



Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-95/21

**Republika Portugalska
przeciwko
Komisji Europejskiej**

Wyrok Sądu (ósma izba) z dnia 21 września 2022 r.

Pomoc państwa – Wolna strefa Madery – System pomocy wprowadzony w życie przez Portugalię – Decyzja stwierdzająca niezgodność systemu z decyzjami C(2007) 3037 final i C(2013) 4043 final, uznająca ten system za niezgodny z rynkiem wewnętrznym i nakazująca odzyskanie pomocy wypłaconej na jego podstawie – Pojęcie pomocy państwa – Istniejąca pomoc w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) i (ii) rozporządzenia (UE) 2015/1589 – Odzyskanie pomocy – Uzasadnione oczekiwania – Pewność prawa – Zasada dobrej administracji – Całkowita niemożność wykonania – Przedawnienie – Artykuł 17 rozporządzenia 2015/1589

- 1. Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Selektyny charakter środka – Środek przyznający korzyść podatkową – Ramy referencyjne dla ustalenia istnienia korzyści – Środek wprowadzający rozróżnienie pomiędzy podmiotami gospodarczymi znajdującymi się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej w świetle celu realizowanego przez powszechny system podatkowy – Zwolnienie podatkowe nieznajdujące zastosowania do operacji porównywalnych z tymi, które warunkują jego przyznanie – Środek, który można uznać za selektywny
(art. 107 ust. 1 TFUE)*
- (zob. pkt 48–58, 65)
- 2. Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Selektyny charakter środka – Odstępstwo od powszechnego systemu podatkowego – Uzasadnienie wynikające z charakteru i struktury systemu – Kryteria oceny
(art. 107 ust. 1 TFUE)*
- (zob. pkt 59–63)
- 3. Pomoc przyznawana przez państwa – Wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi – Naruszenie konkurencji – Kryteria oceny – Pomoc mogąca wpłynąć na ową wymianę handlową i zakłócić konkurencję – Pojęcie
(art. 107 ust. 1 TFUE)*

(zob. pkt 66–69)

4. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pomoc istniejąca i pomoc nowa – Środek wprowadzający zmianę systemu istniejącej pomocy – Zmiana elementów konstytutywnych systemu w drodze kolejnych aktów ustawodawczych – Zmiany wpływające na istotę systemu – Kwalifikacja jako nowej pomocy*
[art. 108 ust. 3 TFUE; rozporządzenia: Rady 2015/1589, art. 1 lit. c); Komisji nr 794/2004, art. 4 ust. 1 lit. c)]

(zob. pkt 78–88)

5. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pomoc istniejąca i pomoc nowa – Środek wprowadzający zmianę systemu istniejącej pomocy – Wdrożenie systemu z naruszeniem warunków określonych w decyzji zatwierdzającej Komisji – Zmiana wpływająca na istotę systemu – Kwalifikacja jako nowej pomocy*
[art. 108 ust. 3 TFUE; rozporządzenia: Rady 2015/1589, art. 1 lit. c); Komisji nr 794/2004, art. 4 ust. 1 lit. c)]

(zob. pkt 121–125, 129–134, 136–141, 145–155, 164–178)

6. *Skarga o stwierdzenie nieważności – Zarzuty – Argument oparty na okolicznościach faktycznych lub prawnych niepodważonych w toku formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy państwa – Dopuszczalność*
(art. 108 ust. 3, art. 263 akapit czwarty TFUE)

(zob. pkt 182)

7. *Pomoc przyznawana przez państwa – Odzyskanie pomocy bezprawnie przyznanej i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym – Pomoc przyznana z naruszeniem reguł postępowania z art. 108 TFUE – Ewentualne uzasadnione oczekiwania beneficjentów – Brak, z wyjątkiem szczególnych okoliczności*
(art. 108 ust. 3 TFUE)

(zob. pkt 194–203)

8. *Pomoc przyznawana przez państwa – Odzyskanie pomocy bezprawnie przyznanej i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym – Naruszenie zasady pewności prawa – Brak*
(art. 107 TFUE; rozporządzenie Rady 2015/1589, art. 16 ust. 1)

(zob. pkt 204–214)

9. *Skarga o stwierdzenie nieważności – Zarzuty – Całkowita niemożność wykonania decyzji Komisji stwierdzającej niezgodność systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym i nakazującej jej odzyskanie – Dopuszczalność*
(art. 263 TFUE)

(zob. pkt 221, 222)

10. *Pomoc przyznawana przez państwa – Odzyskanie pomocy bezprawnie przyznanej i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym – Całkowita niemożność wykonania – Podstawy – Niemożność ustalenia przez państwo kwot podlegających odzyskaniu – Brak uzasadnienia (art. 4 ust. 3 TUE; art. 108 ust. 2 TFUE)*

(zob. pkt 223–231)

11. *Pomoc przyznawana przez państwa – Odzyskanie pomocy bezprawnie przyznanej i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym – Obowiązek – Beneficjenci przeżywający trudności lub znajdujący się w stanie upadłości – Brak wpływu (art. 108 ust. 2 TFUE)*

(zob. pkt 240)

12. *Pomoc przyznawana przez państwa – Odzyskanie pomocy bezprawnie przyznanej i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym – Dziesięcioletni termin przedawnienia z art. 17 rozporządzenia 2015/1589 – Rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia – Data przyznania pomocy beneficjentowi – Przerwanie biegu przedawnienia poprzez żądanie informacji skierowane przez Komisję do danego państwa członkowskiego (art. 108 ust. 2 TFUE; rozporządzenie 2015/1589, art. 17)*

(zob. pkt 245–249)

13. *Pomoc przyznawana przez państwa – Odzyskanie pomocy bezprawnie przyznanej i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym – System pomocy – Uływ terminu przedawnienia dotyczącego konkretnego beneficjenta – Stwierdzenie nieważności decyzji Komisji uznającej system pomocy za niezgodny z rynkiem wewnętrznym i nakazującej jej odzyskanie – Wyłączenie (art. 108 ust. 2 TFUE)*

(zob. pkt 250)

Streszczenie

W celu wspierania rozwoju regionalnego i dywersyfikacji struktury gospodarczej wyspy Madery Republika Portugalska wprowadziła system pomocy na rzecz wyznaczonej strefy na tej wyspie, zwanej wolną strefą Madery (ZFM).

System ten, pierwotnie zatwierdzony przez Komisję Europejską w 1987 r. jako zgodna ze wspólnym rynkiem pomoc regionalna, został zmieniony w 2002 r. (zwany dalej „systemem II”). W 2007 r. Komisja zatwierdziła trzeci system, który został ponownie zmieniony w 2013 r.¹.. (zwany dalej „systemem III”).

¹ Decyzje Komisji: z dnia 27 czerwca 2007 r. wydana w sprawie N421/2006 i z dnia 2 lipca 2013 r. wydana w sprawie SA.34160 (2011/N) (zwane dalej „decyzjami z 2007 r. i z 2013 r.”).

Zatwierdzony przez Komisję system III przyjął formę obniżenia podatku dochodowego mającego zastosowanie do osób prawnych w odniesieniu do zysków osiągniętych z działalności faktycznie i fizycznie wykonywanej na Maderze, zwolnienia z podatków gminnych i lokalnych oraz zwolnienia z podatku od przeniesienia prawa własności nieruchomości należnego w przypadku utworzenia przedsiębiorstwa w ZFM, do wysokości maksymalnych kwot pomocy opartych na pułapach ustalonych w zależności od liczby stanowisk pracy zachowanych przez beneficjenta.

W następstwie sprawowania nadzoru nad wspomnianym systemem w latach 2012 i 2013 Komisja postanowiła wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 108 ust. 3 TFUE.

W wyniku tego postępowania, decyzją z dnia 4 grudnia 2020 r.², stwierdziła ona, że system III wprowadzony w życie przez Portugalię różnił się zasadniczo od systemu zatwierzonego decyzjami z 2007 r. i z 2013 r. Komisja, po zakwalifikowaniu tego systemu jako „nową pomoc” zrealizowaną niezgodnie z prawem i niezgodną z rynkiem wewnętrznym, nakazała jej odzyskanie od beneficjentów.

Skarga Republiki Portugalskiej o stwierdzenie nieważności tej decyzji została oddalona przez Sąd.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd oddalił różne zarzuty kwestionujące zakwalifikowanie systemu III w postaci wprowadzonej w życie przez Republikę Portugalską jako „nowej pomocy”.

Po pierwsze, Republika Portugalska podniosła, że ZFM została utworzona przed jej przystąpieniem w dniu 1 stycznia 1986 r. do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) i że od tego czasu system pomocy przyjęty na rzecz tego obszaru nie był przedmiotem istotnych zmian. Uznała ona zatem, że Komisja powinna była zakwalifikować wprowadzony w życie system III jako „pomoc istniejąca”, czyli pomoc wprowadzoną w życie przed jej przystąpieniem i nadal stosowaną później.

W tym względzie Sąd przypomniał, że za „nową pomoc” należy uznać każdy program pomocowy lub pomoc indywidualną, które nie są pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy. W celu dokonania oceny istotnego charakteru takich zmian należy zbadać, czy zmiany te miały negatywny wpływ na konstytutywne elementy tego systemu, takie jak krąg beneficjentów, cel wsparcia finansowego czy źródło tej pomocy i jej kwota.

W niniejszym przypadku zmiany wprowadzone przez systemy II i III do pierwotnego systemu pomocy miały istotny charakter, ponieważ dotyczyły między innymi wyłączenia niektórych rodzajów działalności z zakresu stosowania tego systemu oraz zwiększenia pułapów podstawy opodatkowania, do których miało zastosowanie obniżenie podatków.

W odpowiedzi na argument Republiki Portugalskiej, zgodnie z którym zmiany te ograniczyły się do zmniejszenia zakresu pierwotnego systemu ZFM, Sąd zauważył ponadto, że ocena istotnego charakteru zmiany jest niezależna od kwestii, czy zmiana ta prowadzi do rozszerzenia lub ograniczenia zakresu stosowania rozpatrywanej pomocy. Dla celów tej oceny znaczenie ma jedynie to, czy zmiana może wpłynąć na samą istotę pierwotnego systemu.

² Decyzja Komisji Europejskiej C(2020) 8550 final z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie systemu pomocy SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) wdrożonego przez Portugalię na rzecz wolnej strefy Madery (ZFM) - System III (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Sąd potwierdził zatem, że istotne zmiany wprowadzone do pierwotnego systemu pomocy po dniu 1 stycznia 1986 r. wykluczały zakwalifikowanie go jako „istniejącej pomocy”, bez konieczności ustalania, czy system ten został rzeczywiście wprowadzony w życie przed przystąpieniem Portugalii do EWG.

Po drugie, Republika Portugalska zakwestionowała wniosek Komisji, zgodnie z którym system III został wdrożony z naruszeniem decyzji z 2007 r. i z 2013 r. i stanowił w związku z tym nową pomoc, która została bezprawnie przyznana.

W tym względzie Sąd przypomniał, że zatwierdzony system pomocy nie jest już objęty decyzją, która go zatwierdziła, a zatem stanowi „nową pomoc”, w sytuacji gdy dane państwo członkowskie wprowadza w życie system pomocy na zasadach zasadniczo odmiennych od przewidzianych w projekcie systemu pomocy zgłoszonego Komisji, a zatem od tych, które zostały uwzględnione przez Komisję w celu stwierdzenia zgodności zgłoszonego systemu z rynkiem wewnętrznym.

W tym kontekście Republika Portugalska podniosła w szczególności, że Komisja popełniła błędy w ustaleniach faktycznych i naruszyła ciężący na niej obowiązek uzasadnienia, stwierdzając w zaskarżonej decyzji, że decyzje z 2007 r. i z 2013 r. pozwalały na przyznanie pomocy przewidzianej w ramach systemu III wyłącznie w odniesieniu do zysków pochodzących z działalności wykonywanej na Maderze, z wyłączeniem zysków wynikających z działalności wykonywanej poza tym regionem przez spółki zarejestrowane w ZFM.

Argumentacja ta została oddalona przez Sąd, który potwierdził, że Komisja mogła zasadnie uznać, iż jedynie „działalność faktycznie i fizycznie wykonywana na Maderze” dawała prawo do pomocy zatwierdzonej decyzjami z 2007 r. i z 2013 r.

Ponadto Sąd podkreślił, że wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013³, w odniesieniu do których Komisja zatwierdziła system III, stanowią, że pomoc operacyjna może być wyjątkowo przyznawana w regionach najbardziej oddalonych, takich jak autonomiczny region Madery, pod warunkiem że jest ona uzasadniona ze względu na przyczynianie się do rozwoju regionalnego i swój charakter oraz że jej wysokość jest proporcjonalna do utrudnień, których przewyżczeniu ma służyć. Jedynie działalność, z którą wiąże się utrudnienia, a tym samym dodatkowe koszty właściwe tym regionom, powinna mieć zapewnioną możliwość korzystania z takiej pomocy. Działalność wykonywana poza wspomnianymi regionami, która z tego względu nie jest objęta tymi dodatkowymi kosztami, i to nawet jeśli jest wykonywana przez spółki mające siedzibę w tych samych regionach, powinna z kolei zostać wyłączona z możliwości korzystania z tej pomocy.

Sąd odrzucił również argument Republiki Portugalskiej oparty na okoliczności, że wykładnia przyjęta przez Komisję była sprzeczna z komentarzem komitetu ds. podatkowych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz z wcześniejszą praktyką decyzyjną Komisji. O ile bowiem Komisja może wziąć pod uwagę akty przyjęte w ramach OECD, o tyle nie może ona być w żaden sposób związana tymi aktami, w szczególności przy stosowaniu przepisów Unii dotyczących pomocy państwa. Podobnie zgodność z prawem decyzji Komisji należy oceniać wyłącznie w ramach art. 107 TFUE, a nie w świetle domniemanej wcześniejszej praktyki decyzyjnej Komisji.

³ Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 (Dz.U. 2006, C 54, s. 13).

W drugiej kolejności Sąd oddalił zarzut Republiki Portugalskiej oparty na podnoszonej niemożności odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy głównie ze względu na to, że zaskarżona decyzja nie pozwalała jej na określenie kwot podlegających odzyskaniu „bez nadmiernych trudności”.

Nawet jeśli Republika Portugalska ma prawo powoływać się na zasadę, zgodnie z którą „nikt nie jest zobowiązany do rzeczy niemożliwych”, to nie wykazała ona w sposób wystarczający pod względem prawnym obiektywnej i bezwzględnej niemożności odzyskania rozpatrywanej pomocy od chwili wydania zaskarżonej decyzji. Ponadto trudności o charakterze administracyjnym i praktycznym, jakie pociąga za sobą duża liczba beneficjentów pomocy, nie pozwalają uznać, że odzyskanie pomocy jest technicznie niemożliwe do zrealizowania.

W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o zarzut dotyczący przedawnienia części wypłaconej pomocy, Sąd stwierdził, że sam fakt, iż określona pomoc indywidualna wypłacona na podstawie systemu pomocy, w tym decyzja Komisji stwierdzająca niezgodność z prawem i niezgodność z rynkiem wewnętrznym, uległa przedawnieniu, nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności tej decyzji. W tym względzie do władz krajowych, na których ciąży obowiązek bezzwłocznego i skutecznego odzyskania wspomnianej pomocy, należy ustalenie, w świetle szczególnych okoliczności właściwych każdemu z beneficjentów systemu pomocy, czy każdy z beneficjentów powinien rzeczywiście zwrócić tę pomoc.