



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 6 marca 2018 r. *

Odwołanie – Pomoc państwa – Pojęcie „pomocy” – Pojęcie „korzyści gospodarczej” – Zasada podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej – Przesłanki stosowania i stosowanie – Kryzys finansowy – Kolejne interwencje w celu ratowania banku – Uwzględnienie bądź brak uwzględnienia przy ocenie drugiej interwencji zagrożeń wynikających ze zobowiązań podjętych przez państwo członkowskie przy pierwszej interwencji

W sprawie C-579/16 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 16 listopada 2016 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez A. Bouchagiara i L. Flynna oraz przez K. Blanck-Putz, działających w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

FIH Holding A/S, z siedzibą w Kopenhadze (Dania),

FIH Erhvervsbank A/S, z siedzibą w Kopenhadze,

reprezentowane przez O. Koktvedgaard, advokat,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, C.G. Fernlund i C. Vajda, prezesi izb, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev (sprawozdawca), C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, S. Rodin i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 września 2017 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 listopada 2017 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

- 1 Komisja Europejska wnosi w swym odwołaniu o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 15 września 2016 r., FIH Holding i FIH Erhvervsbank/Komisja (T-386/14, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2016:474), w którym sąd ten stwierdził nieważność decyzji Komisji 2014/884/UE z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.34445 (12/C) wdrożonej przez Danię na rzecz przeniesienia aktywów związanych z nieruchomościami z FIH do duńskiej spółki stabilności finansowej (Dz.U. 2014, L 357, s. 89, zwanej dalej „sporną decyzją”).

Okoliczności powstania sporu

- 2 FIH Erhvervsbank A/S (zwany dalej „FIH”) jest utworzoną zgodnie z duńskimi przepisami dotyczącymi bankowości spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, nadzorowaną przez duńskie organy bankowe. Całość kapitału FIH i jego spółek zależnych jest w posiadaniu FIH Holding A/S.
- 3 W obliczu globalnego kryzysu finansowego, który wybuchł w 2007 r., FIH otrzymał w trakcie 2009 r. dwa rodzaje środków. Po pierwsze, w czerwcu 2009 r. otrzymał on zastrzyk kapitału hybrydowego kategorii 1 w kwocie 1,9 mld DKK (koron duńskich) (około 255 mln EUR) na mocy lov om statstligt indskud i kreditinstitutter (ustawy o wkładach kapitałowych finansowanych przez państwo) z dnia 3 lutego 2009 r. i przyjętego na mocy tej ustawy rozporządzenia. Po drugie, w lipcu 2009 r. Królestwo Danii udzieliło FIH gwarancji państwa w wysokości 50 mld DKK (około 6,71 mld EUR) na mocy lov om finansiel stabilitet (ustawy w sprawie stabilności finansowej) z dnia 10 października 2008 r., zmienionej ustawą nr 68 z dnia 3 lutego 2009 r. (oba rodzaje środków zwane dalej łącznie „środkami z 2009 r.”). FIH wykorzystał całość rzecznej gwarancji na emisję obligacji.
- 4 Obie wskazane ustawy zostały zatwierdzone przez Komisję decyzją C(2009) 776 wersja ostateczna z dnia 3 lutego 2009 r. dotyczącą systemu pomocy państwa N31a/2009 – Dania, jako system pomocy zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- 5 Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. kwota wyemitowanych przez FIH obligacji objętych gwarancją państwa duńskiego wynosiła 41,7 mld DKK (około 5,59 mld EUR), czyli 49,94% sumy bilansowej FIH. Termin zapadalności tych obligacji przypadał na lata 2012 i 2013.
- 6 W latach 2009–2011 agencja ratingowa Moody’s obniżyła rating kredytowy FIH z A2 do B1 z perspektywą negatywną.
- 7 Ze względu między innymi na ów spadek ratingu kredytowego, a także zbliżający się termin zapadalności obligacji wyemitowanych przez FIH i gwarantowanych przez państwo duńskie, w 2011 r. stało się jasne, że w 2012 r. lub w 2013 r. FIH stanie w obliczu problemów z płynnością, co może spowodować utratę jego licencji bankowej, a w konsekwencji doprowadzić do jego likwidacji.
- 8 W tych okolicznościach w dniu 6 marca 2012 r. Królestwo Danii notyfikowało Komisji szereg środków (zwanymi dalej „spornymi środkami”), które obejmowały, po pierwsze, utworzenie nowej spółki zależnej FIH Holding o nazwie NewCo, do której miały zostać przeniesione najbardziej problematyczne aktywa FIH – zasadniczo kredyty hipoteczne i produkty pochodne o wartości nominalnej około 17,1 mld DKK (około 2,3 mld EUR) – w celu odciążenia bilansu FIH.
- 9 Następnie Financial Stability Company (spółka stabilności finansowej, zwana dalej „FSC”), podmiot publiczny utworzony przez władze duńskie w związku z kryzysem finansowym na świecie, miał dokonać zakupu akcji NewCo za kwotę 2 mld DKK (około 268 mln EUR) w celu likwidacji tej spółki w terminie czterech lat. FSC miał zapewnić finansowanie oraz dokapitalizowanie NewCo w czasie likwidacji tej spółki, jeśli okazałoby się to konieczne.

- 10 Wreszcie w zamian za te środki FIH miał spłacić zastrzyk kapitałowy w kwocie 1,9 mld DKK (około 255 mln EUR) wniesiony w 2009 r. przez władze duńskie, co miało umożliwić FSC odkupienie NewCo bez zaangażowania środków własnych.
- 11 FIH był również zobowiązany do przyznania NewCo pierwszej pożyczki w wysokości 1,65 mld DKK (około 221 mln EUR), przeznaczonej na pokrycie przewidywanych strat NewCo, przy czym pożyczka ta podlegała zwrotowi jedynie w sytuacji, gdy rozliczenie kredytów hipotecznych i produktów pochodnych przeniesionych do NewCo da wynik przekraczający 2 mld DKK (około 268 mln EUR).
- 12 Ponadto FIH miał udzielić NewCo drugiej pożyczki w kwocie około 13,45 mld DKK (około 1,8 mld EUR), której zwrot miał stać się wymagalny w momencie, w którym wymagalne stawały się zobowiązania FIH zagwarantowane w 2009 r. przez państwo duńskie, przy czym odzyskiwane przez FIH kwoty tej pożyczki były przeznaczane na spłatę jego zobowiązań gwarantowanych przez państwo duńskie.
- 13 W odniesieniu do FIH Holding przewidywano, że spółka ta udzieli FSC nieograniczonej gwarancji obejmującej wszelkie straty, wobec czego podczas likwidacji NewCo, pierwotnie planowanej na 2016 r., FSC miał prawo w pełni odzyskać straty, jakie poniósłby ewentualnie w związku z wykupem i likwidacją NewCo.
- 14 Decyzją C(2012) 4427 final z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.34445 (12/C) (ex 2012/N) – Dania Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające w przedmiocie spornych środków, gdyż w ocenie tej instytucji stanowiły one pomoc państwa na rzecz FIH i FIH Holding (zwanym dalej „grupą FIH”), jak też na rzecz NewCo. Niemniej jednak, ze względu na stabilność finansową instytucja ta zatwierdziła te środki na okres sześciu miesięcy albo, jeśli Królestwo Danii przedstawiłoby plan restrukturyzacji w tym okresie, do czasu przyjęcia ostatecznej decyzji w tej sprawie.
- 15 W dniu 2 lipca 2012 r. FIH spłacił Królestwu Danii otrzymany w 2009 r. wkład z własnych środków publicznych kapitału hybrydowego kategorii 1.
- 16 W dniu 4 stycznia 2013 r. Królestwo Danii przedstawiło plan restrukturyzacji FIH. Ostateczna wersja tego planu została przedstawiona w dniu 24 czerwca 2013 r.
- 17 W toku postępowania administracyjnego Królestwo Danii twierdziło w szczególności, że sporne środki nie wiążą się z pomocą państwa, ponieważ transakcje między FSC i grupą FIH są zgodne z warunkami rynkowymi, i że grupa ta jest zobowiązana zapłacić wszystkie koszty transakcji i likwidacji NewCo. Państwo to argumentowało również, że plan ten znacznie zmniejsza ryzyko, na jakie było ono narażone w związku ze środkami z 2009 r.
- 18 W odpowiedzi na obawy wyrażone przez Komisję w ramach postępowania wyjaśniającego Królestwo Danii przekazało w dniu 3 października 2013 r. wszystkie propozycje zobowiązań, których wersja ostateczna pochodzi z dnia 3 lutego 2014 r.
- 19 W dniu 12 marca 2014 r. Komisja doręczyła Królestwu Danii sporną decyzję. W decyzji tej Komisja z jednej strony zakwalifikowała sporne środki jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a z drugiej strony stwierdziła, że środki te są zgodne z rynkiem wewnętrznym na mocy ust. 3 lit. b) tego postanowienia, w świetle planu restrukturyzacji i zobowiązań przedstawionych przez Królestwo Danii.
- 20 W pierwszej części oceny, odnoszącej się do istnienia pomocy, Komisja zbadała, czy sporne środki przysparzały grupie FIH korzyść gospodarczą. W tym celu Komisja dokonała analizy tych środków w świetle zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej (zwanej dalej „zasadą prywatnego podmiotu gospodarczego”), która to analiza polegała w tym wypadku

– jak wskazano w spornej decyzji – zasadniczo na ustaleniu, czy inwestor prywatny działający w warunkach gospodarki rynkowej wziąłby udział w danej transakcji na tych samych warunkach i na tych samych zasadach, co inwestor publiczny w dniu, w którym została podjęta decyzja o udostępnieniu zasobów publicznych (ustalenie to jest zwane dalej „kryterium inwestora prywatnego”).

- 21 Po zakończeniu tej analizy, przeprowadzonej w pkt 84–98 spornej decyzji, Komisja uznała, że głównie ze względu na zbyt niski poziom wynagrodzenia przewidzianego w zamian za środki finansowe, które mają zostać zaangażowane przez państwo duńskie, sporne środki nie są zgodne z zasadą prywatnego podmiotu gospodarczego, a zatem przysporzyły one korzyści grupie FIH. Według dokonanych przez tę instytucję obliczeń kwota pomocy wyniosła około 2,25 mld DKK (około 300 mln EUR).
- 22 Z punktów tych wynika, że chociaż Komisja odwołała się do środków z 2009 r., w szczególności w pkt 88 i 98 tej decyzji, to jednak dokonała ona oceny racjonalności gospodarczej spornych środków bez uwzględnienia kosztów, jakie musiałoby ponieść państwo duńskie w przypadku braku tych ostatnich środków, ze względu na ryzyko, na jakie było narażone w związku ze środkami z 2009 r.
- 23 Co się tyczy zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, Komisja zbadała sporne środki w świetle swego komunikatu w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym (Dz.U. 2009, C 72, s. 1), a także komunikatu w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2012 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (Dz.U. 2011, C 356, s. 7).
- 24 Z uwagi na przedstawiony przez Królestwo Danii plan restrukturyzacji i podjęte przez to państwo zobowiązania, które zostały przedstawione w pkt 56–62 spornej decyzji i powtórzone w załączniku do tej decyzji, Komisja stwierdziła, że rozpatrywana pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Zobowiązania te obejmują w szczególności dodatkowe wpłaty przez FIH na rzecz FSC, a także wycofanie się FIH z niektórych obszarów działalności, w tym finansowania nieruchomości, inwestycji kapitałowych oraz zarządzania majątkiem prywatnym.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 25 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 24 maja 2014 r. grupa FIH wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 26 Na poparcie skargi grupa FIH podniosła trzy zarzuty dotyczące, po pierwsze, naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE ze względu na nieprawidłowe zastosowanie zasady prywatnego podmiotu gospodarczego, po drugie, błędów przy obliczaniu kwoty pomocy, a po trzecie, naruszenia przez Komisję obowiązku uzasadnienia.
- 27 W zaskarżonym wyroku Sąd uwzględnił pierwszy zarzut skargi i uznał w związku z tym, że nie ma potrzeby badania zarzutu drugiego. Oddalił także trzeci zarzut skargi. W konsekwencji stwierdził on nieważność spornej decyzji w całości i obciążył Komisję kosztami postępowania.

Żądania stron

- 28 Komisja wnosi do Trybunału o:
 - uchYLENIE zaskarżonego wyroku oraz
 - tytułem żądania głównego – rozstrzygnięcie skargi pierwszoinstancyjnej poprzez jej oddalenie i obciążenie grupy FIH kosztami postępowania w obu instancjach lub

- tytułem żądania ewentualnego – skierowanie sprawy do Sądu w celu rozpoznania zarzutu drugiego i orzeczenie, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

29 Grupa FIH wnosi do Trybunału o:

- tytułem żądania głównego – oddalenie odwołania i obciążenie Komisji kosztami postępowania w obu instancjach lub
- tytułem żądania ewentualnego – skierowanie sprawy do Sądu w celu rozpoznania zarzutu drugiego i orzeczenie, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

W przedmiocie odwołania

30 Na poparcie odwołania Komisja podnosi jeden zarzut dotyczący naruszenia prawa, jakiego Sąd miał się dopuścić przy dokonywaniu wykładni art. 107 ust. 1 TFUE w związku z analizą pierwszego zarzutu skargi.

Argumentacja stron

31 W ramach swego jedyne go zarzutu Komisja twierdzi, że Sąd naruszył prawo przy stosowaniu zasady prywatnego podmiotu gospodarczego, orzekając, że w celu dokonania oceny, czy badane środki stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, instytucja ta powinna była porównać zachowanie państwa duńskiego przy wprowadzaniu owych środków nie z zachowaniem prywatnego inwestora lecz z zachowaniem prywatnego wierzyciela działającego w warunkach gospodarki rynkowej (dalej „kryterium wierzyciela prywatnego”), uwzględniając przy tym ryzyka finansowe, na jakie owo państwo członkowskie było narażone w związku ze środkami z 2009 r.

32 Według Komisji u źródeł zasady prywatnego podmiotu gospodarczego leży neutralność porządku prawnego Unii w odniesieniu do systemu własności. Instytucja ta twierdzi, że zgodnie z orzecznictwem wynika stąd, iż transakcje gospodarcze zawierane przez podmioty prawa publicznego nie skutkują przyznaniem korzyści ich adresatom, wobec czego nie stanowią one pomocy państwa, jeśli są one przeprowadzane w normalnych warunkach rynkowych. Jeżeli natomiast podmiot prawa publicznego nie zachowuje się tak, jak zachowałby się prywatny podmiot gospodarczy w porównywalnej sytuacji, to uznaje się, że przedsiębiorstwo będące beneficjentem transakcji uzyskało korzyść gospodarczą.

33 Komisja dodaje, że zasadę prywatnego podmiotu gospodarczego stosuje się niezależnie od wszelkich argumentów związanych włącznie z rolą państwa jako podmiotu władzy publicznej. Oznacza to, że przy stosowaniu tej zasady nie można brać pod uwagę obowiązków wynikających z roli państwa jako władzy publicznej.

34 Zasada prywatnego podmiotu gospodarczego nie jest zatem po prostu „kryterium ekonomicznej racjonalności”, jak uznał Sąd w zaskarżonym wyroku, lecz służy ona ustaleniu, czy konkretna transakcja jest ekonomicznie racjonalna z punktu widzenia prywatnego podmiotu gospodarczego.

35 Tymczasem w niniejszej sprawie Komisja utrzymuje, że wynikające ze środków z 2009 r. koszty, jakie musiały zostać poniesione przez państwo duńskie w 2012 r., odzwierciedlają jedynie obowiązki ciężące na tym państwie członkowskim jako na podmiocie władzy publicznej, gdyż były one bezpośrednią konsekwencją pomocy państwa przysporzonej poprzez te środki na rzecz FIH. Sąd naruszył zatem prawo, uznając w pkt 62–69 zaskarżonego wyroku, że w ramach przeprowadzonej w spornej decyzji

- oceny zasady prywatnego podmiotu gospodarczego Komisja błędnie nie uwzględniła kosztów związanych z zagrożeniami, na jakie środki z 2009 r. narażałyby państwo duńskie, które to koszty państwo to musiałyby ponieść, gdyby nie podjęło spornych środków.
- 36 Grupa FIH podnosi w pierwszej kolejności, że analiza Komisji jest nadmierna, gdyż sugeruje ona, iż narażenie państwa członkowskiego na ryzyko gospodarcze wynikające z wcześniejszego przyznania pomocy państwa nigdy nie może zostać uwzględnione w ramach analizy kwestii, czy państwo członkowskie zachowało się tak, jak postąpiłby prywatny podmiot gospodarczy.
- 37 Zasadniczą kwestią, która wymaga rozstrzygnięcia w związku z rozpatrywanymi środkami, jest raczej to, czy za ich pomocą państwo duńskie realizowało cele leżące w interesie ogólnym, a więc działało w charakterze podmiotu władzy publicznej, czy realizowało ono cel gospodarczy, do którego mógłby dążyć racjonalny wierzyciel prywatny znajdujący się w porównywalnej sytuacji.
- 38 W ocenie grupy FIH jest oczywiste, że państwo duńskie działało w celu ochrony swych interesów gospodarczych i że prywatny wierzyciel znajdujący się w identycznej sytuacji byłby narażony na ryzyko poniesienia znacznych strat, gdyby nie próbował zapobiec sytuacji, w której nie otrzyma płatności. Rozpatrywane środki znacząco zmniejszyły bowiem wcześniejsze narażenie państwa duńskiego na ryzyko, a nic nie uzasadnia tezy, że przepisy dotyczące pomocy państwa stoją na przeszkodzie racjonalnej restrukturyzacji narażenia państwa członkowskiego na ryzyko, a tym samym sprawnemu zarządzaniu państwowymi środkami finansowymi.
- 39 Jak wskazał Sąd w pkt 67 zaskarżonego wyroku, rezultat byłby nielogiczny z punktu widzenia celu przyświecającego zasadom dotyczącym kontroli pomocy państwa i prowadziłby do dyskryminacji wierzycieli publicznych wbrew wynikającej z art. 345 TFUE zasadzie neutralności.
- 40 W drugiej kolejności grupa FIH podnosi, że z wyroku z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Niderlandy i ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213), wynika, że zmiana warunków spłaty pomocy państwa powinna być oceniana w świetle tego, jak zachowałyby się prywatny wierzyciel mający na uwadze ryzyko całkowitego lub częściowego braku spłaty. Według grupy FIH Komisja powinna zbadać, czy tego rodzaju zmiana przysparza dodatkową korzyść beneficjentowi pierwotnej pomocy. Dlatego Komisja nie może – jedynie ze względu na to, że wcześniejszy środek przyjęty przez państwo członkowskie stanowił pomoc państwa – uwolnić się od ciążącego na niej obowiązku zbadania racjonalności gospodarczej spornych środków z uwzględnieniem zmniejszenia wcześniejszego narażenia państwa duńskiego na ryzyko.
- 41 W trzeciej kolejności grupa FIH wyraża pogląd, że wyrok z dnia 24 października 2013 r., Land Burgenland i in./Komisja (C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682), nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy, gdyż w pkt 62 tego wyroku Trybunał sam podkreślił, iż okoliczności faktyczne i prawne spraw zakończonych wydaniem owego wyroku różnią się istotnie od okoliczności leżących u podstaw sporu zakończonego wydaniem przez Sąd wyroku z dnia 2 marca 2012 r., Niderlandy/Komisja (T-29/10 i T-33/10, EU:T:2012:98), potwierdzonego wyrokiem z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Niderlandy i ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213).
- 42 Według grupy FIH to samo tyczy się wyroków z dnia 14 września 1994 r., Hiszpania/Komisja (od C-278/92 do C-280/92, EU:C:1994:325), i z dnia 28 stycznia 2003 r., Niemcy/Komisja (C-334/99, EU:C:2003:55), ponieważ okoliczności leżące u podstaw tych sporów znacznie różnią się od okoliczności zaistniałych w niniejszej sprawie, zarówno pod względem faktycznym, jak i prawnym.

Ocena Trybunału

- 43 Należy na wstępie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uznanie danego środka za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich następujących 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. w szczególności wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo, a także z dnia 18 maja 2017 r., Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, pkt 13).
- 44 Ponieważ jedyny zarzut odwołania dotyczy wyłącznie trzeciego z tych warunków, należy stwierdzić, że także zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału za pomoc państwa uznaje się środki, które, niezależnie od ich formy, mogą uprzywilejowywać przedsiębiorstwa w bezpośredni lub pośredni sposób lub które można uznać za korzyść gospodarczą, jakiej przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie mogłoby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych (wyroki: z dnia 2 września 2010 r., Komisja/Deutsche Post, C-399/08 P, EU:C:2010:481, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 I tak, mając na uwadze cel art. 107 ust. 1 TFUE, jakim jest zapewnienie niezakłóconej konkurencji (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2008 r., Niemcy i in./Kronofrance, C-75/05 P i C-80/05 P, EU:C:2008:482, pkt 66), w tym między przedsiębiorstwami publicznymi a prywatnymi, pojęcie „pomocy” w rozumieniu tego postanowienia nie może obejmować środka przyznanego przedsiębiorstwu przy użyciu zasobów państwowych, w sytuacji gdy przedsiębiorstwo to mogłoby uzyskać taką samą korzyść w okolicznościach, które odpowiadają normalnym warunkom rynkowym. Oceny warunków, w których tego rodzaju korzyść została przyznana, dokonuje się więc, co do zasady, z zastosowaniem zasady prywatnego podmiotu gospodarczego (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, pkt 78; a także z dnia 20 września 2017 r., Komisja/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, pkt 21, 22).
- 46 Co więcej, zasada prywatnego podmiotu gospodarczego jest jednym z czynników, które Komisja jest zobowiązana uwzględnić w celu ustalenia istnienia pomocy, a zatem nie stanowi wyjątku, który znajduje zastosowanie wyłącznie na wniosek państwa członkowskiego, gdy uznano, że spełnione są znamiona pojęcia „pomocy państwa” określone w art. 107 ust. 1 TFUE (wyroki: z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, pkt 103; z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Niderlandy i ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, pkt 32; a także z dnia 20 września 2017 r., Komisja/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, pkt 23).
- 47 W konsekwencji, w sytuacji gdy okazuje się, że może mieć zastosowanie zasada prywatnego podmiotu gospodarczego, to na Komisji spoczywa obowiązek zwrócenia się do zainteresowanego państwa członkowskiego o dostarczenie jej wszelkich istotnych informacji, które umożliwią jej sprawdzenie, czy przesłanki stosowania tej zasady są spełnione (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, pkt 104; z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Niderlandy i ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, pkt 33; a także z dnia 20 września 2017 r., Komisja/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że w przypadku gdy państwo członkowskie przyznaje przedsiębiorstwu – działając w charakterze akcjonariusza, a nie w charakterze władzy publicznej – korzyść gospodarczą, zastosowanie zasady prywatnego podmiotu gospodarczego nie zależy od formy, w jakiej korzyść ta została udostępniona temu przedsiębiorstwu, ani od charakteru stosowanych środków, które mogą wchodzić w zakres władzy publicznej sprawowanej przez państwo (zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, pkt 81, 91–93).

- 49 Co więcej, Trybunał orzekł, że zastosowanie zasady prywatnego podmiotu gospodarczego do zmiany warunków wykupu papierów wartościowych przedsiębiorstwa, nie zostaje podważone przez okoliczność, że nabycie papierów wartościowych nadających państwu status inwestora w to przedsiębiorstwo zostało sfinansowane poprzez pomoc państwa na rzecz tego ostatniego (zob. podobnie wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Niderlandy i ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, pkt 34).
- 50 W niniejszym przypadku, dokonując oceny spornych środków, Komisja zastosowała w zaskarżonej decyzji zasadę prywatnego podmiotu gospodarczego. Co więcej, żadna ze stron nie podaje w wątpliwość zastosowania tej zasady w celu dokonania oceny, czy rzeczzone środki skutkowały przyznaniem grupie FIH korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 51 Niniejsze odwołanie dotyczy natomiast kwestii, czy Komisja powinna była wziąć pod uwagę – odwołując się nie tyle do kryterium inwestora prywatnego co do kryterium wierzyciela prywatnego – ryzyka, na jakie narażone było państwo duńskie w związku z środkami z 2009 r.
- 52 W tym względzie należy z jednej strony wskazać, że w przypadku zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego konkretne kryterium, jakie powinno zostać zastosowane w danym przypadku powinno zostać ustalone między innymi na podstawie charakteru transakcji, jaka jest planowana przez dane państwo członkowskie. Do kryteriów, które mogą zostać zastosowane, należą kryteria inwestora prywatnego i wierzyciela prywatnego.
- 53 Bezsporne jest, że sporne środki wiązały się z inwestycjami w NewCo dokonywanymi przez FSC i że w postępowaniu administracyjnym Królestwo Danii podniosło, że inwestycje te są zgodne z warunkami rynkowymi. Wskazane państwo członkowskie twierdziło również, że sporne środki zmniejszają ryzyko, na jakie państwo to jest narażone w wyniku środków z 2009 r., wobec czego wchodzi one w zakres zarządzania przysługującymi temu państwu względem FIH wierzytelnościami.
- 54 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że zarówno zastosowane przez Komisję kryterium inwestora prywatnego, jak i kryterium wierzyciela prywatnego, którego zastosowania domaga się grupa FIH i które Sąd uznał za właściwe dla oceny spornych środków w zaskarżonym wyroku, mogły być brane pod uwagę.
- 55 Z drugiej strony zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby ocenić, czy prywatny podmiot gospodarczy działający w warunkach gospodarki rynkowej, który znajduje się w możliwie podobnej sytuacji co państwo, przedsięwzięłby taki środek w normalnych warunkach rynkowych, należy uwzględnić tylko te korzyści i zobowiązania, które są powiązane z rolą państwa jako podmiotu gospodarczego, natomiast nie te, które odnoszą się do jego roli jako podmiotu władzy publicznej (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 października 2013 r., Land Burgenland i in./Komisja, C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682, pkt 52).
- 56 Tak więc przy ocenie racjonalności gospodarczej danego środka państwowego, wymaganej przez zasadę prywatnego podmiotu gospodarczego, Trybunał powinien pominąć obciążające państwo koszty związane ze zwolnieniem pracowników, świadczeniami dla bezrobotnych i pomocą na odbudowę struktury przemysłowej (zob. podobnie wyrok z dnia 14 września 1994 r., Hiszpania/Komisja, od C-278/92 do C-280/92, EU:C:1994:325, pkt 22), jak również z udzielonymi gwarancjami i przysługującymi państwu wierzytelnościami w zakresie, w jakim stanowią one same w sobie pomoc państwa (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 stycznia 2003 r., Niemcy/Komisja, C-334/99, EU:C:2003:55, pkt 138, 140; z dnia 24 października 2013 r., Land Burgenland i in./Komisja, C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682, pkt 55, 56, 61).

- 57 W szczególności w odniesieniu do tej ostatniej sytuacji Sąd wyjaśnił, że skoro poprzez udzielenie pomocy państwo członkowskie realizuje z definicji inne cele niż rentowność środków przyznanych przedsiębiorstwom, należy uznać, że środki te zostają co do zasady przyznane przez państwo wykonujące swoje prerogatywy władzy publicznej (zob. podobnie wyrok z dnia 24 października 2013 r., Land Burgenland i in./Komisja, C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682, pkt 56).
- 58 Wynika stąd, że ryzyka, na jakie narażone jest państwo i które wynikają dla niego z przyznanej wcześniej pomocy państwa, są związane z jego statusem podmiotu władzy publicznej, a zatem nie są elementami, które prywatny podmiot gospodarczy w normalnych warunkach rynkowych uwzględniłby w swoich kalkulacjach ekonomicznych (zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 2003 r., Niemcy/Komisja, C-334/99, EU:C:2003:55, pkt 138, 140).
- 59 Twierdzenie takie ma zastosowanie w szczególności do zobowiązań państwa wynikających z pożyczek i gwarancji udzielonych wcześniej przedsiębiorstwu i noszących znamiona pomocy państwa. Ich uwzględnienie przy ocenie środków stosowanych przez państwo na rzecz tego samego przedsiębiorstwa mogłyby bowiem wyłączyć te ostatnie środki z zakresu pomocy państwa, nawet wtedy, gdy także one nie odpowiadają normalnym warunkom rynkowym tylko z tego względu, że ich przyjęcie okazuje się bardziej korzystne dla państwa, z gospodarczego punktu widzenia, niż brak ich przyjęcia. Taka konsekwencja byłaby jednak sprzeczna ze wskazanym w pkt 45 niniejszego wyroku celem polegającym na zapewnieniu niezakłóconej konkurencji.
- 60 W niniejszej sprawie, jak stwierdził Sąd w pkt 2 i 3 zaskarżonego wyroku, dwie ustawy przyjęte w 2009 r., na podstawie których państwo duńskie zastosowało środki z 2009 r., zostały zatwierdzone przez Komisję, decyzją C(2009) 776 wersja ostateczna, jako zgodny z rynkiem wewnętrznym system pomocy. Z pkt 47, 53 i 55 wskazanej decyzji wynika, że, podobnie jak sam rząd duński, Komisja uznała, że środki przewidziane w tych dwóch ustawach stanowią pomoc państwa, ponieważ inwestor prywatny nie zdecydowałby się, w porównywalnym zakresie i na podobnych warunkach, na dokonanie podwyższeń kapitału i udzielenie gwarancji, o których tu mowa.
- 61 Ponadto z żadnego fragmentu zaskarżonego wyroku ani spornej decyzji nie wynika, że za pomocą środków z 2009 r. państwo duńskie przynajmniej częściowo realizowało cel rentowności. Co więcej, nie wydaje się, aby w toku postępowania administracyjnego czy sądowego w niniejszej sprawie cel ten został podniesiony wraz z przedstawieniem obiektywnych i możliwych do sprawdzenia elementów na jego poparcie. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że żaden element akt sprawy nie pozwala wykazać, że środki z 2009 r. nie były, nawet w części, pomocą państwa.
- 62 Z powyższego wynika, że w niniejszej sprawie Komisja słusznie nie wzięła pod uwagę przy stosowaniu zasady prywatnego podmiotu gospodarczego ryzyk związanych z pomocą państwa przyznaną na rzecz FIH poprzez środki z 2009 r. W konsekwencji Sąd naruszył prawo, orzekając w istocie w pkt 69 i 71 zaskarżonego wyroku, że w ten sposób Komisja błędnie zastosowała w spornej decyzji zasadę prywatnego podmiotu gospodarczego.
- 63 Czyniąc tak, Sąd niesłusznie nałożył na Komisję obowiązek oceny racjonalności gospodarczej spornych środków nie z punktu widzenia prywatnego podmiotu gospodarczego znajdującego się w podobnej sytuacji, ale z punktu widzenia państwa działającego w charakterze podmiotu władzy publicznej, który wcześniej udzielił FIH, przyjmując środki z 2009 r., pomocy państwa, której skutki finansowe zamierzał ograniczyć.
- 64 Stwierzeń tych nie podważa argumentacja grupy FIH wywodzona, po pierwsze, z pkt 34–37 wyroku z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Niderlandy i ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213), po drugie, z wyroków z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318), oraz z dnia 24 stycznia 2013 r., Frucona Košice/Komisja (C-73/11 P, EU:C:2013:32), a po trzecie, ze sprawnego zarządzania państwowymi środkami finansowymi.

- 65 W pierwszym rzędzie bowiem, w odniesieniu do argumentacji dotyczącej podobieństw istniejących zdaniem grupy FIH pomiędzy okolicznościami faktycznymi i prawnymi niniejszej sprawy a okolicznościami sprawy zakończonej wydaniem wyroku z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Niderlandy i ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213), należy zaznaczyć, że zarzut odwołania, do którego odnoszą się punkty wskazanego wyroku, na które powołuje się grupa FIH, dotyczył możliwości zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego, od której Komisja odstąpiła, a nie – jak w niniejszej sprawie – kwestii zastosowania tej zasady do spornych środków. W szczególności Trybunał stwierdził w istocie, w pkt 34 i 37 rzeczonego wyroku, że możliwość zastosowania tego kryterium w odniesieniu do środka państwowego nie może, co do zasady, zostać z miejsca odrzucona jedynie ze względu na ewentualne związki między sporną interwencją państwa a sprawowaniem władzy publicznej w postaci wcześniejszego przyznania pomocy państwa.
- 66 Z pkt 35 i 36 wyroku z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Niderlandy i ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213) wynika wprawdzie, że w owej sprawie to na Komisji spoczywał obowiązek zbadania racjonalności gospodarczej planowanych przez państwo niderlandzkie zmian warunków spłaty wkładu kapitałowego wniesionego wcześniej tytułem pomocy państwa, poprzez porównanie takiej operacji z zachowaniem, jakie mógłby przejawiać inwestor prywatny.
- 67 Jednakże – jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 63 i 65–68 opinii – nic nie pozwala uznać, że w ten sposób Trybunał nałożył na tę instytucję obowiązek przeprowadzenia analizy wykraczającej poza weryfikację wewnętrznej racjonalności gospodarczej proponowanych zmian i wymagającej w związku z tym uwzględniania zagrożeń dla państwa niderlandzkiego wynikających z faktu wcześniejszego udzielenia przez nie pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstwa.
- 68 Podobnie Trybunał wskazał wprawdzie w pkt 36 wyroku z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Niderlandy i ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213), że inwestor prywatny mógłby zgodzić się na zmianę warunków spłaty wcześniejszego wkładu kapitałowego w szczególności w celu zwiększenia perspektyw uzyskania spłaty tego wkładu. Wyjaśnienie to nie oznacza jednak, że przy analizie wewnętrznej racjonalności gospodarczej danego środka w celu określenia, czy zachowanie danego państwa mogłoby zostać przyjęte przez inwestora prywatnego, mogą być brane pod uwagę zagrożenia dla tego państwa członkowskiego wynikające z faktu wcześniejszego przyznania przez nie pomocy państwa.
- 69 W tym względzie należy stwierdzić, że w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Niderlandy i ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213), i w przeciwieństwie do niniejszej sprawy, w dniu, w którym owe zmiany zostały zaproponowane, beneficjent wcześniejszej pomocy nie doświadczał trudności finansowych, które zagrażałyby ciągłości jego działalności, i że zmiany te nie wiązały się z jego ratowaniem za pomocą znaczących inwestycji publicznych.
- 70 Zmiany te miały bowiem w szczególności zachęcić przedsiębiorstwo będące beneficjentem pomocy do dokonania przedterminowej spłaty przekazanego mu kapitału i zwiększyć szanse państwa niderlandzkiego na uzyskanie spłaty w zadowalający sposób, czego pierwotne warunki w każdym wypadku nie gwarantowały.
- 71 W drugim rzędzie grupa FIH wywodzi z wyroków z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318), i z dnia 24 stycznia 2013 r., Frucona Košice/Komisja (C-73/11 P, EU:C:2013:32), argument, zgodnie z którym w istocie podatkowy charakter wierzytelności państwa wobec przedsiębiorstwa, nawet jeśli jest ona związana z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej, nie stanowi przeszkody dla stosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego przy ocenie, w świetle art. 107 ust. 1 TFUE, środka, za pomocą którego państwo udziela temu przedsiębiorstwu udogodnienia dotyczącego wspomnianej wierzytelności.

- 72 W tym względzie należy podkreślić, że orzecznictwo przytoczone w poprzednim punkcie odnosi się do możliwości zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego, ale nie do zastosowania tej zasady w konkretnym przypadku (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, pkt 100; a także z dnia 24 października 2013 r., Land Burgenland i in./Komisja, C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682, pkt 51).
- 73 Wynika stąd, że orzecznictwo to nie może w żaden sposób podważyć stwierdzenia dokonanego w pkt 57–59 niniejszego wyroku, iż ryzyka, na które narażone jest dane państwo członkowskie ze względu na wiarygodność, u której podstaw leży przyznanie pomocy państwa przedsiębiorstwu, w sytuacji gdy ryzyka te są nierozzerwalnie związane z jego statusem podmiotu władzy publicznej, nie mogą być brane pod uwagę przy stosowaniu zasady prywatnego podmiotu gospodarczego do środka przyjętego później przez to państwo na rzecz owego przedsiębiorstwa.
- 74 W trzecim i ostatnim rzędzie, w odniesieniu do sprawnego zarządzania państwowymi środkami finansowymi, nie można zgodzić się z argumentacją grupy FIH, według której zastosowanie w spornej decyzji zasady prywatnego podmiotu gospodarczego zasadniczo skutkuje tym, że narażenie państwa członkowskiego na ryzyko gospodarcze wynikające z wcześniejszego przyznania pomocy państwa i jego chęć ochrony własnych interesów gospodarczych nie mogą zostać uwzględnione w ramach oceny na podstawie art. 107 TFUE.
- 75 W istocie, choć prawdą jest, że rozważania te nie są brane pod uwagę przy badaniu, na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE, istnienia pomocy państwa, to jednak, jak zauważyła Komisja na rozprawie przed Trybunałem i jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 81 i 83 opinii, owe rozważania mogą zostać wzięte pod uwagę przez tę instytucję przy dokonywanej na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE ocenie zgodności kolejnego środka pomocy z rynkiem wewnętrznym, a więc mogą doprowadzić do stwierdzenia przez tę instytucję, tak jak w niniejszym przypadku, że rzeczony środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- 76 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy uwzględnić jedyny zarzut odwołania i tym samym uchylić zaskarżony wyrok.

W przedmiocie sporu w pierwszej instancji

- 77 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.
- 78 W niniejszej sprawie Trybunał dysponuje informacjami niezbędnymi do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie pierwszego zarzutu skargi pierwszoinstancyjnej, dotyczącego naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE poprzez błędne zastosowanie zasady prywatnego podmiotu gospodarczego.
- 79 Jak wynika bowiem z pkt 51–63 niniejszego wyroku, argumentacja grupy FIH zmierzająca do stwierdzenia, że w niniejszej sprawie Komisja powinna była zastosować kryterium prywatnego wierzyciela zamiast kryterium prywatnego inwestora, nie zasługuje na uwzględnienie.
- 80 Dlatego pierwszy zarzut skargi należy oddalić.
- 81 Natomiast wbrew temu, co twierdzi zasadniczo Komisja, stan postępowania nie pozwala na wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie drugiego zarzutu skargi pierwszoinstancyjnej.
- 82 Jak wynika bowiem z pkt 85 zaskarżonego wyroku, Sąd uznał, że wobec uwzględnienia pierwszego zarzutu skargi nie ma potrzeby badania zarzutu drugiego dotyczącego błędów przy obliczaniu kwoty pomocy.

83 Wobec tego sprawę należy skierować do ponownego rozpoznania przez Sąd, aby wydał orzeczenie w przedmiocie podniesionego przed nim zarzutu drugiego, co do którego się nie wypowiedział.

W przedmiocie kosztów

84 Ze względu na fakt, że sprawa zostaje przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania, rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

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

- 1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 15 września 2016 r., FIH Holding i FIH Erhvervsbank/Komisja (T-386/14, EU:T:2016:474), zostaje uchylony.**
- 2) **Pierwszy zarzut skargi wniesionej do Sądu Unii Europejskiej zostaje oddalony.**
- 3) **Sprawa zostaje skierowana do Sądu Unii Europejskiej w celu rozpoznania zarzutu drugiego.**
- 4) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy