



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 12 grudnia 2014 r.*

Pomoc państwa — Sektor finansowy — Gwarancja państwowa zabezpieczająca pożyczkę bankową — Pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego — Artykuł 107 ust. 3 lit. b) TFUE — Decyzja uznająca pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym — Wytyczne dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw — Zgodność z komunikatami Komisji dotyczącymi pomocy dla sektora finansowego w kontekście kryzysu finansowego — Uzasadnione oczekiwania — Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-487/11

Banco Privado Português, SA, z siedzibą w Lizbonie (Portugalia),

Massa Insolvente do Banco Privado Português, SA, z siedzibą w Lizbonie,

reprezentowane przez adwokatów C. Fernández Viciéna, F. Pereirę Coutinha, M. Esperançę Pinę, T. Mafaldę Santos, R. Leandro Vasconcelos oraz A. Kéri,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez L. Flynna oraz M. Afonso, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wnioszek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2011/346/UE z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie pomocy państwa C 33/09 (ex NN 57/09, ex CP 191/09) udzielonej przez Portugalię w postaci gwarancji rządowej [państwowej] udzielonej BPP (Dz.U. 2011, L 159, s. 95),

SĄD (czwarta izba),

w składzie: M. Prek, prezes, I. Labucka i V. Kreuschitz (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 marca 2014 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: portugalski.

Wyrok¹

Okoliczności powstania sporu

- 1 Banco Privado Português, SA (zwany dalej „BPP”) jest instytucją finansową z siedzibą w Lizbonie (Portugalia), oferującą usługi bankowości prywatnej, doradztwa dla przedsiębiorstw oraz usługi w zakresie inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym w Portugalii, w Hiszpanii i, w mniejszym zakresie, w Brazylii i w Afryce Południowej. Klientami BPP są w szczególności deponenci fizyczni i instytucjonalni, w tym pięć spółdzielczych rolniczych banków kredytowych, jeden bank oszczędnościowy, kilka funduszy emerytalnych i firmy ubezpieczeniowe. Akcje BPP nie są notowane na giełdzie. W dniu 30 czerwca 2008 r. aktywa w bilansie BPP wynosiły 2,9 mld EUR, czyli mniej niż 1% wszystkich aktywów portugalskiego sektora bankowego. Udziały BPP znajdują się w całości w posiadaniu holdingu Privado Holding SGPS (sociedade gestora de participações sociais), SA (zwanego dalej „holdingiem”).
- 2 Od września 2008 r. BPP miał problemy finansowe ze względu na pogorszenie się sytuacji gospodarczej na świecie. W dniu 24 listopada 2008 r. BPP poinformował zatem portugalski bank centralny (zwany dalej „bankiem Portugalii”) o ryzyku związanym z brakiem możliwości spłaty swoich zobowiązań płatniczych. Od dnia 1 grudnia 2008 r. bank Portugalii zdecydował w szczególności „zwolnić BPP na okres trzech miesięcy z dokładnego wywiązywania się z wcześniej zawartych zobowiązań, w szczególności w ramach działalności związanej z bankowością prywatną, w zakresie, w jakim okaże się to niezbędne do [jego] restrukturyzacji i do [jego] reorganizacji”.
- 3 Postanowieniem 31268-A/2008 z dnia 1 grudnia 2008 r. opublikowanym w *Diário da República*, seria druga, nr 235, z dnia 4 grudnia 2008 r., władze portugalskie postanowiły przyznać BPP gwarancję państwową na podstawie ustawy nr 112/97 z dnia 16 września 1997 r., to jest poza wynikającym z Lei n.º 60-A/2008 de 20 de Outubro e Portaria n.º 1219-A/2008 de 23 de Outubro (ustawy 60-A/2008 z dnia 20 października 2008 r.) portugalskim systemem gwarancji zatwierdzonym przez Komisję Wspólnot Europejskich jej decyzją C(2008) 6527 z dnia 29 października 2008 r. w sprawie pomocy państwa NN 60/08 przyznanej przez Portugalie – Program gwarancji dla instytucji kredytowych w Portugalii (Dz.U. 2009, C 9, s. 2). Ta gwarancja państwowa została udzielona w dniu 5 grudnia 2008 r. i miała na celu zapewnienie pożyczki w wysokości 450 mln EUR, która miała być przyznana BPP przez konsorcjum składające się z sześciu portugalskich banków, a mianowicie: Banco Comercial Português, SA, Caixa Geral de Depósitos, SA, Banco Espírito Santo, SA, Banco BPI, SA, Banco Santander Totta, SA i Caixa Central – Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, CRL (zwanymi dalej „bankami będącymi wierzycielami”). Zgodnie z istotnymi postanowieniami umów pożyczki i gwarancji państwowej pożyczona kwota była wyłącznie przeznaczona do pokrycia zobowiązań BPP ujętych w jego bilansie na dzień 24 listopada 2008 r. i powinna służyć tylko do spłaty deponentów i innych wierzycieli, a nie do pokrycia długów innych spółek zależnych holdingu. Okres, na jaki została udzielona pożyczka, był ograniczony do sześciu miesięcy, z możliwością przedłużenia maksymalnie do dwudziestu czterech miesięcy. Ustalona stopa procentowa odpowiadała stopie Euribor wraz ze 100 punktami bazowymi. Odpłatność za gwarancję państwową została ustalona na poziomie 20 punktów bazowych, biorąc pod uwagę zabezpieczenie przedstawione przez BPP.
- 4 Na podstawie umowy o zastaw zawartej w dniu 5 grudnia 2008 r. między BPP, państwem portugalskim i bankiem Portugalii BPP ustanowiło, w celu zabezpieczenia na rzecz państwa portugalskiego, uprzywilejowany zastaw na szeregu swych aktywów, w tym papierów wartościowych i ruchomości, oraz hipotekę z prawem pierwszeństwa na nieruchomościach będących własnością spółek zależnych holdingu. Na tym etapie wartość zabezpieczenia została oszacowana na 672 mln EUR, podczas gdy w dniu 7 maja 2010 r. bank Portugalii oszacował je na 582 mln EUR.

1 — Poniżej zostały odtworzone jedynie te punkty wyroku, których publikację Sąd uznał za wskazaną.

- 5 W dniu 5 grudnia 2008 r. władze portugalskie zgłosiły Komisji udzielenie gwarancji państwowej na rzecz BPP.
- 6 Decyzją C(2009) 1892 wersja ostateczna z dnia 13 marca 2009 r. w sprawie pomocy państwa NN 71/08 – Portugal, Auxílio estatal ao Banco Privado Português – BPP (Dz.U. C 174, s. 1, zwaną dalej „decyzją z dnia 13 marca 2009 r.”) Komisja postanowiła w ramach środka nadzwyczajnego nie wnosić zastrzeżeń w kwestii udzielenia BPP gwarancji państwowej ze względu na to, że pomoc ta była zgodna z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. b) WE.
- 7 Postanowieniem 13364-A/2009, opublikowanym w *Diário da República*, seria druga, nr 109 z dnia 5 czerwca 2009 r., władze portugalskie przedłużyły o sześć miesięcy rozpatrywaną gwarancję państwową. Poinformowały o tym Komisję pocztą elektroniczną w dniu 23 czerwca 2009 r., bez zgłoszenia jej jednak formalnie tego przedłużenia na podstawie art. 88 ust. 3 WE.
- 8 BPP, odpowiednio, w dniach 23 grudnia 2008 r., 12 stycznia, 19 lutego, 24 kwietnia i 10 lipca 2009 r., przedstawił bankowi Portugalii plany naprawy, z których żaden nie został przekazany przez władze portugalskie Komisji.

[...]
- 10 W skierowanym do Komisji piśmie z dnia 23 czerwca 2009 r. władze portugalskie zapewniły, że przedłużenie gwarancji państwowej o sześć miesięcy miało na celu umożliwienie BPP sfinalizowanie planu restrukturyzacji i reorganizacji oraz realizację w krótkim czasie sposobu ochrony interesów jego klientów, w szczególności tych, którzy zainwestowali w produkt inwestycyjny o gwarantowanej rentowności.
- 11 W dniu 15 lipca 2009 r. Komisja wezwała władze portugalskie do bezzwłocznego przedłożenia planu restrukturyzacji BPP, nawet w formie tymczasowej, przypominając im o tym, że rozpatrywana pomoc na ratowanie została uznana za bezprawnie przyznaną od dnia 6 czerwca 2009 r. Wobec braku odpowiedzi ze strony władz portugalskich Komisja skierowała do nich ponaglenie z dnia 6 października 2009 r. na podstawie art. 5 ust. 2 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).
- 12 Decyzją z dnia 10 listopada 2009 r. (Dz.U. C 56, s. 10, zwaną dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”) i pismem z tego samego dnia skierowanymi do Republiki Portugalskiej Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające na podstawie art. 88 ust. 2 WE w przedmiocie udzielenia BPP gwarancji państwowej i wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag. Decyzją o wszczęciu postępowania Komisja nakazała także Republice Portugalskiej, na podstawie art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999, przedłożenie planu restrukturyzacji BPP w terminie 30 dni od otrzymania jej pisma, czyli do dnia 22 grudnia 2009 r.

[...]
- 14 W dniu 3 grudnia 2009 r. władze portugalskie poinformowały Komisję o przedłużeniu gwarancji państwowej o sześć miesięcy, czyli do dnia 5 czerwca 2010 r., ze względu na to, że w szczególności „natychmiastowe przerwanie działalności BPP stanowiłoby wyraźne zagrożenie dla rozważanego obecnie rozwiązania” i że „banki [będące wierzycielami] zgodziły się przedłużyć termin [...] zapadalności [okres pożyczki] o kolejne sześć miesięcy, bez zmiany obecnie obowiązujących warunków i bez dodatkowego finansowania pod warunkiem przedłużenia również odpowiedniej gwarancji rządowej [państwowej]”. Tego przedłużenia gwarancji państwowej dokonano postanowieniem 26556-B/2009, opublikowanym w *Diário da República*, seria druga, nr 236 z dnia 7 grudnia 2009 r., jednak władze portugalskie nie zgłosiły jej formalnie Komisji na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE.

- 15 W dokumencie przesłanym Komisji w dniu 25 lutego 2010 r. władze portugalskie przedstawiły informacje, które ich zdaniem powinny stanowić podstawę dla rozwiązania trudności stworzonych przez BPP w stosunku do istotnej części jego klientów, to jest inwestorów inwestujących w produkty inwestycyjne w ramach „bezwzględnej rentowności”, co oprócz innych środków dało w dniu 30 marca 2010 r. sposobność do utworzenia Fundo Especial de Investimento (FEI) (specjalnego funduszu inwestycyjnego).
- 16 W tym samym dokumencie oprócz środków planowanych w celu znalezienia rozwiązania z korzyścią dla klientów BPP władze portugalskie podkreśliły konieczność udzielenia i przedłużenia gwarancji państwowej, ponieważ działanie w zakresie finansowania BPP stanowiło krótkoterminowy instrument, konieczny, aby utrzymać jego funkcjonowanie i umożliwić późniejsze przeprowadzenie analizy rentowności, jak również aby ustabilizować krajowy system finansowy. Ponadto władze portugalskie podkreśliły w tym dokumencie, że jedynym celem gwarancji państwowej było umożliwienie BPP przedłożenia planu restrukturyzacji i, w ostatniej kolejności, wprowadzenie w życie rozwiązania służącego zapewnieniu ochrony jego inwestorów. W rozpatrywanym dokumencie władze portugalskie opisały wreszcie treść planów restrukturyzacji i reorganizacji BPP w dniach 12 stycznia, „27 kwietnia” i 10 czerwca 2009 r., a także odrzucenie przez bank Portugalii i przez rząd portugalski wspomnianych planów.
- 17 Decyzją z dnia 15 kwietnia 2010 r., która weszła w życie w dniu 16 kwietnia 2010 o godz. 12.00, bank Portugalii cofnął licencję bankową BPP z uwagi na brak możliwości zrestrukturyzowania lub dokapitalizowania banku.
- 18 W dniu 21 kwietnia 2010 r. banki będące wierzycielami zażądały wyegzekwowania gwarancji państwowej, a w dniu 7 maja 2010 r. państwo portugalskie zwróciło im łączną kwotę pożyczki będącą przedmiotem tej gwarancji.
- 19 W dniu 22 kwietnia 2010 r. bank Portugalii wniósł do sądu gospodarczego w Lizbonie o wszczęcie postępowania likwidacyjnego BPP (sprawa 519/10.5TYLSB) na podstawie art. 8 ust. 2 Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de Outubro (dekretu z mocą ustawy nr 199/2006 z dnia 25 października 2006 r.) i złożył wniosek o wyznaczenie komitetu likwidacyjnego. Postanowieniem z dnia 23 kwietnia 2010 r. sąd gospodarczy w Lizbonie postanowił prowadzić likwidację, wyznaczając komisję likwidacyjną i trzydziestodniowy termin zgłaszania wierzytelności.
- 20 W dniu 20 lipca 2010 r. Komisja wydała decyzję 2011/346/UE w sprawie pomocy państwa C 33/09 (ex NN 57/09, ex CP 191/09) udzielonej przez Portugalię w postaci gwarancji rządowej [państwowej] udzielonej BPP (Dz.U. 2011, L 159, s. 95, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), uznającą tę pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym (art. 1) i nakazującą Republice Portugalskiej jej bezzwłoczne i skuteczne odzyskanie (art. 2 i 3).

[...]

- 22 Pismem z dnia 23 lutego 2011 r. na wniosek władz portugalskich komisja likwidacyjna uznała roszczenie państwa portugalskiego z tytułu wierzytelności do wysokości kwoty pożyczki, na podstawie której korzystała z cesji wierzytelności.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 23 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 9 września 2011 r. BPP i Massa Insolvente do Banco Privado Português, SA (zwani dalej łącznie „skarżącym”) wnieśli niniejszą skargę.

24 W swej skardze skarżący wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
- tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja uznała rozpatrywaną pomoc za bezprawnie przyznaną i niezgodną z rykiem wewnętrznym w odniesieniu do okresu od 5 grudnia 2008 r. do 5 czerwca 2009 r.;
- tytułem dalszego żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja nakazuje odzyskanie rozpatrywanej pomocy;
- tytułem dalszego żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja nakazuje odzyskanie rozpatrywanej pomocy odnośnie do okresu od 5 grudnia 2008 r. do 5 czerwca 2009 r.;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

[...]

29 Komisja wnosi do Sądu o:

- oddalenie żądania głównego i żądań ewentualnych;
- obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

[...]

32 Ze względu na zmianę składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do czwartej izby, której w konsekwencji przekazana została niniejsza sprawa.

33 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (czwarta izba) postanowił o otwarciu procedury ustnej.

34 Na rozprawie w dniu 14 marca 2014 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na pytania zadane ustnie przez Sąd. Na rozprawie w odpowiedzi na zadane ustnie pytanie Sądu skarżący wskazał, że zgadza się z postanowieniem Sądu o dołączeniu do akt sprawy odpowiedzi na skargę, mimo że była ona spóźniona, co zostało odnotowane w protokole rozprawy.

Co do prawa

Streszczenie zarzutów dotyczących stwierdzenia nieważności

35 W uzasadnieniu skargi skarżący podnosi siedem zarzutów.

[...]

43 Zgodnie z systematyką art. 107 TFUE Sąd uważa za niezbędne zbadanie w pierwszej kolejności zarzutu trzeciego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie okoliczności faktycznych i naruszenia pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Następnie zostaną zbadane: zarzut drugi, dotyczący naruszenia uregulowania mającego na celu odstępstwo przewidziane w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, a także zarzuty od czwartego do siódmego, i dopiero na końcu zarzut pierwszy, dotyczący braku uzasadnienia.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie okoliczności faktycznych i naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE

Uwagi wstępne

44 Według skarżącego, chociaż Komisja dysponuje szerokim zakresem uprawnień „dyskrecjonalnych” na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE, to jednak ma ona obowiązek zbadania w sposób staranny i bezstronny wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Jest ona zatem zobowiązana do dokonania prawidłowej oceny sytuacji na rynku, pozycji beneficjenta i jego konkurentów na tym rynku, warunków wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi oraz „wskazania przewagi w [tej] wewnątrzspółnotowej wymianie handlowej zapewnionej przez dany środek [pomocy]” według okoliczności faktycznych i prawnych, jakie istniały w chwili wydania decyzji. W niniejszej sprawie Komisja dokonała zaś błędnej kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych i pominęła okoliczność, że BPP nie prowadził już swej zasadniczej działalności od dnia 24 listopada 2008 r. oraz że celem gwarancji państwowej było wyłącznie finansowanie niezbędne dla dotrzymania poprzedzających datę udzielenia gwarancji zobowiązań tego banku. Z jednej strony Komisja pominęła zatem okoliczność, że od tego dnia BPP nie był już konkurentem pozostałych instytucji kredytowych, mimo że Komisja, stwierdzając, iż „[mógł on] wejść lub ponownie wejść na rynek w krótkim czasie”, sama przyznała, że BPP nie działał już na rynku. Z drugiej strony Komisja pominęła okoliczność, że celem gwarancji państwowej było wyłącznie dotrzymanie niektórych zobowiązań ujętych w bilansie BPP na dzień 24 listopada 2008 r. i że gwarancja ta mogła być wykorzystana tylko do spłaty deponentów i innych wierzycieli, a nie do prowadzenia działalności na rynku lub pokrycia długów innych spółek zależnych holdingu bądź zobowiązań niemajątkowych lub innych wynikających z odmiennych rodzajów działalności lub usług finansowych świadczonych bezpośrednio lub pośrednio przez BPP. Dlatego też udzielenie wspomnianej gwarancji ani nie umożliwiło BPP prowadzenia zwykłej działalności instytucji kredytowych na rynku, jako aktualnemu lub potencjalnemu konkurentowi, ani nie mogło przysporzyć mu korzyści zakłócającej konkurencję względem innych instytucji kredytowych lub wymianę handlową między państwami członkowskimi. Motyw 72 zaskarżonej decyzji potwierdza ten wniosek, ponieważ Komisja stwierdziła w nim, że likwidacja BPP wykazała, iż nie istniało zakłócenie konkurencji.

[...]

46 W odniesieniu do argumentu skarżącego, w myśl którego „Komisja dysponuje szerokim zakresem uprawnień dyskrecjonalnych” na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE, wystarczy przypomnieć, że argument ten nie uwzględnia w sposób oczywisty utrwalonego orzecznictwa, w którym uznano, iż pojęcie pomocy ma charakter prawny i powinno być interpretowane w oparciu o elementy obiektywne, skutkiem czego z jednej strony sąd Unii Europejskiej powinien zasadniczo przeprowadzić pełną kontrolę w kwestii ustalenia, czy dany środek wchodzi w zakres stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, a z drugiej strony, z zastrzeżeniem wyjątku, Komisja nie dysponuje uprawnieniami dyskrecjonalnymi w tym zakresie (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-487/06 P British Aggregates przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10515, pkt 111–113). Twierdzenie to należy zatem odrzucić.

47 Należy jednak zbadać, czy dokonane przez Komisję oceny dotyczące istnienia pomocy państwa przedstawione w motywach 56–60 zaskarżonej decyzji zawierają błędy dotyczące ustaleń faktycznych lub zostały wydane z naruszeniem prawa, ponieważ rozumowanie skarżącego, w zakresie, w jakim odsyła ono do „błędnej kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych”, należy rozumieć jako odnoszące się zarówno do kryterium korzyści, jak i do kryteriów wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócenia konkurencji w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

48 Dlatego też należy zbadać w pierwszej kolejności, czy w zaskarżonej decyzji Komisja prawidłowo uznała gwarancję państwową za środek pomocy przysparzający BPP korzyści ekonomicznej.

W przedmiocie istnienia korzyści ekonomicznej na rzecz BPP

- 49 Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- 50 W związku z powyższym jedynie korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych lub stanowiące dodatkowe obciążenie dla państwa należy uważać za pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Z samego brzmienia tego postanowienia i z reguł proceduralnych ustanowionych w art. 108 TFUE wynika bowiem, że korzyści przyznane przy wykorzystaniu zasobów innych niż zasoby państwowe nie wchodzą w zakres stosowania omawianych przepisów (wyrok Trybunału z dnia 19 marca 2013 r. w sprawach połączonych C-399/10 P i C-401/10 P Bouygues i Bouygues Télécom przeciwko Komisji i in., pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 Za pomoc uznaje się w szczególności interwencje, które w różnych formach zmniejszają ciężary spoczywające normalnie na budżecie przedsiębiorstwa i które tym samym, nie będąc subwencjami w ścisłym rozumieniu tego słowa, mają taki sam jak one charakter i identyczne skutki, ponieważ art. 107 ust. 1 TFUE definiuje interwencje państwa na podstawie ich skutków (zob. podobnie ww. w pkt 50 wyrok w sprawach połączonych Bouygues i Bouygues Télécom przeciwko Komisji i in., pkt 101, 102 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 Ponadto interwencja państwa mogąca jednocześnie postawić przedsiębiorstwa, do których się stosowała, w bardziej korzystnej sytuacji w porównaniu z innymi i stworzyć dostatecznie konkretne ryzyko powstania w przyszłości dodatkowego obciążenia dla państwa może obciążyć zasoby państwowe. W szczególności z korzyści przyznanych w formie gwarancji państwowej mogą wynikać dodatkowe obciążenia dla państwa (zob. podobnie ww. w pkt 50 wyrok w sprawach połączonych Bouygues i Bouygues Télécom przeciwko Komisji i in., pkt 106, 107 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 W niniejszej sprawie w odniesieniu do uznania gwarancji państwowej za pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE należy przypomnieć, że w motywie 24 decyzji z dnia 13 marca 2009 r. Komisja zasadniczo uznała, iż dzięki gwarancji państwowej BPP otrzymał finansowanie, którego nie byłby w stanie pozyskać na rynku, i że w tym zakresie przyznano mu korzyść ekonomiczną wzmacniającą jego pozycję w stosunku do konkurentów oraz prowadzącą do zakłóceń konkurencji i mającą wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W motywie 38 wspomnianej decyzji Komisja wyjaśniła zasadniczo, że dodatkowa opłata w wysokości 20 punktów bazowych była znacznie niższa od dodatkowej opłaty, jaką należało zastosować na podstawie zalecenia EBC z dnia 20 października 2008 r., w którym wskazano stałą dodatkową opłatę w wysokości 50 punktów bazowych w odniesieniu do gwarancji dla banków wypłacalnych na okres krótszy niż jeden rok. W motywie 39 tej decyzji Komisja w szczególności dodała, że „[niezależnie od] wysokiego poziomu [oferowanego] zabezpieczenia poziom odpłatności za gwarancje rządowe [państwowe] [był] znacznie niższy od poziomu zasadniczo uznawanego za odpowiedni dla banków znajdujących się w trudnej sytuacji”.
- [...]
- 55 Z powyższych rozważań jasno wynika, że z jednej strony od chwili wydania decyzji z dnia 13 marca 2009 r. Komisja dokonała trwałej i spójnej oceny gwarancji państwowej jako środka pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i że z drugiej strony w motywie 59 zaskarżonej decyzji ustosunkowała się ona do powtórnego zasadniczo przez skarżącego w niniejszym postępowaniu argumentu władz portugalskich, w myśl którego BPP zaprzestał prowadzenia działalności na rynku od dnia 1 grudnia 2008 r.

- 56 W odniesieniu do istnienia korzyści należy podkreślić, że skarżący nie kwestionuje – ani w ramach niniejszego zarzutu, ani w ramach pozostałych zarzutów podniesionych w uzasadnieniu – dokonanej przez Komisję oceny, w myśl której z jednej strony bez gwarancji państwowej, to jest w „zwykłych” warunkach rynkowych, BPP nie mógłby otrzymać pożyczki na korzystnych warunkach przyznanych przez banki będące wierzycielami, a z drugiej strony odpłatność za gwarancję państwową jako taką była zasadniczo niższa od poziomu uznawanego ogólnie za odpowiedni dla banków znajdujących się w trudnej sytuacji (zob. motyw 57 zaskarżonej decyzji). Skarżący nie kwestionuje ponadto, że ta korzyść ekonomiczna została sfinansowana przy użyciu zasobów państwowych, ponieważ to ostatnie kryterium zostało spełnione najpóźniej po spłacie pożyczki przez państwo portugalskie na rzecz banków będących wierzycielami w wykonaniu gwarancji państwowej (zob. motyw 56 in fine zaskarżonej decyzji).
- 57 Skarżący podważa bowiem tylko, że przyznanie tej korzyści było związane z działalnością konkurencyjną BPP na rynku wobec innych instytucji finansowych. Otóż nawet przy założeniu, że argument ten może być uwzględniony, nie mógłby on mieć wpływu na uznanie gwarancji państwowej za korzyść.
- 58 Komisja słusznie stwierdziła zatem w zaskarżonej decyzji, że BPP odniósł korzyść z zasobów państwowych.

W przedmiocie kryteriów działalności gospodarczej, wpływu na wymianę handlową i zakłócenia konkurencji

- 59 W odniesieniu do twierdzenia, w myśl którego od dnia 24 listopada 2008 r. BPP nie prowadził już działalności na rynku jako aktualny lub potencjalny konkurent innych instytucji finansowych, należy, po pierwsze, zauważyć, że skarżący nie kwestionuje na tym etapie, iż BPP zachował status przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 107 TFUE, ponieważ prowadził działalność gospodarczą, choćby ograniczoną (zob. podobnie wyroki: Trybunału z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie C-437/09 AG2R Prévoyance, Zb.Orz. s. I-973, pkt 41, 42 i przytoczone tam orzecznictwo; Sądu z dnia 12 września 2013 r. w sprawie T-347/09 Niemcy przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 25, 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 60 Po drugie, jeśli chodzi o kryterium wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, orzeczono, że gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie umacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących z nim w ramach wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej, należy uznać, że pomoc wywiera wpływ na tę wymianę handlową. W tym względzie okoliczność, że sektor gospodarczy, taki jak sektor usług finansowych, był przedmiotem ważnego procesu liberalizacji na szczeblu wspólnotowym zaostrzającego konkurencję, która stała się możliwa wskutek swobodnego przepływu kapitału przewidzianego przez traktat, może uzasadniać faktyczny lub potencjalny wpływ pomocy na konkurencję, jak również na wymianę handlową między państwami członkowskimi (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze i in., Zb.Orz. s. I-289, pkt 141, 142, 145 tiret pierwsze i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 Po trzecie, jeśli chodzi o kryterium zakłócenia konkurencji, należy przypomnieć, że pomoc mająca na celu uwolnienie przedsiębiorstwa od kosztów, które musi ono ponosić w ramach zwykłego zarządu lub działalności, zakłóca co do zasady warunki konkurencji (wyrok Trybunału z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie C-494/06 P Komisja przeciwko Włochom i Wam, Zb.Orz. s. I-3639, pkt 54; zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-156/98 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-6857, pkt 30).

- 62 Po czwarte, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w celu uznania za środek państwowy Komisja nie ma obowiązku ustalenia realnego wpływu pomocy na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi i istnienia rzeczywistego zakłócenia konkurencji, ale jedynie ma obowiązek zbadania, czy pomoc ta może mieć wpływ na wymianę handlową i zakłócić konkurencję (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawach połączonych C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P Comitato „Venezia vuole vivere” i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4727, pkt 134).
- 63 W niniejszej sprawie licencję bankową BPP cofnięto dopiero w dniu 16 kwietnia 2010 r., a sądowemu postępowaniu likwidacyjnemu BPP został poddany dopiero w dniach 22 i 23 kwietnia 2010 r. Dlatego też od dnia 24 listopada 2008 r. do ww. dat BPP nadal był uczestnikiem obecnym na rynku. W chwili udzielenia gwarancji państwowej BPP nie tylko stanowił zatem „przedsiębiorstwo” będące beneficjentem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ale także prowadził w tym okresie przynajmniej ograniczoną działalność handlową polegającą na oferowaniu niektórych produktów lub usług finansowych lub na zarządzaniu nimi. Ciągłość tego zarządzania była umożliwiona poprzez pożyczkę i poprzez gwarancję państwową.
- 64 W tym względzie skarżący nie wykazał, że brak było takiej działalności gospodarczej BPP.
- 65 Po pierwsze, w dniu 1 grudnia 2008 r. bank Portugalii w szczególności zdecydował zatem „zwolnić BPP na okres trzech miesięcy z dokładnego przestrzegania wcześniej zawartych zobowiązań, w szczególności w ramach działalności związanej z bankowością prywatną, w zakresie, w jakim okaże się to niezbędne do [jego] restrukturyzacji i do [jego] reorganizacji”, co nieuchronnie oznacza ciągłość obecności BPP na rynku w rozpatrywanym okresie.
- 66 Po drugie, zarówno umowa pożyczki, jak i umowa w zakresie gwarancji państwowej zatwierdzona postanowieniem 31268-A/2008 z dnia 1 grudnia 2008 r. dotyczyły pokrycia zobowiązań BPP ujętych w jego bilansie na dzień 24 listopada 2008 r. oraz spłaty deponentów i innych wierzycieli, którzy zgłosili się do tego dnia. Jako że trudności związane z finansowaniem tych długów zostały w ten sposób tymczasowo rozwiązane, okoliczność ta wskazuje, że BPP mógł w pewnym zakresie kontynuować swą działalność handlową.
- 67 Po trzecie, bezsporne jest, że od dnia 23 grudnia 2008 r. do dnia 10 lipca 2009 r. BPP przedstawił bankowi Portugalii szereg planów restrukturyzacji, których bank ten nie zaakceptował, dlatego też żaden z nich nie został zgłoszony przez władze portugalskie Komisji (zob. pkt 8 powyżej). Ostatecznym celem tych planów restrukturyzacji mogła zaś być tylko reorganizacja i naprawa BPP, aby mógł on w pełni ponownie podjąć zwykłą działalność handlową. W tym względzie należy także odesłać przede wszystkim do ust. 2, 30 i 31 komunikatu Komisji zatytułowanego „Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego” (Dz.U. 2008, C 270, s. 8, zwanego dalej „komunikatem dotyczącym instytucji finansowych”), który ustanawia powiązanie pomiędzy restrukturyzacją a przywróceniem rentowności danych instytucji finansowych, następnie do pkt 4 komunikatu Komisji w sprawie przywrócenia rentowności i [w sprawie] oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa (Dz.U. 2009, C 195, s. 9), a wreszcie do ust. 17 komunikatu Komisji zatytułowanego „Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw” (Dz.U. 2004, C 244, s. 2, zwanych dalej „wytycznymi w zakresie ratowania i restrukturyzacji”). Podobnie Komisja słusznie podniosła, że pismo władz portugalskich z dnia 23 czerwca 2009 r. oraz dokument przesłany Komisji przez wspomniane władze w dniu 25 lutego 2010 r. potwierdzały, iż wspomniane władze powiązały udzielenie oraz przedłużenie gwarancji państwowej z potrzebą umożliwienia BPP w szczególności opracowania planu restrukturyzacji, a zatem utrzymania tymczasowo jego obecności na rynku.
- 68 Po czwarte, jak wynika z ust. 15 wytycznych w zakresie ratowania i restrukturyzacji, których zasady ogólne zostały uznane za mające zastosowanie na podstawie ust. 10 komunikatu dotyczącego instytucji finansowych, pomoc w celu ratowania, taka jak zagwarantowana przez państwo, ma ze swej natury

służyć tylko czasowemu i odwracalnemu wsparciu, ograniczonemu do maksymalnie sześciomiesięcznego okresu, a jej „podstawowym celem” jest „sprawienie, aby można było zachować płynność finansową [umożliwienie zachowania płynności finansowej] niewydolnego przedsiębiorstwa [znajdującego się w trudnej sytuacji] (na czas konieczny dla opracowania planu restrukturyzacji [...] lub likwidacji”. Podobnie ust. 30 komunikatu dotyczącego instytucji finansowych stanowi, że „[j]eżeli trzeba wykorzystać program gwarancji na korzyść indywidualnej instytucji finansowej, należy bezwzględnie zadbać o to, by ten nadzwyczajny środek ratunkowy, mający ocalić tę instytucję [...] był przedmiotem działań następczych [...] w formie kroków zmierzających do restrukturyzacji albo likwidacji beneficjenta”, wiążąc się z „wym[ogiem] zgłoszenia planu restrukturyzacji lub likwidacji odbiorców płatności w ramach gwarancji”. I tak, w niniejszej sprawie, zgodnie z tymi zasadami gwarancja państwowa, taka jak zatwierdzona w decyzji z dnia 13 marca 2009 r. na sześciomiesięczny okres, miała na celu głównie, jeśli nie wyłącznie, tymczasowe utrzymanie działalności gospodarczej BPP do chwili, gdy władze portugalskie przedstawią przewidziany plan restrukturyzacji.

- 69 Żaden z argumentów podniesionych przez skarżącego nie pozwala wykazać braku ciągłości działalności gospodarczej BPP do dnia 16 kwietnia 2010 r. – daty skutecznego cofnięcia jego licencji bankowej.

[...]

- 72 W świetle powyższych rozważań należy oddalić argument skarżącego, w myśl którego BPP nie prowadził już od dnia 24 listopada 2008 r. działalności gospodarczej umożliwiającej mu uniknięcie stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ Komisja wykazała w zaskarżonej decyzji, że na tym etapie BPP stanowił przedsiębiorstwo prowadzące taką działalność gospodarczą, choćby ograniczoną, i odnoszące korzyść ekonomiczną.

- 73 Z powyższego wynika ponadto, że w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 60–62 skarżący nie może podnosić, iż udzielenie rozpatrywanej korzyści nie mogło mieć wpływu na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi i zakłócać warunków konkurencji. Rozpatrywana pomoc, umożliwiając BPP prowadzenie przez pewien okres i w pewnym zakresie działalności gospodarczej, z jednej strony bowiem wzmocniła jego sytuację gospodarczą w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurencyjnych w wewnątrzspółnotowej wymianie handlowej, a z drugiej strony tymczasowo uwolniła go od kosztów – a mianowicie od większych kosztów w celu wypełnienia zobowiązań do zapłaty – jakie w normalnych warunkach BPP musiałyby ponieść w ramach zwykłego zarządzania majątkiem lub zwykłej działalności gospodarczej.

- 74 Wreszcie w zakresie, w jakim skarżący podnosi, że w motywie 72 zaskarżonej decyzji wskazano w wewnętrznie sprzeczny sposób, iż nie istniało zakłócenie konkurencji, wystarczy zauważyć, że motyw ten odnosi się tylko do przyszłej sytuacji BPP po cofnięciu jego licencji bankowej i jego likwidacji, co skłoniło Komisję do stwierdzenia – w sposób zgodny z jej poprzednią oceną dotyczącą sytuacji, jaka miała miejsce przed wspomnianym cofnięciem – że w przyszłości „nie wystąpi ryzyko zakłócenia konkurencji w związku z BPP”.

- 75 Należy zatem oddalić zarzut trzeci jako w całości bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE

Przypomnienie argumentów stron

- 76 Według skarżącego w zaskarżonej decyzji nie uwzględniono ani okoliczności, że gwarancja państwowa spełnia warunki objęcia odstępstwem przewidziane w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE w zakresie, w jakim wspomniana gwarancja miała na celu „zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”, w szczególności w okresie od 5 czerwca 2009 r. do 15 kwietnia 2010 r., ani warunków zgodności określonych w komunikacie dotyczącym instytucji finansowych w tytule 3,

„Gwarancje dotyczące zobowiązań instytucji finansowych”. W tym względzie skarżący wskazuje co do istoty, że kontekst, w jakim Komisja zatwierdziła gwarancję państwową swą decyzją z dnia 13 marca 2009 r., nie zmienił się i trwał do dnia 15 kwietnia 2010 r. Środek ten był zatem nadal uzasadniony i jego przedłużenie było nawet niezbędne w celu kontroli ryzyka systemowego związanego z przerwaniem działalności BPP. W zaskarżonej decyzji Komisja naruszyła zaś art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, nie uwzględniając tego aspektu i nie wypowiadając się w przedmiocie zgodności zarzucanej rozpatrywanej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

[...]

Przypomnienie treści decyzji z dnia 13 marca 2009 r. [...]

Przypomnienie treści zaskarżonej decyzji [...]

Ocena

- 82 Poprzez niniejszy zarzut skarżący zarzuca w istocie Komisji, że nie utrzymała ona w zaskarżonej decyzji dokonanej przez siebie pierwotnej oceny, jaką wskazano w decyzji z dnia 13 marca 2009 r. co do zgodności rozpatrywanej pomocy z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE i kryteriów przedstawionych w komunikacie dotyczącym instytucji finansowych, mimo że przedłużenie gwarancji państwowej, której zasady i warunki nie zostały zmienione, było konieczne, aby „zaradzić poważnym zaburzeniom w gospodarce” portugalskiej. Należy zatem ocenić, czy w konsekwencji Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie lub naruszyła prawo przy stosowaniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.
- 83 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że z jednej strony odstępstwo przewidziane w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, a zatem pojęcie „zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”, należy interpretować zawężająco (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 30 września 2003 r. w sprawach połączonych C-57/00 P i C-61/00 P Freistaat Sachsen i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-9975, pkt 98). Z drugiej strony przy wprowadzaniu w życie tego postanowienia Komisji przysługują szerokie uprawnienia dyskrejonalne, których wykonywanie wiąże się z ocenami natury gospodarczej i społecznej, które powinny być dokonywane w kontekście wspólnotowym. Sąd Unii, kontrolując legalność wykonywania tego rodzaju swobody, nie może zastąpić oceny właściwego organu własną oceną, ale powinien jedynie ograniczyć się do zbadania, czy ocena ta nie jest dotknięta oczywistym błędem lub nadużyciem władzy (zob. podobnie i analogicznie wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-148/04 Unicredito Italiano, Zb.Orz. s. I-11137, pkt 71; ww. w pkt 62 wyrok w sprawach połączonych Comitato „Venezia vuole vivere” i in. przeciwko Komisji, pkt 176).
- 84 Następnie należy zauważyć, że między stronami jest bezsporne, iż decyzja z dnia 13 marca 2009 r. zawierała tylko tymczasową, nadzwyczajną ocenę w przedmiocie zgodności rozpatrywanej pomocy z rynkiem wewnętrznym i że zatwierdzenie wydane przez Komisję było jasno ograniczone w czasie i uzależnione od spełnienia warunku, iż władze portugalskie wywiążą się z ciężącego na nich zobowiązania do przedstawienia w sześciomiesięcznym terminie, czyli do dnia 5 czerwca 2009 r., planu restrukturyzacji BPP. Ponadto we wspomnianej decyzji wyraźnie odnotowano zobowiązanie tych władz do zgłoszenia Komisji jakiegokolwiek ewentualnego przedłużenia gwarancji państwowej poza początkowy sześciomiesięczny okres objęty tymczasowym zezwoleniem (zob. motywy 39, 41, 44 decyzji z dnia 13 marca 2009 r.). W tym kontekście nie ma znaczenia, że te istotne informacje zostały przywołane tylko w uzasadnieniu wspomnianej decyzji, a nie w jej sentencji, w której poprzestano na przedstawieniu decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, ponieważ sentencję tę należy interpretować w kontekście wspomnianego uzasadnienia (zob. podobnie postanowienie Sądu z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie T-387/04 EnBW Energie Baden-Württemberg przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1195, pkt 127 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 85 Należy zaznaczyć, że w motywach 31 i 32 decyzji z dnia 13 marca 2009 r. Komisja oparła się na komunikacie dotyczącym instytucji finansowych, w którym w ust. 10 powołano się na zasady ogólne wskazane w wytycznych w zakresie ratowania i restrukturyzacji. W ust. 30 wspomnianego komunikatu wymaga się zatem co do istoty, wprowadzić w odniesieniu do stosowania programu gwarancji do indywidualnych przypadków, by nadzwyczajny środek ratunkowy mający ocalić niewypłacalną instytucję był przedmiotem działań następczych w formie kroków zmierzających do restrukturyzacji albo likwidacji beneficjenta, co oznacza wymóg zgłoszenia planu restrukturyzacji mającego na celu zapewnienie przywrócenia długoterminowej rentowności lub planu likwidacji tego beneficjenta. Ponadto z ust. 10 tego komunikatu w związku z ust. 15 wytycznych w zakresie ratowania i restrukturyzacji wynika, że wyjątkowe środki w celu ratowania, takie jak gwarancja państwowa, nie powinny co do zasady przekraczać okresu sześciu miesięcy. Podobnie z ust. 25 lit. a) i c) wspomnianych wytycznych wynika, że pomoc w celu ratowania w postaci gwarancji „musi się zakończyć w okresie nie dłuższym niż sześć miesięcy” i „zawierać [w przypadku jej zgłoszenia] [...], w postaci notyfikacji od przedsiębiorstwa poprzez dane państwo członkowskie do Komisji, w terminie nie dłuższym niż sześć miesięcy po zezwoleniu na zastosowanie środka pomocy w celu ratowania, [...] plan restrukturyzacji lub plan likwidacji, lub dowód, że [...] gwarancja [została] zakończona”. Wreszcie w ust. 28 i 29 tych wytycznych wskazano z jednej strony, że „Komisja rozpocznie procedurę [...], jeżeli uzna, że [...] gwarancja został[a] źle wykorzystan[a] lub że, po wygaśnięciu sześciomiesięcznego terminu, brak zwrotu pomocy nie może być dalej uznawany za uzasadniony”, a z drugiej strony, iż „[f]akt zatwierdzenia pomocy w celu ratowania nie znaczy, że pomoc związana z planem restrukturyzacyjnym zostanie na pewno w przyszłości zatwierdzona; taka pomoc będzie oceniana oddzielnie według jej własnych cech”.
- 86 Ponadto skarżący nie zakwestionował przysługującej Komisji na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE kompetencji do ograniczenia swego zatwierdzenia w czasie i uzależnienia go od spełnienia warunku przestrzegania zobowiązań podjętych przez państwo członkowskie w zastosowaniu komunikatu dotyczącego instytucji finansowych i wytycznych w zakresie ratowania i restrukturyzacji ani też nie podważył okoliczności, że w niniejszej sprawie władze portugalskie faktycznie zobowiązały się w sposób opisany w decyzji z dnia 13 marca 2009 r.
- 87 Po pierwsze, z powyższych rozważań wynika zatem, że w motywach 31 i 32 decyzji z dnia 13 marca 2009 r. Komisja zastosowała się wiernie do istotnych kryteriów wskazanych w komunikacie dotyczącym instytucji finansowych w związku z wytycznymi w zakresie ratowania i restrukturyzacji, ograniczenia czasowego i warunków, od jakich uzależnione było tymczasowe zatwierdzenie Komisji opierające się na stosowaniu wspomnianego komunikatu.
- 88 Po drugie, należy stwierdzić, że w zaskarżonej decyzji Komisja słusznie uznała, iż od dnia 5 czerwca 2009 r. istotne kryteria tymczasowego zatwierdzenia rozpatrywanej pomocy, takiego jak przyznane w decyzji z dnia 13 marca 2009 r., nie były spełnione lub nie były już spełnione, ponieważ wbrew zobowiązaniom władz portugalskich z jednej strony nawet po upływie wyznaczonego w tym celu terminu władze te nie przedstawiły planu restrukturyzacji BPP, a z drugiej strony wspomniane władze przedłużyły gwarancję państwową dwukrotnie poza maksymalny sześciomiesięczny termin zatwierdzony tą decyzją i komunikatem dotyczącym instytucji finansowych w związku z wytycznymi w zakresie ratowania i restrukturyzacji, bez zgłoszenia jednak formalnie tego przedłużenia Komisji.
- 89 Po trzecie, w odniesieniu do oceny zgodności rozpatrywanej pomocy w związku z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE należy przypomnieć, że Komisja już w motywie 39 decyzji z dnia 13 marca 2009 r. przyjęła co do istoty, iż z jednej strony niezależnie od wysokiego poziomu oferowanego zabezpieczenia poziom odpłatności za gwarancje państwowe był znacznie niższy od poziomu zasadniczo uznawanego za odpowiedni dla banków znajdujących się w trudnej sytuacji i że z drugiej strony jedynie w wyjątkowych przypadkach mogłaby ona uznać taką odpłatność za odpowiednią w zakresie, w jakim zapewnia ona przetrwanie BPP przez krótki okres ratowania oraz jedynie pod warunkiem, że w sześciomiesięcznym terminie zostanie przedstawiony plan restrukturyzacji. Ocena ta spełnia wymogi wprowadzone w ust. 30 komunikatu dotyczącego instytucji finansowych w związku z ust. 15 i 25

wytycznych w zakresie ratowania i restrukturyzacji, w myśl których pomoc w celu ratowania może być tylko tymczasowa i zwrotna, ograniczona do okresu sześciu miesięcy, i powinno po niej nastąpić przedstawienie bądź planu restrukturyzacji lub likwidacji, bądź dowodu, że pożyczka została całkowicie zwrócona, a w przypadkach gwarancji państwowej – iż wspomniana gwarancja została zakończona. Ponadto w sposób spójny w stosunku do tych rozważań Komisja w motywie 71 zaskarżonej decyzji przypominała, że odpłatność za gwarancję państwową była niższa od poziomu zwykle wymaganego zgodnie z komunikatem bankowym, aby pomoc można było uznać za zgodną, oraz że zatwierdzenie tego poziomu odpłatności w decyzji z dnia 13 marca 2009 r. było uzależnione od przedłożenia planu restrukturyzacji lub likwidacji.

- 90 Z powyższych rozważań także wynika, że skarżący nie ma podstaw, by twierdzić, iż kontekst, w jakim Komisja tymczasowo zatwierdziła gwarancję państwową decyzją z dnia 13 marca 2009 r., nie zmienił się i był nadal ważny do dnia 15 kwietnia 2010 r.
- 91 Wreszcie skarżący nie może zarzucać Komisji, że popełniła ona oczywisty błąd w ocenie lub wykroczyła poza szeroki zakres swych uprawnień dyskrecyjnych na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, uregulowany komunikatem dotyczącym instytucji finansowych, a nawet niezgodnie z prawem odeszła od norm, jakimi sama się związała w tym zakresie (zob. wyrok Trybunału z dnia 11 września 2008 r. w sprawach połączonych C-75/05 P i C-80/05 P Niemcy i in. przeciwko Kronofrance, Zb.Orz. s. I-6619, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo), ponieważ Komisja wiernie zastosowała się w niniejszej sprawie do zasad wspomnianego komunikatu w celu uznania rozpatrywanej pomocy za niezgodną z rynkiem wewnętrznym.
- 92 Komisja nie popełniła zatem oczywistego błędu w ocenie ani nie naruszyła prawa przy stosowaniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, stwierdzając, iż wobec braku przedłożenia takiego planu restrukturyzacji lub likwidacji do dnia 5 czerwca 2009 r. gwarancja państwowa oraz jej przedłużenie poza dzień 5 czerwca 2009 r. powinny być uznane za niezgodne z rynkiem wewnętrznym.
- 93 Niniejszy zarzut należy zatem oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 108 ust. 2 TFUE

- 94 W ramach niniejszego zarzutu w pierwszej kolejności skarżący zarzuca Komisji co do istoty, że pominęła ona okoliczność, iż gwarancja państwowa nie przysporzyła BPP żadnej korzyści ekonomicznej mogącej stanowić uzasadnienie nakazu odzyskania pomocy. Udzielenie tej gwarancji nie doprowadziło bowiem ani do zmniejszenia strat BPP, ani do zmiany sytuacji braku równowagi finansowej, w jakiej BPP się znajdował. Nakaz odzyskania pomocy nie był zatem dostosowany do podstawowego celu, jaki należy realizować, a mianowicie do wyeliminowania zakłócenia konkurencji powstałego na skutek przysporzonej korzyści ekonomicznej. Dlatego też zaskarżona decyzja narusza art. 108 ust. 2 TFUE.
- 95 Wystarczające jest powołanie się na rozważania przedstawione w pkt 56–58, by stwierdzić, że tę pierwszą część zarzutu czwartego należy oddalić jako bezzasadną. W zakresie, w jakim skarżący dodaje, że udzielenie gwarancji państwowej nie doprowadziło ani do zmniejszenia strat BPP, ani do zmiany sytuacji braku równowagi finansowej, w jakiej BPP się znajdował, argument ten jest nieistotny dla sprawy. Z jednej strony tylko dzięki wspomnianej gwarancji BPP był bowiem w stanie otrzymać pożyczkę na korzystnych warunkach przyznanych przez banki będące wierzycielami, a z drugiej strony odpłatność za tę gwarancję była zasadniczo niższa od poziomu uznawanego ogólnie za odpowiedni dla banków znajdujących się w trudnej sytuacji (zob. motyw 57 zaskarżonej decyzji i pkt 89 powyżej), przy czym stwierdzenie to nie jest faktycznie kwestionowane przez skarżącego.

- 96 W drugiej kolejności skarżący utrzymuje zasadniczo, że Komisja naruszyła art. 108 ust. 2 TFUE, nakazując odzyskanie rozpatrywanej pomocy wyłącznie ze względów proceduralnych, a mianowicie ze względu na brak przedłożenia planu restrukturyzacji i zgłoszenia przedłużeń gwarancji państwowej. Komisja naruszyła zatem zaskarżoną decyzją „zasady materialnej sprawiedliwości, proporcjonalności i adekwatności”. W dalszej kolejności skarżący zarzuca Komisji, że niezgodnie z prawem nakazała ona odzyskanie pomocy za okres od 5 grudnia 2008 r. do 5 czerwca 2009 r., mimo że w tym okresie BPP uzyskał zatwierdzenie wspomnianej pomocy przyznanej w decyzji z dnia 13 marca 2009 r.
- 97 W odniesieniu do głównego zastrzeżenia drugiej części zarzutu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, mającym na celu wdrożenie art. 108 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, w przypadku gdy podjęte zostały decyzje negatywne w sprawach pomocy przyznanej bezprawnie, Komisja podejmuje decyzję, że zainteresowane państwo członkowskie podejmie wszelkie konieczne środki w celu odzyskania pomocy od beneficjenta, z wyjątkiem sytuacji, w której takie odzyskanie byłoby sprzeczne z ogólną zasadą prawa Unii. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zniesienie bezprawnie przyznanej pomocy poprzez jej odzyskanie jest logiczną konsekwencją stwierdzenia jej bezprawnego charakteru. W konsekwencji państwo członkowskie, do którego została skierowana decyzja nakazująca odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy, jest zobowiązane do przyjęcia wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia wykonania takiej decyzji. W tym względzie zainteresowane państwo winno doprowadzić do skutecznego odzyskania należnych kwot (zob. wyrok Trybunału z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie C-243/10 Komisja przeciwko Włochom, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 98 Ponadto ten obowiązek odzyskania pomocy ma na celu przywrócenie sytuacji, która panowała na rynku przed udzieleniem pomocy. Ścisłej rzecz biorąc, odzyskanie pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym ma na celu wyeliminowanie zakłócenia konkurencji spowodowanego przez przewagę konkurencyjną, z której beneficjent tej pomocy skorzystał – w stosunku do swoich konkurentów – w ramach rynku, i przywrócenie sytuacji sprzed wypłacenia rzeczonyj pomocy (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 4 kwietnia 1995 r. w sprawie C-348/93 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-673, pkt 27; z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie C-496/09 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-11483, pkt 61). Zasady te wskazano także w ust. 13 i 14 komunikatu Komisji zatytułowanego „Zapewnienie skutecznego wykonania decyzji Komisji nakazujących państwom członkowskim odzyskanie pomocy przyznanej bezprawnie i niezgodnej z[...] rynkiem [wewnętrznym]” (Dz.U. 2007, C 272, s. 4).
- 99 Ze względu na te zasady i na okoliczność, że w niniejszej sprawie Komisja wysunęła w zaskarżonej decyzji właściwe wnioski co do istnienia pomocy państwa niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, a zatem co do jej bezprawnego charakteru, należy uznać, iż Komisja słusznie nakazała państwu portugalskiemu odzyskanie rozpatrywanej pomocy, w tym korzyści związanej z udzieleniem gwarancji państwowej. Jak wskazano bowiem w pkt 56, 73 i 95 powyżej, dzięki udzieleniu wspomnianej gwarancji BPP odniósł korzyść ekonomiczną mogącą mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócić konkurencję, która to korzyść uzasadniała nakazanie pozbawienia go tej przewagi konkurencyjnej w celu przywrócenia sytuacji panującej na właściwym rynku przed udzieleniem wspomnianej pomocy. Dlatego też główne zastrzeżenie skarżącego, w myśl którego Komisja nakazała odzyskanie rozpatrywanej pomocy wyłącznie ze względów proceduralnych, jest bezzasadne i należy je oddalić.
- 100 W odniesieniu do kwestii posiłkowej, czy Komisja miała prawo nakazać odzyskanie korzyści ekonomicznej przyznanej w okresie od 5 grudnia 2008 r. do 5 czerwca 2009 r. (zob. motywy 71, 85 zaskarżonej decyzji) gwarancją państwową, której dotyczy tymczasowe zatwierdzenie wydane w decyzji z dnia 13 marca 2009 r., należy powołać się przede wszystkim na rozważania przedstawione w pkt 88 i 89 powyżej.

- 101 W tym względy należy wyjaśnić, że w ust. 15 i ust. 25 lit. a) i c) wytycznych w zakresie ratowania i restrukturyzacji, których zasady ogólne mają zastosowanie na podstawie ust. 10 komunikatu dotyczącego instytucji finansowych, nie przedstawiono stanowiska ani w przedmiocie celu, ani w przedmiocie zakresu materialnego lub czasowego, ani też w przedmiocie sposobu odzyskania. W ust. 25 lit. a) i c) wspomnianych wytycznych poprzestano na opisanu warunków ewentualnego zatwierdzenia pomocy na ratowanie. Zgodnie z przepisami ust. 25 lit. a) tych wytycznych wprowadzono wymóg, że po upływie maksymalnego sześciomiesięcznego terminu co do zasady „każda pożyczka musi zostać zwrócona i każda gwarancja musi się zakończyć”, a na podstawie przepisów ust. 25 lit. c) tych wytycznych wprowadzono także wymóg, by został przedstawiony „dowód, że pożyczka została całkowicie zwrócona [...] lub gwarancja [została] zakończona”. We wspomnianym ust. 25 nie określono zatem ani korzyści związanej z udzieleniem takiej pożyczki lub takiej gwarancji, która może być przedmiotem nakazu odzyskania pomocy, ani sposobu, w jaki powinna być obliczana jej kwota, co, jeśli chodzi o gwarancje, stanowi przedmiot pkt 4.2 komunikatu {Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 [...] WE do pomocy państwa w formie gwarancji (Dz.U. 2008, C 155, s. 10), zwanego dalej „komunikatem w sprawie gwarancji”} oraz komunikatu Komisji z dnia 19 stycznia 2008 r. w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz.U. C 14, s. 6, zwanego dalej „komunikatem w sprawie ustalania stóp referencyjnych”).
- 102 Jednakże ograniczając możliwość zatwierdzenia pomocy w celu ratowania „[mającej] formę gwarancji kredytowych lub pożyczek” do pomocy „[o charakterze] czasowym i odwracalnym”, ust. 15 i 25 wytycznych w zakresie ratowania i restrukturyzacji wiążą się z ogólnym założeniem, w myśl którego każda korzyść przyznana tymczasowo tytułem pomocy w celu ratowania w jakiejkolwiek formie powinna być zwrócona, jeżeli warunki zatwierdzenia, jakim podlega jej tymczasowe przyznanie, nie zostały spełnione lub nie są już spełnione. Interpretacja ta jest zgodna z odwracalnym charakterem i z duchem pomocy w celu ratowania, która to pomoc ma na celu tylko umożliwienie zagrożonemu przedsiębiorstwu przejście krótkiego okresu kryzysu, po którym przedsiębiorstwo to bądź samo doprowadzi do naprawy, co wiąże się z ciężącym na nim obowiązkiem zwrotu pomocy, bądź przedłoży plan restrukturyzacji lub likwidacji. W wypadku gwarancji państwowej zasada ta wymaga koniecznie zwrotu korzyści ekonomicznej, jaką wspomniana gwarancja oznaczała dla beneficjenta w okresie jej przyznania, ponieważ samo jej uchylenie ze skutkiem ex nunc nie jest w tym względy wystarczające i, co więcej, jest sprzeczne z pojęciem odzyskania przypomnianym w pkt 97 i 98 powyżej.
- 103 Ze względu zaś na okoliczność, że w niniejszej sprawie władze portugalskie nie wypełniły swych zobowiązań na podstawie decyzji z dnia 13 marca 2009 r. opierającej się na ścisłym i spójnym stosowaniu ust. 30 komunikatu dotyczącego instytucji finansowych w związku z ust. 15 i 25 wytycznych w zakresie ratowania i restrukturyzacji, Komisja miała prawo włączyć ten okres do nakazu odzyskania pomocy w celu całkowitego zwrotu przyznanej korzyści.
- 104 Dlatego też skarżący nie może zarzucać Komisji, że naruszyła ona art. 108 ust. 2 TFUE, nakazując odzyskanie korzyści związanej z udzieleniem gwarancji państwowej w zakresie, w jakim korzyść ta dotyczyła okresu od 5 grudnia 2008 r. do 5 czerwca 2009 r.
- 105 Ewentualne zastrzeżenie tej drugiej części należy zatem również oddalić.
- 106 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do obliczania kwoty podlegającej odzyskaniu, skarżący zarzuca Komisji, że naruszyła ona, w szczególności w motywie 82 zaskarżonej decyzji, po pierwsze, pkt 4.2 komunikatu w sprawie gwarancji, po drugie, warunki odpłatności określone szczególnym systemem gwarancji dla instytucji kredytowych mających siedzibę w Portugalii na podstawie portugalskiej ustawy 60-A/2008 z dnia 20 października 2008 r. wdrożonej zarządzeniem 1219-A/2008 z dnia 23 października 2008 r., zatwierdzone decyzją C(2008) 6527, i po trzecie, „spreads” (różnice stóp procentowych) stosowane w Portugalii od grudnia 2008 r. do kwietnia 2010 r. odnośnie do nowych transakcji kredytowych udzielonych przez krajowe instytucje finansowe.

107 Jeśli chodzi o zastrzeżenie pierwsze, skarżący wyjaśnia, że kryteria określone w pkt 4.2 komunikatu w sprawie gwarancji odpowiadają „kryterium głównemu” i „kryterium pomocniczemu”. Komisja nie powinna była zatem obliczyć kwoty zarzucanej pomocy, opierając się na „różnic[ę] między teoretyczną rynkową stopą procentową a stopą procentową uzyskaną dzięki gwarancji rządowej [państwowej], po odjęciu wszystkich zapłaconych marż”, ponieważ istniały na rynku porównywalne elementy, które nie zostały poddane ocenie.

108 W tym względzie należy przypomnieć, że pkt 4.2 komunikatu w sprawie gwarancji przewiduje, iż „[d]la gwarancji indywidualnej ekwiwalent dotacji gotówkowej dla gwarancji oblicza się jako różnicę pomiędzy ceną rynkową gwarancji a faktyczną ceną zapłaconą”. W punkcie tym wyjaśniono poza tym, co następuje:

„W razie braku na rynku gwarancji na dany typ transakcji brak jest także ceny rynkowej gwarancji. W takim przypadku element pomocy należy wyliczyć w taki sam sposób jak równowartość dotacji dla kredytu preferencyjnego (soft loan), mianowicie jako różnicę pomiędzy określoną rynkową stopą procentową, którą musiałoby zapłacić przedsiębiorstwo bez gwarancji, a stopą procentową uzyskaną dzięki gwarancji państwa, po uwzględnieniu wszelkich zapłaconych stawek. Jeśli rynkowej stopy procentowej nie ma, a państwo członkowskie pragnie zastosować stopę referencyjną jako zamiennik, Komisja podkreśla, że warunki określone w komunikacie o stawkach referencyjnych [...] obowiązują w odniesieniu do wyliczenia intensywności pomocy dla indywidualnej gwarancji. Oznacza to, że należy zwrócić odpowiednią uwagę na zwiększenia, które mają być dodane do stopy bazowej, aby uwzględnić właściwy profil ryzyka związany z działalnością przedsiębiorstwa uzyskującego gwarancję będącą przedmiotem gwarancji i dostarczonych zabezpieczeń”.

109 Z przepisów tych wynika, że jeżeli Komisja podnosi brak ceny rynkowej rozpatrywanej gwarancji, to jest ona zobowiązana do obliczenia elementu pomocy „w taki sam sposób jak równowartość[ci] dotacji dla kredytu preferencyjnego (soft loan)” i nie może ze względu na samodzielne ograniczenie w ramach wykonywania swych uprawnień dyskrecyjnych (zob. orzecznictwo przytoczone w pkt 91 powyżej) odstąpić od tego obowiązku lub metody obliczania.

110 Z brzmienia motywów 81 i 82 zaskarżonej decyzji wynika jednak, że pomimo prawidłowego odesłania do komunikatu w sprawie gwarancji, wymienionego w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* i mającego zastosowanie w niniejszej sprawie, Komisja omyłkowo wskazała przepisy swego poprzedniego komunikatu „w sprawie zastosowania art. 87 i 88 [...] WE do pomocy państwowej [państwa] w formie gwarancji” (Dz.U. 2000, C 71, s. 14), a w szczególności jego pkt 3.2 tiret pierwsze, zgodnie z którym „[r]ównowartość dotacji gotówkowej w danym roku może zostać obliczona [...] w ten sam sposób jak równowartość dotacji dla kredytu preferencyjnego, przy czym subsydlum odsetkowe wyrażone będzie różnicą pomiędzy rynkową stopą procentową a stopą uzyskaną dzięki gwarancji państwowej po odjęciu wszelkich opłaconych premii”. W motywie 82 zaskarżonej decyzji Komisja przypominała bowiem co do istoty, że określenie odpowiedniej ceny rynkowej dla odpłatności w ramach gwarancji państwowej nie było możliwe, skutkiem czego należało określić racjonalny punkt odniesienia. Komisja wyjaśniła, co następuje, bez odesłania jednak do ciężącego na niej bezwzględnie i bezwarunkowego obowiązku określonego w pkt 108 powyżej:

„Jak określono w pkt 3.2 tiret pierwsze obwieszczenia [komunikatu] [...] w sprawie gwarancji, »równowartość dotacji gotówkowej« w ramach gwarancji udzielonej na zabezpieczenie pożyczki w danym roku może zostać obliczona w taki sam sposób jak równowartość dotacji w ramach pożyczki uprzywilejowanej. Dlatego kwotę pomocy można obliczyć jako różnicę między teoretyczną rynkową stopą procentową a stopą procentową uzyskaną dzięki gwarancji rządowej, po odjęciu wszystkich zapłaconych marż”.

111 Jednakże należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie Komisja wybrała metodę obliczania kwoty korzyści ekonomicznej związanej z przedmiotową gwarancją, którą w każdym wypadku powinna była wybrać zgodnie z pkt 4.2 komunikatu w sprawie gwarancji, a mianowicie – metodę obliczania równowartości

dotacji dla kredytu preferencyjnego. W tych okolicznościach zaś sam fakt błędnego przytoczenia przepisów objętych poprzednim komunikatem i zastosowania wyrazu „może” zamiast wyrazu „należy” nie może prowadzić do uchybień stanowiska w zaskarżonej decyzji.

- 112 Dlatego też zastrzeżenie pierwsze należy oddalić w zakresie, w jakim powołano się w nim na uchybienie pkt 4.2 komunikatu w sprawie gwarancji, a ewentualne istnienie na rynku porównywalnych elementów w celu określenia ceny rynkowej gwarancji państwowej należy ocenić w ramach zastrzeżeń drugiego i trzeciego.
- 113 Poprzez zastrzeżenia drugie i trzecie skarżący zarzuca Komisji, że nie uwzględniła ona odpłatności określonej szczególnym systemem gwarancji dla instytucji kredytowych mających siedzibę w Portugalii, zatwierdzonym decyzją Komisji C(2008) 6527, ani „spreads” stosowanych w Portugalii od grudnia 2008 r. do kwietnia 2010 r. w ramach nowych transakcji kredytowych udzielonych przez krajowe instytucje finansowe, które były znacznie mniejsze od stawki procentowej określonej w zaskarżonej decyzji, w szczególności ze względu na wysoką wartość ustanowionych zabezpieczeń.
- 114 Jeśli chodzi o zastrzeżenie drugie, wystarczające jest stwierdzenie, że, jak twierdzi Komisja, ten szczególny system dotyczył tylko portugalskich instytucji finansowych spełniających kryteria wypłacalności rozpatrywanej ustawy, co uwzględniono w pkt 39 ww. decyzji Komisji. Komisja słusznie stwierdziła zatem, że instytucja zagrożona i na krawędzi bankructwa, taka jak BPP w momencie udzielenia gwarancji państwowej, nie mogła być objęta tym wspomnianym szczególnym systemem, a w konsekwencji przewidzianymi w nim stawkami procentowymi. Komisja ma także podstawy, by zaznaczyć, że w każdym wypadku stopy odpłatności z tytułu wspomnianego szczególnego systemu nie są z definicji zgodne z warunkami rynkowymi.
- 115 W odniesieniu do trzeciego zastrzeżenia, dotyczącego tego, że Komisja powinna była uwzględnić „spreads” stosowane w Portugalii od grudnia 2008 r. do kwietnia 2010 r., to jest stawki rynkowe, należy zaznaczyć, iż w świetle sytuacji finansowej BPP na etapie udzielania przedmiotowej gwarancji Komisja miała prawo uznać, że uzyskanie przez BPP pożyczki bankowej na rynku bez interwencji ze strony państwa portugalskiego było bardzo mało prawdopodobne i że nie było możliwe określenie odpowiedniej ceny rynkowej dla odpłatności w ramach gwarancji państwowej (motywy 81, 82 zaskarżonej decyzji). Okoliczności leżące u podstaw udzielenia wspomnianej gwarancji, w szczególności, po pierwsze, trudności finansowe BPP wymagające tymczasowego zwolnienia z zapłaty ze strony banku Portugalii, po drugie, bardzo wysoka kwota funduszy koniecznych w celu utrzymania obecności BPP na rynku, a mianowicie 450 mln EUR, oraz po trzecie, kryzys na rynkach finansowych krajowym, europejskim i międzynarodowym, były bowiem tego rodzaju, że Komisja mogła stwierdzić, nie popełniając błędu, iż pomimo wielkości oferowanego zabezpieczenia BPP nie był w stanie uzyskać na rynku porównywalnej gwarancji dla wsparcia finansowego w takiej wysokości. Dlatego też Komisja miała podstawę do oparcia się, zgodnie z pkt 4.2 komunikatu w sprawie gwarancji, na metodzie obliczania równowartości dotacji dla kredytu preferencyjnego.
- 116 W tych okolicznościach niniejszy zarzut należy oddalić w całości jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia prawa do „rzetelnej administracji” [...]

W przedmiocie zarzutu szóstego, dotyczącego naruszenia zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań

- 122 Poprzez niniejszy zarzut skarżący podnosi co do istoty, że zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań stoją na przeszkodzie nakazowi odzyskania przedmiotowej pomocy przynajmniej w odniesieniu do odzyskania nakazanego za okres od 5 grudnia 2008 r. do 5 czerwca 2009 r. objęty zatwierdzeniem wydanym w decyzji z dnia 13 marca 2009 r. Według skarżącego BPP

mógł w uzasadniony sposób oczekiwać, że z jednej strony postępowanie „miało normalny przebieg zgodny z prawem”, a z drugiej strony i ewentualnie, że gwarancja państwowa była w tym okresie zgodna z rynkiem wewnętrznym.

[...]

- 124 Na wstępie należy zaznaczyć, że rozumowanie skarżącego przedstawione w ramach niniejszego zarzutu opiera się tylko na argumentach mających na celu powołanie się na pozbawienie uzasadnionych oczekiwań lub nadziei, a nie na naruszeniu zasady pewności prawa zgodnie z jej wykładnią dokonaną w orzecznictwie (wyroki Trybunału: z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-17/01 Sudholz, Rec. s. I-4243, pkt 34; z dnia 7 czerwca 2005 r. w sprawie C-17/03 VEMW i in., Zb.Orz. s. I-4983, pkt 80). Dlatego też analizę należy ograniczyć do zarzucanego naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.
- 125 Zasada ta chroni każdą jednostkę znajdującą się w sytuacji, w której instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii, udzielając konkretnych zapewnień, wzbudziła w tej jednostce uzasadnione nadzieje. Zapewnieniami takimi są, niezależnie od formy, w jakiej zostały przekazane, dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-537/08 P Kahla Thüringen Porzellan przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-12917, pkt 63; z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawach połączonych od C-630/11 P do C-633/11 P HGA i in. przeciwko Komisji, pkt 132). Ponadto, biorąc pod uwagę imperatywny charakter kontroli pomocy państwa dokonywanej przez Komisję, przedsiębiorstwa będące beneficjentami pomocy mogą w zasadzie mieć uzasadnione oczekiwania co do prawidłowości pomocy jedynie wtedy, gdy pomoc została przyznana z poszanowaniem procedury przewidzianej w art. 108 WE, a staranny podmiot gospodarczy powinien normalnie być w stanie upewnić się, że procedura ta została zachowana. W szczególności gdy pomoc została udzielona bez uprzedniego zgłoszenia Komisji, tak iż jest ona bezprawna w świetle art. 108 ust. 3 TFUE, beneficjent pomocy nie może mieć w tym momencie uzasadnionych oczekiwań co do prawidłowości przyznania tej pomocy (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie C-81/10 P France Télécom przeciwko Komisji, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 126 Zasadność szeregu zastrzeżeń i argumentów przedstawionych przez skarżącego na poparcie niniejszego zarzutu należy zbadać właśnie w świetle tych wypracowanych w orzecznictwie zasad.
- 127 Po pierwsze, skarżący nie twierdził, że Komisja udzieliła mu na jakimkolwiek etapie postępowania administracyjnego konkretnych zapewnień mogących wzbudzić w nim uzasadnione nadzieje. Jak wskazano bowiem w pkt 119 poniżej, decyzja z dnia 13 marca 2009 r. wyrażała tylko tymczasową ocenę o nadzwyczajnym charakterze w przedmiocie zgodności przedmiotowej pomocy, uzależnioną od spełnienia warunku, iż władze portugalskie wywiążą się z ciążącego na nich zobowiązania do przedstawienia w sześciomiesięcznym terminie, czyli do dnia 5 czerwca 2009 r., planu restrukturyzacji BPP oraz do zgłoszenia Komisji jakiegokolwiek ewentualnego przedłużenia gwarancji państwowej poza początkowy sześciomiesięczny okres. Ponadto już z łącznej analizy motywów 39, 41 i 44 decyzji z dnia 13 marca 2009 r., co do której to decyzji skarżący nie kwestionuje, że BPP wiedział o niej w toku postępowania administracyjnego, oraz pkt 8–10 decyzji o wszczęciu postępowania (zob. pkt. 13 powyżej) wynika, iż BPP nie mógł żywić uzasadnionych oczekiwań, że po zakończeniu postępowania rozpatrywana pomoc zostanie ostatecznie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- 128 Po drugie, w odniesieniu do okresu, jaki upłynął od wydania decyzji z dnia 13 marca 2009 r. do wydania zaskarżonej decyzji, skarżący nie podnosi żadnego argumentu pozwalającego na wykazanie, że wspomniany okres nie był rozsądny lub mógł spowodować powstanie uzasadnionych nadziei po stronie BPP. Przeciwnie, w niniejszej sprawie Komisja przypomniwała władzom portugalskim w dniach 15 lipca i 6 października 2009 r., czyli krótko po terminie płatności w dniu 5 czerwca 2009 r., o potrzebie przedłożenia planu restrukturyzacji BPP (zob. pkt 11 powyżej). Ponadto dopiero około miesiąca później, to jest w dniu 10 listopada 2009 r., Komisja wydała decyzję o wszczęciu postępowania, oczywiście opublikowaną w Dzienniku Urzędowym dopiero w dniu 6 marca 2010 r., uzasadniającą

powody stanowiące podstawę jej wątpliwości co do zgodności gwarancji państwowej z rynkiem wewnętrznym (pkt 8–10 decyzji o wszczęciu postępowania). Co więcej, w pkt 9 wspomnianej decyzji Komisja jasno wskazała, że ze względu na brak planu restrukturyzacji nie mogła ona „ocenić, czy gwarancja rządowa [państwowa] przyznana w dniu 5 grudnia 2008 r. oraz jej przedłużenie z dnia 5 czerwca 2009 r. [były] zgodne z zasadami [...] rynku [wewnętrznego], zarówno pod względem trwania, jak i odpłatności za gwarancje”. Wreszcie decyzja ta była połączona ze skierowanym do władz portugalskich nakazem przedłożenia planu restrukturyzacji BPP do dnia 22 grudnia 2009 r. (zob. pkt 12 powyżej), a skarżący nie twierdzi nawet, że BPP nie wiedział o tym nakazie na tym etapie.

- 129 Wynika z tego, że w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja podważyła zgodność gwarancji państwowej z rynkiem wewnętrznym w odniesieniu do całego przedmiotowego okresu, w tym okresu od 5 grudnia 2008 r. do 5 czerwca 2009 r., i to na podstawie powodów wskazanych w pkt 127 powyżej. W tych okolicznościach skarżący nie może powoływać się na upływ okresu piętnastu miesięcy od wydania decyzji z dnia 13 marca 2009 r. do dnia wydania zaskarżonej decyzji jako mogący być podstawą uzasadnionych oczekiwań, że Komisja uzna jednak rozpatrywaną pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym. W tym względzie sam fakt, że w decyzji z dnia 13 marca 2009 r. nie wskazano wyraźnie możliwości późniejszego stwierdzenia niezgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, które może stanowić podstawę do odzyskania *ex tunc* przyznanej korzyści, nie jest wystarczający w celu uzasadnienia takich uzasadnionych oczekiwań, ponieważ późniejsze podejście Komisji było zgodne z właściwymi przepisami przypomnianymi w pkt 85, 101 i 102 powyżej, a w decyzji o wszczęciu postępowania wskazano w sposób jednoznaczny, że wobec braku planu restrukturyzacji BPP tymczasowe zatwierdzenie rozpatrywanej pomocy udzielone w decyzji z dnia 13 marca 2009 r. nie mogło zostać utrzymane w mocy lub utrwalone decyzją, którą należy wydać po zakończeniu rozpatrywanego postępowania administracyjnego.
- 130 Po trzecie, argument skarżącego, w myśl którego brak przedłożenia planu restrukturyzacji BPP należy w pełni przypisać władzom portugalskim, winien być oddalony w całości jako bezzasadny, a w każdym wypadku jako nieistotny dla sprawy. Nawet przy założeniu, że jest tak w niniejszej sprawie, i niezależnie od powodów, dla jakich taki plan nie został zgłoszony Komisji, Komisja nie może bowiem ponosić odpowiedzialności za to zaniechanie lub za spowodowanie powstania po stronie BPP jakichkolwiek uzasadnionych nadziei w tym kontekście. Przeciwnie, jak przypomniano w pkt 128 powyżej, po terminie płatności w dniu 5 czerwca 2009 r. Komisja podjęła wszelkie odpowiednie środki służące zachęceniu władz portugalskich do przedstawienia jej planu restrukturyzacji BPP tak szybko, jak to jest możliwe.
- 131 Po czwarte, jeśli chodzi o argument, w myśl którego Komisja swą wcześniejszą praktyką decyzyjną wobec innych instytucji finansowych dotkniętych kryzysem finansowym spowodowała uzasadnione oczekiwania BPP, że rozpatrywana pomoc zostanie ostatecznie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, wystarczające jest stwierdzenie, iż skarżący nie twierdził ani nie wykazał, że w tych innych sprawach Komisja miała do czynienia z sytuacją podobną do sytuacji leżącej u podstaw niniejszej sprawy. Ponadto skarżący nie zakwestionował twierdzenia Komisji, że w tych innych sprawach państwa członkowskie przedłożyły plany restrukturyzacji lub likwidacji danych instytucji finansowych. W każdym wypadku w zakresie, w jakim skarżący zamierza wskazać w tym kontekście na naruszenie – na jego szkodę – zasady równego traktowania, aspekt ten poruszono w ramach zarzutu siódmego, dotyczącego naruszenia prawa do „równego traktowania” (zob. pkt 136–143 powyżej).
- 132 Po piąte, argument skarżącego, w myśl którego nakaz odzyskania pomocy jest „sankcją” wobec BPP i poważnie szkodzi interesom inwestorów i wierzycieli, jest nieistotny dla sprawy, a w każdym wypadku pozbawiony podstawy prawnej. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że nakaz odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy nie stanowi sankcji w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz ma na celu jedynie przywrócenie sytuacji sprzed udzielenia pomocy (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 24 września 2002 r. w sprawach połączonych C-74/00 P i C-75/00 P Falck i Acciaierie di Bolzano przeciwko Komisji, Rec. s. I-7869, pkt 178–182; wyrok Sądu z dnia 9 września 2009 r. w sprawach połączonych od T-230/01 do T-232/01 i od T-267/01 do T-269/01 Diputación Foral de Álava i in.,

niepublikowany w Zbiorze, pkt 377). Co więcej, skarżący nie wyjaśnia, czy i w jakim zakresie uznanie za „sankcję” nakazu odzyskania pomocy może mieć wpływ na zakres ochrony, z której BPP mógłby korzystać w świetle zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, ponieważ w niniejszej sprawie nie zostały spełnione istotne kryteria stosowania tej zasady.

- 133 Po szóste, ze względu na rozważania przedstawione w pkt 89 i 99 powyżej skarżący niesłusznie podnosi, że Komisja nakazała zaskarżoną decyzją odzyskanie rozpatrywanej pomocy wyłącznie ze względów proceduralnych. Ponadto beneficjenci pomocy nie mogą zasadniczo żywić uzasadnionych oczekiwań co do legalności pomocy, jeżeli została im ona przyznana, jak ponawiane przedłużenie gwarancji państwowej w niniejszej sprawie, z naruszeniem obowiązku uprzedniego zgłoszenia Komisji i zakazu wprowadzania w życie wspomnianej pomocy na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, a w konsekwencji była przyznana bezprawnie (zob. podobnie ww. w pkt 125 wyrok w sprawie France Télécom przeciwko Komisji, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 134 Wreszcie Komisja słusznie twierdzi, że ciążącego na państwach członkowskich obowiązku odzyskania bezprawnie przyznanej i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy nie ogranicza lub nie podważa fakt, że beneficjent jest niewypłacalny (wyrok Trybunału z dnia 14 września 1994 r. w sprawie C-42/93 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-4175, pkt 33).
- 135 W tych okolicznościach niniejszy zarzut należy oddalić w całości jako w części bezzasadny, a w części nieistotny dla sprawy.

W przedmiocie zarzutu siódmego, dotyczącego naruszenia prawa do „równego traktowania”

- 136 W uzasadnieniu niniejszego zarzutu skarżący powołuje się na szereg decyzji w dziedzinie pomocy przyznanej instytucjom finansowym wydanych przez Komisję w kontekście kryzysu finansowego. Skarżący wywnioskował na tej podstawie co do istoty, że BPP został potraktowany w sposób odmienny lub niesłuszny. Według skarżącego w szczególności Komisja w swej decyzji 2012/660/UE z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie środków nr SA. 26909 (2011/C) wdrożonych przez Portugalię na rzecz restrukturyzacji Banco Português de Negócios (BPN) (Dz.U. L 301, s. 1) wykazała większą „tolerancję” wobec władz portugalskich niż w niniejszej sprawie, pomimo że, po pierwsze, oba rozpatrywane środki zostały zgłoszone prawie w tym samym czasie, po drugie, w przypadku BPN władze portugalskie także zwlekały z przedłożeniem planu restrukturyzacji, i po trzecie, środki wsparcia na rzecz BPN, w tym gwarancja państwowa, były „nieporównywalnie większe z finansowego punktu widzenia”.

[...]

- 138 W świetle argumentacji skarżącego zwięźle przedstawionej w pkt 136 powyżej niniejszy zarzut należy rozumieć w ten sposób, że dotyczy on naruszenia zasady równego traktowania.
- 139 Zasada równego traktowania jako ogólna zasada prawa Unii wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Porównywalność odmiennych sytuacji należy oceniać w świetle ogółu cechujących je elementów. Elementy te winny być w szczególności określone i ocenione w świetle przedmiotu i celu aktu Unii, który wprowadza rzeczne rozróżnienie. Należy poza tym uwzględnić zasady i cele dziedziny prawa, do której należy sporny akt (wyroki Trybunału: z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 23, 25, 26 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-176/09 Luksemburg przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-3727, pkt 31, 32).

- 140 Należy zatem zbadać, czy skarżący wykazał w dostatecznym stopniu, że sytuacje leżące u podstaw pozostałych decyzji wydanych przez Komisję w kontekście kryzysu finansowego były przynajmniej podobne do sytuacji leżącej u podstaw zaskarżonej decyzji.
- 141 Jeśli chodzi w szczególności o porównywalność sytuacji leżącej u podstaw decyzji dotyczącej BPN z sytuacją będącą przedmiotem zaskarżonej decyzji, okoliczności faktyczne przedstawione przez skarżącego wystarczają do wykazania, że BPN i BPP znajdowały się w podobnej sytuacji w celu stosowania zasady równego traktowania, ponieważ samo tylko mniej więcej równoległe zgłoszenie środków pomocy planowanych przez władze portugalskie na rzecz tych obydwu banków nie było rozstrzygające w tym względzie. Z jednej strony z motywów 9–14 decyzji dotyczącej BPN wynika zatem, że w odróżnieniu od niniejszego sporu władze portugalskie rzeczywiście przedstawiły Komisji plan restrukturyzacji BPN, oczywiście zbyt późno i przekazały następnie na wezwanie Komisji uzupełniające informacje. Z drugiej strony w wypadku BPN decyzją o wszczęciu postępowania z dnia 24 października 2011 r. (Dz.U. C 371, s. 14, 15) Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE nie ze względu na całkowity brak planu restrukturyzacji, lecz ze względu na to, że wstępnie przedłożony plan restrukturyzacji stracił ważność z powodu sprzedaży BPN i że przedłożenie skorygowanego planu powinno być przedmiotem późniejszej oceny Komisji. W świetle zaś rozstrzygającego charakteru braku przedłożenia przez władze portugalskie planu restrukturyzacji BPP dla stwierdzenia niezgodności rozpatrywanej pomocy z rynkiem wewnętrznym (zob. w szczególności motyw 71 zaskarżonej decyzji) te istotne różnice w sytuacjach BPN i BPP uzasadniały stwierdzenie, iż wspomniane sytuacje nie były podobne i że zasada równego traktowania, na jaką powołał się skarżący, nie mogła zatem znaleźć zastosowania w niniejszej sprawie.
- 142 Co się tyczy innych decyzji powołanych przez skarżącego, wystarczające jest stwierdzenie, że nie przedstawił on wyjaśnień umożliwiających ocenę ewentualnej porównywalności rozpatrywanych sytuacji, skutkiem czego argumentacja ta nie może być uwzględniona z powodów wskazanych w pkt 131 powyżej.
- 143 Dlatego też niniejszy zarzut należy odrzucić w całości jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku uzasadnienia [...]

- 162 Mając na uwadze powyższe rozważania, skargę należy oddalić w całości, bez potrzeby badania żądania skarżącego mającego na celu nakazanie Komisji, tytułem środków dowodowych na podstawie art. 65 regulaminu postępowania, dołączenia do akt sprawy pełnej wersji dokumentu przedstawionego jako załącznik B.2 do odpowiedzi na skargę, w tym niektórych pism załączonych do wspomnianego dokumentu.

W przedmiocie kosztów

- 163 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 164 Ponieważ skarżący przegrał sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć go własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Banco Privado Português, SA i Massa Insolvente do Banco Privado Português, SA zostają obciążone własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską.**

Prek

Labucka

Kreuschitz

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 12 grudnia 2014 r.

Spis treści

Okoliczności powstania sporu	2
Przebieg postępowania i żądania stron	4
Co do prawa	5
Streszczenie zarzutów dotyczących stwierdzenia nieważności	5
W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie okoliczności faktycznych i naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE	6
Uwagi wstępne	6
W przedmiocie istnienia korzyści ekonomicznej na rzecz BPP	7
W przedmiocie kryteriów działalności gospodarczej, wpływu na wymianę handlową i zakłócenia konkurencji	8
W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE	10
Przypomnienie argumentów stron	10
Przypomnienie treści decyzji z dnia 13 marca 2009 r.	11
Przypomnienie treści zaskarżonej decyzji	11
Ocena	11
W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 108 ust. 2 TFUE	13
W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia prawa do „rzetelnej administracji”	17
W przedmiocie zarzutu szóstego, dotyczącego naruszenia zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań	17
W przedmiocie zarzutu siódmego, dotyczącego naruszenia prawa do „równego traktowania”	20
W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku uzasadnienia	21
W przedmiocie kosztów	21