

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 2 grudnia 2010 r.*

W sprawie C-464/09 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości,
wniesione w dniu 25 listopada 2009 r.,

Holland Malt BV, z siedzibą w Lieshout (Niderlandy), reprezentowana przez
O. Brouwera, A. Stoffera oraz P. Schepensa, advocaten,

strona wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Komisja Europejska, reprezentowana przez L. Flynna oraz A. Stobiecką-Kuik,
działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

* Język postępowania: angielski.

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez C. Wissels oraz Y. de Vriesa, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: J.C. Bonichot, prezes izby, K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader (sprawozdawca) i A. Prechal, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 września 2010 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wyduje następujący

Wyrok

- ¹ W swoim odwołaniu Holland Malt BV (zwana dalej „Holland Malt”) wnosi do Trybunału o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 9 września 2009 r. w sprawie T-369/06 Holland Malt przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3313 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), w którym Sąd oddalił jej skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2007/59/WE z dnia 26 września 2006 r. w sprawie pomocy państwa przyznanej przez Niderlandy na rzecz Holland Malt BV (Dz.U. L 32, s. 76, zwanej dalej „sporną decyzją”).

Ramy prawne

- 2 Punkt 3.2 Wytycznych Wspólnoty dotyczących pomocy państwa w sektorze rolnym (Dz.U. C 28, s. 2, zwanych dalej „wytycznymi”), znajdujący się w części zawierającej „Zasady ogólne”, stanowi:

„Chociaż art. 87 [WE], 88 [WE] i 89 [WE] w pełni znajdują zastosowanie w sektorach objętych wspólną organizacją rynku, jednak to zastosowanie podlega przepisom ustanowionym we właściwych rozporządzeniach. Innymi słowy, państwo członkowskie nie może powołać się na postanowienia art. 87 [WE], 88 [WE] i 89 [WE] z pierwszeństwem przed przepisami rozporządzenia dotyczącymi organizacji danego rynku [...]. Oznacza to, że w żadnych okolicznościach Komisja nie może zatwierdzić pomocy, która jest niezgodna z przepisami regulującymi wspólną organizację rynku lub która pozostawiałaby w sprzeczności z prawidłowym funkcjonowaniem takiej organizacji rynku” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie fragmenty z tego dokumentu poniżej].

- 3 Punkt 4.2.5 wytycznych, znajdujący się w części dotyczącej „Pomocy na inwestycje”, stanowi:

„Nie można przyznać pomocy [na inwestycje mające związek z przetwarzaniem i wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych], gdy nie zostały przedstawione wystarczające dowody na to, że dla danych produktów możliwe jest znalezienie normalnych możliwości zbytu na rynku. Znaczenie tych dowodów musi być oceniane na odpowiednim poziomie przy uwzględnieniu danych produktów, rodzajów inwestycji oraz istniejących i przewidywanych zdolności produkcyjnych. W tym celu należy wziąć pod uwagę wszelkie ograniczenia w zakresie produkcji lub ograniczenia pomocy wspólnotowej przewidziane przez wspólną organizację rynku. W szczególności

pomoc nie może zostać przyznana z naruszeniem zakazu lub ograniczenia przewidzianego przez wspólną organizację rynku [...].

[...]”

- 4 Wreszcie punkt 4.2.6 tej samej części wytycznych stanowi:

„Pomoc na inwestycje, w przypadku których wydatki kwalifikujące się przekraczają 25 mln EUR lub rzeczywista pomoc przekroczy 12 mln EUR, musi zostać odpowiednio zgłoszona Komisji, zgodnie z art. 88 ust. 3 traktatu”.

Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

- 5 Holland Malt jest spółką powołaną dla osiągnięcia określonego celu (konsorcjum) pomiędzy browarem Bavaria NV produkującym piwo i napoje bezalkoholowe oraz Agrifirm – spółdzielnią, w ramach której współpracują producenci zbóż z Niemiec i z obszaru północnych Niderlandów. Otrzymała ona patent pozwalający jej na produkcję i sprzedaż słodu HTST („High Temperature, Short Time”).
- 6 Królestwo Niderlandów wdrożyło program inwestycji regionalnych zwany „Regionale investeringsprojecten 2000”. Decyzją z dnia 17 sierpnia 2002 r. Komisja zatwierdziła ten program, a decyzją z dnia 18 lutego 2002 r. zatwierdziła również jego modyfikację,

rozszerzającą zakres jego zastosowania na sektory przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych wspomnianych w załączniku I do traktatu WE.

- 7 W ramach tego programu inwestycji regionalnych Królestwo Niderlandów przyznało Holland Malt pomoc na inwestycję w wysokości 7 425 000 EUR. Ta subwencja była przeznaczona na budowę słodowni w Eemshaven (Niderlandy). Jej wypłata była uzależniona od ukończenia inwestycji przed dniem 1 lipca 2005 r. Rzeczywista wypłata subwencji była jednak zawieszona do chwili zatwierdzenia jej przez Komisję.
- 8 Pismem z dnia 31 marca 2004 r. Królestwo Niderlandów zgłosiło ten środek pomocowy Komisji zgodnie z art. 88 ust. 3 WE oraz z punktem 4.2.6 wytycznych. W dniu 5 maja 2005 r. Komisja wszczęła postępowanie przewidziane w art. 88 ust. 2 WE. Ze względu na to, iż to postępowanie przesunęło wypłatę subwencji poza termin ukończenia ustalony pierwotnie przez Królestwo Niderlandów, wnosząca odwołanie zgłosiła wniosek o przedłużenie tego terminu do chwili wydania przez Komisję decyzji dotyczącej subwencji.
- 9 W dniu 26 września 2006 r. Komisja wydała sporną decyzję, w której stwierdziła, że wspomniany środek, dotyczący inwestycji mającej na celu polepszenie jakości produktów Holland Malt i zwiększenie jej zdolności produkcyjnych, stanowił pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Komisja zbadała następnie, czy środek ten mógł mimo to zostać uznany za zgodny ze wspólnym rynkiem stosownie do art. 87 ust. 3 lit. c) WE.
- 10 W tym kontekście Komisja stwierdziła, że nie istnieje rynek słodu HTST lub słodu „premium” odrębny od rynku słodu zwyczajnego. Ponadto, zważywszy na nadwyżkę zdolności produkcyjnych słodu na rynku światowym i wspólnotowym, uznała, iż

nie było możliwe przedstawienie dowodów na to, że na rynku tego produktu istniały normalne możliwości zbytu w rozumieniu pkt 4.2.5 wytycznych. Wobec tego, chociaż w motywie 93 spornej decyzji Komisja uznała znaczenie pomocy dla rozwoju regionalnego, jednak w motywie 94 tej decyzji stwierdziła, że pomoc ta nie spełnia jednego istotnego warunku określonego w wytycznych.

- 11 Z tych powodów w art. 1 spornej decyzji Komisja stwierdziła, że rozpatrywana pomoc jest niezgodna ze wspólnym rynkiem. Na mocy art. 2 tej decyzji Królestwo Niderlandów jest zobowiązane do wycofania pomocy państwa, a na mocy art. 3 omawianej decyzji ma obowiązek odzyskania od beneficjenta pomocy, która została już bezprawnie przekazana do jego dyspozycji. Zgodnie z art. 4 omawianej decyzji Królestwo Niderlandów musi poinformować Komisję o środkach podjętych w celu jej wykonania.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 12 W skardze złożonej w sekretariacie Sądu w dniu 7 grudnia 2006 r. Holland Malt wniosła o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 13 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 kwietnia 2007 r. Królestwo Niderlandów wniosło o dopuszczenie go do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżącej. Postanowieniem z dnia 12 czerwca 2007 r. prezes trzeciej izby Sądu uwzględnił ten wniosek.

- 14 W uzasadnieniu swojej skargi Holland Malt podniosła cztery zarzuty, dotyczące odpowiednio naruszenia art. 87 ust. 1 i 3 lit. c) WE, naruszenia zasad dobrej administracji oraz naruszenia obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 253 WE.
- 15 Część druga zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 87 ust. 3 lit. c) WE była oparta na braku właściwego wyważenia korzystnych skutków pomocy oraz jej wpływu na warunki wewnątrzwspólnotowej wymiany handlowej.
- 16 W tej części drugiej skarżąca w istocie zarzuciła Komisji, że w spornej decyzji oparła się ona wyłącznie na pkt 4.2.5 wytycznych, bez wyważenia z jednej strony korzystnych skutków rozpatrywanej subwencji, a z drugiej strony jej ewentualnego niekorzystnego wpływu na warunki wymiany handlowej w ramach Wspólnoty Europejskiej, przez co naruszyła art. 87 ust. 3 lit. c) WE.
- 17 Skarżąca wskazała, że okoliczność, iż wytyczne opierają się na art. 87 ust. 3 WE, oznacza niewątpliwie, iż Komisja nie może ograniczać swoich uprawnień dyskrecyjnych wyłącznie do kryteriów przewidzianych w tych wytycznych. W szczególności powinna ona interpretować pkt 4.2.5 wytycznych w świetle ogólnego kryterium przewidzianego w traktacie i uznawać za niezgodną ze wspólnym rynkiem jedynie pomoc zmieniającą warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- 18 Zdaniem Holland Malt Komisja nie oceniła w spornej decyzji, czy wpływ ten, w świetle korzyści, jakie spowodowałaby przedmiotowa subwencja, jest rzeczywiście spreczny ze wspólnym interesem w rozumieniu art. 87 ust. 3 WE, lecz ograniczyła się do wykluczenia zgodności tej subwencji na podstawie rzekomego braku na rynku normalnych możliwości zbytu produktu, którego subwencja miałaby dotyczyć.

Komisja, przeciwnie, powinna była wziąć pod uwagę po pierwsze okoliczność, że rozpatrywana inwestycja miała bardzo korzystny wpływ na realizację celów wspólnej polityki rolnej, a w szczególności na politykę rozwoju obszarów wiejskich w regionie, którego dotyczyła subwencja, a po drugie fakt, iż w związku z jej przyznaniem skarżąca postanowiła ponieść koszty otwarcia fabryki w Eemshaven, w okolicy wymagającej rozwoju ekonomicznego, zamiast w dogodniej położonym miejscu w innym regionie Niderlandów.

- 19 W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił skargę i obciążył skarżącą jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję.
- 20 Jeżeli chodzi o część drugą zarzutu drugiego, Sąd w pkt 166–180 zaskarżonego wyroku stwierdził, że sporna decyzja została wydana na podstawie zarówno art. 87 ust. 1 i 3 WE, jak i wytycznych, w szczególności ich części 4.2.
- 21 Przypomniął on, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, jeżeli Komisja wydała wytyczne, jest nimi związana i sąd wspólnotowy powinien zbadać, czy instytucja ta przestrzega ustanowionych przez siebie zasad. Wskazał, iż w tym przypadku z pkt 3.7 wytycznych wynika, że pozytywne aspekty omawianej pomocy mogą być rozważane jedynie w kontekście stosowania kryteriów zawartych w wytycznych.
- 22 W tym względzie Sąd uznał, że zgodnie z pkt 4.2.5 wytycznych Komisja, stwierdziwszy, iż omawiana pomoc wchodziła w zakres ich zastosowania, zobowiązana była przede wszystkim zbadać, czy przedstawiono wystarczające dowody na to, że dla danych produktów możliwe było znalezienie normalnych możliwości zbytu na rynku. Zdaniem Sądu, ponieważ w niniejszej sprawie owa wstępna przesłanka nie została spełniona, Komisja nie mogła zatwierdzić rozpatrywanej pomocy bez naruszenia

swoich własnych wytycznych, przez co badanie tych celów i korzystnych skutków było zbędne.

- 23 Sąd stwierdził ponadto, że skarżąca nie mogła skutecznie podnosić, iż niestosowanie wytycznych i bezpośrednie stosowanie art. 87 ust. 3 lit. c) WE oznaczałoby uwzględnienie celów i korzystnych skutków rozpatrywanej pomocy prowadzące do uznania jej zgodności ze wspólnym rynkiem. W tym względzie przypomniał, że zgodnie z wyrokiem z dnia 24 lutego 1987 r. w sprawie 310/85 Deufl przeciwko Komisji, Rec. s. 901, pkt 18, art. 87 ust. 3 WE przyznaje Komisji uprawnienia dyskrecjonalne, których wykonywanie pociąga za sobą oceny ekonomiczne i społeczne, które muszą być dokonywane w kontekście wspólnotowym, i że Komisja nie przekroczyła granic tych uprawnień, oceniając, iż przyznanie pomocy inwestycyjnej, która zwiększała zdolności produkcyjne w sektorze cechującym się istnieniem znacznych nadwyżek, zmienia warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, oraz że pomoc taka nie mogła ułatwiać rozwoju gospodarczego danego regionu.
- 24 Sąd dodał, że tego wniosku nie podważa argument skarżącej, iż sporna pomoc jedynie wyrównała niekorzystne skutki ekonomiczne wynikające z jej decyzji o otwarciu fabryki na obszarze słabiej rozwiniętym ekonomicznie.

Żądania stron w postępowaniu przed Trybunałem

- 25 Holland Malt wnosi do Trybunału o:

— uchylenie pkt 168–180 zaskarżonego wyroku;

- przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd lub stwierdzenie nieważności spornej decyzji oraz
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

²⁶ Komisja wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania oraz
- obciążenie Holland Malt kosztami postępowania.

²⁷ Królestwo Niderlandów podobnie jak wnosząca odwołanie wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

²⁸ Na poparcie swojego odwołania Holland Malt podnosi dwa zarzuty dotyczące dokonanej przez Sąd oceny części drugiej zarzutu drugiego skargi w pierwszej instancji.

- ²⁹ Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa, a także wewnętrznej sprzeczności i niewystarczającego uzasadnienia w zakresie wykładni oraz zastosowania zarówno art. 87 ust. 3 lit. c) WE, jak i wytycznych. Zarzut drugi dotyczy nieprawidłowości proceduralnych wynikających z błędnego zrozumienia i niedokładnego przedstawienia argumentów podniesionych przez skarżącą.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia prawa, a także wewnętrznej sprzeczności i niewystarczającego uzasadnienia w zakresie wykładni oraz zastosowania zarówno art. 87 ust. 3 lit. c) WE, jak i wytycznych

Argumentacja stron

- ³⁰ Argumentacja przedstawiona przez Holland Malt na poparcie zarzutu pierwszego składa się z trzech części, dotyczących odpowiednio naruszenia prawa przy wykładni i zastosowaniu art. 87 ust. 3 lit. c) WE, naruszenia prawa przy wykładni i zastosowaniu wytycznych, a także wewnętrznej sprzeczności i niewystarczającego uzasadnienia ich wykładni i zastosowania.

— W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego

- ³¹ Wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd naruszył prawo przy wykładni i zastosowaniu art. 87 ust. 3 lit.) c WE, uznając na podstawie ww. wyroku w sprawie Deufil przeciwko Komisji, iż przy ocenie zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem Komisja nie musiała brać pod uwagę korzystnych skutków subwencji, jeżeli subwencja ta

powodowała zwiększenie możliwości produkcyjnych w sektorze, w którym występują nadwyżki rynkowe.

- 32 W tym względzie wskazuje ona, że niniejsza sprawa dotyczy środka różniącego się od środka będącego przedmiotem sporu zakończonego ww. wyrokiem w sprawie Deufil przeciwko Komisji. W tamtej sprawie przyznana subwencja nie dotyczyła bowiem wspólnego interesu, gdy tymczasem w spornej decyzji Komisja przyznała istotne znaczenie projektu Holland Malt dla rozwoju regionu. Ponadto w sprawie zakończonej tantym wyrokiem w sektorze występowały znaczne nadwyżki na rynku, ponieważ poziom wykorzystania możliwości produkcyjnych wahał się od 72% do 64%, podczas gdy w niniejszej sprawie poziom wykorzystania możliwości produkcyjnych przekracza 90%.
- 33 Królestwo Niderlandów podziela stanowisko wnoszącej odwołanie, iż Sąd niesłusznie uznał, że Komisja, nie biorąc pod uwagę korzystnych skutków rozpatrywanej pomocy, nie naruszyła art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Przyłącza się też do krytyki dotyczącej interpretacji przez Sąd wyroku w sprawie Deufil przeciwko Komisji. To państwo członkowskie uważa, że Komisja, w trosce o zapewnienie prawidłowego stosowania tego przepisu i zagwarantowanie jego pełnej skuteczności, zobowiązana była wyważyć korzystne i niekorzystne skutki badanej pomocy i nie mogła poprzestać na prostym stwierdzeniu, iż brak jest dowodu na istnienie normalnych możliwości zbytu na rynku słoðu.
- 34 Komisja odpowiada, że punktem wyjścia każdej analizy zasad dotyczących pomocy jest to, iż art. 87 ust. 3 WE przewiduje wyjątki od ogólnego zakazu zawartego w art. 87 ust. 1 WE, które powinny być interpretowane w sposób zawężający. Natomiast wytyczne określają jedynie obiektywne minimalne standardy, które muszą być spełnione, aby pomoc w sektorze rolnym została uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem. Komisja zauważa ponadto, że ze względu na szeroki zakres uznania przysługujący jej

przy dokonywaniu oceny pomocy państwa na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) WE, ma ona prawo ograniczenia tego zakresu poprzez wydanie wytycznych w sprawie sposobu, w jaki zamierza stosować to postanowienie w odniesieniu do danego sektora lub do danego rodzaju pomocy, pod warunkiem że wytyczne te nie będą rozbieżne z postanowieniami traktatu. W tej sytuacji zdaniem Komisji, jeżeli raz wydała ona takie wskazówki dla danego sektora lub dla danego rodzaju pomocy, nie może już od nich odstąpić. Powodem tego jest fakt, iż poprzez ich wydanie ograniczyła swoje własne dyskrecyjne uznanie, które w konsekwencji polega wyłącznie na dokonaniu oceny przesłanek określonych w wytycznych.

35 W niniejszym przypadku Komisja uważa, że była zobowiązana zastosować pkt 4.2.5 wytycznych, ponieważ istnienie normalnych możliwości zbytu na rynku słoðu nie zostało wykazane w sposób wystarczający.

36 Co do argumentacji dotyczącej błędnej interpretacji ww. wyroku w sprawie Deufil przeciwko Komisji, Komisja podkreśla, że w wyroku tym ocena zgodności środka pomocowego dokonana została bezpośrednio w oparciu o art. 87 ust. 3 lit. c) WE, ponieważ w momencie wydania spornej decyzji nie istniał żaden inny dokument odnoszący się do produktu, którego dotyczyła pomoc. Ponadto, jeżeli chodzi o podniesione przez wnoszącą odwołanie różnice stanu faktycznego w porównaniu ze sprawą zakończoną wspomnianym wyrokiem, Komisja wskazuje, że są one pozbawione znaczenia, gdyż w niniejszym przypadku wytyczne wspominają nie o konieczności ustalenia, że w sektorze występują znaczne nadwyżki, lecz jedynie o konieczności ustalenia, że na rynku istnieją normalne możliwości zbytu.

— W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego

37 Zdaniem Holland Malt dokonana przez Sąd wykładnia wytycznych nie jest prawidłowa, ponieważ wprowadza wstępną przesłankę dokonania przez Komisję oceny

zgodności danej pomocy ze wspólnym rynkiem. Sąd stwierdził bowiem, że pomoc wchodząca w zakres zastosowania wytycznych nie może być zatwierdzona na podstawie kryterium wyważenia jej negatywnych stron i jej korzystnych skutków, które zostało przewidziane w art. 87 ust. 3 lit. c) WE, jeżeli przesłanka określona w pkt 4.2.5 wytycznych nie została spełniona. Tymczasem art. 87 ust. 3 lit. c) WE nie zawiera przesłanki, zgodnie z którą normalne możliwości zbytu na rynku powinny być dostępne, aby Komisja mogła uwzględnić korzystne skutki pomocy.

- 38 Królestwo Niderlandów podziela stanowisko wnoszącej odwołanie. Uważa ono, chociaż Sąd stwierdził, iż wytycznych nie można odczytywać, mając na względzie jedynie ich brzmienie, lecz należy interpretować je w świetle art. 87 WE i celu tego przepisu, w rzeczywistości przeanalizował je, odnosząc się wyłącznie do ich brzmienia. Dokonana przez Sąd wykładnia wytycznych prowadzi zdaniem Królestwa Niderlandów do zawężenia oceny przewidzianej w art. 87 WE jedynie do stwierdzenia, czy normalne możliwości zbytu istnieją, czy też nie. Tak zawężona wykładnia, oparta wyłącznie na dosłownej interpretacji wytycznych, jest według Królestwa Niderlandów błędna i stanowi zagrożenie dla właściwego stosowania art. 87 ust. 3 lit. c) WE i jego pełnej skuteczności.

- 39 Komisja uważa, że sformułowane przez Sąd wnioski nie naruszają prawa. Wyważenie, o którym mowa w art. 87 ust. 3 lit. c) WE, zostało uwzględnione w wytycznych i wobec tego nie jest konieczne wzięcie pod uwagę innych kryteriów, w przypadku kiedy badana pomoc podlega regułom określonym w wytycznych. Komisja nie mogła uwzględnić innych celów niż przewidziane w wytycznych, jeżeli wykraczały one poza zakres określony przez nią w tych wytycznych. W tym przypadku pkt 4.2.5 wytycznych przewidywał jednoznacznie, że nie można przyznać pomocy na inwestycje związane z przetwarzaniem produktów rolnych, gdy nie zostały przedstawione wystarczające dowody na to, iż dla danych produktów możliwe jest znalezienie normalnych

możliwości zbytu na rynku. Wobec tego zdaniem Komisji, jeżeli przesłanka ta nie jest spełniona, nie można wyważyć spodziewanych korzystnych skutków badanej pomocy i jej wpływu na warunki wymiany handlowej.

— W przedmiocie części trzeciej zarzutu pierwszego

⁴⁰ Zdaniem wnoszącej odwołanie uzasadnienie zaskarżonego wyroku jest wewnętrznie sprzeczne i niewystarczające, jeżeli chodzi o wykładnię wytycznych. W pkt 132 i 133 tego wyroku Sąd stwierdził bowiem, że wytycznych nie można interpretować, mając na względzie jedynie ich brzmienie, ani w sposób, który zawęży zakres stosowania art. 87 WE i 88 WE lub który jest sprzeczny z celami tych postanowień. Wbrew temu w pkt 170–172 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że Komisja była zobowiązana wziąć pod uwagę kryteria określone w pkt 4.2.5 wytycznych bez dokonania ich interpretacji w świetle art. 87 ust. 3 lit. c) WE, a zatem bez ocenienia, czy warunki wymiany handlowej zostały zmienione przez badaną pomoc w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

⁴¹ Królestwo Niderlandów podziela stanowisko wnoszącej odwołanie i twierdzi, że zaskarżony wyrok jest niewystarczająco uzasadniony, jeżeli chodzi o wykładnię i zastosowanie wytycznych.

⁴² Komisja uważa, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie jest bynajmniej niewystarczające ani wewnętrznie sprzeczne. Wskazuje ona w szczególności, iż Sąd słusznie przypomniał w pkt 132 zaskarżonego wyroku, że wytyczne zawsze należy interpretować w świetle celu, jakim jest niezakłócona konkurencja na wspólnym rynku, i jasno

wytłumaczył w pkt 173–177 tego wyroku, dlaczego bezpośrednie zastosowanie art. 87 ust. 3 lit. c) WE nie doprowadziłoby do uwzględnienia celów i korzystnych skutków pomocy, o którą ubiega się wnosząca odwołanie. W tym względzie Sąd w pkt 176 zaskarżonego wyroku wskazał, że kryterium wymienione w pkt 4.2.5 wytycznych odzwierciedla przesłankę wynikającą z art. 87 ust. 3 lit. c) WE, według której pomoc zmieniająca warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem nie może być zgodna ze wspólnym rynkiem.

Ocena Trybunału

- ⁴³ Trzy części zarzutu pierwszego dotyczą zakresu stosowania i wykładni wytycznych i odnoszą się do oceny przez Sąd części drugiej zarzutu drugiego podniesionego w skardze w pierwszej instancji. Powinny wobec tego zostać rozpatrzone łącznie.

- ⁴⁴ W tym względzie należy przypomnieć, że w spornej decyzji Komisja, na podstawie pkt 4.2.5 wytycznych uznała, iż pomoc przeznaczona dla Holland Malt nie była zgodna ze wspólnym rynkiem, ponieważ na rynku, którego dotyczyła, występował brak normalnych możliwości zbytu. W zaskarżonym wyroku Sąd po pierwsze stwierdził, że ponieważ przesłanka przewidziana w pkt 4.2.5 wytycznych nie była spełniona, Komisja nie mogła zatwierdzić spornej pomocy. Po drugie Sąd, powołując się na ww. wyrok w sprawie Deufil przeciwko Komisji, uznał, że niestosowanie wytycznych i zastosowanie wyłącznie art. 87 ust. 3 lit. c) WE nie doprowadziłyby w niniejszym przypadku, wbrew twierdzeniom wnoszącej odwołanie, do uwzględnienia korzystnych skutków spornej pomocy dla rozpatrywanego regionu.

45 Oba te twierdzenia w żaden sposób nie naruszają prawa.

46 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy stosowaniu art. 87 ust. 3 WE Komisji przysługuje bowiem szeroki zakres uznania, z czym wiąże się dokonywanie złożonych ocen ekonomicznych i społecznych, które należy przeprowadzać w świetle uwarunkowań wspólnotowych (zob. wyrok z dnia 11 września 2008 r. w sprawach połączonych C-75/05 P i C-80/05 P Niemcy i in. przeciwko Kronofrance, Zb.Orz. s. I-6619, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo). Przyjmując takie normy postępowania i ogłaszając poprzez ich publikację, że będzie je stosować od tej pory do przypadków w nich przewidzianych, Komisja sama wyznacza sobie granice uznania i nie może odejść od tych norm bez narażania się, w odpowiednim przypadku, na sankcję z tytułu naruszenia ogólnych zasad prawa takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań (zob. ww. wyrok w sprawach połączonych Niemcy i in. przeciwko Kronofrance, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 Wobec tego, zgodnie z tym orzecznictwem, w szczególnej dziedzinie pomocy państwa Komisja jest związana wytycznymi i komunikatami, które wydaje, o ile nie są one rozbieżna z postanowieniami traktatu (zob. wyrok z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-288/96 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-8237, pkt 62; ww. wyrok w sprawach połączonych Niemcy i in. przeciwko Kronofrance, pkt 61).

48 W tym względzie należy stwierdzić, iż zgodnie z ww. wyrokiem w sprawie Deufil przeciwko Komisji art. 87 ust. 3 lit. c) WE należy interpretować w ten sposób, że co do zasady, jeżeli pomoc została przyznana na rynku, na którym występuje nadwyżka możliwości produkcyjnych, może ona zmienić warunki wymiany handlowej w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem.

- 49 Ponadto okoliczność, iż pomoc ma również korzystne skutki dla regionu lub sektora gospodarczego, którego dotyczy, nie musi oznaczać, że powinna ona zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem. Zgodnie bowiem z art. 87 ust. 3 lit. c) WE, jeżeli środek pomocowy zmienia warunki wymiany handlowej w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem, nie może zostać uznany za zgodny ze wspólnym rynkiem, niezależnie od ewentualnych korzystnych skutków, które powoduje. Natomiast przy ocenie wpływu na wymianę handlową Komisja powinna wziąć pod uwagę wszystkie cechy charakteryzujące dany środek i rynek, którego on dotyczy (zob. wyrok z dnia 25 czerwca 1970 r. w sprawie 47/69 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. 487, pkt 7–9).
- 50 Nie ma podstaw, aby uznać, że taka wykładnia prawa pierwotnego nie dotyczy również pomocy w sektorze rolnym. Zgodnie bowiem z art. 36 akapit pierwszy WE, w którym ustanowione zostało pierwszeństwo polityki rolnej wobec celów traktatu w dziedzinie konkurencji, ewentualne stosowanie w tym zakresie postanowień traktatu wymaga uwzględnienia celów określonych w art. 33 WE, to znaczy celów polityki rolnej (zob. wyrok z dnia 15 października 1996 r. w sprawie C-311/94 IJssel-Vliet, Rec. s. I-5023, pkt 31).
- 51 Przy ocenie zgodności pomocy państwa przyznanej w tym sektorze Komisja powinna zatem uwzględnić wymogi tej polityki zgodne z wymogami wspólnego rynku jako całości (zob. ww. wyrok w sprawie IJssel-Vliet, pkt 33). Do tych wymogów należy kontrola produkcji. W szczególności w zakresie wspólnotowego wsparcia finansowego rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz.U. L 160, s. 80) w art. 6 zakazuje udzielania wsparcia inwestycjom mającym na celu wzrost produkcji, dla której nie można znaleźć żadnego normalnego rynku zbytu.

52 W niniejszym przypadku, w pkt 4.2.5 wytycznych, Komisja stwierdziła, że za niezgodną ze wspólnym rynkiem uznaje pomoc związaną z przetwarzaniem i wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych przyznawaną przy braku normalnych możliwości zbytu. Zgodnie z tym punktem według Komisji taki środek uważany jest za sprzeczny ze wspólnym interesem ze względu na cechy charakteryzujące sektor, w którym powoduje on te skutki. Ponadto instytucja ta stwierdziła, w tym samym pkt 4.2.5, że przy ocenie takiego środka pomocowego powinna wziąć pod uwagę poziom podaży na rynku danego produktu, a także wszelkie ograniczenia w zakresie produkcji lub ograniczenia pomocy wspólnotowej przewidziane przez wspólną organizację rynku. Powinna zatem dokonać szczegółowej analizy tego rynku.

53 Takie zasady postępowania są zgodne z postanowieniami prawa pierwotnego, a w szczególności z art. 87 ust. 3 lit. c) WE stosowanym z poszanowaniem celów wspólnej polityki rolnej. Pomoc przyznana na rynku, na którym występuje nadwyżka możliwości produkcyjnych, może bowiem rzeczywiście zmienić warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Komisja może zatem uznać za niezgodny ze wspólnym rynkiem środek przeznaczony dla danego regionu lub danej działalności, jeżeli został on przyznany w sektorze takim jak sektor przetwarzania produktów rolnych, w którym wszelki wzrost produkcji przy braku normalnych możliwości zbytu może zniekształcić wymianę handlową w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, niezależnie od korzystnych skutków dla regionu działalności objętej pomocą.

54 Oznacza to, iż Sąd słusznie stwierdził, że w spornej decyzji Komisja właściwie zastosowała zarówno pkt 4.2.5 wytycznych, jak i art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Stwierdziwszy bowiem na podstawie szczegółowej analizy rynku słodu, że nie ma na nim normalnych możliwości zbytu, była zobowiązana uznać, iż badany środek był niezgodny ze wspólnym rynkiem.

- 55 Ponadto przywołane przez wnoszącą odwołanie różnice w zakresie stanu faktycznego występujące pomiędzy pomocą będącą przedmiotem sporu zakończonego ww. wyrokiem w sprawie Deufil przeciwko Komisji a pomocą rozpatrywaną w niniejszej sprawie nie mają znaczenia dla wykładni zasad dotyczących warunków zgodności pomocy przewidzianych w art. 87 ust. 3 lit. c) WE.
- 56 W szczególności podnoszona przez Holland Malt okoliczność, iż na rynku słodu nie występują tak znaczne nadwyżki jak na rynku, którego dotyczył spór zakończony ww. wyrokiem w Deufil przeciwko Komisji, nie oznacza, że Komisja powinna była wykluczyć zastosowanie pkt 4.2.5 wytycznych. Z punktu tego wynika bowiem, że w przypadku sektora przetwarzania produktów rolnych środki pomocowy powodujący choćby niewielki wzrost produkcji jest uważany, ze względu na cechy charakteryzujące ten sektor gospodarczy i ograniczenia wynikające z polityki rolnej, za niezgodny ze wspólnym rynkiem. Zaskarżony wyrok nie opiera się zatem na błędnej ocenie mających zastosowanie zasad, których wykładni dokonał Trybunał w ww. wyroku w sprawie Deufil przeciwko Komisji.
- 57 Wreszcie, jeżeli chodzi o rzekomą wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia zaskarżonego wyroku przywoływaną w ramach części trzeciej zarzutu pierwszego odwołania, należy stwierdzić, że Sąd, wbrew twierdzeniom wnoszącej odwołanie, przypomniawszy w pkt 170–172 zaskarżonego wyroku o spoczywającym na Komisji obowiązku przestrzegania postanowień wytycznych, dokonał oceny spornej decyzji w świetle postanowień prawa pierwotnego.
- 58 Sąd stwierdził bowiem, że sporna decyzja, wydana na podstawie pkt 4.2.5 wytycznych, nie była sprzeczna z właściwymi postanowieniami traktatu. Wobec tego bez wewnętrznej sprzeczności w uzasadnieniu Sąd uznał, że decyzja ta, będąc zgodną z wytycznymi, nie jest rozbieżna z prawidłowym zastosowaniem zasad traktatu.

- 59 Skoro uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie jest wewnętrznie sprzeczne, także część trzecia zarzutu pierwszego nie jest zasadna.
- 60 W konsekwencji należy oddalić w całości zarzut pierwszy podniesiony przez wnoszącą odwołanie na poparcie jej odwołania.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego nieprawidłowości proceduralnych wynikających z błędnego zrozumienia i niedokładnego przedstawienia argumentów przedstawionych przez skarżącą

Argumentacja stron

- 61 Wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd w pkt 168 zaskarżonego wyroku niesłusznie stwierdził, iż w swoim stanowisku wobec uwag interwenienta oświadczyła ona wyraźnie, że nie kwestionuje mocy wiążącej wytycznych ani ich zgodności z przepisami traktatu WE. Przeciwnie, w tym stanowisku podniosła ona, że wytyczne nie spełniają wymogów określonych w art. 87 ust. 3 lit. c) WE, jeżeli są interpretowane w taki sposób, iż Komisja nie ma obowiązku wyważenia skutków pomocy. W tym względzie Holland Malt stwierdziła, że „stosując postanowienia swoich własnych wytycznych w sposób sztywny i kategoriyczny, Komisja wyraźnie przekroczyła granice dyskrecjonalnego uznania, przyznane jej w art. 87 ust. 3 lit. c) WE zgodnie z jego wykładnią w orzecznictwie sądów wspólnotowych”.

- ⁶² Według wnoszącej odwołanie taki błąd proceduralny zaszkodził jej interesom, ponieważ Sąd powinien był zbadać jej argumenty i uznać, że Komisja była zobowiązana zastosować bezpośrednio art. 87 ust. 3 lit. c) WE.
- ⁶³ Komisja tytułem wstępu wskazuje, że zarzut drugi, nawet gdyby był uzasadniony, nie mógłby mieć wpływu na ocenę rozumowania Sądu lub na sformułowane przezeń wnioski. Sąd zbadał bowiem, czy bezpośrednio zastosowanie art. 87 ust. 3 lit. c) WE zobowiązałoby Komisję do przeprowadzenia analizy odmiennej od tej przedstawionej w spornej decyzji na podstawie pkt 4.2.5 wytycznych.
- ⁶⁴ Co do istoty sprawy Komisja podnosi, że jak wynika z zaskarżonego wyroku, wnosząca odwołanie wyraźnie oświadczyła, iż nie zaprzecza, że poprzez wydanie wytycznych Komisja ograniczyła swoje dyskrecyjne uznanie.

Ocena Trybunału

- ⁶⁵ W tym względzie należy wskazać, że w pkt 168 zaskarżonego wyroku Sąd rzeczywiście stwierdził, iż w swoim stanowisku wobec uwag interwenienta wnosząca odwołanie nie zakwestionowała mocy wiążącej wytycznych ani ich zgodności z przepisami traktatu.
- ⁶⁶ Niemniej jednak w pkt 169–177 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał, czy sporna decyzja jest zgodna z wytycznymi i czy narusza ona art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Innymi

słowy, Sąd sprawdził, czy ze względu na wykluczenie zgodności pomocy przyznanej na rzecz Holland Malt ze wspólnym rynkiem wyłącznie na podstawie cech charakteryzujących rynek, którego pomoc ta dotyczyła, decyzja ta była sprzeczna zarówno z wytycznymi, jak i ze wspomnianym postanowieniem traktatu.

⁶⁷ Wnosząca odwołanie nie może zatem skutecznie podnosić, że Sąd nie ustosunkował się do jej argumentacji, zgodnie z którą Komisja, opierając się na wytycznych, nie dokonała właściwego zastosowania tego postanowienia traktatu.

⁶⁸ Oznacza to, że zarzut drugi nie jest zasadny i powinien zostać oddalony.

⁶⁹ Z powyższych uwag wynika, że żaden z zarzutów podniesionych przez wnoszącą odwołanie w jego uzasadnieniu nie podlega uwzględnieniu, a zatem odwołanie należy w całości oddalić.

W przedmiocie kosztów

⁷⁰ Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Holland Malt kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) Holland Malt BV zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy