

WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (ósma izba w składzie powiększonym)

z dnia 11 czerwca 2009 r. *

W sprawie T-222/04

Republika Włoska, początkowo reprezentowana przez I. Braguglię, a następnie przez R. Adama oraz I. Bruni, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez M. Fiorillego, avvocato dello Stato,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez V. Di Bucciego, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności art. 2 decyzji Komisji 2003/193/WE z dnia 5 czerwca 2002 r. w sprawie pomocy państwa w formie zwolnień podatkowych i pożyczek na preferencyjnych warunkach przyznanych przez Włochy na rzecz przedsiębiorstw użyteczności publicznej z przewagą kapitału publicznego (Dz.U. 2003, L 77, s. 21),

* Język postępowania: włoski.

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (ósma izba w składzie powiększonym),

w składzie: M.E. Martins Ribeiro, prezes, D. Šváby, S. Papasavvas, N. Wahl
(sprawozdawca) i A. Dittrich, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 kwietnia
2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1. W przedmiocie krajowych ram prawnych

- ¹ Legge 8 giugno 1990 n. 142 ordinamento delle autonomie locali (ustawa nr 142 z dnia 8 czerwca 1990 r. o ustroju jednostek samorządu lokalnego, GURI nr 135 z dnia 12 czerwca 1990 r., zwana dalej „ustawą nr 142/90”) wprowadziła we Włoszech reformę organizacyjnych instrumentów prawnych dostępnych dla gmin w zakresie zarządzania usługami użyteczności publicznej, w szczególności w sektorach dystrybucji wody, gazu i energii elektrycznej oraz w sektorze transportu. Artykuł 22 rzeczonyj ustawy ze zmianami wprowadził możliwość tworzenia przez gminy spółek mających różne formy prawne w celu świadczenia usług użyteczności publicznej. Zaliczają się do nich spółki

handlowe oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z przewagą kapitału publicznego (zwane dalej „spółkami utworzonymi na podstawie ustawy nr 142/90”).

- 2 W tym oto kontekście Cassa Depositi e Prestiti (zwana dalej „CDDPP”), działając w oparciu o art. 9a legge 9 agosto 1986 n. 488 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1^o luglio 1986 n. 318 recante provvedimenti urgenti per la finanza locale (ustawy nr 488 z dnia 9 sierpnia 1986 r. o przekształceniu w ustawę, ze zmianami, dekretu z mocą ustawy nr 318 z dnia 1 lipca 1986 r. wprowadzającego pilne środki na rzecz finansów lokalnych, GURI nr 190 z dnia 18 sierpnia 1986 r.), udzieliła w latach 1994–1998 spółkom utworzonym na podstawie ustawy nr 142/90 świadczącym usługi użyteczności publicznej pożyczek o preferencyjnej stopie procentowej (zwanym dalej „pożyczkami udzielonymi przez CDDPP”).
- 3 Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 69 i 70 legge 28 dicembre 1995 n. 549 (su) misure di razionalizzazione della finanza pubblica (ustawy nr 549 z dnia 28 grudnia 1995 r. o środkach racjonalizacji finansów publicznych, dodatek zwykły do GURI nr 302 z dnia 29 grudnia 1995 r., zwanej dalej „ustawą nr 549/95”) w związku z przepisami decreto-legge 30 agosto 1993 n. 331 (su) armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie (dekretu z mocą ustawy nr 331 z dnia 30 sierpnia 1993 r. w sprawie harmonizacji przepisów podatkowych w różnych dziedzinach, GURI nr 203 z dnia 30 sierpnia 1993 r., zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy nr 331/93”), na rzecz spółek utworzonych na podstawie ustawy nr 142/90 wprowadzono następujące środki:
 - zwolnienie z wszelkich podatków od przeniesienia aktywów związanego z przekształceniem przedsiębiorstw specjalnych i przedsiębiorstw skomunalizowanych w spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 (zwane dalej „zwolnieniem z podatków od przeniesienia aktywów”);

- całkowite zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych, mianowicie z podatku od zysków osiągniętych przez osoby prawne oraz z lokalnego podatku dochodowego, przez okres trzech lat, najpóźniej do roku podatkowego 1999 (zwane dalej „trzyletnim zwolnieniem z podatku dochodowego od osób prawnych”).

2. *Postępowanie administracyjne*

- 4 W związku ze skargą złożoną do Komisji dotyczącą rzeczonych środków, w dniach 12 maja, 16 czerwca i 21 listopada 1997 r. Komisja wysłała do władz włoskich pisma, w których zażądała udzielenia informacji w tym względzie.
- 5 Pismem z dnia 17 grudnia 1997 r. władze włoskie przekazały część informacji objętych żądaniem Komisji. Ponadto w dniu 19 stycznia 1998 r. odbyło się spotkanie, które zorganizowano na wniosek władz włoskich.
- 6 Pismem z dnia 17 maja 1999 r. Komisja doręczyła władzom włoskim decyzję o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE. Decyzja ta została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* z dnia 31 lipca 1999 r. (Dz.U. C 220, s. 14).
- 7 Po otrzymaniu uwag od zainteresowanych osób trzecich oraz władz włoskich Komisja kilkakrotnie występowała do tych władz o przekazanie informacji uzupełniających. Komisja odbyła również spotkania z władzami włoskimi oraz zainteresowanymi osobami trzecimi, które zgłosiły uwagi.

- 8 Niektóre spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90, w tym ACEA SpA, AEM SpA i Azienda Mediterranea Gas e Acqua SpA (AMGA), które wniosły ponadto skargę o stwierdzenie nieważności decyzji będącej przedmiotem niniejszej sprawy (odpowiednio sprawy T-297/02, T-301/02 i T-300/02), podniosły w szczególności, że trzy rodzaje omawianych środków nie stanowiły pomocy państwa.
- 9 Władze włoskie oraz Confederazione Nazionale dei Servizi (Confservizi), konfederacja zrzeszająca w szczególności spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 oraz specjalne przedsiębiorstwa komunalne we Włoszech, poparły zasadniczo to stanowisko.
- 10 Natomiast Bundesverband der deutschen Industrie eV (BDI), niemieckie stowarzyszenie przemysłu i podmiotów świadczących związane z nim usługi, uznało, że omawiane środki mogły prowadzić do zakłócenia konkurencji nie tylko we Włoszech, ale również w Niemczech.
- 11 Podobnie Gas-it, włoskie stowarzyszenie prywatnych operatorów działających w sektorze dystrybucji gazu, oświadczyło, że omawiane środki, a w szczególności trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych, stanowiły pomoc państwa.
- 12 W dniu 5 czerwca 2002 r. Komisja wydała decyzję 2003/193/WE w sprawie pomocy państwa w formie zwolnień podatkowych i pożyczek na preferencyjnych warunkach przyznanych przez Włochy spółkom utworzonym na podstawie ustawy nr 142/90 (Dz.U. 2003, L 77, s. 21, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).

3. Zaskarżona decyzja

- ¹³ W pierwszej kolejności Komisja podkreśla, że prowadzone przez nią badanie dotyczy tylko i wyłącznie systemów pomocy o charakterze ogólnym wprowadzonych przez sporne przepisy, a nie pomocy przyznanej indywidualnie różnym przedsiębiorstwom, tak że badanie przeprowadzone przez nią w zaskarżonej decyzji jest ogólne i abstrakcyjne. Komisja oświadcza w tym względzie, że Republika Włoska „nie przyznała korzyści podatkowych o charakterze indywidualnym i nie zgłosiła [jej] żadnego indywidualnego przypadku pomocy, przekazując jej wszystkie informacje niezbędne do dokonania jego oceny”. Komisja wskazuje, że w związku z tym jest zobowiązana do przeprowadzenia ogólnego i abstrakcyjnego badania rozpatrywanych systemów pomocy zarówno pod względem ich kwalifikacji, jak i z punktu widzenia ich zgodności ze wspólnym rynkiem (motywy 42–45 zaskarżonej decyzji).
- ¹⁴ Zdaniem Komisji pożyczki udzielone przez CDDPP oraz trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych (zwane dalej łącznie „rozpatrywanymi środkami”) stanowią pomoc państwa. Przyznanie przy użyciu zasobów państwowych takich korzyści spółkom utworzonym na podstawie ustawy nr 142/90 prowadzi bowiem do wzmocnienia ich pozycji konkurencyjnej wobec wszystkich innych przedsiębiorstw, które chcą świadczyć te same usługi (motywy 48–75 zaskarżonej decyzji). Rozpatrywane środki są niezgodne ze wspólnym rynkiem, jako że nie spełniają ani przesłanek zastosowania art. 87 ust. 2 i 3 WE, ani przesłanek zastosowania art. 86 ust. 2 WE, a ponadto naruszają art. 43 WE (motywy 94–122 zaskarżonej decyzji).
- ¹⁵ Komisja uważa jednak, że zwolnienie z podatków od przeniesienia aktywów nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, ponieważ owe podatki są należne przy utworzeniu nowego podmiotu gospodarczego lub przy przeniesieniu aktywów między różnymi podmiotami gospodarczymi. Natomiast skomunalizowane przedsiębiorstwa, z jednej strony, i spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90, z drugiej strony, są zasadniczo uosobieniem tego samego podmiotu gospodarczego. Dlatego też zwolnienie ich z tych podatków jest uzasadnione ze względu na charakter lub strukturę systemu (motywy 76–81 zaskarżonej decyzji).

16 Sentencja zaskarżonej decyzji ma następujące brzmienie:

„Artykuł 1

Zwolnienie z podatków od przeniesienia aktywów [...] nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 [WE].

Artykuł 2

Trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych [...] oraz korzyści wynikające z pożyczek [udzielonych przez CDDPP] stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 [WE].

Pomoc ta jest niezgodna ze wspólnym rynkiem.

Artykuł 3

Włochy podejmą wszelkie niezbędne kroki w celu odzyskania od beneficjenta pomocy opisanej w art. 2, która została mu przyznana bezprawnie.

Odzyskanie pomocy nastąpi bezzwłocznie zgodnie z procedurami prawa krajowego w zakresie, w jakim pozwalają one na skuteczne i natychmiastowe wykonanie [zaskarżonej] decyzji.

Pomoc podlegająca odzyskaniu obejmuje odsetki naliczane od dnia skorzystania przez beneficjenta z bezprawnie przyznanej pomocy aż do dnia jej faktycznego zwrotu. Odsetki te oblicza się na podstawie stopy referencyjnej stosowanej do obliczenia ekwiwalentu subwencji w ramach pomocy na cele regionalne.

[...]” [tłumaczenie nieoficjalne].

Przebieg postępowania i żądania stron

¹⁷ W dniu 8 sierpnia 2002 r. Republika Włoska wniosła do Trybunału skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, która została zarejestrowana pod sygnaturą C-290/02. Trybunał uznał, że skarga ta oraz skargi w sprawach T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 i T-309/02 mają ten sam przedmiot, a mianowicie stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, i że są one powiązane, ponieważ zarzuty podniesione w tych sprawach pokrywają się w dużej mierze. Postanowieniem z dnia 10 czerwca 2003 r. Trybunał zawiesił postępowanie w sprawie C-290/02 zgodnie z art. 54 akapit trzeci statutu Trybunału do czasu wydania przez Sąd orzeczenia kończącego postępowanie w sprawach T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 i T-309/02.

¹⁸ Postanowieniem z dnia 8 czerwca 2004 r. Trybunał przekazał sprawę C-290/02 do rozpoznania przez Sąd, który zgodnie z przepisami art. 2 decyzji Rady 2004/407/WE, Euratom z dnia 26 kwietnia 2004 r. zmieniającej art. 51 i 54 Protokołu w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości (Dz.U. L 132, s. 5) stał się właściwy do orzekania w przedmiocie skarg wniesionych przeciwko Komisji przez państwa członkowskie. Tak oto sprawa ta została zarejestrowana w sekretariacie Sądu pod sygnaturą T-222/04.

- 19 Na podstawie art. 14 regulaminu Sądu i na wniosek ósmej izby Sąd, po wysłuchaniu stron zgodnie z art. 51 regulaminu, postanowił przekazać sprawę powiększonemu składowi Sądu.
- 20 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (ósma izba w składzie powiększonym) postanowił otworzyć procedurę ustną.
- 21 Postanowieniem prezesa ósmej izby Sądu w składzie powiększonym z dnia 13 marca 2008 r. sprawy T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02, T-309/02, T-189/03 i T-222/04 zostały połączone do łącznego rozpoznania w procedurze ustnej, zgodnie z art. 50 regulaminu Sądu.
- 22 Na rozprawie w dniu 16 kwietnia 2008 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.
- 23 Republika Włoska wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności art. 2 zaskarżonej decyzji.

24 Komisja wnosi do Sądu o:

- oddalenie skargi jako bezzasadnej;
- obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania.

Co do prawa

25 Na poparcie swojej skargi Republika Włoska podnosi zasadniczo szereg zarzutów, które należy pogrupować i zbadać w następujący sposób:

- naruszenie art. 87 ust. 1 WE, jeśli chodzi o uznanie trzyletniego zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych oraz pożyczek udzielonych przez CDDPP za pomoc państwa, a także brak uzasadnienia;
- błędne uznanie rozpatrywanych środków za nową pomoc oraz naruszenie w tym względzie art. 88 ust. 1 WE;

- błędne zastosowanie art. 86 ust. 2 WE;
- naruszenie przepisów proceduralnych ze względu na niekompletny charakter dochodzenia.

1. *W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu art. 87 ust. 1 WE, jeśli chodzi o uznanie trzyletniego zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych oraz pożyczek udzielonych przez CDDPP za pomoc państwa*

²⁶ W ramach tego zarzutu Republika Włoska podnosi, że rozpatrywane środki nie stanowią pomocy państwa. Zarzut ten dzieli się na trzy części, które dotyczą odpowiednio: braku konkurencji i braku wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, braku selektywnego charakteru oraz braku uzasadnienia.

Argumenty stron

W przedmiocie części pierwszej, opartej na braku konkurencji i braku wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi

²⁷ Republika Włoska podnosi, że co do zasady spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 mogą wykonywać działalność jedynie w sektorze usług użyteczności publicznej, czyli w dziedzinie, która nie podlega konkurencji. Spółki specjalne oraz spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 dysponują bowiem monopolem prawnym lub faktycznym w zakresie usług użyteczności publicznej świadczonych w gminie, do której są one przypisane. Ponadto owe usługi użyteczności publicznej mają bez wątpienia charakter lokalny.

- 28 Przedmiot działalności spółek utworzonych na podstawie ustawy nr 142/90 został określony w ustawie, a spółki te zostały założone, aby zapewnić zarządzanie jedną lub wieloma usługami podlegającymi właściwości lokalnego organu referencyjnego. Dlatego też korzystanie przez wspomniane spółki ze zdolności prawnej w zakresie prawa prywatnego powinno koniecznie odbywać się zgodnie z celami statutowymi, a przedmiotem tej zdolności powinno być zarządzanie usługami użyteczności publicznej. Wynika stąd, że spółki z udziałem kapitału publicznego mające świadczyć usługi użyteczności publicznej, takie jak spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90, powinny ograniczyć się do świadczenia usług użyteczności publicznej.
- 29 Republika Włoska uważa, że w związku z tym spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 podlegają zasadniczo ograniczeniom terytorialnym i materialnym. Ich działalność poza terytorium gminy jest możliwa tylko wówczas, gdy spełnione są dwie ścisłe przesłanki, a mianowicie, po pierwsze, zainteresowane gminy lub prowincje zawarły uprzednio porozumienie lub umowę, a po drugie, pomiędzy działalnością wykonywaną poza danym obszarem a wymogami obowiązującymi w gminie, do której owe spółki są przypisane, istnieje związek funkcjonalny. Powierzenie świadczenia lokalnych usług użyteczności publicznej w innych gminach, jak również rozszerzenie zakresu działalności wykonywanej przez spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 na inne sektory stanowią więc zwykłe ewentualności. Tymczasem Komisja nie przedstawiła w zaskarżonej decyzji żadnego przykładu ani żadnego dowodu na to, że spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 poszerzyły zakres swej działalności. Jedynie w dwóch przypadkach jedna lub kilka spółek utworzonych na podstawie ustawy nr 142/90 brały udział w przetargach na udzielenie koncesji na świadczenie usług użyteczności publicznej na obszarach innych niż obszar ich gminy pochodzenia. Ponadto chodzi tu o umowy na niewielką skalę.
- 30 Republika Włoska wyjaśnia, że usługi wymienione w wykazie zawartym w art. 1 legge 29 marzo 1903 n. 103 (sulla assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni (ustawa nr 103 z dnia 29 marca 1903 r. o bezpośrednim świadczeniu przez gminy usług użyteczności publicznej, GURI z dnia 29 marca 1903 r.) są świadczone na zasadach monopolu lub w sposób bezpośredni, podczas gdy inne usługi muszą być świadczone na zasadach konkurencji. Ustawa nr 142/90 nie zmieniła tej sytuacji.
- 31 Republika Włoska przypomina, że na Komisji spoczywa obowiązek zidentyfikowania i dokonania oceny okoliczności faktycznych pozwalających wykazać, że pomoc może

mieć negatywny wpływ na konkurencję i na wymianę handlową, a następnie zauważa, iż pomoc wspólnotowa może mieć wpływ na handel wewnątrzwspólnotowy, pod warunkiem że przedsiębiorstwo będące jej beneficjentem działa na rynku charakteryzującym się intensywną konkurencją. Tymczasem nie ma to miejsca w niniejszej sprawie.

32 Komisja kwestionuje argumenty Republiki Włoskiej.

W przedmiocie części drugiej, opartej na braku selektywnego charakteru

33 Republika Włoska podnosi, że z rozpatrywanych środków nie wynika żadna korzyść w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

34 Jeśli chodzi o trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych, Republika Włoska twierdzi, że środek ten nie jest selektywny, ponieważ jest to zasadniczo ten sam system prawny, który stosuje się do skomunalizowanych przedsiębiorstw.

35 Jeśli chodzi o pożyczki udzielone przez CDDPP, Republika Włoska podnosi, że w niniejszej sprawie nie ma mowy o korzyści, ponieważ maksymalna stopa procentowa stosowana przez CDDPP nie jest niższa od maksymalnej stopy referencyjnej. W każdym

razie beneficjenci pożyczek udzielonych przez CDDPP, którymi są podmioty należące w przeważającej części do instytucji publicznych i prowadzące bardzo stabilną działalność gospodarczą, taką jak świadczenie usług użyteczności publicznej, są wyjątkowo wiarygodnymi dłużnikami. Poza tym pożyczki udzielone przez CDDPP są długoterminowymi pożyczkami o stałej stopie procentowej, co doprowadziło jednostronnie w okresie, gdy stopy stale rosły, do bardziej korzystnych stóp niż stopy zmienne czy krótkoterminowe. Ze względu na wszystkie te okoliczności normalne jest stosowanie do spółek utworzonych na podstawie ustawy nr 142/90 stopy niższej niż stopa stosowana wobec tak zwanych „normalnych” przedsiębiorstw. Stąd chodzi tu w zasadzie o stopę rynkową.

³⁶ Komisja odrzuca argumentację przedstawioną przez Republikę Włoską.

W przedmiocie części trzeciej, opartej na braku uzasadnienia

³⁷ Republika Włoska twierdzi zasadniczo, że aby dochować obowiązku uzasadnienia, Komisja nie mogła zaniechać przeprowadzenia choćby częściowego badania działalności wykonywanej przez beneficjentów rozpatrywanych środków oraz ich znaczenia na rynku krajowym i na rynku wspólnotowym. W związku z tym skarżąca utrzymuje też, że twierdzenia zaprezentowane w zaskarżonej decyzji dotyczące konkurencyjnego charakteru danych rynków oraz wpływu trzyletniego zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych na wewnątrzwspólnotową wymianę handlową nie są zgodne z rzeczywistością. Ponadto zaskarżona decyzja nie zawiera żadnego odesłania do warunków rynkowych istniejących w innych państwach członkowskich lub do rynków, na których działają beneficjenci wspomnianego zwolnienia.

³⁸ Komisja uważa, że zaskarżona decyzja jest wystarczająco uzasadniona.

Ocena Sądu

39 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że uznanie danego środka za pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE wymaga spełnienia wszystkich przesłanek przewidzianych w tym postanowieniu. Po pierwsze, musi mieć miejsce interwencja państwa lub interwencja przy użyciu zasobów państwowych; po drugie, interwencja ta musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi; po trzecie, musi przyznawać korzyść selektywną; po czwarte, musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (zob. wyroki Trybunału: z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, Rec. s. I-7747, zwany dalej „wyrokiem w sprawie Altmark”, pkt 74, 75 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie C-172/03 Heiser, Zb.Orz. s. I-1627, pkt 27).

40 W tym przypadku należy stwierdzić, że zdaniem Republiki Włoskiej trzy z czterech przesłanek, które muszą zostać spełnione, by uznać dany środek za pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, a mianowicie przesłanki dotyczące wpływu na wewnątrzwspólnotową wymianę handlową, wpływu na konkurencję oraz istnienia selektywnej korzyści, nie są spełnione w niniejszej sprawie.

W przedmiocie domniemywanego braku konkurencji oraz wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi

41 Jeśli chodzi o przesłanki drugą i czwartą, o których mowa w pkt 39 powyżej, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przy dokonywaniu oceny tych dwóch przesłanek Komisja nie jest zobowiązana do wykazania faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, lecz jedynie do zbadania, czy owa pomoc może mieć wpływ na tę wymianę handlową i zakłócać konkurencję (zob. wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-148/04 Unicredito Italiano, Zb.Orz. s. I-11137, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Należy również przypomnieć, że w wypadku systemu pomocy Komisja może ograniczyć się do zbadania cech charakterystycznych danego systemu, aby ocenić w uzasadnieniu swojej decyzji, czy ze względu na przewidziane przez ten system szczegółowe zasady może on przysparzać korzyści głównie przedsiębiorstwom uczestniczącym w wymianie handlowej między państwami członkowskimi (wyrok Trybunału z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-310/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-2289).

43 Ponadto należy przypomnieć, że wszelka pomoc przyznana przedsiębiorstwu, które prowadzi działalność na rynku wspólnotowym, może prowadzić do zakłócenia konkurencji i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi (zob. wyrok Sądu z dnia 6 marca 2002 r. w sprawach połączonych T-92/00 i T-103/92 Diputación Foral de Álava przeciwko Komisji, Rec. s. II-1385, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Co więcej, nie istnieje próg lub procent, poniżej którego można uznać, że wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi nie zachodzi. Stosunkowo niewielkie znaczenie pomocy lub stosunkowo niewielki rozmiar przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy nie wykluczają bowiem a priori ewentualnego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi (wyroki Trybunału: z dnia 21 marca 1990 r. w sprawie C-142/87 Belgia przeciwko Komisji, zwany „wyrokiem w sprawie Tubemeuse”, Rec. s. I-959, pkt 43, z dnia 14 września 1994 r. w sprawach połączonych od C-278/92 do C-280/92 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-4103, pkt 42 i ww. w pkt 39 wyrok w sprawie Altmark, pkt 81).

45 Poza tym Trybunał orzekł, że nie można wykluczyć w żadnym razie, iż subwencja publiczna przyznana przedsiębiorstwu, które świadczy jedynie usługi transportu lokalnego lub regionalnego, a nie świadczy usług transportowych poza państwem pochodzenia, może mieć jednak wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Gdy bowiem państwo członkowskie przyznaje subwencję publiczną danemu przedsiębiorstwu, świadczenie usług transportowych przez owo przedsiębiorstwo może być utrzymane na tym samym poziomie lub zintensyfikowane, tak że przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach

członkowskich mają przez to mniejsze szanse na świadczenie usług transportowych na rynku tego państwa członkowskiego (ww. w pkt 39 wyrok w sprawie Altmark, pkt 77, 78).

⁴⁶ Po pierwsze, jeśli chodzi w niniejszej sprawie o przesłankę dotyczącą wpływu na konkurencję, należy stwierdzić przede wszystkim, że rozpatrywane środki dotyczą jedynie szczególnej kategorii przedsiębiorstw, a mianowicie spółek utworzonych na podstawie ustawy nr 142/90.

⁴⁷ Republika Włoska uważa jednak, że rozpatrywane środki nie zakłócają konkurencji, ponieważ spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 wykonują działalność w sektorze usług użyteczności publicznej, czyli w dziedzinie, która nie podlega konkurencji.

⁴⁸ Mając na uwadze kontekst, w jakim powstały spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90, dziedzinami objętymi rozpatrywanymi środkami są przede wszystkim — jak wynika to z motywu 32 zaskarżonej decyzji — sektory lokalnych usług użyteczności publicznej, takich jak dystrybucja i uzdatnianie wody, transport publiczny, dystrybucja gazu i energii elektrycznej, przetwórstwo odpadów, detaliczna sprzedaż produktów farmaceutycznych.

⁴⁹ Należy jednak zauważyć, że — jak zostało wskazane w motywach 73 i 84 zaskarżonej decyzji — niektóre z danych sektorów, takie jak sektory detalicznej sprzedaży produktów farmaceutycznych, odpadów, gazu i gospodarki wodnej, charakteryzowały się istnieniem konkurencji na pewnym poziomie w momencie wejścia w życie rozpatrywanych środków.

⁵⁰ Ponadto należy stwierdzić, tak jak uczyniła to Komisja, że w sektorach, w których spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 prowadzą działalność, przedsiębiorstwa konkurują ze sobą w różnych gminach o koncesje na świadczenie lokalnych usług

użyteczności publicznej i że rynek tych koncesji jest otwarty na konkurencję (motywy 67 i 68 zaskarżonej decyzji).

51 Argument Republiki Włoskiej, że w dziedzinie lokalnych usług użyteczności publicznej nie istnieje żadna konkurencja, ponieważ świadczenie owych usług jest powierzane intuïtu personae, winien zostać oddalony. Po pierwsze, fakt powierzania intuïtu personae nie podważa poczynionego w poprzednich punktach ustalenia, że rozpatrywany rynek charakteryzował się przynajmniej pewnym poziomem konkurencji. Po drugie, argument ten służy raczej wykazaniu, że rozpatrywane środki skutkowały ograniczeniem konkurencji, a nie wykazaniu, iż konkurencja na danym rynku nie istniała. Jak Komisja podkreśla w motywie 71 zaskarżonej decyzji, nie można bowiem wykluczyć, że sam fakt istnienia pomocy na rzecz spółek utworzonych na podstawie ustawy nr 142/90 stanowił dla gmin zachętę do bezpośredniego powierzania im świadczenia usług zamiast udzielania tym spółkom koncesji w drodze otwartych postępowań przetargowych.

52 Jeśli chodzi konkretnie o kwestię, czy rozpatrywane środki zakłóciły konkurencję istniejącą na rynku na pewnym poziomie lub groziły jej zakłóceniem, należy stwierdzić, że rozpatrywane środki wzmocniły pozycję konkurencyjną spółek utworzonych na podstawie ustawy nr 142/90 wobec wszelkich innych przedsiębiorstw włoskich i zagranicznych prowadzących działalność na danym rynku. Jak Komisja słusznie wskazuje w motywie 62 zaskarżonej decyzji, przedsiębiorstwa, które nie mają formy spółki kapitałowej i których kapitał nie należy w przeważającej części do jednostek samorządu lokalnego, znajdują się w gorszej sytuacji, gdy chcą wziąć udział w przetargu na świadczenie pewnej usługi na pewnym obszarze.

53 Ponadto rozpatrywane środki mogą ułatwić spółkom utworzonym na podstawie ustawy nr 142/90 ekspansję na innych rynkach otwartych na konkurencję, prowadząc tym samym do zakłócenia konkurencji nawet w sektorach innych niż sektor lokalnych usług użyteczności publicznej. Z ustawy nr 142/90, która była przedmiotem wykładni dokonanej przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) w wyroku nr 4989 z dnia 6 maja 1995 r., a także przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) w wyroku nr 4586 z dnia 3 września 2001 r., wynika w tym względzie, że spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 mogą prowadzić działalność na innych obszarach — zarówno we Włoszech, jak i za granicą — w dziedzinach innych niż dziedzina usług użyteczności publicznej przewidziana w ich statutach, chyba że pozbawia je to w znacznym zakresie zasobów i środków i że może to spowodować

szkodę referencyjnej jednostce samorządu lokalnego. Poza tym z artykułów prasowych załączonych do odpowiedzi na skargę wynika, iż niektóre spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 wykonywały inne rodzaje działalności niż działalność związana ze świadczeniem usług użyteczności publicznej przewidziana w ich statutach, na obszarach innych niż obszar ich gminy referencyjnej.

54 Z powyższego wynika, że rozpatrywane środki zakłócają konkurencję lub grożą jej zakłóceniem w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

55 Po drugie, jeśli chodzi o przesłankę dotyczącą wpływu na międzypaństwową wymianę handlową, należy przypomnieć przede wszystkim, że fakt, iż spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 prowadzą same działalność na rynku krajowym lub nawet na terytorium ich pochodzenia, nie jest rozstrzygający. Rozpatrywane środki wpływają bowiem na międzypaństwową wymianę handlową, jeżeli przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich mają mniejsze szanse na świadczenie usług na rynku włoskim (zob. pkt 45 powyżej).

56 Tak więc Komisja słusznie stwierdziła w motywie 70 zaskarżonej decyzji, że rozpatrywane środki mogły skutkować powstaniem przeszkody dla przedsiębiorstw zagranicznych chcących ulokować się we Włoszech lub oferować tam swe usługi, a zatem wpływały na wewnątrzwspólnotową wymianę handlową w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

57 Po pierwsze, rozpatrywane środki szkodzą zagranicznym przedsiębiorstwom, które stają do przetargu na lokalne koncesje na świadczenie usług użyteczności publicznej we Włoszech, jako że przedsiębiorstwa publiczne będące beneficjentami rozpatrywanego systemu mogą oferować bardziej atrakcyjne ceny niż ich krajowi lub wspólnotowi konkurenci, którzy nie korzystają z owego systemu. Po drugie, rozpatrywane środki mają ten skutek, że inwestowanie w sektorze lokalnych usług użyteczności publicznej we Włoszech (na przykład poprzez objęcie większościowego udziału) jest mniej atrakcyjne dla przedsiębiorstw z pozostałych państw członkowskich, ponieważ nabywane przedsiębiorstwa nie mogłyby korzystać z rozpatrywanych środków (lub

mogłyby stracić możliwość korzystania z nich) ze względu na charakter ich nowych akcjonariuszy (zob. motyw 69 zaskarżonej decyzji).

- 58 Z powyższego wynika, że Komisja nie popełniła błędu, uznając, iż przesłanki dotyczące wpływu na wymianę handlową i zakłócenia konkurencji zostały spełnione w niniejszej sprawie. Dlatego też należy oddalić pierwszą część zarzutu pierwszego.

W przedmiocie selektywnej korzyści wynikającej z rozpatrywanych środków

- 59 Artykuł 87 ust. 1 WE zakazuje pomocy państwa, która „sprzyja [...] niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”, tzn. pomocy selektywnej (zob. wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-66/02 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10901, pkt 94).

- 60 Jeśli chodzi o ocenę przesłanki selektywności, która ma charakter konstytutywny dla pojęcia pomocy państwa, to zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 87 ust. 1 WE wymaga ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego przepis krajowy może sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w porównaniu z innymi, które znajdują się — w świetle celu tego systemu — w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej (zob. wyrok Trybunału z dnia 6 września 2006 r. w sprawie C-88/03 Portugalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7115, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 61 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie pomocy obejmuje wszelkie środki, które w różnych postaciach zmniejszają obciążenia, jakim zazwyczaj podlega

budżet przedsiębiorstwa, i które, nie będąc subwencjami w ścisłym znaczeniu tego słowa, mają ten sam charakter i identyczne skutki (wyrok Trybunału z dnia 15 marca 1994 r. w sprawie C-387/92 Banco Exterior de España, Rec. s. I-877, pkt 13, 14).

a) W przedmiocie trzyletniego zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych

62 W niniejszej sprawie jeden z rozpatrywanych środków polega na całkowitym zwolnieniu z podatku dochodowego od osób prawnych spółek utworzonych na podstawie ustawy nr 142/90 przez okres trzech lat, najpóźniej do roku podatkowego 1999.

63 Niezaprzeczalny jest fakt, iż trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych zmniejsza koszty, jakie zazwyczaj obciążają budżet przedsiębiorstwa, i przysparza przez to beneficjentom tego zwolnienia korzyści finansowej w porównaniu z przedsiębiorstwami, które normalnie podlegają podatkowi.

64 Z włoskiego systemu podatkowego mającego zastosowanie do spółek kapitałowych wynika w tym względzie, że przy normalnym stosowaniu tego systemu każde przedsiębiorstwo prowadzące działalność na rynku zobowiązane jest do zapłaty podatku dochodowego i że trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych stanowi odstępstwo od tego systemu. Zważywszy, że jedynie spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 korzystały z tychże zwolnień podatkowych, których nie przyznano ani przedsiębiorstwom działającym w innych sektorach lub innym przedsiębiorstwom z tego samego sektora, ani nawet przedsiębiorstwom z przewagą kapitału prywatnego, należy uznać, że selektywny charakter rzeczonych zwolnień został wykazany.

65 Ponadto z charakteru trzyletniego zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych oraz z czasu jego trwania ograniczonego do lat trzech od momentu nabycia

statusu osoby prawnej, najpóźniej do końca roku podatkowego 1999, wynika w oczywisty sposób, że omawiane zwolnienie nie jest uzasadnione ze względu na charakter i strukturę rozpatrywanego systemu podatkowego.

⁶⁶ Wreszcie argument Republiki Włoskiej, że jest to ten sam system prawny, który stosował się zasadniczo do skomunalizowanych przedsiębiorstw, nie podważa selektywnego charakteru trzyletniego zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych. Należy zaznaczyć w tym względzie, że selektywny charakter danego środka ocenia się w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw, a nie w odniesieniu do przedsiębiorstw, które uzyskały tę samą korzyść w ramach tej samej grupy. Nawet jeśli skomunalizowane przedsiębiorstwa również były beneficjentami rozpatrywanego środka, to jednak ze środka podatkowego korzystała jedynie określona grupa przedsiębiorstw, w związku z czym jest on selektywny.

b) W przedmiocie pożyczek udzielonych przez CDDPP

⁶⁷ Do środków, o których mowa w pkt 61 powyżej, należą pożyczki udzielone przedsiębiorstwu przez państwo lub przez jednostkę organizacyjną kontrolowaną przez państwo, które pozwalają temu przedsiębiorstwu na skorzystanie z bardziej atrakcyjnych warunków niż warunki, jakie owo przedsiębiorstwo uzyskałoby na rynku kapitałowym. Gdyby tak było, chodziłoby tu — podobnie jak w przypadku pożyczki o obniżonym oprocentowaniu — o korzyść gospodarczą w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

⁶⁸ Republika Włosa kwestionuje fakt, iż omawiane pożyczki przysparzają korzyści przedsiębiorstwom, które są ich beneficjentami, ponieważ stopy stosowane przez CDDPP odpowiadają stopom rynkowym.

⁶⁹ Z motywów 56 i 57 zaskarżonej decyzji wynika, że w celu ustalenia, czy pożyczki udzielone przez CDDPP spółkom utworzonym na podstawie ustawy nr 142/90 mogły im sprzyjać, Komisja porównała stopy procentowe stosowane przez CDDPP ze stopami procentowymi, jakie zaoferowano by owym przedsiębiorstwom w tym samym czasie na rynku kapitałowym.

- 70 Komisja przyjęła bowiem jako stopę referencyjną stopę określoną w celu dokonania oceny systemów pomocy na cele regionalne, która jest regularnie publikowana w Dzienniku Urzędowym. Jak wskazała Komisja, chodzi tu o korzystne stopy stosowane do przedsiębiorstw będących w dobrej kondycji, które wykorzystano by — w wypadku, gdyby sporny system został zgłoszony — w celu ustalenia istnienia elementów pomocy. Należy uznać, że ten sposób postępowania jest słuszny (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie C-457/00 Belgia przeciwko Komisji, Rec. s. I-6931, pkt 72; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-278/00 Grecja przeciwko Komisji, Rec. s. I-3997, pkt 62). Ponadto Republika Włoska nie zakwestionowała takiego sposobu postępowania.
- 71 Z tego samego powodu należy uznać, że stopy oferowane przez władze włoskie nie mogą zostać uwzględnione jako stopy referencyjne. Jak wskazała Republika Włoska, chodzi tu o maksymalne stopy określone w dekreście ministerstwa skarbu w odniesieniu do pożyczek bankowych udzielanych terytorialnym podmiotom publicznym. Jak podniosła Komisja, owe stopy nie są ustalane zgodnie z warunkami rynkowymi, ponieważ określa się je na podstawie innych kryteriów wskazanych przez organ władzy publicznej. Ponadto skoro terytorialne podmioty publiczne stanowią mniejsze ryzyko niż przedsiębiorstwa, przyjęcie tychże stóp jako stóp referencyjnych celem porównania ich ze stopami stosowanymi przez CDDPP nie jest właściwe.
- 72 W każdym razie należy zaznaczyć, że przez dużą część rozpatrywanego okresu stopy stosowane przez CDDPP były niższe od maksymalnych stóp bankowych stosowanych do podmiotów lokalnych.
- 73 Argument Republiki Włoskiej, że skoro pożyczki udzielone przez CDDPP są pożyczkami długoterminowymi, możliwe jest, że w perspektywie ogólnego spadku stóp procentowych stopy stosowane przez banki powinny znajdować się na niższym poziomie niż maksymalny poziom dopuszczony w ustawie, winien zostać odrzucony. W tym względzie Republika Włoska nie poparła tej tezy dowodami dotyczącymi rozpatrywanego okresu (1994–1998).

74 Dlatego też Komisja mogła słusznie uznać, iż pożyczki udzielone przez CDDPP, które przyznawano, stosując stopę obniżoną w stosunku do stopy referencyjnej, przysparzały spółkom utworzonym na podstawie ustawy nr 142/90, to znaczy niektórym przedsiębiorstwom, korzyści gospodarczej w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

75 Z powyższego wynika, że drugą część zarzutu pierwszego należy oddalić.

W przedmiocie poszanowania obowiązku uzasadnienia

76 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 253 WE stanowi istotny wymóg formalny, który należy odróżnić od kwestii zasadności uzasadnienia, która odnosi się do materialnej legalności spornego aktu. W tym kontekście uzasadnienie wymagane w art. 253 WE powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli (wyrok Trybunału z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie C-17/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. I-2481, pkt 35; ww. w pkt 42 wyrok w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 48).

77 Następnie należy zaznaczyć, że wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru przywołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub wszelkie inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (zob. ww. w pkt 76 wyrok w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 36; ww. w pkt 42 wyrok w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 48).

- 78 Należy wreszcie przypomnieć, że choć Komisja ma obowiązek przedstawić w uzasadnieniu swojej decyzji przynajmniej okoliczności, w których pomoc została przyznana, gdy pozwalają one wykazać, że pomoc ta może mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi (wyrok Trybunału z dnia 14 października 1987 r. w sprawie 248/84 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. 4013, pkt 18), nie ma ona jednak obowiązku wykazania rzeczywistych skutków pomocy już przyznanej. Gdyby tak bowiem było, wymóg ten prowadziłby do uprzywilejowania państw członkowskich, które przyznają pomoc, naruszając obowiązek zgłoszenia przewidziany w art. 88 ust. 3 WE, w stosunku do państw, które zgłaszają pomoc w fazie projektu (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-301/87 Francja przeciwko Komisji, zwany „wyrokiem w sprawie Boussac”, Rec. s. I-307, pkt 33).
- 79 W niniejszej sprawie wystarczy zauważyć w tym względzie, że zaskarżona decyzja wskazuje w sposób jasny — oraz stosuje w rozpatrywanym przypadku — kryteria, które dany środek musi spełnić, aby stanowić pomoc państwa.
- 80 W pierwszej kolejności Komisja wyjaśniła w ogólny sposób w motywach 61–75 zaskarżonej decyzji, z jakich powodów rozpatrywane środki mogły zakłócać konkurencję i wpływać na wewnątrzwspólnotową wymianę handlową.
- 81 Konkretnie Komisja podkreśliła w motywach 66–68 zaskarżonej decyzji, że w niniejszej sprawie chodziło o sektory lokalnych usług użyteczności publicznej, charakteryzujące się często tym, że owe usługi mogły być świadczone na zasadach wyłączności, a zatem w zakresie tychże usług przedsiębiorstwa konkurowały ze sobą w różnych gminach zwłaszcza o udzielenie koncesji.
- 82 Następnie Komisja wskazała w motywie 68 zaskarżonej decyzji, że rynek koncesji na świadczenie lokalnych usług użyteczności publicznej był rynkiem otwartym na wspólnotową konkurencję i podlegał przepisom traktatu WE, a w dalszej kolejności — w motywie 69 zaskarżonej decyzji — Komisja wyjaśniła stwierdzenie, że rozpatrywane środki mogły mieć wpływ na handel wewnątrzwspólnotowy, przytaczając tytułem przykładu fakt, iż publiczne przedsiębiorstwa korzystające z rozpatrywanego systemu

mogły oferować bardziej atrakcyjne ceny niż ich krajowi lub wspólnotowi konkurencji, którzy nie korzystali z tego systemu. Ponadto Komisja wskazała w motywach 73 i 74 zaskarżonej decyzji, że rozpatrywane środki mogły wpływać na wewnątrzwspólnotową wymianę handlową również z innych powodów niż te, które przytoczyła.

⁸³ Wreszcie, jeśli chodzi o domniemywany brak uzasadnienia dotyczącego korzyści wynikającej z trzyletniego zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych, wystarczy zauważyć, że w motywach 52–54 zaskarżonej decyzji Komisja wyjaśniła w wystarczającym zakresie powody, dla których ów środek mógł wzmocnić pozycję beneficjentów w porównaniu z ich konkurentami oraz wpływ, jaki mógł on wywrzeć na rynek.

⁸⁴ Okazuje się więc, że w świetle wymogów wynikających z orzecznictwa Komisja nie naruszyła w niniejszej sprawie obowiązku przedstawienia wystarczającego uzasadnienia zaskarżonej decyzji, jeśli chodzi o korzyść wynikającą z trzyletniego zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych, wpływ na konkurencję i na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

⁸⁵ W tych okolicznościach należy oddalić także trzecią część zarzutu pierwszego.

⁸⁶ Z powyższych rozważań wynika, że zarzut pierwszy należy oddalić w całości.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na błędnym uznaniu rozpatrywanych środków za nową pomoc

Argumenty stron

⁸⁷ W ramach tego zarzutu Republika Włoska podnosi, że trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych stanowi pomoc istniejącą i że w związku z tym Komisja, wydając zaskarżoną decyzję, naruszyła art. 88 ust. 1 WE. Skarżąca twierdzi, iż świadczenie usług użyteczności publicznej na zasadach monopolu przez gminy i skomunalizowane przedsiębiorstwa było zwolnione z podatków od momentu wejścia w życie ustawy nr 603 z dnia 6 sierpnia 1954 r. (GURI nr 182 z dnia 11 sierpnia 1954 r.) i że pomimo zmian, jakie nastąpiły w międzyczasie wskutek wydania szeregu aktów prawnych, istota systemu początkowego nie uległa zasadniczej zmianie. Republika Włoska nie zgadza się z zawartym w zaskarżonej decyzji twierdzeniem, że skoro nowe przepisy prawne poszerzyły przedmiot działalności beneficjentów systemu, jak również ich sektory oraz obszar wykonywanej działalności, zasada przyjęta w wyroku Trybunału z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-44/93 *Namur-Les assurances du crédit*, Rec. s. I-3829, pkt 33, zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Namur”, nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

⁸⁸ Ponadto, nie powołując się wyraźnie na art. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88 WE] (Dz.U. L 83, s. 1), Republika Włoska twierdzi, że uznanie trzyletniego zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych za pomoc istniejącą wynika też z faktu, iż w chwili wprowadzenia tego zwolnienia rynki były zamknięte na konkurencję. Skarżąca utrzymuje poza tym, że to samo rozumowanie znajduje zastosowanie w odniesieniu do pożyczek udzielonych przez CDDPP.

⁸⁹ Odsyłając do motywów 86–91 zaskarżonej decyzji, Komisja twierdzi, że żadna z dwóch przesłanek wskazanych w ww. w pkt 87 wyroku w sprawie *Namur* nie została spełniona w niniejszej sprawie.

Ocena Sądu

⁹⁰ W ww. w pkt 87 wyroku w sprawie *Namur*, pkt 13, Trybunał orzekł, że zarówno z treści, jak i z celów przepisów art. 88 WE wynika, iż za pomoc istniejącą w rozumieniu art. 88 ust. 1 WE należy uznać pomoc, która istniała przed dniem wejścia w życie traktatu WE oraz pomoc, która mogła zostać prawidłowo wdrożona na warunkach przewidzianych w art. 88 ust. 3 WE, w tym pomoc określoną w wyniku wykładni tegoż artykułu dokonanej przez Trybunał w wyroku z dnia 11 grudnia 1973 r. w sprawie 120/73 *Lorenz*, Rec. s. 1471, pkt 4–6; za nową pomoc podlegającą obowiązkowi zgłoszenia przewidzianemu w art. 88 ust. 3 WE należy zaś uznać środki zmierzające do przyznania lub zmiany pomocy, przy czym zmiany mogą dotyczyć albo pomocy istniejącej, albo pierwotnych planów pomocy zgłoszonych Komisji.

⁹¹ Jeśli chodzi o pomoc istniejącą, art. 1 lit b) rozporządzenia nr 659/1999 przejął i usankcjonował zasady wypracowane w orzecznictwie.

⁹² Zgodnie z tym przepisem pomoc istniejącą stanowi:

- i) każda pomoc, jaka istniała przed wejściem w życie traktatu WE w danych państwach członkowskich;
- ii) każda pomoc dozwolona, czyli takie systemy pomocy i pomoc indywidualna, które zostały dozwolone przez Komisję lub przez Radę;
- iii) każda pomoc uznana za dozwoloną ze względu na fakt, iż Komisja nie wydała decyzji w terminie dwóch miesięcy liczonym zasadniczo od następnego dnia po

otrzymaniu kompletnego zgłoszenia pomocy, którym to terminem Komisja dysponuje, aby przeprowadzić badanie wstępne;

iv) każda pomoc, w odniesieniu do której upłynął dziesięcioletni termin przedawnienia obowiązujący w zakresie odzyskania pomocy;

v) każda pomoc uznana za pomoc istniejącą, ponieważ można stwierdzić, że nie stanowiła pomocy w czasie, gdy została wprowadzona w życie, a w okresie późniejszym stała się pomocą ze względu na rozwój wspólnego rynku, bez wprowadzenia zmian przez państwo członkowskie. Gdy pewne środki stają się pomocą po liberalizacji danego rodzaju działalności przez prawo wspólnotowe, środków takich nie uznaje się za pomoc istniejącą po terminie przyjętym dla liberalizacji.

93 Następnie zgodnie z art. 1 lit c) rzeczonoego rozporządzenia każdą istniejącą pomoc, która zostaje zmieniona, należy uznać za nową pomoc.

94 Środki zmierzające do przyznania pomocy lub zmiany pomocy istniejącej stanowią zasadniczo nową pomoc. W szczególności jeśli zmiana ma wpływ na samą istotę systemu pierwotnego, system ten zostaje przekształcony w nowy system pomocy. Jednakże nie ma mowy o takiej istotnej zmianie, gdy nowy element daje się wyraźnie oddzielić od systemu pierwotnego (wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawach połączonych T-195/01 i T-207/01 *Government of Gibraltar przeciwko Komisji*, Rec. s. II-2309, pkt 109–111).

95 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że rozpatrywane środki nie odpowiadają drugiej, trzeciej ani czwartej sytuacji opisanej w art. 1 lit b) rozporządzenia nr 659/1999, który pozwala uznać środek pomocowy za pomoc istniejącą. Ponadto Republika Włoch nie powołała się na zaistnienie takich sytuacji.

- ⁹⁶ Jeśli chodzi o pierwszą z sytuacji opisanych w art. 1 lit b) rozporządzenia nr 659/1999, należy stwierdzić przede wszystkim, że trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych zostało wprowadzone dekretem z mocą ustawy nr 331/93 i ustawą nr 549/95. W 1990 r., gdy ustawa nr 142/90 wprowadziła reformę organizacyjnych instrumentów prawnych dostępnych dla gmin w zakresie zarządzania lokalnymi usługami użyteczności publicznej, w tym możliwość tworzenia spółek z ograniczoną odpowiedzialnością z przewagą kapitału publicznego, żadne zwolnienie z podatku dochodowego nie zostało przewidziane na rzecz tych spółek.
- ⁹⁷ W rzeczywistości każda spółka utworzona na podstawie ustawy nr 142/90 między 1990 r. a dniem 30 sierpnia 1993 r., to jest dniem wejścia w życie art. 66 dekretu z mocą ustawy nr 331/93, podlegała podatkowi dochodowemu.
- ⁹⁸ W związku z tym, jak Komisja słusznie zauważyła w motywie 91 zaskarżonej decyzji, kilkadziesiąt lat po wejściu w życie traktatu WE prawodawca włoski musiał wydać nowe przepisy prawne w celu objęcia spółek utworzonych na podstawie ustawy nr 142/90 systemem podatkowym mającym zastosowanie do jednostek samorządu lokalnego.
- ⁹⁹ Ponadto, zakładając nawet, że zwolnienie skomunalizowanych przedsiębiorstw z podatków zostało wprowadzone przed wejściem w życie traktatu WE i że obowiązywało ono do 1995 r., nie zmienia to faktu, iż spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 różnią się zasadniczo od skomunalizowanych przedsiębiorstw. Fakt rozszerzenia istniejących korzyści podatkowych dostępnych dla przedsiębiorstw skomunalizowanych i specjalnych na nową kategorię beneficjentów, takich jak spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90, stanowi zmianę dającą się oddzielić od systemu pierwotnego. Jak wskazano w wyroku Consiglio di Stato nr 4586 z dnia 3 września 2001 r., między spółkami utworzonymi na podstawie ustawy nr 142/90 a skomunalizowanymi przedsiębiorstwami istnieją prawne różnice, w szczególności dlatego że spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 nie podlegają — w przeciwieństwie do skomunalizowanych przedsiębiorstw — ścisłemu ograniczeniu pod względem terytorialnym i że zakres działalności prowadzonej przez spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 jest znacznie szerszy. Tak więc, jak wskazano już w pkt 53 powyżej, spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 mogą prowadzić działalność poza obszarem referencyjnym — zarówno we Włoszech, jak i za granicą — w dziedzinach innych niż dziedzina usług użyteczności publicznej przewidziana w ich statutach, chyba że pozbawia je to w znacznym zakresie zasobów i środków i że może to spowodować szkodę referencyjnej jednostce samorządu lokalnego.

- 100 W związku z tym, jak Komisja wyjaśnia w motywie 92 zaskarżonej decyzji, nawet jeśli spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 wstąpiły w prawa i obowiązki przedsiębiorstw skomunalizowanych, przepisy prawne określające materialny i geograficzny zakres ich działalności uległy istotnej zmianie.
- 101 Dlatego też należy uznać, że trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych wprowadzone w art. 3 ust. 70 ustawy nr 549/95 w związku z art. 66 ust. 14 dekretu z mocą ustawy nr 331/93 nie jest objęte zakresem stosowania art. 1 lit b) ppkt (i) rozporządzenia nr 659/1999.
- 102 Jeśli chodzi o pożyczki udzielone przez CDDPP, należy przypomnieć, że zaskarżona decyzja dotyczy wyłącznie pożyczek udzielonych spółkom utworzonym na podstawie ustawy nr 142/90. Ponadto ze względu na przedstawione już powody jeżeli państwo członkowskie rozszerza na nową kategorię beneficjentów korzyści istniejące już na rzecz innych jednostek, dany środek stanowi nową pomoc. Ponieważ w niniejszej sprawie spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 zostały objęte możliwością korzystania z pożyczek udzielanych przez CDDPP, które przyznawano wcześniej gminom, spółkom komunalnym oraz spółkom specjalnym, chodzi tu o nową pomoc.
- 103 Jeśli chodzi o drugą tezę prezentowaną przez Republikę Włoską, opartą na art. 1 lit b) ppkt (v) rozporządzenia nr 659/1999, należy zaznaczyć, że przepis ten może być stosowany wyłącznie do środków, które nie stanowiły pomocy w chwili wprowadzenia ich w życie. Wystarczy stwierdzić w tym względzie, że — jak Komisja wyjaśnia w motywach 83–85 zaskarżonej decyzji — rozpatrywane środki zostały wprowadzone w okresie, gdy rynki były w każdym razie otwarte na konkurencję, mimo że stopień ich otwarcia był najprawdopodobniej różny. Dlatego też należy uznać, iż trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych nie jest objęte zakresem stosowania art. 1 lit b) ppkt (v) rozporządzenia nr 659/1999.
- 104 Mając powyższe na względzie, należy uznać, iż rozpatrywane środki nie stanowią pomocy istniejącej. W związku z tym należy oddalić zarzut drugi.

3. *W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na błędnym zastosowaniu art. 86 ust. 2 WE*

Argumenty stron

105 W ramach tego zarzutu Republika Włoska podnosi zasadniczo, że beneficjenci rozpatrywanych środków wykonują działalność w ogólnym interesie gospodarczym i że w związku z tym odstępstwo przewidziane w art. 86 ust. 2 WE ma do nich zastosowanie.

106 Komisja zauważa, że wypłata pomocy może zostać wyłączona na podstawie art. 86 ust. 2 WE spod zakazu przewidzianego w art. 87 WE w szczególności pod warunkiem, że dana pomoc służy wyłącznie zrównoważeniu dodatkowych kosztów powstałych w związku z wykonaniem zadania leżącego w ogólnym interesie gospodarczym i że jej przyznanie okazuje się konieczne, by dane przedsiębiorstwo mogło wywiązać się ze spoczywających na nim zobowiązań z zakresu usług publicznych w warunkach równowagi gospodarczej. Republika Włoska nie wykazała ani w toku postępowania administracyjnego, ani w ramach postępowania w przedmiocie niniejszej skargi, że miało to miejsce w wypadku rozpatrywanych środków.

Ocena Sądu

107 W pierwszej kolejności należy podkreślić, że przedmiotem niniejszej sprawy jest system pomocy. Z tego względu należy wykazać, iż sam ów system spełnia wszystkie przesłanki pozwalające mu uniknąć uznania go za pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE albo wszystkie przesłanki pozwalające na objęcie go odstępstwem przewidzianym w art. 86 ust. 2 WE.

- 108 Należy przypomnieć w tym względzie, że interwencja państwa, która jest rekompensatą stanowiącą świadczenie wzajemne w stosunku do świadczeń spełnionych przez przedsiębiorstwa z niej korzystające w celu wykonania zobowiązań z zakresu usług publicznych, nie stanowi zasadniczo pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, o ile rzeczywiście przedsiębiorstwa te nie czerpią z tego tytułu korzyści finansowych, a zatem taka interwencja nie prowadzi do postawienia tych przedsiębiorstw w bardziej korzystnej sytuacji konkurencyjnej względem konkurujących z nimi przedsiębiorstw. (zob. podobnie ww. w pkt 39 wyrok w sprawie Altmark, pkt 87).
- 109 Jednakże aby można było uniknąć uznania takiej rekompensaty za pomoc państwa, należy spełnić łącznie szereg przesłanek. Zalicza się do nich przesłanka, zgodnie z którą na przedsiębiorstwie będącym beneficjentem muszą faktycznie ciążyć zobowiązania z zakresu usług publicznych, a zobowiązania te powinny być jasno określone (ww. w pkt 39 wyrok w sprawie Altmark, pkt 89), oraz przesłanka, że rekompensata nie wykracza poza to, co jest konieczne do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych przy wykonywaniu zobowiązań z zakresu usług publicznych, uwzględniając związane z tym przychody oraz odpowiedni zysk z tytułu wykonywania tych zobowiązań (ww. wyrok w sprawie Altmark, pkt 92).
- 110 Należy zaznaczyć, że zaskarżona decyzja została wydana przed ogłoszeniem ww. w pkt 39 wyroku w sprawie Altmark. Jednakże kryteria wskazane w tym wyroku, wynikające z wykładni art. 87 ust. 1 WE, znajdują w pełni zastosowanie do okoliczności faktycznych i prawnych niniejszej sprawy, jakie były znane Komisji w momencie wydawania zaskarżonej decyzji (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie T-289/03 BUPA i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-81, pkt 158).
- 111 Pierwsza przesłanka wskazana w ww. w pkt 39 wyroku w sprawie Altmark, zgodnie z którą na przedsiębiorstwie będącym beneficjentem muszą faktycznie ciążyć zobowiązania z zakresu usług publicznych, stosuje się również w wypadku, gdy powołano się na odstępstwo przewidziane w art. 86 ust. 2 WE.

- 112 W obu przypadkach dany środek powinien być w każdym razie zgodny z zasadami dotyczącymi określenia i powierzenia usługi publicznej oraz z zasadą proporcjonalności (zob. podobnie ww. w pkt 110 wyrok w sprawie BUPA i in. przeciwko Komisji, pkt 160).
- 113 Należy stwierdzić w tym względzie, że Republika Włoska nie przedstawiła żadnego wyjaśnienia ani co do przesłanek wskazanych w ww. w pkt 39 wyroku w sprawie Altmark, ani co do przesłanek stosowania art. 86 ust. 2 WE. Jedynym argumentem podniesionym przez Republikę Włoską jest bowiem to, że przedsiębiorstwa utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 wykonują działalność w ogólnym interesie gospodarczym i że w związku z tym przepisy z zakresu pomocy państwa nie powinny być do nich stosowane.
- 114 Należy też stwierdzić, że w kontekście struktury rozpatrywanego systemu pomocy ustawa nr 142/90 nie może być uznana za akt władzy publicznej dotyczący utworzenia i określenia szczególnego środka polegającego na świadczeniu lokalnych usług użyteczności publicznej z poszanowaniem wyszczególnionych zobowiązań. Ponadto ustawa ta nie określa w sposób jasny i precyzyjny, o jakie zobowiązania z zakresu usług publicznych tu chodzi.
- 115 Dlatego też należy uznać, iż przesłanka odnosząca się do zasad dotyczących określenia i powierzenia misji publicznych nie została spełniona.
- 116 W konsekwencji zarzut trzeci nie może zostać uwzględniony.

4. *W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu przepisów proceduralnych ze względu na niekompletny charakter dochodzenia*

Argumenty stron

- 117 Republika Włoska twierdzi, że Komisja, naruszając przepisy proceduralne z zakresu pomocy państwa, przeprowadziła w zaskarżonej decyzji abstrakcyjną analizę, która nie uwzględnia istotnych okoliczności faktycznych. Komisja poprzestała w zaskarżonej decyzji na odwołaniu się w abstrakcyjny sposób do pewnych rodzajów działalności gospodarczej i nie wzięła pod uwagę ani konkretnych warunków włoskiego rynku usług użyteczności publicznej, ani działalności faktycznie wykonywanej przez beneficjentów. Ponieważ rozpatrywane środki nie stanowią pomocy państwa lub ewentualnie stanowią pomoc istniejącą, władze włoskie postąpiły słusznie, nie przekazując Komisji informacji o specyficznych przypadkach celem dokonania oceny indywidualnej. Gdyby Komisja miała wątpliwości co do dokładnej kwalifikacji tychże środków, jej zadaniem byłoby zbadanie ewentualnego istnienia szczególnych przypadków.
- 118 Komisja twierdzi, że niniejszy zarzut jest niedopuszczalny, jako że jest to nowy zarzut w rozumieniu art. 48 § 2 regulaminu Sądu. W wypadku gdyby ów zarzut został uznany za dopuszczalny w części, Komisja kwestionuje jego zasadność.

Ocena Sądu

- 119 Po pierwsze, jeśli chodzi o zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję, wystarczy stwierdzić, że Republika Włoska wskazała w skardze, iż by móc dokonać oceny, czy rozpatrywane środki mogły wpływać na handel między państwami członkowskimi, Komisja nie mogła zaniechać przeprowadzenia badania działalności wykonywanej przez beneficjentów tych środków oraz ich znaczenia na rynku krajowym i na rynku wspólnotowym.

- 120 Dlatego też argumentacja, której dopuszczalność jest kwestionowana, została przedstawiona na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.
- 121 W związku z tym zarzut niedopuszczalności winien zostać oddalony, a niniejszy zarzut należy uznać za dopuszczalny.
- 122 Po drugie, co się tyczy zasadności niniejszego zarzutu, należy przypomnieć, że w danym przypadku chodzi o ocenę systemu pomocy o charakterze ogólnym.
- 123 Należy również przypomnieć, że zgodnie z rozporządzeniem nr 659/1999 i orzecznictwem Komisja nie jest zobowiązana do analizy indywidualnych środków przyznanych na podstawie systemu pomocy. Wystarczy, że Komisja ograniczy się do zbadania charakterystycznych cech danego systemu, aby ocenić, czy ze względu na przewidziane przez ten system szczegółowe zasady zapewnia on swym beneficjentom znaczną przewagę względem ich konkurentów i może przysparzać korzyści głównie przedsiębiorstwom uczestniczącym w wymianie handlowej między państwami członkowskimi (ww. w pkt 78 wyrok Trybunału w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 18; ww. w pkt 42 wyrok Trybunału w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 89).
- 124 W niniejszej sprawie analiza przeprowadzona przez Komisję w zaskarżonej decyzji — nawet, jeśli jest ona ogólna w tym sensie, że dotyczy wszystkich sektorów objętych rozpatrywanymi środkami — odnosi się jednak do wpływu, jaki owe środki mogą wyrzucić na konkurencję i na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Zaskarżona decyzja nie musiała zawierać analizy pomocy przyznanej w indywidualnych przypadkach na podstawie danego systemu. Z akt sprawy wynika w każdym razie, że Komisja nie otrzymała nigdy od Republiki Włoskiej lub od przedsiębiorstw, które zgłosiły jej uwagi w toku postępowania administracyjnego, wszystkich niezbędnych informacji pozwalających na zbadanie indywidualnej sytuacji domniemywanych beneficjentów.

125 Z powyższego wynika, że zarzut czwarty winien zostać oddalony.

126 Mając na względzie wszystkie powyższe rozważania, skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

127 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Włoska przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Komisji należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

- 2) Republika Włoska pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję.**

Martins Ribeiro

Šváby

Papasavvas

Wahl

Dittrich

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 11 czerwca 2009 r.

Podpisy