



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 15 grudnia 2021 r.*

Pomoc państwa – Środki wsparcia przyjęte przez Rumunię na rzecz przedsiębiorstwa petrochemicznego – Brak egzekucji, narastanie i umorzenie wierzytelności publicznoprawnych – Skarga o stwierdzenie nieważności – Termin do wniesienia skargi – Rozpoczęcie biegu terminu – Artykuł 24 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2015/1589 – Interes prawny – Istnienie jednego lub kilku środków – Zasoby państwowe – Możliwość przypisania państwu – Możliwość zastosowania kryterium prywatnego wierzyciela – Zastosowanie kryterium prywatnego wierzyciela – Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-565/19

Oltchim SA, z siedzibą w Râmnicu Vâlcei (Rumunia), którą reprezentowali adwokaci C. Arhold, L.-A. Bondoc, S.-E. Petrisor i K. Struckmann,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali V. Bottka i F. Tomat, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie częściowego stwierdzenia nieważności decyzji Komisji (UE) 2019/1144 z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie pomocy państwa SA.36086 (2016/C) (ex 2016/NN) wdrożonej przez Rumunię na rzecz Oltchim SA (Dz.U. 2019, L 181, s. 13),

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: A. Kornezov (sprawozdawca), prezes, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse i D. Petrлік, sędziowie,

sekretarz: P. Cullen, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 maja 2021 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

I. Okoliczności powstania sporu

A. Okoliczności faktyczne i postępowanie administracyjne

- 1 Skarżąca, Oltchim SA, założona w 1966 r., w której Rumunia utrzymuje pakiet wynoszący 54,8% udziałów w kapitale zakładowym, jest jednym z największych przedsiębiorstw petrochemicznych w Rumunii i Europie Południowo-Wschodniej. Działalność Oltchimu polegała na produkcji wyrobów petrochemicznych, głównie ciekłej sody kaustycznej, polioli na bazie tlenku propylenu, plastyfikatorów i alkoholi oxo.
- 2 W latach 2007–2012 sytuacja finansowa skarżącej uległa pogorszeniu, ponieważ systematycznie zwiększały się jej straty z działalności operacyjnej, skumulowane straty i ujemne fundusze własne.
- 3 W celu zaradzenia tej sytuacji Rumunia notyfikowała Komisji Wspólnot Europejskich w dniu 17 lipca 2009 r. między innymi środek wsparcia polegający na zamianie długu Oltchimu wobec podmiotów publicznych na udziały w kapitale zakładowym. W dniu 7 marca 2012 r. decyzją 2013/246/UE w sprawie pomocy państwa SA.29041 (C 28/2009) (ex N 433/2009) – Środki pomocy na rzecz Oltchim SA Râmnicu Vâlcea (Dz.U. 2013, L 148, s. 33, zwaną dalej „decyzją z 2012 r.”) Komisja uznała, że zamiana długu skarżącej w wysokości 1,049 mld lei rumuńskich (RON) (ok. 231 mln EUR) na udziały w kapitale zakładowym nie wiązała się z pomocą państwa.
- 4 W dniu 23 listopada 2012 r. rumuńskie ministerstwo finansów, rumuńskie ministerstwo spraw gospodarczych, rumuńskie ministerstwo transportu i infrastruktury, Oficiul Participațiilor Statului și Privatizării în Industrie (rumuński urząd ds. własności państwowej i prywatyzacji w przemyśle) oraz Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului (rumuński urząd ds. odzyskiwania majątku państwowego), który został następnie przemianowany na Autoritatea pentru Administrarea Activelor Ataturului (rumuński urząd ds. zarządzania majątkiem państwowym, zwany dalej „AAAS”), jak również cztery przedsiębiorstwa będące wierzycielami publicznymi skarżącej, a mianowicie Electrica SA, Salrom SA, CFR Marfă SA i CEC Bank SA, dwa prywatne banki będące wierzycielami skarżącej, a mianowicie Banca Transilvania SA i Banca Comercială Română SA, z których ten ostatni to obecnie Erste Bank, oraz skarżąca zawarły protokół ustaleń (zwany dalej „protokołem”) w sprawie finansowania wznowienia produkcji przez Oltchim.
- 5 Powziąwszy wiadomość o istnieniu protokołu za pośrednictwem prasy, Komisja wszczęła dochodzenie z urzędu w dniu 16 stycznia 2013 r.
- 6 W dniu 30 stycznia 2013 r. skarżąca z własnej inicjatywy wszczęła postępowanie upadłościowe. W ramach tego postępowania syndyk wyznaczony przez sąd sporządził w dniu 9 stycznia 2015 r. ostateczny wykaz wierzycieli, wskazując kwotę, pierwszeństwo i status każdej wierzytelności, i przesłał go właściwemu krajowemu organowi sądowemu.
- 7 W dniu 9 marca 2015 r. wierzyciele skarżącej zatwierdzili plan reorganizacji przedsiębiorstwa, który przewidywał zasadniczo sprzedaż tego przedsiębiorstwa nowemu inwestorowi, który przejąłby jego aktywa lub wznowił działalność (zwany dalej „planem reorganizacji” lub „planem”). Zatwierdzony plan przewidywał ponadto częściowe umorzenie długu skarżącej. W dniu 22 kwietnia 2015 r. właściwy krajowy organ sądowy przyjął plan reorganizacji, zatwierdzając

częściowe umorzenie długu skarżącej, utworzenie nowego podmiotu (Oltchim SPV) i przeniesienie wszystkich rentownych aktywów skarżącej na nowy podmiot. Plan reorganizacji stał się ostateczny w dniu 24 września 2015 r.

- 8 W dniu 8 kwietnia 2016 r. Komisja poinformowała Rumunię o swojej decyzji o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.
- 9 W dniu 6 marca 2017 r. wierzyciele skarżącej zatwierdzili zmieniony plan reorganizacji, który przewidywał odtąd sprzedaż aktywów skarżącej w postaci pakietów, a nie sprzedaż poprzez utworzenie nowego podmiotu. Zmieniony plan został potwierdzony przez właściwy krajowy organ sądowy w dniu 28 czerwca 2017 r. i stał się ostateczny w dniu 16 października 2017 r. Na podstawie tego zmienionego planu większość pakietów aktywów skarżącej została sprzedana spółce Chimcomplex, inny pakiet został sprzedany spółce Dynamic Selling Group, natomiast na pozostałe pakiety aktywów w maju 2018 r. ogłoszono nowy przetarg.

B. Zaskarżona decyzja

- 10 W dniu 17 grudnia 2018 r. Komisja wydała decyzję (UE) 2019/1144 w sprawie pomocy państwa SA.36086 (2016/C) (ex 2016/NN) wdrożonej przez Rumunię na rzecz Oltchim SA (Dz.U. 2019, L 181, s. 13, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 11 W zaskarżonej decyzji Komisja zbadała kwalifikację następujących trzech środków jako pomocy państwa oraz ich zgodność z rynkiem wewnętrznym:
 - brak egzekucji i dalsze narastanie długów skarżącej wobec AAAS w okresie od września 2012 r. do stycznia 2013 r. (zwane dalej „środkiem nr 1”);
 - wsparcie działalności Oltchimu w formie kontynuowania nieopłacanych dostaw w okresie od września 2012 r. do stycznia 2013 r. przez CET Govora i Salrom (zwane dalej „środkiem nr 2”);
 - umorzenie długu dokonane w 2015 r. w ramach planu reorganizacji przez AAAS, Administrația Națională apele Române (krajowy zarząd gospodarki wodnej w Rumunii, zwany dalej „KZGW”), Salrom, Electrică i CET Govora (zwane dalej „środkiem nr 3”).
- 12 W pkt 6.1 zaskarżonej decyzji (motywy 183–301) Komisja doszła do wniosku, że środki wymienione w pkt 11 powyżej stanowiły pomoc państwa, z wyjątkiem wsparcia działalności skarżącej przez Salrom w ramach środka nr 2 oraz umorzenia długu dokonanego w 2015 r. w ramach planu reorganizacji przez CET Govora w ramach środka nr 3. Zgodnie ze wspomnianą decyzją środki zakwalifikowane jako pomoc państwa zostały przyznane z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, a zatem bezprawnie.
- 13 W pkt 6.2 zaskarżonej decyzji (motywy 302–310) Komisja doszła do wniosku, że pomoc państwa była niezgodna z rynkiem wewnętrznym.
- 14 W pkt 6.3 (motywy 311–315) i 6.4 (motywy 316–351) zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że władze rumuńskie powinny przystąpić do odzyskania kwot odpowiadających rozpatrywanym środkom pomocowym, przy czym odzyskanie to nie może zostać rozszerzone na nabywców aktywów skarżącej w braku ciągłości gospodarczej między nimi a skarżącą.

15 Artykuł 1 zaskarżonej decyzji ma następujące brzmienie:

„Następujące środki będące przedmiotem niniejszej decyzji, które Rumunia wprowadziła w życie w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, stanowią łącznie i osobno pomoc państwa:

- a) brak egzekucji i dalsze narastanie długów [wobec AAAS] w okresie od września 2012 r. do stycznia 2013 r.;
- b) wsparcie działalności Oltchimu przez CET Govora w formie stałych nieopłaconych dostaw oraz dalsze narastanie długu od września 2012 r. wobec CET Govora wskutek zaniechania podjęcia przez tę spółkę odpowiednich środków mających na celu ochronę jej wiarygodności w kwocie, która zostanie określona wspólnie z Rumunią na etapie odzyskiwania środków;
- c) umorzenie długu w ramach planu reorganizacji przez AAAS, [KZGW], Salrom i Electrica SA na łączną kwotę, wraz z kwotą wynikającą z art. 1 lit. a), 1 516 598 405 RON”.

16 Artykuł 2 zaskarżonej decyzji ma następujące brzmienie:

„Następujące środki będące przedmiotem niniejszej decyzji nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE:

- a) wsparcie działalności Oltchimu przez Salrom w formie stałych dostaw od września 2012 r.;
- b) umorzenie długu w 2015 r. przez CET Govora w ramach planu reorganizacji”.

17 Artykuł 3 zaskarżonej decyzji ma następujące brzmienie:

„Pomoc państwa, o której mowa w art. 1 lit. a) i c), w łącznej wysokości 1 516 598 405 RON, jak również pomoc państwa, o której mowa w art. 1 lit. b), która została w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE przyznana przez Rumunię na rzecz Oltchimu, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym”.

18 W art. 4 i 5 zaskarżonej decyzji Komisja nakazała Rumunii odzyskanie od skarżącej pomocy państwa, o której mowa w art. 1 tej decyzji, ze skutkiem natychmiastowym, przy czym wykonanie zaskarżonej decyzji w całości powinno nastąpić w terminie sześciu miesięcy od daty jej notyfikacji. W art. 6 zaskarżonej decyzji Komisja nakazała Rumunii przekazanie jej określonych informacji i informowanie jej na bieżąco o kolejnych środkach podejmowanych w celu wykonania zaskarżonej decyzji. W art. 7 zaskarżonej decyzji Komisja wyjaśniła, że decyzja ta skierowana jest do Rumunii i że Komisja może opublikować kwoty pomocy i odsetek od zwracanej pomocy odzyskane na podstawie tej decyzji.

II. Postępowanie i żądania stron

19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 sierpnia 2019 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

20 W dniu 3 grudnia 2019 r. Komisja przedstawiła odpowiedź na skargę.

21 W dniu 21 lutego 2020 r. skarżąca złożyła replikę.

- 22 W dniu 25 maja 2020 r. Komisja złożyła duplikę.
- 23 W dniu 19 czerwca 2020 r., na podstawie art. 106 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem, skarżąca złożyła uzasadniony wniosek o przeprowadzenie rozprawy.
- 24 W sporządzonym przez sekretariat piśmie z dnia 19 marca 2021 r. Sąd, w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania, skierował do stron pytania na piśmie, na które strony te odpowiedziały w wyznaczonym terminie.
- 25 Na rozprawie w dniu 7 maja 2021 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania zadane ustnie przez Sąd.
- 26 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności art. 1 i art. 3–7 zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 27 Komisja wnosi do Sądu o:
- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;
 - tytułem żądania ewentualnego – oddalenie skargi jako bezzasadnej;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

III. Co do prawa

A. W przedmiocie dopuszczalności skargi

- 28 Komisja podnosi wobec niniejszej skargi dwa zarzuty niedopuszczalności, dotyczące, po pierwsze, wniesienia skargi po terminie, a po drugie, braku interesu prawnego skarżącej.

1. W przedmiocie podnoszonego wniesienia skargi po terminie

- 29 Komisja uważa, że skarga jest niedopuszczalna z powodu przekroczenia terminu. Jej zdaniem zasadniczo termin do wniesienia skargi rozpoczął bieg od momentu, w którym przedstawiciel skarżącej powziął wiadomość o zaskarżonej decyzji. W niniejszej sprawie, na podstawie art. 24 ust. 1 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), Komisja listami poleconymi z dnia 16 maja 2019 r. przesłała wyznaczonym przez sąd syndykom skarżącej, a mianowicie spółce Rominsolv S.p.r.l. i spółce BDO – Business Restructuring S.p.r.l., jawną wersję zaskarżonej decyzji w językach rumuńskim i angielskim. Zdaniem Komisji BDO – Business Restructuring otrzymało to zawiadomienie w dniu 30 maja 2019 r., a Rominsolv – w dniu 4 czerwca 2019 r. Tak więc termin do wniesienia skargi rozpoczął swój bieg z chwilą, gdy pierwszy z nich powziął wiadomość o tej decyzji, w niniejszym przypadku – w dniu 30 maja 2019 r., a nie od daty publikacji

zaskarżonej decyzji w Dzienniku Urzędowym, tj. dnia 5 lipca 2019 r., w związku z czym termin na wniesienie niniejszej skargi upłynął w dniu 12 sierpnia 2019 r. Ponieważ skarga została wniesiona w dniu 14 sierpnia 2019 r., jest ona niedopuszczalna z powodu przekroczenia terminu.

- 30 Zdaniem Komisji data publikacji zaskarżonego aktu w Dzienniku Urzędowym jest początkiem biegu terminu do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit szósty TFUE jedynie wtedy, gdy publikacja ta jest warunkiem wejścia w życie lub skuteczności tego aktu i jest przewidziana w traktacie FUE. Tymczasem decyzje wydane przez Komisję na podstawie art. 9 rozporządzenia 2015/1589, takie jak zaskarżona decyzja, stają się skuteczne wraz z ich notyfikacją zainteresowanemu państwu członkowskiemu, które jest ich jedynym adresatem, a nie poprzez ich publikację w Dzienniku Urzędowym. Zdaniem Komisji publikacja takiej decyzji w Dzienniku Urzędowym na podstawie art. 32 ust. 3 tego rozporządzenia nie stanowi zatem publikacji w rozumieniu art. 263 akapit szósty TFUE, lecz zwykłe powzięcie o niej wiadomości w rozumieniu tego ostatniego postanowienia. W konsekwencji w dziedzinie pomocy państwa początkiem biegu terminu do wniesienia skargi jest albo data notyfikacji zaskarżonej decyzji w odniesieniu do państwa członkowskiego będącego jej adresatem, albo data powzięcia wiadomości o tej decyzji w odniesieniu do zainteresowanych stron. I tak, zdaniem Komisji, jeżeli data otrzymania przez zainteresowaną stronę powiadomienia o zaskarżonej decyzji, o którym mowa w art. 24 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589, poprzedza datę jej publikacji w Dzienniku Urzędowym, to ta pierwsza data powoduje rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi.
- 31 Komisja przyznaje, że proponowana przez nią interpretacja art. 263 akapit szósty TFUE jest sprzeczna z wieloletnim orzecznictwem sądów Unii Europejskiej. Jednakże Komisja – jak wyraźnie potwierdziła to na rozprawie – twierdzi, że Sąd powinien rozważyć na nowo to orzecznictwo, w szczególności w świetle wyroku z dnia 17 maja 2017 r., Portugalia/Komisja (C-339/16 P, EU:C:2017:384) oraz opinii rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony w sprawie Georgsmarienhütte i in. (C-135/16, EU:C:2018:120), które jej zdaniem potwierdzają przedstawioną przez nią interpretację tego postanowienia.
- 32 Skarżąca kwestionuje argumenty Komisji.
- 33 Zgodnie z art. 263 akapit szósty TFUE skargę o stwierdzenie nieważności wnosi się w terminie dwóch miesięcy, stosownie do przypadku, od daty publikacji aktu, jego notyfikowania stronie skarżącej lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez tę stronę wiadomości o tym akcie.
- 34 Notyfikacją w rozumieniu art. 263 akapit szósty TFUE jest operacja, w ramach której autor aktu przekazuje go adresatowi lub adresatom i w ten sposób umożliwia im zapoznanie się z nim (zob. podobnie wyrok z dnia 21 lutego 2018 r., LL/Parlament, C-326/16 P, EU:C:2018:83, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że – jak wynika z art. 7 ust. 1 zaskarżonej decyzji – Rumunia była jedynym adresatem zaskarżonej decyzji. W związku z tym, ponieważ skarżąca nie jest jej adresatem, powiadomienie jej o rzeczonej decyzji na podstawie art. 24 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 nie stanowi notyfikacji w rozumieniu art. 263 akapit szósty TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2005 r., Olsen/Komisja, T-17/02, EU:T:2005:218, pkt 75, 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 36 W tym kontekście należy ocenić, czy w okolicznościach niniejszej sprawy początek biegu terminu do wniesienia skargi w stosunku do skarżącej należy ustalić na podstawie kryterium publikacji, czy też na podstawie kryterium powzięcia wiadomości o akcie w rozumieniu art. 263 akapit szósty TFUE.
- 37 W tym względzie z samego brzmienia art. 263 akapit szósty TFUE, a w szczególności z wyrażenia „w razie ich braku”, wynika, że kryterium daty powzięcia wiadomości o akcie ma charakter subsydiarny w stosunku do kryterium publikacji (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 marca 1998 r., Niemcy/Rada, C-122/95, EU:C:1998:94, pkt 35; z dnia 11 marca 2009 r., TF1/Komisja, T-354/05, EU:T:2009:66, pkt 33). Tak więc data publikacji, o ile istnieje, jest, w stosunku do daty powzięcia wiadomości o akcie, decydującym kryterium dla określenia początku biegu terminu do wniesienia skargi (postanowienie z dnia 25 listopada 2008 r., S.A.B.A.R./Komisja, C-501/07 P, niepublikowane, EU:C:2008:652, pkt 22; wyrok z dnia 11 listopada 2010 r., Transportes Evaristo Molina/Komisja, C-36/09 P, niepublikowany, EU:C:2010:670, pkt 37).
- 38 Sąd miał już okazję podkreślić, że w odniesieniu do aktów, które zgodnie z utrwaloną praktyką danej instytucji stanowią przedmiot publikacji w Dzienniku Urzędowym, mimo że publikacja ta nie jest warunkiem ich stosowania, kryterium daty powzięcia wiadomości nie ma zastosowania oraz że to data publikacji powoduje rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi. W takich okolicznościach zainteresowana osoba trzecia może bowiem słusznie oczekiwać, że dany akt zostanie opublikowany. Rozwiązanie to, które służy pewności prawa i które znajduje zastosowanie do wszystkich zainteresowanych osób trzecich, ma znaczenie w szczególności wtedy, gdy zainteresowana osoba trzecia, która wniosła skargę, powzięła wiadomość o akcie przed jego publikacją (zob. podobnie wyrok z dnia 11 marca 2009 r., TF1/Komisja, T-354/05, EU:T:2009:66, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Orzecznictwo przypomniane w pkt 38 powyżej ma tym bardziej zastosowanie do aktów, których publikacja w Dzienniku Urzędowym jest wymagana przez prawo Unii. Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie, ponieważ art. 32 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589 wymaga publikacji w Dzienniku Urzędowym decyzji Komisji podjętych w szczególności na podstawie art. 9 tego rozporządzenia. Zgodnie z tym obowiązkiem jawna wersja zaskarżonej decyzji została opublikowana w całości w Dzienniku Urzędowym z dnia 5 lipca 2019 r. (Dz.U. 2019, L 181, s. 13).
- 40 Komisja twierdzi jednak, że Sąd powinien rozważyć na nowo to orzecznictwo. Jej zdaniem kryterium publikacji w rozumieniu art. 263 akapit szósty TFUE dotyczy wyłącznie sytuacji, w której publikacja w Dzienniku Urzędowym zaskarżonego aktu jest warunkiem wejścia w życie lub skuteczności tego aktu i jest przewidziana w traktacie FUE.
- 41 W celu zbadania, czy należy rozważyć na nowo istniejące orzecznictwo w sposób proponowany przez Komisję, należy w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę wykładnię art. 263 akapit szósty TFUE, a w drugiej kolejności ewentualny wpływ na tę wykładnię wyroku z dnia 17 maja 2017 r., Portugalia/Komisja (C-339/16 P, EU:C:2017:384) oraz opinii rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony w sprawie Georgsmarienhütte i in. (C-135/16, EU:C:2018:120), przywołanych przez Komisję.

a) W przedmiocie wykładni art. 263 akapit szósty TFUE

- 42 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykładnia przepisu prawa Unii powinna uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część ten przepis stanowi (zob. podobnie wyrok z dnia 7 marca 2018 r., SNCF Mobilités/Komisja, C-127/16 P, EU:C:2018:165, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 W pierwszej kolejności, co się tyczy brzmienia art. 263 akapit szósty TFUE, po pierwsze, należy zauważyć, że postanowienie to posługuje się wyrażeniem „publikacji aktu”, nic do niego nie dodając i nie wymagając, by taka publikacja była koniecznym warunkiem wejścia w życie lub skuteczności tego aktu lub była przewidziana w traktacie FUE. Brzmienie art. 263 akapit szósty TFUE nie sugeruje zatem, że zamiarem autorów traktatu było ograniczenie pojęcia publikacji w rozumieniu tego postanowienia wyłącznie do przypadku, gdy publikacja jest warunkiem wejścia w życie lub skuteczności zaskarżonego aktu i gdy jest ona przewidziana w traktacie FUE.
- 44 Po drugie, użycie wyrażenia „w razie ich braku” świadczy o tym, że fakt powzięcia wiadomości o zaskarżonym akcie został świadomie wskazany przez autorów traktatu jako kryterium pomocnicze, które znajduje zastosowanie jedynie w przypadku braku publikacji zaskarżonego aktu.
- 45 W drugiej kolejności – wykładnia kontekstualna i celowościowa art. 263 akapit szósty TFUE potwierdza te wnioski. W tym względzie należy zauważyć, że art. 263 TFUE, który należy do sekcji 5, zatytułowanej „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej”, rozdziału 1, zatytułowanego „Instytucje”, tytułu I części szóstej traktatu FUE, reguluje w szczególności warunki, na jakich podmioty prawa mogą wnieść do sądu Unii skargę o stwierdzenie nieważności aktu instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii.
- 46 W tym miejscu należy przypomnieć, że postanowień traktatu FUE dotyczących legitymacji procesowej zainteresowanych osób nie należy poddawać wykładni zawężającej (wyrok z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja, 25/62, EU:C:1963:17, s. 222; postanowienie z dnia 25 maja 2004 r., Schmoldt i in./Komisja, T-264/03, EU:T:2004:157, pkt 59).
- 47 Tymczasem proponowana przez Komisję interpretacja art. 263 akapit szósty TFUE sprowadza się w istocie do sformułowania kryterium publikacji w rozumieniu tego postanowienia w sposób węższy niż kryterium wynikające z jego brzmienia, poprzez dodanie do niego dodatkowej przesłanki, zgodnie z którą publikacja powinna być warunkiem wejścia w życie lub skuteczności zaskarżonego aktu oraz być przewidziana w traktacie FUE. Otóż pomijając fakt, że taka dodatkowa przesłanka nie wynika z brzmienia art. 263 akapit szósty TFUE (zob. pkt 43 powyżej), jest ona również sprzeczna z celem leżącym u podstaw tego postanowienia.
- 48 Celem art. 263 akapit szósty TFUE jest bowiem zagwarantowanie pewności prawa poprzez zapobieżenie podważaniu w nieskończoność aktów Unii wywierających skutki prawne (zob. podobnie postanowienie z dnia 5 września 2019 r., Fryč/Komisja, C-230/19 P, niepublikowane, EU:C:2019:685, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo). Zasada pewności prawa wymaga, aby terminy do wniesienia skargi i początek ich biegu były określone w sposób wystarczająco precyzyjny, jasny, przewidywalny i łatwy do zweryfikowania [zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 2010 r., Uniplex (UK), C-406/08, EU:C:2010:45, pkt 39 i przytoczone tam

orzecznictwo]. W interesie pewności prawa, a bardziej ogólnie – stabilności porządku prawnego Unii leży bowiem możliwość określenia w sposób pewny daty, od której akty Unii stają się ostateczne w braku wniesienia na nie skargi.

- 49 To z uwagi na cel pewności prawa autorzy traktatu FUE zamierzali dać pierwszeństwo – przed datą powzięcia wiadomości o zaskarżonym akcie – dacie publikacji aktu jako początkowi biegu terminu do wniesienia skargi, ponieważ data ta może być określona przez każdą zainteresowaną stroną z wymaganą pewnością i bez jakichkolwiek wątpliwości.
- 50 Z jednej strony data powzięcia wiadomości o zaskarżonym akcie może bowiem zmieniać się w zależności od indywidualnego powzięcia wiadomości przez każdą zainteresowaną osobę, w związku z czym początek biegu terminu do wniesienia skargi, a więc i data jego upływu, nie mogą być określone w jednolity sposób. Z drugiej strony data powzięcia wiadomości o zaskarżonym akcie może w niektórych przypadkach być trudna do ustalenia i być przedmiotem kontrowersji, ponieważ dowód powzięcia wiadomości ma w dużej mierze charakter rzeczowy i poszlakowy.
- 51 Wymogi związane z pewnością prawa nakazują zatem, aby przy określaniu momentu rozpoczęcia biegu terminu na wniesienie skargi pierwszeństwo miał pewny, przewidywalny i łatwy do zweryfikowania charakter publikacji aktu Unii w Dzienniku Urzędowym, niezależnie od tego, czy taka publikacja jest warunkiem wejścia w życie lub skuteczności tego aktu, i niezależnie od tego, czy jest ona przewidziana w traktacie FUE lub w prawie wtórnym.
- 52 Należy ponadto przypomnieć, że przepisy dotyczące terminów do wniesienia skargi powinny być stosowane przez sąd tak, by zagwarantowane były pewność prawa oraz równość podmiotów wobec prawa (wyrok z dnia 19 czerwca 2019 r., RF/Komisja, C-660/17 P, EU:C:2019:509, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 W tym ostatnim względzie nie jest oczywiście wykluczone, że w praktyce – jak słusznie podkreśla Komisja – zainteresowana strona otrzyma powiadomienie o zaskarżonym akcie na podstawie art. 24 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 kilka tygodni, a nawet kilka miesięcy przed jego opublikowaniem w Dzienniku Urzędowym, w związku z czym będzie ona mogła w takich okolicznościach skorzystać z ponad dwumiesięcznego terminu na przygotowanie skargi, a więc terminu dłuższego niż ten, którym dysponuje zainteresowane państwo członkowskie.
- 54 Jednakże wszelkie ewentualne rozbieżności w czasie między powiadomieniem zainteresowanych stron o decyzji na podstawie art. 24 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 a jej publikacją w Dzienniku Urzędowym są w znacznym stopniu uzależnione od szybkości, z jaką służby Komisji przygotowują daną wersję rzeczony decyzji w celu publikacji, a także ewentualnych opóźnień w jej publikacji w Dzienniku Urzędowym. Rozbieżność ta ma więc charakter administracyjny, a nawet koniunkturalny, i w związku z tym nie można jej w żaden sposób przypisać zainteresowanej stronie. Do Komisji należy zatem zapewnienie przestrzegania zasady równego traktowania poprzez unikanie, na ile to możliwe, takiej rozbieżności w drodze odpowiednich środków administracyjnych, a nie w drodze zawężającej interpretacji art. 263 akapit szósty TFUE, za którą instytucja ta się opowiada.
- 55 Komisja nie może również opierać swojego argumentu na tym, że jej zdaniem wykładnia art. 263 akapit szósty TFUE przyjęta w orzecznictwie przypomnianym w pkt 37 i 38 powyżej pozbawiłaby art. 24 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 wszelkiej skuteczności (effet utile). W tym względzie

wystarczy zauważyć, że celem tego ostatniego przepisu nie jest uregulowanie momentu rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi i że w każdym wypadku nie może on warunkować wykładni przepisu prawa pierwotnego.

- 56 Z wykładni literalnej, kontekstualnej i celowościowej art. 263 akapit szósty TFUE wynika zatem, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, pojęcie publikacji zaskarżonego aktu jako rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności przez stronę skarżącą, która nie jest adresatem tego aktu, nie powinno być interpretowane jako odnoszące się wyłącznie do sytuacji, w której publikacja w Dzienniku Urzędowym jest warunkiem wejścia w życie lub skuteczności tego aktu i jest przewidziana w traktacie FUE.

b) W przedmiocie znaczenia wyroku z dnia 17 maja 2017 r., Portugalia/Komisja (C-339/16 P) oraz opinii rzecznika generalnego M. Camposa Sánchez-Bordona w sprawie Georgsmarienhütte i in. (C-135/16)

- 57 Należy zbadać, czy – jak podnosi Komisja – wyrok z dnia 17 maja 2017 r., Portugalia/Komisja (C-339/16 P, EU:C:2017:384) oraz opinia rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony w sprawie Georgsmarienhütte i in. (C-135/16, EU:C:2018:120) zmieniły orzecznictwo w sposób przedstawiany przez Komisję.
- 58 Po pierwsze, należy zauważyć, że sprawa, w której wydano wyrok z dnia 17 maja 2017 r., Portugalia/Komisja (C-339/16 P, EU:C:2017:384), dotyczyła przypadku całkowicie odmiennego od przypadku rozpatrywanego w niniejszej sprawie, ponieważ w tamtej sprawie rozpatrywany był związek między kryterium publikacji a kryterium notyfikacji w odniesieniu do strony skarżącej, która była adresatem zaskarżonego aktu i której został on notyfikowany.
- 59 To w tym kontekście Trybunał uznał, że z art. 263 akapit szósty TFUE w związku z art. 297 ust. 2 akapit trzeci TFUE wynika, że jeśli chodzi o skargę o stwierdzenie nieważności, datą, którą należy uwzględnić w celu określenia rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi, jest data publikacji, jeżeli owa publikacja, warunkująca wejście aktu w życie, jest przewidziana w owym traktacie, i data notyfikacji w pozostałych przypadkach wymienionych w art. 297 ust. 2 akapit trzeci TFUE, do których zalicza się przypadek decyzji wskazujących adresata. Zdaniem Trybunału dla określenia rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi obowiązującego adresata aktu notyfikowanie aktu nie ma charakteru subsydiarnego w stosunku do jego publikacji w Dzienniku Urzędowym (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 maja 2017 r., Portugalia/Komisja, C-337/16 P, EU:C:2017:381, pkt 36, 38, 40; z dnia 17 maja 2017 r., Portugalia/Komisja, C-338/16 P, EU:C:2017:382, pkt 36, 38, 40; z dnia 17 maja 2017 r., Portugalia/Komisja, C-339/16 P, EU:C:2017:384, pkt 36, 38, 40).
- 60 Trybunał odniósł się zatem do art. 297 ust. 2 akapit trzeci TFUE w celu wyjaśnienia związku między kryterium publikacji a kryterium notyfikacji w odniesieniu do państwa członkowskiego będącego adresatem zaskarżonego aktu. Zważywszy, że art. 263 akapit szósty TFUE nie wskazuje, czy jedno z tych kryteriów ma pierwszeństwo przed drugim, Trybunał oparł się na art. 297 ust. 2 akapit trzeci TFUE w celu ich rozgraniczenia.
- 61 Niniejsza sprawa dotyczy natomiast związku pomiędzy kryterium publikacji a kryterium powzięcia wiadomości w odniesieniu do strony skarżącej, która nie jest adresatem zaskarżonego aktu. Otóż w takim przypadku sam art. 263 akapit szósty TFUE wskazuje na subsydiarny charakter kryterium powzięcia wiadomości w stosunku do kryterium publikacji.

- 62 Ponadto nic nie wskazuje na to, że w wyroku z dnia 17 maja 2017 r., Portugalia/Komisja (C-339/16 P, EU:C:2017:384) Trybunał zamierzał odstąpić od swojego orzecznictwa przypomnianego w pkt 37 powyżej. Przeciwnie, w pkt 39 tego wyroku Trybunał potwierdził wnioski płynące z pkt 35 wyroku z dnia 10 marca 1998 r., Niemcy/Rada (C-122/95, EU:C:1998:94), zgodnie z którymi z samego brzmienia art. 263 akapit szósty TFUE wynika, iż kryterium daty powzięcia wiadomości o akcie jako rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi posiada charakter subsydiarny w stosunku do kryteriów publikacji lub notyfikacji tego aktu.
- 63 Otóż sprawa, w której zapadł wyrok z dnia 10 marca 1998 r., Niemcy/Rada (C-122/95, EU:C:1998:94), dotyczyła zasadniczo tej samej kwestii co kwestia rozpatrywana w niniejszej sprawie, a mianowicie rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi. W sprawie tej chodziło o kwestię dopuszczalności skargi wniesionej przez państwo członkowskie na decyzję Rady Unii Europejskiej w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej wiążącej Unię, której treść była znana temu państwu członkowskiemu od dnia jej przyjęcia, ze względu na jego udział we wspomnianym przyjęciu w ramach Rady. Decyzja ta została następnie opublikowana w Dzienniku Urzędowym, przy czym publikacja ta nie warunkowała jej wejścia w życie. Przed Trybunałem Rada twierdziła, zasadniczo z tych samych powodów, które zostały przedstawione przez Komisję w niniejszej sprawie, że skarga jest niedopuszczalna, podnosząc, że data publikacji w Dzienniku Urzędowym może być uznana za początek biegu terminu do wniesienia skargi wyłącznie w odniesieniu do aktów, dla których data ta jest warunkiem ich stosowania.
- 64 Tymczasem Trybunał nie przychylił się do interpretacji proponowanej przez Radę, ponieważ z pkt 34–40 wyroku z dnia 10 marca 1998 r., Niemcy/Rada (C-122/95, EU:C:1998:94) wynika w sposób dorozumiany, lecz niewątpliwy, że w przypadku gdy zaskarżony akt nie wskazuje adresata lub jeżeli go wskazuje, a strona skarżąca nie jest adresatem tego aktu, publikacja tego aktu w Dzienniku Urzędowym stanowi początek biegu terminu do wniesienia skargi, nawet jeśli publikacja ta nie jest warunkiem wejścia w życie lub skuteczności tego aktu i nawet jeżeli strona skarżąca powzięła wiadomość o tym akcie przed datą publikacji za pomocą innych, równie niezawodnych środków.
- 65 Po drugie, co się tyczy opinii rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony w sprawie Georgsmarienhütte i in. (C-135/16, EU:C:2018:120, pkt 63), wystarczy zauważyć, że w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Georgsmarienhütte i in. (C-135/16, EU:C:2018:582) Trybunał nie przyjął stwierdzenia zawartego w pkt 63 tej opinii.
- 66 Po trzecie, podniesiona przez Komisję okoliczność, że orzecznictwo przytoczone w pkt 37 i 38 powyżej poprzedza wejście w życie rozporządzenia 2015/1589, jest pozbawiona znaczenia, ponieważ art. 263 akapit szósty TFUE pozostał niezmieniony, a zmiany wprowadzone w prawie wtórnym Unii w sposób oczywisty nie mogą wpłynąć na wykładnię postanowień traktatu. Ponadto należy stwierdzić, że art. 24 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589, na którym Komisja opiera część swojej argumentacji, a także art. 32 ust. 3 tego rozporządzenia pozostały zasadniczo niezmienione w stosunku do analogicznych przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1).

c) Wnioski

- 67 W świetle całości powyższych rozważań należy uznać, że początkiem biegu terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji wydanej na podstawie art. 9 rozporządzenia 2015/1589 w stosunku do strony skarżącej, która nie jest jej adresatem, jest data publikacji tej decyzji w Dzienniku Urzędowym.
- 68 Ponieważ zaskarżona decyzja została opublikowana w Dzienniku Urzędowym w dniu 5 lipca 2019 r., a skarga została złożona w dniu 14 sierpnia 2019 r., należy stwierdzić, że niniejsza skarga została wniesiona w terminie dwóch miesięcy przewidzianym w art. 263 akapit szósty TFUE, przedłużonym, zgodnie z art. 59 i 60 regulaminu postępowania, odpowiednio, o czternastodniowy i dziesięciodniowy termin.
- 69 W konsekwencji należy oddalić pierwszy zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję, oparty na wniesieniu skargi po terminie.

2. W przedmiocie podnoszonego braku interesu prawnego skarżącej

- 70 Komisja utrzymuje, że skarżąca nie ma interesu prawnego we wniesieniu skargi ponieważ, po pierwsze, prawdopodobnie przestanie istnieć przed zakończeniem niniejszego postępowania ze względu na zbliżającą się ostateczną likwidację, a po drugie, niniejsza skarga służy jedynie interesom niektórych uprzywilejowanych wierzycieli prywatnych skarżącej, a nie interesom samej skarżącej.
- 71 Skarżąca kwestionuje argumenty Komisji.
- 72 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez osobę fizyczną lub prawną jest dopuszczalna jedynie w zakresie, w jakim osoba ta ma interes prawny w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu. Interes ten zakłada, że stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu może samo w sobie wywołać skutki prawne i że w wyniku skargi strona skarżąca będzie mogła uzyskać jakąś korzyść (zob. wyrok z dnia 17 września 2015 r., Mory i in./Komisja, C-33/14 P, EU:C:2015:609, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo). Interes prawny strony skarżącej w odniesieniu do przedmiotu skargi musi istnieć na etapie jej wnoszenia pod rygorem jej niedopuszczalności, do momentu wydania orzeczenia sądowego, pod rygorem umorzenia postępowania (zob. wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Cañas/Komisja, C-269/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:415, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 73 Po pierwsze, w niniejszej sprawie bezsporne jest, że w chwili wniesienia niniejszej skargi skarżąca istniała jako osoba prawna. Argument Komisji, zgodnie z którym skarżąca może przestać istnieć przed zakończeniem niniejszego postępowania, jest czysto hipotetyczny, ponieważ w aktach sprawy nie ma nic, co pozwoliłoby na ustalenie z całą pewnością, czy i kiedy skarżąca może przestać istnieć.
- 74 Po drugie, należy przypomnieć, że jednym z celów każdego postępowania upadłościowego jest maksymalizacja masy majątkowej niewypłacalnego przedsiębiorstwa, w tym poprzez wniesienie powództwa mającego na celu zakwestionowanie długów, które tę masę majątkową zmniejszają. Otóż gdyby Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji, a w szczególności odzyskania rozpatrywanej pomocy, owo stwierdzenie nieważności mogłoby mieć wpływ na pozostałą część masy majątkowej skarżącej. Wynika z tego, że w ramach niniejszego postępowania skarżąca działa w swoim własnym interesie.

- 75 Ponadto okoliczność, że interes ten może być zbieżny z interesem innych osób, nie stoi na przeszkodzie dopuszczalności skargi (zob. podobnie wyrok z dnia 17 września 2015 r., Mory i in., C-33/14 P, EU:C:2015:609, pkt 84).
- 76 W konsekwencji należy oddalić drugi podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności, dotyczący braku interesu prawnego skarżącej.

B. Co do istoty

- 77 Skarżąca podnosi dziewięć zarzutów, dotyczących zasadniczo uznania za pomoc państwa każdego z trzech środków wymienionych w pkt 11 powyżej. W szczególności, jeśli chodzi o środki nr 1 i 2 skarżąca uważa, że zaskarżona decyzja jest obciążona oczywistym błędem w ocenie w odniesieniu do istnienia korzyści gospodarczej, a także brakiem uzasadnienia lub niewystarczającym uzasadnieniem. Jeśli chodzi o środek nr 3, podnosi ona trzy zarzuty oparte na oczywistych błędach w ocenie, dotyczących, odpowiednio, przeniesienia zasobów państwowych w odniesieniu do Elektri, możliwości przypisania tego środka państwu oraz istnienia korzyści gospodarczej, jak również zarzut oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia, a także zarzut dotyczący obliczenia kwoty pomocy podlegającej odzyskaniu.
- 78 Na wstępie należy zaznaczyć, że w pkt 6.1.1 i 6.1.2.1–6.1.2.3 zaskarżonej decyzji Komisja zbadała oddzielnie każdy z trzech środków wymienionych w pkt 11 powyżej, a w motywie 298 tej decyzji zakwalifikowała każdy z nich oddzielnie jako pomoc państwa. Następnie w pkt 6.1.2.4 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że środki nr 1, 2 i 3 są ze sobą nierozzerwalnie powiązane i realizują ten sam cel, oraz stwierdziła, w motywie 299 tej decyzji, że „[ś]rodki nr 1, 2 i 3 w ujęciu łącznym stanowią pomoc [państwa]”. Wreszcie, wymieniając w art. 1 lit. a)–c) zaskarżonej decyzji każdy z tych trzech środków, Komisja stwierdziła w tym artykule, że stanowią one „łącznie i osobno” pomoc państwa.
- 79 Należy zatem najpierw zbadać, czy środki nr 1, 2 i 3 stanowią trzy odrębne interwencje, czy też jedną interwencję.

1. W kwestii tego, czy środki nr 1, 2 i 3 stanowią trzy odrębne interwencje, czy też jedną interwencję

- 80 Nie podnosząc odrębnego zarzutu dotyczącego kwalifikacji środków nr 1, 2 i 3 jako odrębnych interwencji lub jako jednej interwencji, skarżąca utrzymuje w istocie, że istnienie pomocy państwa w niniejszej sprawie może zostać stwierdzone jedynie w sposób indywidualny, środek po środku i wierzyciel po wierzycielu.
- 81 I tak skarżąca podkreśla w skardze, odnosząc się do pkt 6.1.2.4 zaskarżonej decyzji, że Komisja „powinna była [...] wykazać, iż zawarcie protokołu można przypisać państwu w odniesieniu do każdego wierzyciela publicznego rozpatrywanego indywidualnie” oraz że „[ś]rodki podjęte przez każdego z wierzycieli publicznych powinny [...] być oceniane oddzielnie”. Ponadto w części skargi zatytułowanej „Możliwość przypisania środka państwu należy badać indywidualnie w odniesieniu do wszystkich zainteresowanych wierzycieli publicznych” podnosi ona zasadniczo, że „Komisja powinna wykazać możliwość przypisania pomocy państwu w odniesieniu do każdego przedsięwzięcia publicznego z osobna”.

- 82 Ponadto zdaniem skarżącej Komisja, stosując kryterium prywatnego wierzyciela w celu ustalenia, czy istnieje korzyść gospodarcza w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, powinna była przeprowadzić „[w] odniesieniu do każdego środka” „indywidualną ocenę każdego z zainteresowanych przedsiębiorstw publicznych”.
- 83 W replice skarżąca podnosi ponadto, że „możliwość przypisania pomocy państwu (jak również wszystkie inne elementy składające się na pojęcie pomocy państwa, takie jak korzyść gospodarcza) należy oceniać w odniesieniu do każdego środka przyjętego przez każdego z wierzycieli publicznych z osobna”.
- 84 W odpowiedzi na środek organizacji postępowania Sądu skarżąca dodała zasadniczo, że z uwagi na przedmiot, charakter, chronologię, cel i kontekst środków nr 1, 2 i 3, a także odmienną tożsamość każdego z podmiotów, które je przyznały, oraz jej odmienną sytuację w chwili przyjmowania tych środków środki te stanowią trzy odrębne interwencje, a nie jedną interwencję w rozumieniu wyroku z dnia 19 marca 2013 r., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja i in. i Komisja/Francja i in. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 103, 104).
- 85 W odpowiedzi na środek organizacji postępowania Sądu Komisja podnosi zasadniczo, że skarżąca nie zakwestionowała w skardze istnienia korzyści gospodarczej wynikającej ze wzajemnego powiązania rozpatrywanych środków i że w związku z tym każdy nowy zarzut podniesiony w tym względzie przez skarżącą, nawet w odpowiedzi na wspomniany środek organizacji postępowania, jest spóźniony i niedopuszczalny. Co do istoty sprawy Komisja powtarza niektóre stwierdzenia zawarte w pkt 6.1.2.4 zaskarżonej decyzji i twierdzi, że wykazała w niej, że rozpatrywane środki były ze sobą nierozzerwalnie powiązane i że realizowały ten sam cel, a mianowicie wsparcie i utrzymanie skarżącej na rynku, a także ochronę jej pracowników, a zatem, że łącznie przyznały skarżącej korzyść gospodarczą i stanowiły pomoc państwa.

a) W przedmiocie dopuszczalności argumentów podniesionych przez skarżącą

- 86 Komisja uważa zasadniczo, że argumenty podniesione przez skarżącą w odpowiedzi na środek organizacji postępowania Sądu w przedmiocie kwalifikowania środków nr 1, 2 i 3 jako jednej interwencji lub jako odrębnych interwencji stanowią nowy zarzut, który jest niedopuszczalny.
- 87 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 84 § 1 regulaminu postępowania nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że ich podstawą są okoliczności prawne i faktyczne ujawnione dopiero w toku postępowania. Niemniej jednak zarzut lub argument, który stanowi rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej, w sposób bezpośredni lub dorozumiany, w skardze wszczynającej postępowanie i który jest ściśle z nim związany, powinien zostać uznany za dopuszczalny (zob. 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 66 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 81 i 82 powyżej, wszystkie zarzuty i argumenty podniesione przez skarżącą w skardze opierają się na założeniu, po pierwsze, że każdy ze środków nr 1, 2 i 3 powinien być przedmiotem odrębnej oceny, a po drugie, że ocena ta powinna odnosić się indywidualnie do każdego wierzyciela, którego środki te dotyczą. Ponadto skarżąca podkreśla wielokrotnie w skardze i w replice, że Komisja powinna była udowodnić, że każdy z tych środków rozpatrywany indywidualnie, a w konsekwencji działania każdego z wierzycieli w ramach każdego z tych środków, można było przypisać państwu oraz że przysparzały one jej korzyści.

- 89 Sam fakt, że skarżąca nie przedstawiła tej argumentacji jako odrębnego zarzutu na poparcie swojej skargi, nie jest rozstrzygający. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem skargę należy interpretować w trosce o zapewnienie jej skuteczności (effet utile), dokonując jej całościowej oceny (zob. wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r., Intercontaire Budapest/CdT, T-640/18, niepublikowany, EU:T:2020:167, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 90 W tych okolicznościach argumenty podniesione przez skarżącą w odpowiedzi na środek organizacji postępowania Sądu, streszczone w pkt 84 powyżej, uzupełniają i rozwijają argumentację przedstawioną już w skardze oraz w replice, wobec czego stanowią one rozszerzenie tej argumentacji i pozostają z nią w ścisłym związku. Argumentów tych nie można zatem uznać za nowy zarzut w rozumieniu art. 84 § 1 regulaminu postępowania.
- 91 Ponadto rozważenie kwestii, czy środki nr 1, 2 i 3 stanowią trzy odrębne interwencje, czy też jedną interwencję, jest koniecznym warunkiem wstępnym sądowej kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. W celu bowiem sprawdzenia, czy Komisja zdołała wykazać w sposób wymagany prawem, że rozpatrywane środki można przypisać państwu i że przyznały one selektywną korzyść gospodarczą, należy najpierw ustalić, czy kryteria te muszą być spełnione w odniesieniu do każdego środka rozpatrywanego oddzielnie, czy też w odniesieniu do całości środków rozumianych jako jedna interwencja.
- 92 Z powyższego wynika, że podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności należy oddalić.

b) W przedmiocie kwalifikowania środków nr 1, 2 i 3 jako trzech odrębnych interwencji lub jako jednej interwencji

- 93 W zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że środki nr 1, 2 i 3 są ze sobą nierozzerwalnie powiązane i stanowią część tego samego głównego celu, jak wyjaśniono w protokole i publicznych oświadczeniach władz rumuńskich (zwanym dalej „oświadczeniami publicznymi”), a mianowicie wspierania i utrzymania skarżącej na rynku oraz ochrony miejsc pracy jej pracowników, biorąc pod uwagę tę samą tożsamość podmiotów przyznających środki, chronologię tych środków, ich cel oraz sytuację skarżącej w czasie podejmowania decyzji o zastosowaniu każdego z tych środków. Komisja doszła do wniosku, że środka nr 3 nie można zasadnie oddzielić od środków nr 1 i 2 oraz że wszystkie te środki stanowią szereg ściśle powiązanych interwencji, które można przypisać państwu i które przyznały skarżącej korzyść wskazaną w protokole (pkt 6.1.2.4 zaskarżonej decyzji).
- 94 Zgodnie z orzecznictwem nie można wykluczyć, iż szereg następujących po sobie interwencji państwa należy uznać za jedną i tę samą interwencję do celów zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Może tak być w szczególności w przypadku, gdy kolejne interwencje, zwłaszcza w świetle ich chronologii, ich celu i sytuacji przedsiębiorstwa w chwili dokonania tych interwencji mają tak ścisły związek, że niemożliwe jest ich rozdzielenie (wyrok z dnia 19 marca 2013 r., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja i in. i Komisja/Francja i in., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 103, 104).
- 95 W tym celu Komisja powinna oprzeć się na wszystkich istotnych okolicznościach faktycznych i prawnych, takich jak – oprócz kryteriów wymienionych w pkt 94 powyżej – przedmiot, charakter i kontekst rozpatrywanych interwencji (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 września 2010 r., Grecja i in./Komisja, T-415/05, T-416/05 i T-423/05, EU:T:2010:386, pkt 176, 178; z dnia 15 stycznia 2015 r., Francja/Komisja, T-1/12, EU:T:2015:17, pkt 45–48), tożsamość podmiotów dokonujących interwencji lub ich beneficjentów (zob. podobnie wyrok z dnia 15 stycznia 2015 r.,

Francja/Komisja, T-1/12, EU:T:2015:17, pkt 38, 47, 48) oraz kwestia, czy różne sporne interwencje były przewidziane lub przewidywalne w chwili pierwszej interwencji (zob. podobnie wyrok z dnia 12 marca 2020 r., Valencia Club de Fútbol/Komisja, T-732/16, odwołanie w toku, EU:T:2020:98, pkt 169).

96 Należy zatem zbadać, czy biorąc pod uwagę kryteria przypomniane w pkt 94 i 95 powyżej, Komisja mogła uznać, nie popełniając błędu w ocenie, że środki nr 1, 2 i 3 stanowiły jedną interwencję państwa.

1) W kwestii przedmiotu i charakteru środków nr 1, 2 i 3

97 W zaskarżonej decyzji Komisja nie odniosła się, przynajmniej w sposób wyraźny, do różnic lub podobieństw w zakresie przedmiotu i charakteru środków nr 1, 2 i 3.

98 Skarżąca podnosi zasadniczo, że przedmiot i charakter trzech rozpatrywanych środków są różne. I tak środek nr 1 został przyjęty przez AAAS, działającego jako „klasyczny” wierzyciel, podczas gdy środek nr 2 charakteryzował się istnieniem sytuacji technologicznej współzależności między podmiotem przyznającym środek, CET Govora, a beneficjentem, czyli skarżącą. Środek nr 3 stanowił natomiast zwięźczenie postępowania upadłościowego wszczętego wobec skarżącej.

99 Należy stwierdzić, jak czyni to skarżąca, że przedmiot i charakter środków nr 1, 2 i 3 nie są takie same. Środek nr 1 polega na braku egzekucji i akceptowaniu dalszego narastania długów wobec AAAS. Zasadniczo dotyczy on biernego zachowania AAAS, który przez stosunkowo krótki okres czterech miesięcy powstrzymywał się od wszczęcia egzekucji swoich roszczeń wobec skarżącej. Ponadto narastanie wierzytelności AAAS w tym okresie nie polegało na zaciąganiu wówczas nowych zobowiązań, lecz wynikało wyłącznie z akumulacji odsetek naliczanych od istniejących wierzytelności. Środek nr 2 polega natomiast na kontynuowaniu nieopłacanych dostaw surowców oraz na akceptowaniu dalszego narastania długów wskutek zaniechania podjęcia odpowiednich środków mających na celu ochronę wierzytelności CET Govora. Środek nr 3 polega natomiast na aktywnym zachowaniu AAAS, KZGW, Salromu i Elektriki, które umorzyły część swoich wierzytelności w ramach planu reorganizacji.

100 Tak więc każdy z tych środków cechuje szczególny przedmiot i charakter. Ponadto, jak podnosi skarżąca i jak wynika w szczególności z motywów 246, 248 i 251 zaskarżonej decyzji, środek nr 2 został przyjęty przez CET Govora w bardzo szczególnym kontekście, charakteryzującym się współzależnością technologiczną istniejącą między CET Govora i skarżącą, ponieważ, po pierwsze, skarżąca była dużym nabywcą, między innymi przemysłowej pary wodnej dostarczanej przez CET Govora, a po drugie, działalność CET Govora była uzależniona od dostaw wody przemysłowej zapewnianych przez skarżącą. Jeśli chodzi o środek nr 3, to ze względu na swój przedmiot i charakter również różni się on od środków nr 1 i 2, ponieważ polega na częściowym umorzeniu wierzytelności niektórych wierzycieli w ramach planu reorganizacji, co nie ma miejsca w przypadku środków nr 1 i 2.

2) W kwestii podmiotów przyznających środki nr 1, 2 i 3

101 W motywie 286 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała „tę samą tożsamość podmiotów przyznających środki”.

- 102 Skarżąca podnosi zasadniczo, że podmioty przyznające środki nr 1, 2 i 3 były różne i znajdowały się w różnych sytuacjach w momencie ich przyjęcia.
- 103 Należy zauważyć, podobnie jak czyni to skarżąca, że AAAS jest podmiotem przyznającym pomoc w ramach środka nr 1, CET Govora jest podmiotem przyznającym pomoc w ramach środka nr 2, a AAAS, KZGW, Salrom i Electrica są podmiotami przyznającymi pomoc w ramach środka nr 3. Są to zatem różne podmioty, z wyjątkiem AAAS, który występuje w środkach nr 1 i 3.
- 104 Ponadto te różne podmioty są podmiotami o różnym charakterze prawnym. O ile bowiem AAAS jest częścią administracji publicznej, o tyle KZGW, Salrom i CET Govora są przedsiębiorstwami publicznymi, a Electrica jest przedsiębiorstwem, które od lipca 2014 r. należy w większości do osób prywatnych.

3) W kwestii chronologii środków nr 1, 2 i 3

- 105 W motywie 286 zaskarżonej decyzji Komisja uzasadniła swój wniosek, zgodnie z którym trzy rozpatrywane środki stanowiły jedną interwencję państwa, między innymi „chronologi[ą] środków będących przedmiotem postępowania”, bez dalszego rozwinięcia oceny tego kryterium.
- 106 Skarżąca podnosi, że pomiędzy przyjęciem środków nr 1 i 2 z jednej strony a środkiem nr 3 z drugiej strony upłynęły niemal trzy lata.
- 107 W tym względzie należy zauważyć, że środki nr 1 i 2 odnoszą się do tego samego okresu, a mianowicie okresu od września 2012 r. do stycznia 2013 r. Natomiast częściowe umorzenie długów skarżącej, które stanowi przedmiot środka nr 3, miało miejsce w 2015 r. (zob. pkt 7 powyżej). A zatem podczas gdy środki nr 1 i 2 zostały przyjęte jednocześnie, środek nr 3 został przyjęty dopiero dwa lata później.
- 108 Ponadto ani w zaskarżonej decyzji, ani w aktach sprawy, którymi dysponuje Sąd, nic nie wskazuje na to, że środek nr 3 był przewidziany lub przewidywalny w chwili przyjmowania środków nr 1 i 2, przy czym kryterium to jest jednym z istotnych czynników, jakie Komisja musi wziąć pod uwagę zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 95 powyżej.

4) W kwestii celu środków nr 1, 2 i 3

- 109 W motywach 285 i 286 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że środki nr 1, 2 i 3 stanowiły część tego samego głównego celu, jakim jest wspieranie i utrzymanie skarżącej na rynku oraz ochrona miejsc pracy jej pracowników.
- 110 Skarżąca podnosi, że cel rozpatrywanych środków nie był taki sam. Jej zdaniem celem środka nr 1 było „zyskanie czasu” przez AAAS na ocenę swojej sytuacji. W ramach środka nr 2 CET Govora miało na celu ochronę swoich własnych interesów gospodarczych ze względu na współzależność technologiczną względem skarżącej. W ramach środka nr 3 celem podmiotów go przyznających było wyegzekwowanie swoich roszczeń przy jednoczesnym umorzeniu części wierzytelności w celu maksymalizacji ich odzyskania w ramach postępowania upadłościowego.

111 W odniesieniu do środka nr 1 należy zauważyć, że w ramach badania tego środka Komisja zarzuca w istocie AAAS pewną bierność przez stosunkowo krótki okres czterech miesięcy, w trakcie którego AAAS nie przystąpił do wszczęcia egzekucji swoich roszczeń wobec skarżącej. Zdaniem skarżącej prawo rumuńskie uniemożliwiało jednak AAAS przeprowadzenie takiej egzekucji. W tych okolicznościach trudno jest przypisać temu środkowi jasny cel.

112 W odniesieniu do środka nr 2 wystarczy zauważyć, że jest bezsporne, iż miał on w szczególności na celu ochronę własnych interesów gospodarczych CET Govora, a nawet zapewnienie jej przetrwania na rynku w kontekście charakteryzującym się współzależnością technologiczną istniejącą między CET Govora i skarżącą, jak wskazano w pkt 100 powyżej.

113 W odniesieniu do celu środka nr 3 należy przypomnieć, że wpisuje się on w ramy postępowania upadłościowego, w trakcie którego zarówno wierzyciele publiczni, jak i wierzyciele prywatni głosowali za przyjęciem planu reorganizacji implikującego częściowe umorzenie wierzytelności przysługujących wierzycielom wobec skarżącej. Otóż poprzez takie umorzenie wierzyciele realizowali podwójny cel: restrukturyzacji skarżącej i odzyskania swoich pozostałych wierzytelności lub ich części. Cel środka nr 3 nie był zatem tożsamy z celem środków nr 1 i 2.

5) W kwestii sytuacji skarżącej w chwili przyjęcia środków nr 1, 2 i 3

114 W motywie 286 zaskarżonej decyzji Komisja uzasadniła swój wniosek, zgodnie z którym trzy rozpatrywane środki stanowiły jedną interwencję, odwołując się do „sytuacj[i] przedsiębiorstwa (finansow[ej] i pod względem zagrożenia) w czasie podejmowania decyzji o zastosowaniu każdego ze środków, tj. fakt[u], że Oltchim znajdował się na progu niewypłacalności”.

115 Skarżąca podkreśla jednak, że jej sytuacja w chwili przyjęcia środka nr 3 różniła się od jej sytuacji w chwili przyjęcia środków nr 1 i 2, ponieważ środek nr 3 został przyjęty w ramach wszczętego wobec niej postępowania upadłościowego.

116 Po pierwsze, Sąd stwierdza, że w okresie, którego dotyczyły środki nr 1 i 2, nie zostało wszczęte wobec skarżącej żadne postępowanie upadłościowe. Środek nr 3 wpisuje się natomiast w ramy postępowania upadłościowego wszczętego wobec skarżącej w dniu 30 stycznia 2013 r. Sytuacja prawna, w jakiej znajdowała się skarżąca w chwili przyjęcia środka nr 3, różniła się zatem od sytuacji istniejącej w momencie wdrożenia środków nr 1 i 2.

117 Po drugie, z motywów 77 i 78 zaskarżonej decyzji wynika, że sytuacja finansowa skarżącej również uległa zmianie pomiędzy okresem objętym środkami nr 1 i 2 a chwilą przyjęcia środka nr 3. W trakcie postępowania upadłościowego, przed zatwierdzeniem planu reorganizacji, skarżąca wdrożyła bowiem środki mające na celu obniżenie jej kosztów, decydując się między innymi na zwolnienie pracowników, wymianę elektrolizera w głównych zakładach produkcyjnych i ponowne uruchomienie zakładu produkcji alkoholi oxo. Środki te pozwoliły skarżącej na poprawę jej wyników gospodarczych i finansowych, ponieważ jej obrót w 2015 r. wzrósł o 31% w stosunku do 2014 r. i o 59% w stosunku do 2013 r., a jej zysk operacyjny przed potrąceniem odsetek, podatków, amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych oraz amortyzacji aktywów rzeczowych (EBITDA) również uległ poprawie.

6) *W kwestii kontekstu, w jaki wpisują się środki nr 1, 2 i 3*

118 W motywach 285, 288 i 290 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że trzy rozpatrywane środki są ze sobą nierozzerwalnie powiązane i nierozłączne również ze względu na kontekst, w jaki się wpisują, który charakteryzował się w szczególności istnieniem protokołu i pewnymi oświadczeniami publicznymi władz rumuńskich.

119 Skarżąca utrzymuje, że ani protokół, ani oświadczenia publiczne nie pozwalają uznać, że rozpatrywane środki były ze sobą nierozzerwalnie powiązane i nierozłączne, zważywszy zasadniczo, że nie ma żadnego związku między protokołem a wspomnianymi środkami. Skarżąca podkreśla, że protokół ustanowił jedynie ramy współpracy pomiędzy jej głównymi wierzycielami i akcjonariuszami, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi, i nie zawierał żadnego zobowiązania państwa lub innych podmiotów publicznych do przyznania jej pomocy państwa. Protokół ten nie zawierał również zobowiązań umownych mających na celu umorzenie wierzytelności. Ze swej strony oświadczenia publiczne również nie wskazują na to, że państwo podjęło w tym zakresie wiążące zobowiązania.

i) W kwestii protokołu

120 Po pierwsze, na wstępie należy stwierdzić, że Komisja nie zakwalifikowała protokołu jako środka stanowiącego pomoc państwa. Jest on zatem jedynie elementem kontekstu, w jaki wpisywały się rozpatrywane środki.

121 Po drugie, należy zauważyć, że protokół został podpisany nie tylko przez przedstawicieli administracji, ale również przez przedsiębiorstwa publiczne i dwa banki prywatne, które znajdowały się wśród głównych wierzycieli skarżącej. Komisja nie twierdzi, że wierzyciele ci zostali zmuszeni przez państwo do zawarcia rzeczzonego protokołu. Okoliczność, że zarówno wierzyciele publiczni, jak i prywatni zdecydowali się na zawarcie protokołu, sugeruje, że przynajmniej niektórzy sygnatariusze protokołu mogli kierować się przy jego zawieraniu zabezpieczeniem swoich własnych interesów gospodarczych, a nie domniemanym celem wspierania i utrzymania skarżącej na rynku.

122 Po trzecie, należy zaznaczyć, że niektóre podmioty przyznające domniemane środki pomocy, a mianowicie CET Govora w ramach środka nr 2 i KZGW w ramach środka nr 3, nie są stronami wspomnianego protokołu.

123 Po czwarte, co się tyczy treści protokołu, przewidywał on zasadniczo, że jego sygnatariusze zobowiązują się do współpracy w celu opracowania strategii gwarantującej długoterminową rentowność skarżącej i umożliwiającej jej osiągnięcie trwałego poziomu rentowności, wypłacalności i płynności, w szczególności w celu ochrony wierzycieli skarżącej i zapewnienia jej reorganizacji. Protokół zawierał zobowiązania ze strony banków sygnatariuszy, państwa i skarżącej w celu zapewnienia realizacji takiej strategii.

124 W protokole nie ma jednak żadnej klauzuli, która w sposób wyraźny lub dorozumiany wymieniałaby środki nr 1, 2 i 3. W szczególności w protokole nie ma żadnej klauzuli, która zobowiązywałaby AAAS do rezygnacji z wszczęcia egzekucji swoich roszczeń wobec skarżącej lub z podjęcia jakichkolwiek innych kroków przeciwko skarżącej w celu ochrony swoich wierzytelności, co jest przedmiotem środka nr 1. Podobnie w protokole nie ma żadnej klauzuli, która zobowiązywałaby AAAS, KZGW, Salrom lub Electricę do zaakceptowania jakiegokolwiek

umorzenia ich wierzytelności ani do zatwierdzenia danego planu reorganizacji, co jest przedmiotem środka nr 3. Jeżeli chodzi o środek nr 2, wystarczy zauważyć, że jedyny podmiot przyznający ten środek, CET Govora, nie był stroną wspomnianego protokołu.

125 Co więcej, klauzula 8.1 protokołu przewidywała, co następuje:

„Żadne z postanowień niniejszego porozumienia nie może być interpretowane jako zrzeczenie się, zastrzeżenie, ograniczenie lub zawieszenie praw, prerogatyw lub interesów strony na mocy lub w związku z umową, której jest ona stroną, lub które mogłoby wynikać z jakiegokolwiek obowiązującego ustawodawstwa. W celu uniknięcia wszelkich niejasności strony postanawiają, że niniejsze porozumienie nie może być interpretowane jako moratorium na zawieszenie płatności lub restrukturyzację ani jako zobowiązanie banków, Electrici lub [AAAS] do wyrażenia zgody na zmianę harmonogramu spłaty zadłużenia lub na inny środek restrukturyzacji, lub na zapewnienie finansowania, umorzenie zadłużenia, zawieszenie płatności lub na inne podobne środki w stosunku do Oltchimu”.

126 Podobnie owa klauzula protokołu wyraźnie stanowiła, że „[w] celu uniknięcia wszelkich niejasności” nie wymaga on od jego sygnatariuszy ani zrzeczenia się wierzytelności wobec skarżącej, ani zaakceptowania jakiegokolwiek planu reorganizacji, ani, bardziej ogólnie, zrzeczenia się jakiegokolwiek prawa umownego lub innego względem skarżącej.

127 Po piąte, z ustaleń dokonanych przez Komisję w zaskarżonej decyzji wynika, że w rzeczywistości podnoszony wpływ protokołu na każdy z trzech rozpatrywanych środków i na każdy z podmiotów przyznających domniemaną pomoc był odmienny. Świadczą o tym poniższe przykłady. Jeśli chodzi o środek nr 1, to jak wynika z motywu 231 zaskarżonej decyzji, okoliczność, że Electrica podpisała protokół, nie uniemożliwiła jej jednak podjęcia środków zmierzających do odzyskania jej wierzytelności począwszy od listopada 2012 r., w odróżnieniu od AAAS, który również podpisał protokół. Jeśli chodzi o środek nr 2, to jak wskazuje skarżąca i jak wynika z motywów 255–257 i 263 zaskarżonej decyzji, okoliczność, że Salrom podpisał protokół, również nie uniemożliwiła mu działania w charakterze prywatnego wierzyciela, co skłoniło Komisję do wniosku, że Salrom nie przyznał skarżącej pomocy państwa w ramach środka nr 2. Jeśli chodzi o środek nr 3, wystarczy zauważyć, że – jak wynika z przypisu 84 do zaskarżonej decyzji – CFR Marfă, przedsiębiorstwo publiczne będące stroną protokołu, głosowało przeciwko zatwierdzeniu planu reorganizacji.

128 W konsekwencji, gdy wziąć pod uwagę treść protokołu i zachowanie jego różnych sygnatariuszy w ramach środków nr 1, 2 i 3, okazuje się, po pierwsze, że protokół miał jedynie ograniczony wpływ na zakres tych środków, a po drugie, że jego ewentualny wpływ na każdy z tych środków nie był taki sam.

129 Wniosku tego nie podważa podkreślona przez Komisję okoliczność, że protokół został podpisany przez przedstawicieli trzech ministerstw i zatwierdzony przez premiera. Jak podnosi skarżąca, w okresie, w którym miały miejsce okoliczności faktyczne sprawy, należała ona w większości do państwa i sama była stroną protokołu, wobec czego podpisanie protokołu przez wysokich urzędników państwowych wydaje się wynikać z ram prawnych regulujących organizację i funkcjonowanie jej głównych akcjonariuszy państwowych. W każdym razie okoliczność ta nie zmienia w żaden sposób treści protokołu; nie uniemożliwiła ona również jego różnym sygnatariuszom działania, w ramach każdego z rozpatrywanych środków, w odmienny i nieskoordynowany sposób, jak wskazano w pkt 127 powyżej.

ii) W przedmiocie oświadczeń publicznych

130 W motywie 285 zaskarżonej decyzji Komisja powołała się również, odsyłając do innych motywów tej decyzji, na szereg oświadczeń publicznych władz rumuńskich, aby wykazać, że trzy rozpatrywane środki wpisywały się w ogólną strategię zmierzającą do utrzymania działalności skarżącej i uniknięcia jej likwidacji.

131 Na wstępie należy zauważyć, że Komisja nie zakwalifikowała oświadczeń publicznych jako środków stanowiących pomoc państwa.

132 Należy zatem zbadać, czy publiczne oświadczenia jako elementy kontekstu mogą wykazać, że środki nr 1, 2 i 3 były ze sobą tak ściśle powiązane, że nie można było ich rozdzielić, w związku z czym należało je uznać za jedną pomoc państwa.

133 Komisja odwołała się do następujących oświadczeń:

- oświadczenia rumuńskiego premiera w artykule prasowym z dnia 1 października 2012 r., w którym oświadczył on między innymi, że powinien „obecnie wyjaśnić rezerwowy plan wznowienia działalności, zachowania miejsc pracy i przygotowania nowej procedury prywatyzacji w bardzo odmiennych, znacznie lepszych warunkach”, że „[p]lan wznowienia działalności przez Oltchim” zostanie wkrótce przedstawiony i że władze rozpoczną w tym celu oficjalne rozmowy ze wszystkimi głównymi wierzycielami tej spółki (motyw 27 zaskarżonej decyzji). Oświadczenie to zapowiada rozpoczęcie dyskusji, które doprowadziły do przyjęcia protokołu około półtora miesiąca później. Nie posiada ono zatem w stosunku do samego protokołu żadnej własnej treści;
- oświadczenia sekretarza stanu w ministerstwie gospodarki z dnia 17 października 2012 r., w którym ogłosił on częściowe ponowne otwarcie Oltchimu oraz zamiar przyznania mu przez rząd pomocy na ratowanie (motyw 28 zaskarżonej decyzji). Jednakże wspomniana „pomoc na ratowanie” nie została przyznana i w każdym wypadku nie jest przedmiotem zaskarżonej decyzji;
- oświadczenia ministra gospodarki z dnia 15 listopada 2012 r., w którym oświadczył on w istocie, że „[k]oncepcja niewypłacalności jest wykluczona, o ile [zostanie zawarte] porozumienie z głównymi wierzycielami [Oltchimu]”, i zapowiedział przyjęcie protokołu, który został podpisany osiem dni później i dzięki któremu, według oświadczenia, „możliwe [będzie] ponowne uruchomienie, ratowanie i restrukturyzacja Oltchimu w sposób kontrolowany, za zgodą wierzycieli” (motyw 30 zaskarżonej decyzji). Po pierwsze, znaczenie tego oświadczenia jest ograniczone, ponieważ wbrew temu, co zostało ogłoszone przez wspomnianego ministra, mniej więcej dwa miesiące później wszczęto postępowanie upadłościowe. Po drugie, oświadczenie to stanowi jedynie zapowiedź podpisania protokołu, a zatem nie posiada ono w stosunku do protokołu żadnej własnej treści;
- oświadczeń przywódców związku zawodowego pracowników Oltchimu [motyw 204 lit. b) i przypis 72 do zaskarżonej decyzji]. Jednakże oświadczenia te, jako że nie są oświadczeniami przedstawicieli państwa, są pozbawione znaczenia dla sprawy;
- artykułu prasowego z dnia 26 stycznia 2013 r., w którym wskazano, że były minister gospodarki omówił konsekwencje nieudanej prywatyzacji Oltchimu, wskazując w szczególności, że „ogłoszenie niewypłacalności Oltchimu [byłoby szansą] na restrukturyzację i waloryzację

rentownych części” [motyw 204 lit. c) zaskarżonej decyzji]. Oświadczenie to nie zawiera żadnych zobowiązań państwa;

- artykułu prasowego z dnia 29 marca 2013 r., zgodnie z którym zasadniczo rumuński premier poinformował, że Komisja nie zaaprobuje przyznania pomocy państwa skarżącej, że z tego powodu skarżąca powinna otrzymać finansowanie od banków i przedsiębiorstw handlowych oraz że rząd „ma interes w utrzymaniu miejsc pracy” [motyw 204 lit. d) zaskarżonej decyzji]. Oświadczenie to wskazuje, wbrew temu, co sugeruje Komisja, że zainteresowane państwo członkowskie nie miało żadnego zamiaru przyznać pomocy państwa skarżącej. Jeśli chodzi o okoliczność, że rząd „[miał] interes” w utrzymaniu miejsc pracy, Sąd nie dostrzega w niej żadnej możliwej próby ani żadnej wskazówki co do zamiaru państwa w kwestii przyznania pomocy skarżącej;
- oświadczenia ministra gospodarki z marca 2013 r., w którym wskazał on, że preferowane jest znalezienie inwestora strategicznego w kapitał skarżącej, co byłoby istotniejsze niż cena sprzedaży [motyw 204 lit. e) zaskarżonej decyzji]. Oświadczenie to nie zawiera żadnych zobowiązań ze strony władz rumuńskich;
- oświadczenia ministra gospodarki z dnia 30 maja 2013 r., w którym wskazał on, że „poza swoją marką Oltchim posiada znaczną liczbę patentów wartych miliony euro” oraz że „zniszczenie tego przedsiębiorstwa jest równoznaczne ze zniszczeniem zasobów własności intelektualnej” [motyw 204 lit. f) zaskarżonej decyzji]. Oświadczenie to nie ma jednak żadnego związku z rozpatrywanymi środkami;
- oświadczenia ministra gospodarki z dnia 9 lipca 2013 r., w którym stwierdził on między innymi, że „można znaleźć rozwiązania, aby uratować przedsiębiorstwo”, że skarżąca jest kwestią „dumy i godności narodowej” oraz że „warto [ją] ratować” [motyw 204 lit. g) zaskarżonej decyzji]. Mimo że oświadczenie to z pewnością sugeruje, że władze rumuńskie chciały „ratować” skarżącą, jest to jedynie oświadczenie o charakterze politycznym mające na celu uspokojenie pracowników, a bardziej ogólnie – opinii publicznej. Ponadto oświadczenie to nie zawiera żadnego jasnego, precyzyjnego, konkretnego i kategorycznego zobowiązania ze strony władz rumuńskich, że przyjmą one plan reorganizacji, którego zarysy nie były jeszcze znane w chwili złożenia tego oświadczenia;
- oświadczenia ministra gospodarki z września 2013 r., w którym zapowiedział on zasadniczo, że wierzyciele skarżącej wkrótce zatwierdzą „finansowanie”, że skarżąca otrzyma kredyty od banków prywatnych, oraz że „Oltchim nr 2” będzie wolny od zadłużenia „pod koniec września” [motyw 204 lit. h) zaskarżonej decyzji]. Oświadczenie to wydaje się odnosić do finansowania prywatnego i nie zawiera żadnego jasnego, precyzyjnego, konkretnego i kategorycznego zobowiązania ze strony państwa. Ponadto fakt, że wspomniany minister opowiedział się „przeciwko likwidacji dużych przedsiębiorstw państwowych”, świadczy również o tym, że jest to zwykle oświadczenie o charakterze politycznym, które nie zawiera żadnego jasnego zobowiązania ze strony państwa;
- oświadczenia rumuńskiego premiera z dnia 19 lutego 2014 r., w którym wezwał on nowego ministra gospodarki do przejęcia „problemu Oltchimu”, dodając, że „nie chciałby, aby sytuacja wybuchła [...] z braku zdolności politycznej” [motyw 204 lit. i) zaskarżonej decyzji]. Oświadczenie to jest bardzo ogólne;

- oświadczeń ministra gospodarki z 2014 r., zgodnie z którymi skarżąca „jest przedsiębiorstwem o znaczeniu narodowym i strategicznym”, „[inwestorzy są zainteresowani] przejęciem również rafinerii Arpechim”, a „Oltchim nigdy nie zostanie zamknięty” [motyw 204 lit. j) zaskarżonej decyzji]. O ile to ostatnie stwierdzenie może rzeczywiście sugerować, że władze rumuńskie chciały uniknąć zamknięcia Oltchimu, o tyle pozostaje faktem, że stwierdzenie to nie jest wystarczająco szczegółowe i konkretne.

134 Ponadto sam fakt, że wierzyciele publiczni i prywatni przy określaniu swoich zachowań na rynku biorą pod uwagę oświadczenia publiczne decydentów, nie wystarcza do wykazania, że między środkami nr 1, 2 i 3 istniały tak ścisłe powiązania, że ich rozdzielenie było niemożliwe.

135 Co więcej, jeśli chodzi w szczególności o środek nr 3, przyjęty w dniu 9 marca 2015 r., te różne oświadczenia publiczne poprzedzają go o około rok lub dwa lata, przy czym data oświadczenia najbliższa dacie tego środka to data 3 czerwca 2014 r., czyli około dziewięć miesięcy przed przyjęciem wspomnianego środka. Dlatego o ile oświadczenia te mogą zostać uwzględnione jako element kontekstu, o tyle ze względu na czas, jaki upłynął między nimi a datą przyjęcia środka nr 3, nie zostało wykazane, że miały one wystarczająco ścisły związek ze wspomnianym środkiem.

136 W związku z tym choć Komisja mogła zasadnie uwzględnić wspomniane oświadczenia jako element kontekstu, w jaki wpisywały się środki nr 1, 2 i 3, to jednak ich treść nie wskazuje na istnienie tak ścisłego powiązania między środkami nr 1, 2 i 3, że niemożliwe było ich rozdzielenie, wobec czego należało uznać je za jedną pomoc państwa.

7) *Wniosek*

137 Biorąc pod uwagę wszystkie kryteria przewidziane w orzecznictwie przytoczonym w pkt 94 i 95 powyżej, a w szczególności przedmiot i charakter środków nr 1, 2 i 3, odmienną tożsamość podmiotów je przyznających, chronologię tych środków, fakt, że nie były one przewidziane lub przewidywalne w chwili pierwszej interwencji, ich cel, sytuację skarżącą w momencie wdrażania każdego z nich, jak również kontekst, w jaki się wpisywały, należy dojść do wniosku, że wbrew temu, co Komisja stwierdziła w pkt 6.1.2.4 zaskarżonej decyzji, rozpatrywane środki nie były tak ściśle ze sobą powiązane, by nie można było ich rozdzielić. W konsekwencji, do celów stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, środki nr 1, 2 i 3 należy uznać za trzy odrębne interwencje.

2. *W przedmiocie uznania rozpatrywanych środków za pomoc państwa*

138 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uznanie danego środka za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich podanych niżej warunków. Po pierwsze, musi to być interwencja państwa lub za pośrednictwem zasobów państwa. Po drugie, interwencja ta musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi przyznawać beneficjentowi selektywną korzyść. Po czwarte, musi ona zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (zob. wyrok z dnia 21 października 2020 r., Eco TLC, C-556/19, EU:C:2020:844, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

139 W ramach kontroli pomocy państwa do Komisji należy co do zasady przedstawić w zaskarżonej decyzji dowodu istnienia pomocy państwa. Do Komisji należy bowiem wykazanie, że zostały spełnione przesłanki istnienia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (zob. wyrok z dnia 24 września 2019 r., Niderlandy i in./Komisja, T-760/15 i T-636/16, EU:T:2019:669, pkt 194, 196 i przytoczone tam orzecznictwo).

140 W niniejszej sprawie skarżąca nie kwestionuje tego, że środki nr 1 i 2 wiążą się z zasobami państwowymi i można je przypisać państwu. Kwestionuje jednak, że warunek ten jest spełniony w odniesieniu do środka nr 3. Ponadto skarżąca uważa, że żaden z rozpatrywanych środków nie przysparza jej korzyści.

a) W przedmiocie istnienia przeniesienia zasobów państwowych w ramach środka nr 3 i możliwości przypisania go państwu

141 W pkt 6.1.1.3 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że umorzenie przez AAAS, Electricę, Salrom, CET Govora i KZGW części długu w ramach planu reorganizacji wiąże się z przeniesieniem zasobów państwowych i można je przypisać państwu.

142 Skarżąca utrzymuje zasadniczo, po pierwsze, że częściowe umorzenie wierzytelności Electrici w ramach środka nr 3 nie wiąże się z przeniesieniem zasobów państwowych, a po drugie, że środka nr 3 rozpatrywanego jako całość nie można przypisać państwu.

1) W przedmiocie tego, czy częściowe umorzenie wierzytelności Electrici w ramach planu reorganizacji wiąże się z przeniesieniem zasobów państwowych

143 Skarżąca podnosi, że w lipcu 2014 r. Electrica, która dotychczas była przedsiębiorstwem publicznym, została sprywatyzowana, wobec czego począwszy od tej daty nie była już przedsiębiorstwem publicznym znajdującym się pod dominującym wpływem państwa. Zasoby Electrici nie były zatem zasobami państwowymi, wobec czego umorzenie części wierzytelności, które to przedsiębiorstwo posiadało wobec skarżącej, nie wiązało się z jakimkolwiek przeniesieniem zasobów państwowych.

144 Komisja podnosi zasadniczo, że kwestia, czy Electrica była przedsiębiorstwem publicznym, nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ Rumunia odegrała istotną rolę we wdrażaniu środka nr 3 oraz w wyborze sposobu jego finansowania.

145 W zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że od lipca 2014 r. większość udziałów w Electricie była własnością prywatną, ponieważ państwo posiadało jedynie 48,78% kapitału w tej spółce.

146 Zaskarżona decyzja nie zawiera żadnych innych względów dotyczących sytuacji Electrici po jej prywatyzacji, które mogłyby wyjaśnić, dlaczego Komisja uznała, że częściowe umorzenie jej wierzytelności w ramach środka nr 3 wiązało się z przeniesieniem zasobów państwowych.

147 Zgodnie z orzecznictwem, aby można było zakwalifikować dane korzyści jako „pomoc” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, konieczne jest, aby zostały one przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych (zob. wyrok z dnia 13 września 2017 r., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo). Pojęcie pomocy „przyznawanej przy użyciu zasobów państwowych” w rozumieniu tego postanowienia ma obejmować, poza korzyściami przyznanymi bezpośrednio przez państwo, również te przyznawane za

pośrednictwem organizacji publicznej lub prywatnej, wskazanej lub utworzonej przez to państwo do zarządzania tą pomocą (zob. wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., Viasat Broadcasting UK/TV2/Danmark, C-657/15 P, EU:C:2017:837, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo). I tak art. 107 ust. 1 TFUE obejmuje wszelkie środki pieniężne, które organy publiczne mogą faktycznie przeznaczyć na wsparcie przedsiębiorstw, niezależnie od tego, czy środki te wchodzą na stałe w skład majątku państwowego. Nawet jeśli kwoty odpowiadające danemu środkowi pomocy nie są w stałym posiadaniu państwa, to fakt, że stale znajdują się pod kontrolą publiczną, a zatem w dyspozycji właściwych organów krajowych, wystarczy, aby mogły zostać uznane za „zasoby państwowe” (zob. wyrok z dnia 15 maja 2019 r., Achema i in., C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie wyroki: z dnia 17 lipca 2008 r., Essent Netwerk Noord i in., C-206/06, EU:C:2008:413, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 września 2017 r., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 148 W niniejszej sprawie Komisja nie kwestionuje twierdzenia skarżącej, zgodnie z którym począwszy od lipca 2014 r. Rumunia nie kontrolowała już większości praw głosu w Electrice, nie mogła mianować większości członków organów administracyjnych, zarządzających lub nadzorczych tego przedsiębiorstwa i nie posiadała żadnych szczególnych praw na podstawie statutu tego przedsiębiorstwa umożliwiających jej kontrolowanie jego decyzji.
- 149 W aktach sprawy, którymi dysponuje Sąd, nic nie wskazuje na to, że zasoby Electrici wykorzystane w ramach środka nr 3 pozostawały stale pod kontrolą publiczną, a zatem w dyspozycji właściwych organów krajowych w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 147 powyżej.
- 150 Sam fakt podpisania przez przedsiębiorstwo takie jak Electrica protokołu w 2012 r. (motyw 203 zaskarżonej decyzji) nie oznacza, że jego zasoby znajdowały się pod kontrolą państwa. W każdym wypadku gdy środek nr 3 został wdrożony w 2015 r., państwo nie kontrolowało już zasobów Electrici.
- 151 Podobnie okoliczność, że przedsiębiorstwo prywatne może uwzględniać oświadczenia publiczne władz (motyw 205 zaskarżonej decyzji) przy podejmowaniu decyzji o swoim zachowaniu na rynku, nie oznacza wcale, w braku jakichkolwiek innych konkretnych dowodów w tym zakresie, że jego zasoby pozostawały pod kontrolą państwa lub w jego dyspozycji.
- 152 Ponadto podkreślona przez Komisję okoliczność, że wierzytelności Electrici rozpatrywane w ramach środka nr 3 powstały przed prywatyzacją tego przedsiębiorstwa, jest pozbawiona znaczenia, ponieważ, po pierwsze, długi i wierzytelności istniejące przed prywatyzacją przedsiębiorstwa znajdują zazwyczaj odzwierciedlenie w cenie sprzedaży tego przedsiębiorstwa, a po drugie, decyzja Electrici o zatwierdzeniu planu reorganizacji została podjęta w 2015 r., czyli po jej prywatyzacji.
- 153 Podobnie okoliczność, że po prywatyzacji Electrici państwo posiadało 48,78% kapitału tej spółki i że w związku z tym zachowało ono zdaniem Komisji „wysoki stopień wpływu” na politykę handlową Electrici, nie oznacza, w braku innych konkretnych dowodów w tym zakresie, że jej zasoby pozostawały stale pod kontrolą państwa lub w jego dyspozycji w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 147 powyżej. Przeciwnie, analiza zawarta w pkt 148–152 powyżej sugeruje, że pomimo znaczącego, ale odtąd mniejszościowego udziału w kapitale Electrici, państwo nie dysponowało żadnym mechanizmem umożliwiającym mu kontrolowanie sposobu, w jaki przedsiębiorstwo to zarządzało swoimi zasobami w ramach środka nr 3.

- 154 Wreszcie Komisja nie może również opierać swojej argumentacji na wyroku z dnia 27 września 2012 r., Francja/Komisja (T-139/09, EU:T:2012:496). W wyroku tym Sąd doszedł do wniosku, że środki pomocy przyjęte na rzecz niektórych organizacji producentów rolnych, częściowo finansowane z dobrowolnych wkładów prywatnych, pociągały za sobą przeniesienie zasobów państwowych zasadniczo ze względu na to, że władze francuskie jednostronnie decydowały o środkach finansowanych przez system pomocy oraz o zasadach ich wprowadzania w życie, podczas gdy beneficjenci tych środków mieli jedynie uprawnienie do uczestniczenia lub nieuczestniczenia w systemie określonym w ten sposób przez państwo, poprzez zgodzenie się na wpłatę wkładów ustalonych przez państwo lub odmówienie tej wpłaty. Tymczasem w odróżnieniu od tamtej sprawy w niniejszej sprawie Komisja nie wykazała, że władze rumuńskie jednostronnie zdecydowały, w jaki sposób zasoby Electriciki miały zostać wykorzystane w ramach środka nr 3.
- 155 Co się tyczy Electriciki Furnizare, innego wierzyciela skarżącej, w której to spółce większość udziałów należała do Electriciki w latach 2011–2017, wystarczy stwierdzić, że w zaskarżonej decyzji Komisja nie zakwalifikowała zachowania tej spółki jako środka stanowiącego pomoc państwa, wobec czego argumenty stron w tym względzie nie mają wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji.
- 156 Z powyższego wynika, że Komisja nie zdołała wykazać w sposób wystarczający pod względem prawnym, że środek nr 3 wiązał się z przeniesieniem zasobów państwowych w odniesieniu do częściowego umorzenia wierzytelności Electriciki ani że w związku z tym stanowił on pomoc państwa w zakresie, w jakim został przyznany za pośrednictwem Electriciki.
- 2) *W przedmiocie możliwości przypisania państwu pozostałej części środka nr 3*
- 157 Skarżąca utrzymuje, że pozostałej części środka nr 3, czyli częściowego umorzenia wierzytelności AAAS, Salrom, CET Govora i KZGW w ramach planu reorganizacji, nie można przypisać państwu.
- 158 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej. Podnosi ona, że w zaskarżonej decyzji wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym, iż środek nr 3 można przypisać państwu.
- 159 W zaskarżonej decyzji Komisja doszła do wniosku, że środek nr 3 można przypisać państwu z tego względu, że po pierwsze, zgodnie z prawem rumuńskim w dziedzinie niewypłacalności plan reorganizacji nie mógł zostać zatwierdzony bez zgody AAAS ani CET Govora (motyw 201 zaskarżonej decyzji). Po drugie, plan ten został opracowany przez syndyka wyznaczonego przez sąd wchodzący w skład struktur państwowych (motyw 202 zaskarżonej decyzji). Po trzecie, wspomniany plan został zatwierdzony za zgodą wierzycieli publicznych i prywatnych, którzy podpisali w listopadzie 2012 r. protokół; był on narzędziem, które państwo wykorzystowało do utrzymania skarżącej na rynku i uzyskania wymaganej większości na zgromadzeniu wierzycieli na potrzeby zagwarantowania przyjęcia tego planu (motywy 202, 203 i 205–210 zaskarżonej decyzji). Po czwarte, zamiar państwa dotyczący utrzymania skarżącej na rynku został potwierdzony przez oświadczenia publiczne (motyw 204 zaskarżonej decyzji). Po piąte, Komisja przedstawiła pewne bardziej konkretne okoliczności wskazujące na możliwość przypisania państwu zachowania KZGW w ramach środka nr 3 (motywy 212–217 zaskarżonej decyzji).
- 160 Z orzecznictwa wynika, że aby można było zakwalifikować dane korzyści jako „pomoc” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, konieczne jest, aby można je było przypisać państwu (zob. wyrok z dnia 13 września 2017 r., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 20 i przytoczone tam

orzecznictwo). W tym względzie należy zauważyć, że jeżeli korzyść zostaje przyznana przez organ władzy publicznej, z definicji można ją przypisać państwu, nawet jeśli dany organ korzysta z autonomii prawnej względem innych organów władzy publicznej (zob. podobnie wyrok z dnia 12 grudnia 1996 r., *Air France/Komisja*, T-358/94, EU:T:1996:194, pkt 62).

161 Ponieważ w niniejszej sprawie art. 1 lit. c) zaskarżonej decyzji definiuje środek nr 3 jako umorzenie długu „w ramach planu reorganizacji” przez niektórych wierzycieli, należy zbadać, czy wspomniany plan, którego zatwierdzenie przez wierzycieli skarżącej doprowadziło do częściowego umorzenia jej długu, można w całości przypisać państwu w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

162 Należy bowiem stwierdzić, że częściowe umorzenie niektórych długów w ramach środka nr 3 nie było umorzeniem jednostronnym, o którym każdy z omawianych wierzycieli zdecydował osobno, lecz umorzeniem zbiorowym, przeprowadzonym w ramach postępowania upadłościowego, podlegającym szczególnym przepisom prawnym między innymi w zakresie większości wymaganej do zatwierdzenia planu reorganizacji na zgromadzeniu wierzycieli. Innymi słowy – indywidualny głos danego wierzyciela za przyjęciem planu nie mógł doprowadzić do zatwierdzenia tego planu, chyba że wiarygodności tego wierzyciela same spełniałyby wymogi prawne dotyczące niezbędnej w tym celu większości.

163 Należy również stwierdzić, że w wykazie wierzycieli znajdowała się duża liczba wierzycieli zarówno publicznych, jak i prywatnych, a głosy za przyjęciem planu pochodziły zarówno od wierzycieli publicznych, jak i prywatnych.

164 W tych okolicznościach, aby sprawdzić, czy Komisja słusznie uznała, że plan reorganizacji można przypisać państwu, w pierwszej kolejności należy sprawdzić, czy głosowanie za zatwierdzeniem planu reorganizacji przez AAAS, KZGW, Salrom i CET Govora można przypisać państwu. W drugiej kolejności konieczne będzie ustalenie, czy wzięci razem wierzyciele, których głosowanie za zatwierdzeniem planu reorganizacji można przypisać państwu, dysponowali większością wymaganą przez prawo krajowe do zatwierdzenia tego planu.

i) W przedmiocie możliwości przypisania państwu głosów oddanych przez AAAS, Salrom, CET Govora i KZGW

– *W przedmiocie możliwości przypisania państwu głosu oddanego przez AAAS*

165 Z motywów 186, 187 i 201 zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja uznała, iż głos oddany przez AAAS można przypisać państwu między innymi ze względu na to, że AAAS jest częścią administracji publicznej i podlega rządowi.

166 Wniosek ten nie został zakwestionowany przez skarżącą.

– *W przedmiocie możliwości przypisania państwu głosu oddanego przez Salrom*

167 Skarżąca utrzymuje, że zaskarżona decyzja nie zawiera żadnej oceny kwestii, czy głos oddany przez Salrom za przyjęciem planu reorganizacji można przypisać państwu. Okoliczność, że państwo posiadało większość akcji Salromu, że wyznaczało przedstawicieli do zarządu tej spółki

oraz że roczny budżet Salromu podlegał zatwierdzeniu przez państwo, wystarczy niewątpliwie do wykazania, że Salrom jest przedsiębiorstwem publicznym, ale nie do wykazania, że głosowanie Salromu za zatwierdzeniem wspomnianego planu można przypisać państwu.

- 168 Komisja podnosi zasadniczo, że możliwość przypisania głosu oddanego przez Salrom państwu wynika z „wysokiego stopnia interwencji państwa w określenie środka i sposobów jego finansowania”, w szczególności z protokołu i oświadczeń publicznych.
- 169 Po pierwsze, Sąd stwierdza, że w pkt 6.1.1.3 zaskarżonej decyzji (motywy 201–218), poświęconym przypisaniu państwu środka nr 3, Komisja nie zbadała, czy głos oddany przez Salrom, wierzyciela i dostawcę między innymi roztworów soli dla skarżącej, można przypisać państwu. Punkt ten zawiera bowiem tylko dwa odniesienia do Salromu – jedno w przypisie 70 do zaskarżonej decyzji, w którym ograniczono się do zasygnalizowania, że Salrom był jednym z sygnatariuszy protokołu, a drugie w motywie 218 wspomnianej decyzji, który stanowi motyw końcowy tego punktu zaskarżonej decyzji i w którym Komisja doszła do wniosku, że przyznanie środka nr 3, między innymi przez Salrom, można przypisać państwu. W tym samym punkcie Komisja odniosła się, w sposób ogólny i bez wymienienia konkretnie Salromu, do podpisania protokołu przez niektórych wierzycieli skarżącej oraz do oświadczeń publicznych w celu uzasadnienia możliwości przypisania środka nr 3 państwu.
- 170 W tym względzie należy zaznaczyć, że bezsporne jest, iż w momencie przyjmowania środka nr 3 Salrom był przedsiębiorstwem publicznym. Jednakże zgodnie z orzecznictwem możliwości przypisania środka państwu nie można wywodzić z tej tylko okoliczności, że ów środek został przyjęty przez przedsiębiorstwo publiczne. Nawet bowiem jeśli państwo jest w stanie kontrolować przedsiębiorstwo publiczne i wywierać dominujący wpływ na dokonywane przez nie czynności, nie można automatycznie zakładać rzeczywistego sprawowania tej kontroli w konkretnym przypadku, przy czym należy zaznaczyć, że nie można wymagać, by na podstawie dokładnej instrukcji zostało udowodnione, że władze publiczne skłoniły konkretnie przedsiębiorstwo publiczne do przyjęcia danych środków pomocy (zob. podobnie wyrok z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 51–53).
- 171 W przypadku korzyści przyznanych przez przedsiębiorstwa publiczne należy zbadać, czy można uznać, że władze publiczne były w taki czy inny sposób zaangażowane w przyjęcie tych środków, ponieważ o możliwości przypisania państwu środka pomocy przyjętego przez przedsiębiorstwo publiczne można wnioskować na podstawie ogółu wskazówek wynikających z okoliczności danej sprawy oraz kontekstu, w jakim przyjęto dany środek. W tym względzie Trybunał uwzględnił już okoliczność, że dany podmiot nie mógł podjąć spornej decyzji bez uwzględnienia wymogów władz publicznych lub że poza czynnikami natury ustrojowej łączącymi przedsiębiorstwa publiczne z państwem owe przedsiębiorstwa, za których pośrednictwem przyznano pomoc, musiały uwzględnić wytyczne pochodzące od rządu. Dla stwierdzenia możliwości przypisania państwu środka pomocy przyjętego przez przedsiębiorstwo publiczne znaczenie mogą mieć, stosownie do okoliczności, inne wskazówki, takie jak w szczególności: zintegrowanie tego przedsiębiorstwa ze strukturami administracji publicznej, charakter jego działalności oraz prowadzenie tej działalności na rynku w warunkach normalnej konkurencji z przedsiębiorstwami prywatnymi, status prawny przedsiębiorstwa, które może podlegać prawu publicznemu lub powszechnemu prawu spółek, intensywność nadzoru sprawowanego przez władze publiczne w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem lub jakakolwiek inna wskazówka, która w konkretnym przypadku świadczy o udziale władz publicznych w przyjęciu środka lub o tym, że brak ich udziału

w przyjęciu środka jest nieprawdopodobny, przy czym należy także uwzględnić zakres środka, jego treść oraz warunki, jakie przewiduje (wyrok z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 52, 55, 56).

- 172 Tymczasem należy zauważyć, że w pkt 6.1.1.3 zaskarżonej decyzji, poza stwierdzeniem istnienia protokołu i oświadczeń publicznych, Komisja nie wskazała na istnienie wskazówek takich jak te, o których mowa w pkt 171 powyżej, które pozwoliłyby na ustalenie możliwości przypisania państwu zachowania Salromu w ramach środka nr 3.
- 173 Jeśli chodzi o fakt podpisania przez Salrom protokołu, należy stwierdzić, jak czyni to skarżąca, że z jednej strony protokół ten przewidywał wyraźnie, iż jego sygnatariusze nie mają żadnego obowiązku zrzeczenia się roszczeń wobec skarżącej, przyjęcia danego planu reorganizacji lub, bardziej ogólnie, zrzeczenia się jakiegokolwiek umownego lub innego prawa w stosunku do skarżącej, a zatem ten nie nakładał on na Salrom żadnych obowiązków w ramach planu reorganizacji.
- 174 Z drugiej strony zaskarżona decyzja nie zawiera żadnego fragmentu, który wskazywałby powody, dla których protokół miałby odegrać decydującą rolę w zachowaniu Salromu w ramach środka nr 3. Wręcz przeciwnie, zachowanie tego przedsiębiorstwa w ramach środka nr 2 wskazuje na to, że tak nie było, jak wynika z pkt 127 powyżej.
- 175 To samo dotyczy oświadczeń publicznych, jak wskazano w pkt 134 i 136 powyżej.
- 176 Po drugie, prawdą jest, że w pkt 6.1.1.2 zaskarżonej decyzji (motywy 188–200), poświęconym możliwości przypisania państwu środka nr 2, Komisja zauważyła, że Rumunia posiada 51% akcji Salromu, wyznacza swoich przedstawicieli w zarządzie tego przedsiębiorstwa oraz że roczny budżet Salromu podlega zatwierdzeniu przez państwo, przy czym to zatwierdzenie ex ante dotyczy między innymi kwot odpowiadających należnościom od klientów, takich jak skarżąca, z tytułu dostaw i usług (motywy 191, 192 zaskarżonej decyzji). Komisja podkreśliła jednak, że nie było konieczne stwierdzenie, iż zachowanie Salromu w ramach środka nr 2 można przypisać państwu, ponieważ środek ten nie stanowił pomocy ze strony Salromu zasadniczo ze względu na to, że przedsiębiorstwo to postąpiło tak, jak uczyniłby to prywatny wierzyciel (motywy 193, 263 zaskarżonej decyzji).
- 177 Niemniej jednak, biorąc pod uwagę fakt, że środek nr 2 odnosi się do okresu od września 2012 r. do stycznia 2013 r., można jedynie stwierdzić, że zaskarżona decyzja nie zawiera niczego, co wskazywałoby na to, że okoliczności te były nadal aktualne w 2015 r., kiedy przyjęto środek nr 3. Otóż do celów analizy, czy kryterium możliwości przypisania państwu jest spełnione, należy odnieść się do chwili, w której ów środek został przyjęty (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 2 lipca 2015 r., Francja i Orange/Komisja, T-425/04 RENV i T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, pkt 221, 229).
- 178 Nawet przy założeniu, że wszystkie te okoliczności były nadal aktualne w 2015 r., należy jednak stwierdzić, że Komisja nie uznała, że zachowanie Salromu w ramach środka nr 2 można przypisać państwu. W tej sytuacji nie można stwierdzić, jak Komisja oceniła te okoliczności, a w szczególności czy byłyby one wystarczające, aby przypisać państwu środek nr 2 w zakresie, w jakim dotyczył on Salromu. W związku z tym nawet przy założeniu, że okoliczności te były nadal istotne w 2015 r., Sąd nie może zastąpić swoją własną oceną brakującej oceny Komisji.

179 W konsekwencji należy stwierdzić, podobnie jak uczyniła to skarżąca, że w zaskarżonej decyzji Komisja nie wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym, że głos oddany przez Salrom za zatwierdzeniem planu reorganizacji można przypisać państwu.

– *W przedmiocie możliwości przypisania państwu głosu oddanego przez CET Govora*

180 Skarżąca podnosi, że zaskarżona decyzja nie zawiera żadnej oceny kwestii, czy głos oddany przez CET Govora w przedmiocie planu reorganizacji można przypisać państwu. CET Govora nie podpisało protokołu, a zatem jest mało prawdopodobne, by mógł on wywierać na niego wpływ przy oddawaniu głosu. Ponadto zdaniem skarżącej decyzje rady okręgu Vâlcea – podmiotu publicznego, który, jak wynika z motywu 194 zaskarżonej decyzji, jest jedynym akcjonariuszem CET Govora – wymienione w motywie 195 tej decyzji nie dotyczyły środka nr 3.

181 Komisja podnosi zasadniczo, że – jak wynika z motywu 196 zaskarżonej decyzji – w świetle ogólnego kontekstu, w jaki wpisuje się zachowanie CET Govora, jest „mało prawdopodobne”, by było ono wolne od jakichkolwiek wpływów ze strony państwa, w szczególności w kontekście protokołu i oświadczeń publicznych.

182 W motywach 201 i 205 zaskarżonej decyzji Komisja wyraźnie odesłała do swojej analizy możliwości przypisania środka nr 2 państwu w zakresie, w jakim dotyczył on CET Govora – wierzyciela i dostawcy między innymi energii elektrycznej i pary wodnej dla skarżącej – aby uzasadnić swój wniosek, zgodnie z którym głos oddany przez CET Govora za zatwierdzeniem planu reorganizacji można przypisać państwu. I tak w motywie 201 zaskarżonej decyzji Komisja odesłała do motywu 200 tej decyzji, który jest punktem końcowym analizy możliwości przypisania środka nr 2 państwu, w związku z czym to ogólne odesłanie należy rozumieć jako odesłanie do wszystkich elementów wskazanych w tym celu w ramach analizy możliwości przypisania środka nr 2 państwu. W tym względzie Komisja zauważyła zasadniczo, po pierwsze, że CET Govora jest w pełni własnością państwa, po drugie, że kontynuowanie nieodpłatnego dostarczania energii elektrycznej na rzecz skarżącej, które stanowiło przedmiot środka nr 2, zostało wykonane na podstawie kilku decyzji rady okręgu Vâlcea, i po trzecie, że „szerszy kontekst” wskazywał, iż „[n]ieprzekonujące byłoby [...] uznanie, że spółka CET Govora była wolna od jakichkolwiek wpływów ze strony państwa” (motywy 194–198 zaskarżonej decyzji). Ponadto w pkt 6.1.1.3 zaskarżonej decyzji Komisja odniosła się w sposób ogólny do podpisania protokołu przez niektórych wierzycieli skarżącej i do oświadczeń publicznych w celu uzasadnienia przypisania środka nr 3 państwu.

183 W tym względzie należy zaznaczyć, że bezsporne jest, iż w momencie przyjmowania środka nr 3 CET Govora było przedsiębiorstwem publicznym. Jednakże, jak wskazano w pkt 170 powyżej, zgodnie z orzecznictwem możliwości przypisania środka państwu nie można domniemywać na podstawie tej tylko okoliczności, że ów środek został przyjęty przez przedsiębiorstwo publiczne.

184 Zgodnie bowiem z orzecznictwem przypomnianym w pkt 171 powyżej Komisja powinna uwzględnić ogół wskazówek istotnych do celów ustalenia, czy zachowanie CET Govora w ramach środka nr 3 można przypisać państwu.

185 W tym względzie Komisja nie może skutecznie powoływać się na protokół, ponieważ CET Govora nawet go nie podpisało. Zresztą nawet przy założeniu, że CET Govora uwzględniło go w głosowaniu nad środkiem nr 3, pozostaje faktem, jak wskazano w pkt 173 powyżej, że protokół ten wyraźnie przewidywał, iż jego sygnatariusze nie mają żadnego obowiązku zrzeczenia się

roszczeń wobec skarżącej, przyjęcia danego planu reorganizacji lub, bardziej ogólnie, zrzeczenia się jakiegokolwiek umownego lub innego prawa w stosunku do skarżącej. Jeśli chodzi o oświadczenia publiczne, wystarczy odesłać do pkt 136 powyżej.

186 Co do wskazówek wymienionych w zaskarżonej decyzji w ramach środka nr 2, do których odesłała Komisja, należy stwierdzić, że odnoszą się one do okresu od września 2012 r. do stycznia 2013 r. i że zaskarżona decyzja nie zawiera żadnego elementu, który wskazywałby na to, że okoliczności te były nadal aktualne w 2015 r. przy przyjmowaniu środka nr 3, a należy uściślić, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 177 powyżej, do celów analizy, czy kryterium możliwości przypisania państwu jest spełnione, należy odnieść się do chwili, w której ów środek został przyjęty.

187 Ponadto niektóre okoliczności dotyczące zachowania CET Govora wskazane w ramach środka nr 2 są pozbawione znaczenia dla oceny możliwości przypisania państwu głosu oddanego przez CET Govora za przyjęciem planu reorganizacji. I tak, jak podnosi skarżąca, decyzje rady okręgu Vâlcea, o których mowa w motywach 29, 85 i 195 zaskarżonej decyzji, dotyczyły wyłącznie środka nr 2 i nie miały związku z zatwierdzeniem planu reorganizacji, które miało miejsce ponad dwa lata później.

188 Jeśli chodzi o elementy „szerszego kontekstu”, do których odnoszą się motywy 196 i 197 zaskarżonej decyzji, to nie mają one bezpośredniego znaczenia dla kwestii, czy głos oddany przez CET Govora za przyjęciem planu reorganizacji można przypisać państwu. Komisja nie określa bowiem jasno związku, jaki dostrzega między z jednej strony okolicznością, że prezes-dyrektor generalny CET Govora został uznany przez krajowe sądy karne za winnego nadużycia władzy i płatnej protekcji w okresie od października 2011 r. do lipca 2014 r., a z drugiej strony głosem oddanym przez CET Govora za przyjęciem planu reorganizacji. Podobnie bez znaczenia jest okoliczność, że prezes-dyrektor generalny CET Govora był następnie prezesem-dyrektorem generalnym skarżącej w okresie od października 2012 r. do lutego 2013 r. oraz że po lutym 2013 r. został on ponownie prezesem-dyrektorem generalnym CET Govora. Oprócz bowiem faktu, że okoliczność ta również odnosi się do okresu poprzedzającego okres, którego dotyczy środek nr 3, sam fakt, że dana osoba fizyczna była w różnym czasie powołana na stanowisko prezesa-dyrektora generalnego dwóch przedsiębiorstw publicznych, nie oznacza sam w sobie, że działania podjęte przez jedno z nich dwa lata później można przypisać państwu.

189 W związku z tym wobec braku w zaskarżonej decyzji innych istotnych wskazówek pochodzących z okresu wdrożenia spornego środka należy stwierdzić, podobnie jak czyni to skarżąca, że Komisja nie zdołała wykazać w sposób wymagany prawem, że głos oddany przez CET Govora za zatwierdzeniem planu reorganizacji można przypisać państwu.

– *W przedmiocie możliwości przypisania państwu głosu oddanego przez KZGW*

190 W zaskarżonej decyzji Komisja oparła swój wniosek, zgodnie z którym głos oddany przez KZGW za zatwierdzeniem planu reorganizacji można przypisać państwu, w szczególności na fakcie, że KZGW jest instytucją publiczną działającą w interesie narodowym, posiadającą zdolność prawną, koordynowaną przez centralny organ publiczny ds. gospodarki wodnej; że jego celem jest między innymi realizowanie strategii i polityki krajowej w dziedzinie gospodarowania zasobami wodnymi, zapewnienie przestrzegania przepisów w tej dziedzinie, zarządzanie infrastrukturą krajowego systemu gospodarki wodnej i obsługa tej infrastruktury oraz zapewnienie realizacji szeregu działań o znaczeniu krajowym i społecznym; że członkowie zarządu KZGW są powoływani na polecenie dyrektora centralnego organu publicznego ds. gospodarki wodnej, a w skład zarządu wchodzi

przedstawiciel ministerstwa finansów publicznych i przedstawiciel centralnego organu publicznego ds. gospodarki wodnej oraz że dyrektor generalny KZGW jest powoływany na stanowisko, zawieszany i odwoływany ze stanowiska na mocy zarządzenia dyrektora centralnego organu publicznego ds. gospodarki wodnej, a dochody i wydatki KZGW są zatwierdzane przez zarząd za zgodą dyrektora centralnego organu publicznego ds. gospodarki wodnej.

- 191 Skarżąca utrzymuje, że w zaskarżonej decyzji Komisja pomyliła dwie odrębne instytucje. W szczególności zawarte w tabeli 1, znajdującej się w motywie 67 zaskarżonej decyzji, odniesienie do KZGW w kategorii „wierzyciele niezabezpieczeni na podstawie art. 96 [rumuńskiej] ustawy o niewypłacalności” jest błędne, ponieważ wierzytelność ta należy do innej instytucji publicznej, a mianowicie do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – Zarządu Dorzecza Aluty (zwanego dalej „KZGW-ZDA”). Zdaniem skarżącej KZGW-ZDA głosowało za przyjęciem planu reorganizacji, podczas gdy KZGW nie głosowało ani za przyjęciem, ani przeciwko przyjęciu tego planu. W konsekwencji w zaskarżonej decyzji Komisja nie zbadała możliwości przypisania państwu głosu oddanego przez KZGW-ZDA.
- 192 Komisja podnosi, że KZGW-ZDA jest jednym z jedenastu oddziałów regionalnych KZGW. Rozważania przedstawione w motywach 212–217 zaskarżonej decyzji w odniesieniu do KZGW mają zastosowanie również do tego oddziału.
- 193 Skarżąca ogranicza się w istocie do twierdzenia, że Komisja błędnie odniosła się do organu, który nie jest organem posiadającym wierzytelności wobec skarżącej. Nie kwestionuje ona jednak ani okoliczności podniesionej przez Komisję w odpowiedzi na skargę, że KZGW-ZDA jest oddziałem KZGW, ani wniosku Komisji, zgodnie z którym rozważania przedstawione zasadniczo w motywach 212–217 zaskarżonej decyzji w odniesieniu do KZGW mają zastosowanie *mutatis mutandis* do jego oddziału. W braku bowiem jakiegokolwiek przeciwnego stwierdzenia okoliczności wskazane w zaskarżonej decyzji w odniesieniu do KZGW odnoszą się również do jego oddziałów.
- 194 W tych okolicznościach o ile wprawdzie godne ubolewania jest, że w zaskarżonej decyzji Komisja pomyliła KZGW z oddziałem KZGW, o tyle jest to co najwyżej błąd formalny, który nie ma wpływu na zasadność zaskarżonej decyzji.
- 195 W związku z tym należy oddalić argumenty skarżącej w tym względzie.

– *Wniosek częściowy*

- 196 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że w zaskarżonej decyzji Komisja zdołała wykazać, iż głos oddany przez AAAS oraz przez oddział KZGW za zatwierdzeniem planu reorganizacji można przypisać państwu. Nie zdołała ona natomiast wykazać w sposób wymagany prawem możliwości przypisania państwu głosu oddanego w ramach tego planu przez Salrom i przez CET Govora.

ii) W przedmiocie możliwości przypisania państwu planu reorganizacji

- 197 W pierwszej kolejności, w motywie 201 zaskarżonej decyzji, Komisja stwierdziła zasadniczo, że środek nr 3 można przypisać państwu, ponieważ plan reorganizacji nie mógł zostać zatwierdzony bez zgody AAAS lub CET Govora.
- 198 Wniosek ten jest jednak błędny.

- 199 Po pierwsze, jak wynika z pkt 180–189 powyżej, Komisji nie udało się wykazać w sposób wymagany prawem, że głos oddany przez CET Govora za zatwierdzeniem planu reorganizacji można przypisać państwu.
- 200 Po drugie, nawet przy założeniu, że głos oddany przez CET Govora za zatwierdzeniem planu reorganizacji można przypisać państwu, należy zauważyć, podobnie jak uczyniła to skarżąca, że wniosek Komisji zawarty w motywie 201 zaskarżonej decyzji nie jest zgodny z opisem przepisów krajowych mających zastosowanie w dziedzinie niewypłacalności, który jest zawarty w zaskarżonej decyzji.
- 201 W tym względzie z motywu 42 zaskarżonej decyzji wynika, że zgodnie z art. 100 i 101 legea nr 85 privind procedura insolvența ei (ustawy nr 85 o niewypłacalności, zwanej dalej „rumuńską ustawą o niewypłacalności”) z dnia 5 kwietnia 2006 r. (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr 359, z dnia 21 kwietnia 2006 r.) plan reorganizacji uznaje się za zaakceptowany, jeśli większość bezwzględna kategorii wierzycieli zgłasza za planem, pod warunkiem że plan zaakceptuje co najmniej jedna z defaworyzowanych kategorii wierzycieli. Plan uznaje się za zaakceptowany przez daną kategorię wierzycieli, jeżeli w tej kategorii plan jest zaakceptowany większością bezwzględną wartości wierzytelności należących do tej kategorii.
- 202 Ponadto z motywu 43 zaskarżonej decyzji wynika, że zgodnie z art. 3 ust. 21 rumuńskiej ustawy o niewypłacalności termin „kategoria defaworyzowana” oznacza kategorię wierzytelności, w odniesieniu do której plan reorganizacji przewiduje między innymi zmniejszenie kwoty wierzytelności.
- 203 W niniejszej sprawie, jak wynika z tabeli 1, zawartej w motywie 67 zaskarżonej decyzji, wierzyciele skarżącej zostali podzieleni na pięć kategorii, co oznacza, że w celu zatwierdzenia planu było konieczne, aby co najmniej trzy z tych kategorii głosowały za przyjęciem planu. Jest bezsporne, że w niniejszej sprawie wszystkie te kategorie wierzycieli były kategoriami defaworyzowanymi w rozumieniu art. 3 ust. 21 rumuńskiej ustawy o niewypłacalności, jak wynika z przypisu 42 do zaskarżonej decyzji.
- 204 Z tej samej tabeli wynika ponadto, że AAAS i CET Govora posiadały łącznie bezwzględną większość wartości wierzytelności jedynie w dwóch kategoriach, a mianowicie w kategorii „wierzycieli budżetowych” i „wierzycieli niezabezpieczonych na podstawie art. 96 [rumuńskiej] ustawy o niewypłacalności”, jak zresztą przyznaje Komisja w motywie 201 zaskarżonej decyzji.
- 205 W związku z tym AAAS i CET Govora nie posiadały większości wymaganej do samodzielnego zatwierdzenia planu reorganizacji.
- 206 Okoliczność wskazana w motywie 205 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którą trzecia kategoria, a mianowicie kategoria „pracowników”, „z oczywistych względów” preferowała ten plan, jako że nie przewidywał on żadnego zmniejszenia zadłużenia wobec pracowników, jest pozbawiona znaczenia, ponieważ Komisja w żadnym momencie nie twierdziła, że głos oddany przez pracowników można przypisać państwu.
- 207 Ponadto Komisja nie wykazała, że AAAS i CET Govora razem wzięte miały możliwość zablokowania przyjęcia planu reorganizacji. Wręcz przeciwnie, z informacji na temat sposobu głosowania poszczególnych wierzycieli, zawartych w motywie 74 zaskarżonej decyzji oraz w tabeli ujętej w pkt 75 uwag Rumunii z maja 2018 r., wynika, że liczba wierzycieli głosujących za

wspomnianym planem była wystarczająca, aby można było uznać go za przyjęty przez trzy z pięciu kategorii wierzycieli, w tym co najmniej przez jedną „kategorię defaworyzowaną”, nawet przy założeniu, że AAAS i CET Govora głosowały przeciwko planowi reorganizacji.

208 Po trzecie, AAAS i oddział KZGW, których głosy – jak słusznie stwierdziła Komisja – można przypisać państwu, posiadały łącznie bezwzględną większość wierzytelności tylko w jednej kategorii, a mianowicie w kategorii „wierzycieli budżetowych”. Dlatego też nie mogły one same spowodować przyjęcia planu reorganizacji ani zablokować jego zatwierdzenia przez zgromadzenie wierzycieli.

209 Po czwarte, nawet przy założeniu, że głos oddany przez CET Govora za zatwierdzeniem planu reorganizacji można przypisać państwu i że powinien on zostać dodany do głosów oddanych przez AAAS i oddział KZGW, należy zauważyć, że posiadały one łącznie bezwzględną większość wartości wierzytelności jedynie w dwóch kategoriach, a mianowicie w kategorii „wierzycieli budżetowych” i w kategorii „wierzycieli niezabezpieczonych na podstawie art. 96 [rumuńskiej] ustawy o niewypłacalności”. Ponadto nawet gdyby głosowały one przeciwko planowi reorganizacji, liczba wierzycieli, którzy głosowali za przyjęciem tego planu, była wystarczająca, aby uznać go za zaakceptowany przez trzy z pięciu kategorii wierzycieli, w tym przez co najmniej jedną kategorię defaworyzowaną. Dlatego też nie mogły one same spowodować przyjęcia planu reorganizacji ani zablokować jego zatwierdzenia przez zgromadzenie wierzycieli.

210 W drugiej kolejności nie można zgodzić się z twierdzeniem zawartym w motywie 202 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym zasadniczo środek nr 3 można przypisać państwu, ponieważ plan reorganizacji został „opracowany” przez syndyka wyznaczonego przez sąd wchodzący w skład struktur państwowych. Z motywu 41 zaskarżonej decyzji wynika bowiem, że syndyk wyznaczony przez sąd „przygotowuje” plan reorganizacji, który powinien następnie zostać omówiony z wierzycielami i przez nich zatwierdzony. Syndyk wyznaczony przez sąd nie jest zatem uprawniony do przyjęcia planu reorganizacji.

211 W trzeciej kolejności – prawdą jest, jak podkreśla Komisja, że właściwy sąd, który jest emanacją państwa, powinien również zatwierdzić plan zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym. Jednakże sąd ten nie może zatwierdzić planu, który nie został przyjęty przez wierzycieli. Przyjęcie tezy Komisji sprowadzałoby się w rzeczywistości do uznania, że każdy plan reorganizacji przyjęty w ramach postępowania upadłościowego może zostać przypisany państwu jedynie ze względu na udział w postępowaniu syndyka wyznaczonego przez sąd oraz sądu.

212 Komisja nie może opierać żadnego argumentu w tym względzie na wyrokach z dnia 26 października 2016 r., DEI i Komisja/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, pkt 59, 77, 81) i z dnia 3 marca 2016 r., Simet/Komisja (T-15/14, EU:T:2016:124, pkt 38, 44, 45). Należy bowiem stwierdzić, że środki pomocy rozpatrywane w tych sprawach nie były w żaden sposób porównywalne ze środkiem nr 3 rozpatrywanym w niniejszej sprawie. Sprawa, w której zapadł pierwszy z wyżej wymienionych wyroków, dotyczyła pomocy państwa przyznanej producentom aluminium, zmienionej postanowieniem w przedmiocie środków tymczasowych wydanych przez właściwy sąd krajowy i przedłużającym stosowanie preferencyjnej taryfy opłat za dostawę energii elektrycznej. Sprawa, w której zapadł drugi z wyżej wymienionych wyroków, dotyczyła pomocy państwa przyznanej przez władze włoskie w wykonaniu postanowienia sądu krajowego. W sprawach tych źródłem omawianych środków pomocy, których charakter i przedmiot nie są w żaden sposób porównywalne z charakterem i przedmiotem planu reorganizacji przyjętym w ramach postępowania upadłościowego, było państwo, podczas gdy

decyzja o umorzeniu części długów skarżącej została podjęta w niniejszej sprawie – jak wskazała sama Komisja – przez jej wierzycieli, a nie przez syndyka wyznaczonego przez sąd lub przez właściwy sąd.

- 213 W czwartej kolejności – twierdzenie zawarte w szczególności w motywach 203–205 i 209 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym zasadniczo istnienie protokołu i oświadczeń publicznych świadczy o tym, że środek nr 3 można w całości przypisać państwu, należy oddalić z powodów przedstawionych w pkt 128 i 136 powyżej.
- 214 W szczególności okoliczność, o której mowa w motywie 205 zaskarżonej decyzji, że sygnatariusze protokołu i CET Govora posiadali łącznie niezbędną większość w czterech kategoriach wierzycieli, jest pozbawiona znaczenia. Z jednej strony bowiem Komisja w żadnym momencie nie twierdziła ani tym bardziej nie wykazała, że głos oddany przez banki prywatne będące sygnatariuszami protokołu można było przypisać państwu. Z drugiej strony, jeśli chodzi o głosy oddane przez Electricę i Salrom, wystarczy odesłać do pkt 156 i 167–179 powyżej, natomiast CET Govora nawet nie podpisało tego protokołu. Komisja nie mogła zatem stwierdzić w motywie 206 zaskarżonej decyzji, że protokół umożliwił zebranie wymaganej większości w zgromadzeniu wierzycieli.
- 215 Z powyższego wynika, że Komisji nie udało się wykazać w sposób wymagany prawem, że środek nr 3 można przypisać państwu i że w związku z tym stanowi on pomoc państwa.

b) W przedmiocie zarzutów dotyczących środków nr 1 i 2, opartych na oczywistych błędach w ocenie w odniesieniu do istnienia korzyści gospodarczej

- 216 W pierwszej kolejności, w motywie 219 zaskarżonej decyzji, Komisja wskazała, że stwierdzenie selektywnego charakteru pomocy nie stwarzało żadnych trudności, ponieważ środki nr 1 i 2 zostały przyznane wyłącznie skarżącej, podczas gdy inne przedsiębiorstwa z sektora petrochemicznego lub z innych sektorów, znajdujące się w podobnej sytuacji prawnej i faktycznej w świetle celu realizowanego przez wspomniane środki, nie skorzystały z tych środków.
- 217 W drugiej kolejności, w motywach 221 i 222 zaskarżonej decyzji, Komisja uznała, że kryterium prywatnego wierzyciela nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.
- 218 W trzeciej kolejności, w motywie 223 zaskarżonej decyzji, Komisja wyjaśniła, że „[a]by zapewnić kompletność informacji” zbadała jednak, czy rozpatrywane środki spełniają kryterium prywatnego wierzyciela. Tak więc w pkt 6.1.2.1 (motywy 224–243) i 6.1.2.2 (motywy 244–263) zaskarżonej decyzji Komisja zastosowała to kryterium do, odpowiednio, środków nr 1 i 2 i doszła do wniosku, że przyznają one skarżącej selektywną korzyść gospodarczą, z wyjątkiem wsparcia działalności skarżącej udzielonego przez Salrom w ramach środka nr 2, ponieważ przedsiębiorstwo to zachowało się zdaniem Komisji jak prywatny wierzyciel, a zatem nie przyznało skarżącej żadnej korzyści gospodarczej.
- 219 Skarżąca kwestionuje wnioski Komisji, zgodnie z którymi, po pierwsze, kryterium prywatnego wierzyciela nie miało zastosowania w niniejszej sprawie, a po drugie, w ramach środków nr 1 i 2 została jej przyznana korzyść gospodarcza w zakresie wskazanym w pkt 218 powyżej.
- 220 Na wstępie należy stwierdzić, że nie jest już konieczne badanie zarzutu skarżącej dotyczącego oczywistych błędów w ocenie w odniesieniu do istnienia korzyści gospodarczej w ramach środka nr 3. W istocie, jak wskazano w pkt 156 i 215 powyżej, Komisja nie wykazała w sposób

wystarczający pod względem prawnym, że środek ten wiązał się z transferem zasobów państwowych i że można przypisać go państwu, co wystarcza do stwierdzenia, że środek nr 3 stanowi pomocy państwa, jeśli wziąć pod uwagę kumulatywny charakter warunków, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 138 powyżej.

1) *W przedmiocie możliwości zastosowania kryterium prywatnego wierzyciela*

- 221 W motywach 221 i 222 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że wbrew temu, co utrzymywała Rumunia w toku postępowania administracyjnego, kryterium podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, zasadniczo ze względu na to, że Rumunia stale i jasno działała w charakterze organu publicznego w celu ratowania skarżącej przed upadłością, w tym poprzez oświadczenia publiczne i w drodze protokołu, a nie w charakterze inwestującego w nią udziałowca czy w charakterze jej wierzyciela.
- 222 Motyw 222 zaskarżonej decyzji odsyła w tym względzie do motywów „204 i nast.”, 274 i 276 tej decyzji. Tymczasem na wstępie należy zaznaczyć, że odesłania te nie wydają się wnosić nic nowego do uzasadnienia przedstawionego w motywach 221 i 222 zaskarżonej decyzji. Motywy „204 i nast.” zaskarżonej decyzji odnoszą się bowiem w szczególności do oświadczeń publicznych, o których wspomniano już w motywie 222 zaskarżonej decyzji, podczas gdy motywy 274 i 276 tej decyzji dotyczą zastosowania, a nie *możliwości* zastosowania kryterium prywatnego wierzyciela w szczególnym kontekście środka nr 3.
- 223 Co się tyczy możliwości zastosowania tego kryterium, skarżąca podnosi zasadniczo, że rozpatrywane środki nie wiążą się z wykonywaniem przez państwo prerogatyw władzy publicznej, o czym świadczy fakt, że mogły one również zostać przyjęte – i rzeczywiście zostały – przez wierzycieli prywatnych. Ponadto ich charakter, przedmiot, kontekst, w jaki się wpisują, cele, jakiemu służą, oraz reguły, którym podlegają, wskazują również na to, że wspomniane kryterium znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie. Zdaniem skarżącej ani protokół, ani oświadczenia publiczne nie mogą wykluczyć możliwości zastosowania tego kryterium.
- 224 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej. Podnosi ona zasadniczo, że kryterium prywatnego wierzyciela nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ przyjmując rozpatrywane środki, Rumunia działała w charakterze organu władzy publicznej, a nie w charakterze prywatnego wierzyciela, o czym świadczą protokół i oświadczenia publiczne.
- 225 Należy przypomnieć, że test prywatnego wierzyciela i test inwestora prywatnego są szczególnymi formami kryterium podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, które są stosowane w celu zbadania, czy zachowanie, odpowiednio, wierzyciela publicznego lub inwestora publicznego może prowadzić do uzyskania pomocy państwa.
- 226 Zgodnie z orzecznictwem należy odróżnić rolę państwa jako akcjonariusza z jednej strony i państwa działającego jako władza publiczna z drugiej strony. I tak kryterium inwestora prywatnego ma zastosowanie wówczas, gdy dane państwo członkowskie przyznaje przedsiębiorstwu korzyść gospodarczą działając w charakterze akcjonariusza, a nie w charakterze władzy publicznej. Aby ocenić, czy dany środek jest wynikiem działania państwa działającego w charakterze akcjonariusza, a nie władzy publicznej, należy dokonać całościowej oceny, z uwzględnieniem w szczególności charakteru i przedmiotu środka, kontekstu, w jaki się on wpisuje, celu, jakiemu służy, oraz reguł, którym podlega (zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, pkt 80, 81, 86).

- 227 Jeżeli państwo członkowskie powołuje się w trakcie postępowania administracyjnego na kryterium inwestora prywatnego, to w razie wątpliwości musi ono jednoznacznie wykazać na podstawie obiektywnych i weryfikowalnych elementów pochodzących z okresu wdrożenia spornego środka, że wprowadzone w życie działanie zostało podjęte w ramach jego działalności jako akcjonariusza. Jeżeli zainteresowane państwo członkowskie dostarczyło Komisji dowody wymaganego rodzaju, do instytucji tej należy dokonanie całościowej oceny, z uwzględnieniem – poza dowodami przedłożonymi przez to państwo członkowskie – wszelkich innych istotnych dowodów. Trybunał wyjaśnił jednak, że kryterium inwestora prywatnego nie stanowi wyjątku, który znajduje zastosowanie wyłącznie na wniosek państwa członkowskiego, lecz – o ile ma ono zastosowanie – figuruje wśród elementów, które Komisja jest zobowiązana uwzględnić, aby ustalić istnienie pomocy państwa. Zatem w sytuacji gdy wydaje się, że kryterium to może mieć zastosowanie, na Komisji spoczywa obowiązek zwrócenia się do zainteresowanego państwa członkowskiego o dostarczenie jej wszelkich istotnych informacji, które umożliwią jej sprawdzenie, czy przesłanki możliwości zastosowania i stosowania tego kryterium są spełnione, i instytucja ta może odmówić zbadania takich informacji tylko wtedy, gdy przedłożone dowody pochodzą z okresu po wydaniu decyzji o dokonaniu spornej inwestycji (zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, pkt 82–86, 103, 104).
- 228 Trybunał miał również okazję wyjaśnić, że w przypadku gdy wierzyciel publiczny przyznaje udogodnienia w spłacie długu należnego mu od przedsiębiorstwa, kryterium prywatnego wierzyciela ma co do zasady zastosowanie (zob. podobnie wyrok z dnia 24 stycznia 2013 r., Frucona Košice/Komisja, C-73/11 P, EU:C:2013:32, pkt 71).
- 229 Ponadto Trybunał podkreślił, że gospodarczy charakter działania państwa członkowskiego powinien stanowić „punkt wyjścia” dla analizy możliwości zastosowania kryterium prywatnego wierzyciela i że gdy okazuje się, iż kryterium prywatnego wierzyciela mogłoby zostać zastosowane, obowiązkiem Komisji jest zbadanie tej możliwości niezależnie od wszelkich wniosków w tym zakresie (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2017 r., Komisja/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, pkt 25, 27).
- 230 W niektórych przypadkach można nawet założyć możliwość zastosowania kryterium inwestora prywatnego ze względu na sam charakter rozpatrywanego środka (zob. podobnie wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., BTB Holding Investments i Duferco Participations Holding/Komisja, T-100/17, niepublikowany, EU:T:2018:900, pkt 53).
- 231 W niniejszej sprawie należy zaznaczyć, że w motywach 221 i 222 zaskarżonej decyzji Komisja oparła swój wniosek o braku możliwości zastosowania kryterium prywatnego wierzyciela zasadniczo na istnieniu protokołu i oświadczeń publicznych. Tymczasem ponieważ Komisja nie zakwalifikowała wspomnianego protokołu i rzeczonych oświadczeń jako pomocy państwa, należy je uznać jedynie za elementy kontekstu, w jaki wpisują się rozpatrywane środki.
- 232 Postępując w ten sposób, Komisja nie dokonała całościowej oceny wszystkich istotnych czynników, w szczególności odnoszących się do charakteru i przedmiotu środka, celu, jakiemu służy, i reguł, którym podlega, jak wymaga tego orzecznictwo przypomniane w pkt 226 i 227 powyżej.

- 233 Oczywiście nie można wykluczyć, że zaskarżona decyzja może być rozumiana jako wskazująca, w sposób dorozumiany, lecz nieunikniony, że zdaniem Komisji elementy kontekstu miały w niniejszym przypadku takie znaczenie, że same w sobie wystarczały do stwierdzenia, że kryterium prywatnego wierzyciela nie miało zastosowania, niezależnie od innych czynników wskazanych w orzecznictwie.
- 234 Skarżąca podnosi jednak, że owe inne czynniki świadczą o tym, że kryterium prywatnego wierzyciela znajdowało zastosowanie w niniejszej sprawie.
- 235 Należy zatem zbadać, czy biorąc pod uwagę wszystkie istotne czynniki dotyczące charakteru i przedmiotu środków nr 1 i 2, kontekstu, w jaki się wpisują, celu, jakiemu służą, i reguł, którym podlegają, Komisja mogła stwierdzić, nie popełniając błędu, że kryterium prywatnego wierzyciela nie znajduje zastosowania do środków nr 1 i 2.
- 236 W pierwszej kolejności, co się tyczy przedmiotu i charakteru środków nr 1 i 2, z pkt 99 powyżej wynika, że środek nr 1 dotyczy w istocie stosowności, kalendarza i zasad ewentualnej egzekucji roszczeń AAAS. Każdy prywatny wierzyciel mógłby również stanąć w obliczu takiego wyboru.
- 237 Podobnie środek nr 2 dotyczy zasad, na jakich należałoby kontynuować lub przerwać dostawy surowców przedsiębiorstwu znajdującemu się w trudnej sytuacji. Każdy prywatny dostawca mógłby również stanąć w obliczu takiego wyboru.
- 238 Środki nr 1 i 2 mają zatem charakter zasadniczo gospodarczy; jako taki nie wiąże się on z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej.
- 239 W drugiej kolejności, co się tyczy kontekstu, w jaki wpisują się te środki, po pierwsze, należy zauważyć, że – jak podnosi skarżąca – okres, którego dotyczyły środki nr 1 i 2, rozpoczął się we wrześniu 2012 r., podczas gdy protokół został podpisany w dniu 23 listopada 2012 r. Środki nr 1 i 2 zostały więc wprowadzone w życie około dwa miesiące przed podpisaniem protokołu, w związku z czym protokół ten nie mógł być powodem ich przyjęcia.
- 240 Po drugie, jak podnosi skarżąca i jak wskazano w pkt 124 powyżej, żadna klauzula protokołu nie zobowiązywała AAAS do rezygnacji z egzekucji jego roszczeń wobec skarżącej. Natomiast CET Govora, będące jedynym podmiotem przyznającym pomoc w ramach środka nr 2, nie jest nawet sygnatariuszem protokołu.
- 241 Po trzecie, jak wskazano w pkt 127 powyżej, podpisanie protokołu nie uniemożliwiło niektórym sygnatariuszom działania w charakterze wierzycieli prywatnych.
- 242 Co się tyczy oświadczeń publicznych, wystarczy odesłać do pkt 130–136 powyżej, z których wynika, że nie zawierały one jasnych, precyzyjnych, konkretnych i kategorycznych zobowiązań państwa do tego, aby AAAS i CET Govora postępowały w sposób charakteryzujący się wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej (zob. podobnie wyrok z dnia 2 lipca 2015 r., Francja i Orange/Komisja, T-425/04 RENV i T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, pkt 235–245).
- 243 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o cele środków nr 1 i 2, należy odesłać do pkt 111 i 112 powyżej, z których wynika, że środkowi nr 1 nie można przypisać żadnego jasnego celu, podczas gdy środek nr 2 realizuje cel polegający na utrzymaniu rentowności samego CET Govora.

244 W czwartej kolejności, co się tyczy reguł, którym podlegają środki nr 1 i 2, również one nie wiążą się z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej.

245 Regułami mającymi zastosowanie do środka nr 1 są bowiem zasadniczo przepisy dotyczące postępowań egzekucyjnych. O ile prawdą jest, że istnieją szczególne ustawy regulujące odzyskiwanie długów państwa, które przewidują w szczególności możliwość bezpośredniej egzekucji roszczeń bez orzeczenia sądu, o tyle AAAS, którego bierne zachowanie jest przedmiotem środka nr 1, nie skorzystał z tej możliwości w niniejszej sprawie (zob. pkt 266–275 poniżej).

246 Co się tyczy środka nr 2, dotyczy on zasadniczo stosunków umownych między CET Govora, Salromem i skarżącą w okresie od września 2012 r. do stycznia 2013 r.

247 W konsekwencji z charakteru, przedmiotu, kontekstu, celu i przepisów prawnych, którym podlegały środki nr 1 i 2, wynika, że środki te należą do sfery gospodarczej i handlowej i nie były związane z wykonywaniem przez państwo prerogatyw władzy publicznej.

248 W związku z tym Komisja niesłusznie uznała, że kryterium prywatnego wierzyciela nie ma zastosowania do środków nr 1 i 2.

2) *W przedmiocie istnienia korzyści gospodarczej w odniesieniu do środka nr 1*

249 W pkt 6.1.2.1 zaskarżonej decyzji (motywy 224–243) Komisja uznała, że AAAS przyznał skarżącej korzyść gospodarczą w postaci braku egzekucji i narastania wierzytelności w okresie od września 2012 r. do stycznia 2013 r. zasadniczo z tego względu, że AAAS nie postąpił tak, jak uczyniłby to prywatny wierzyciel. Nawet jeśli bowiem AAAS wiedział o trudnej i pogarszającej się sytuacji finansowej skarżącej, nie przyjął on środków zmierzających do wyegzekwowania swoich roszczeń lub przynajmniej uzyskania lepszej pozycji jako wierzyciel.

250 W szczególności w celu wykazania, że AAAS przysporzył skarżącej korzyści gospodarczej w ramach środka nr 1, Komisja oparła się w zaskarżonej decyzji na kilku elementach, a mianowicie na tym, że:

- w odróżnieniu od okoliczności towarzyszących wydaniu decyzji z 2012 r. brak egzekucji i narastanie wierzytelności wobec AAAS w rozpatrywanym okresie nie mogą być uzasadnione projektem spodziewanej prywatyzacji;
- rozpatrywany okres był wystarczająco długi, aby AAAS mógł wprowadzić środki wykonawcze;
- AAAS mógł powołać się na szczególne uprawnienia, jakie posiadał jako organ administracji publicznej w celu dokonania egzekucji swoich roszczeń;
- legea nr 137 privind unele măsuri pentru accelerarea pritezării (ustawa nr 137 w sprawie środków na rzecz przyspieszenia prywatyzacji, zwana dalej „rumuńską ustawą prywatyzacyjną”) z dnia 28 marca 2002 r. (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr 215, z dnia 28 marca 2002 r.) nie uniemożliwiła AAAS odzyskania długu;
- AAAS nie przedstawił żadnych aktualnych sprawozdań ani dokumentów wewnętrznych, z których wynikałoby, że działał jako wierzyciel prywatny;

- w odróżnieniu od AAAS inni wierzyciele skarżącej podjęli kroki w celu odzyskania długu lub ochrony swoich wierzytelności;
- protokół dowodzi, że AAAS zaakceptował nieodzyskiwanie wierzytelności i dalsze narastanie długów;
- AAAS mógł powołać się na przepisy rumuńskiej ustawy o niewypłacalności, umożliwiające mu zaproponowanie alternatywnego planu reorganizacji;
- AAAS mógł zagrozić skarżącej wszczęciem postępowania upadłościowego;
- AAAS mógł zająć rachunki skarżącej lub ustanowić zastaw na jej nieruchomościach.

251 Skarżąca kwestionuje wszystkie te elementy. Utrzymuje ona zasadniczo, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, uznając, że środek nr 1 nie był zgodny z kryterium prywatnego wierzyciela. Komisja nie wykazała bowiem, że skarżąca z pewnością nie uzyskałaby takich samych korzyści od prywatnego wierzyciela znajdującego się w sytuacji porównywalnej z sytuacją AAAS.

252 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej. Podnosi, że w zaskarżonej decyzji wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym, iż AAAS przyznał skarżącej korzyść gospodarczą w postaci braku egzekucji i narastania wierzytelności.

253 Zgodnie z orzecznictwem kryterium prywatnego wierzyciela służy zbadaniu, czy przedsiębiorstwo będące beneficjentem pomocy nie uzyskałoby porównywalnych udogodnień od prywatnego wierzyciela, który znajdowałby się w sytuacji możliwie najbardziej zbliżonej do sytuacji wierzyciela należącego do sektora publicznego i który podejmowałby działania w celu uzyskania zapłaty kwot należnych mu od dłużnika mającego trudności finansowe, oraz tym samym czy przedsiębiorstwo to mogłoby uzyskać taką samą korzyść jak korzyść przysporzona mu przy użyciu zasobów państwowych w okolicznościach, które odpowiadają normalnym warunkom rynkowym (zob. wyrok z dnia 20 września 2017 r., Komisja/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

254 Należy jeszcze przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem w obliczu sytuacji dłużnika, który doznał poważnego pogorszenia się swojej sytuacji finansowej, każdy z wierzycieli musi dokonać wyboru co do możliwości i sposobu ewentualnego odzyskania swoich wierzytelności. Na jego wybór ma wpływ szereg czynników, takich jak: jego status wierzyciela hipotecznego, uprzywilejowanego lub zwykłego, charakter i zakres zabezpieczeń, jakie ewentualnie posiada, jego ocena szans na uzdrowienie sytuacji przedsiębiorstwa oraz zysk, jaki byłby jego udziałem w razie likwidacji. Wynika z tego, że zadaniem Komisji jest ustalenie, dla każdego z wchodzących w grę podmiotów publicznych oraz z uwzględnieniem wyżej wymienionych czynników, czy przyznane przez te podmioty udogodnienia były ewidentnie większe niż te, które zostałyby przyznane przez hipotetycznego wierzyciela prywatnego znajdującego się wobec tego przedsiębiorstwa w sytuacji porównywalnej do sytuacji danego podmiotu publicznego dążącego do odzyskania należnych mu kwot (zob. podobnie wyrok z dnia 17 maja 2011 r., Buczek Automotive/Komisja, T-1/08, EU:T:2011:216, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 255 Należy zatem zbadać, czy Komisja wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym, że nie egzekwując swoich roszczeń i kumulując dalsze wierzytelności w rozpatrywanym okresie, AAAS zapewnił skarżącej udogodnienia, jakich ta ostatnia z pewnością nie uzyskalaby od prywatnego wierzyciela znajdującego się w sytuacji możliwie najbardziej zbliżonej do sytuacji AAAS w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 253 powyżej.
- 256 Po pierwsze, skarżąca podnosi, że w bardzo krótkim czasie obowiązywania tego środka AAAS nie przystąpił do egzekucji swoich roszczeń wobec skarżącej, ponieważ – jak wynika z protokołu – nadal poszukiwał najlepszego możliwego rozwiązania w celu ich odzyskania. Ponadto w rozpatrywanym okresie AAAS mógł jeszcze polegać na wnioskach i analizie ekonomicznej Komisji zawartych w decyzji z 2012 r., które potwierdzały, że zamiana długu i prywatyzacja były bardziej rentowne niż likwidacja. Ponadto, jak wskazano w pkt 99 powyżej, skarżąca podkreśla, a Komisja temu nie zaprzecza, że narastanie wierzytelności AAAS w tym okresie nie polegało na zaciąganiu wówczas nowych zobowiązań, lecz wynikało wyłącznie z akumulacji odsetek naliczanych od istniejących wierzytelności.
- 257 W tym względzie należy zaznaczyć, że w decyzji z 2012 r., wydanej zaledwie sześć miesięcy przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczył środek nr 1, Komisja stwierdziła między innymi, że zamiana długów skarżącej na udziały w kapitale zakładowym nie stanowi pomocy państwa i że prywatyzacja byłaby korzystniejsza niż likwidacja, przy czym władze rumuńskie zobowiązały się do sprywatyzowania skarżącej w całości w krótkim okresie (motywy 17, 52, 73, 86, 153, 160 i art. 2 decyzji z 2012 r.).
- 258 Tymczasem z zaskarżonej decyzji wynika, że próba prywatyzacji skarżącej w dniu 22 września 2012 r. nie powiodła się, ponieważ niektórzy udziałowcy mniejszościowi zablokowali planowaną zamianę długu na udziały w kapitale zakładowym.
- 259 Tak więc zgodnie z motywem 224 zaskarżonej decyzji okres, którego dotyczył środek nr 1, rozpoczął swój bieg w chwili niepowodzenia tej próby. I tak zgodnie z zaskarżoną decyzją AAAS powinien był wszcząć egzekucję swoich roszczeń wobec skarżącej bezpośrednio po wspomnianym niepowodzeniu lub przynajmniej w okresie czterech miesięcy po nim bądź też przyjąć inne środki mające na celu uzyskanie lepszej pozycji jako wierzyciel w tym samym okresie.
- 260 Tymczasem, po pierwsze, jak podnosi skarżąca, Komisja nie wykazała, że prywatny wierzyciel znajdujący się w sytuacji porównywalnej z sytuacją AAAS uznałby w tym momencie siłą rzeczy, że żadna inna próba prywatyzacji nie będzie możliwa, ponieważ niepowodzenie tej ostatniej nie wynikało ani z braku potencjalnych inwestorów, ani z rentowności planowanej inwestycji, ani z sytuacji finansowej skarżącej.
- 261 Komisja zauważyła wprawdzie, że wcześniejsze próby również zakończyły się niepowodzeniem i że w tym momencie nie było już żadnego projektu spodziewanej prywatyzacji, ale jednak nie wykazała, że prywatny wierzyciel znajdujący się w sytuacji porównywalnej z sytuacją AAAS niewątpliwie spodziewałby się, że prywatyzacja skarżącej jest odtąd wykluczona, nie tylko ze względu na szczególne powody tego ostatniego niepowodzenia, ale również ze względu na fakt, że zaledwie sześć miesięcy wcześniej sama Komisja uznała taką opcję za możliwą w perspektywie krótkoterminowej.
- 262 Po drugie, należy stwierdzić, podobnie jak uczyniła to skarżąca, że okres, którego dotyczył środek nr 1, był stosunkowo krótki, tj. trwał od dnia 22 września 2012 r. do dnia 31 stycznia 2013 r., czyli około czterech miesięcy. Ponieważ jednak w decyzji z 2012 r. Komisja doszła do wniosku, że

scenariusz prywatyzacji jest korzystniejszy od scenariusza likwidacji, byłoby zasadne, aby wierzyciel prywatny znajdujący się w sytuacji porównywalnej z sytuacją AAAS przez pewien czas rozważał dostępne mu opcje, zamiast od razu przystąpić do wszczęcia egzekucji swoich roszczeń, co mogłoby doprowadzić do likwidacji skarżącej, czyli scenariusza, który zgodnie ze wspomnianą decyzją byłby niekorzystny.

263 Mimo że nie istnieją reguły określające szybkość, z jaką wierzyciel musi działać w celu egzekucji swoich wierzytelności, nie można oczekiwać, że hipotetyczni wierzyciele prywatni będą domagać się postawienia przedsiębiorstwa w stan upadłości przy pierwszym niewykonaniu zobowiązania, nie uwzględniając w żaden sposób długoterminowego potencjału tego przedsiębiorstwa, nawet jeśli nie można niemniej przyjąć, że władze publiczne będą biernie tolerować akumulację długów przez długi czas bez najmniejszych perspektyw na poprawę sytuacji (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego J. Mischa w sprawie Hiszpania/Komisja, C-480/98, EU:C:2000:305, pkt 36, 37).

264 Kryterium prywatnego wierzyciela nie wymaga zatem żądania natychmiastowego ogłoszenia upadłości przedsiębiorstwa przeżywającego trudności, ponieważ jest całkiem zrozumiałe, że wierzyciel prywatny, w którego dyspozycji są znaczne środki, ma interes w podtrzymywaniu przez pewien czas działalności zadłużonego przedsiębiorstwa, jeśli koszt natychmiastowej likwidacji okazuje się być większy niż koszt przyznania pomocy (opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Hiszpania/Komisja, C-276/02, EU:C:2004:211, pkt 39).

265 Ponadto podniesiona w motywie 234 zaskarżonej decyzji okoliczność, że skarżąca zawiesiła produkcję i w najbliższej przyszłości potencjalnie nie miała mieć żadnych przychodów operacyjnych, co zdaniem Komisji powinno było skłonić AAAS do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, jest częściowo niezgodna z rzeczywistością. Z motywów 29 i 244 zaskarżonej decyzji wynika bowiem, że w dniu 24 października 2012 r., to znaczy na początku okresu, którego dotyczy środek nr 1, skarżąca wznowiła produkcję, a zatem była w stanie uzyskiwać dochody.

266 Po drugie, skarżąca utrzymuje, że zgodnie z art. 16 ust. 5 lit. c) rumuńskiej ustawy prywatyzacyjnej AAAS nie miał prawnej możliwości dochodzenia swoich roszczeń dopóty, dopóki skarżąca pozostawała pod specjalnym zarządem. Tak zaś było od czasu wydania postanowienia ministra gospodarki z dnia 2 lipca 2012 r.

267 W tym względzie bezsporne jest, że – jak wynika z motywu 228 zaskarżonej decyzji – przepisy szczególne regulujące odzyskiwanie długów publicznych, w szczególności art. 50 ust. 1 i 2 ordonanță n° 51 de urgență privind valorificarea unor active ale statului (zarządzenia nr 51 w sprawie pilnego odzyskania niektórych składników majątku państwa) z dnia 15 grudnia 1998 r. (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr 482, z dnia 15 grudnia 1998 r.), przyznają AAAS specjalne uprawnienia, w tym uprawnienie do bezpośredniej egzekucji roszczeń przez własny zespół komorników bez decyzji sądu.

268 Niemniej jednak art. 16 ust. 5 lit. c) rumuńskiej ustawy prywatyzacyjnej uniemożliwiał wierzycielom budżetowym wszczęcie egzekucji ich roszczeń wobec skarżącej. Przepis ten, w brzmieniu obowiązującym w okresie, w którym miały miejsce okoliczności faktyczne, stanowił bowiem, co następuje:

„Od dnia ustanowienia procedury specjalnego zarządu w okresie prywatyzacji stosuje się wobec spółki następujące nadzwyczajne środki: [...] wierzyciele budżetowi zawieszają, do czasu przeniesienia własności akcji, stosowanie środków egzekucyjnych przyjętych wobec spółki i nie podejmują żadnych

czynności zmierzających do wprowadzenia takich środków. Te same przepisy mają zastosowanie do danej instytucji publicznej, jeżeli jest ona wierzycielem”.

- 269 Otóż jest bezsporne, że w okresie, którego dotyczy środek nr 1, skarżąca była objęta reżimem procedury specjalnego zarządu. Bezsporne jest również, że AAAS był wierzycielem budżetowym w rozumieniu art. 16 ust. 5 lit. c) rumuńskiej ustawy prywatyzacyjnej.
- 270 Dlatego też, jak wskazuje skarżąca, ten przepis prawa krajowego miał zastosowanie do AAAS.
- 271 Komisja podniosła jednak w motywie 229 zaskarżonej decyzji, po pierwsze, że ministerstwo gospodarki „z niewyjaśnionych przyczyn” nadal obejmowało skarżącą reżimem procedury specjalnego zarządu nawet po nieudanej próbie prywatyzacji we wrześniu 2012 r.
- 272 Krytyka ta jest jednak bezskuteczna, ponieważ Komisja uznała za pomoc państwa nie decyzję ministra gospodarki o dalszym objęciu skarżącej reżimem procedury specjalnego zarządu, lecz jedynie zachowanie AAAS.
- 273 Po drugie, w motywie 229 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że AAAS mógł próbować zakwestionować „decyzję ministerstwa o przedłużeniu bez wyjaśnienia stosowania [...] specjalnego statusu [skarżącej]”.
- 274 Komisja nie wykazała jednak, że hipotetyczny wierzyciel prywatny znajdujący się w sytuacji porównywalnej z sytuacją AAAS zdecydowałby się na wszczęcie takiego postępowania sądowego, w szczególności biorąc pod uwagę przewidywany czas trwania takiego postępowania w stosunku do bardzo krótkiego okresu, którego dotyczył środek nr 1. Tymczasem czas trwania postępowania sądowego jest czynnikiem mogącym mieć zauważalny wpływ na podjęcie decyzji przez prywatnego wierzyciela ostrożnego i sumiennego w zwykłe przyjętym stopniu (zob. podobnie wyrok z dnia 24 stycznia 2013 r., Frucona Košice/Komisja, C-73/11 P, EU:C:2013:32, pkt 81).
- 275 Przed Sądem Komisja twierdzi, że Rumunia mogła zmienić rumuńską ustawę prywatyzacyjną. Tego rodzaju rozważania nie zostały jednak przedstawione w zaskarżonej decyzji. Tymczasem Komisja nie może uzupełnić uzasadnienia zaskarżonej decyzji w toku postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Duales System Deutschland/Komisja, T-289/01, EU:T:2007:155, pkt 132).
- 276 Po trzecie, w zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że w przeciwieństwie do AAAS niektórzy wierzyciele publiczni i prywatni, w szczególności Electrica, Salrom, Polcheme SA i Bulrom Gas, wszczęli we wspomnianym okresie postępowania egzekucyjne.
- 277 Skarżąca utrzymuje, że zdecydowana większość wierzycieli prywatnych działała w taki sam sposób jak AAAS.
- 278 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że w zaskarżonej decyzji Komisja nie przedstawiła żadnych dowodów wskazujących, ani w sposób wyraźny, ani dorozumiany, że AAAS i trzej z czterech wierzycieli wymienionych w pkt 276 powyżej, a mianowicie Salrom, Polcheme i Bulrom Gas, znajdowali się w odnośnym okresie w porównywalnej sytuacji. Przeciwnie, z motywu 231 zaskarżonej decyzji wynika, że Polcheme i Bulrom Gas znajdowały się wśród wierzycieli uprzywilejowanych, podczas gdy prawie wszystkie wierzycielności AAAS były niezabezpieczone.

- 279 Co się tyczy Elektriki, Komisja niewątpliwie wskazała w motywie 231 zaskarżonej decyzji, że według badania banku Raiffeisen z 2011 r. miała ona „taką samą stopę odzysku” jak AAAS. Jednakże Electrica była w 2012 r., tj. przed jej prywatyzacją, wierzycielem publicznym. Tymczasem do celów zastosowania kryterium prywatnego wierzyciela znaczenie ma jedynie zachowanie wierzycieli prywatnych znajdujących się w sytuacji możliwie najbardziej zbliżonej do sytuacji AAAS (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2017 r., Komisja/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 280 Co więcej, Komisja nie zakwestionowała argumentu skarżącej, zgodnie z którym większość jej wierzycieli prywatnych, tak jak AAAS, nie przystąpiła do wszczęcia egzekucji swoich roszczeń ani nie przyjęła innych środków zabezpieczających w rozpatrywanym okresie. Jeżeli Komisja zarzuca skarżącej, że ta nie wykazała, że ci inni wierzyciele prywatni znajdowali się w sytuacji porównywalnej z sytuacją AAAS, ten sam zarzut można postawić samej Komisji, ponieważ nie wykazała ona, że czterej wierzyciele wymienieni przez nią w zaskarżonej decyzji znajdowali się w sytuacji porównywalnej z sytuacją AAAS. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem do Komisji należy wykazanie, że zachowanie wierzyciela publicznego nie było zgodne z kryterium prywatnego wierzyciela i że w związku z tym przyznał on korzyść (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2017 r., Komisja/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, pkt 29).
- 281 Dla pełnego obrazu sytuacji należy jeszcze zauważyć, że zastosowanie kryterium prywatnego wierzyciela może być oparte na zachowaniu hipotetycznego prywatnego wierzyciela znajdującego się w sytuacji porównywalnej z sytuacją danego wierzyciela publicznego (zob. orzecznictwo przytoczone w pkt 254 powyżej). Zastosowanie tego kryterium nie wymaga zatem koniecznie zidentyfikowania rzeczywistego wierzyciela prywatnego znajdującego się w takiej porównywalnej sytuacji. Jednakże w zaskarżonej decyzji Komisja nie wykazała również, że hipotetyczny wierzyciel prywatny znajdujący się w sytuacji porównywalnej z sytuacją AAAS przystąpiłby do egzekucji swoich roszczeń lub przyjął inne środki zabezpieczające w rozpatrywanym okresie, którego czas trwania był stosunkowo krótki.
- 282 W tym względzie, co nie zostało zakwestionowane w sposób umotywowany przez Komisję, istniało prawdopodobieństwo, że z uwagi na kwotę wierzytelności AAAS ich egzekucja doprowadziłaby do wszczęcia postępowania upadłościowego.
- 283 Należy też wziąć pod uwagę fakt, że prawie wszystkie roszczenia AAAS były niezabezpieczone. W tym względzie Komisja nie wykazała, że wierzyciel prywatny o podobnym zaangażowaniu co AAAS miałby interes gospodarczy w doprowadzeniu do wszczęcia postępowania upadłościowego, ponieważ w odróżnieniu od wierzycieli uprzywilejowanych ryzykowałby w ramach takiego postępowania utratę większej części swoich wierzytelności. Dlatego też dla takiego wierzyciela ewentualna prywatyzacja lub inne rozwiązanie mogło wydawać się w tamtym czasie zarówno możliwe, jak i bardziej atrakcyjne z powodów wyjaśnionych już w pkt 262 powyżej. Byłoby co najmniej zasadne, aby oceny dostępnych mu opcji taki wierzyciel dokonywał przez pewien czas, a nie spieszył się z przyjęciem podejścia takiego jak to, za którym opowiada się Komisja.
- 284 Uzasadnienie zawarte w motywie 242 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym AAAS mógł doprowadzić do wszczęcia postępowania upadłościowego, aby następnie zaproponować alternatywny plan reorganizacji, nie jest ani wystarczająco poparte dowodami, ani przekonujące. Nawet jeśli bowiem AAAS mógł zaproponować alternatywny plan reorganizacji w ramach

postępowania upadłościowego, Komisja nie wykazała, że AAAS sam mógłby doprowadzić do jego przyjęcia ani że ten alternatywny plan doprowadziłby do lepszych warunków odzyskania niezabezpieczonych wierzytelności AAAS.

285 Podobnie Komisja nie wykazała, że hipotetyczny wierzyciel prywatny znajdujący się w sytuacji porównywalnej z sytuacją AAAS dokonałby w rozpatrywanym okresie zajęcia rachunków skarżącej lub mógłby uzyskać zabezpieczenie swoich wierzytelności, takich jak zastaw na nieruchomościach. Komisja jedynie bowiem wspomniała o takiej możliwości, nie przeprowadzając w tym celu konkretnej i popartej dowodami analizy. I tak na przykład Komisja nie zbadała dostępności środków pieniężnych lub nieruchomości o wystarczającej wartości w majątku skarżącej, które hipotetyczny wierzyciel prywatny w sytuacji porównywalnej z sytuacją AAAS mógłby zająć lub na których mógłby uzyskać zabezpieczenie. Nie zbadała również procedur i warunków wymaganych w tym celu ani tego, czy w ich świetle taki hipotetyczny wierzyciel prywatny postąpiłby w zalecany przez nią sposób, w stosunkowo krótkim okresie od dnia 22 września 2012 r. do dnia 31 stycznia 2013 r. W każdym wypadku, zgodnie z orzecznictwem, o którym mowa w pkt 254 powyżej, do Komisji należy wykazanie, że było oczywiste, iż taki hipotetyczny wierzyciel prywatny postąpiłby w sposób zalecany przez Komisję w okresie, którego dotyczył środek nr 1. Jeśli chodzi o konkretne przykłady podane przez Komisję w zaskarżonej decyzji, to nie dotyczą one wierzycieli, których zaangażowanie jest porównywalne z zaangażowaniem AAAS.

286 Ponadto skarżąca podnosi – a Komisja nie zaprzecza temu w sposób umotywowany – że w każdym wypadku art. 16 ust. 5 lit. c) rumuńskiej ustawy prywatyzacyjnej uniemożliwił AAAS nałożenie na nią takich środków.

287 Po czwarte, w zaskarżonej decyzji Komisja zarzuciła władzom rumuńskim, że nie przedstawiły żadnych aktualnych sprawozdań ani dokumentów wewnętrznych, z których wynikałoby, że AAAS działał w rozpatrywanym okresie jak wierzyciel prywatny.

288 Skarżąca utrzymuje zasadniczo, że AAAS miał prawo nie przystąpić do natychmiastowego przygotowania takich dokumentów, biorąc pod uwagę fakt, że podpisał protokół właśnie w celu zachowania wszystkich dostępnych opcji i oceny jej rentowności.

289 W tym względzie należy przede wszystkim zaznaczyć, że w rozpatrywanym okresie AAAS dysponował analizą ekonomiczną Komisji zawartą w decyzji z 2012 r., która to analiza stanowiła aktualną i dostępną dla każdego wierzyciela ocenę dotyczącą między innymi zalet i wad scenariusza likwidacji w porównaniu ze scenariuszem prywatyzacji. Z powodów przedstawionych już w pkt 256–265 powyżej – i jak podnosi skarżąca – wierzyciel miał prawo uznać, że ocena ta nadal była aktualna w rozpatrywanym okresie.

290 Następnie wierzyciele, w tym AAAS, dysponowali również badaniem banku Raiffeisen z października 2011 r., uznanym przez Komisję za „najnowsz[e] dostępn[e] wówczas badani[e]” (motyw 230 zaskarżonej decyzji). W badaniu tym, przedłożonym Komisji przez władze rumuńskie w trakcie postępowania administracyjnego, które doprowadziło do wydania decyzji z 2012 r., porównano dochody z likwidacji skarżącej z dochodami z jej prywatyzacji. Z zaskarżonej decyzji wynika, że zgodnie z tym badaniem w przypadku likwidacji AAAS odzyskałby około 23 000 000 EUR, podczas gdy w przypadku zamiany długu i prywatyzacji AAAS mógłby odzyskać między 22 900 000 EUR a 79 500 000 EUR. Mimo że badanie to poprzedziło wprawdzie przyjęcie środka nr 1 o rok, Komisja jednak nie twierdzi, że zawarte w nim dane nie były już aktualne w okresie, którego dotyczył ten środek. Ponadto, zważywszy, że badanie to zostały przedłożone Komisji

przez Rumunię i zawiera konkretne dane dotyczące odzyskania wierzytelności AAAS, jest prawdopodobne, że AAAS miał lub mógł mieć dostęp do tego badania, co nie zostało zakwestionowane przez Komisję.

- 291 Wreszcie klauzula 1.1.b protokołu przewidywała przeprowadzenie badania rentowności. Badanie to zostało zlecone w dniu 23 listopada 2012 r., tj. w dniu podpisania protokołu, i zostało opracowane przez Alvarez & Marsal. Wynika z tego, że wierzyciele-sygnatariusze protokołu, w tym AAAS, działali niezwłocznie, zlecając takie badanie około dwa miesiące po niepowodzeniu ostatniej próby prywatyzacji skarżącej.
- 292 W tych okolicznościach wydaje się zasadne, aby prywatny wierzyciel w sytuacji porównywalnej do tej, w jakiej znalazł się AAAS, poczekał na wyniki badania rentowności i podjął świadomą decyzję co do podjęcia dalszych kroków na podstawie tego badania, zamiast niezwłocznie przystąpić do wszczęcia egzekucji swoich roszczeń. Należy ponadto uściślić, że narastanie wierzytelności AAAS wobec skarżącej w omawianym okresie nie polegało na zaciąganiu nowych zobowiązań w tym okresie, lecz wynikało wyłącznie z akumulacji odsetek naliczanych od istniejących wierzytelności.
- 293 Komisja twierdzi, że Rumunia nie wykazała, że badanie to zostało przeprowadzone na rzecz lub w imieniu AAAS ani nawet że zostało ono wykorzystane przez AAAS.
- 294 Jednakże żaden przepis prawa nie wymaga, aby prywatny wierzyciel przeprowadzał własną analizę ekonomiczną. Takie badania mogą bowiem być zlecane wspólnie przez wierzycieli i im udostępniane, tak jak w niniejszym przypadku. W każdym wypadku Komisja nawet nie twierdziła, że prywatny wierzyciel znajdujący się w sytuacji porównywalnej do sytuacji AAAS, na przykład ze względu na pewne szczególne cechy, z całą pewnością przeprowadziłby odrębne badanie.
- 295 Po piąte, co się tyczy zawartego w zaskarżonej decyzji twierdzenia, zgodnie z którym protokół dowodzi, że AAAS zaakceptował nieodzyskiwanie wierzytelności i dalsze narastanie długów, wystarczy odesłać do pkt 124 powyżej, z którego wynika, że protokół nie zawierał takiego zobowiązania.
- 296 Po szóste, jeśli chodzi o rozważania Komisji zawarte w motywach 231 i 241 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którymi AAAS mógł „zagrozić” skarżącej wszczęciem postępowania upadłościowego, wystarczy wskazać, że wydaje się wątpliwe, by taka groźba została uznana za wiarygodną, a to z powodów przedstawionych w pkt 283 powyżej.
- 297 W konsekwencji należy stwierdzić, że w zaskarżonej decyzji Komisja nie wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym, że nie egzekwując swoich roszczeń i kumulując dalsze wierzytelności w rozpatrywanym okresie, AAAS przyznał skarżącej udogodnienia, których ta ostatnia z pewnością nie uzyskałaby od prywatnego wierzyciela znajdującego się w sytuacji możliwie najbardziej zbliżonej do sytuacji AAAS w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 253 powyżej. Komisja nie wykazała bowiem ani tego, że hipotetyczny wierzyciel prywatny znajdujący się w sytuacji porównywalnej do sytuacji AAAS przystąpiłby do natychmiastowej egzekucji swoich roszczeń lub podjął inne środki w celu ich odzyskania lub ochrony w stosunkowo krótkim okresie od dnia 22 września 2012 r. do dnia 31 stycznia 2013 r., ani tego, że taka egzekucja lub takie środki pozwoliłyby mu na odzyskanie lub ochronę części swoich wierzytelności.

298 Z powyższego wynika, że Komisji nie udało się wykazać w sposób wystarczający pod względem prawnym, że środek nr 1 przysporzył skarżącej korzyści i że w związku z tym stanowił on pomoc państwa.

3) *W przedmiocie istnienia korzyści gospodarczej w odniesieniu do środka nr 2*

299 W pkt 6.1.2.2 zaskarżonej decyzji (motywy 244–263) Komisja wskazała, że istniała współzależność technologiczna między CET Govora i Salromem z jednej strony a skarżącą z drugiej strony, w tym sensie, że każde z tych przedsiębiorstw było jednocześnie dostawcą i klientem drugiego. Podczas gdy CET Govora dostarczało bowiem skarżącej energię elektryczną i parę wodną, a Salrom roztwory soli i kredę, skarżąca dostarczała CET Govora i Salromowi wodę przemysłową niezbędną do ich działalności. Przedsiębiorstwa te były zatem odbiorcami zmonopolizowanymi, w związku z czym zniknięcie jednego z nich doprowadziłoby do zniknięcia pozostałych.

300 Komisja uznała jednak, że zachowanie CET Govora nie było zgodne z zachowaniem prywatnego wierzyciela i przysporzyło korzyści skarżącej, w szczególności z tego względu, że CET Govora postanowiło kontynuować „nieodpłatnie” dostawy energii elektrycznej i pary wodnej dla skarżącej, nie żądając zapłaty zaliczek w zamian za wznowienie wspomnianych dostaw ani zabezpieczenia na nieruchomości w odniesieniu do wcześniejszych długów skarżącej wobec niej. Ponadto, zdaniem Komisji, o rzeczonych kontynuacji dostaw zadecydowała rada okręgu Vâlcea, kierująca się względami politycznymi, których prywatny wierzyciel nie wzięłby pod uwagę.

301 Natomiast zdaniem Komisji Salrom postąpił tak, jak uczyniłby to prywatny wierzyciel, a zatem nie przysporzył korzyści skarżącej, ponieważ uzależnił kontynuację dostaw od zapłaty zaliczek i od ustanowienia zabezpieczenia na nieruchomości.

302 Skarżąca utrzymuje, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, stwierdzając, że zachowanie CET Govora w ramach środka nr 2 nie było zgodne z kryterium prywatnego wierzyciela.

303 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej.

304 W niniejszym przypadku, po pierwsze, należy zauważyć, że w zaskarżonej decyzji Komisja oparła swoją tezę, zgodnie z którą CET Govora nie postąpiło tak, jak uczyniłby to prywatny wierzyciel, zasadniczo na porównaniu zachowania tej spółki z zachowaniem Salromu. W tym celu Komisja wskazała, że te dwa przedsiębiorstwa kontynuowały dostawy na rzecz skarżącej w okresie od września 2012 r. do stycznia 2013 r., mimo że nie spłacała ona swoich długów. Jednakże podczas gdy Salrom wymógł na skarżącej zapłatę zaliczek i zabezpieczenie na nieruchomości, CET Govora nie zażądało podobnych warunków.

305 Skarżąca uważa zasadniczo, że nie wystarczy porównać działań CET Govora z działaniami Salromu, aby dojść do wniosku, że CET Govora nie postąpiło tak, jak uczyniłby to prywatny wierzyciel.

306 W niniejszej sprawie należy przede wszystkim stwierdzić, że charakter i przedmiot zachowań, jakie przejawiały CET Govora i Salrom, a mianowicie kontynuowanie dostaw surowców na rzecz skarżącej, są porównywalne oraz że dostawy te miały miejsce równolegle, w tym samym okresie, a zatem wpisują się w podobny kontekst.

- 307 Następnie należy również stwierdzić, że istniała współzależność technologiczna między CET Govora i Salromem z jednej strony a skarżącą z drugiej strony, jak stwierdziła sama Komisja w zaskarżonej decyzji.
- 308 Wreszcie z danych zawartych w tabelach 7 i 8 zaskarżonej decyzji, które są bezsporne, wynika, że zmiany zadłużenia skarżącej wobec CET Govora i Salromu w okresie, którego dotyczył środek nr 2, były zasadniczo porównywalne. Z tabel tych wynika bowiem, że wierzycelności tych spółek niemal podwoiły się w tym okresie i kształtowały się podobnie.
- 309 W tych okolicznościach Komisja mogła w zaskarżonej decyzji – nie popełniając błędu – uznać w sposób dorozumiany, lecz konieczny, że CET Govora i Salrom znajdowały się w porównywalnej sytuacji w ramach środka nr 2.
- 310 Prawdą jest, jak wskazano w pkt 279 powyżej, że do celów zastosowania kryterium prywatnego wierzyciela konieczne jest porównanie zachowania wierzyciela publicznego z zachowaniem prywatnego wierzyciela, rzeczywistego lub hipotetycznego, podczas gdy w niniejszej sprawie Komisja porównała zachowanie dwóch przedsiębiorstw publicznych.
- 311 Należy jednak podkreślić, że ze względu na technologiczną współzależność ze skarżącą zarówno CET Govora, jak i Salrom znajdowały się w bardzo szczególnej, wręcz wyjątkowej sytuacji w stosunku do skarżącej. To właśnie ta szczególna, wspólna dla CET Govora i Salromu sytuacja uzasadnia, w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy, porównanie jednego przedsiębiorstwa z drugim.
- 312 Ponadto Komisja doszła do wniosku, że w ramach środka nr 2 Salrom postąpił jak wierzyciel prywatny. W związku z tym, ponieważ chodziło o przedsiębiorstwo publiczne, które działało jednak jak wierzyciel prywatny, porównanie z nim, jako odniesienie ilustrujące zachowanie hipotetycznego wierzyciela prywatnego w sytuacji porównywalnej do sytuacji CET Govora, jest uzasadnione.
- 313 Po drugie, należy zaznaczyć, że – jak słusznie podnosi Komisja w zaskarżonej decyzji – CET Govora i Salrom działały w zupełnie różny sposób w ramach środka nr 2.
- 314 O ile bowiem Salrom zażądał zapłaty zaliczek z tytułu swoich dostaw i ją uzyskał oraz na ile to możliwe zabezpieczył swoje wierzycelności za pomocą zabezpieczenia na nieruchomości, o tyle CET Govora nie podjęło porównywalnych środków.
- 315 Skarżąca uważa wszakże, że CET Govora podjęło jednak pewne środki w celu zabezpieczenia swoich wierzycelności wobec skarżącej.
- 316 Przede wszystkim skarżąca podnosi, że CET Govora otrzymało od niej płatności w kwocie 8 mln RON w okresie od września 2012 r. do stycznia 2013 r. Jednakże, jak wynika z motywu 254 zaskarżonej decyzji, w tym okresie CET Govora zrealizowało na rzecz skarżącej dostawy w wysokości około 50 mln RON, wobec czego otrzymane płatności stanowią jedynie ich minimalną część.

- 317 Następnie skarżąca wspomina o istnieniu „zobowiązania” ze swojej strony do zapłaty w ratach za energię elektryczną dostarczoną przez CET Govora do lutego 2013 r. Niemniej jednak skarżąca nie dostarczyła dalszych informacji na temat wysokości tych rat i tego, czy zostały one rzeczywiście przez nią zapłacone, co pozwoliłoby zrozumieć zakres i znaczenie takiego zobowiązania.
- 318 Wreszcie skarżąca podnosi, że CET Govora dodało pewne kary do wierzytelności, które miało wobec skarżącej, a które powstały w okresie od lutego 2008 r. do grudnia 2012 r. Jednakże celem takiego środka nie jest zabezpieczenie wierzytelności CET Govora.
- 319 Po trzecie, z motywu 260 zaskarżonej decyzji wynika, że o kontynuowaniu przez CET Govora dostaw na rzecz skarżącej, bez negocjowania ani zabezpieczenia jej wierzytelności, zadecydowała rada okręgu Vâlcea. Twierdzenie skarżącej, zgodnie z którym organ ten podjął tę decyzję na podstawie propozycji CET Govora i względów czysto ekonomicznych, nie jest poparte żadnymi dowodami. Ponadto przeczą mu względy porządku publicznego, na które powołały się władze lokalne w celu uzasadnienia przyjęcia tej decyzji, przytoczone w przypisie 110 do zaskarżonej decyzji i niekwestionowane przez skarżącą.
- 320 Po czwarte, skarżąca podnosi, że gdyby CET Govora nie kontynuowało dostaw dla skarżącej, poniosłoby straty i samo by zbankrutowało.
- 321 W tym względzie wystarczy zauważyć, że Komisja nie zarzuciła CET Govora kontynuowania dostaw na rzecz skarżącej jako takiego, lecz kontynuowanie dostaw bez podjęcia jakichkolwiek środków zmierzających do zabezpieczenia jego wierzytelności. Argument skarżącej w tym względzie jest zatem bezskuteczny.
- 322 Po piąte, skarżąca podnosi, że pomimo istnienia niespłaconych długów „liczni prywatni dostawcy” nadal ją zaopatrywali, podobnie jak CET Govora. Argument ten nie został jednak poparty dowodami, ponieważ skarżąca nawet nie wskazała tych innych „licznych prywatnych dostawców”.
- 323 Po szóste, skarżąca zarzuca Komisji, że ta oparła się na oświadczeniach PCC, jednego z udziałowców mniejszościowych skarżącej, lub na oświadczeniach syndyka masy upadłościowej CET Govora, w szczególności w motywach 258, 259, 261 i 262 zaskarżonej decyzji. Zdaniem skarżącej oświadczenia te nie mają znaczenia dla sprawy i pozostają w sprzeczności z uwagami Rumunii przedstawionymi w toku postępowania administracyjnego. Ponadto PCC cieszy się jedynie „ograniczoną wiarygodnością”.
- 324 Argumenty te są jednak bezskuteczne. Wspomniane oświadczenia mają bowiem jedynie drugorzędne znaczenie z punktu widzenia systematyki tej części zaskarżonej decyzji, ponieważ wnioski Komisji opierają się głównie na porównaniu zachowania CET Govora z zachowaniem Salromu oraz na okoliczności, że to rada okręgu Vâlcea zobowiązała CET Govora do kontynuowania dostaw.
- 325 Po siódme, skarżąca podkreśla, że CET Govora ma prawny obowiązek nieprzerywania świadczenia usług polegających na dostarczaniu ludności ogrzewania i energii cieplnej.
- 326 Argument ten jest jednak pozbawiony wszelkiego znaczenia, ponieważ skarżąca jest klientem przemysłowym CET Govora, w związku z czym obowiązek ten nie znajduje zastosowania w stosunkach umownych między nimi.

327 Z powyższego wynika, że zarzut oparty na oczywistym błędzie w ocenie w odniesieniu do istnienia korzyści gospodarczej w ramach środka nr 2 należy oddalić jako bezzasadny.

3. W przedmiocie zarzutu opartego na braku uzasadnienia lub na niewystarczającym uzasadnieniu w odniesieniu do środka nr 2

328 Skarżąca utrzymuje ponadto, że w zaskarżonej decyzji Komisja naruszyła ciężący na niej obowiązek uzasadnienia, ponieważ, po pierwsze, nie wystarczy porównać działań CET Govora z działaniami Salromu, aby dojść do wniosku, że CET Govora nie postąpiło tak, jak uczyniłby to wierzyciel prywatny, a po drugie, Komisja oparła się na oświadczeniach PCC i syndyka masy upadłościowej CET Govora bez wyjaśnienia powodów, dla których były one bardziej wiarygodne niż wyjaśnienia przedstawione przez władze rumuńskie.

329 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej.

330 Zgodnie z art. 296 akapit drugi TFUE Komisja ma obowiązek uzasadnienia swoich decyzji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie wymagane przez ten przepis powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy przyjętego środka, a właściwemu sądowi dokonać jego kontroli (zob. podobnie wyrok z dnia 22 marca 2001 r., Francja/Komisja, C-17/99, EU:C:2001:178, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

331 W niniejszej sprawie, po pierwsze, jak wskazano w pkt 306–309 powyżej, ogólna analiza pkt 6.1.2.2 zaskarżonej decyzji wskazuje wyraźnie na istotne czynniki, które uzasadniały porównanie CET Govora i Salromu w ramach środka nr 2. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji w tym względzie jest spójne i wystarczające.

332 Po drugie, jeśli chodzi o uzasadnienie zaskarżonej decyzji w odniesieniu do wiarygodności oświadczeń złożonych przez PCC i syndyka masy upadłościowej CET Govora, argument ten nie może w żadnym razie prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w tym zakresie ze względów przedstawionych już w pkt 324 powyżej.

333 Z powyższego wynika, że zarzut oparty na braku uzasadnienia lub na niewystarczającym uzasadnieniu w odniesieniu do środka nr 2 należy oddalić jako bezzasadny.

4. Wnioski

334 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że Komisja nie wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym, iż środki nr 1 i 3 stanowiły pomoc państwa, bez konieczności badania pozostałych zarzutów podniesionych przez skarżącą w odniesieniu do tych środków.

335 Natomiast wszystkie zarzuty skarżącej dotyczące środka nr 2 należy oddalić jako bezzasadne.

336 Należy zatem stwierdzić nieważność art. 1 lit. a) i c) zaskarżonej decyzji, a także art. 3–5 tej decyzji w zakresie, w jakim dotyczą one środków przewidzianych w art. 1 lit. a) i c) zaskarżonej decyzji.

- 337 Należy również stwierdzić nieważność art. 6 zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim przewidziany w tym artykule obowiązek przekazania Komisji przez Rumunię określonych informacji dotyczy środków nr 1 i 3.
- 338 Skarżąca wnosi również o stwierdzenie nieważności art. 7 zaskarżonej decyzji. Jednakże art. 7 ust. 1 tej decyzji ogranicza się do wskazania, że decyzja ta jest skierowana do Rumunii, zgodnie z art. 31 ust. 2 rozporządzenia 2015/1589. Ponieważ skarżąca nie podniosła w tym względzie żadnego zarzutu ani argumentu, należy oddalić żądanie stwierdzenia nieważności art. 7 ust. 1 zaskarżonej decyzji.
- 339 Jeśli chodzi o art. 7 ust. 2 zaskarżonej decyzji, przepis ten przewiduje publikację kwot pomocy i odsetek od zwracanej pomocy na podstawie zaskarżonej decyzji. W konsekwencji należy również stwierdzić nieważność art. 7 ust. 2 tej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy on środków wymienionych w art. 1 lit. a) i c) rzeczony decyzji.

IV. W przedmiocie kosztów

- 340 Zgodnie z brzmieniem art. 134 § 3 regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Jednakże jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Sąd może orzec, że jedna ze stron pokryje, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.
- 341 Ponieważ Sąd oddalił zarzuty niedopuszczalności podniesione przez Komisję, a skarga została uwzględniona w odniesieniu do dwóch z trzech środków będących przedmiotem zaskarżonej decyzji, słuszna ocena okoliczności sprawy wymaga, aby skarżąca pokryła jedną czwartą własnych kosztów, a pozostałą część jej kosztów pokryła Komisja, która pokryje również własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność art. 1 lit. a) i c) decyzji Komisji (UE) 2019/1144 z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie pomocy państwa SA.36086 (2016/C) (ex 2016/NN) wdrożonej przez Rumunię na rzecz Oltchim SA.**
- 2) **Stwierdza się nieważność art. 3–6 i art. 7 ust. 2 decyzji 2019/1144 w zakresie, w jakim dotyczą one środków wymienionych w art. 1 lit. a) i c) tej decyzji.**
- 3) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**
- 4) **Oltchim pokrywa jedną czwartą własnych kosztów.**
- 5) **Komisja Europejska pokrywa, poza własnymi kosztami, trzy czwarte kosztów poniesionych przez Oltchim.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Petrлік

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 15 grudnia 2021 r.

Podpisy