.
- 87 Tym samym, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 102 opinii, okoliczność, że zarzuty trzeci i czwarty są powiązane, nie wystarcza zatem sama w sobie, by uznać jeden lub drugi z tych zarzutów za niedopuszczalny.
- 88 Wobec powyższego zarzut trzeci jest dopuszczalny.

– Co do istoty

- 89 W odniesieniu do kwestii, czy – jak utrzymuje Komisja – Sąd naruszył prawo, uznając, że nałożony na nią w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999 obowiązek podsumowania w decyzji o wszczęciu postępowania kwestii faktycznych i prawnych istotnych dla formalnego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie zgodności środka pomocy z rynkiem wewnętrznym ma – podobnie jak obowiązek wszczęcia takiego postępowania na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE – charakter istotnego wymogu proceduralnego w rozumieniu art. 263 akapit drugi TFUE, należy najpierw przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż z art. 108 ust. 2 TFUE oraz z art. 1 lit. h) rozporządzenia nr 659/1999 wynika, że w sytuacji gdy Komisja decyduje się wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające w przedmiocie planu pomocy, powinna ona umożliwić zainteresowanym stronom, w tym zainteresowanemu przedsiębiorstwu lub zainteresowanym przedsiębiorstwom, przedstawienie uwag, oraz że obowiązek ten ma charakter „istotnego wymogu proceduralnego” (zob. wyrok z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, pkt 55). Charakter ten wynika z tego, że taki obowiązek stanowi istotną przesłankę proceduralną, która jest nierozzerwalnie związana z prawidłowym kształtowaniem lub wyrażeniem woli autora aktu.

- 90 Otóż obowiązek, jaki Trybunał uznał za „istotny wymóg proceduralny”, jest w szczególności skonkretyzowany w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, zgodnie z którym Komisja jest między innymi zobowiązana do podsumowania w decyzji o wszczęciu postępowania kwestii faktycznych i prawnych istotnych dla badania rozpatrywanej pomocy lub rozpatrywanego planu pomocy, a w konsekwencji do zagwarantowania skuteczności (effet utile) art. 108 ust. 2 TFUE.
- 91 Publikacja ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* stanowi co prawda właściwy sposób poinformowania wszystkich zainteresowanych stron o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego i uzyskania od tych stron wszelkich informacji mogących stanowić dla Komisji wskazówkę co do jej przyszłych działań, gwarantując innym państwom członkowskim i zainteresowanym kręgom to, że będą mogły zostać wysłuchane w charakterze zainteresowanych stron (zob. podobnie wyrok z dnia 11 marca 2020 r., Komisja/Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo, C-56/18 P, EU:C:2020:192, pkt 71, 72), niemniej zainteresowane strony będą w stanie przedstawić skutecznie swoje uwagi tylko wtedy, gdy opublikowana decyzja wymienia wyraźnie i jasno istotne kwestie faktyczne i prawne, jak przewidziano w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999.
- 92 Wynika stąd, że sama publikacja decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, w przypadku gdy treść takiej decyzji nie jest zgodna z wymogami tego przepisu, nie pozwala uznać, że ciężący na Komisji obowiązek w chwili formalnego postępowania wyjaśniającego, uznany za „istotny wymóg proceduralny” w rozumieniu art. 263 akapit drugi TFUE, jest spełniony.
- 93 W niniejszym przypadku z pkt 54 i 55 niniejszego wyroku wynika, że sposób finansowania środka pomocy stanowi istotną kwestię w rozumieniu art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999. Jako taka kwestia ta, z której Komisja wyciąga w spornej decyzji konsekwencje do celów zakwalifikowania środka jako „pomocy państwa” w rozumieniu art. 107 TFUE, powinna była zatem zostać wyraźnie podsumowana w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa.
- 94 Wobec tego pominięcie takiej kwestii w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego – jako że odgrywa ona rolę w uzasadnieniu spornej decyzji – należy uznać za naruszenie „istotnego wymogu proceduralnego” w rozumieniu pkt 55 wyroku z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), które prowadzi z mocy prawa do stwierdzenia nieważności tej decyzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 października 1980 r., Roquette Frères/Rada, 138/79, EU:C:1980:249, pkt 33; a także z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 160).
- 95 W tym względzie należy wyraźnie oddalić argument Komisji, zgodnie z którym jedynie obowiązek wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego stanowi istotny wymóg proceduralny. Taki argument – abstrahując od tego, że pozostaje on w oczywistej sprzeczności z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999, który nakłada na Komisję jasne obowiązki co do treści decyzji o wszczęciu postępowania – sprowadza się do pozbawienia skuteczności (effet utile) tej decyzji, której cel polega na umożliwieniu zainteresowanym stronom skutecznego przedstawienia uwag Komisji. Strony te muszą bowiem móc zapoznać się z istotnymi kwestiami faktycznymi i prawnymi, na których opiera się formalne badanie rozpatrywanego środka, w szczególności tymi, które dotyczą sposobu finansowania tego środka i mają decydujące znaczenie przy kwalifikowaniu danego środka jako „pomocy państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

- 96 Natomiast nie ma miejsca naruszenie istotnego wymogu proceduralnego w rozumieniu pkt 55 wyroku z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), gdy kwestia, której pominięcie w decyzji o wszczęciu postępowania jest zarzucane Komisji, nie stanowi kwestii faktycznej lub prawnej istotnej dla badania danego środka pomocy w rozumieniu art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999.
- 97 Podobnie Komisja nie może opierać się na orzecznictwie wynikającym z wyroków z dnia 8 maja 2008 r., Ferriere Nord/Komisja (C-49/05 P, niepublikowanego, EU:C:2008:259) i z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709) w celu poparcia twierdzenia, że pominięcie istotnej kwestii w decyzji o wszczęciu postępowania nie stanowi naruszenia istotnego wymogu proceduralnego. Przypadki, w których zapadły oba te wyroki, dotyczyły bowiem zmiany ram prawnych w toku formalnego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie środka pomocy, a nie – jak w niniejszym przypadku – wymogów dotyczących określenia ram badania, wiążących Komisję zgodnie z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999 w chwili wydania decyzji o wszczęciu postępowania.
- 98 Tak też w wyroku z dnia 8 maja 2008 r., Ferriere Nord/Komisja (C-49/05 P, niepublikowanym, EU:C:2008:259) Trybunał potwierdził analizę Sądu, uznając, że z tego względu, iż zasady i kryteria ustanowione w nowych ramach pomocy państwa dla ochrony środowiska były zasadniczo identyczne z zasadami i kryteriami ustanowionymi w ramach obowiązujących w dniu wydania decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, Komisja nie naruszyła prawa zainteresowanych stron do wzięcia udziału w postępowaniu, nie umożliwiając im przedstawienia uwag na temat tych nowych ram. W tych konkretnych okolicznościach ponowne skonsultowanie się z zainteresowanymi stronami na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE w związku z art. 6 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999 nie było konieczne.
- 99 Jeśli chodzi o wyrok z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), Trybunał, stwierdziwszy, że ciążący na Komisji obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego stanowi istotny wymóg proceduralny, wyjaśnił, odsyłając do wyroku z dnia 8 maja 2008 r., Ferriere Nord/Komisja, (C-49/05 P, niepublikowanego, EU:C:2008:259), że jeżeli nowe uregulowanie prawne, które weszło w życie po zgłoszeniu przez państwo członkowskie planowanej pomocy, nie zawiera istotnej zmiany w stosunku do uprzednio obowiązującego uregulowania prawnego, nieskonsultowanie się przez Komisję z zainteresowanymi stronami w kwestii zmienionego uregulowania prawnego nie stanowi naruszenia istotnego wymogu proceduralnego.
- 100 Wyrok z dnia 11 marca 2020 r., Komisja/Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192), wydany po ogłoszeniu zaskarżonych wyroków, nie podważa również kwalifikacji obowiązku nałożonego w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999, odczytywanym w świetle art. 108 ust. 2 TFUE, jako „istotnego wymogu proceduralnego”.
- 101 Jak bowiem stwierdził sam Trybunał w pkt 88 tego wyroku, nie dotyczy on obowiązków, które ciążą na Komisji w dniu wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, a w konsekwencji nie dotyczy on obowiązków wchodzących w zakres stosowania art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, którego wykładnia jest przedmiotem niniejszej sprawy.
- 102 Z powyższego wynika, że Sąd, opierając się na pkt 55 wyroku z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), słusznie orzekł w pkt 70 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 67 drugiego zaskarżonego wyroku, iż ciążący na Komisji obowiązek

umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia uwag na etapie decyzji o wszczęciu postępowania ma charakter istotnego wymogu proceduralnego, którego naruszenie pociąga za sobą stwierdzenie nieważności aktu obarczonego wadą, niezależnie od tego, czy naruszenie to wyrządziło szkodę podmiotowi, który się na nie powołuje, lub czy postępowanie administracyjne mogło doprowadzić do innego wyniku.

103 Zarzut trzeci należy zatem oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia prawa przy dokonywaniu wykładni prawa zainteresowanych stron do wzięcia udziału w postępowaniu przewidzianym w art. 108 ust. 2 i 3 TFUE oraz w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, pojęcia „zasobów państwowych”, o którym mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, i pojęcia „pomocy istniejącej”, o którym mowa w art. 108 ust. 1 TFUE, jak również przeinaczenia okoliczności faktycznych i nieustosunkowania się do przedstawionych w obronie argumentów

Argumentacja stron

104 Komisja zarzuca Sądowi, że błędnie uznał w pkt 72–75 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 70–72 drugiego zaskarżonego wyroku, że gdyby kraj związkowy Bawaria mógł przedstawić uwagi w kwestii tego, czy zasoby budżetowe stanowią zasoby państwowe, postępowanie mogłoby doprowadzić do innego wyniku. Uważa ona, że Sąd naruszył nie tylko art. 108 ust. 2 i 3 TFUE oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, ale także art. 107 ust. 1 TFUE, gdyż dokonał błędnej wykładni pojęcia „zasobów państwowych”, oraz art. 108 ust. 1 TFUE, gdyż dokonał błędnej wykładni pojęcia „pomocy istniejącej”. Ponadto zarzuca ona Sądowi przeinaczenie okoliczności faktycznych stwierdzonych w spornej decyzji oraz brak zbadania przedstawionych w obronie argumentów.

105 Kraj związkowy Bawaria i zgrupowanie interesów utrzymują, że ten zarzut jest niedopuszczalny, ponieważ w pkt 72 i 75 pierwszego zaskarżonego wyroku Sąd doszedł do wniosku, iż naruszenie prawa zainteresowanych stron do przedstawienia uwag miało wpływ na wynik postępowania, na podstawie czysto faktycznego ustalenia, którego Trybunał nie może poddać kontroli. Poza tym istotne punkty owego zarzutu polegają na zwykłym powtórzeniu zarzutów i argumentów przedstawionych już przed Sądem.

106 Posiłkowo kraj związkowy Bawaria i zgrupowanie interesów twierdzą, że zarzut czwarty jest bezzasadny, gdyż opiera się on na błędnym zrozumieniu zaskarżonych wyroków.

Ocena Trybunału

107 Jako że argumenty kraju związkowego Bawaria przytoczone na poparcie niedopuszczalności tego zarzutu należy oddalić z tych samych powodów co powody przedstawione w pkt 47 i 48 niniejszego wyroku, wystarczy zauważyć co do istoty, że Sąd jedynie tytułem uzupełnienia orzekł, że gdyby zainteresowane strony mogły przedstawić uwagi na temat sposobu finansowania wynikającego z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria, postępowanie mogłoby być doprowadzić do innego wyniku.

- 108 Otóż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarzuty skierowane przeciw uzupełniającemu uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie mogą jako takie doprowadzić do uchylenia tego wyroku, a zatem są nieistotne dla sprawy (zob. w szczególności wyroki: z dnia 28 czerwca 2005 r., Dansk Rørindustri i in./Komisja, C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 148; a także z dnia 26 marca 2019 r., Komisja/Włochy, C-621/16 P, EU:C:2019:251, pkt 61).
- 109 Jako że Trybunał orzekł, że Sąd słusznie stwierdził w pkt 70 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 67 drugiego zaskarżonego wyroku, iż sporna decyzja poprzez brak umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia uwag naruszyła istotny wymóg proceduralny, który pociąga za sobą stwierdzenie nieważności z mocy prawa aktu obarczonego wadą, zarzut czwarty należy zatem oddalić jako bezskuteczny.
- 110 Ponieważ żaden z czterech zarzutów podniesionych przez Komisję na poparcie jej odwołań nie został uwzględniony, odwołania należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 111 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, a kraj związkowy Bawaria i zgrupowanie interesów o to wniosły, należy obciążyć Komisję kosztami postępowania.

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

1) Odwołania zostają oddalone.

2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy

¹ Słowa kluczowe w niniejszym tekście były przedmiotem zmian o charakterze językowym po pierwotnym umieszczeniu na stronie internetowej.