OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO VERICY TRSTENJAK przedstawiona w dniu 16 grudnia 2010 r.[1]

Spis treści

I — Ramy prawne ..... I - 4737

II — Okoliczności faktyczne i postępowanie administracyjne ..... I - 4739

A — System ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne ..... I - 4739

B — Postępowanie przed Komisją ..... I - 4740

C — Sporna decyzja ..... I - 4741

III — Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok ..... I - 4743

A — Postępowanie przed Sądem ..... I - 4743

B — Zaskarżony wyrok ..... I - 4743

IV — Postępowanie przed Trybunałem ..... I - 4744

V — W przedmiocie odwołania wzajemnego Komisji ..... I - 4746

A — W przedmiocie zawisłości sporu ..... I - 4746

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku ..... I - 4746

2. Główne argumenty uczestników postępowania ..... I - 4747

3. Ocena prawna ..... I - 4748

a) W przedmiocie konieczności badania dopuszczalności skargi Comitato ..... I - 4748

b) W przedmiocie odpadnięcia zawisłości sporu w razie wycofania wcześniejszej skargi ..... I - 4749

1 — Język oryginału: niemiecki.

c) W przedmiocie identyczności zarzutów skargi ..... I - 4750

d) Wniosek ..... I - 4751

B — W przedmiocie indywidualnego oddziaływania decyzji na skarżących ..... I - 4752

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku ..... I - 4752

2. Główne argumenty uczestników postępowania ..... I - 4752

3. Ocena prawna ..... I - 4754

a) W przedmiocie orzecznictwa Trybunału ..... I - 4754

b) W przedmiocie zarzutów Komisji ..... I - 4755

i) W przedmiocie uzależnienia indywidualnego oddziaływania decyzji od obowiązku zwrotu pomocy ..... I - 4755

ii) W przedmiocie dostatecznej możliwości identyfikacji rzeczywistych beneficjentów ..... I - 4757

iii) W przedmiocie odpadnięcia interesu prawnego rzeczywistego beneficjenta ..... I - 4757

iv) W przedmiocie niepożądanych skutków indywidualnego oddziaływania ..... I - 4758

v) W przedmiocie sprzeczności rezultatów ..... I - 4759

c) Wniosek ..... I - 4760

C — W przedmiocie legitymacji procesowej Comitato ..... I - 4760

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku ..... I - 4760

2. Główne argumenty uczestników postępowania ..... I - 4761

3. Ocena prawna ..... I - 4761

D — W przedmiocie interesu prawnego ..... I - 4763

E — Wniosek ..... I - 4763

VI — W przedmiocie odwołań Italgas, hotelu Cipriani i Comitato ..... I - 4763

A — W przedmiocie kompensującego charakteru ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne ..... I - 4764

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku ..... I - 4764

2. Główne argumenty uczestników postępowania ..... I - 4765

3. Ocena prawna ..... I - 4766

a) W przedmiocie wykładni pojęcia korzyści ..... I - 4766

b) W przedmiocie błędu w uzasadnieniu ..... I - 4767

c) W przedmiocie prywatnego podmiotu gospodarczego ..... I - 4768

d) Wniosek ..... I - 4768

B — W przedmiocie badania przesłanki zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi ..... I - 4769

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku ..... I - 4769

2. Główne argumenty uczestników postępowania ..... I - 4771

3. Ocena prawna ..... I - 4774

a) W przedmiocie oceny systemu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne ..... I - 4775

i) W przedmiocie kryterium oceny i ciężaru dowodu ..... I - 4775

— W przedmiocie kryterium oceny ..... I - 4755

— W przedmiocie ciężaru dowodu ..... I - 4776

— Wniosek częściowy ..... I - 4777

ii) W przedmiocie zastosowania kryterium oceny ..... I - 4777

— W przedmiocie wykazania zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi ..... I - 4777

— W przedmiocie konieczności badania wszystkich indywidualnych przypadków ..... I - 4778

— W przedmiocie konieczności badania indywidualnej sytuacji Italgas i hotelu Cipriani ..... I - 4779

— W przedmiocie konieczności badania określonych sektorów gospodarczych ..... I - 4779

— W przedmiocie zasady niedyskryminacji ..... I - 4780

— W przedmiocie przeinaczenia dowodów ..... I - 4780

iii) Wniosek częściowy ..... I - 4781

b) W przedmiocie nakazu odzyskania pomocy ..... I - 4781

i) W przedmiocie naruszeń prawa w uzasadnieniu wyroku Sądu .. I - 4781

— W przedmiocie uzasadnienia wyroku Sądu ..... I - 4781

— W przedmiocie niezgodności z prawem tego stanowiska .. I - 4782

— Wniosek częściowy ..... I - 4783

ii) Zmiana uzasadnienia ..... I - 4783

— W przedmiocie treści nakazu odzyskania pomocy ..... I - 4784

— Zgodność takiego podejścia z art. 87 WE i systemem kontroli pomocy państwa ..... I - 4784

iii) Wniosek częściowy ..... I - 4787

c) Wniosek ..... I - 4787

C — W przedmiocie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ..... I - 4788

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku ..... I - 4788

2. Główne argumenty uczestników postępowania ..... I - 4788

3. Ocena prawna ..... I - 4788

D — W przedmiocie zastosowania art. 87 ust. 3 lit. c) WE ..... I - 4789

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku ..... I - 4789

2. Główne argumenty uczestników postępowania ..... I - 4790

3. Ocena prawna ..... I - 4790

E — W przedmiocie stosowania art. 87 ust. 3 lit. d) WE ..... I - 4791

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku ..... I - 4791

2. Główne argumenty uczestników postępowania ..... I - 4792

3. Ocena prawna ..... I - 4792

F — W przedmiocie stosowania art. 15 rozporządzenia nr 659/1999 ..... I - 4794

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku ..... I - 4794

2. Główne argumenty uczestników postępowania ..... I - 4795

3. Ocena prawna ..... I - 4796

G — W przedmiocie zastosowania art. 14 rozporządzenia nr 659/1999 ..... I - 4797

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku ..... I - 4797

2. Główne argumenty uczestników postępowania ..... I - 4797

3. Ocena prawna ..... I - 4798

VII — Podsumowanie ..... I - 4798

VIII — Wnioski ..... I - 4799

1. Niniejsze odwołania dotyczą wyroku Sądu z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawach połączonych T-254/00, T-270/00 i T-277/00 Hotel Cipriani i in. przeciwko Komisji [2] (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"). W wyroku tym Sąd uznał za dopuszczalne skargi, które zostały wniesione na decyzję Komisji 2000/394/WE z dnia 25 listopada 1999 r. w sprawie pomocy na rzecz przedsiębiorstw z terenu miast Wenecji i Chioggii w formie obniżenia wysokości składek na zabezpieczenie społeczne [3] (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"), jednakże oddalił je jako bezzasadne.

2. Wszyscy uczestnicy postępowania odwoławczego żądają uchylenia zaskarżonego wyroku. Komisja uważa, że Sąd powinien był odrzucić skargi w sprawach połączonych T-254/00, T-270/00 i T-277/00 jako niedopuszczalne. Zdaniem pozostałych uczestników postępowania Sąd powinien był uwzględnić te skargi i stwierdzić nieważność zaskarżonej przed nim decyzji.

2 — Zb.Orz. s. II-3269.

3 — Dz.U. L 150, s. 50.

I — Ramy prawne [4]

3. Artykuł 87 ust. 1 i 3 WE stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

[…]

3. Za zgodną ze wspólnym rynkiem może zostać uznana:

[…]

c) pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;

4 — W nawiązaniu do terminów zastosowanych w TUE i TFUE pojęcie „prawo Unii" używane jest jako pojęcie wspólne dla prawa wspólnotowego oraz prawa Unii. W zakresie, w jakim w dalszej kolejności chodzi o poszczególne postanowienia prawa pierwotnego, cytowane są przepisy mające zastosowanie ratione temporis.

d) pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji we Wspólnocie w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;

[…]".

4. Artykuł 88 ust. 2 WE stanowi:

„Jeśli Komisja stwierdzi, po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, że pomoc przyznana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu artykułu 87 lub że pomoc ta jest nadużywana, decyduje o zniesieniu lub zmianie tej pomocy przez dane państwo w terminie, który ona określa.

Jeżeli dane państwo nie zastosuje się do tej decyzji w wyznaczonym terminie, Komisja lub każde zainteresowane państwo może, na zasadzie odstępstwa od postanowień artykułów 226 i 227, wnieść sprawę bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości".

5. Artykuły 13, 14 i 15 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE [5] stanowią:

„Artykuł 13

Decyzje Komisji

1. Badanie pomocy, która mogła zostać przyznana bezprawnie, skutkuje decyzją na podstawie art. 4 ust. 2, 3 lub 4. W przypadku decyzji o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia postępowanie zostaje zakończone w drodze decyzji, podjętej zgodnie z art. 7. Jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do nakazu udzielenia informacji, decyzja zostaje podjęta na podstawie dostępnych informacji.

[…]

Artykuł 14

Windykacja [odzyskanie] pomocy

1. 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 windykacji [odzyskania] pomocy od beneficjenta (zwaną dalej »decyzją o windykacji

5 — Dz.U. L 83, s. 1.

[odzyskaniu]«). Komisja nie wymaga windykacji [odzyskania] pomocy, jeżeli byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa wspólnotowego.

[…]

3. Bez uszczerbku dla jakiegokolwiek orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wydanego zgodnie z art. 185 traktatu, windykacja [odzyskanie to] zostaje przeprowadzona[e] bezzwłocznie i zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym zainteresowanego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidują one bezzwłoczne i skuteczne wykonanie decyzji Komisji. W tym celu oraz w wypadku postępowania przed sądami krajowymi, zainteresowane państwa członkowskie podejmują wszelkie konieczne kroki, jakie dostępne są w ich odpowiednich systemach prawnych, włącznie ze środkami tymczasowymi, bez uszczerbku dla prawa wspólnotowego.

Artykuł 15

Okres przedawnienia

1. Kompetencje Komisji w zakresie windykacji [odzyskania] pomocy podlegają dziesięcioletniemu okresowi przedawnienia.

2. Okres przedawnienia rozpoczyna bieg w dniu, w którym bezprawnie przyznano pomoc beneficjentowi albo w charakterze pomocy indywidualnej, albo w ramach programu pomocowego. Jakiekolwiek działanie, podejmowane przez Komisję lub przez państwo członkowskie, działające na wniosek Komisji w odniesieniu do pomocy przyznanej bezprawnie powoduje przerwanie okresu przedawnienia. Każde przerwanie powoduje, że okres przedawnienia zaczyna biec od początku. Okres przedawnienia zostaje zawieszony, dopóki decyzja Komisji jest przedmiotem postępowania toczącego się przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

3. Jakąkolwiek pomoc, w odniesieniu do której upłynął okres przedawnienia, uznaje się za pomoc istniejącą".

II — Okoliczności faktyczne i postępowanie administracyjne

A — *System ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne*

6. W zarządzeniu włoskiego ministra z dnia 5 sierpnia 1994 r. ustalone zostały kryteria zwalniania bądź obniżania wysokości składek na zabezpieczenie społeczne, które to obniżanie zostało przewidziane w przepisach art. 59 Decreto del Presidente della Republica (dekretu prezydenta Republiki Włoskiej) z dnia 6 marca 1978 r. ustanawiającego specjalny system zwalniania bądź obniżania wysokości składek na zabezpieczenie społeczne,

jakie pracodawcy w regionach Mezzogiorno byli zobowiązani uiszczać na rzecz Istituto Nazionale de la Previdenza Sociale (krajowego instytutu ubezpieczeń społecznych, zwanego dalej „IPNS") w latach 1994–1996. Artykuł 1 tego zarządzenia ministra z dnia 5 sierpnia 1994 r. przewiduje mające ogólny charakter obniżenie wysokości składek na zabezpieczenie społeczne, jakie są zobowiązani uiszczać pracodawcy. Natomiast art. 2 tego zarządzenia ustanawia zwolnienie z obowiązku opłacania składek na zabezpieczenie społeczne w odniesieniu do nowo utworzonych miejsc pracy w przedsiębiorstwach; zwolnienie to trwa rok począwszy od dnia zatrudnienia bezrobotnego wcześniej pracownika.

7. Po zgłoszeniu ww. zarządzenia ministra Komisja uznała w decyzji 95/455/WE z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie przepisów dotyczących obniżania w regionach Mezzogiorno wysokości ciążących na przedsiębiorstwach składek na zabezpieczenie społeczne oraz pokrywania ich części przez skarb państwa [6], że system obniżania wysokości i zwalniania ze składek na zabezpieczenie społeczne jest zgodny ze wspólnym rynkiem, jeśli spełnione są pewne warunki.

8. Włoska ustawa nr 206/1995 rozszerzyła obowiązywanie w latach 1995 i 1996 systemu pomocy ustanowionego w ww. zarządzeniu ministra na przedsiębiorstwa z obszaru wysp Wenecji i Chioggii. Włoska ustawa nr 30/1997 przedłużyła okres stosowania tego systemu na 1997 r.

9. Wysokość przyznanego przedsiębiorstwom znajdującym się na obszarze wysp Wenecji i Chioggii w zastosowaniu art. 1 ww. zarządzenia ministra obniżenia wysokości składek na zabezpieczenie społeczne wynosiła przeciętnie 37,7 mln EUR [7] rocznie i korzystało z niego 1645 przedsiębiorstw, natomiast wysokość zwolnień [ze składek na zabezpieczenie społeczne] w zastosowaniu art. 2 tego zarządzenia wynosiła 292 831 EUR [8] rocznie i korzystało z nich 165 przedsiębiorstw.

B — *Postępowanie przed Komisją*

10. Po zgłoszeniu przez władze włoskie Komisji w piśmie z dnia 10 czerwca 1997 r., zgodnie z przepisami decyzji 95/455 [9], o ustawie nr 30/1997 Komisja zwróciła się pismem z dnia 1 lipca 1997 r. oraz ponagleniem z dnia 28 sierpnia 1997 r. o dodatkowe informacje dotyczące rozszerzenia zakresu stosowania obniżek wysokości składek i zwolnień ze składek na zabezpieczenie społeczne na rzecz przedsiębiorstw z terenu miast Wenecji i Chioggii (zwanych dalej „ulgami w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne").

11. W dniu 1 grudnia 1997 r. władze włoskie zawiesiły sporny system ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne.

12. Z braku odpowiedzi Komisja pismem z dnia 17 grudnia 1997 r. powiadomiła Republikę Włoską o wydaniu decyzji o wszczęciu przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE formalnego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie tego systemu. Ta decyzja o wszczęciu postępowania

6 — Dz.U. L 265, s. 23.
7 — 73 mld ITL.
8 — 567 mln ITL.
9 — Zobacz wyżej pkt 7 niniejszej opinii.

wyjaśniającego została opublikowana w Dzienniku Urzędowym w dniu 18 lutego 1998 r.

13. W dniu 17 marca 1998 r. Comitato „Venezia vuole vivere" (zwany dalej „Comitato") przedstawił swe uwagi na piśmie i przekazał sprawozdanie, do którego załączone zostały wyniki przeprowadzonego przez Consorzio per la ricerca e la formazione (konsorcjum badawczo-edukacyjne, zwane dalej „COSES") w marcu 1998 r. badania w przedmiocie trudności, jakim muszą stawić czoła przedsiębiorstwa prowadzące działalność na obszarze laguny, w porównaniu z przedsiębiorstwami znajdującymi się na stałym lądzie.

14. W dniu 18 maja 1998 r. przedstawiła swe uwagi również gmina Wenecja, dołączając do nich wyniki pierwszego dokonanego przez COSES w lutym 1998 r. badania na ten sam temat. W uwagach tych gmina Wenecja podkreśliła, że wśród beneficjentów pomocy znajdują się między innymi przedsiębiorstwa komunalne, na których spoczywa obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Powołała się ona na zastosowanie w ich przypadku art. 86 ust. 2 WE. Wszystkie te uwagi zostały także przekazane Republice Włoskiej.

15. Władze włoskie przedstawiły swe uwagi w piśmie z dnia 23 stycznia 1999 r. W piśmie tym podniosły one, iż przedsiębiorstwa działające w sektorach budownictwa, handlu, hotelarstwa i usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie mogły uczestniczyć w wymianie handlowej. Pismem z dnia 10 czerwca 1999 r. poinformowały one Komisję, że przedstawiają one jako swoje uwagi przekazane im wcześniej przez gminę Wenecja.

16. Decyzją z dnia 23 czerwca 1999 r. Komisja nakazała Republice Włoskiej dostarczenie jej wszelkich dokumentów i informacji koniecznych do wyjaśnienia, na czym polega rola przedsiębiorstw komunalnych, oraz do dokonania oceny zgodności ze wspólnym rynkiem środków polegających na rozpatrywanych ulgach w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne. Władze włoskie udzieliły odpowiedzi w piśmie z dnia 27 lipca 1999 r.

17. W dniu 12 października 1999 r. w Brukseli odbyło się spotkanie tych władz i przedstawicieli Komisji.

C — *Sporna decyzja*

„18. Zgodnie z art. 1 ust. 1 spornej decyzji, bez uszczerbku dla jej art. 3 i 4, pomoc, którą Republika Włoska przyznała przedsiębiorstwom z terenu miast Wenecji i Chioggii w formie zwolnienia bądź obniżenia wysokości składek na zabezpieczenie społeczne na mocy ustaw nr 30/1997 i nr 206/1995, które odsyłają do art. 2 zarządzenia ministra z dnia 5 sierpnia 1994 r., jest zgodna ze wspólnym

rynkiem, jeśli została przyznana następującym przedsiębiorstwom:

a) należącym do kategorii małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w rozumieniu wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz MŚP;

b) przedsiębiorstwom, które nie odpowiadają tej definicji, lecz znajdują się na obszarze kwalifikującym je do objęcia odstępstwem zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. c) WE;

c) "każdemu innemu przedsiębiorstwu zatrudniającemu te kategorie pracowników, które doświadczają szczególnych trudności z wejściem i powrotem na rynek pracy, zgodnie ze wspólnotowymi wytycznymi dotyczącymi pomocy w zakresie zatrudnienia.

19. W art. 1 ust. 2 spornej decyzji Komisja stwierdziła, że pomoc jest niezgodna ze wspólnym rynkiem, jeśli została przyznana przedsiębiorstwom, które nie należą do MŚP i nie znajdują się na obszarach kwalifikujących te przedsiębiorstwa do objęcia ustanowionym w art. 87 ust. 3 lit. c) WE odstępstwem.

20. Zgodnie z art. 2 spornej decyzji, bez uszczerbku dla jej art. 3 i art. 4, pomoc w formie obniżenia wysokości składek na zabezpieczenie społeczne ustanowiona przez Republikę Włoską na podstawie zarządzenia ministerialnego z dnia 5 sierpnia 1994 r. jest niezgodna ze wspólnym rynkiem.

21. Zgodnie z brzmieniem art. 3 spornej decyzji „pomoc przyznana przez Republikę Włoską przedsiębiorstwu ASPIV oraz Consorzio Venezia Nuova jest zgodna ze wspólnym rynkiem na podstawie, odpowiednio, odstępstwa ustanowionego w art. 86 ust. 2 WE oraz odstępstwa ustanowionego w art. 87 ust. 3 lit. d) WE".

22. Artykuł 4 spornej decyzji stanowi, że środki wdrożone przez Republikę Włoską na rzecz przedsiębiorstw ACTV, Panfido SpA i AMAV nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 87 WE.

23. Artykuł 5 ust. 1 spornej decyzji stanowi, że „Republika Włoska podejmie wszelkie działania niezbędne do odzyskania od beneficjentów niezgodnej ze wspólnym rynkiem bezprawnie przyznanej pomocy, o której mowa w art. 1 ust. 2 oraz w art. 2. Artykuł 5 ust. 2 zdanie pierwsze spornej decyzji nakazuje odzyskanie pomocy zgodnie z procedurą ustanowioną w prawie krajowym.

III — Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

A — *Postępowanie przed Sądem*

24. Poza skargami leżącymi u podstaw niniejszych odwołań na sporną decyzję zostało wniesionych do Sądu w wyznaczonym terminie pięćdziesiąt sześć innych skarg.

25. W ramach środków organizacji postępowania Sąd chciał ustalić, czy w odniesieniu do każdej ze stron skarżących w pierwszej instancji władze włoskie uważają się za zobowiązane do odzyskania, na podstawie art. 5 spornej decyzji, ulg w zakresie składek na zabezpieczenia społeczne. W zakresie, w jakim władze włoskie udzieliły odpowiedzi negatywnej, postanowieniami z dnia 10 marca 2005 r. Sąd uznał te skargi za niedopuszczalne ze względu na brak interesu prawnego [10]. Dotyczyło to również skargi podmiotu wnoszącego skargę razem z Comitato w sprawie T-274/00 Verde Sport. Ostatecznie Comitato wycofał swoją skargę w sprawie T-274/00 [11].

26. Następnie Sąd za zgodą skarżących i innych uczestników postępowania wskazał sprawy T-221/00, T-254/00, T-270/00 i T-277/00 jako pilotażowe [12]. W zakresie, w jakim pozostałe skargi nie zostały odrzucone jako niedopuszczalne, Sąd zawiesił postępowanie.

B — *Zaskarżony wyrok*

27. W zaskarżonym wyroku Sąd stwierdził, że skargi w sprawach T-254/00, T-270/00 i T-277/00 były dopuszczalne. W związku z tym odrzucił w szczególności podniesione przez Komisję zarzuty ich niedopuszczalności, które oparła ona na wcześniejszej zawisłości sporu w sprawach dotyczących skarg Comitato oraz braku legitymacji procesowej skarżących. Sąd oddalił jednakże te skargi jako bezzasadne. W tym względzie odrzucił on w szczególności twierdzenie o naruszeniu przez Komisję art. 87 ust. 1 WE, art. 86 ust. 2 WE, art. 87 ust. 3 lit. b), c), d) i e) WE, art. 14 i 15 rozporządzenia nr 659/1999 oraz zasady równego traktowania i obowiązku uzasadnienia.

10 — Zobacz postanowienie Sądu z dnia 10 marca 2005 r. w sprawach połączonych T-228/00, T-229/00, T-242/00, T-243/00, od T-245/00 do T-248/00, T-250/00, T-252/00, od T-256/00 do T-259/00, T-265/00, T-267/00, T-268/00, T-271/00, od T-274/00 do T-276/00, T-281/00, T-287/00 i T-296/00 Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-787; a także postanowienia: w sprawie T-266/00 Confartigianato Venezia i in. przeciwko Komisji; w sprawie T-269/00 Baglioni Hotels i Sagar przeciwko Komisji; w sprawie T-273/00 Unindustria i in. przeciwko Komisji; w sprawie T-288/00 Principessa przeciwko Komisji. W tych postanowieniach część skarg została odrzucona jako niedopuszczalna także ze względu na zawisłość sporu.

11 — Postanowienie Sądu z dnia 12 września 2005 r. w sprawie T-274/00 Comitato „Venizia vuole vivere".

12 — Skarga w sprawie T-221/00 została wycofana, postanowienie Sądu z dnia 14 października 2008 r. w sprawie T-221/00 Casinò municipale di Venezia przeciwko Komisji.

IV — Postępowanie przed Trybunałem

28. Pismem z dnia 11 lutego 2009 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 18 lutego 2009 r., Comitato złożył odwołanie od zaskarżonego wyroku. Comitato wnosi o:

— uwzględnienie odwołania;

— w konsekwencji uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności decyzji; posiłkowo – stwierdzenie nieważności art. 5 tej decyzji w zakresie, w jakim przewiduje on obowiązek odzyskania wartości ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne i przewiduje zapłatę odsetek obliczanych od momentu przekazania tych kwot beneficjentom do momentu ich rzeczywistego zwrotu;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania w pierwszej i drugiej instancji.

29. Temu odwołaniu został przypisany numer sprawy C-71/09 P.

30. Pismem z dnia 10 lutego 2009 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 18 lutego 2009 r., odwołanie od zaskarżonego wyroku złożył hotel Cipriani. Wnosi on o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku;

— uwzględnienie żądań podniesionych w postępowaniu w pierwszej instancji, w szczególności:

— stwierdzenie nieważności spornej decyzji,

— posiłkowo – stwierdzenie nieważności art. 5 tej decyzji w zakresie, w jakim przewidziany w tym przepisie nakaz odzyskania pomocy obejmuje również pomoc, która objęta jest zasadą de minimis, lub stwierdzenie nieważności tego art. 5 w takim zakresie, w jakim przewiduje on zapłatę odsetek według stawki większej niż ta, według której przedsiębiorca opłaca własne zadłużenie.

31. Temu odwołaniu został przypisany numer sprawy C-73/09 P.

32. Pismem z dnia 16 lutego 2009 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 16 lutego 2009 r., odwołanie od zaskarżonego wyroku złożyła spółka Italgas. Wnosi ona o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku;

— stwierdzenie nieważności art. 1 i 2 zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim uznaje ona przyznane przez Republikę Włoską ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne za niezgodne ze wspólnym rynkiem, oraz stwierdzenie nieważności art. 5 zaskarżonej decyzji lub posiłkowo – odesłanie sprawy

do Sądu do ponownego rozpoznania zgodnie z art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości;

— zasądzenie od Komisji kosztów postępowania w pierwszej i drugiej instancji.

33. Temu odwołaniu został przypisany numer sprawy C-76/09 P.

34. Również przedsiębiorstwo Coopservice, podmiot wnoszący skargę razem z Comitato w sprawie T-277/00, wniosło odwołanie od zaskarżonego wyroku. Odwołanie to zostało jednakże odrzucone jako wniesione po terminie. Następnie pismem z dnia 1 lipca 2009 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 14 lipca 2009 r., Coopservice przedstawiło uwagi w przedmiocie odwołań Comitato, hotelu Cipriani i Italgas.

35. Pismem z dnia 16 lipca 2009 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 23 lipca 2009 r., Republika Włoska przedstawiła uwagi w przedmiocie odwołań Comitato, hotelu Cipriani i Italgas. W tych uwagach proponuje ona uwzględnić ich żądania i uchylić zaskarżony wyrok, a w konsekwencji stwierdzić nieważność spornej decyzji.

36. Pismem z dnia 10 lipca 2009 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 22 lipca 2009 r., Komisja odniosła się do odwołań w sprawach C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P i złożyła odwołanie wzajemne. Wnosi ona o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku w części, w jakiej Sąd uznał skargi za dopuszczalne;

— uwzględnienie głównych żądań, które Komisja postawiła w postępowaniu przed Sądem;

— posiłkowo, oddalenie odwołań, a w razie potrzeby – zmianę uzasadnienia zaskarżonego wyroku;

— w każdym przypadku obciążenie wnoszących odwołanie kosztami w niniejszej i pierwszej instancji.

37. Na odwołanie wzajemne Komisji Comitato zareagował pismem z dnia 28 września 2009 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 6 października 2009 r. Wnosi on o:

— oddalenie odwołania wzajemnego Komisji.

38. Italgas zareagowała na odwołanie wzajemne Komisji pismem z dnia 9 października 2009 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 12 października 2009 r. Wnosi ona o:

— oddalenie odwołania wzajemnego Komisji w drodze postanowienia jako oczywiście bezzasadnego;

— posiłkowo, oddalenie odwołania wzajemnego Komisji częściowo jako nieistotnego, a w pozostałym zakresie jako bezzasadnego bądź jako całkowicie bezzasadnego;

— obciążenie Komisji w każdym przypadku dodatkowymi kosztami spowodowanymi przez wniesienie odwołania wzajemnego.

39. Postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2009 r. sprawy C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P zostały połączone w ramach wspólnej procedury pisemnej i ustnej i do łącznego rozpoznania.

40. Dnia 16 września 2010 r. odbyła się rozprawa, w której udział wzięli, uzupełnili swoje oświadczenia i udzielili odpowiedzi na pytania przedstawiciele Comitato, hotelu Cipriani i Coopservice, Italgasu, Republiki Włoskiej i Komisji.

V — W przedmiocie odwołania wzajemnego Komisji

41. W swoim odwołaniu wzajemnym Komisja występuje przeciwko orzeczeniu Sądu uznającemu skargi w sprawach T-254/00, T-270/00 i T-277/00 za dopuszczalne. W tym kontekście Komisja zarzuca przede wszystkim, że Sąd niezgodnie z prawem odrzucił zarzuty w przedmiocie dopuszczalności, które podniosła ona w postępowaniu przed Sądem i które były oparte na zawisłości sporu (A), braku legitymacji procesowej wszystkich skarżących (B) oraz braku legitymacji procesowej Comitato (C). Ponadto zarzuca ona, że Sąd nie zbadał dostatecznie interesu prawnego skarżących bądź też niesłusznie przyjął, że interes ten występuje (D).

A — *W przedmiocie zawisłości sporu*

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku

42. Pierwszy zarzut odwołania Komisji skierowany jest przeciwko pkt 43–46 zaskarżonego wyroku. Sąd oddalił tam zarzut Komisji, zgodnie z którym skarga Comitato w sprawie T-277/00 jest niedopuszczalna z uwagi na wcześniejszą zawisłość sporu w sprawach T-231/00 i T-274/00. W tym kontekście Sąd stwierdził w pierwszej kolejności, że w odniesieniu do skargi w sprawie T-274/00 brak

jest zawisłości sporu, ponieważ Comitato wycofał swą skargę w sprawie T-274/00 [13]. Ponadto nie musi on badać dopuszczalności skargi Comitato w sprawie T-277/00 z tego względu, że Comitato wniósł skargę wspólnie z Coopservice. Ponieważ skarga Coopservice jest dopuszczalna, musi ono i tak zbadać zarzuty merytoryczne [14]. Wreszcie w odniesieniu do wcześniejszej skargi Comitato w sprawie T-231/00 zawisłość sporu nie ma miejsca z tego względu, że skarga w sprawie T-231/00 i skarga w sprawie T-277/00 nie opierały się na takich samych zarzutach. Comitato podnosi bowiem pewne zarzuty jedynie w sprawie T-277/00, ale nie w sprawie T-231/00 [15].

skarg i następnie dokonuje wyboru jednej z nich.

44. Po drugie, przesłanką zawisłości sporu jest jedynie identyczność stron i żądań. Identyczność zarzutów skargi jest bez znaczenia. Przemawia za tym także art. 27 rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych [16]. Nawet jeśli identyczność zarzutów jest uznawana za bezwzględną przesłankę zawisłości sporu, to skargę Comitato w sprawie T-277/00 należało oddalić jako niedopuszczalną, ponieważ Comitato oparł się już na identycznych zarzutach w sprawie T-231/00.

2. Główne argumenty uczestników postępowania

45. Comitato uważa, że ten zarzut odwołania jest niedopuszczalny. Komisja opiera się na zarzutach, których nie podniosła w postępowaniu przed Sądem. Ponadto sprzeciwia się mu prawomocność postanowień Sądu z dnia 10 marca 2005 r. [17]. W postanowieniach tych Sąd stwierdził niedopuszczalność skargi Comitato w sprawie T-277/00.

43. Komisja zarzuca, po pierwsze, iż zawisłość sporu nie mogła odpaść wskutek wycofania wcześniejszej skargi. Dopuszczalność skargi powinna być bowiem oceniana w momencie jej wniesienia. Ponadto sprzeczna z zasadą ekonomii procesowej jest sytuacja, w której skarżący wnosi wiele identycznych

46. Zarzut odwołania jest także jego zdaniem bezzasadny. Sąd słusznie stwierdził, że w odniesieniu do wcześniejszych skarg w sprawie T-274/00 ewentualna zawisłość sporu

13 — Punkt 43 zaskarżonego wyroku.
14 — Tamże.
15 — Punkty 44–47 zaskarżonego wyroku.
16 — Dz.U. L 12, s. 1.
17 — Przytoczone już w pkt 25 niniejszej opinii.

odpadła ze względu na wycofanie tej skargi i że skargi [Comitato] w sprawach T-231/00 i T-277/00 nie były oparte na identycznych zarzutach.

48. Zarzut odwołania jest częściowo zasadny.

a) W przedmiocie konieczności badania dopuszczalności skargi Comitato

3. Ocena prawna

47. Zarzut odwołania jest dopuszczalny. Po pierwsze nie chodzi o niedopuszczalny nowy zarzut. W ramach odwołania można bowiem podnosić naruszenie prawa, które wynika bezpośrednio z zaskarżonego wyroku. W przypadku zarzucanego naruszenia prawa ma to miejsce, ponieważ Sąd musi z urzędu badać dopuszczalność skargi i tym samym również istnienie zawisłości sporu. Tego rodzaju naruszenie prawa Trybunał może zbadać w odwołaniu także z urzędu [18]. Po drugie ww. zarzutowi nie sprzeciwia się także prawomocność postanowień Sądu z dnia 10 marca 2005 r. [19]. Sąd nie orzekł bowiem w tych postanowieniach o dopuszczalności skargi w sprawie T-277/00.

49. Nie przekonuje mnie podejście Sądu, zgodnie z którym dopuszczalność skarg Comitato nie musi być badana, ponieważ dopuszczalna jest skarga skarżącego wspólnie z nim Coopservice. Wprawdzie Trybunał zachował się w podobnym przypadku analogicznie [20], jednak stwierdzenia zawarte w jego orzeczeniu nie mogą, moim zdaniem, być automatycznie stosowane w stosunku do skargi przed Sądem. Po pierwsze, wydaje mi się, że to orzecznictwo jest właściwe dla sądu orzekającego w ostatniej instancji. Ponieważ od wyroku Sądu można wnieść odwołanie do Trybunału, orzeczenie w przedmiocie dopuszczalności skargi może mieć wpływ na dalsze postępowanie przed Trybunałem. Gdyby skarga Comitato została odrzucona jako niedopuszczalna, to jego odwołanie miałoby inny przedmiot. Ponadto odwołanie wzajemne Komisji odpadłoby ze względu na wyrok

18 — Wyrok Trybunału z dnia 29 listopada 2009 r. w sprawie C-176/06 P Stadtwerke Schwäbisch Hall i in. przeciwko Komisji, pkt 17 i nast.; postanowienie Trybunału z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-517/08 P Makteshim-Agan i in. przeciwko Komisji, pkt 54.

19 — Przytoczone już w pkt 25 niniejszej opinii.

20 — Wyrok Trybunału z dnia 24 marca 1993 r. w sprawie C-313/90 CIRFS i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-1125, pkt 31.

wydany w stosunku do Comitato. Wpływ na przebieg postępowania przed Trybunałem staje widoczny w szczególności w niniejszej sprawie. Trybunał ma orzec w niej bowiem jedynie o odwołaniu Comitato, a nie skarżącego wspólnie z nim Coopservice. Po drugie, takie postępowanie nie wydaje mi się zgodne z podziałem kompetencji pomiędzy Sądem i Trybunałem. Trybunał musi bowiem w ramach odwołania wzajemnego Komisji zbadać zarzut zawisłości sporu, ponieważ jest ona przesłanką dopuszczalności skargi Comitato przed Sądem, która powinna zostać zbadana przez Trybunał z urzędu [21]. Jak niniejsza sprawa pokazuje, podejście Sądu, zgodnie z którym nie musi on badać dopuszczalności skargi Comitato, mogłoby w niniejszej sprawie spowodować, że dopuszczalność skargi Comitato zostanie zbadana po raz pierwszy w ramach odwołania przed Trybunałem. Po trzecie, mam wątpliwości co do tego, czy podejście Sądu może być we wszystkich przypadkach uzasadnione względami ekonomii procesowej. Badanie dopuszczalności skargi po raz pierwszy przez Trybunał może bowiem powodować problemy w szczególności w przypadku, gdy Trybunał musi sam oceniać fakty w ramach oceny dopuszczalności skargi. W ramach postępowania odwoławczego Trybunał jest bowiem do tego uprawniony tylko wtedy, gdy zgodnie z art. 61 ust. 1 jego statutu sam wydaje orzeczenie ostateczne w sprawie. Jest to możliwe jedynie wtedy, gdy stan postępowania na to pozwala. Jeżeli sytuacja taka nie zachodzi, Trybunał musi, zgodnie z art. 61 ust. 1 swojego statutu, skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd. Korzyść z punktu widzenia ekonomii procesowej, która ma usprawiedliwiać zaniechanie badania dopuszczalności przez Sąd, grozi więc w określonych przypadkach wydłużeniem postępowania. Z wymienionych względów podejście, zgodnie z którym Sąd w przypadku takim, jak w niniejszej sprawie, nie musi badać dopuszczalności skargi Comitato, na zasadzie odstępstwa od dotychczasowego orzecznictwa, uważam za niedopuszczalne, również w postępowaniu głównym [22]. Jednakże do celów niniejszej sprawy kwestia, czy ma miejsce naruszenie prawa przez Sąd, może pozostać otwarta, ponieważ Trybunał i tak musi zbadać z urzędu zarzut zawisłości sporu.

21 — Zobacz orzecznictwo przytoczone w przypisie 18.

b) W przedmiocie odpadnięcia zawisłości sporu w razie wycofania wcześniejszej skargi

50. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, Sąd słusznie jednak stwierdził, iż skarga Comitato w sprawie T-277/00 nie jest niedopuszczalna ze względu na wcześniejszą zawisłość sporu w sprawie T-274/00. W sprawie T-274/00 Comitato wycofał bowiem swoją skargę.

22 — Zobacz postanowienie prezesa Trybunału z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-60/08 P(R) Cheminova i in. przeciwko Komisji, pkt 31 i nast., zgodnie z którym takie podejście nie powinno być dopuszczalne w postępowaniu w sprawie środka tymczasowego, jednak w postępowaniu głównym powinno być dopuszczalne.

Komisja słusznie zauważa, że przesłanki dopuszczalności skargi muszą być zasadniczo spełnione w momencie jej wniesienia [23]. Niedopuszczalność z powodu zawisłości sporu może jednak odpaść, jeśli wcześniejsza skarga została uznana za niedopuszczalną [24]. Musi to mieć moim zdaniem zastosowanie także w przypadku, gdy wcześniejsza skarga została wycofana. Niedopuszczalność z powodu zawisłości sporu ma bowiem zapobiegać dwukrotnemu badaniu identycznych skarg. Ma to również za cel zapobieganie w szczególności wydawaniu sprzecznych orzeczeń. Jeśli wcześniejsza skarga została uznana za niedopuszczalną lub została wycofana, ryzyko takie już nie istnieje.

c) W przedmiocie identyczności zarzutów skargi

51. W zakresie, w jakim Komisja podnosi, że Sąd powinien był odrzucić skargę Comitato w sprawie T-277/00 jako niedopuszczalną ze względu na zawisłość sporu w sprawie T-231/00, zarzut ten jest częściowo zasadny.

52. Zarzut Komisji, zgodnie z którym Sąd błędnie pod względem prawnym uznał identyczność zarzutów skargi za przesłankę niedopuszczalności ze względu na zawisłość sporu, jest bezzasadny. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że niedopuszczalność ze względu na zawisłość sporu ma miejsce tylko w przypadku, gdy wcześniejsza skarga dotyczy tych samych stron, zawiera te same żądania i oparta jest na tych samych zarzutach [25]. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, orzecznictwa tego nie można także interpretować w ten sposób, że Trybunał wymienił warunki identyczności zarzutów skargi jedynie ad abundantiam [26]. W sprawie Francja przeciwko Parlamentowi Trybunał zajmował się bowiem szczegółowo zagadnieniem identyczności zarzutów w dwóch różnych skargach [27], co przemawia przeciwko uznaniu, że identyczność zarzutów skargi jest bez znaczenia. Ponadto w wyroku w sprawie Diezler Trybunał uzasadnił niedopuszczalność skargi z powodu zawisłości sporu tym, że, poza identycznością przedmiotu obu spraw, zasadniczo zbieżne są ze sobą zarzuty przedstawione przez skarżących w obu skargach [28]. Również z wyroków w sprawach połączonych Bode [29] i Perinciolo [30] nie można, moim zdaniem, wywieść, iż zawisłość sporu ma miejsce już wówczas, gdy zachodzi identyczność stron i żądań. U podstaw tych wyroków leżał bowiem szczególny przypadek, w którym skarżący zaskarżyli najpierw pierwszą decyzję, a następnie drugą decyzję,

23 — Wyroki Trybunału: z dnia 27 listopada 1984 r. w sprawie 50/84 Bensider i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 3991, pkt 8; z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawach połączonych C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99, C-81/00 i C-22/01 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. s. I-3439, pkt 44.

24 — Trybunał orzekł w wyroku z dnia 27 października 1987 r. w sprawach połączonych 146/85 i 431/85 Diezler i in. przeciwko KES, Rec. s. 4283, pkt 12, iż oparty na zawisłości sporu zarzut niedopuszczalności przeciwko późniejszej skardze jest bezskuteczny w przypadku, gdy wcześniejsza skarga została uznana za niedopuszczalną.

25 — Wyrok z dnia 19 września 1985 r. w sprawach połączonych 172/83 i 226/83 Hoogovens Groep przeciwko Komisji, Rec. s. 2831, pkt 9; ww. w przypisie 24 wyrok w sprawach połączonych Diezler i in. przeciwko KES, pkt 13–16; wyroki: z dnia 22 września 1988 r. w sprawach połączonych 358/85 i 51/86 Francja przeciwko Parlamentowi, Rec. s. 4821, pkt 9–12; z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawach połączonych C-138/03, C-324/03 i C-431/03 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10043 pkt 64 i nast.

26 — Podobnie także S. Hackspiel, w: H.W. Rengeling, A. Middeke, M. Gellermann, *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, wyd. 2, Beck 2003, § 23, pkt 32.

27 — Wyżej wymieniony w przypisie 25, pkt 9–12.

28 — Wyżej wymieniony w przypisie 24, pkt 16.

29 — Wyrok z dnia 26 maja 1971 r. w sprawach połączonych 45/70 i 49/71, Rec. s. 465.

30 — Wyrok z dnia 17 maja 1973 r. w sprawach połączonych 58/72 i 75/72, Rec. s. 511.

potwierdzającą co do istoty pierwszą decyzję. Z okoliczności, że Trybunał w tym szczególnym przypadku uznał skargę na drugą decyzję za niedopuszczalną z tego powodu, że skarżący jedynie „powtórzył" swoje żądania [31], nie można, moim zdaniem, automatycznie wnioskować, że Trybunał zakłada już w przypadku identyczności stron i żądań niedopuszczalność ze względu na zawisłość sporu. Jak wynika z twierdzeń stron w obu sprawach, skargi w obu tych sprawach były bowiem oparte na identycznych zarzutach.

wskazał sprawę T-277/00, za zgodą wszystkich uczestników postępowania, jako pilotażową. Jak Komisja słusznie podnosi, dopuszczalność skargi należy badać z urzędu [32], w związku z czym nie ma pod tym względem miejsca na rozważania z punktu widzenie ekonomii procesowej.

d) Wniosek

53. Komisja słusznie jednak podnosi, że Sąd nie uwzględnił częściowej identyczności zarzutów w sprawach T-231/00 i T-277/00. Sąd stwierdził, że Comitato podniósł niektóre ze swoich zarzutów jedynie w późniejszej skardze w sprawie T-277/00, a nie w swojej wcześniejszej skardze w sprawie T-231/00. Niemniej Sąd nie mógł na tej podstawie wnioskować, że późniejsza skarga Comitato w sprawie T-277/00 była z tego powodu w pełnym zakresie dopuszczalna. Dwukrotne badanie identycznych zarzutów może bowiem prowadzić do wydania sprzecznych orzeczeń. Nie można temu zapobiec również w ten sposób, że po wydaniu wyroku w sprawie T-277/00 zaniechane zostanie badanie identycznych zarzutów w sprawie T-231/00. Z orzecznictwa wynika bowiem, że niedopuszczalna będzie skarga późniejsza, a nie wcześniejsza. Takie podejście Sądu nie może wreszcie być uzasadniane tym, że Sąd

54. Nie dokonując sprawdzenia, w jakim zakresie skargi Comitato we wcześniejszej sprawie T-231/00 i w późniejszej sprawie T-277/00 oparte były zasadniczo na identycznych zarzutach, i nie odrzucając w tym względzie skargi Comitato w sprawie T-277/00 jako niedopuszczalnej, Sąd naruszył prawo. W tym względzie pierwszy zarzut odwołania Komisji jest zasadny. W pozostałym zakresie należy go oddalić.

31 — Wyżej wymieniony w przypisie 29 wyrok w sprawach połączonych Bode przeciwko Komisji, pkt 11; ww. w przypisie 30 wyrok w sprawach połączonych Perinciolo przeciwko Radzie, pkt 4 i nast.

32 — Wyżej wymienione wyroki: w sprawach połączonych Bode przeciwko Komisji, pkt 11; w sprawach połączonych Perinciolo przeciwko Radzie, pkt 5.

B — *W przedmiocie indywidualnego oddziaływania decyzji na skarżących*

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku

55. W drugim zarzucie odwołania Komisja występuje przeciwko opartemu na pkt 69–112 zaskarżonego wyroku stwierdzeniu Sądu, zgodnie z którym zaskarżona decyzja dotyczy skarżących w sprawach T-254/00, T-270/00 i T-277/00 w sposób indywidualny.

56. Sąd stwierdził tam w pierwszej kolejności, że decyzja Komisji w przedmiocie bezprawnego systemu pomocy ma charakter generalny ze względu na to, iż ma ona zastosowanie do określonych obiektywnie sytuacji i pociąga za sobą określone w sposób generalny i abstrakcyjny skutki prawne [33]. Jednakże w pewnych okolicznościach postanowienia aktu o charakterze generalnym mogą dotyczyć niektórych osób fizycznych i prawnych w sposób indywidualny, w sytuacji gdy mają one wpływ na ich sytuację ze względu na określone, właściwe im cechy lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób [34].

57. W dalszej kolejności Sąd odrzucił podejście prezentowane przez Komisję, zgodnie z którym system pomocy dotyczy rzeczywistych beneficjentów indywidualnie tylko wtedy, gdy ten system wykonywany jest w drodze decyzji indywidualnych [35]. Takie założenie nie jest zgodne ani z orzecznictwem, [36] ani z systemem kontroli w zakresie państwowej pomocy [37]. Wreszcie Sąd zbadał argument Komisji, zgodnie z którym władze krajowe są uprawnione przy wykonywaniu zaskarżonej decyzji do sprawdzenia w każdym indywidualnym przypadku, czy spełnione zostały przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE. Sąd odmówił władzom krajowym takiej kompetencji [38].

2. Główne argumenty uczestników postępowania

58. Komisja uważa, że uzasadnienie Sądu zawiera błędy prawne. Przede wszystkim, jej zdaniem, zaskarżona decyzja jest aktem o ogólnym charakterze. W przypadku decyzji w przedmiocie niezgodnego z prawem wielosektorowego systemu pomocy państwa Komisja nie jest bowiem zobowiązana do uwzględniania indywidualnych przypadków. Z tego powodu nie zajęła ona w zaskarżonej decyzji stanowiska w przedmiocie tego, czy skarżące skorzystały z pomocy. Zostało to wyjaśnione dopiero przy wykonaniu zaskarżonej decyzji. Dlatego zaskarżona decyzja nie

33 — Punkt 73 zaskarżonego wyroku.
34 — Punkt 74 zaskarżonego wyroku.
35 — Punkty 76–99 zaskarżonego wyroku.
36 — Punkty 76–93 zaskarżonego wyroku.
37 — Punkty 94–99 zaskarżonego wyroku.
38 — Punkty 100–111 zaskarżonego wyroku.

dotyczy skarżących indywidualnie. Nakazane w art. 5 zaskarżonej decyzji odzyskanie pomocy nie zmienia w tym względzie niczego.

59. Ponadto Sąd naruszył prawo, wiążąc indywidualny charakter decyzji w stosunku do skarżących z ciążącym na nich obowiązkiem zwrotu pomocy. Legitymacja procesowa musi być oceniana w momencie złożenia skargi. W tym momencie nie było zaś jeszcze pewne, czy skarżący zostaliby zobowiązani do zwrotu. Dopiero na podstawie ustaleń, których dokonały władze krajowe w ramach wykonania zaskarżonej decyzji, okazało się, którzy faktyczni beneficjenci są zobowiązaniu do zwrotu. Przemawia za tym również okoliczność, że przedsiębiorstwo nie ma interesu prawnego [we wniesieniu skargi], jeśli jest oczywiste, że nie zostanie ono zobowiązane do zwrotu pomocy.

60. Ponadto Sąd niesłusznie stwierdził, że krąg osób, których dotyczy zaskarżona decyzja, jest możliwy do zidentyfikowania. Jest on możliwy do zidentyfikowania tylko wtedy, gdy można mniej lub bardziej precyzyjnie określić liczbę lub tożsamość osób. Sama możliwość dokonania takich ustaleń nie jest wystarczająca. Komisja musi być co najmniej w stanie określić osoby zobowiązane do zwrotu, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. W momencie wydania decyzji oraz wniesienia skargi nie posiadała ona bowiem koniecznych w tym względzie informacji.

61. Ponadto Komisja zarzuca naruszenie prawa popełnione w tej części uzasadnienia zaskarżonego wyroku, w której Trybunał stwierdził, że podejście Komisji nie jest zgodne z systemem kontroli w zakresie pomocy państwa, jak też w części, w której przedstawił on powody, dla których władze krajowe nie są przy wykonywaniu nakazu odzyskania pomocy uprawnione do sprawdzenia w każdym indywidualnym przypadku tego, czy chodzi właśnie o pomoc państwa.

62. Italgas uważa, że drugi zarzut odwołania Komisji należy oddalić. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, Sąd nie powiązał indywidualnego charakteru decyzji w stosunku do skarżących z ich obowiązkiem dokonania zwrotu, lecz z faktem, że zaskarżona decyzja ma bezpośredni wpływ na ich prawa. Ponadto zdaniem Italgas wystarcza, jeśli istnieje możliwość określenia kręgu osób, których to dotyczy, a nie jest konieczne to, że Komisja może określić ten krąg osób. Poza tym Komisja myli legitymację procesową z interesem prawnym. Ponadto zastosowane przez Komisję podejście powoduje, że dostęp skarżących do sądów Unii zależy od tej instytucji. W ramach jej podejścia może ona bowiem pozbawić jednostki legitymacji procesowej w ten sposób, że uzna swoją decyzję za mającą charakter abstrakcyjny. Ponadto brak jest skutecznych środków zaskarżenia przeciwko nakazom skierowanym przez Komisję

do władz krajowych w ramach wykonania zaskarżonej decyzji.

63. Zarzuty Komisji dotyczące stwierdzenia Sądu, zgodnie z którym założenie Komisji nie jest zgodne z systemem kontroli pomocy państwa, są, zdaniem Italgas, chybione, ponieważ nie jest ono fundamentalną częścią uzasadnienia. Dotyczy to również zarzutów w przedmiocie stwierdzenia Sądu, zgodnie z którym władze krajowe przy wykonywaniu zaskarżonej decyzji nie są uprawnione do sprawdzenia w każdym indywidualnym przypadku istnienia pomocy. Poza tym zarzuty skierowane przeciwko tym stwierdzeniom są bezzasadne.

64. Również zdaniem Comitato drugi zarzut Komisji należy oddalić [39]. W przeciwieństwie do potencjalnych beneficjentów w odniesieniu do rzeczywistych beneficjentów zaskarżona decyzja nie jest aktem o ogólnym charakterze, ponieważ narusza ona prawa możliwej do określenia liczby przedsiębiorstw. Podmioty będące rzeczywistymi beneficjentami zostały określone jako adresaci decyzji władz krajowych w przedmiocie zwrotu. W związku z tym ich pozycja jest porównywalna z pozycją beneficjentów pomocy indywidualnej.

39 — Wprawdzie Comitato odnosi się w tytule swojego pisma do zarzutów Komisji w przedmiocie interesu prawnego, jednakże pod względem merytorycznym odnosi się do legitymacji procesowej.

3. Ocena prawna

65. Ponieważ Sąd oparł swoje uzasadnienie przede wszystkim na analizie orzecznictwa Trybunału [40], zbadam w pierwszej kolejności zarzuty Komisji skierowane przeciwko tej części uzasadnienia Sądu.

66. Zarzuty te są bezzasadne. Sąd słusznie stwierdził, że w świetle orzecznictwa Trybunału podmioty będące rzeczywistymi beneficjentami systemu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne należy uznać za takie, których zaskarżona decyzja dotyczy indywidualnie (a). Zarzuty, które Komisja podnosi przeciwko temu orzecznictwu, należy oddalić (b).

a) W przedmiocie orzecznictwa Trybunału

67. Jak Sąd słusznie wskazał [41], podmioty inne niż adresaci decyzji mogą podnosić, że decyzja dotyczy ich indywidualnie wyłącznie wówczas, gdy decyzja ta wywiera w stosunku do nich skutki ze względu na pewne cechy dla nich charakterystyczne lub ze względu na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób (kryterium określone

40 — Punkty 76–93 zaskarżonego wyroku.

41 — Zobacz pkt 74 zaskarżonego wyroku.

w wyroku w sprawie Plaumann przeciwko Komisji) [42].

68. Jeśli Komisja kwalifikuje w decyzji krajowy wielosektorowy system jako niezgodną ze wspólnym rynkiem pomoc, to zgodnie z ww. wyrokiem w sprawie Plaumann decyzja taka nie dotyczy w sposób indywidualny podmiotów, które są jedynie *potencjalnymi beneficjentami* tego systemu. Ci potencjalni beneficjenci wielosektorowego systemu pomocy stanowią bowiem kategorię podmiotów określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny [43].

69. Jednakże w sytuacji, gdy Komisja nakazuje w takiej decyzji odzyskanie przez państwo pomocy wypłaconej w ramach tego krajowego systemu, zgodnie z formułą Plaumanna decyzja ta dotyczy bezpośrednio *rzeczywistych beneficjentów* tego systemu. Jak Sąd słusznie uznał [44], ci rzeczywiści beneficjenci stanowią bowiem możliwy do zidentyfikowania w momencie wydania decyzji i, co za tym idzie, zamknięty krąg podmiotów. Zaskarżona decyzja ma także wpływ na ich sytuację prawną.

42 — Wyroki Trybunału: z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62 Plaumann przeciwko Komisji, Rec. s. 213, 238; z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-321/95 Greenpeace Council i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-1651, pkt 7, 28; z dnia 19 października 2000 r. w sprawach połączonych C-15/98 i C-105/99 Włochy i Sardegna Lines przeciwko Komisji, s. I-8855, pkt 32; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-298/00 P Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4087, pkt 36; z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 Afton Chemical Limited przeciwko Secretary of State for Transport, Zb.Orz. s. I-7027, pkt 21.

43 — Wyrok Trybunału z dnia 7 grudnia 1993 r. w sprawie C-6/92 Federmineraria i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-6357, pkt 14 i nast.; ww. w przypisie 42 wyroki: w sprawach połączonych Włochy i Sardegna Lines przeciwko Komisji, pkt 33; w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 37.

44 — Punkt 84 zaskarżonego wyroku.

Muszą oni bowiem obawiać się, że władze krajowe zażądają od nich zwrotu otrzymanej w ramach tego systemu pomocy [45].

b) W przedmiocie zarzutów Komisji

70. Zarzuty podnoszone przez Komisję przeciwko orzecznictwu zapoczątkowanemu ww. wyrokiem w sprawie Plaumann, które w szczególności po wyrokach w sprawach połączonych Włochy i Sardegna Lines przeciwko Komisji [46] oraz w sprawie Włochy przeciwko Komisji [47] może być odtąd uznane za utrwalone, względnie przeciwko zastosowaniu tego orzecznictwa do niniejszej sprawy, nie są przekonujące.

i) W przedmiocie uzależnienia indywidualnego oddziaływania decyzji od obowiązku zwrotu pomocy

71. Podniesiony następnie przez Komisję argument, że Sąd uzależnia indywidualne oddziaływanie decyzji na rzeczywistych

45 — Wyżej wymienione w przypisie 42 wyroki: w sprawach połączonych Włochy i Sardegna Lines przeciwko Komisji, pkt 34 i nast.; w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 38.

46 — Wyżej wymieniony w przypisie 42.

47 — Wyżej wymieniony w przypisie 42.

beneficjentów od ich obowiązku do zwrotu pomocy, mimo że w momencie wydania decyzji lub wniesienia skargi nie można go jeszcze stwierdzić, jest chybiony.

72. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, [decyzja] nie będzie bowiem dotyczyć rzeczywistych beneficjentów indywidualnie tylko wówczas, gdy zostaną oni wezwani do zwrotu przez władze krajowe. Przeciwnie, już sam skierowany przez Komisję nakaz odzyskania pomocy dotyczy wszystkich tych podmiotów, które zostały rzeczywiście odniosły korzyść w ramach systemu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne, chyba że Komisja stwierdziła w zaskarżonej decyzji dany przypadek lub określona grupa przypadków, które obejmują również te podmioty, że ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne są zgodne z art. 87 WE. Taka decyzja wywiera bowiem wpływ na prawa rzeczywistych beneficjentów i to niezależnie od tego, jak ta decyzja jest interpretowana.

73. W zakresie, w jakim art. 5 w związku z art. 1 ust. 2 i art. 2 zaskarżonej decyzji jest interpretowany w ten sposób, że Republika Włoska jest w niej wzywana do odzyskania wszystkich ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne, które nie zostały wyraźnie uznane za zgodne z art. 87 WE na podstawie art. 1 ust. 1, art. 3 i 4 względnie zgodnie z uzasadnieniem zaskarżonej decyzji, oczywiste jest, że zaskarżona decyzja dotyczy praw skarżących indywidualnie. Zgodnie z tą interpretacją jest bowiem jedynie kwestią czasu to, że zostaną oni wezwani przez władze krajowe do zwrotu pomocy.

74. Komisja rozumie natomiast art. 5 w związku z art. 1 ust. 2 i art. 2 zaskarżonej decyzji w ten sposób, że władze krajowe domagają się zwrotu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne tylko w takim zakresie, w jakim stanowią one również w indywidualnym przypadku pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Jest to badane przez władze krajowe dopiero przy wykonywaniu decyzji. Jednakże także w świetle tej interpretacji decyzja ta dotyczy rzeczywistych beneficjentów w sposób indywidualny.

75. Przede wszystkim bowiem władze krajowe są związane przy wykonywaniu zaskarżonej decyzji zawartymi w niej stwierdzeniami Komisji. Nawet jeśli Komisja wskazuje, że nie sprawdziła, czy ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne w indywidualnym przypadku zakłócają konkurencję lub wpływają na wymianę handlową między państwami członkowskimi, to jednak dokonała ona stwierdzenia w odniesieniu do innych przesłanek określonych w art. 87 ust. 1 WE, które wiąże władze krajowe także w ramach badania indywidualnych przypadków. Przykładowo Komisja stwierdziła w motywach 52–56 zaskarżonej decyzji, że ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne stanowią [pomoc] w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, nawet jeżeli ustawodawca włoski zamierzał za ich pomocą zrekompensować koszty wynikające z niekorzystnej pod względem konkurencyjnym sytuacji. Zaskarżona decyzja zawiera więc stwierdzenie Komisji, które wiąże władze krajowe przy wykonywaniu decyzji w przedmiocie zwrotu. Tym samym dotyczy ona rzeczywistych beneficjentów bezpośrednio.

76. Za przyjęciem, że decyzja ta dotyczy rzeczywistych beneficjentów indywidualnie,

przemawia w takim przypadku również idea zapewnienia skutecznej ochrony prawnej. Ochrona taka nie byłaby bowiem zapewniona wówczas, gdyby przedsiębiorstwo, które chciałoby wystąpić przeciwko takiemu zawartemu już w zaskarżonej decyzji stwierdzeniu, odsyłane było przed sądy krajowe. Sądy krajowe nie są bowiem związane, tak jak władze krajowe, takim stwierdzeniem Komisji, w związku z czym nie mogą uczynić nic innego niż przedstawić to pytanie Trybunałowi Sprawiedliwości [48].

77. Wreszcie, moim zdaniem, rzeczywistych beneficjentów nie może obciążać okoliczność, że Komisja nie pogłębiła uzasadnienia zaskarżonej decyzji w odniesieniu do określonych przesłanek art. 87 ust. 1 WE, w związku z czym zainteresowany rzeczywisty beneficjent nie może stwierdzić, czy zostanie skierowane przeciwko niemu żądanie zwrotu.

78. Zatem zaskarżona decyzja dotyczy, bez względu na to, jak należy ją interpretować, rzeczywistych beneficjentów w sposób indywidualny.

ii) W przedmiocie dostatecznej możliwości identyfikacji rzeczywistych beneficjentów

79. Również kolejny zarzut Komisji, zgodnie z którym nie można było dostatecznie zidentyfikować rzeczywistych beneficjentów ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne, należy odrzucić. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, nie ma bowiem znaczenia okoliczność, że ta instytucja o nich wiedziała lub mogła wiedzieć w momencie wydania decyzji lub wniesienia skargi. Zgodnie z orzecznictwem zapoczątkowanym wyrokiem w sprawie Plaumann decydujące znaczenie ma jedynie to, że krąg rzeczywistych beneficjentów jest zamknięty [49]. Tym samym Sąd słusznie wziął pod uwagę w pkt 81 i nast. zaskarżonego wyroku, że rzeczywiści beneficjenci stanowili zamknięty krąg i można ich było tym samym zidentyfikować. To, że Sąd wskazał tytułem uzupełnienia w pkt 91 zaskarżonego wyroku, że Komisja znała dokładną liczbę będących beneficjentami przedsiębiorstw, stanowi jedynie dodatkową informację, która nie podważa prawidłowości uzasadnienia Sądu zawartego w pkt 81 i nast. zaskarżonego wyroku.

iii) W przedmiocie odpadnięcia interesu prawnego rzeczywistego beneficjenta

80. Ponadto nie może przekonywać także wskazanie przez Komisje, że skarga rzeczywistego beneficjenta może stać się niedopuszczalna wskutek dodatkowego dochodzenia przeprowadzonego przez władze krajowe przy wykonywaniu działań Komisji. W tym

48 — Podobnie także D. Grespan, w: *EU Competition Law*, Volume IV, State Aid, Book One, Claeys & Casteels 2008, pkt 3366.

49 — Wyrok Trybunału z dnia 17 września 2009 r. w sprawie C-519/07 P Komisja przeciwko Koninklijke Friesland Campina, Zb.Orz. s. I-8495, pkt 59.

kontekście należy bowiem dokonać rozróżnienia pomiędzy legitymacją procesową z jednej strony i interesem prawnym z drugiej strony.

81. To, czy istnieje bezpośrednie oddziaływanie w stosunku do osoby fizycznej i prawnej, co stanowi przesłankę ich legitymacji procesowej zgodnie z art. 230 ust. 4 WE, zależy bowiem jedynie od zaskarżonej decyzji. Jak przedstawiono wyżej, nakazanie w spornej decyzji odzyskania [pomocy] dotyczyło bezpośrednio w sposób indywidualny wszystkich tych osób, które zostały odniosły faktyczną korzyść w ramach systemu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne, z wyjątkiem tych, w odniesieniu do których Komisja stwierdziła zgodność ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne z art. 87 WE. Tym samym już w momencie wydania zaskarżonej decyzji i w rezultacie także w momencie wniesienia skargi można było określić to, kogo ona dotyczyła indywidualnie.

82. Osoba, którą zaskarżona decyzja dotyczy indywidualnie, pozostanie nią, nawet jeśli okaże się, że następnie nie zostanie ona wezwana do zwrotu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne. Jak Sąd trafnie wyjaśnił w pkt 88 i nast. zaskarżonego wyroku, osobie tej może jednak wówczas brakować interesu prawnego we wniesieniu skargi przeciwko zaskarżonej decyzji.

iv) W przedmiocie niepożądanych skutków indywidualnego oddziaływania

83. Komisja podnosi dalej, że przyjęcie, iż decyzja dotyczy indywidualnie rzeczywistych beneficjentów, będzie pociągać za sobą niepożądane dla nich skutki. Mogą oni wówczas wystąpić przeciwko decyzji Komisji o zwrocie jedynie w drodze skargi na podstawie art. 230 WE; weryfikacja ważności takiej decyzji w drodze orzeczenia prejudycjalnego na podstawie dawnego art. 234 ust. 1 lit. b) WE nie byłaby już możliwa.

84. Również ten zarzut nie może przekonywać. Jak Sąd słusznie stwierdził w pkt 90 zaskarżonego wyroku, orzecznictwo Trybunału [50] nie pozwala bowiem stwierdzić, że wszystkie osoby fizyczne i prawne uprawnione do wniesienia skargi przeciwko decyzji Komisji na podstawie art. 230 akapit czwarty WE mogą kwestionować ważność takiej decyzji tylko w drodze skargi o stwierdzenie nieważności i że pozbawione byłyby możliwości podważenia ważności tej decyzji w ramach wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

85. W zakresie, w jakim Komisja powołuje się na wyrok w sprawie Textilwerke Deggendorf,

50 — Wyroki Trybunału: z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie C-188/92 Textilwerke Deggendorf, Rec. s. I-833, pkt 10–26; z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie C-241/95 Accrington Beef i in., Rec. s. I-6699, pkt 15, 16; z dnia 11 listopada 1997 r. w sprawie C-408/95 Eurotunnel i in., Rec. s. I-6315, pkt 28.

należy przypomnieć, że w tej sprawie występowały szczególne okoliczności, które przemawiały za niedopuszczalnością wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Po pierwsze, beneficjent pomocy został w tym przypadku wyraźnie wymieniony w decyzji Komisji, mimo że nie imiennie, to jednak w taki sposób, że nie było wątpliwości co do jego tożsamości [51]. Po drugie, był on poinformowany przez władze krajowe o decyzji Komisji i pouczony o możliwości jej zaskarżenia przed Trybunałem Sprawiedliwości [52].

86. Niniejsza sprawa przedstawia się inaczej. Po pierwsze, skarżący nie zostali imiennie wskazani w zaskarżonej decyzji. Po drugie, w momencie jej wydania nie można było jeszcze stwierdzić tego, od których rzeczywistych beneficjentów władze krajowe będą żądać zwrotu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne. W takim przypadku nie można od rzeczywistego beneficjenta wymagać, aby jeżeli ma legitymację procesową, nie wnosił bezpośrednio skargi na zaskarżoną decyzję, lecz najpierw poczekał na działania władz krajowych.

87. W tym kierunku wydaje mi się zmierzać również wyrok w sprawie Atzeni i in. [53].

Wbrew temu, co twierdzi Komisja, Trybunał nie zakwestionował bowiem w tym wyroku swojego utrwalonego po wydaniu wyroków w sprawach połączonych Włochy i Sardegna Lines [54] oraz w sprawie Włochy przeciwko Komisji [55] orzecznictwa w przedmiocie indywidualnego oddziaływania decyzji Komisji na rzeczywistych beneficjentów. Przeciwnie, podkreślił on jedynie w tym wyroku, że w przypadku, gdy danej osobie nie można zarzucić niewykorzystania jednoznacznie istniejącej możliwości wniesienia skargi na decyzję Komisji, dopuszczalny jest wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w którym Trybunał zapytywany jest w przedmiocie ważności decyzji Komisji [56]. Zatem zarzut Komisji należy oddalić.

v) W przedmiocie sprzeczności rezultatów

88. Wreszcie nie przekonuje mnie także zarzut Komisji, zgodnie z którym uznanie, iż decyzja dotyczy rzeczywistych beneficjentów indywidualnie, prowadzi do sprzecznych rezultatów, ponieważ w tym przypadku przedsiębiorstwa są traktowane lepiej tylko z tego względu, że państwo członkowskie nie wywiązało się ze swojego obowiązku zgłoszenia Komisji pomocy. Komisja, oceniając zgodność z prawem wielosektorowego systemu pomocy, może oczywiście wziąć pod uwagę koncepcję, że państwo członkowskie nie powinno czerpać korzyści z niewywiązania się

51 — Zobacz pkt 3 ww. w przypisie 50 opinii rzecznika generalnego F.G. Jacobsa z dnia 15 września 1993 r. w sprawie Textilwerke Deggendorf.

52 — Tamże.

53 — Wyrok Trybunału z dnia 23 lutego 2006 r. w sprawach połączonych C-346/03 i C-529/03 Atzeni i in. Zb.Orz. s. I-1875, pkt 30–34.

54 — Wyżej wymieniony już w przypisie 42.

55 — Wyżej wymieniony już w przypisie 42.

56 — Podobnie także ww. w przypisie 48 D. Grespan, pkt 3369.

ze swojego obowiązku zgłoszenia jej pomocy [57]. Nie uważam jednak za słuszne przenoszenia tej koncepcji w sposób nieograniczony również na legitymację procesową osób fizycznych i prawnych, a w szczególności na kryteria dotyczące oceny indywidualnego oddziaływania decyzji, które zgodnie z utrwalonym orzecznictwem określają kryteria wynikające z wyroku w sprawie Plaumann.

c) Wniosek

89. W rezultacie należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że Sąd słusznie przychylił się do orzecznictwa Trybunału. Stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym zaskarżona decyzja dotyczy skarżących w sprawach T-270/00 i T-277/00, jako rzeczywistych beneficjentów ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne, indywidualnie, jest zatem wystarczająco uzasadnione samym powołaniem się Sądu na to orzecznictwo.

90. Wynika z tego, że dalsze zarzuty Komisji są chybione [58]. Ani część uzasadnienia zaskarżonego wyroku, w której Sąd wyjaśnił, z jakich powodów założenie prezentowane przez Komisję jest niezgodne z systemem kontroli pomocy państwa, ani część, w której Sąd wskazał, dlaczego władze krajowe nie powinny mieć przy wykonywaniu zaskarżonej decyzji uprawnienia do sprawdzania w każdym indywidualnym przypadku istnienia przesłanek określonych w art. 87 ust. 1 WE, nie są decydujące dla stwierdzenia Sądu, że zaskarżona decyzja dotyczyła skarżących indywidualnie. Naruszenie prawa, do którego miało dojść w tych częściach wyroku, nie może tym samym podważyć tego stwierdzenia Sądu.

91. Drugi zarzut odwołania Komisji należy zatem oddalić w pełnym zakresie.

C — *W przedmiocie legitymacji procesowej Comitato*

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku

92. W swoim trzecim zarzucie odwołania Komisja kwestionuje stwierdzenie Sądu zawarte w pkt 114 i nast. zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym Comitato jako

57 — W tym kontekście należy już w tym miejscu odesłać do uzasadnienia zawartego w pkt 150 niniejszej opinii i ww. w przypisie 85 orzecznictwa.

58 — Wyroki Trybunału: z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawach połączonych C-302/99 P i C-08/99 P Komisja i Francja przeciwko TF1, Rec. s. I-5603, pkt 26–27; z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-273/05 P OHIM przeciwko Celltech, Zb.Orz. s. I-2883, pkt 56 i nast.

organizacja skupiająca stowarzyszenia zawodowe posiada legitymację procesową. Sąd wskazał tam w pierwszej kolejności, że nie ma potrzeby badać dopuszczalności skargi Comitato w sprawie T-277/00 legitymacji procesowej Comitato, ponieważ dopuszczalna jest już skarga skarżącego wspólnie z nim Coopservice. Ponadto zaskarżona decyzja dotyczy bezpośrednio i indywidualnie Comitato jako organizacji skupiającej stowarzyszenia zawodowe reprezentujące przedsiębiorstwa z terenu miast Wenecji i Chioggii. Comitato działał zamiast swoich członków, których skargi były dopuszczalne.

2. Główne argumenty uczestników postępowania

93. Komisja uważa, że Sąd nie mógł odstąpić od badania dopuszczalności skargi Comitato. Ponadto orzecznictwa dotyczącego legitymacji procesowej zawodowych stowarzyszeń nie można zastosować do organizacji skupiającej stowarzyszenia zawodowe. Ponadto brak było dowodów na okoliczność, że członkowie stowarzyszeń zawodowych powierzyli im realizowanie swoich interesów przed Sądem, a stowarzyszenia zawodowe ze swojej strony zaangażowały w tym względzie Comitato.

94. Comitato wnosi o oddalenie tego zarzutu odwołania. Zgodnie z jego statutem do jego zadań należy w szczególności godzenie ze sobą działań przeciwko zakazowi ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne. Zalicza się do nich również wnoszenie odwołań. Ponadto uczestniczył on aktywnie w formalnym postępowaniu wyjaśniającym.

3. Ocena prawna

95. Na wstępie należy stwierdzić, że Sąd z przedstawionych wyżej powodów [59] nie mógł odstąpić od badania legitymacji procesowej Comitato w sprawie T-277/00, mimo że skarga wspólnie z nim skarżącego Coopservice była w tej sprawie dopuszczalna.

96. Jednakże zarzuty Komisji skierowane przeciwko posiłkowemu stwierdzeniu Sądu, że Comitato posiadał legitymację procesową, są ostatecznie bezskuteczne.

97. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stowarzyszenie zawodowe, które realizuje indywidualne interesy niektórych swoich członków i jednocześnie próbuje chronić interesy całego sektora, posiada legitymację procesową, jeśli ci członkowie posiadali legitymację procesową [60]. Wątpliwości Komisji co do

59 — Zobacz pkt 49 niniejszej opinii.

60 — Wyrok Trybunału z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawach połączonych od T-447/93 do T-449/93 AITEC i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-1971, pkt 60.

zastosowania tego orzecznictwa do organizacji stowarzyszeń zawodowych nie mają racji bytu. Ratio tego orzecznictwa polega bowiem na tym, żeby ewentualne skargi poszczególnych przedsiębiorstw mogły zostać połączone przez skargę stowarzyszenia zawodowego. W przypadku organizacji skupiającej stowarzyszenia zawodowe ta idea łączenia skarg jest racjonalna nawet w większym stopniu niż w przypadku stowarzyszenia zawodowego. Nie sprzeciwia się niej nawet okoliczność, że Comitato działał w niniejszej sprawie jako współskarżący, ponieważ nie można wykluczyć, że także postępowanie Comitato jako współskarżącego ma na celu ochronę interesów całego sektora.

98. W zakresie, w jakim Komisja zarzuca dalej, że „stopniowe" powierzenie Comitato zadania realizowania interesów nie zostało w dostatecznym stopniu wykazane, zarzut ten jest dopuszczalny. Komisja nie zarzuca bowiem Sądowi dokonania błędnej oceny okoliczności faktycznych, lecz raczej to, że Sąd nie dysponował faktami koniecznymi, aby móc uznać, iż Comitato posiadał taką legitymację. Taki zarzut jest zatem w odwołaniu dopuszczalny [61].

99. Zarzutu Komisji nie można odrzucić, wskazując jedynie, że uzasadnienie Sądu było wystarczające, ponieważ wyrok Sądu nie musi zawierać szczegółowego uzasadnienia w odniesieniu do każdego indywidualnego punktu. Oznaczałoby to bowiem, że Sąd rzeczywiście sprawdził to, że Comitato otrzymał „stopniową" legitymację i poprzestał na pobieżnym uzasadnieniu. Jednakże Comitato sam stwierdził, że nie przedstawił Sądowi swojego statutu, z którego ma wynikać jego legitymacja.

100. Niemniej nie wydaje mi się, by legitymacja procesowa Comitato mogła zostać w niniejszej sprawie oparta wyłącznie na tym, że reprezentuje on interesy stowarzyszeń zawodowych. Przeciwnie, wydaje mi się w świetle wymienionego wyżej orzecznictwa wystarczające, że Comitato realizuje co najmniej interesy niektórych mających legitymację procesową przedsiębiorstw i jednocześnie usiłuje chronić interesy całego sektora. W niniejszej sprawie już na podstawie tego, iż Comitato wniósł skargę wspólnie z posiadającymi legitymację procesową przedsiębiorstwami takimi jak Coopservice, można wnioskować, że Comitato wykonywał swoją rolę co najmniej za zgodą tych przedsiębiorstw. W pozostałym zakresie należy przypomnieć, że Comitato aktywnie uczestniczył w formalnym postępowaniu wyjaśniającym.

101. W związku z powyższym proponuję oddalić trzeci zarzut odwołania przy częściowej zmianie uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

61 — Wyrok Trybunału z dnia 15 października 2002 r. w sprawach połączonych C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-8375, s. 392–405.

D — *W przedmiocie interesu prawnego*

102. W swoim czwartym zarzucie odwołania Komisja podnosi, że Sąd nie zbadał dostatecznie interesu prawnego skarżących. W momencie wniesienia skargi interes taki nie występował, ponieważ w tym momencie nie było pewne, czy skarżący zostaną zobowiązani do zwrotu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne. *Italgas* uważa, że zarzut ten należy oddalić. Jej zdaniem Sąd słusznie stwierdził, że interes prawny wynika bezpośrednio z zaskarżonej decyzji.

103. Czwarty zarzut odwołania Komisji jest bezzasadny. Jak Sąd trafnie podniósł w pkt 88 i nast. zaskarżonego wyroku, skarżący nie mieli interesu prawnego z tego względu, że uchylenie zaskarżonej decyzji polepszyłoby ich pozycję prawną. Zaskarżona decyzja ma sama w sobie bezpośredni wypływ na sytuację prawną rzeczywistych beneficjentów ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne [62]. Uzasadnia to tym samym w niniejszej sprawie nie tylko ich legitymację procesową, ale również interes prawny rzeczywistych beneficjentów. Jednakże ten ostatni element może a posteriori odpaść, jeżeli można stwierdzić z dostateczną pewnością, że władze krajowe nie wezwą rzeczywistego beneficjenta do zwrotu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne [63].

62 — Zobacz pkt 72–78 niniejszej opinii.
63 — Zobacz pkt 80 i nast. niniejszej opinii.

E — *Wniosek*

104. Pierwszy zarzut odwołania Komisji jest zasadny w zakresie, w jakim Sąd nie zbadał, w jakim względzie Comitato podnosi zarzuty, na których opiera się w sprawie T-277/00, również we wcześniejszej sprawie T-231/00, i nie odrzucił skargi Comitato w sprawie T-277/00 jako niedopuszczalnej ze względu na zawisłość sporu w zakresie, w jakim chodzi o identyczne zarzuty skargi. W pozostałym zakresie odwołanie wzajemne Komisji należy oddalić.

VI — W przedmiocie odwołań Italgas, hotelu Cipriani i Comitato

105. W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił skargi w sprawach T-254/00, T-270/00 i T-277/00 jako bezzasadne. Hotel Cipriani, Italgas i Comitato, którzy byli skarżącymi w tych sprawach, podnoszą zasadniczo w swoich odwołaniach, że Sąd naruszył prawo przy stosowaniu art. 87 ust. 1 WE, art. 86 ust. 2 WE, art. 87 ust. 3 lit. c) i d) WE oraz art. 14 i 15 rozporządzenia nr 659/1999. Ponadto Sąd miał naruszyć zakaz dyskryminacji i niesłusznie stwierdzić, że Komisja dostatecznie uzasadniła zaskarżoną decyzję. W dalszej kolejności będę badać analogiczne

zarzuty hotelu Cipriani, Italgas i Comitato (zwanych dalej „wnoszącymi odwołanie” [64].

A — *W przedmiocie kompensującego charakteru ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne*

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku

106. Wnoszący odwołanie występują w pierwszej kolejności przeciwko stwierdzeniu Sądu, że ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne należy uznać za korzyść w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. W spornej decyzji Komisja stwierdziła, że ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne jako korzyści nie odpada z tego względu, iż ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne mają charakter pomocy mimo tego, że ich celem jest wyrównanie kosztów wynikających ze strukturalnie niekorzystnej sytuacji, w której znajdują się przedsiębiorstwa z terenu miast Wenecji i Chioggii. Sąd potwierdził to stwierdzenie Komisji w pkt 179–198 zaskarżonego wyroku.

107. Sąd powołał się tam w pierwszej kolejności na orzecznictwo Trybunału oraz na to, że celem postanowień z zakresu konkurencji nie jest zapewnienie konkurencji doskonałej, lecz jedynie rzeczywistej i skutecznej [65]. Sąd przyznał wprawdzie, że w pewnych szczególnych sytuacjach korzyść, która ma na celu wyrównanie niekorzystnej sytuacji, nie może stanowić pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. W niniejszej sprawie, w której celem ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne jest częściowe wyrównanie związanej z ich położeniem niekorzystnej sytuacji przedsiębiorstw, nie ma jednak to miejsca [66].

108. Posiłkowo Trybunał oparł się na tym, że nie ma bezpośredniego związku między ulgami w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne i celem polegającym na wyrównaniu dodatkowych kosztów ponoszonych na terenie miast Wenecji i Chioggii [67]. Ponadto rząd włoski nie dokonał porównania sytuacji przedsiębiorstwa z terenu miast Wenecji i Chioggii z jednej strony i przeciętnego przedsiębiorstwa ze Wspólnoty z drugiej strony, lecz jedynie kosztów przedsiębiorstwa z terenu miast Wenecji i Chioggii z jednej strony i kosztów włoskiego przedsiębiorstwa znajdującego się na stałym lądzie z drugiej strony [68].

64 — Zbadam odwołanie Comitato na wypadek, gdyby Sąd nie miał się przychylić do prezentowanego tu stanowiska w przedmiocie częściowej niedopuszczalności jego odwołania. Nie zbadam zarzucanych przez Coopservice naruszeń art. 87 ust. 2 lit. b) i art. 87 ust. 3 lit. b) WE, gdyż Coospservice nie złożyło odwołania w terminie i zarzuty te nie były powoływane przez żadnego z wnoszących odwołanie.

65 — Punkty 182–184 zaskarżonego wyroku.
66 — Punkty 185–188 zaskarżonego wyroku.
67 — Punkty 189–191 zaskarżonego wyroku.
68 — Punkty 191–194 zaskarżonego wyroku.

2. Główne argumenty uczestników postępowania

109. Wnoszący odwołanie występują w pierwszej kolejności przeciwko uzasadnieniu Sądu, zgodnie z którym ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne zachowują charakter korzyści z tego względu, że mają one na celu rekompensatę kosztów wynikających ze strukturalnie niekorzystnej sytuacji przedsiębiorstw z terenu miast Wenecji i Chioggii. W tym kontekście Comitato oraz rząd włoski zarzucają, że Sąd nie uwzględnił dostatecznie kompensacyjnego charakteru ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne. Korzyść, która ma jedynie na celu wyrównanie niekorzystnej z punktu widzenia konkurencji sytuacji, nie stanowi pomocy państwa. System krajowy miał jedynie na celu zachowanie zdolności konkurowania przedsiębiorstw z terenu miast Wenecji i Chioggii. Sprzeczne z celem prowadzonej polityki konkurencji byłoby stosowanie zakazu pomocy państwa w taki sposób, że powodowałby on zaprzestawanie przez przedsiębiorstwa ich działalności oraz zanikanie konkurencji. Hotel Cipriani i Coopservice podnoszą, że Sąd nie uwzględnił dostatecznie celu ustawodawcy krajowego, który miał zamiar zachować historyczne centrum Wenecji i wspierać zatrudnienie. Włoski ustawodawca przeprowadził ilościową i jakościową ocenę większych obciążeń, jakie ponosi przedsiębiorstwo z terenu miast Wenecji i Chioggii. Komisja i Sąd nie mają możliwości dokonania szczegółowej analizy tej oceny. Ponadto nie można powoływać się na to, że te większe obciążenia mogą zostać zrekompensowane przez podwyżki cen hotelu. Po pierwsze, nie wszystkie przedsiębiorstwa będące beneficjentami prowadziły działalność turystyczną. Po drugie, konkurencja powinna prowadzić nie do zwiększenia, lecz obniżenia cen.

110. Italgas zarzuca Sądowi popełnienie błędu w uzasadnieniu. Sąd miał przyznać, że istnieją szczególne sytuacje, w których wyrównanie niekorzystnej sytuacji dany pozbawia środek charakteru korzyści, nie wykazał jednak w sposób przekonujący, z jakich przyczyn taka szczególna sytuacja nie występuje w niniejszej sprawie.

111. Rząd włoski podnosi ponadto, powołując się na porównanie władz włoskich z prywatnym przedsiębiorstwem i składek na zabezpieczenie społeczne ze składkami na ubezpieczenie, że prywatne przedsiębiorstwo w przypadku takim jak niniejszy obniżyłoby składki z tytułu ubezpieczenia.

112. Ponadto wnoszący odwołanie występują przeciwko uzupełniającemu uzasadnieniu Sądu, zgodnie z którym brak jest bezpośredniego związku między ulgami w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne i celem wyrównania dodatkowych kosztów ponoszonych na terenie miast Wenecji i Chioggii [69], jak też przeciwko uzupełniającemu uzasadnieniu, zgodnie z którym władze włoskie nie dokonały porównania sytuacji przedsiębiorstwa

69 — Punkty 189–191 zaskarżonego wyroku.

z terenu miast Wenecji lub Chioggii z jednej strony i przeciętnego przedsiębiorstwa ze Wspólnoty z drugiej strony [70].

113. Zdaniem *Komisji* zarzuty te należy oddalić. Przede wszystkim Sąd słusznie stwierdził, że cel rekompensaty kosztów wynikających ze strukturalnie niekorzystnej sytuacji nie pozbawia ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne charakteru korzyści w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Uzasadniając swój wyrok, Sąd dopuścił się jednak naruszenia prawa i dlatego uzasadnienie to powinno zostać zmienione. Nie zachodzi bowiem szczególna sytuacja, w której dany środek może utracić charakter korzyści ze względu na cel rekompensaty kosztów wynikających ze strukturalnie niekorzystnej sytuacji w danym sektorze lub regionie. Dlatego uzasadnienie zaskarżonego wyroku powinno zostać zmienione. Ponadto należy oddalić również zarzuty wnoszących odwołanie skierowane przeciwko uzupełniającemu uzasadnieniu Sądu.

3. Ocena prawna

114. W pierwszej kolejności należy zbadać, czy Sąd niesłusznie uznał, że ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne stanowią korzyść w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, mimo że włoski ustawodawca miał zamiar wyrównać za ich pomocą niekorzystną z punktu widzenia konkurencji sytuację przedsiębiorstw z Wenecji i Chioggii.

a) W przedmiocie wykładni pojęcia korzyści

115. W zakresie, w jakim wnoszący odwołanie zarzucają, że Sąd dokonał nieprawidłowej wykładni pojęcia korzyści w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, zarzuty te należy oddalić.

116. Sąd oparł się bowiem w pkt 182 zaskarżonego wyroku na utrwalonym orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którym okoliczność, że państwo członkowskie dąży przez przyznanie korzyści do wyrównania niekorzystnej z punktu widzenia konkurencji sytuacji przedsiębiorstw należących do określonego sektora gospodarczego lub z określonego regionu, nie pozbawia tych działań charakteru pomocy [71].

117. Przy ocenie, czy dane działanie stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 7 ust. WE, nie są bowiem istotne realizowane przez nie cele, lecz jego skutki. Cele realizowane przez dane działanie są natomiast uwzględniane dopiero w ramach badania, czy pomoc

70 — Punkty 191–194 zaskarżonego wyroku.

71 — Wyroki Trybunału: z dnia 10 grudnia 1969 r. w sprawach połączonych 6/69 i 11/69 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. 523, pkt 20, 21; z dnia 19 maja 1999 r. w sprawie C-6/97 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-2981, pkt 21; ww. w przypisie 42 niniejszej opinii wyrok w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 61.

państwa jest zgodna ze wspólnym rynkiem [72]. Jak Sąd wyjaśnił w pkt 185–187 zaskarżonego wyroku, zasada ta nie jest jednak przestrzegana w orzecznictwie konsekwentnie. Do celów niniejszej sprawy nie ma potrzeby dokonywania szczegółowej analizy szczególnych przypadków, w których orzecznictwo odstępuje od tej zasady. Komisja słusznie bowiem podnosi, iż cel wyrównania związanej z położeniem niekorzystnej z punktu widzenia konkurencji sytuacji przedsiębiorstw nie uzasadnia odstępstwa od tej zasady.

118. Przemawia za tym sama struktura art. 87 WE. Zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. a)–d) WE taki cel mógłby bowiem w odpowiednim przypadku zostać uwzględniony w ramach oceny zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem. Systematyka tej normy przemawia więc przeciwko uwzględnieniu takiego celu już na poziomie uregulowanych w art. 87 ust. 1 WE przesłanek pomocy państwa.

119. Uwzględnienie takiego celu w ramach art. 87 ust. 1 WE nie byłoby poza tym zgodne z ratio legis i celem tego postanowienia. Jak Komisja słusznie stwierdziła w motywie 53 zaskarżonej decyzji, a Sąd w pkt 184 zaskarżonego wyroku, art. 87 ust. 1 WE chroni każdą formę konkurencji przed [publiczną] ingerencją w formie pomocy państwa Tym samym chroniona jest nie tylko konkurencja między przedsiębiorstwami, które działają w podobnych warunkach, ale także konkurencja między przedsiębiorstwami działającymi w niejednakowych warunkach. W przeciwieństwie do stanowiska Comitato i rządu włoskiego art. 87 ust. 1 WE chroni ponadto także konkurencję prowadzącą do wyparcia konkurentów z rynku. Negatywne skutki takiej konkurencji mogą jednakże być uwzględniane na podstawie art. 87 ust. 3 WE.

b) W przedmiocie błędu w uzasadnieniu

120. Ponadto należy odrzucić podniesiony przez Italgas zarzut, zgodnie z którym Sąd nie uzasadnił dostatecznie tego, w jaki sposób ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne różnią się od szczególnych przypadków, w których zamierzony cel może wyjątkowo zostać uwzględniony przy ocenie tego, czy środek ma charakter pomocy państwa. Sąd oparł się bowiem słusznie w pkt 181 i nast. zaskarżonego wyroku w pierwszej kolejności na utrwalonym orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którym okoliczność, że państwo członkowskie dąży przez przyznanie korzyści do wyrównania niekorzystnej z punktu widzenia konkurencji sytuacji przedsiębiorstw należących do określonego sektora gospodarczego, nie pozbawia tych działań charakteru pomocy. Ponadto trafnie podniósł w pkt 184 zaskarżonego wyroku, że art. 87 ust. 1 WE chroni każdą formę

72 — Podobnie także ww. w przypisie 48 D. Grespan, S. Santamato, pkt 2307.

konkurencji. Już z tego wynikało, że cel realizowany za pomocą ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne w sposób oczywisty nie może pozbawić ich charakteru pomocy państwa. W tych okolicznościach nie było konieczne, aby Sąd zajmował się bardziej szczegółowo szczególnymi sytuacjami, w których cel realizowany za pomocą danego działania może zostać uwzględniony już na poziomie art. 87 ust. 1 WE. Przeciwnie, wystarczające jest stwierdzenie Sądu zawarte w pkt 188 zaskarżonego wyroku, że taka szczególna sytuacja nie miała zastosowania i że z wymienionych wyżej argumentów w oczywisty sposób wynika, iż ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne stanowiły korzyść w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

c) W przedmiocie prywatnego podmiotu gospodarczego

121. Sugestia rządu włoskiego, że Sąd powinien był zastosować kryterium prywatnego podmiotu gospodarczego, jest bez znaczenia już z tego tylko względu, że Republika Włoska sama nie złożyła odwołania i żaden z wnoszących odwołanie nie powołuje się na ten zarzut. Niezależnie od tego porównanie z prywatnym podmiotem gospodarczym jest chybione i to w szczególności dlatego, że ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne nie zmierzały do celu, do którego zmierzałby prywatny podmiot gospodarczy, a ulgi dla przedsiębiorstw w Wenecji i Chioggii zostały przyznane niezależnie od ich sytuacji finansowej, co nie jest zgodne z zasadą maksymalizacji zysków, którą kierowałby się prywatny podmiot gospodarczy.

d) Wniosek

122. Zarzuty wnoszących odwołanie skierowane przeciwko stwierdzeniu Sądu, zgodnie z którym cel polegający na rekompensacie kosztów wynikających z niekorzystnej sytuacji przedsiębiorstw z terenu miast Wenecji i Chioggii nie może pozbawić ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne charakteru pomocy państwa, należy zatem oddalić.

123. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, nie uważam za bezwzględnie konieczne, by zmieniać uzasadnienie wyroku. Byłoby to bowiem konieczne tylko wtedy, gdyby zarzuty wnoszących odwołanie nie mogły zostać odrzucone na podstawie uzasadnienia zawartego w zaskarżonym wyroku. Jak wykazano wyżej, zarzuty te mogą jednak zostać odrzucone na podstawie przedstawionych wyżej elementów uzasadnienia. Rozważanie przez Sąd kwestii, w jakich szczególnych przypadkach zamierzony cel może zostać wyjątkowo uwzględniony już przy ocenie charakteru pomocy państwa, jest więc bez znaczenia. W związku z tym zmiana uzasadnienia Sądu

w pkt 185–188 nie wydaje mi się konieczna, nawet gdyby rozważania Sądu były w tym miejscu wadliwe pod względem prawnym.

B — *W przedmiocie badania przesłanki zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi*

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku

124. Pozostałe zarzuty wnoszących odwołanie skierowane przeciwko uzupełniającym argumentom przedstawionym przez Sąd w pkt 189–194 zaskarżonego wyroku należy oddalić jako bezskuteczne [73]. Stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne stanowią korzyść w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, jest już uzasadnione tym, że realizowany za pomocą ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne cel wyrównania niekorzystnej z punktu widzenia konkurencji sytuacji przedsiębiorstw z terenu miast Wenecji i Chioggii nie może być uwzględniany w ramach art. 87 ust. 1 WE. Naruszenie przez Sąd prawa w uzasadnieniu uzupełniającym nie mogłoby więc podważyć jego stwierdzenia, zgodnie z którym ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne są korzyściami w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

125. Zarzuty wnoszących odwołanie skierowane przeciwko temu stwierdzeniu należy zatem oddalić w pełnym zakresie.

126. Ponadto wnoszący odwołanie kwestionują stwierdzenia Sądu, zgodnie z którym Komisja zbadała w sposób wystarczający to, czy ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne zakłócają konkurencję i mają wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Stwierdzenia te Sąd poparł uzasadnieniem zawartym w pkt 222–252 zaskarżonego wyroku. W pierwszej kolejności Sąd stwierdził tam, że badając sektorowe systemy pomocy, Komisja może ograniczyć się do analizy cech danego systemu bez konieczności analizy indywidualnych przypadków [74]. W dalszej kolejności Sąd stwierdził, że podział ciężaru dowodu w procedurze kontroli pomocy państwa uzależniony jest od przestrzegania obowiązków proceduralnych ciążących odpowiednio na Komisji i danym państwie członkowskim bądź na zainteresowanych osobach trzecich [75]. Do danego państwa członkowskiego bądź zainteresowanych osób trzecich należy dostarczenie Komisji w ramach postępowania administracyjnego wszelkich niezbędnych informacji [76]. A zatem w przypadku wielosektorowego systemu pomocy Komisja jest zobowiązana

73 — Zobacz w tym względzie ww. w przypisie 58 orzecznictwo.

74 — Punkty 227–231 zaskarżonego wyroku.

75 — Punkt 232 zaskarżonego wyroku.

76 — Punkt 233 i nast. zaskarżonego wyroku.

jedynie do skontrolowania przesłanek wpływu na handel między państwami członkowskimi i zakłócenia konkurencji, o ile w trakcie postępowania administracyjnego zostały jej dostarczone w tym celu wystarczające informacje. W przypadku braku wystarczających informacji Komisja zgodnie z orzecznictwem może posłużyć się domniemaniem opartym na analizie cech rozpatrywanego systemu pomocy [77]. Również zakres koniecznego uzasadnienia Komisji jest uzależniony od tego, jakie informacje i dane zostały przekazane Komisji w postępowaniu administracyjnym [78]. Zgodność z prawem decyzji Komisji należy oceniać jedynie pod kątem tych informacji, którymi dysponowała w chwili jej wydawania [79].

127. W dalszej kolejności Sąd zbadał, czy uwzględniające te wytyczne uzasadnienie Komisji było wystarczające, i potwierdził, że miało to miejsce w szczególności dlatego, że przedstawione Komisji w trakcie postępowania administracyjnego uwagi i dokumenty nie zawierały żadnej konkretnej informacji ani żadnych konkretnych danych mogących przyciągnąć uwagę tej instytucji na panującą w pewnych sektorach sytuację szczególną oraz umożliwiającej jej wykazanie, iż w tych sektorach rozpatrywane ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne nie mogły wpływać na wewnątrzwspólnotową wymianę handlową ani na konkurencję. W tych okolicznościach nie jest zadaniem Komisji zbieranie od władz krajowych dodatkowych informacji [80].

128. Następnie Sąd oddalił zarzuty skargi dotyczące naruszenia zakazu dyskryminacji i wewnętrznej sprzeczności uzasadnienia, które zostały podniesione w związku z tym, że Komisja uwzględniła sytuację przedsiębiorstw komunalnych, ale nie sytuację skarżących lub określonych sektorów gospodarki. Również w tym kontekście Sąd oparł się na tym, że w postępowaniu administracyjnym zostały przedstawione Komisji jedynie konkretne informacje dotyczące przedsiębiorstw komunalnych [81].

129. Ponadto Sąd oddalił zarzut, iż Komisja powinna była zająć się bardziej szczegółowo niską kwotą ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne i lokalnym charakterem działalności przedsiębiorstw będących ich beneficjentami. Niska kwota ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne nie wyklucza ewentualnego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Nawet jeśli przedsiębiorstwa będące beneficjentami prowadzą swoją działalność wyłącznie na szczeblu lokalnym,

77 — Punkt 235 zaskarżonego wyroku.
78 — Punkt 236 i nast. zaskarżonego wyroku.
79 — Punkt 238 zaskarżonego wyroku.
80 — Punkty 239–243 zaskarżonego wyroku.
81 — Punkty 244–245 zaskarżonego wyroku.

ulgi te mogą wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócać konkurencję [82].

130. W konsekwencji Sąd stwierdził, że decyzja Komisji była wystarczająco uzasadniona [83].

131. Wreszcie Sąd oddalił także zarzut skargi, zgodnie z którym zaskarżona decyzja nie była zindywidualizowana wystarczająco, aby władze krajowe mogły ją wykonać. W tym kontekście Sąd podniósł, iż uzasadnienie było wystarczające, aby umożliwić władzom włoskim określenie przedsiębiorstw zobowiązanych do zwrotu pomocy. Ponadto sprawdzanie, w ramach wykonania zaskarżonej decyzji, czy przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE zostały spełnione w każdym indywidualnym przypadku, nie jest zadaniem tych władz [84].

2. Główne argumenty uczestników postępowania

132. *Italgas* zarzuca, iż Sąd, przyjmując, że władze krajowe lub zainteresowane strony trzecie ponoszą ciężar udowodnienia tego, że zachodzą przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE, naruszył zasady rozkładu ciężaru dowodu.

133. Ponadto Sąd naruszył prawo, stwierdzając, że Komisja wystarczająco uzasadniła swoją decyzję. Przed wydaniem spornej decyzji Komisja otrzymała informacje, które wzbudziły wątpliwości co do tego, czy ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne na rzecz określonych kategorii przedsiębiorstw względnie określonych sektorów działalności gospodarczej mogą zakłócić konkurencję i wpływać na międzypaństwową wymianę handlową. Komisja wezwała władze włoskie do przedstawienia wszystkich informacji koniecznych do tego, aby móc ocenić sytuację przedsiębiorstw komunalnych. Komisja powinna była jednak przeprowadzić dalsze badania dotyczące kolejnych kategorii przedsiębiorstw, o których została poinformowana. Przynajmniej powinna była wyjaśnić, jakie kryteria muszą wziąć pod uwagę władze włoskie przy wykonywaniu decyzji, aby uniknąć żądania przez nie zwrotu korzyści, które nie są pomocą państwa.

134. Ponadto Sąd przeinaczył materiał dowodowy. Z pisma gminy Wenecja z dnia 18 maja 1998 r., komunikatu rządu włoskiego z dnia 23 stycznia 1999 r. i listu władz włoskich z dnia 10 czerwca 1999 r. nie mogły bowiem wynikać jedynie dane przemawiające za tym, że ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne nie mogły zakłócić konkurencji i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi tylko

82 — Punkty 246–248 zaskarżonego wyroku.
83 — Punkty 250–253 zaskarżonego wyroku.
84 — Punkty 251 i nast. zaskarżonego wyroku.

w przypadku przedsiębiorstw komunalnych. Przeciwnie, wynikały z nich także informacje dotyczące innych kategorii przedsiębiorstw.

135. Wreszcie naruszeniem prawa jest stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym sporna decyzja była wystarczająco konkretna, aby mogła zostać wykonana przez władze krajowe. Jak Komisja sama przyznaje, sporna decyzja jest niepełna i musiała zostać uzupełniona pismami Komisji z dnia 29 sierpnia i 29 października 2001 r. Wydawanie takich niepełnych decyzji jest niezgodne z systemem kontroli pomocy państwa. Po pierwsze, Komisja już w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego musi badać dane w przedmiocie tego, że w określonych przypadkach pomoc państwa nie występuje, względnie, że jest ona zgodna ze wspólnym rynkiem. Tylko bowiem w ten sposób można zapewnić to, że władze krajowe będą w stanie prawidłowo wykonać decyzje Komisji. Po drugie, dochodzenie nie może mieć miejsca na etapie procedury dotyczącej wykonania decyzji, ponieważ wówczas nie jest zagwarantowane ani prawidłowe dochodzenie przez Komisję, ani kontrola tego przeprowadzonego przez Komisję dochodzenia przez sądy wspólnotowe.

136. Również *hotel Cipriani* występuje przeciwko stwierdzeniu Sądu, że decyzja Komisji była wystarczająco uzasadniona. Lokalne rynki w sektorze hotelarskim i restauracyjnym powinny jego zdaniem zostać od siebie oddzielone, ponieważ turyści najpierw wybierają miejsce docelowe, a potem hotel lub restaurację. Ponieważ hotele w Wenecji nie konkurują z hotelami w innych miastach, ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne nie mogły wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

137. Zdaniem *Comitato* Sąd, stwierdzając, że Komisja nie naruszyła ciążących na niej obowiązków proceduralnych, naruszył zasadę niedyskryminacji. Komisja przeprowadziła bowiem dogłębne badanie jedynie w odniesieniu do przedsiębiorstw komunalnych, natomiast nie w odniesieniu do innych kategorii przedsiębiorstw.

138. Ponadto *Comitato* i *rząd włoski* występują przeciwko stwierdzeniu Sądu, zgodnie z którym Komisja nie popełniła błędu w uzasadnieniu. Również w przypadku systemu pomocy państwa o celach regionalnych Komisja nie może ograniczyć się do ogólnych stwierdzeń lub oprzeć się na domniemaniach, lecz powinna wykazać, że przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE są spełnione. Uzasadnienie Komisji ograniczyło się do stwierdzenia, że ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne zostały przyznane przedsiębiorstwom, które intensywnie uczestniczyły w wymianie handlowej między państwami członkowskimi, takich jak przedsiębiorstwa z sektora handlowego i sektora usług. Nie uwzględniła ona tego, że działalność wielu przedsiębiorstw z terenu miast Chioggii

i Wenecji miała jedynie charakter lokalny, mimo że wynikało to z informacji, które zostały przedstawione Komisji. Zdaniem rządu włoskiego Komisja powinna była w większym stopniu uwzględnić niską kwotę ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne, lokalny charakter działalności beneficjentów oraz wyspowy charakter Wenecji.

139. Wreszcie rząd włoski uważa, że powinny były zostać zastosowane kryteria oceny indywidualnej pomocy państwa, ponieważ Komisja miała możliwość poznania beneficjentów oraz wysokości ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne. Po wydaniu zaskarżonej decyzji Komisja wykluczyła istnienie pomocy państwa w odniesieniu do określonych przedsiębiorstw, ponieważ w ich przypadku brak było wpływu na międzypaństwową wymianę handlową. Tę analizę powinna była ona przeprowadzić już w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego.

140. Zdaniem *Komisji* zarzuty te należy oddalić. Sąd słusznie stwierdził, że wystarczająco uzasadniła ona swoją decyzję.

141. Po pierwsze, Sąd słusznie wskazał, że Komisja, badając bezprawny, wielosektorowy system pomocy państwa, może ograniczyć się do ogólnej oceny, bez analizowania każdego indywidualnego sektora działalności gospodarczej. W takim przypadku do władz krajowych i zainteresowanych osób trzecich należy dostarczenie Komisji informacji koniecznych, aby umożliwić jej ocenę, czy w odniesieniu do określonego sektora działalności gospodarczej brak jest po stronie danego działania zdatności do zakłócenia konkurencji lub wypływania na wewnątrzwspólnotową wymianę handlową. Informacje, które zostały przedstawione Komisji, nie pozwalały zaś na stwierdzenie żadnych szczególnych cech dotyczących sektora gospodarczego usług hotelarskich i dystrybucji gazu.

142. Po drugie, Sąd słusznie wskazał, że także ulga na rzecz działalności mającej charakter wyłącznie lokalny może zakłócić konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, ponieważ może to oddziaływać na podaż określonych produktów i usług.

143. Po trzecie, mimo że Sąd naruszył prawo w zakresie ciężaru dowodu, to jednak jego wnioski są ostatecznie prawidłowe, w związku z czym zarzut ten należy odrzucić, dokonując zmiany uzasadnienia zaskarżonego wyroku. Komisja przedstawiła bowiem dowód na to, że system ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne stanowi pomoc państwa. Przedmiotem oceny Komisji jest system ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne, a nie poszczególne korzyści przyznane na podstawie tego systemu. Gdyby system ten został uprzednio zgłoszony Komisji, instytucja ta musiałaby oceniać ten system

zasadniczo jedynie ogólnie bez uwzględniania indywidualnych przypadków. Do państwa członkowskiego należy poinformowanie Komisji o szczególnych sytuacjach. Zasady te muszą mieć zastosowanie również wtedy, gdy państwo członkowskie nie przestrzega swojego obowiązku zgłoszenia Komisji systemu pomocy. Państwa członkowskie nie mogą być bowiem wynagradzane za nieprzestrzeganie tego obowiązku. Jak wynika z zaskarżonego wyroku, Komisji nie zostały przedstawione żadne szczególne informacje dotyczące wnoszących odwołanie przedsiębiorstw. W tym kontekście Komisja wskazuje, że wielokrotnie wzywała władze krajowe do przedstawienia informacji.

144. Po czwarte, należy oddalić zarzut przeinaczenia dowodów. W ramach odwołania niedopuszczalne jest kwestionowanie przez Italgas dokonanej przez Sąd oceny okoliczności faktycznych. Dopuszczalne co do zasady jest natomiast zarzucanie prze Italgas przeinaczenia dowodów. Jednakże co do istoty Italgas nie zarzuca zniekształcenia dowodów, lecz kwestionuje dokonaną przez Sąd ich ocenę. W każdym razie Sąd słusznie stwierdził, że ogólne informacje zawarte w środkach dowodowych nie zawierały konkretnej informacji, która zwróciłaby uwagę Komisji na szczególną sytuację określonych sektorów.

145. Po piąte, odrzucić należy zarzut Italgas dotyczący niepełności zaskarżonej decyzji. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku jest obarczone naruszeniem prawa, które Sąd popełnił w ramach oceny legitymacji procesowej. Poza tym Komisja nie musi analizować indywidualnych przypadków w ramach oceny wielosektorowego systemu pomocy państwa.

3. Ocena prawna

146. Wnoszący odwołanie kwestionują stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym Komisja zbadała w zaskarżonej decyzji w sposób wystarczający to, czy ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne zakłóciły konkurencję i wypływały na wymianę handlową między państwami członkowskimi, i także odpowiednio je uzasadniła. W tym kontekście zarzucają oni naruszenie prawa zarówno w tej części uzasadnienia wyroku Sądu, w której przedstawił on podlegające zastosowaniu kryterium oceny, jak też w części uzasadnienia, w której Sąd zastosował to kryterium.

147. W pierwszej kolejności przeanalizuję zarzuty w odniesieniu do dokonanej przez Sąd i Komisję oceny systemu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne (a). Następnie zbadam, jak te zarzuty należy ocenić w kontekście okoliczności, że Komisja nie ograniczyła się w zaskarżonej decyzji do oceny jedynie systemu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne, lecz nakazała również odzyskanie przyznanej pomocy państwa (b).

a) W przedmiocie oceny systemu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne

systemu, jest ona zasadniczo zobowiązana jedynie do zbadania zasad rządzących tym systemem [85]. Może więc ona zasadniczo ograniczyć się do oceny krajowego systemu bez analizy poszczególnych korzyści przyznanych zgodnie z tym systemem. Oparte jest to na założeniu, że państwa członkowskie nie powinny być wynagradzane za naruszenie obowiązku zgłoszenia systemu pomocy Komisji. Komisja nie powinna być zatem stawiana w gorszej sytuacji, niż w przypadku, gdy państwo członkowskie uprzednio zgłosiło ten system.

i) W przedmiocie kryterium oceny i ciężaru dowodu

148. W pierwszej kolejności wnoszący odwołanie zarzucają naruszenie prawa w zakresie kryterium oceny i w zakresie ciężaru dowodu.

— W przedmiocie kryterium oceny

151. Ponadto Sąd słusznie stwierdził w pkt 211 i nast. zaskarżonego wyroku, iż przedmiot podlegający kontroli Komisji może być uzależniony także od informacji przekazywanych Komisji w toku postępowania. W razie przekazania Komisji szczególnych informacji dotyczących określonego beneficjenta bądź określonego sektora może to spowodować powstanie proceduralnego obowiązku po stronie Komisji. Jeśli informacje są kompletne, to Komisja musi uwzględnić tego beneficjenta [86] lub ten sektor. Jeśli informacje są niepełne, to Komisja, jak wynika z art. 13 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999, musi nakazać państwu członkowskiemu przekazanie jej w wyznaczonym

149. W zakresie, w jakim wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył prawo w zakresie kryterium oceny, które powinna przyjąć Komisja, zarzut ten jest bezzasadny.

150. Jak Sąd słusznie stwierdził w pkt 209 zaskarżonego wyroku, kryterium oceny, które Komisja powinna przyjąć w ramach kontroli pomocy państwa, jest uzależnione przede wszystkim od przedmiotu podlegającego kontroli. W przypadku, gdy Komisja sprawdza zgodność z art. 87 WE ustanowionego niezgodnie z prawem wielosektorowego

85 — Wyżej wymieniony w przypisie 42 wyrok w sprawach połączonych Włochy i Sardegna Lines, pkt 51; wyroki Trybunału: z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-278/00 Grecja przeciwko Komisji, Rec. s. I-3997, pkt 24; z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-66/02 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10901, pkt 91 i nast.; z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-148/04 Unicredito Italiano, Zb.Orz. s. I-11137, pkt 67 i nast.

86 — Wyrok Sądu z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie T-9/98 Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie przeciwko Komisji, Rec. s. II-3367, pkt 116 i nast.

przez nią terminie wszystkich niezbędnych dokumentów, informacji i danych.

152. Zarzut, iż Sąd przyjął niezgodne z prawem kryterium oceny, należy zatem oddalić jako bezzasadny.

— W przedmiocie ciężaru dowodu

153. Ponadto Italgas zarzuca, iż Sąd naruszył prawo w zakresie ciężaru dowodu.

154. Ten zarzut jest zasadny.

155. Wbrew temu, co twierdzi Sąd w pkt 232 i nast. zaskarżonego wyroku, ani na Republice Włoskiej, ani na skarżących w pierwszej instancji nie spoczywa bowiem w niniejszej sprawie ciężar dowodu, że system ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne nie zakłóca konkurencji i nie wpływa na wymianę handlową. Przeciwnie, to na Komisji spoczywa ciężar udowodnienia tego, że zachodzą przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE [87], i tym samym wykazania zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

156. Ponadto stwierdzenie Sądu zawarte w pkt 233 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym do państwa członkowskiego i zainteresowanych osób trzecich należy podniesienie wszelkich argumentów i dostarczenie Komisji wszelkich istotnych informacji, wydaje mi się co najmniej niezrozumiałe. Obowiązki proceduralne Komisji, państw członkowskich i dalszych uczestników procedury kontroli pomocy państwa nie oddziaływają bezpośrednio na ciężar dowodu. Niemniej jednak mogą, jak przedstawiono wyżej, wpływać zarówno na przedmiot kontroli, jak też na odpowiedź na pytanie, od kiedy dowód spełnienia przesłanek zastosowania art. 87 ust. 1 WE uznaje się za przedstawiony. Artykuł 13 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999 stanowi bowiem, że Komisja może podjąć decyzję na podstawie dostępnych informacji, jeżeli państwo członkowskie nie zastosowało się do nakazu udzielenia informacji.

157. Uzasadnienie Sądu w zakresie rozkładu ciężaru dowodu narusza zatem prawo. Niemniej jednak, jak wynika z pkt 239 zaskarżonego wyroku, Sąd mimo dopuszczenia się tego naruszenia zbadał, czy Komisja wykazała w wystarczający pod względem prawnym sposób zakłócenie konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi. Naruszenie to nie wywołało tym samym

87 — Zobacz wyrok Trybunału z dnia 13 kwietnia 1994 r. w sprawach połączonych C-324/90 i C-342/90 Niemcy i Pleuger Worthington przeciwko Komisji, Rec. s. I-1173, pkt 23.

ostatecznie żadnego skutku. Z tego powodu, dokonując zmiany uzasadnienia Sądu, zarzut Italgasu należy oddalić.

— Wniosek częściowy

158. Zarzuty w zakresie kryterium oceny i ciężaru dowodu są więc w rezultacie bezskuteczne.

ii) W przedmiocie zastosowania kryterium oceny

159. Wnoszący odwołanie występują także przeciwko części uzasadnienia, w której Sąd zastosował ww. kryterium oceny w niniejszej sprawie. Podnoszą oni w pierwszej kolejności, iż Komisja nie wykazała, względnie nie uzasadniła w wystarczający sposób, że system pomocy zakłóca konkurencję i wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Dalej zarzucają oni, iż Komisja powinna była sprawdzić w niniejszej sprawie wszystkie indywidualne przypadki, indywidualną sytuację Italgas, hotelu Cipriani, względnie sytuację określonych sektorów gospodarczych. Wreszcie zarzucają oni naruszenie zasady niedyskryminacji oraz przeinaczenie dowodów przez Sąd.

— W przedmiocie wykazania zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi

160. Zarzut, zgodnie z którym Sąd niesłusznie stwierdził, iż Komisja wykazała zakłócenie konkurencji i wpływ na międzypaństwową wymianę handlową, należy oddalić.

161. Jak przedstawiono wyżej, badając ustanowiony niezgodnie z prawem wielosektorowy system pomocy państwa, Komisja nie musi zasadniczo w konkretnym przypadku sprawdzać, czy wszystkie korzyści, które zostały przyznane zgodnie z tym systemem, stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Przeciwnie, Komisja może ograniczyć się do wykazania, że system jako taki jest niezgodny z art. 87 WE. Zatem nie musi ona także badać, czy wszystkie korzyści, które zostały przyznane zgodnie z tym systemem, zakłócają konkurencję i wpływają na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

162. Sąd słusznie stwierdził, że Komisja przedstawiła taki dowód. Wymogi co do udowodnienia, że system jako taki może zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, nie są bowiem zbyt rygorystyczne. W tym zakresie wystarczy wykazanie, że co najmniej część korzyści przyznanych zgodnie z tym systemem może wywołać taki skutek. W oczywisty sposób ma to miejsce w przypadku ulg w zakresie

składek na zabezpieczenie społeczne, które są przyznawane wszystkim przedsiębiorstwom w określonym regionie.

163. Taka pomoc państwa zwalnia przedsiębiorstwa z kosztów, które musiałyby one zwykle ponosić. Tym samym zakłócają one konkurencję pomiędzy przedsiębiorstwami będącymi beneficjentami i innymi przedsiębiorstwami niebędącymi beneficjentami [88]. Zarzut rządu włoskiego, zgodnie z którym ze względu na niską wysokość ulg powinno to było zostać dokładniej sprawdzone, jest chybiony. Jak Sąd słusznie podniósł w pkt 247 zaskarżonego wyroku, Komisja w motywie 110 zaskarżonej decyzji wyraźnie wykluczyła z zakresu stosowania art. 87 ust. 1 WE środki, które spełniają przesłanki pomocy w ramach zasady de minimis. Ponadto Sąd słusznie wziął pod uwagę, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ani stosunkowo niewielkie znaczenie pomocy, ani stosunkowo niewielki rozmiar przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy nie wyklucza możliwości zakłócenia konkurencji. Ma to miejsce zwłaszcza wówczas, gdy pomoc jest przyznawana w celu, jak w niniejszej sprawie, dalszego prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa, które w przeciwnym razie opuściłyby rynek.

164. Również, jeżeli chodzi o wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, Sąd słusznie stwierdził, że Komisja wystarczająco uzasadniła swoją decyzję. W motywie 49 zaskarżonej decyzji Komisja wykazała bowiem w pierwszej kolejności, że ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne miały zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw na terenie miast Wenecji i Chioggii. Dalej wykazała ona, że co najmniej niektóre z tych przedsiębiorstw uczestniczą w wymianie handlowej między państwami członkowskimi.

165. Tym samym Komisja przeprowadziła dowód na okoliczność, że system ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne zakłócał konkurencję i wpływał na wymianę handlową między państwami członkowskimi, ponieważ miało to miejsce w odniesieniu do co najmniej części pomocy przyznanej zgodnie z tym systemem. Z wymienionych wyżej przyczyn Komisja nie musiała przedstawiać dowodu na okoliczność, że wszystkie korzyści, które zostały przyznane zgodnie z systemem, zakłócały konkurencję i wpływały na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

— W przedmiocie konieczności badania wszystkich indywidualnych przypadków

166. W zakresie, w jakim podniesione zostało, iż Komisja powinna była sprawdzić, czy wszystkie ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne mogą w konkretnym przypadku zakłócić konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, zarzut ten należy oddalić.

88 — Wyroki Trybunału: z dnia 6 listopada 1990 r. w sprawie C-86/89 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-3891, pkt 18; z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-156/98 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-6857, pkt 30.

167. Wyżej stwierdzono już, że Komisja zasadniczo nie jest zobowiązana do przedstawienia takiego dowodu. Powstaje jednak pytanie, czy okoliczność, że w toku postępowania administracyjnego przedstawiane były informacje, na podstawie których mogła ona ustalić tożsamość i liczbę przedsiębiorstw, których ta decyzja dotyczy, nakłada na Komisję proceduralny obowiązek dokonania analizy indywidualnej sytuacji tych przedsiębiorstw.

168. W tym kontekście należy dokonać rozróżnienia pomiędzy niepełnymi danymi i informacjami a niedostatecznie konkretnymi danymi i informacjami. Konkretne dane mogą powodować powstanie obowiązku Komisji do uwzględnienia określonej sytuacji. W zakresie, w jakim te dane i informacje są dostatecznie konkretne, ale nie pełne, Komisja może być zobowiązana zgodnie z art. 13 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999 do wezwania państw członkowskich do udzielenia informacji. Natomiast niekonkretne dane, a więc niesprecyzowane w sposób dostateczny, nie powodują powstania odpowiedniego obowiązku proceduralnego Komisji. W przeciwnym przypadku, łatwo można by było obejść zasadę, zgodnie z którą państwo członkowskie nie powinno być wynagradzane za uchybienie swojemu obowiązkowi zgłoszenia Komisji systemu pomocy, a Komisja winna w związku z tym ograniczyć się zasadniczo do badania systemu pomocy państwa jako takiego. Jak Sąd stwierdził w pkt 240 i 242 i nast. zaskarżonego wyroku, informacje, które zostały przedstawione Komisji w odniesieniu do poszczególnych przedsiębiorstw, nie były dostatecznie konkretne, aby spowodować powstanie proceduralnego obowiązku po stronie Komisji.

— W przedmiocie konieczności badania indywidualnej sytuacji Italgas i hotelu Cipriani

169. Również zarzut, zgodnie z którym Komisja powinna była uwzględnić indywidualną sytuację Italgasu i hotelu Cipriani, jest bezzasadny. Jak Sąd słusznie stwierdził w pkt 214 i 241 zaskarżonego wyroku, w toku postępowania nie zostały Komisji przedstawione w tym względzie żadne konkretne informacje, które mogły uzasadniać proceduralny obowiązek Komisji do uwzględnienia indywidualnej sytuacji skarżących.

— W przedmiocie konieczności badania określonych sektorów gospodarczych

170. Wnoszący odwołanie twierdzą dalej, iż uzasadnienie Komisji w odniesieniu do sektorów usług budowlanych, handlowych i hotelowych nie było wystarczające, i podnoszą, iż Sąd powinien był to stwierdzić.

171. Również ten zarzut jest bezzasadny. Jak Sąd słusznie podkreślił, także w toku postępowania administracyjnego Komisji nie zostały przedstawione w tym względzie żadne konkretne informacje, które mogły uzasadniać powstanie proceduralnego obowiązku po stronie Komisji. Z pkt 240 zaskarżonego wyroku wynika, że władze włoskie w swym piśmie z dnia 23 stycznia 1999 r. podniosły, że przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorach usług budowlanych, handlowych i hotelarskich, a także w sektorze usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie mogły uczestniczyć w wymianie handlowej. Sąd wskazał jednakże, iż twierdzenie to nie było jednak poparte żadnym argumentem natury prawnej lub faktycznej. Ponadto załączone do tego pisma dokumenty nie zawierały żadnej informacji ani danych pozwalających wykazać ściśle lokalny charakter tych rynków, w szczególności w sektorach wskazanych w ww. piśmie włoskich władz.

— W przedmiocie przeinaczenia dowodów

172. Ponieważ brak było konkretnych informacji, nie istniał w tym względzie także obowiązek proceduralny Komisji. Zarzut ten jest więc również bezzasadny.

— W przedmiocie zasady niedyskryminacji

173. Podniesiony przez wnoszących odwołanie zarzut naruszenia zasady niedyskryminacji także jest bezzasadny. Komisja musi przeprowadzić w ramach kontroli pomocy państwa staranne i bezstronne dochodzenie [89]. Musi więc ona uwzględnić także zasadę równego traktowania, a więc traktować podobne sytuacje w jednakowy sposób. Jak Sąd słusznie stwierdził w pkt 244 i nast. zaskarżonego wyroku, sytuacja przedsiębiorstw komunalnych różni się jednak od sytuacji pozostałych beneficjentów tym, że w odniesieniu do przedsiębiorstw komunalnych zostały dostarczone konkretne, chociaż nie pełne informacje. Te konkretne informacje spowodowały powstanie proceduralnego obowiązku Komisji, z którego wywiązała się ona, nakazując udzielenie informacji.

174. Również należy oddalić podniesiony przez Italgas zarzut przeinaczenia przez Sąd dowodów. Italgas nie podnosi bowiem w tym zarzucie, iż Sąd przeinaczył treść określonych dokumentów. Przeciwnie, Italgas twierdzi, że Sąd na podstawie informacji, które wynikały z określonych dokumentów, powinien był stwierdzić, że Komisja miała proceduralny obowiązek uwzględnienia tych informacji. Niemniej Italgas sam przyznaje, iż chodziło

89 — Wyrok Trybunału z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. s. I-1719, pkt 62.

o ogólne, a więc nie o konkretne informacje. W związku z tym, odsyłając do tego, co zostało wcześniej stwierdzone, zarzut Italgas należy oddalić.

iii) Wniosek częściowy

175. Zarzuty skierowane przeciwko tej części uzasadnienia Sądu, w której zbadał on zastosowanie przezeń i przez Komisję kryterium oceny, należy zatem oddalić w całości.

b) W przedmiocie nakazu odzyskania pomocy

176. Wnoszący odwołanie uważają, że Komisja nie mogła wydać zawartego w art. 5 zaskarżonej decyzji nakazu odzyskania pomocy, bez wcześniejszego sprawdzenia, czy poszczególne ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne spełniają przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE. Opierając się na tym stanowisku, zarzucają oni, iż Sąd uznał uzasadnienie Komisji za wystarczające. Zdaniem Komisji zarzut ten należy oddalić, aczkolwiek dokonując zmiany uzasadnienia wyroku Sądu.

177. Niniejsza sprawa jest szczególna ze względu na to, że Sąd i Komisja różnie interpretują nakaz odzyskania zwrotu pomocy zawarty w zaskarżonej decyzji. Ponieważ interpretacja Sądu oparta jest na błędnym pod względem prawnym stanowisku, skierowane przeciwko zaskarżonemu wyrokowi zarzuty wnoszących odwołanie są wprawdzie zasadne (i), jednak mimo to, po dokonaniu zmiany uzasadnienia zaskarżonego wyroku, należy je oddalić (ii).

i) W przedmiocie naruszeń prawa w uzasadnieniu wyroku Sądu

178. Wnoszący odwołanie zarzucają, iż Sąd naruszył prawo ze względu na to, że przyjął stanowisko, zgodnie z którym przeprowadzone przez Komisję badanie wystarczyło, by oprzeć na nim nakaz odzyskania zwrotu wszystkich przyznanych ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne.

179. W celu oceny zasadności tego zarzutu należy w pierwszej kolejności zbadać, czy Sąd dokonał takiego stwierdzenia. Następnie należy zbadać, czy takie stwierdzenie związane jest z naruszeniem prawa.

— W przedmiocie uzasadnienia wyroku Sądu

180. W pierwszej kolejności Sąd przyjął w odniesieniu do zaskarżonej decyzji, iż

Komisja wezwaniem do odzyskania pomocy państwa zawartym w art. 5 zaskarżonej decyzji nakazała odzyskanie *wszystkich ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne*, których nie uznała ona w tej decyzji za wyraźnie zgodne z art. 87 WE.

181. Ta interpretacja Sądu wynika z pkt 251 i nast. oraz pkt 100–111 zaskarżonego wyroku. W pkt 251 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że sprawdzanie, w ramach wykonania zaskarżonej decyzji, czy przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE zostały spełnione w każdym indywidualnym przypadku, nie jest zadaniem władz krajowych. W tym kontekście Sąd odesłał do swoich rozważań zawartych w pkt 100–111 zaskarżonego wyroku. Sąd zaznaczył tam w szczególności, że zaskarżona decyzja nie zawiera żadnej informacji pozwalającej na wyłączenie z obowiązku odzyskania pomocy, poza korzyściami wyłączonymi zgodnie z zasadą de minimis, innych korzyści przyznanych zgodnie z systemem ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne ze względu na to, że nie stanowiły one pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE [90]. W dalszej kolejności Sąd przytoczył powody, ze względu na które należy odrzucić pogląd, zgodnie z którym władze krajowe, wykonując zaskarżoną decyzję, są uprawnione do sprawdzenia w każdym indywidualnym przypadku, czy spełnione zostały przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE. Sprawdzanie, w ramach wykonania zaskarżonej decyzji, czy przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE są spełnione w każdym indywidualnym przypadku, nie jest zadaniem władz krajowych.

182. Potwierdza to uzasadnienie zawarte w pkt 15 zaskarżonego wyroku. Sąd przytoczył tam art. 2 zaskarżonej decyzji w ten sposób, że zgodnie z nim przewidziane w art. 1 zarządzenia ministra z dnia 5 sierpnia 1994 r. *obniżenie wysokości składek na zabezpieczenie społeczne*, które zostało przyznane przedsiębiorstwom z terenu miast Wenecji i Chioggii, stanowi niezgodną ze wspólnym rynkiem pomoc państwa.

— W przedmiocie niezgodności z prawem tego stanowiska

183. W dalszej kolejności Sąd uznał uzasadnienie Komisji w odniesieniu do takiego nakazu odzyskania zwrotu pomocy za wystarczające. To stwierdzenie jest niezgodne z prawem.

184. Zgodnie z podejściem Sądu Komisja powinna być, po pierwsze, uprawniona do nakazania całkowitego odzyskania korzyści, które zostały przyznane w ramach wielosektorowego systemu pomocy, bez uprzedniego zbadania, czy spełniają one w indywidualnym przypadku przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE. Po drugie, władze krajowe nie powinny być uprawnione do sprawdzania, w ramach wykonywania takiej decyzji, czy przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE są spełnione w indywidualnym przypadku.

90 — Zobacz ostatnie zdanie w pkt 103 zaskarżonego wyroku.

185. Takie podejście nie jest zgodne ani z art. 87 ust. 1 WE, ani z procedurą kontroli pomocy państwa. Komisja może nakazać odzyskanie przyznanej korzyści tylko wówczas, gdy sprawdziła i stwierdziła, że ta korzyść nie jest zgodna z art. 87 WE, a więc że stanowi pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, która nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem.

186. Podejście Sądu nie może być, moim zdaniem, także uzasadniane tym, iż państwo członkowskie naruszyło obowiązek zgłoszenia systemu pomocy Komisji. Prowadzi to bowiem, jak wykazano wyżej [91], jedynie do tego, że Komisja, dokonując oceny ustanowionego niezgodnie z prawem wielosektorowego systemu, może zasadniczo ograniczyć się do badania zasad rządzących tym systemem. Nie oznacza to jednak, iż Komisja może oprzeć się na uzasadnieniu, które popiera jedynie stwierdzenie, że wielosektorowy system jako taki nie jest zgodny z art. 87 WE, aby wezwać do odzyskania wszystkich korzyści przyznanych zgodnie z tym systemem. Sama okoliczność, że takie korzyści zostały udzielone na podstawie systemu, zgodnie z którym przyznana została pomoc częściowo niezgodna ze wspólnym rynkiem, nie wydaje mi się wystarczająca do uzasadnienia mającego tak szeroki zakres nakazu odzyskania pomocy.

91 — Zobacz pkt 149–152 niniejszej opinii.

— Wniosek częściowy

187. Z powyższego wynika, iż uzasadniając swój wyrok, Sąd naruszył prawo.

ii) Zmiana uzasadnienia

188. Komisja wnosi o oddalenie zarzutu wnoszących odwołanie wraz ze zmianą uzasadnienia wyroku Sądu. Podnosi ona zasadniczo, że nakazała w art. 5 zaskarżonej decyzji odzyskanie przyznanych ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne jedynie w takim zakresie, w jakim w indywidualnym przypadku chodzi o pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. To, czy przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE były spełnione w indywidualnym przypadku, powinno zostać wyjaśnione przez władze krajowe w ramach wykonywania zaskarżonej decyzji.

189. To żądanie zmiany uzasadnienia należy uwzględnić. Komisja nakazała w art. 5 zaskarżonej decyzji w istocie odzyskanie pomocy jedynie w sytuacji, w której korzyści stanowią w indywidualnym przypadku pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Takie działanie jest, moim zdanie, zgodne również z systemem kontroli pomocy państwa, przy czym należy jednak przestrzegać pewnych warunków.

— W przedmiocie treści nakazu odzyskania pomocy

190. Sąd w oczywisty sposób błędnie zinterpretował nakaz odzyskania pomocy zawarty w art. 5 zaskarżonej decyzji. Jak Komisja wyjaśnia, sprawdziła ona w zaskarżonej decyzji przede wszystkim, czy system ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne jako taki jest zgodny z art. 87 WE. Nie dokonała ona więc kompletnej oceny wszystkich przyznanych ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne.

191. Wynika to zarówno z uzasadnienia, jak też z sentencji zaskarżonej decyzji. Na przykład w motywie 49 zaskarżonej decyzji w odniesieniu do zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi Komisja stwierdziła jedynie, że krajowy system wpływa na konkurencję i tę wymianę handlową, ponieważ ulga przyznawana jest wszystkim przedsiębiorstwom na tym obszarze, a więc *także* przedsiębiorstwom, których działalność gospodarcza jest przedmiotem wymiany handlowej między państwami członkowskimi. Uzasadnienie Komisji, zgodnie z którym objęte są „także" przedsiębiorstwa, które uczestniczą w wymianie handlowej między państwami członkowskimi, wskazuje wyraźnie na to, iż Komisja w sposób oczywisty nie dokonała oceny wszystkich ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne z punktu widzenia przesłanek zastosowania art. 87 ust. 1 WE.

192. Znajduje to także wyraz w sentencji zaskarżonej decyzji. Wbrew temu, jak art. 2 zaskarżonej decyzji został przedstawiony w pkt 15 zaskarżonego wyroku, Komisja nie stwierdziła tam bowiem, że przewidziane w art. 1 zarządzenia ministra z dnia 5 sierpnia 1994 r. *ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne*, które zostały przyznane przedsiębiorstwom z terenu miast Wenecji i Chioggii, stanowią pomoc państwa niezgodną ze wspólnym rynkiem. Przeciwnie, ograniczyła się ona tam oraz także w art. 1 akapit drugi zaskarżonej decyzji do stwierdzenia, że *pomoc* przyznana na podstawie systemu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne jest niezgodna ze wspólnym rynkiem. Rozpatrywana indywidualnie, będąca przedmiotem art. 1 akapit pierwszy oraz art. 2 zaskarżonej decyzji ulga w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne jest niezgodna ze wspólnym rynkiem tylko wtedy, gdy władze krajowe stwierdzą, że stanowi ona pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Tylko w takim przypadku art. 5 nakazuje odzyskanie korzyści.

— Zgodność takiego podejścia z art. 87 WE i systemem kontroli pomocy państwa

193. Sprawdzić należy ponadto, czy taki sposób działania jest zgodny z art. 87 WE i systemem kontroli pomocy państwa. W wyroku w sprawie Włochy przeciwko

Komisji Trybunał uznał, że ma to miejsce [92]. Okoliczność, że żadne inne rozwiązanie, które w przeciwnym razie mogłaby zastosować Komisja, nie jest zadowalające, przemawia za zastosowaniem takiego sposobu działania. W przeciwnym razie powinna ona zbadać przed skierowaniem nakazu odzyskania każdy indywidualny przypadek. Skutkowałoby to jednak obejściem zasady, zgodnie z którą przy badaniu wielosektorowego systemu pomocy Komisja może się ograniczyć do przeanalizowania cech charakterystycznych danego programu. Albo też Komisja powinna by się ograniczyć do stwierdzenia niezgodności tego systemu pomocy z art. 87 WE. To rozwiązanie nie byłoby zadowalające, ponieważ nakaz odzyskania pomocy jest logiczną konsekwencją stwierdzenia, że dana pomoc jest niezgodna ze wspólnym rynkiem [93].

194. Ponadto nie mnie przekonują zarzuty podnoszone przeciwko temu sposobowi działania.

195. Po pierwsze, nie prowadzi on do niedozwolonej ingerencji krajowych władz i sądów w kompetencje Komisji. W przeciwieństwie do przesłanek zastosowania art. 87 ust. 2 i 3 WE władze krajowe mogą bowiem same zbadać przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE [94]. Niemniej należy mieć na względzie, że krajowe władze i sądy są uprawnione do badania przesłanek zastosowana art. 87 ust. 1 WE tylko w takim zakresie, w jakim nie są już związane stwierdzeniem zawartym w decyzji Komisji.

196. Po drugie, wyrażana jest opinia, iż takie podejście prowadziłoby do niepewności prawa w odniesieniu do zakresu kompetencji kontrolnych władz krajowych. Również ona nie wydaje mi się przekonująca. Jak wyżej wykazano, kompetencje kontrolne organów krajowych przysługują im tylko w takim zakresie, w jakim zaskarżona decyzja nie zawiera ostatecznego stwierdzenia w przedmiocie tego, czy spełnione zostały przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE. Komisja musi zatem jasno wskazać w zaskarżonej decyzji, w jakim zakresie jej stwierdzenia w zaskarżonej decyzji ograniczone są do oceny systemu jako takiego, w jakim zakresie mają one zastosowanie w konkretnym przypadku także do podlegających sprawdzeniu przez krajowe władze i sądy poszczególnych korzyści i w jakim zakresie przeprowadziła ona w odniesieniu do określonych sektorów gospodarczych lub poszczególnych korzyści badanie wykraczające poza ocenę systemu.

197. Zaskarżona decyzja nie wydaje mi się spełniać tych wymogów. W odniesieniu do oceny kwestii tego, czy ulgi w zakresie

92 — Wyrok Trybunału z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-310/99, Rec. s. I-2289, pkt 90 i nast.

93 — Wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-66/02 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10901, pkt 113.

94 — Wyrok Trybunału z dnia 11 grudnia 1973 r. w sprawie 120/73 Lorenz, Rec. s. 1471, pkt 8.

składek na zabezpieczenie społeczne mogą zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, Komisja wyraźnie ograniczyła się do oceny systemu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne jako takiego. Dlatego zaskarżona decyzja nie zawiera w tym przypadku ostatecznego stwierdzenia Komisji. Krajowe władze i sądy są więc uprawnione w indywidualnym przypadku do sprawdzenia, czy przyznane ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne zakłócają konkurencję i wpływają na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

198. Natomiast stwierdzenie Komisji, zgodnie z którym cel rekompensaty kosztów wynikających ze strukturalnie niekorzystnej sytuacji dla przedsiębiorstw w Wenecji i Chioggii nie powoduje utraty przez ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne charakteru pomocy państwa, nie wydaje mi się mieć zastosowania tylko do oceny systemu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne jako takiego, lecz także do każdej indywidualnej korzyści przyznanej na podstawie systemu ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne. W tym względzie ma miejsce ostateczne stwierdzenie Komisji, którym krajowe władze i sądy są związane.

199. Gdyby władze krajowe nie miały pewności co do zakresu tych stwierdzeń, mogą zwrócić się do Komisji, która zgodnie z zasadą lojalnej współpracy jest zobowiązana współpracować w dobrej wierze z władzami krajowymi [95].

200. Po trzecie, wyrażana jest opinia, że takie podejście nie jest zgodne z systemem kontroli pomocy państwa. W razie sporu zaistniałego przy wykonywaniu takiej decyzji Komisja musiałaby bowiem, wbrew temu systemowi, zarówno wszcząć postępowanie zgodnie z art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE, jak też wnieść do Trybunału skargę o stwierdzenie uchybienia zgodnie z art. 88 ust. 2 akapit drugi WE.

201. Również ten zarzut nie przekonuje. Należy bowiem dokonać rozróżnienia pomiędzy sytuacjami, w których Komisja musi ponownie wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające na podstawie art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE, i sytuacjami, w których może ona bezpośrednio wszcząć postępowanie przed Trybunałem na podstawie art. 88 ust. 2 akapit drugi WE.

202. W sytuacji gdy chodzi o spory dotyczące systemu jako takiego, przykładowo ze względu na to, iż Komisja uważa, że państwo członkowskie nie zniosło systemu lub nie zmieniło go w sposób wystarczający, aby zapewnić jego zgodność z art. 87 WE, instytucja ta może bezpośrednio wnieść skargę na podstawie art. 88 ust. 2 akapit drugi WE. Istnieje bowiem decyzja Komisji w przedmiocie tego systemu pomocy. Moim zdaniem ma to zastosowanie również wtedy, gdy Komisja uważa, że państwo członkowskie generalnie nie podjęło wystarczających działań, aby odzyskać pomoc przyznaną na podstawie systemu.

203. Natomiast w zakresie, w jakim chodzi o odzyskanie indywidualnych korzyści

95 — Wyroki Trybunału: z dnia 13 listopada 2008 r. w sprawie C-214/07 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-8357, pkt 45; z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-415/03 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-3875, pkt 42.

przyznanych na podstawie systemu pomocy, należy dokonać następującego rozróżnienia. W sytuacji, gdy chodzi o korzyści, w odniesieniu do których Komisja nie oceniła w indywidualnym przypadku, czy przyznana korzyść spełnia przesłanki zastosowania art. 87 ust. WE, i gdy spór dotyczy przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 WE, w odniesieniu do której Komisja nie dokonała w swojej decyzji ostatecznego stwierdzenia, instytucja ta musi wszcząć nowe postępowanie administracyjne. Nie chodzi jednakże w tym względzie o wznowienie postępowania administracyjnego, lecz o wszczęcie postępowania administracyjnego mającego nowy przedmiot, tj. ocenę danego indywidualnego środka. Natomiast w sytuacji, gdy chodzi o korzyści, które Komisja oceniła już wyczerpująco w decyzji pod kątem art. 87 ust. 1 WE, to może ona bezpośrednio wnieść skargę na podstawie art. 88 ust. 2 akapit drugi WE.

204. Zatem rozpatrywane podejście nie skutkuje również tym, że w odniesieniu do tego samego środka, w sposób sprzeczny z systemem kontroli pomocy państwa, wszczynane będzie zarówno postępowanie administracyjne na podstawie art. 88 ust. 1 akapit pierwszy WE, jak też wnoszona będzie skarga na podstawie art. 88 ust. 1 akapit drugi WE.

205. Jako wniosek częściowy pozostaje zatem stwierdzić, że Komisja może w decyzji, w której zbadała najpierw zgodność bezprawnie ustanowionego wielosektorowego systemu pomocy państwa z art. 87 WE, nakazać także odzyskanie pomocy przyznanej na podstawie tego systemu, bez konieczności uprzedniego zbadania, czy korzyści przyznane na podstawie tego systemu stanowią w indywidualnym przypadku pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

iii) Wniosek częściowy

206. W rezultacie należy oddalić w pełnym zakresie także zarzuty, zgodnie z którymi Komisja nie uzasadniła wystarczająco nakazu odzyskania pomocy zawartego w art. 5 zaskarżonej decyzji.

c) Wniosek

207. Tym samym należy stwierdzić, iż zarzuty skierowane przeciwko stwierdzeniu Sądu, zgodnie z którym Komisja wystarczająco zbadała i uzasadniła zaskarżoną decyzję w odniesieniu do zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, należy oddalić w całości.

C — *W przedmiocie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym*

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku

208. Ponadto Comitato i Italgas występują przeciwko stwierdzeniu Sądu, zgodnie z którym Komisja ani nie naruszyła art. 86 ust. 2 WE, ani nie uzasadniła swojej decyzji w tym względzie w wewnętrznie sprzeczny sposób. Sąd oparł to stwierdzenie na pkt 203–221 zaskarżonego wyroku. Stwierdził on tam, iż Komisja badając zastosowanie art. 86 ust. 2 WE jedynie w odniesieniu do przedsiębiorstw komunalnych, a nie w odniesieniu do Italgas, nie naruszyła prawa. Dokonując oceny wielosektorowego systemu pomocy, Komisja nie jest zobowiązana do analizy indywidualnych przypadków. Ponadto do władz krajowych i zainteresowanych osób trzecich należy przedstawienie Komisji w postępowaniu argumentów przemawiających za zastosowaniem art. 86 ust. 2 WE. W odniesieniu do Italgas nie zostały jednak przedstawione żadne informacje.

2. Główne argumenty uczestników postępowania

209. *Comitato*, *Italgas* i *Coopservice* zarzucają, iż Sąd naruszył art. 86 ust. 2 WE. Zdaniem Comitato Sąd powinien był stwierdzić, iż Komisja naruszyła art. 86 ust. 2 WE i zasadę niedyskryminacji przez to, że nie zbadała dogłębnie tego, w odniesieniu do których przedsiębiorstw zastosowanie znajduje art. 86 ust. 2 WE. Italgas i Coopservice podnoszą ten zarzut, mając na względzie swoją szczególną sytuację, ponieważ ich działalność może uchodzić za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym.

3. Ocena prawna

210. Zdaniem *Komisji* zarzut ten należy oddalić. Sąd słusznie stwierdził, iż do państwa członkowskiego i zainteresowanych osób trzecich należy przedstawienie w ramach postępowania przed Komisją powodów, ze względu na które działania państwa są zgodne ze wspólnym rynkiem. Ponadto Komisja nie jest zobowiązana w ramach badania systemu pomocy państwa do analizowania indywidualnych przypadków. W niniejszej sprawie władze włoskie zwróciły uwagę na szczególną sytuację przedsiębiorstw komunalnych. Jednakże ani władze włoskie, ani zainteresowane osoby trzecie nie dostarczyły konkretnych informacji odnoszących się do Italgas.

211. Zarzuty naruszenia art. 86 ust. 2 WE i zasady niedyskryminacji należy oddalić. Sąd

słusznie stwierdził, że Komisja, dokonując oceny systemu pomocy państwa zasadniczo nie musi badać indywidualnych przypadków. Nie można również zarzucać Komisji, że naruszyła ona swoje obowiązki proceduralne. Po tym jak władze włoskie zwróciły uwagę Komisji zwłaszcza na szczególną sytuację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, wezwała ona te władze do przedstawienia dalszych informacji w przedmiocie danych przedsiębiorstw. Władze włoskie nie przedstawiły jednak żadnych informacji dotyczących Italgas.

D — *W przedmiocie zastosowania art. 87 ust. 3 lit. c) WE*

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku

212. Ponadto wnoszący odwołanie kwestionują stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym Komisja nie naruszyła prawa przy stosowaniu art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Stwierdzenie to Sąd oparł na pkt 280–314 zaskarżonego wyroku. Zajmował się on tam w szczególności kwestią, czy Komisja powinna była uwzględnić problemy strukturalne związane z wyspowym położeniem bezpośrednio na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) WE [96]. W tym kontekście Sąd w pierwszej kolejności stwierdził, iż Komisja jest uprawniona, wykraczając poza swoje komunikaty i wytyczne, do uwzględnienia w ramach zastosowania ad hoc art. 87 ust. 3 lit. c) WE sytuacji szczególnych. Komisja powinna dokonać w tym względzie wyważenia między korzystnymi skutkami pomocy i skutkami negatywnymi, jakie może ona pociągać za sobą dla warunków wymiany handlowej i utrzymania stanu niezakłóconej konkurencji [97].

213. Niemniej nie stanowi naruszenia prawa okoliczność, iż Komisja nie zastosowała w niniejszym przypadku art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Komisja, odmawiając zastosowania tego przepisu w niniejszej sprawie z uzasadnieniem, że ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne nie stanowiły pomocy państwa związanej z inwestycjami, nie przekroczyła przyznanego jej zakresu uznania [98].

214. Ponadto Komisja również wystarczająco uzasadniła zaskarżoną decyzję. W jej motywie 74 Komisja przedstawiła bowiem przyczyny, dla których nie zamierzała ona dostosować w niniejszym przypadku sposobu stosowania art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Komisja wskazała tam wprawdzie, iż w związku z przystąpieniem Szwecji i Finlandii częściowo zmieniła ten sposób, aby móc uwzględnić

96 — Punkty 306–311 zaskarżonego wyroku.
97 — Punkt 307 zaskarżonego wyroku.
98 — Punkty 308 i nast. zaskarżonego wyroku.

stanowiące novum szczególne cechy geograficzne w tych państwach członkowskich, jednakże nie uznała za konieczne dokonywanie zmiany tego sposobu w odniesieniu do przedsiębiorstw z terenu miast Wenecji i Chioggii, ponieważ po pierwsze, w przypadku sytuacji Wenecji nie występują żadne nowe czynniki, po drugie, ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne jako pomoc państwa mogą zakłócać funkcjonowanie obowiązującego systemu i po trzecie, w regionie nie ma palących problemów ze spójnością gospodarczą i społeczną [99].

2. Główne argumenty uczestników postępowania

215. *Hotel Cipriani*, *Comitato*, *Coopservice* i *rząd włoski* zasadniczo zarzucają, iż zarówno Komisja, jak i Sąd niesłusznie ograniczyli się do badania tego, czy w niniejszej sprawie występowały nowe czynniki, które mogły uzasadniać zmianę istniejących komunikatów i wytycznych Komisji w przedmiocie art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Komisja i Sąd powinny były zająć się kwestią, czy w związku ze szczególną i swoistą sytuacją Wenecji i Chioggii zastosowanie ad hoc tego przepisu byłoby wskazane.

216. Zdaniem *Komisji* zarzuty te należy oddalić. Zarzuty Comitato są niedopuszczalne, ponieważ skierowane są przede wszystkim przeciwko zaskarżonej decyzji Komisji. Poza tym zarzuty hotelu Cipriani, Comitato i rządu włoskiego są również bezzasadne.

3. Ocena prawna

217. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, zarzut Comitato jest dopuszczalny. Nawet jeśli Comitato w swoim odwołaniu wnikliwie analizuje jedynie zaskarżoną decyzję, to nie można mieć jednak wątpliwości co do tego, że zarzuca on naruszenie prawa przez Sąd, które polega na tym, że Sąd po zapoznaniu się z jego skargą nie stwierdził żadnego naruszenia prawa przez Komisję przy stosowaniu art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Taki zarzut jest dopuszczalny w ramach postępowania odwoławczego.

218. Te zarzuty są jednakże bezzasadne. Sąd zajął się bowiem kwestią zastosowaniem ad hoc art. 87 ust. 3 lit. c) WE. W pkt 307 zaskarżonego wyroku Sąd wyraźnie wskazał, iż postanowienie to może znaleźć zastosowanie ad hoc również poza dziedzinami objętymi komunikatami i wytycznymi Komisji.

219. W zakresie, w jakim Sąd stwierdził, iż Komisja odmówiła stosowania ad hoc tego

99 — Punkt 311 zaskarżonego wyroku.

przepisu, nie naruszając prawa, i wystarczająco uzasadniła tę odmowę, nie mogę stwierdzić tu żadnego naruszenia prawa przez Sąd. Sąd słusznie wskazał, iż Komisji przysługuje w tym zakresie szeroki zakres swobodnego uznania, że chodzi o pomoc państwa, która potencjalnie zakłóca konkurencję, i że teren miast Wenecji i Chioggii stanowi nie ma palących problemów ze spójnością gospodarczą i społeczną.

220. Ponadto Sąd nie naruszył prawa stwierdzając, iż Komisja wystarczająco uzasadniła swoją decyzję. Gdy bowiem wymieniła w motywach 73 i nast. przyczyny, które przemawiają przeciwko dostosowaniu istniejących komunikatów i wytycznych, oparła się ona bowiem w istocie na przyczynach, ze względu na które stosowanie art. 87 ust. 3 lit. c) WE nie jest w niniejszej sprawie uzasadnione. Przyczyny te przemawiają zatem nie tylko przeciwko dostosowaniu komunikatów i wytycznych Komisji w przedmiocie tego postanowienia, lecz także przeciwko jego stosowaniu ad hoc.

221. Zarzuty oparte na naruszeniu art. 87 ust. 3 WE należy zatem oddalić.

E — *W przedmiocie stosowania art. 87 ust. 3 lit. d) WE*

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku

222. Poza tym wnoszący odwołanie zarzucają, iż Sąd naruszył prawo w zakresie stosowania art. 87 ust. 3 lit. d) WE. W pkt 322–329 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił zarzuty skargi, zgodnie z którymi Komisja niesłusznie odmówiła zastosowania odstępstwa dotyczącego zachowania dziedzictwa kulturowego określonego w art. 87 ust. 3 lit. d) WE. Sąd oparł się w tym względzie, po pierwsze, na tym, iż w postępowaniu przed Komisją nie zostało dowiedzione, że przedsiębiorstwa korzystające z ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne ponoszą związane z zachowywaniem dziedzictwa kulturowego koszty dodatkowe [100]. Po drugie, szczegółowe zasady stosowania ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne nie gwarantują zrealizowania ww. celów z zakresu polityki ochrony kultury [101]. Po trzecie, Komisja nie naruszyła również zasady niedyskryminacji, ponieważ zastosowała odstępstwo dotyczące wspierania kultury w stosunku do Consorzio Venezia Nuova, natomiast nie w stosunku do hotelu Cipriani. W toku postępowania administracyjnego Komisji nie zostały bowiem dostarczone żadne informacje dotyczące szczególnej sytuacji hotelu Cipriani. Natomiast

100 — Punkty 322–324 zaskarżonego wyroku.
101 — Punkt 325 zaskarżonego wyroku.

Consorzio Venezia Nuova należy do przedsiębiorstw komunalnych, w odniesieniu do których władze włoskie udzieliły szczegółowych informacji [102].

2. Główne argumenty uczestników postępowania

223. *Comitato* i *hotel Cipriani* i *Coopservice* występują w pierwszej kolejności przeciwko rozumowaniu Sądu, zgodnie z którym nie wszystkie przedsiębiorstwa są właścicielami nieruchomości i w związku z tym nie wszystkie przedsiębiorstwa muszą ponosić dodatkowe koszty prac restauracyjnych i konserwatorskich. Comitato twierdzi, że zostało wykazane, iż wszystkie przedsiębiorstwa musiały wykonać prace konserwatorskie. Były one na terenie miast Wenecji i Chioggii bardziej kosztowne. Ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne, które miały zastosowanie tylko do działalności na tym terenie, zmniejszyły więc po pierwsze koszty prac konserwatorskich i po drugie pozwoliły zainteresowanym przedsiębiorstwom w regionie na większe inwestycje w prace konserwatorskie. Hotel Cipriani podkreśla, iż ulgi te przysparzają korzyści przedsiębiorstwom, które w związku ze szczególną sytuacją Wenecji podlegają szczególnym obciążeniom. Zdaniem Comitato i hotelu Cipriani błędne pod względem prawnym jest również wprowadzanie rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi budynkami w Wenecji i Chioggii. Miasto Wenecja należy bowiem jako takie do dziedzictwa kulturowego.

224. Ponadto Sąd popełnił błąd, niesłusznie określając Consorzio Venezia Nuova jako przedsiębiorstwo komunalne.

225. Wreszcie hotel Cipriani podnosi, iż nie można mu zarzucać tego, że nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym. Komisja powinna była go wezwać do uczestnictwa w nim.

226. Zdaniem *Komisji* zarzuty te należy oddalić.

3. Ocena prawna

227. Zarzuty Comitato i hotelu Cipriani są bezskuteczne. Stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym zastosowanie art. 87 ust. 3 lit. d) WE nie może być usprawiedliwione z tego względu, że nie został wykazany dostateczny związek między ulgami w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne i zachowaniem dziedzictwa kulturowego, nie stanowi bowiem naruszenia prawa.

102 — Punkty 326–328 zaskarżonego wyroku.

228. Po pierwsze, błędny jest pogląd, że w mieście, które należy do światowego dziedzictwa kulturowego, prace konserwatorskie prowadzone wobec każdego budynku, bez względu na jego kulturowe, historyczne lub architektoniczne znaczenie, mogą być usprawiedliwione na podstawie odstępstwa dotyczącego wspierania kultury. Nie można bowiem uznawać, że konserwacja każdego poszczególnego budynku ma to samo znaczenie dla dziedzictwa kulturowego.

229. Po drugie, nie mogę stwierdzić naruszenia prawa w stwierdzeniu Sądu, zgodnie z którym szczegółowe zasady stosowania ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne nie gwarantują realizacji celu w dziedzinie wspierania kultury.

230. Przede wszystkim oddalić należy argumentację, zgodnie z którą w postępowaniu przed Sądem zostało wykazane, iż wszystkie przedsiębiorstwa będące beneficjentami pomocy ponoszą dodatkowe koszty prac konserwatorskich. Ocena okoliczności faktycznych przez Sąd nie może być bowiem zasadniczo podważana w postępowaniu odwoławczym ograniczonym do kwestii prawnych.

231. Ponadto wbrew temu, co uważa hotel Cipriani, do zastosowania art. 87 ust. 3 lit. d) WE nie wystarczy, by ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne wyrównywały szczególne obciążenia przedsiębiorstw z terenu miast Wenecji i Chioggii. Przeciwnie, postanowienie to może znaleźć zastosowanie tylko wtedy, gdy zostanie wykazany związek pomiędzy pomocą w formie ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne i przyczynieniem się do zachowania kulturowego, historycznego i architektonicznego dziedzictwa. Jak Sąd słusznie stwierdził, system ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne nie przewiduje tego rodzaju uwarunkowań. Koszty konserwacji budynków mających znaczenie pod względem kulturowym, historycznym i architektonicznym mogą bowiem znacznie się różnić w zależności od rodzaju i liczby danych budynków. Jak orzekły Komisja i Sąd, system ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne nie stwarza żadnego jasnego związku pomiędzy tymi kosztami konserwacji i wysokością ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne.

232. Po trzecie, należy w rezultacie oddalić również zarzut naruszenia zasady niedyskryminacji. Jak Sąd słusznie stwierdził w pkt 326–328 zaskarżonego wyroku, zastosowanie odstępstwa dotyczącego wspierania kultury w stosunku do Consorzio Venezia Nuova jest zasadne z tego względu, że władze włoskie przedstawiły Komisji w ramach postępowania administracyjnego szczegółowe informacje dotyczące tego konsorcjum, na podstawie których Komisja mogła stwierdzić, że powierzone mu zostało przez państwo włoskie przeprowadzenie działań mających na celu ratowanie historycznego, artystycznego i architektonicznego dziedzictwa Wenecji. Wbrew temu, co twierdzą Comitato i hotel Cipriani, prawidłowości tego wniosku nie podważa również potencjalnie błędne określenie konsorcjum jako przedsiębiorstwa komunalnego. Uzasadnienie Sądu nie opiera się bowiem na tym, że konsorcjum jest przedsiębiorstwem komunalnym, lecz na tym, że

zostało mu powierzone przeprowadzenie działań mających na celu ratowanie historycznego, artystycznego i architektonicznego dziedzictwa Wenecji.

233. Po czwarte, należy oddalić również zarzut hotelu Cipriani, iż Komisja powinna była go wezwać do uczestnictwa w postępowaniu. Zainteresowane osoby trzecie zostały bowiem wezwane poprzez komunikat opublikowany w Dzienniku Urzędowym w dniu 18 lutego 1998 r. do wypowiedzenia się w przedmiocie spornego systemu pomocy. Komisja nie jest zobowiązana do wyjścia poza ten komunikat i indywidualnego wzywania osób trzecich do uczestnictwa w postępowaniu.

234. Zarzuty oparte na naruszeniu art. 87 ust. 3 lit. d) WE należy zatem oddalić w całości.

F — *W przedmiocie stosowania art. 15 rozporządzenia nr 659/1999*

235. Skarżący w pierwszej instancji wskazali przed Sądem, iż system ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne został wprowadzony na podstawie ustaw nr 206/1995 i nr 30/1997. Komisja nie uwzględniła w zaskarżonej decyzji tego, że dziesięcioletni termin przedawnienia biegnący od momentu wprowadzenia ww. systemu upłynął i w związku z tym podlegał on zaklasyfikowaniu jako istniejąca pomoc zgodnie z art. 15 rozporządzenia nr 659/1999. Sąd stwierdził, że Komisja nie naruszyła art. 15 rozporządzenia nr 659/1999, i oddalił ten zarzut skargi. Wnoszący odwołanie występują obecnie przeciwko uzasadnieniu Sądu zawartemu w pkt 357–367 zaskarżonego wyroku, na którym Sąd oparł oddalenie ww. zarzutu.

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku

236. Sąd stwierdził tam w pierwszej kolejności, iż rozpatrywane działania stanowią pomoc państwa, ponieważ ustawą nr 206/1995 ustanowiono nowe przepisy mające zastosowanie właśnie do obszaru Wenecji i Chioggii, a ustawa nr 30/1997 przedłużyła czas stosowania tego systemu [103]. W dalszej kolejności wyjaśnił on, że system ustanowiony przez te ustawy nie może być uznawany za kontynuację już istniejącego systemu. Po pierwsze, począwszy od dnia 1 lipca 1973 r. zaprzestano przyznawania ulg, które zostały przewidziane zgodnie z ustawami nr 590/1971 i nr 463/1972 [104]. Po drugie, ustawa nr 206/1995 wyraźnie ustanowiła nowy system obniżek wysokości składek na zabezpieczenie społeczne na obszarze Mezzogiorno.

103 — Punkt 359 zaskarżonego wyroku.
104 — Punkt 360 zaskarżonego wyroku.

Ustawą nr 30/1997 ten nowy system został rozszerzony na przedsiębiorstwa z terenu miast Wenecji i Chioggii. Również to rozszerzenie systemu przewidzianego zgodnie z ustawą nr 206/1995, dające się logicznie odeń oddzielić, stanowi nową pomoc [105]. Niezależnie od tego dziesięcioletni termin przedawnienia w odniesieniu do pomocy państwa wypłaconej w latach 1995–1997 nie upłynął, ponieważ rozpoczął on swój bieg zgodnie z art. 15 rozporządzenia nr 659/1999 dopiero w dniu wypłaty bezprawnie przyznanej pomocy [106]. Wreszcie Sąd wskazał, iż ani rząd włoski, ani inni uczestnicy postępowania nie zakwestionowali decyzji Komisji, zgodnie z którą chodziło o nową pomoc [107].

2. Główne argumenty uczestników postępowania

237. *Hotel Cipriani* i *Coopservice* zarzucają, że Sąd nieprawidłowo zinterpretował, względnie zastosował, pojęcie istniejącej pomocy w rozumieniu art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999. Sąd nie zajął się bowiem w wystarczający sposób kwestią tego, kiedy system ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne został ustanowiony. W ich przypadku nastąpiło to już na podstawie ustawy nr 463/1972. Zgodnie z nią w Wenecji miała zastosowanie ustawa specjalna nr 171/1973, która jako podstawową zasadę przewidziała obniżenie wysokości składek na zabezpieczenie społeczne. Konkretny rozmiar tej obniżki został określony poprzez odwołanie się do systemu, który miał zastosowanie na obszarze Mezzogiorno. Podstawowa zasada określona w ustawie specjalnej nr 171/1973 nie została zaś nigdy zniesiona.

238. *Comitato* wskazuje również, iż pomiędzy ustawą nr 171/73 i ustawami nr 206/1995 i nr 30/1997 istnieje ciągłość. Dlatego znaczenie ma to, czy ustawy nr 206/1995 i nr 30/1997 wprowadziły istotne zmiany do systemu istniejącego zgodnie z ustawą nr 171/73. To nie miało miejsca, ponieważ zmniejszone zostały jedynie liczba i wysokość przewidzianych korzyści.

239. Zdaniem *Komisji* zarzuty te należy oddalić.

240. Przede wszystkim zarzuty te są niedopuszczalne w zakresie, w jakim są skierowane przeciwko zaskarżonej decyzji, a nie przeciwko zaskarżonemu wyrokowi. W zakresie, w jakim wnoszący odwołanie podnoszą, iż zmniejszenie wysokości składek na zabezpieczenie społeczne zostało ustanowione już wcześniej, chodzi ponadto o stwierdzenie okoliczności faktycznych, które nie może być podważane w ramach postępowania odwoławczego. Ponadto twierdzenia dotyczące ciągłości pomiędzy ustawą nr 171/1973 i ustawami nr 206/1995 i nr 30/1997 stanowią nowe przedstawienie okoliczności faktycznych.

241. Zarzuty te są zresztą bezzasadne. Po pierwsze Sąd słusznie stwierdził, iż krajowy system ustanowiony ustawą nr 206/1995

105 — Punkty 361–363 zaskarżonego wyroku.
106 — Punkty 364 i nast. zaskarżonego wyroku.
107 — Punkt 366 zaskarżonego wyroku.

stanowi nową pomoc państwa, ponieważ ww. ustawa wprowadziła istotne zmiany do systemu pomocy państwa istniejącego na obszarach Wenecji i Chioggii. Ustawa nr 206/1995 ustanowiła bowiem nowe kryteria obliczania, ograniczenie obniżek i zmniejszenie stawek. Niezależnie od tego Sąd słusznie wziął pod uwagę, że nowa pomoc ma miejsce co najmniej w takim zakresie, w jakim zastosowanie istniejącego systemu pomocy jest rozszerzane na nowe przypadki. Po drugie istnieje ciągłość pomiędzy ustawami nr 463/72 i ustawami nr 206/1995 i nr 30/1997, ponieważ pomoc określona w ustawie nr 463/72 była wypłacana tylko do dnia 30 czerwca 1973 r.

243. Zarzuty są jednakże bezzasadne.

244. W zakresie, w jakim chodzi o podnoszoną ciągłość pomiędzy systemem, o którym mowa w ustawie nr 463/1972 i systemem, o którym mowa w ustawach nr 206/1995 i nr 30/1997, Sąd słusznie wykluczył zachodzenie tej ciągłości z tego powodu, że korzyści na podstawie ustawy nr 463/1972 były przyznawane tylko do dnia 30 czerwca 1973 r.

3. Ocena prawna

242. Zarzut jest dopuszczalny. Niedopuszczalne są odwołania, które skierowane są nie przeciwko zaskarżonemu wyrokowi, lecz przeciwko zaskarżonej w pierwszej instancji decyzji Komisji. Niemniej Hotel Cipriani i Comitato kwestionują w sposób oczywisty także uzasadnienie zaskarżonego wyroku w takim zakresie, w jakim Sąd potwierdził stanowisko prezentowane przez Komisję w zaskarżonej decyzji. Ponadto hotel Cipriani i Comitato powołali się już w postępowaniu przed Sądem na to, że istnieje ciągłość pomiędzy wcześniejszym systemem i ustawami nr 206/1995 i nr 30/1997. Zarzut ten nie jest zatem niedopuszczalny jako nowy argument dotyczący okoliczności faktycznych.

245. Również zarzut oparty na ciągłości pomiędzy systemem, o którym mowa w ustawie nr 171/1973, i systemem, o którym mowa w ustawach nr 206/1995 i nr 30/1997, nie jest przekonujący. W tym kontekście należy w pierwszej kolejności ponownie przypomnieć, iż Komisja może podjąć decyzję na podstawie informacji, które w ramach postępowania administracyjnego przedstawili jej państwo członkowskie i zainteresowane osoby trzecie. Jak Sąd stwierdził, z przedłożonych Komisji informacji, po pierwsze, wynikało, że dekretem ministerialnym z dnia 5 sierpnia 1994 r. został wprowadzony nowy system obniżek wysokości składek na zabezpieczenie społeczne na obszarze Mezzogiorno. Po drugie, z ustawy nr 206/1995 wynikało, że ten nowy system został rozszerzony na przedsiębiorstwa z terenu miast Wenecji i Chioggii. Sąd słusznie stwierdził, iż Komisja musiała przyjąć na podstawie tych informacji, że zarówno dekret ministerialny z dnia 5 sierpnia 1994 r., jak i ustawa nr 206/1995 stanowiły nowy system. Oczywiście sprawy mogłyby przyjąć inny obrót, gdyby w toku postępowania administracyjnego wskazano Komisji na istnienie ciągłości pomiędzy tym

rozszerzeniem i istniejącym systemem. Sąd stwierdził jednak, iż ani rząd włoski, ani żaden inny uczestnik postępowania nie wskazali na tę ciągłość, mimo że Komisja w swoim komunikacie dotyczącym wszczęcia formalnej procedury dochodzenia wyraźnie stwierdziła, że przyjęła, iż ma do czynienia z nowym systemem. W tym względzie stwierdzenie Sądu, iż Komisja słusznie przyjęła istnienie nowej pomocy państwa, nie stanowi naruszenia prawa. Zarzuty hotelu Cipriani i Comitato należy zatem oddalić jako bezzasadne.

G — *W przedmiocie zastosowania art. 14 rozporządzenia nr 659/1999*

1. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku

246. Skarżący w pierwszej instancji podnieśli w postępowaniu przed Sądem, że Komisja naruszyła art. 14 rozporządzenia nr 659/1999. W pkt 385–399 zaskarżonego wyroku Sąd miał wykluczyć naruszenie tego przepisu. Hotel Cipriani i Comitato występują przeciwko tej części uzasadnienia zaskarżonego wyroku. Sąd wskazał tam przede wszystkim, że Komisja w razie stwierdzenia niezgodności pomocy ze wspólnym rynkiem jest zasadniczo zobowiązana na podstawie art. 14 rozporządzenia i zgodnie z orzecznictwem także do nakazania odzyskania tej pomocy [108]. Nakazanie odzyskania pomocy nie narusza w niniejszej sprawie ogólnej zasady prawa wspólnotowego. Sąd w szczególności wyjaśnił, że nawet okoliczność, że większość będących beneficjentami pomocy przedsiębiorstw prowadziła swą działalność na szczeblu lokalnym, co nie zostało dowiedzione, nie mogłaby w każdym razie z góry pozbawić rozpatrywanych ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne wszelkiego wpływu na wymianę handlową i konkurencję [109].

2. Główne argumenty uczestników postępowania

247. *Hotel Cipriani*, *Coopservice* i *Comitato* uważają, że Sąd powinien był uznać, iż doszło do naruszenia ogólnych zasad prawa wspólnotowego. Nawet Komisja przyznaje, że nie wszystkie ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Dlatego obowiązek odzyskania wszystkich ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne jest nieproporcjonalny i niezgodny z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań beneficjentów.

108 — Punkty 385–389 zaskarżonego wyroku.
109 — Punkt 390 zaskarżonego wyroku.

248. *Komisja* wnosi o oddalenie tych zarzutów jako bezzasadnych. Nie musi ona powoływać żadnych szczególnych przyczyn odzyskania pomocy, gdyż jest ono naturalnym następstwem stwierdzenia niezgodności pomocy ze wspólnym rynkiem. Nie doszło także do naruszenia zasady proporcjonalności ani zasady równego traktowania.

3. Ocena prawna

249. Zarzut naruszenia art. 14 rozporządzenia nr 659/1999 należy oddalić jako bezzasadny, dokonując jednocześnie zmiany uzasadnienia zaskarżonego wyroku. Wbrew temu, co twierdzi hotel Cipriani, Comitato, a także Sąd, Komisja nie nakazała w art. 5 zaskarżonej decyzji odzyskania wszystkich przyznanych ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne. Przeciwnie, jak wykazano wyżej, nakazała ona odzyskanie ulg jedynie w zakresie, w jakim spełniają one przesłanki określone w art. 87 ust. 1 i nie są zgodne ze wspólnym rynkiem zgodnie z art. 1 akapit drugi oraz art. 2 zaskarżonej decyzji. Dlatego chybiony jest zarzut, iż obowiązek odzyskania ulg w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne jest nieproporcjonalny, skoro nie jest wyjaśnione, czy spełniały one przesłanki określone w art. 87 ust. 1 WE.

VII — Podsumowanie

250. W rezultacie należy zatem stwierdzić, co następuje:

251. Sąd naruszył prawo, nie badając, w jakim zakresie Comitato podniósł zarzuty, na których opiera się on w sprawie T-277/00, również we wcześniejszej sprawie T-231/00, i tym samym naruszył prawo, nie odrzucając skargi Comitato w sprawie T-277/00 jako niedopuszczalnej ze względu na zawisłość sporu w zakresie, w jakim chodzi o identyczne zarzuty skargi. W tym względzie odwołanie wzajemne Komisji jest zasadne, a zaskarżony wyrok należy uchylić. W pozostałym zakresie odwołanie wzajemne Komisji należy oddalić.

252. Zgodnie z art. 62 akapit pierwszy swojego statutu Trybunał może po uchyleniu orzeczenia sam wydać orzeczenie ostateczne, jeżeli stan postępowania na to pozwala. Należy więc zbadać, w jakim zakresie Comitato oparł się już w swojej skardze w sprawie T-231/00 na zarzutach, które zasadniczo są identyczne z tymi, na których oparł on swoją skargę w sprawie T-277/00. W tym względzie znaczenie ma jedynie to, czy zarzuty skargi są identyczne co do istoty [110], co może mieć miejsce również wtedy, gdy argumenty podniesione na poparcie zarzutu skargi w danym przypadku nie pokrywają się w pełni. Z porównania zarzutów w sprawach T-231/00 i T-277/00 wynika, że zarzuty, w których Comitato zarzuca w sprawie T-277/00 naruszenie i niezgodne z prawem zastosowanie

110 — Wyroki w sprawach połączonych Diezler i in. przeciwko WSA, przywołany już w przyp. 24, pkt 16 i w sprawie Francja przeciwko Parlamentowi, przywołany już w przyp. 25, pkt 9 -11.

art. 87 ust. 1 WE (pkt 2 skargi) i naruszenie art. 87 ust. 3 lit. c) WE (pkt 3 skargi), są zasadniczo identyczne z zarzutami, które Comitato podniósł już wcześniej w swojej skardze w sprawie T-231/00. W tym względzie skargę Comitato należy odrzucić jako niedopuszczalną ze względu na zawisłość sporu.

253. Zarzuty odwołania, w których Comitato zarzuca naruszenie art. 87 ust. 1 WE i art. 87 ust. 3 lit. c) WE należy oddalić na podstawie ww. rozważań jako nieistotne dla sprawy. Pozostałych zarzutów odwołania nie można uwzględnić z powodów wymienionych w pkt VI niniejszej opinii.

254. Odwołania hotelu Cipriani i Italgas należy oddalić z powodów wymienionych w pkt VI niniejszej opinii.

VIII — Wnioski

255. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał orzekł w następujący sposób:

1) Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Unii Europejskiej z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawach połączonych T-254/00, T-270/00 i T-277/00 hotel Cipriani i in. przeciwko Komisji zostaje uchylony w zakresie, w jakim skarga Comitato „Venezia vuole vivere" w sprawie T-277/00 została uznana za dopuszczalną również w odniesieniu do zarzutów niezgodnych z prawem wykładni i zastosowania art. 87 ust. 1 WE i niezgodnych z prawem wykładni i zastosowania art. 87 ust. 3 lit. c) WE. W związku z tymi zarzutami skarga Comitato „Venezia vuole vivere" w sprawie T-277/00 zostaje oddalona jako niedopuszczalna ze względu na zawisłość sporu.

2) W pozostałym zakresie odwołania zostają oddalone.