WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI
(czwarta izba w składzie powiększonym)
z dnia 15 czerwca 2005 r. *

W sprawie T-171/02

Regione autonoma della Sardegna, reprezentowany przez G. Aiella i G. Albenzia, avvocati dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierany przez

Confederazione italiana agricoltori della Sardegna,

Federazione regionale coltivatori diretti della Sardegna,

Federazione regionale degli agricoltori della Sardegna,

* Język postępowania: włoski.

z siedzibą w Cagliari (Włochy), reprezentowane przez adwokatów F. Ciulliego i G. Dorego,

interwenienci,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez V. Di Bucciego, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2002/229/WE z dnia 13 listopada 2001 r. w sprawie programu pomocowego, który region Sardynia (Włochy) zamierza wprowadzić w życie w celu wspierania restrukturyzacji gospodarstw z sektora upraw chronionych przeżywających trudności (Dz.U. 2002 L 77, str. 29),

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

w składzie: H. Legal, prezes, V. Tiili, A.W.H. Meij, M. Vilaras i N.J. Forwood, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 lipca 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Pismem z dnia 12 stycznia 1998 r. władze włoskie doręczyły Komisji projekt programu pomocowego przewidziany w wydanej w dniu 2 grudnia 1997 r. przez Giunta regionale della Sardegna (regionalne władze Sardynii) decyzji nr 48/7 w sprawie przyjęcia „regionalnego planu restrukturyzacji przedsiębiorstw z sektora upraw chronionych" (zwany dalej „projektem"). Informacja ta dotarła do Komisji w dniu 15 stycznia tego samego roku.

2 Projekt ten przede wszystkim ustanawiał program pomocowy w celu restrukturyzacji.

3 Do udziału w programie kwalifikowały się sardyńskie małe przedsiębiorstwa rolne przeżywające trudności (MPR) [tłumaczenie nieoficjalne]. Kryterium trudności

w znaczeniu projektu było spełnione wtedy, gdy dane przedsiębiorstwo charakteryzowało się, po pierwsze, „średnią stratą na działalności operacyjnej wynoszącą co najmniej 25% zysku netto [gospodarstwa] w trakcie trzech ostatnich lat gospodarczych", a po drugie, „zadłużeniem z [tytułu] pożyczek wymagalnych w dniu 31 grudnia 1996 r. przekraczającym 30% kapitału operacyjnego gospodarstwa". W opinii władz włoskich na Sardynii kryteria te spełniało około 500 małych przedsiębiorstw rolnych.

4 Aby móc skorzystać z programu pomocowego, kwalifikujące się do udziału w nim przedsiębiorstwa powinny były spełnić szereg wymogów, między innymi „przedstawienia planu restrukturyzacji wskazującego na istnienie — w normalnych warunkach prowadzenia działalności — możliwości osiągnięcia zwrotu kosztów produkcji oraz osiągnięcie zysku na działalności operacyjnej", a także „likwidacji części prowadzonej działalności, struktur i majątku operacyjnego gospodarstwa, jeśli jest to niezbędne w celu przywrócenia jego równowagi ekonomicznej i finansowej".

5 Program dotyczył sektora upraw chronionych. Uprawami tymi były różnego rodzaju warzywa, owoce, grzyby, rośliny i kwiaty szklarniowe.

6 Po pierwsze, planowana pomoc polegała na restrukturyzacji zadłużenia kwalifikujących się przedsiębiorstw. Restrukturyzacja ta miała nastąpić poprzez działania banków-wierzycieli zainteresowanego przedsiębiorstwa (rezygnacja z odsetek oraz odsetek za zwłokę od pożyczek wymagalnych w dniu 31 grudnia 1996 r. oraz od pożyczek, które miały stać się wymagalne pomiędzy dniem 1 stycznia 1997 r. a dniem zawarcia umowy o restrukturyzacji zadłużenia) bądź działania władz regionalnych (częściowe przejęcie głównej kwoty zadłużenia z tytułu pożyczek wymagalnych w dniu 31 grudnia 1996 r. oraz odsetek od pożyczek, które miały stać się wymagalne lub powstać po dniu 31 grudnia 1996 r.). Udział władz regionalnych w kosztach działań restrukturyzacyjnych przekraczał 75% całkowitej kwoty pożyczek wymagalnych w dniu 31 grudnia 1996 r., nie wliczając w to odsetek za zwłokę należnych bankom, które ich udzieliły. Działania te miały trwać nie dłużej niż przez piętnaście lat.

7 Po drugie, planowana pomoc przewidywała także subwencje udzielane bezzwrotnie na różnego rodzaju inwestycje na środki produkcji (instalowanie urządzeń służących ochronie, wentylacji, klimatyzacji, izolacji, odwadnianiu i nawadnianiu, a także doprowadzenie starych urządzeń do stanu odpowiadającego normom lub ich wymiana). Te inwestycje zostały określone jako „niezbędne" w celu restrukturyzacji. Udział władz regionalnych w kosztach działań inwestycyjnych przekraczał 75% całkowitej kwoty wydatków kwalifikujących się do tego rodzaju pomocy. Czas ich trwania został określony jako „niezbędny do ich realizacji".

8 Po trzecie, przewidziano działania polegające na pomocy technicznej, kształceniu zawodowym oraz usługach doradczych, co miało zapewnić Ente regionale di sviluppo e assistenza tecnica in agricoltura (regionalne biuro ds. rozwoju i pomocy technicznej w dziedzinie rolnictwa). Działania te zostały przedstawione jako „zadania statutowe" tego biura, których wypełnianie „nie pociągnie za sobą dodatkowych kosztów". Ich czas udzielania został określony jako „nieograniczony".

9 Całkowita kwota środków publicznych przeznaczonych na finansowanie tego programu pomocowego wspierającego restrukturyzację została oszacowana na 60 miliardów lirów (ITL), co stanowiło równowartość około 30 milionów EUR. Kwota pomocy udzielonej każdemu z korzystających z tego programu przedsiębiorstw nie mogła przekroczyć kwoty 600 milionów ITL, czyli około 300 000 EUR.

10 Projekt uwzględniał ponadto wyrażony przez władze Republiki Włoskiej zamiar ustanowienia — z myślą o małych przedsiębiorstwach rolnych przeżywających przejściowe, lecz poważne trudności finansowe — pomocy w celu ich ratowania, „która może być przyznana w postaci gwarancji lub udzielenia, przy zwykłej stopie odsetek, pożyczki w kwocie minimalnej lub w każdym razie skalkulowanej tak, aby podtrzymać działalność gospodarstwa, aż do momentu rozpoczęcia restrukturyzacji".

11 Pismem z dnia 1 lutego 1999 r. Komisja doręczyła Republice Włoskiej decyzję o wszczęciu, przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE, formalnego postępowania wyjaśniającego. Władze włoskie otrzymały to pismo w dniu 4 lutego tego samego roku.

12 Pismem z dnia 14 września 2001 r. władze włoskie wystąpiły do Komisji z wnioskiem o wydanie w terminie dwóch miesięcy decyzji na podstawie art. 7 ust. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88 WE] (Dz.U. 83, str. 1). Komisja otrzymała to pismo w dniu 17 września tego samego roku.

13 W dniu 13 listopada 2001 r. Komisja wydała decyzję 2002/229/WE w sprawie programu pomocowego, który region Sardynia (Włochy) zamierza wprowadzić w życie w celu wpierania restrukturyzacji gospodarstw z sektora upraw chronionych przeżywających trudności (Dz.U. 2002 L 77, str. 29, zwaną dalej „decyzją"), która to decyzja została opublikowana w dniu 20 marca 2002 r.

14 Artykuł 1 tej decyzji zawiera stwierdzenie, że projekt jest niezgodny ze wspólnym rynkiem i że nie może zostać wprowadzony w życie.

Przebieg postępowania i żądania stron

15 Regione autonoma della Sardegna wniósł niniejszą skargę pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 czerwca 2002 r.

16 Sprawa początkowo została przydzielona pierwszej izbie w składzie powiększonym, a następnie — po przydzieleniu, wskutek zmiany składu izb Sądu od dnia 1 października 2003 r., sędziego sprawozdawcy do czwartej izby — czwartej izbie w składzie powiększonym.

17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 sierpnia 2002 r. Confederazione italiana agricoltori della Sardegna, Federazione regionale coltivatori diretti della Sardegna oraz Federazione regionale degli agricoltori della Sardegna wniosły o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów popierających wnioski skarżącej. Wniosek ten został doręczony stronom. Nie przedstawiły one w wyznaczonym w tym celu terminie żadnych uwag.

18 Postanowieniem z dnia 9 grudnia 2002 r. prezes pierwszej izby w składzie powiększonym uwzględnił wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów. Interwenienci w dniu 5 lutego 2003 r. złożyli w sekretariacie Sądu swoje uwagi.

19 Na rozprawie w dniu 1 lipca 2004 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu. Komisja przy tej okazji wycofała swoje żądania odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej ze względu na jej spóźnione złożenie, co zostało uwzględnione w protokole.

20 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

21 Interwenienci wnoszą do Sądu o:

— tytułem żądania głównego, stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji „w zakresie, w jakim nie uznaje ona za zgodną z prawem pomocy w kwocie nieprzekraczającej 100 000 EUR dla jednego przedsiębiorstwa;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

22 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania, a interwenientów ich własnymi kosztami, a także kosztami poniesionymi przez Komisję w związku z ich interwencją.

Co do prawa

A — *W przedmiocie wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w całości*

23 Na poparcie swych żądań stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w całości skarżąca, popierana przez interwenientów, podnosi co do zasady osiem następujących zarzutów:

— naruszenia pkt 4.1 akapit pierwszy komunikatu Komisji 97/C-283/02 z dnia 19 września 1997 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz wspomagania i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności (Dz.U. C 283, str. 2, zwanych dalej „wytycznymi");

— naruszenia art. 88 WE;

— przewlekłości postępowania administracyjnego;

— naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań;

— naruszenia art. 253 WE;

— niezachowania należytej staranności;

— naruszenia art. 87 ust. 3 lit. c) WE oraz wytycznych;

— naruszenia art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999.

24 Ponadto interwenienci wnoszą do Sądu „pomocniczo — jeśli Sąd uzna to w danym przypadku za stosowne — o zawieszenie stosowania przepisów wydanych niezgodnie z prawem w rozumieniu art. 241 WE" oraz podnoszą cztery kolejne zarzuty:

— naruszenia prawa do bycia wysłuchanym;

— naruszenia art. 87 ust. 2 lit. b) WE;

— naruszenia art. 158 WE oraz dołączonej do aktu końcowego traktatu amsterdamskiego deklaracji nr 30 w sprawie regionów wyspiarskich;

— naruszenia dyrektywy Rady 72/159/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych (Dz.U. L 96, str. 1) oraz dyrektywy Rady 75/268/EWG z dnia 28 kwietnia 1975 r. w sprawie gospodarki rolnej na terenach górskich i wyżynnych oraz na niektórych obszarach mniej uprzywilejowanych (Dz.U. L 128, str. 1).

25 Należy zbadać kolejno te dwie grupy zarzutów.

1. *W przedmiocie zarzutów podnoszonych wspólnie przez skarżącą i interwenientów*

a) W przedmiocie zarzutu naruszenia pkt 4.1 akapit pierwszy wytycznych

Argumenty stron

26 W opinii skarżącej, popieranej przez interwenientów, Komisja nie zakończyła postępowania w sprawie kontroli projektów programów pomocowych na rzecz wspomagania i restrukturyzacji małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w dwumiesięcznym terminie przewidzianym w pkt 4.1 akapit pierwszy wytycznych.

27 Komisja odpiera ten zarzut.

Ocena Sądu

28 Punkt 4.1 akapit pierwszy wytycznych stanowi między innymi, że Komisja „zatwierdza" programy pomocowe na rzecz wspomagania i restrukturyzacji MŚP lub małych przedsiębiorstw rolnych (MPR) oraz że „czyni to w zwykłym terminie dwóch miesięcy od otrzymania kompletnych informacji, a jeżeli dany program pomocowy może skorzystać z przyspieszonej procedury zatwierdzania, Komisja ma na podjęcie decyzji 20 dni roboczych"[tłumaczenie nieoficjalne].

29 Sformułowania te należy interpretować w kontekście przepisów proceduralnych dotyczących kontroli pomocy państwa zawartych w traktacie. Wytyczne, które Komisja może ustanowić w celu uściślenia sposobu prowadzenia postępowania, nie mogą zatem być sprzeczne z przepisami traktatu (wyroki Trybunału z dnia 24 lutego 1987 r. w sprawie 310/85 Deufil przeciwko Komisji, Rec. str. 901, pkt 22 oraz z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie C-382/99 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-5163, pkt 24).

30 Artykuł 88 WE rozróżnia etap badania wstępnego oraz etap formalnego postępowania wyjaśniającego — oba zmierzające do kontroli nowej pomocy, którą państwa członkowskie zamierzają przyznać.

31 Przewidziany przez art. 88 ust. 3 WE etap badania wstępnego ma na celu jedynie przyznanie Komisji terminu do zastanowienia się i przeanalizowania sprawy umożliwiającego wypracowanie wstępnej opinii na temat zgłoszonych projektów i stwierdzenie, że nie stanowią one pomocy lub są zgodne ze wspólnym rynkiem albo że istniejące co do tego wątpliwości zmuszają do przeprowadzenia pogłębionej analizy tych projektów (wyroki Trybunału z dnia 11 grudnia 1973 r. w sprawie 120/73 Lorenz, Rec. str. 1471, pkt 3 oraz z dnia 3 maja 2001 r. w sprawie C-204/97 Portugalia przeciwko Komisji, Rec. str. I-3175, pkt 34). Ze względu na to, że interes państwa członkowskiego wymaga szybkiego poinformowania o zajętym stanowisku, ten etap procedury ma charakter pilny i powinien zamknąć się w nieprzekraczalnym terminie dwóch miesięcy, liczonym od otrzymania przez Komisję kompletnego zgłoszenia (ww. wyrok Trybunału w sprawie Lorenz, pkt 4 oraz wyrok z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie C-334/99 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-1139, pkt 49 i 50).

32 Nie można pominąć przewidzianego w art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE etapu formalnego postępowania wyjaśniającego w sytuacji, gdy Komisja po zakończeniu etapu badania wstępnego nie jest przekonana, że projekt nie stanowi pomocy lub że — pomimo tego, iż stanowi on pomoc — jest on zgodny ze wspólnym rynkiem. Procedura ta ma zatem umożliwić Komisji, po pierwsze, dogłębne wyjaśnienie całokształtu sprawy poprzez uzyskanie — zgodnie z jej obowiązkiem — przed podjęciem końcowej decyzji wszystkich niezbędnych opinii, a po drugie, zapewnić

ochronę praw potencjalnie zainteresowanych osób trzecich, umożliwiając im w ten sposób złożenie wyjaśnień (wyroki Trybunału z dnia 20 marca 1984 r. w sprawie 84/82 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. 1451, pkt 13; z dnia 14 listopada 1984 r. w sprawie 323/82 Intermills przeciwko Komisji, Rec. str. 3809, pkt 17 oraz ww. w pkt 31 sprawie Portugalia przeciwko Komisji, pkt 33).

33 Wynika z tego, że Komisja może zatwierdzić projekt programu pomocowego wspierającego restrukturyzację MŚP w terminie przewidzianym w pkt 4.1 akapit pierwszy wytycznych, tylko wtedy, gdy przed upływem tego „zwykłego terminu dwóch miesięcy" — to znaczy terminu, który został jej wyznaczony na przeprowadzenie badania wstępnego — uzna ona, że przewidziane przez ten program środki nie stanowią pomocy bądź stanowią pomoc, której zgodność ze wspólnym rynkiem nie ulega najmniejszej wątpliwości. Jeśli natomiast Komisja nie jest w stanie dojść do takiego wniosku, ciąży na niej obowiązek wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

34 Wykładnię taką potwierdzają ponadto sformułowania, za pomocą których ujęto termin 20 dni roboczych przewidziany w komunikacie 92/C-213/03 Komisji z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie przyspieszonego postępowania zatwierdzającego systemy pomocy dla MŚP oraz zmiany istniejących systemów (Dz.U. C 213, str. 10), do którego odsyłają wytyczne. Z brzmienia drugiego i ostatniego akapitu tego komunikatu natomiast wynika, że nawet w przypadku, w którym wobec projektu programu pomocowego może być stosowany termin 20 dni roboczych, Komisja jedynie „co do zasady" zobowiązuje się do niezgłaszania uwag po upływie tego terminu, przy jednoczesnym całkowitym zachowaniu swoich uprawnień do „podjęcia decyzji w sprawie", co w niniejszym przypadku oznacza prawo do wszczęcia formalnej procedury dochodzenia i zakończenia jej wydaniem decyzji ostatecznej: pozytywnej, warunkowej bądź negatywnej.

35 Ponieważ zaś pkt 4.1 akapit pierwszy wytycznych ogranicza się do odesłania do terminu stosowanego do etapu badania wstępnego przewidzianego w art. 88 WE w interpretacji dokonanej przez Trybunał, omawiany zarzut nie może zostać uwzględniony jako zarzut odrębny, należy natomiast rozpoznać zarzut naruszenia art. 88 WE.

b) W przedmiocie zarzutu naruszenia art. 88 WE

Argumenty stron

36 W opinii skarżącej Komisja, zamiast połączyć swoje wnioski o udzielenie dodatkowych informacji, rozłożyła je w czasie, rozmijając się wskutek tego z celem przewidzianego przez art. 88 ust. 3 WE etapu badania wstępnego, które ma charakter pilny — w szczególności w sytuacji, kiedy projekt dotyczy, tak jak w tym przypadku, przedsiębiorstw przeżywających trudności.

37 Według interwenientów Komisja zdecydowała się wszcząć, przewidziane przez art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE, formalne postępowanie wyjaśniające po upływie wyznaczonego jej w tym celu terminu dwóch miesięcy, a zatem w stosunku do programu pomocowego, który w ten sposób stał się programem istniejącym.

38 Komisja odpiera te argumenty.

Ocena Sądu

39 Argumenty wysuwane przez skarżącą i dotyczące przebiegu etapu badania wstępnego, a także argumenty interwenientów, które dotyczą przesłanek wydania decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, powinny być oceniane w świetle zasad obowiązujących przed wejściem w życie rozporządzenia nr 659/99. Weszło ono bowiem w życie w dniu 16 kwietnia 1999 r., a zatem po wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.

40 Po pierwsze, przypomnieć należy — tak jak już uczyniono to w analizie poprzedniego zarzutu — że etap badania wstępnego jest ograniczony do nieprzekraczalnego terminu dwóch miesięcy od otrzymania przez Komisję kompletnego zgłoszenia. Aby zgłoszenie było kompletne wystarczy, aby zawierało ono — od początku bądź wskutek odpowiedzi państwa członkowskiego na wnioski Komisji — informacje niezbędne dla wypracowania przez nią wstępnej opinii w kwestii zgodności [ze wspólnym rynkiem] zgłoszonego jej projektu (wyrok Trybunału z dnia 15 lutego 2001 r. w sprawie C-99/98 Austria przeciwko Komisji, Rec. str. I-1101, pkt 56).

41 Wynika z tego, że o ile Komisja nie może zapobiec rozpoczęciu biegu dwumiesięcznego terminu poprzez żądanie udzielenia informacji, które nie są niezbędne do wypracowania wstępnej opinii (wymieniony w pkt 40 powyżej wyrok w sprawie Austria przeciwko Komisji, pkt 61–65), o tyle jest ona jednak uprawniona do rozpoczęcia, zgodnie z celem art. 88 ust. 3 WE, dialogu z danym państwem członkowskim, aby umożliwić mu uzupełnienie zgłoszenia w sytuacji, gdy nie zawiera ono niezbędnych informacji (wyroki Trybunału z dnia 9 października 1984 r. w sprawach połączonych 91/83 oraz 127/83 Heineken Brouwerijen, Rec. str. 3435, pkt 17 i 18; z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-301/87 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-307, pkt 27 i 28 oraz z dnia 19 października 2000 r. w sprawach połączonych C-15/98 i C-105/99 Włochy i Sardegna Lines przeciwko Komisji, Rec. str. I-8855, pkt 44; wyrok Sądu z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie T-73/98 Prayon-Rupel przeciwko Komisji, Rec. str. II-867, pkt 99).

42 W niniejszym przypadku, po otrzymaniu od władz włoskich pierwotnego zgłoszenia w dniu 15 stycznia 1998 r., Komisja uznała, że nie ma wystarczających informacji, aby wyrazić opinię wstępną. Faksem z dnia 9 marca 1998 r. zwróciła się ona do Republiki Włoskiej z wnioskiem o dostarczenie jej w terminie czterech tygodni pierwszego kompletu informacji dodatkowych. W dniu 4 czerwca 1998 r. służby Komisji odbyły także spotkanie z przedstawicielami skarżącej. Faksem z dnia 19 czerwca 1998 r. Komisja zwróciła się do władz włoskich o pisemne potwierdzenie informacji udzielonych podczas tego spotkania oraz dostarczenie jej w ciągu czterech tygodni tych informacji, o których udzielenie zwróciła się ona w dniu 9 marca 1998 r. Skarżąca odpowiedziała na te wnioski pismem z dnia 27 sierpnia 1998 r., które zostało przekazane Komisji przez władze włoskie w dniu 10 września

1998 r. i doręczone jej w dniu 15 września 1998 r. Komisja uznała, że nadal nie posiada wszystkich niezbędnych informacji. Faksem z dnia 19 października 1998 r. zwróciła się do Republiki Włoskiej z wnioskiem o dostarczenie jej w terminie czterech tygodni drugiego kompletu informacji dodatkowych. Skarżąca odpowiedziała na ten wniosek pismem z dnia 12 listopada 1998 r., które zostało przekazane Komisji przez władze włoskie w dniu 16 listopada 1998 r. i doręczone w dniu 19 listopada 1998 r.

43 W ten sposób pomiędzy dniem, w którym zostały Komisji udzielone pierwsze informacje, a dniem, kiedy informacje te stały się kompletne upłynęło ponad 10 miesięcy.

44 Tymczasem analiza wymienionej w tym czasie korespondencji pozwala w pierwszej kolejności stwierdzić, że pierwotne zgłoszenie, liczące pięć stron, zawierało jedynie fragmentaryczny i nieścisły opis planowanego przez Republikę Włoską programu pomocowego wspierającego restrukturyzację, w szczególności kryteriów kwalifikowalności do niego oraz działań, które powinny się znaleźć w planie restrukturyzacji przedstawianym przez każde przedsiębiorstwo mające skorzystać z programu, a także pomocy indywidualnej, która mogła zostać tym przedsiębiorstwom przyznana. Zgłoszenie to przewidywało w sposób ogólny również przyznawanie pomocy w celu ratowania. Władze włoskie ostatecznie zrezygnowały z przyznawania tej pomocy, lecz poinformowały o tym Komisję dopiero w piśmie wysłanym w dniu 10 września 1998 r.

45 Dalej w pismach z dnia 19 czerwca oraz 19 października 1998 r. Komisja zadała wprawdzie kilka nowych lub dodatkowych pytań, ale także ponowiła pytania stawiane od dnia 9 marca 1998 r., na które odpowiedzi udzielono dopiero w piśmie wysłanym w dniu 10 września 1998 r. Komisja w szczególności ponowiła przy tej okazji wniosek o dostarczenie jej dokumentacji gospodarczej, której brakowało w zgłoszeniu, a której niezbędność sygnalizowała władzom włoskim w czasie spotkania w dniu 4 czerwca 1998 r. Skarżąca sama przyznała, że to właśnie w celu „wyjaśnienia zakresu i skutków" projektu „Komisja i władze włoskie dokonały bogatej wymiany korespondencji" na etapie badania wstępnego.

46 Projekt charakteryzował się wreszcie istotnym znaczeniem ze względu na to, że jego celem było rozwiązanie problemów około 500 przedsiębiorstw, czyli około jednej czwartej małych przedsiębiorstw rolnych prowadzących na Sardynii działalność w sektorze upraw szklarniowych, a także pewną złożonością, ponieważ przewidywał on ustanowienie programu pomocowego składającego się z różnego rodzaju działań finansowych, obciążających — w zależności od sytuacji — władze regionalne lub banki-wierzycieli tych przedsiębiorstw, a także różnego rodzaju inwestycji, z których przedsiębiorstwa te miały skorzystać.

47 W tych okolicznościach Komisja słusznie usiłowała, poprzez swoje kolejne wnioski, uzyskać od władz włoskich informacje niezbędne do wypracowania opinii wstępnej. W sytuacji, gdy państwo członkowskie udzieliło informacji fragmentarycznych i nieścisłych, a następnie zwlekało z ich uzupełnieniem, którego słusznie żądała Komisja, wynikające stąd przekroczenie terminu nie może stać się argumentem po stronie jednostek samorządu terytorialnego tego państwa.

48 Po drugie, przekształcenie nowej pomocy w pomoc istniejącą jest uzależnione od spełnienia dwóch koniecznych i wystarczających przesłanek: zaniechania przez Komisję wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przed upływem dwóch miesięcy od otrzymania kompletnego zgłoszenia oraz uprzedniego powiadomienia Komisji przez państwo członkowskie o wprowadzeniu swojego projektu w życie (ww. w pkt 31 wyrok w sprawie Lorenz, pkt 4 i 6 oraz w pkt 40 powyżej w sprawie Austria przeciwko Komisji, pkt 84).

49 W niniejszym przypadku wystarczy stwierdzić, że Republika Włoska nie powiadomiła Komisji o wprowadzeniu projektu w życie, wskutek czego nie została spełniona jedna z przesłanek niezbędnych do przekształcenia tego projektu programu pomocowego w pomoc istniejącą, a zatem projekt ten pozostał nową pomocą, w związku z czym Komisja miała prawo do wszczęcia w tym zakresie formalnego postępowania wyjaśniającego (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 7 czerwca 2001 r. w sprawie T-187/99 Agrana Zucker und Stärke przeciwko Komisji, Rec. str. II-1587, pkt 39).

50 Zarzut ten należy zatem oddalić w całości.

c) W przedmiocie zarzutu przewlekłości postępowania administracyjnego

Argumenty stron

51 Skarżąca, popierana przez interwenientów, twierdzi, że postępowanie administracyjne było przewlekłe i powołuje się w tym zakresie na niezachowanie rozsądnego terminu oraz naruszenie podstawowego wymogu pewności prawa.

52 Komisja odpiera ten argument.

Ocena Sądu

53 Zachowanie rozsądnego terminu podczas prowadzenia postępowania administracyjnego stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego (wyrok Sądu z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie T-190/00 Regione Siciliana przeciwko Komisji, Rec. str. II-5015, pkt 136). Ponadto podstawowy wymóg pewności prawa, stojący na przeszkodzie temu, aby Komisja mogła bez ograniczeń zwlekać z wykonaniem swoich uprawnień, nakłada na sąd obowiązek zbadania, czy przebieg postępowania administracyjnego wskazuje na nadmiernie opóźnione działanie tej instytucji (wyrok Trybunału z dnia 24 września 2002 r. w sprawach połączonych C-74/00 P i C-75/00 P Falck i Acciaierie di Bolzano przeciwko Komisji, Rec. str. I-7869, pkt 140 i 141 oraz wyrok Sądu z dnia 14 stycznia 2004 r. w sprawie T-109/01 Fleuren Compost przeciwko Komisji, Rec. str. II-127 pkt 145–147).

54 W niniejszym przypadku z opisanego w pkt 42 powyżej przebiegu badania wstępnego wynika, że pomiędzy otrzymaniem przez Komisję pierwotnego zgłoszenia w dniu 15 stycznia 1998 r. a otrzymaniem przez Republikę Włoską pisma powiadamiającego o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w dniu 4 lutego 1999 r. upłynęło ponad 12 miesięcy.

55 Z tych ponad 12 miesięcy ponad osiem stanowią te, które upłynęły pomiędzy skierowaniem w dniu 9 marca 1998 r. do Republiki Włoskiej pierwszego wniosku o udzielenie dodatkowych informacji a otrzymaniem przez Komisję ostatnich żądanych przez nią informacji w dniu 19 listopada 1998 r. Skarżąca w swoich pismach procesowych przyznała, że wymiana korespondencji w tym okresie pozwoliła na wyjaśnienie przedmiotu oraz zakresu projektu. Podczas rozprawy skarżąca przyznała także, że przedłużanie się tej korespondencji było w znacznej mierze uzasadnione tym, iż jej odpowiedzi na pytania Komisji były opóźnione i fragmentaryczne. Biorąc pod uwagę te informacje, a także okoliczności opisane powyżej w pkt 44–46, nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że etap badania wstępnego nie zamknął się w rozsądnym terminie ani że Komisja działała w sposób przewlekły.

56 Jeśli chodzi o formalne postępowanie wyjaśniające, to od wejścia w życie dnia 16 kwietnia 1999 r. rozporządzenia nr 659/1999 należy w odniesieniu doń stosować osiemnastomiesięczny termin instrukcyjny przewidziany w jego art. 7 ust. 6, który może zostać przedłużony na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim. Rozporządzenie to ma zastosowanie do wszystkich postępowań administracyjnych zawisłych przed Komisją, z zastrzeżeniem tych jego przepisów, dla których przewidziano szczególne zasady wejścia w życie (wyrok Sądu z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie T-369/00 Département du Loiret przeciwko Komisji, Rec. str. II-1789, pkt 50 i 51). Przepis ten ma zatem zastosowanie w niniejszej sprawie.

57 Uwzględniając, że przewidziany przez art. 7 ust. 6 rozporządzenia nr 659/1999 termin ma charakter instrukcyjny, należy zbadać, czy z przebiegu formalnego

postępowania wyjaśniającego nie wynika, iż Komisja nie zachowała rozsądnego terminu lub działała w sposób przewlekły. Postępowanie przebiegało według następującej chronologii:

— 4 lutego 1999 r.: otrzymanie przez Republikę Włoską pisma Komisji z dnia 14 lutego 1999 r. informującego ją o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego i wzywającego ją do przedstawienia uwag w terminie jednego miesiąca;

— 15 czerwca 1999 r.: otrzymanie przez Komisję uwag Republiki Włoskiej;

— 3 lipca 1999 r.: opublikowanie komunikatu Komisji 1999/C 187/02 wzywającego do przedstawienia uwag (Dz.U. C 187, str. 2);

— 7 grudnia 1999 r.: wysłanie przez Komisję i otrzymanie przez Republikę Włoską wniosku o udzielenie informacji dodatkowych w terminie czterech tygodni;

— 4 lipca 2000 r.: otrzymanie przez Komisję wysłanego przez Republikę Włoską, na wniosek skarżącej, „wniosku o przedłużenie terminu zamknięcia postępowania";

— 11 lipca 2000 r.: przedłużenie przez Komisję tego terminu o dwa miesiące w celu przekazania informacji, których zażądała w dniu 7 grudnia 1999 r.;

— 9 lutego 2001 r.: otrzymanie przez Komisję informacji, których zażądała w dniu 7 grudnia 1999 r.;

— 17 września 2001 r.: otrzymanie przez Komisję wysłanego przez Republikę Włoską, na wniosek skarżącej, wniosku o wydanie w ciągu dwóch miesięcy decyzji końcowej na podstawie art. 7 ust. 7 rozporządzenia nr 659/1999;

— 15 listopada 2001 r.: doręczenie Republice Włoskiej zaskarżonej decyzji.

58 Z przedstawionej chronologii wydarzeń wynika, że pomiędzy wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego a wnioskiem o przedłużenie terminu instrukcyjnego upłynął termin 17 miesięcy, krótszy niż przewidziany w art. 7 ust. 6 rozporządzenia nr 659/1999 osiemnastomiesięczny termin instrukcyjny, a także, że do momentu zamknięcia tego postępowania upłynęło trzydzieści trzy i pół miesiąca.

59 Ten ostatni fakt wynika przede wszystkim z niezachowania przez Republikę Włoską miesięcznego terminu wyznaczonego jej na przedstawienie uwag (termin przekroczony o trzy i pół miesiąca), terminu czterech tygodni wyznaczonego jej na przedstawienie zażądanych przez Komisję informacji dodatkowych (termin przekroczony o sześć i pół miesiąca — do momentu złożenia wniosku o przedłużenie go) oraz zgody na przedłużenie o dwa miesiące terminu do zebrania i dostarczenia Komisji tych informacji (termin przekroczony o prawie pięć miesięcy). To prawda, że zachowanie tych terminów nie było obowiązkiem Republiki Włoskiej, chociaż leżało w jej interesie. Można jednak uznać, że jest ona odpowiedzialna za konsekwencje upływu czasu spowodowane jej zachowaniem (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie C-305/89 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-1603, pkt 30 oraz ww. w pkt 53 wyrok w sprawie Regione Siciliana przeciwko Komisji, pkt 138).

60 Ponadto o ile termin sześciu miesięcy, który upłynął pomiędzy otrzymaniem informacji przedstawionych przez Republikę Włoską (15 czerwca 1999 r.) a wysłaniem wniosku o udzielenie informacji dodatkowych (7 grudnia 1999 r.) oraz termin dziewięciu miesięcy, który upłynął pomiędzy otrzymaniem tych informacji (9 lutego 2001 r.) a wydaniem zaskarżonej decyzji (13 listopada 2001 r.) jawią się jako znaczne, nie są one jednak nadmierne, w szczególności uwzględniając okoliczności opisane w pkt 46 i 59 powyżej i liczne wątpliwości co do zgodności projektu ze wspólnym rynkiem, które to wątpliwości zostały wyrażone przez Komisję w jej decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego. Nie można zatem zarzucić Komisji przewlekłości postępowania.

61 Ten zarzut należy zatem oddalić.

d) W przedmiocie zarzutu naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

Argumenty stron

62 Skarżąca twierdzi, że wymiana korespondencji pomiędzy Republiką Włoską a Komisją podczas postępowania administracyjnego oraz fakt, że postępowanie to było wyjątkowo długie, zrodziły po jej stronie uzasadnione oczekiwania co do zgodności projektu ze wspólnym rynkiem. Interwenienci ze swej strony twierdzą natomiast, że takie uzasadnione oczekiwania zostały spowodowane milczeniem Komisji przez siedem miesięcy od otrzymania ostatnich informacji, których żądała od Republiki Włoskiej podczas formalnego postępowania wyjaśniającego.

63 Komisja odpiera ten argument.

Ocena Sądu

64 Na uzasadnione oczekiwania co do prawidłowości pomocy można w zasadzie — z zastrzeżeniem okoliczności wyjątkowych — powołać się jedynie wtedy, gdy ta pomoc została przyznana zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 88 WE (wyrok Trybunału z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-5/89 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-3437, pkt 14 i 16).

65 Aby można było uznać pomoc za przyznaną zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 88 WE, to procedura ta, mająca charakter zawieszający, musi zostać doprowadzona do końca. Wynika z tego, że w sytuacji, gdy formalne postępowanie wyjaśniające zostało wszczęte zgodnie z art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE, musi się zakończyć wydaniem decyzji pozytywnej, zgodnie z art. 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 659/1999. Zatem na uzasadnione oczekiwania co do prawidłowości pomocy, której taka decyzja dotyczy, można się powoływać w zasadzie dopiero po wydaniu przez Komisję tej decyzji i upływie terminu do wniesienia na nią skargi (wyrok Sądu z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie T-126/99 Graphischer Maschinenbau przeciwko Komisji, Rec. str. II-2427, pkt 42).

66 W niniejszym przypadku — przy założeniu, że skarżąca, która nie jest podmiotem gospodarczym, lecz jednostką samorządu terytorialnego, będącą twórcą projektu programu pomocowego, może powołać się na naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań — stwierdzić należy, że projekt ten nigdy nie stał się przedmiotem decyzji pozytywnej i że żaden z przywołanych przez strony argumentów nie stanowi okoliczności wyjątkowej pozwalającą skarżącej, jeszcze przed wydaniem zaskarżonej decyzji, spodziewać się, iż Komisja uznała lub uzna projekt za zgodny ze wspólnym rynkiem.

67 Po pierwsze, wymiana korespondencji w toku postępowania administracyjnego mieści się w granicach dialogu pozwalającego Komisji na uzyskanie od Republiki Włoskiej informacji niezbędnych do wypracowania sobie wstępnej opinii (zob. pkt 41–47 oraz pkt 55 powyżej), a następnie zażądanych przez nią informacji uzupełniających dotyczących wpływu projektu na rynek (zob. pkt 59 powyżej). Lektura tej korespondencji prowadzi ponadto do wniosku, że w swoich pismach — przekazywanych skarżącej przez Republikę Włoską — Komisja zawsze przywiązywała wagę do tego, aby wyrazić poważne wątpliwości co do pewnych aspektów projektu i zastrzec sobie prawo do dokonania oceny ostatecznej, co zresztą przypomniała podczas rozprawy, a żaden z uczestników tego nie podważył.

68 Po drugie, jak wynika z analizy poprzedniego zarzutu, postępowanie administracyjne nadmiernie nie przedłużyło się. Tym bardziej zatem czas jego trwania nie był wyjątkowy.

69 Po trzecie, o ile jest prawdą, że po otrzymaniu ostatnich żądanych informacji Komisja milczała przez siedem miesięcy, aż do momentu, w którym Republika Włoska zwróciła się do niej z wnioskiem o wydanie w ciągu dwóch miesięcy decyzji na podstawie art. 7 ust. 7 rozporządzenia nr 659/1999, milczenia tego nie można było interpretować jako zgody wyrażonej przez tę instytucję w sposób dorozumiany, a to ze względu na niezmiennie ciążący na Komisji obowiązek zamknięcia formalnego postępowania wyjaśniającego poprzez wydanie decyzji ostatecznej, zgodnie z art. 7 ust. 1 tego samego rozporządzenia.

70 Ten zarzut należy zatem oddalić.

e) W przedmiocie naruszenia art. 253 WE

Argumenty stron

71 Skarżąca oraz interwenienci twierdzą, że zaskarżona decyzja narusza art. 253 WE, ponieważ nie zawiera ona wystarczającego uzasadnienia w zakresie opisu sektora gospodarki, którego dotyczy oraz zbadania wpływu projektu na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz na konkurencję.

72 Komisja odpiera ten argument.

Ocena Sądu

73 Uzasadnienie aktu powinno być dostosowane do jego charakteru i powinno przedstawiać jasno sposób rozumowania instytucji będącej jego autorem, w sposób umożliwiający zainteresowanym zrozumienie jego podstaw, a sądowi — kontrolę jego zasadności, przy czym nie jest wymagane, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie mające znaczenie okoliczności faktyczne i prawne, jako że ocena, czy spełnia ono wymogi art. 253 WE winna być dokonana przy uwzględnieniu nie tylko brzmienia tego aktu, ale także jego kontekstu prawnego i faktycznego (wyroki Trybunału z dnia 20 marca 1957 r. w sprawie 2/56 Geitling przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 9, 37 oraz z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie C-42/01 Portugalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-6079, pkt 66).

74 W przypadku wydania przez Komisję decyzji w ramach kontroli pomocy państwa, oznacza to w szczególności, że jeśli z okoliczności przyznania pomocy wynika, że pomoc może mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi i może zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji, Komisja musi przynajmniej wskazać te okoliczności w uzasadnieniu swojej decyzji (wyroki Trybunału z dnia 13 marca 1985 r. w sprawach połączonych 296/82 i 318/82 Niderlandy i Leeuwarder Papierwarenfabriek przeciwko Komisji, Rec. str. 809, pkt 24 oraz z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-3679, pkt 71).

75 W tym przypadku w motywie 41 zaskarżonej decyzji wyjaśniono, że przewidziana pomoc ma za cel wsparcie produkcji owoców, warzyw i roślin. Czytane w kontekście motywu 8 — który zawiera wykaz różnego rodzaju gatunków owoców, warzyw, roślin i kwiatów uprawianych w szklarniach przez będące adresatami projektu sardyńskie małe przedsiębiorstwa rolne (MPR) — objaśnienia te stanowią wystarczający opis tego sektora gospodarki, którego decyzja dotyczy.

76 Dalej w motywie 41 zaskarżonej decyzji zostały podane dane liczbowe uzasadniające twierdzenie, że Włochy są największym producentem warzyw w Unii Europejskiej oraz że Sardynia stanowi ważną w tym kraju strefę produkcji. Zostały tam także wyjaśnione okoliczności, z powodu których projekt może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

77 Tak samo w motywie 43 zaskarżonej decyzji wskazano, że pomoc wspierająca restrukturyzację przeżywających trudności przedsiębiorstw przesuwa ciężar dostosowania strukturalnego tych przedsiębiorstw na bardziej wydajne przedsiębiorstwa oraz że zachęca ona do ubiegania się o subwencje. Decyzja ta powołuje się także na dotyczące tej kwestii pkt 1.1 i 2.3 wytycznych. Zostały w niej także wskazane okoliczności mogące zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji.

78 Wreszcie motywy 51 i 54 zaskarżonej decyzji — które zostały poświęcone ocenie zgodności projektu [ze wspólnym rynkiem] w kontekście przewidzianego w pkt 3.2.2 lit. ii) wytycznych warunku zapobiegania nieuzasadnionym zakłóceniom konkurencji — uzupełniają to uzasadnienie w szczególności dokonaną w nich analizą ryzyka, że projekt pociągnie za sobą odczuwalny wzrost produkcji i wpłynie na wysokość cen w sektorze, którego decyzja dotyczy.

79 Nic nie wskazuje zatem na to, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie dało możliwości zrozumienia, którego sektora gospodarki ona dotyczy oraz jaki był lub mógł być wpływ projektu na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz na konkurencję.

80 Ten zarzut należy zatem oddalić.

f) W przedmiocie niezachowania przez Komisję należytej staranności

Argumenty stron

81 Skarżąca, popierana przez interwenientów, zarzuca Komisji, że ograniczyła się ona do zbadania ewentualnych skutków projektu w sposób abstrakcyjny. W opinii skarżącej konkretna analiza doprowadziłaby Komisję do wniosku, że — uwzględniając ograniczone znaczenie gospodarcze sardyńskiego sektora upraw szklarniowych, nieznaczne rozmiary przedsiębiorstw kwalifikujących się do skorzystania z pomocy oraz niewielką kwotę przewidzianej pomocy — ten projekt nie wpływa na wymianę handlową ani nie zakłóca czy też nie grozi zakłóceniem konkurencji.

82 Komisja odpiera ten argument.

Ocena Sądu

83 Choć zarzut został formalnie oparty na niezachowaniu przez Komisję należytej staranności, jego analiza ujawnia, że dotyczy on istoty zaskarżonej decyzji, a nie przesłanek jej wydania. Skarżąca ponadto podczas rozprawy potwierdziła, że kwestionowała „brak należytej staranności i uzasadnienia w zakresie oceny zgodności projektu [ze wspólnym rynkiem]" stanowiący „wadę materialną" z racji tego, że jeśli Komisja „uwzględniłaby rzeczywistą sytuację", „dostrzegłaby, że [jest] w każdym razie niemożliwe, aby [projekt] zakłócał wolną konkurencję".

84 Ponieważ skarżąca wyraźnie poddaje w wątpliwość motywy 41 i 43 zaskarżonej decyzji, poświęcone kwalifikacji projektu, zarzut ten należy badać jako zarzut oparty bądź to na naruszeniu prawa, z uwagi na to, że art. 87 ust. 1 WE nakazuje Komisji określenie rzeczywistego wpływu projektu na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi i konkurencję, bądź to na błędnej ocenie, że w niniejszym przypadku nie zostały spełnione przesłanki zastosowania art. 87 ust. 1 dotyczącego wymiany handlowej między państwami członkowskimi oraz konkurencji.

85 Komisja nie jest tymczasem zobowiązana do tego, aby określić rzeczywisty wpływ projektu pomocy lub programu pomocowego, lecz jedynie do zbadania, czy ten projekt może wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz zakłócić lub grozić zakłóceniem konkurencji (wyroki Trybunału z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-298/00 P Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-4087, pkt 49 oraz ww. w pkt 74 wyrok w sprawie C-372/97 Włochy przeciwko Komisji, pkt 44). W niniejszym przypadku Komisja nie naruszyła zatem prawa, badając wpływ projektu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i na konkurencję w opisany w poprzednim zarzucie sposób.

86 Następnie ani względnie niewielka kwota zamierzonej pomocy, ani nieznaczne rozmiary przedsiębiorstw kwalifikujących się do skorzystania z pomocy nie wyłączają same z siebie możliwości wpływania przez projekt na wymianę handlową między państwami członkowskimi, ani zakłócenia lub groźby zakłócenia konkurencji (wyroki Trybunału z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 Philip Morris przeciwko Komisji, Rec. str. 2671, pkt 11 i 12; z dnia 21 marca 1990 r. w sprawie C-142/87 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-959, pkt 43 oraz ww. w pkt 74 wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97 Włochy przeciwko Komisji, pkt 53). To samo dotyczy ograniczonego znaczenia sektora gospodarczego, którego pomoc dotyczy (wyroki Trybunału z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, Rec. str. I-7747, pkt 82 oraz ww. w pkt 74 wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97 Włochy przeciwko Komisji, pkt 60).

87 Inne okoliczności, takie jak szczególna intensywność konkurencji w tym sektorze gospodarczym, w którym działają przedsiębiorstwa kwalifikujące się do skorzystania z pomocy również mogą być brane pod uwagę (wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 1987 r. w sprawie 259/85 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. 4393, pkt 24 oraz ww. w pkt 74 wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97 Włochy przeciwko Komisji, pkt 54). W sektorze rolniczym, między innymi w sektorze uprawy owoców i warzyw, konkurencja ta jest bardzo silna. W szczególności struktura tego sektora, cechująca się współistnieniem na rynku dużej liczby podmiotów o nieznacznych rozmiarach może skutkować tym, że wdrożenie programu pomocowego, dostępnego dla dużej części z nich, może wywrzeć wpływ na konkurencję, chociaż kwoty indywidualnej pomocy udzielanej na podstawie tego programu są niewielkie (ww. w pkt 74 wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97 Włochy przeciwko Komisji, pkt 57). Podniesione przez skarżącą i interwenientów argumenty nie pozwalają więc same w sobie na stwierdzenie w tym przedmiocie błędu w ocenie.

88 Ujęty w taki sposób zarzut należy zatem oddalić.

89 W zakresie, w jakim skarżąca twierdzi, że podważa ona dokonaną ocenę zgodności projektu [ze wspólnym rynkiem] w kontekście art. 87 ust. 3 lit. c) WE, zarzut ten należy interpretować jako zarzut oczywistego błędu w ocenie z uwagi na to, że projekt nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze

wspólnym interesem (wyrok Trybunału z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawie C-169/95 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-135, pkt 20), tak jak zostało to ponadto przypomniane w pkt 2.4 akapit drugi oraz pkt 3.2.2 lit. ii) wytycznych.

90 Ujęty w taki sposób zarzut łączy się z zarzutem następnym, a więc zostaną one zbadane łącznie.

g) W przedmiocie zarzutu naruszenia art. 87 ust. 3 lit. c) WE oraz wytycznych

Argumenty stron

91 W opinii skarżącej, popieranej przez interwenientów, badanie zgodności projektu ze wspólnym rynkiem w oparciu o art. 87 ust. 3 lit. c) WE, dotyczącego pomocy przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, oraz w oparciu o wytyczne zostało dokonane z naruszeniem prawa oraz został przy tym popełniony oczywisty błąd w ocenie.

92 Interwenienci ponadto podnoszą, że Komisja naruszyła pkt 3.2.3, 3.2.4 oraz 3.2.5 wytycznych.

93 Komisja twierdzi, że żaden z tych zarzutów nie zasługuje na uwzględnienie.

Ocena Sądu

94 Komisja dysponuje — na podstawie art. 87 ust. 3 WE — szerokim zakresem swobodnego uznania (ww. w pkt 86 wyrok w sprawie Philip Morris przeciwko Komisji, pkt 17 oraz ww. w pkt 74 wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97 Włochy przeciwko Komisji, pkt 83).

95 Tym niemniej w celu wykonywania tego uprawnienia, może ona ustanowić dla siebie wskazówki — za pomocą aktów, takich jak mające zastosowanie w tym przypadku wytyczne — pod warunkiem, że wskazówki te nie są sprzeczne z przepisami traktatu. W sytuacji, gdy Komisja przyjmie taki akt, ma ona obowiązek stosować się do niego (ww. w pkt 29 wyrok w sprawie Deufil przeciwko Komisji, pkt 22; wyrok Trybunału z dnia 24 marca 1993 r. w sprawie C-313/90 CIRFS i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-1125, pkt 36 oraz ww. w pkt 29 wyrok w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, pkt 24).

96 Do sądu należy zatem ustalenie, czy Komisja przestrzegała ustanowionych przez nią samą wskazówek (wyrok Sądu z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie T-35/99 Keller i Keller Meccanica przeciwko Komisji, Rec. str. II-261, pkt 77).

97 W każdym razie w sytuacji, gdy ten przyznany Komisji szeroki zakres swobodnego uznania — w niniejszym przypadku zdefiniowany poprzez przyjęte przez nią samą wskazówki — pociąga za sobą konieczność dokonania kompleksowych ocen gospodarczo-społecznych w kontekście wspólnotowym, kontrola sądu jest w tym zakresie ograniczona. Ogranicza się ona do ustalenia, czy przestrzegane były reguły proceduralne oraz zasady dotyczące obowiązku uzasadnienia aktu, a także czy nie wystąpił błąd co do okoliczności faktycznych oraz czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie i czy nie doszło do nadużycia władzy (ww. w pkt 86 wyrok w sprawie Philip Morris przeciwko Komisji, pkt 24; wyrok Trybunału z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie C-56/93 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-723, pkt 11; wyrok Sądu z dnia 6 października 1999 r. w sprawie T-110/97 Kneissl Dachstein przeciwko Komisji, Rec. str. II-2881, pkt 46).

98 W tym kontekście skarżąca oraz interwenienci poddają krytyce, po pierwsze, całościową ocenę projektu (motyw 45 zaskarżonej decyzji), po drugie, ocenę definicji przedsiębiorstwa przeżywającego trudności z punktu widzenia pkt 2.1 akapit pierwszy wytycznych (motyw 46 zaskarżonej decyzji), po trzecie, brak oceny zgodności projektu z punktu widzenia zasad szczególnych ustanowionych w pkt 3.2.3, 3.2.4 i 3.2.5 wytycznych oraz, po czwarte, ocenę z punktu widzenia zasad ogólnych ustanowionych w pkt 3.2.2 wytycznych (motywy 48–58 zaskarżonej decyzji).

— W przedmiocie całościowej oceny projektu

99 W opinii skarżącej Komisja nie mogła oprzeć swojej decyzji na fakcie, że wprowadzenie w życie programu pomocowego wspierającego restrukturyzację, zgłoszonego przez Republikę Włoską pociągało za sobą — z powodu tego, że przewidziane przez projekt środki miały być stosowane w sposób automatyczny — prawdopodobieństwo przyznania pomocy małym przedsiębiorstwom rolnym, które nie przeżywały trudności i nie kwalifikowały się w tej sytuacji do skorzystania z tego programu pomocowego.

100 Podniesienie takiego argumentu pociąga za sobą, po pierwsze, konieczność zbadania, czy okoliczność ta może uzasadniać decyzję Komisji o uznaniu projektu programu pomocowego wspierającego restrukturyzację przedsiębiorstw przeżywających trudności za niezgodny ze wspólnym rynkiem, a także, po drugie, konieczność dokonania oceny, czy okoliczność ta mogła stanowić podstawę do wydania przez Komisję zaskarżonej decyzji w niniejszym przypadku.

101 Komisja może, na podstawie art. 87 ust. 3 WE i w wyniku przeprowadzenia postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE, uznać — w drodze decyzji pozytywnej lub warunkowej — projekt programu pomocowego za zgodny ze wspólnym rynkiem. Państwo członkowskie, którego taka decyzja dotyczy, jest wtedy zwolnione z obowiązku zgłaszania Komisji pomocy indywidualnej przyznanej

w ramach tego programu — ewentualnie z zastrzeżeniem postawionych przez Komisję warunków i wymogów. Komisja dysponuje tutaj szerokim zakresem swobodnego uznania (wyroki Trybunału z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-47/91 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-4635, pkt 21 oraz z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-321/99 P ARAP i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-4287, pkt 72).

102 W sytuacji, gdy Komisja dokonuje kwalifikacji i oceny zgodności takiego projektu ze wspólnym rynkiem, ma ona prawo ograniczyć swoje badanie do jego cech ogólnych, wynikających z kompletnego zgłoszenia i nie ma ona obowiązku badania każdego szczególnego przypadku stosowania tego programu (wyroki Trybunału z dnia 14 października 1987 r. w sprawie 248/84 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. 4013, pkt 18; z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-75/97 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-3671, pkt 48; ww. w pkt 41 wyrok w sprawie Włochy i Sardegna Lines przeciwko Komisji, pkt 51; wyroki Trybunału z dnia 26 września 2002 r. w sprawie C-351/98 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-8031, pkt 67 oraz z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-278/00 Grecja przeciwko Komisji, Rec. str. I-8787, pkt 24).

103 Możliwość zgłoszenia projektu programu pomocowego przez dane państwo członkowskie, a po jego zatwierdzeniu przez Komisję po uprzednim zbadaniu jego cech ogólnych możliwość uwolnienia się od obowiązku zgłaszania przypadków pomocy indywidualnej przyznanej w ramach tego programu, ewentualnie z zastrzeżeniem postawionych przez Komisję warunków i wymogów, nie może pozwolić, jak słusznie twierdzi Komisja, na przyznanie takiej pomocy indywidualnej, która zostałaby uznana za niezgodną [ze wspólnym rynkiem], jeśliby była przedmiotem odrębnego zgłoszenia, ponieważ w przeciwnym razie zasada niezgodności pomocy wyrażona w art. 87 WE zostałaby pozbawiona znaczenia. W szczególności Komisja nie może dopuścić do przyznania takiej pomocy indywidualnej, która będąc zgodna z jednym z celów przewidzianych przez art. 87 ust. 3 lit a)–d) nie byłaby jednak niezbędna do jego osiągnięcia (ww. w pkt 86 wyrok w sprawie Philip Morris przeciwko Komisji, pkt 17; Agrana Zucker und Stärke przeciwko Komisji, pkt 74 oraz w pkt 65 w sprawie Graphischer Maschinenbau przeciwko Komisji, pkt 34).

104 Komisja powinna zatem sprawdzić, czy projekty programów pomocowych, które bada, są przygotowane w sposób gwarantujący, że przyznawana na ich podstawie pomoc indywidualna będzie przyznawana jedynie tym przedsiębiorstwom, które rzeczywiście kwalifikują się do tego, aby z tego programu skorzystać.

105 Gdy sytuacja taka nie ma miejsca, Komisja — w ramach swego szerokiego zakresu swobodnego uznania — powinna to uwzględnić i ocenić, na ile pozwalają jej na to posiadane informacje, czy nie byłoby właściwym wydanie decyzji negatywnej lub warunkowej (zob. podobnie ww. w pkt 102 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 87 oraz wyrok Sądu z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie T-9/98 Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie przeciwko Komisji, Rec. str. II-3367, pkt 116).

106 W niniejszym przypadku kwestia, czy Komisja mogła stwierdzić, że sytuacja taka nie ma miejsca jest związana z kwestią przydatności zawartej w projekcie definicji przedsiębiorstwa przeżywającego trudności, co wskazuje motyw 46 zaskarżonej decyzji. Te dwa zagadnienia winny zatem być rozpatrywane łącznie.

— W przedmiocie zawartej w projekcie definicji przedsiębiorstwa przeżywającego trudności z punktu widzenia pkt 2.1 akapit pierwszy wytycznych

107 Skarżąca i interwenienci podnoszą, że ocena ujętej w projekcie definicji przedsiębiorstwa przeżywającego trudności zawarta w motywie 46 zaskarżonej decyzji narusza prawo lub jest co najmniej obarczona oczywistym błędem w ocenie. W ich opinii Komisja naruszyła prawo, nie stosując się do wytycznych, które w swym pkt 2.1 akapit pierwszy wcale nie stawiają wymogu oparcia tej definicji na kryteriach pozwalających stwierdzić pogorszenie sytuacji przedsiębiorstw wnoszących o dopuszczenie ich do skorzystania z pomocy wspierającej restrukturyzację. Według skarżącego i interwenientów Komisja popełniła co najmniej oczywisty błąd w ocenie, nie dochodząc do wniosku, że zawarte w projekcie kryteria pozwalały stwierdzić, iż zainteresowane przedsiębiorstwa znajdują się w takiej sytuacji gospodarczej, która uzasadnia przyznanie im pomocy wspierającej restrukturyzację, pomimo możliwości poprawy tej sytuacji pod koniec okresu referencyjnego.

108 Zgodnie z pkt 2.1 akapit pierwszy wytycznych Komisja uznaje za przeżywające trudności takie przedsiębiorstwo, które jest niezdolne do zapewnienia poprawy swojej sytuacji za pomocą środków własnych czy funduszy otrzymanych od swoich akcjonariuszy lub też w drodze pożyczki. W akapicie tym przedstawione są różnego rodzaju wskaźniki dynamiczne pozwalające zobrazować pogarszanie się sytuacji tego przedsiębiorstwa, z którymi związane są różnego rodzaju wskaźniki statyczne pozwalające w pewnych przypadkach na zobrazowanie szczególnej powagi tej sytuacji.

109 Ze sposobu sformułowania tego punktu wynika, że Komisja nie odstąpiła od swoich wytycznych, gdy przed przystąpieniem do oceny tej definicji przypomniała o wadze, którą przykłada ona zwykle do wskaźników świadczących o pogłębianiu się trudności odczuwanych przez przedsiębiorstwa, które mają korzystać z programu pomocowego wspierającego restrukturyzację. Argument oparty na naruszeniu prawa w tej kwestii nie zasługuje zatem na uwzględnienie.

110 Następnie z lektury motywu 46 zaskarżonej decyzji wynika, że swoją ocenę, iż przyjęta w niniejszym przypadku przez władze włoskie definicja przedsiębiorstwa przeżywającego trudności prowadzi do powstania wątpliwości co do zgodności projektu ze wspólnym rynkiem, Komisja oparła na tym, że zawarte w niej kryteria są nieistotne i niewiarygodne, ponieważ zostały one oparte na wartościach uśrednionych.

111 Sformułowania użyte w pkt 2.1 akapit pierwszy wytycznych pozwalają stwierdzić, że waga przykładana przez Komisję do wskaźników dynamicznych nie oznacza koniecznie, że inne rodzaje wskaźników — takie jak zawarte w tym projekcie wskaźniki oparte na wartościach uśrednionych — nie są istotne. Wskaźniki te jednak mogą być uznane za istotne wtedy tylko, gdy pozwalają stwierdzić istnienie prawdziwych i udowodnionych trudności, z jakimi spotkały się przedsiębiorstwa kwalifikujące się do skorzystania z programu pomocowego. W przeciwnym razie pomoc nie mogłaby zostać uznana za niezbędną z punktu widzenia tych przedsiębiorstw, jak i z punktu widzenia realizacji celu określonego w art. 87 ust. 3 lit. c) WE.

112 W niniejszym przypadku nie można twierdzić, że jest oczywiście błędne uznanie, iż wybrane w projekcie kryteria nie gwarantują tego, że dostęp do programu pomocowego miałyby jedynie przedsiębiorstwa przeżywające trudności w znaczeniu pkt 2.1 akapit pierwszy wytycznych. Wywody skarżącej i interwenientów nie zostały zaś w tym względzie oparte na jakiejkolwiek okoliczności potwierdzającej, że Komisja popełniła w tym względzie oczywisty błąd w ocenie.

— W przedmiocie niezastosowania zasad ustanowionych w pkt 3.2.3, 3.2.4 i 3.2.5 wytycznych

113 Zasady ustanowione w pkt 3.2.3, 3.2.4 i 3.2.5 wytycznych — których niezastosowanie zarzucają Komisji interwenienci — są „przepisami szczególnymi", z zastrzeżeniem zastosowania „warunków ogólnych", które zostały wyliczone w pkt 3.2.2 tych wytycznych, jak wskazano w jego pierwszym akapicie.

114 Po pierwsze, interwenienci twierdzą, że skoro Komisja była świadoma braku nadmiernych zdolności produkcyjnych w sektorze i odstąpiła od żądania ich zredukowania (motyw 53 zaskarżonej decyzji), powinna ona była dojść do wniosku, że projekt jest zgodny z pkt 3.2.2 wytycznych, a zatem — ze wspólnym rynkiem.

115 Zgodnie z pkt 2.4 akapit drugi wytycznych w sytuacji, gdy przedsiębiorstwa, których dotyczy projekt pomocy wspierającej restrukturyzację, znajdują się w regionie wspomaganym, Komisja bierze pod uwagę wspomniane w art. 87 ust. 3 lit. a) i c) względy regionalne w sposób określony w pkt 3.2.3 wytycznych. Punkt ten, zatytułowany „Warunki szczególne mające zastosowanie do pomocy wspierającej restrukturyzację w regionach wspomaganych", wskazuje w szczególności, że w sytuacji, gdy projekt programu pomocowego dotyczy regionu wspomaganego lub należącego do regionów mniej uprzywilejowanych, Komisja ma obowiązek

uwzględnić ten fakt i jest w tym celu uprawniona do elastycznego zastosowania ustalonej w wytycznych zasady zmniejszania zdolności produkcyjnych, jeśli jest to uzasadnione potrzebami rozwoju regionalnego — nawet jeśli w danym sektorze ma miejsce strukturalna nadwyżka zdolności produkcyjnych.

116 Natomiast zupełnie nie wynika z tego, że w sytuacji, gdy zjawisko nadwyżki zdolności produkcyjnej zdaje się nie dotyczyć sektora, którego dotyczy projekt nowej pomocy, i gdy Komisja wskutek tego odstępuje od nakazania przedsiębiorstwom kwalifikującym się do korzystania z pomocy zmniejszenia zdolności produkcyjnych, projekt ten powinien — tylko z tego względu — zostać uznany za zgodny ze wspólnym rynkiem.

117 Wręcz przeciwnie — w takim przypadku nadal niezbędnym pozostaje, aby projekt był zgodny z zasadą ustanowioną w pkt. 3.2.1 wytycznych, według której nowa pomoc wspierająca restrukturyzację może zostać przyznana jedynie w sytuacji, gdy można udowodnić, że jest to w interesie Wspólnoty, a zatem wtedy, gdy projekt tej pomocy spełnia wyliczone w pkt 3.2.2 wytycznych warunki: odzyskania rentowności, zapobiegania nieuzasadnionym zakłóceniom konkurencji oraz proporcjonalności. Pomimo że Komisja może być w tej kwestii „mniej rygorystyczna", to nie może ona jednak „zezwalać na wszystko", zgodnie z określeniem użytym w pkt 3.2.3 wytycznych (wyrok Sądu z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie T-152/99 HAMSA przeciwko Komisji, Rec. str. II-3049, pkt 114).

118 W niniejszym przypadku stwierdzenie, że nie wydaje się, aby sardyński sektor upraw szklarniowych charakteryzował się nadwyżką zdolności produkcyjnych, nie pociąga za sobą konieczności stwierdzenia przez Komisję zgodności projektu [ze wspólnym rynkiem]. Argument oparty na naruszeniu prawa w tej kwestii jest zatem bezzasadny.

119 Po drugie, interwenienci twierdzą — że ze względu na to, że wszystkie przedsiębiorstwa kwalifikujące się do korzystania z pomocy są małymi przedsiębiorstwami rolnymi — Komisja powinna była zastosować pkt 3.2.4 wytycznych.

120 Punkt 1.2 wytycznych wskazuje, że pomoc wspierająca restrukturyzację może być uzasadniona w pewnych okolicznościach, między innymi „ze względu na korzystną rolę sektora [MŚP] z ogólnogospodarczego punktu widzenia, a także ze względu na szczególne potrzeby tych przedsiębiorstw oraz [MPR]". Punkt 3.2.4 tych samych wytycznych, zatytułowany „Pomoc wspierająca restrukturyzację [MŚP]" wskazuje między innymi, że „mając do czynienia z [MŚP], Komisja nie wymaga, aby pomoc wspierająca restrukturyzację spełniała wymagania równie zaostrzone jak te, które są stawiane dużym przedsiębiorstwom, w szczególności, jeśli chodzi o redukcję zdolności produkcyjnych oraz obowiązki związane ze sprawozdawczością".

121 Treść tych punktów uzasadnia przyjęcie poglądu, że Komisja jest zobowiązana do elastycznego stosowania zasad ustalonych w pkt 3.2.2 wytycznych w sytuacji, gdy bada ona zgodność ze wspólnym rynkiem projektu programu pomocowego wspierającego restrukturyzację MŚP lub małych przedsiębiorstw rolnych przeżywających trudności — takiego jak projekt będący przedmiotem decyzji w niniejszym przypadku. Zasady te należy więc zatem stosować — choć należy to czynić w bardziej elastyczny sposób.

122 Natomiast fakt, czy zasady te były stosowane w sposób elastyczny i uwzględniający korzystną rolę, którą odgrywają w gospodarce małe przedsiębiorstwa rolne oraz uwzględniający ich szczególne potrzeby, zostanie ustalone w ramach oceny zasadności twierdzeń, które przywiodły Komisję do wniosku, że projekt nie czyni zadość tym zasadom (zob. pkt 141 w dalszej części wyroku).

123 Po trzecie, interwenienci twierdzą, że Komisja nie mogła odmówić oceny zgodności projektu z punktu widzenia pkt 3.2.5 wytycznych ze względu na to, że władze włoskie się o to nie zwróciły — który to powód jest w ich opinii nieistotny dla sprawy.

124 Akapit wstępny pkt 3.2.5 wytycznych, zatytułowany „Przepisy mające zastosowanie jedynie wobec pomocy wspierającej restrukturyzacji w sektorze rolnym", stanowi:

„Jeśli chodzi o podmioty prowadzące działalność w sektorze rolnym, Komisja, na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego, stosuje — zamiast przewidzianych [w wytycznych] ogólnych przepisów w sprawie redukcji zdolności produkcyjnych — następujące przepisy [...]" [tłumaczenie nieoficjalne].

125 W niniejszym przypadku zaskarżona decyzja — której prawidłowość nie jest w tym zakresie podważana — w pkt 33 i 52 zawiera stwierdzenie, że władze włoskie nigdy nie zwróciły się do Komisji, która zwróciła ich uwagę na tę możliwość, o zastosowanie zasad ustalonych w pkt 3.2.5 wytycznych. Komisja zatem nie tylko mogła, ale także powinna była ograniczyć się do zastosowania zasad ustalonych w pkt 3.2.2 wytycznych. Argument oparty na naruszeniu w tej kwestii prawa jest zatem bezzasadny.

— W przedmiocie oceny projektu z punktu widzenia zasad określonych w pkt 3.2.2 wytycznych

126 Aby projekt pomocy na rzecz restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności mógł zostać uznany za zgodny ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) WE powinien być powiązany z planem restrukturyzacji mającym na celu zmniejszenie rozmiarów lub zmianę profilu prowadzonej działalności (wyroki Trybunału z dnia 14 września 1994 r. w sprawach połączonych C-278/92, C-279/92 oraz C-280/92 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-4103, pkt 67; z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie C-17/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-2481, pkt 45 oraz ww. w pkt 41 wyrok w sprawie Prayon-Rupel przeciwko Komisji, pkt 70).

127 Wprowadzający w życie ten wymóg pkt 3.2.2 wytycznych nakazuje między innymi, aby plan restrukturyzacji spełniał trzy warunki. Po pierwsze, jest konieczne, aby umożliwiał on przywrócenie rentowności korzystających zeń przedsiębiorstw w rozsądnym terminie i na postawie realistycznych założeń [pkt 3.2.2 lit i)], po drugie, aby zapobiegał on nieuzasadnionym zakłóceniom konkurencji [pkt 3.2.2 lit. ii)] oraz, po trzecie, aby została zachowana równowaga pomiędzy korzyściami wynikłymi z restrukturyzacji oraz jej kosztami [pkt 3.2.2 lit iii)].

128 Ponieważ warunki te są kumulatywne, dla uznania przez Komisję projektu pomocy wspierającego restrukturyzację za niezgodny [ze wspólnym rynkiem] wystarczy, aby tylko jeden z nich nie został spełniony (ww. w pkt 126 wyrok z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 49 i 50; oraz w pkt 102 w sprawie Grecja przeciwko Komisji, pkt 100 i 101 oraz w pkt 117 w sprawie HAMSA przeciwko Komisji, pkt 79).

129 Ponadto aby uczynić zadość obowiązkowi współpracy z Komisją, na państwie członkowskim, którego pomoc dotyczy, ciąży obowiązek przedstawienia wszystkich dowodów, które mogłyby tej instytucji pozwolić na ustalenie, że spełnione zostały wszystkie warunki niezbędne do zastosowania odstępstwa, o które się to państwo zwraca (wyroki Trybunału z dnia 28 kwietnia 1993 r. w sprawie C-364/90 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-2097, pkt 20 oraz z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97 Włochy przeciwko Komisji, pkt 81–85).

130 Wreszcie zgodność z prawem decyzji Komisji w sprawach dotyczących pomocy państwa powinna być oceniana przez sąd na podstawie dowodów, którymi instytucja ta dysponowała lub mogła dysponować w chwili wydawania decyzji (wyroki Trybunału z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 234/84 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. 2263, pkt 16 oraz z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-277/00 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-3925, pkt 39).

131 W niniejszym przypadku władze włoskie dokonały zgłoszenia projektu programu pomocowego mającego na celu umożliwienie restrukturyzacji około 500 małych gospodarstw rolnych. Projekt ten powinien był gwarantować, że indywidualne plany restrukturyzacji, przedstawione przez małe gospodarstwa rolne wnioskujące o dopuszczenie do korzystania z tej pomocy, czynią zadość warunkom określonym w pkt 3.2.2 wytycznych. Komisja w motywach 48–58 zaskarżonej decyzji stwierdziła, że sytuacja taka nie miała miejsca.

132 Skarżąca i interwenienci w pierwszej kolejności twierdzą, że przy ocenie projektu, z punktu widzenia pkt 3.2.2 lit i) wytycznych, zostały popełnione oczywiste błędy w ocenie.

133 Z brzmienia pkt 3.2.2 lit i) wytycznych, zatytułowanego „Powrót do rentowności", wynika, że zawarty w nim warunek składa się z dwóch wymogów. Po pierwsze, powrót do rentowności powinien mieć za podstawę czynniki wewnętrzne, a zatem czynniki zewnętrzne mogą mieć tu jedynie znaczenie uzupełniające, a i to pod warunkiem, że wydają się one realistyczne. Po drugie, powrót do rentowności powinien być wykonalny w rozsądnym terminie i mieć trwały charakter.

134 Jeśli chodzi o pierwszy z tych w wymogów, w motywach 49 i 50 swojej decyzji Komisja twierdzi, że powrót do rentowności został oparty między innymi na dwóch czynnikach zewnętrznych, z których pierwszy polegał na założeniu, że dochody powinny się zwiększyć wskutek kampanii promocyjnych mających stworzyć nowe rynki zbytu, a drugi na założeniu, że dochody nie powinny się zmniejszać, ponieważ wzrost produkcji nie ma wpływu na cenę. Komisja stwierdziła, że pierwsze z tych twierdzeń jest nieudowodnione, a drugie — niemożliwe do zweryfikowania, a ponadto nierealistyczne.

135 Według deklaracji władz włoskich i skarżącej projekt opierał się „przede wszystkim na środkach wewnętrznych" polegających na wzroście produkcji przedsiębiorstw

korzystających z pomocy o około 40%, podczas gdy ich dochody wzrosłyby o ponad 50% i „w dużej mierze" na czynniku zewnętrznym polegającym „na rosnącym popycie na produkty regionalne".

136 Zaskarżona decyzja, której pkt 49 i 50 dotyczą tego czynnika zewnętrznego, początkowo może sprawiać wrażenie, że Komisja zaniechała badania czynników wewnętrznych. Tym niemniej z jej uważniejszej lektury wynika, że Komisja pośrednio, lecz niewątpliwie uznała te czynniki za istotne i ważne. W rzeczywistości dopuszczenie przez Komisję możliwości, że czynniki te spowodują wzrost podaży o około 40% spowodowało, że Komisja zadała sobie pytanie, czy ten wzrost podaży nie mógłby — w braku wystarczającego popytu — pociągnąć za sobą spadku cen i stać się przeszkodą dla przywrócenia rentowności, którą miał zapewnić. Z tego właśnie względu Komisja zwróciła się o informacje gospodarcze dotyczące rynków zbytu oraz wpływu wzrostu produkcji na ceny, tak jak zresztą potwierdziła to podczas rozprawy i co nie zostało podważone przez żadnego z uczestników.

137 Jednak władze włoskie nigdy nie dostarczyły dokładnych informacji w przedmiocie rynków zbytu ani w szczególności kampanii promocyjnych, które zamierzały zorganizować, o czym poinformowały Komisję w trakcie postępowania administracyjnego. Komisja nie mogła zaś, co jest oczywiste, oprzeć swej oceny jedynie na oświadczeniu (zob. podobnie ww. w pkt 74 wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97 Włochy przeciwko Komisji, pkt 84).

138 Gdy kwestia ta została poruszona podczas rozprawy, skarżąca sama przyznała, że te kampanie promocyjne są „hipotetyczne".

139 Władze włoskie tak samo nigdy nie dostarczyły informacji, które potwierdzałyby opisany przez nie Komisji wpływ wzrostu produkcji na ceny. Natomiast w piśmie z dnia 26 stycznia 2001 r. dostarczyły one w istocie analizę rynku, której Komisja

żądała w dniach 19 czerwca 1998 r., 19 października 1998 r. oraz 7 grudnia 1999 r. Ta analiza, która w szczególności została oparta na wzrostowej tendencji w latach 1995–1997 w prowincji Cagliari cen sprzedaży pomidorów „stołowych", a także papryki czerwonej, pozwala przypuszczać, jak mógłby się przedstawiać przyszły rozwój tych cen przy niezmienionych pozostałych elementach składowych sytuacji rynkowej. Można było natomiast bez popełnienia oczywistego błędu przyjąć, że ta analiza rynku nie zawiera informacji potwierdzających dalszy potencjalny rozwój cen tych i innych produktów, tak w prowincji Cagliari, jak i pozostałej części Sardynii, przy uwzględnieniu oczekiwanego — po wprowadzeniu w życie projektu — wzrostu produkcji w tym regionie o 40%.

140 Gdy kwestia ta została poruszona podczas rozprawy, sama skarżąca nie zaprzeczyła, że to badanie rynku jest niewystarczające i ograniczyła się do wyjaśnienia, iż należy uwzględnić także inne okoliczności, takie jak zamierzone przez projekt cele wspierania, racjonalizacji oraz specjalizacji małych przedsiębiorstw rolnych.

141 Argument ten w żadnym przypadku nie może zostać uwzględniony. Jedynie posiadając szczegółowe i przekonywające informacje, Komisja może uznać się za zwolnioną z ciążącego na niej na podstawie pkt 3.2.4 obowiązku elastycznego działania przy decydowaniu, czy projekt dotyczący MŚP lub małych przedsiębiorstw rolnych (MPR) spełnia ustalony w pkt 3.2.2 lit i) wytycznych warunek przywrócenia rentowności.

142 Wydaje się zatem, po pierwsze, że Republika Włoska nie zdołała udzielić Komisji realistycznych informacji, które pozwoliłyby jej na upewnienie się, iż projekt może przywrócić rentowność kwalifikujących do skorzystania zeń małych przedsiębiorstw rolnych, pomimo ponawianych przez tę instytucję wniosków o udzielenie tych informacji oraz, po drugie, że z tego powodu Komisja musiała dojść do wniosku, iż posiadane przez nią informacje nie pozwalają na rozwianie jej wątpliwości w tej kwestii — nie popełniając przy tym oczywistego błędu w ocenie.

143 W związku z tym, że nie można przyjąć, iż Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, uznając, iż dowody, którymi dysponuje, nie pozwalają jej na dojście do wniosku, że projekt spełnia warunek przywrócenia rentowności oraz że warunki określone w pkt 3.2.2 wytycznych są spełnione kumulatywnie (zob. pkt 127 i 128 powyżej), zarzut powinien zostać oddalony bez konieczności badania argumentów dotyczących oceny projektu z punktu widzenia innych wyliczonych w tym punkcie warunków (ww. w pkt 126 wyrok z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 50; w pkt 102 w sprawie Grecja przeciwko Komisji, pkt 101 oraz w pkt 117 w sprawie HAMSA przeciwko Komisji, pkt 108).

h) W przedmiocie zarzutu naruszenia art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999

Argumenty stron

144 W opinii skarżącej, popieranej przez interwenientów, Komisja w miejsce decyzji warunkowej — na podstawie art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999 — błędnie wydała decyzję negatywną na podstawie art. 7 ust. 5 tego rozporządzenia.

145 Komisja odrzuca ten argument.

Ocena Sądu

146 Artykuł 7 rozporządzenia nr 659/1999, zatytułowany „Decyzje Komisji o zakończeniu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego]", stanowi między innymi:

„1. Z zastrzeżeniem [wycofania zgłoszenia przez zainteresowane państwo członkowskie] formalna procedura dochodzenia [formalne postępowanie wyjaśniające] zostaje zakończon[e] w formie decyzji zgodnie z ust. 2–5 niniejszego artykułu.

[...]

4. Komisja może do decyzji pozytywnej załączyć warunki, na jakich dana pomoc może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, i może ustanowić obowiązki, umożliwiające monitorowanie zgodności z decyzją (zwaną dalej »decyzją warunkową«).

5. W przypadku gdy Komisja stwierdza, że pomoc będąca przedmiotem zgłoszenia nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem, stwierdza w drodze decyzji (zwanej dalej »decyzją negatywną«), że pomoc nie zostanie wprowadzona w życie.

6. Decyzje podjęte zgodnie z ust. 2, 3, 4 i 5 podejmowane są bezzwłocznie po usunięciu wątpliwości, określonych w art. 4 ust. 4. Komisja podejmuje zależnie od możliwości wysiłki w celu podjęcia decyzji w terminie 18 miesięcy od wszczęcia procedury. Termin ten może zostać przedłużony na podstawie porozumienia między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim.

7. Po wygaśnięciu terminu określonego w ust. 6 i jeżeli zainteresowane państwo członkowskie wystąpi z wnioskiem, Komisja w terminie dwóch miesięcy podejmuje decyzję na podstawie dostępnych jej informacji. Jeżeli jest to właściwe, w przypadku gdy dostarczone informacje nie są wystarczające do ustalenia zgodności, Komisja podejmuje decyzję negatywną".

147 Zastosowanie tych przepisów w niniejszym przypadku każe przypomnieć, że w dniu 14 września 2001 r. Republika Włoska wystąpiła do Komisji z wnioskiem o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 7 rozporządzenia nr 659/1999 oraz że w dniu 13 listopada 2001 r. Komisja wydała zaskarżoną decyzję, w której stwierdziła, iż dostarczone przez Republikę Włoską informacje nie pozwalają jej na usunięcie wszystkich wątpliwości, które miała w kwestii zgodności projektu ze wspólnym rynkiem.

148 Badanie zarzutu naruszenia art. 87 ust. 3 lit. c) WE oraz wytycznych prowadzi do przyjęcia poglądu, że ocena, która doprowadziła Komisję do wniosku, iż projekt nie spełnia określonego w pkt 3.2.2 lit. i) wytycznych (pkt 49 i 50 decyzji) warunku przywrócenia rentowności nie może zostać uznana za oczywiście błędną (zob. powyżej pkt 132–142).

149 Uwzględniając, że warunki wymienione w pkt 3.2.2 wytycznych są kumulatywne (zob. powyżej pkt 127, 128 oraz 143) oraz że dostarczone przez Republikę Włoską informację nie pozwalają zatem stwierdzić zgodności projektu ze wspólnym rynkiem, Komisja miała prawo wydać decyzję negatywną, zgodnie z art. 7 ust. 7 rozporządzenia nr 659/1999.

150 Zarzut ten należy wobec tego oddalić.

2. *W przedmiocie pozostałych zarzutów interwenientów*

151 Artykuł 40 akapit czwarty statutu Trybunału stanowi, że wniosek interwencyjny ogranicza się do poparcia wniosków jednej ze stron. Artykuł 116 § 4 regulaminu

Sądu stanowi, że wniosek interwencyjny zawiera miedzy innymi żądania interwenienta co do uwzględnienia albo nieuwzględnienia, całkowitego albo częściowego, wniosków jednej ze stron, a także wskazanie zarzutów prawnych i argumentów uzasadniających żądania interwenienta.

152 Przepisy te przyznają interwenientowi prawo do niezależnego przedstawienia nie tylko argumentów, ale także zarzutów, o ile tylko zostają one podniesione na poparcie żądań jednej z głównych stron sporu i nie są całkowicie odmienne od wywodów zakreślających spór w postaci, w jakiej powstał pomiędzy skarżącą a pozwaną, co prowadziłoby do zmiany jego przedmiotu (zob. wyroki Trybunału z dnia 23 lutego 1961 r. w sprawie 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 3, 37; z dnia 17 marca 1993 r. w sprawie C-155/91 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-939, pkt 24 oraz z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-501/00 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-6717, pkt 131–157; wyrok Sądu z dnia 1 grudnia 1999 r. w sprawach połączonych T-125/96 i T-152/96 Boehringer przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. II-3427, pkt 183).

153 Do Sądu zatem należy — w celu rozstrzygnięcia o dopuszczalności podniesionych przez interwenienta zarzutów — sprawdzenie, czy są one związane z przedmiotem sporu w postaci określonej przez jego strony.

154 Jeśli chodzi o spór zapoczątkowany przez jednostkę samorządu terytorialnego i dotyczący zgodności ze wspólnym rynkiem projektowanego przez tę jednostkę programu pomocowego wspierającego restrukturyzację sektora gospodarczego, nie można zaprzeczyć, że przedsiębiorstwa mogące skorzystać z tego programu i ich przedstawiciele w naturalny sposób znajdują się w sytuacji umożliwiającej im udostępnienie skarżącej jednostce samorządu terytorialnego kompletnych materiałów, między innymi w przedmiocie trudności, których rozwiązaniu pomoc ma służyć oraz skutków, które może wywrzeć. Związek pomiędzy ich zarzutami a przedmiotem sporu nie powinien zatem być oceniany w sposób zawężający.

155 Tym niemniej w sytuacji, gdy wydaje się, że skarga, której dopuszczalność jest kwestionowana, powinna w każdym razie zostać oddalona ze względów merytorycznych, dopuszczalne jest wypowiedzenie się przez sąd — w trosce o ekonomię procesową — ogólnie co do jej zasadności (zob. podobnie wyroki Trybunału z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie C-23/00 P Rada przeciwko Boehringerowi, Rec. str. I-1873, pkt 52 oraz z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-233/02 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-2759, pkt 26). Tak samo w sytuacji, w której wydaje się, że zarzut, którego związek z przedmiotem sporu budzi wątpliwości, powinien zostać odrzucony jako niedopuszczalny z innego powodu lub oddalony jako bezzasadny, sąd może oddalić lub odrzucić ten zarzut bez rozstrzygania, czy interwenient przekroczył swoje uprawnienia procesowe jako popierającego zarzuty jednej z głównych stron sporu (zob. na przykład wyrok Trybunału z dnia 24 stycznia 2002 r. w sprawie C-118/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-747, pkt 64 i 65).

156 Zarzuty podniesione w niniejszej sprawie przez interwenientów powinny zostać zbadane w świetle powyższych zasad.

a) W przedmiocie zarzutu naruszenia prawa do bycia wysłuchanym

Argumenty stron

157 W opinii interwenientów jest możliwe, że Komisja naruszyła prawo do bycia wysłuchanym, stanowiącego jedną z gwarancji proceduralnych przewidzianych przez art. 88 ust. 2 WE. Zaskarżona decyzja nie pozwala stwierdzić, czy inne państwa członkowskie — jako strony zainteresowane — przedstawiły swoje uwagi co do zgodności projektu ze wspólnym rynkiem. Jeśli okazałoby się to prawdą, według interwenientów należałoby stwierdzić, iż Republika Włoska nie miała możliwości, aby zająć wobec tych uwag stanowisko.

158 Komisja — która nie odpowiedziała na ten zarzut na piśmie — w czasie rozprawy podniosła w sposób ogólny, że zarzuty interwenientów są w znacznej mierze niedopuszczalne ze względu na to, iż nie odpowiadają zarzutom wysuniętym przez skarżącą.

Ocena Sądu

159 Lektura zaskarżonej decyzji — której prawidłowość w tej kwestii nie została przez interwenientów podważona — prowadzi do wniosku, że zarzut, który wydaje się mieć charakter teoretyczny, nie znajduje uzasadnienia w faktach. W motywie 4 tej decyzji w istocie stwierdzono, że w czasie trwania formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja nie otrzymała od zainteresowanych stron żadnych uwag.

160 Pojęcie zaś „zainteresowanej strony" według definicji podanej w art. 1 lit. h) rozporządzenia nr 659/1999 oznacza między innymi którekolwiek państwo członkowskie — za wyjątkiem tego, które zamierza udzielić lub udzieliło nowej pomocy i jest z tego tytułu państwem członkowskim, którego dotyczy decyzja.

161 Z zaskarżonej decyzji wynika zatem, że żadne z państw członkowskich — działając jako strona zainteresowana — nie przedstawiło żadnych uwag co do zgodności projektu ze wspólnym rynkiem, które to uwagi Komisja mogłaby przekazać Republice Włoskiej.

162 W tych okolicznościach zarzut należy oddalić bez rozstrzygania o jego dopuszczalności tak jeśli chodzi o jego związek ze przedmiotem sporu, jak i o możliwość — którą mieliby w opinii interwenientów potencjalni beneficjenci programu pomocowego — powołania się na naruszenie prawa do bycia wysłuchanym, przyznanego w ramach postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE temu państwu członkowskiemu, którego dotyczy decyzja.

b) W przedmiocie zarzutu naruszenia art. 87 ust. 2 lit. b) WE

Argumenty stron

163 Interwenienci podnoszą, że Komisja — poprzez odmowę zastosowania go — naruszyła art. 87 ust. 2 lit. b) WE, dotyczący pomocy mającej na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi.

164 Komisja — która nie odpowiedziała na ten zarzut na piśmie - w czasie rozprawy podniosła w sposób ogólny, że zarzuty interwenientów są w znacznej mierze niedopuszczalne ze względu na to, iż nie odpowiadają zarzutom postawionym przez skarżącą. Skarżąca ze swej strony stwierdziła, że te zarzuty nie zmieniają niczego w przedmiocie sporu.

Ocena Sądu

165 Zarzut ten jest oczywiście bezzasadny. W rzeczywistości art. 87 ust. 2 lit. b) WE ustanawia odstępstwo od ogólnej zasady niezgodności pomocy ze wspólnym rynkiem i powinien jako taki być poddany wykładni literalnej, zgodnie z którą podstawę do zastosowania tego przepisu stanowią jedynie szkody spowodowane bezpośrednio przez klęski żywiołowe lub inne zdarzenia nadzwyczajne (ww. w pkt 102 wyrok w sprawie Grecja przeciwko Komisji, pkt 81). Ponadto, jak już podniesiono wcześniej, zgodność z prawem decyzji Komisji w sprawach dotyczących pomocy państwa powinna być oceniana przez sąd na podstawie dowodów, którymi dysponowała lub mogła dysponować w chwili wydawania decyzji.

166 W niniejszym zaś przypadku z analizy pism wymienionych w trakcie postępowania administracyjnego wynika, że władze włoskie nigdy nie poinformowały Komisji ani tym bardziej nie wykazały, iż projekt ustanawiał pomoc mającą na celu naprawienie szkód określonych w art. 87 ust. 2 lit. b) WE. Przeciwnie, władze te zawsze przedstawiały ten projekt jako mający na celu ustanowienie programu pomocowego wspierającego restrukturyzację przedsiębiorstw przeżywających trudności. Jako taki, projekt ten powinien być analizowany z punktu widzenia wytycznych, które w swym pkt 2.4 akapit pierwszy wyraźnie wyłączają ze swego zakresu zastosowania pomoc określoną w art. 87 ust. 2 lit. b) WE.

167 Ponadto skarżąca podczas rozprawy potwierdziła, że choć u podstaw trudności przeżywanych przez sardyńskie małe gospodarstwa rolne leżały — poza innymi czynnikami, takimi jak wyspiarski charakter Sardynii — wydarzenia zakwalifikowane przez skarżącą jako klęski żywiołowe, projekt zamierzał „wyjść poza zwykłe zrekompensowanie" tych zdarzeń.

168 Nie można zatem zarzucić Komisji, że w motywie 44 zaskarżonej decyzji uznała, iż w projekcie nie zamierzano przyznać pomocy na podstawie art. 87 ust. 2 lit. b) WE, a zatem, że nie zastosowała ona tego przepisu (zob. podobnie ww. w pkt 129 wyrok z dnia 28 kwietnia 1993 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 20; wyrok Trybunału z dnia 19 września 2002 r. w sprawie C-113/00 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-7601, pkt 68 i 69 oraz ww. w pkt 130 wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 40).

169 W tych okolicznościach zarzut należy oddalić bez konieczności rozstrzygania o jego związku z przedmiotem sporu.

c) W przedmiocie naruszenia art. 158 WE oraz dołączonej do aktu końcowego traktatu z Amsterdamu deklaracji nr 30 w sprawie regionów wyspiarskich

Argumenty stron

170 Interwenienci zarzucają Komisji, że — nie biorąc w zaskarżonej decyzji pod uwagę faktu, iż projekt miał odpowiadać celom tych tekstów — naruszyła ona art. 158 WE oraz dołączoną do aktu końcowego traktatu z Amsterdamu deklarację nr 30 w sprawie regionów wyspiarskich. Powołują się oni między innymi na decyzje, w których ich zdaniem Komisja wzięła pod uwagę związane z wyspiarskim charakterem [regionów] opóźnienie w rozwoju gospodarczym i społecznym.

171 Komisja twierdzi, że zarzut ten powinien zostać odrzucony jako niedopuszczalny ze względu na to, iż nie został on podniesiony przez skarżącą, a w każdym razie oddalony jako bezzasadny. Skarżąca ze swej strony stwierdziła, że zarzut ten nie zmienia niczego w przedmiocie sporu.

Ocena Sądu

172 Zarzut ten — choć różny od zarzutów podniesionych przez skarżącą — jest dopuszczalny. Skarżąca podniosła zarzut naruszenia art. 87 ust. 3 lit. c) WE oraz wytycznych. W sytuacji, gdy Komisja ocenia projekt nowej pomocy wspierającej restrukturyzację przedsiębiorstw przeżywających trudności, która to pomoc dotyczy obszaru wspomaganego lub mniej uprzywilejowanego, bierze ona pod uwagę art. 158 WE w sposób określony w pkt 1.3 akapit drugi i w pkt 3.2.3 wytycznych. A zatem, jeśli Komisja, tak jak twierdzą interwenienci, nie wzięła pod uwagę faktu, że projekt miał odpowiadać celom art. 158 WE, to niechybnie naruszyła ona art. 87 ust. 3 lit. c) WE oraz wytyczne.

173 Co się tyczy istoty sprawy, to podnieść należy, iż art. 158 WE w swoim pierwszym akapicie stanowi, że w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej, a w drugim akapicie — że Wspólnota w szczególności zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp mniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich.

174 W sytuacji, gdy Komisja bada, czy projekt programu pomocowego na rzecz restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności może zostać uznany za zgodny ze wspólnym rynkiem w drodze odstępstwa przewidzianego w art. 87 ust. 3 lit. c) WE, jest ona — jak już uprzednio stwierdzono — zobowiązana przepisem zawartym w pkt 3.2.3 wytycznych do wzięcia pod uwagę celów art. 158 WE oraz regionalnych skutków projektu nowej pomocy przeznaczonej dla danego sektora.

175 W każdym razie sam fakt, że nowa pomoc ma odpowiadać celom innego przepisu traktatu niż odstępstwo przewidziane w art. 87 ust. 3 WE, na który powołuje się zainteresowane państwo członkowskie, nie powoduje sam z siebie, iż projekt będzie odpowiadał warunkom zastosowania tego odstępstwa (zob. podobnie wyroki Trybunału z dnia 25 czerwca 1970 r. w sprawie 47/69 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. 487, pkt 13 oraz z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-261/01 i C-262/01 van Calster i in., Rec. str. I-12 249, pkt 47).

176 W niniejszym przypadku, wręcz przeciwnie, należało zastosować — choć w elastyczny sposób — warunki ustanowione w pkt 3.2.2 wytycznych, a z analizy wcześniejszych zarzutów wynika, że Komisja, zobowiązana do wypowiedzenia się na podstawie posiadanych informacji w terminie dwóch miesięcy, mogła uznać, iż Republika Włoska nie dostarczyła rozstrzygających informacji, które pozwoliłyby na ustalenie, czy projekt spełnia te warunki oraz — uwzględniając wątpliwości istniejące w tym względzie — mogła ona zamknąć postępowanie w drodze wydania negatywnej decyzji ostatecznej.

177 Wniosku tego nie może podważyć okoliczność, że w kilku wcześniej wydanych decyzjach w przedmiocie kontroli pomocy państwa Komisja uwzględniła dane związane z wyspiarskim charakterem regionu w sposób, który zresztą nie został przez interwenientów określony. Zgodność z prawem decyzji Komisji stwierdzającej, że nowa pomoc nie spełnia warunków zastosowania odstępstwa przewidzianego w art. 87 ust. 3 lit. c) WE powinna być oceniana jedynie w ramach tego przepisu, a nie z punktu widzenia wcześniejszej praktyki decyzyjnej Komisji, jeśli nawet takowa została udowodniona (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 30 września 2003 r. w sprawach połączonych C-57/00 P i C-61/00 P Freistaat Sachsen i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-9975, pkt 52 i 53).

178 Jeśli chodzi o powołanie się na deklarację nr 30, to jest ona pozbawiona znaczenia w tej sprawie. Zaskarżona decyzja jest aktem o charakterze indywidualnym, którego przyjęcie wynika z ciążącego na Komisji obowiązku zapewnienia przestrzegania art. 87 WE i wprowadzenia w życie art. 88 WE, a nie z wykonywania wspólnotowej władzy ustawodawczej, zakładającej przyjmowanie „w uzasadnionych przypadkach" określonych przez tę deklarację „szczególnych środków" „na korzyść regionów [wyspiarskich] w celu lepszego ich zintegrowania z rynkiem wewnętrznym na uczciwych warunkach".

179 Ten zarzut należy zatem oddalić.

d) W przedmiocie zarzutu naruszenia dyrektywy 72/159 oraz 75/268

Argumenty stron

180 Interwenienci zarzucają Komisji brak odwołania się w zaskarżonej decyzji do przepisów dyrektyw 72/159 oraz 75/268. Ich zdaniem pierwsza z tych dyrektyw pozwala na uznanie za zgodne ze wspólnym rynkiem pomocy finansowej oraz

pomocy na inwestycje takich jak ta, której dotyczy niniejszy spór, a druga — na osiąganie celów Wspólnej Polityki Rolnej na mniej uprzywilejowanych obszarach rolnych. Uzupełniające je rozporządzenie Rady (EWG) nr 797/85 z dnia 12 marca 1985 r. w sprawie poprawy efektywności struktur rolnych (Dz.U. L 93 str. 1) w art. 18 przyznaje ponadto państwom członkowskim uprawnienie do przyjmowania szczególnych środków o charakterze regionalnym, do których mogą należeć środki przewidziane w projekcie. Przepisy te, ujęte całościowo, w opinii interwenientów umożliwiłyby Komisji odstąpienie od stosowania wytycznych oraz niesprzeciwianie się wprowadzeniu projektu w życie.

181 Komisja odpiera, że zarzut winien zostać odrzucony jako niedopuszczalny oraz niezależnie od tego uznany za nieistotny dla sprawy. Skarżąca ze swej strony stwierdziła, że ten zarzut nie zmienia niczego w przedmiocie sporu.

Ocena Sądu

182 Komisja wydała zaskarżoną decyzję w dniu 13 listopada 2001 r. po zakończeniu fazy badania wstępnego wszczętej w dniu 15 stycznia 1998 r. oraz formalnego postępowania wyjaśniającego wszczętego decyzją otrzymaną przez Republikę Włoską w dniu 4 lutego 1999 r.

183 Dyrektywa 75/268 została uchylona przez art. 41 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 950/97/WE z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie poprawy efektywności struktur rolniczych (Dz.U. L 142, str. 1), które weszło w życie siedem dni po opublikowaniu go w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* w dniu 2 czerwca 1997 r. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 797/85 zostało również uchylone przez art. 40 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 2328/91 z dnia 15 lipca 1991 r. w sprawie poprawy efektywności struktur rolniczych (Dz.U. L 218, str. 1), które weszło w życie trzy dni po opublikowaniu go w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* w dniu 6 sierpnia 1991 r. Interwenienci nie mogli zatem oprzeć swego argumentu na tych aktach, przy czym nigdy nie powołali się na akty, które je zastąpiły.

184 Jeśli chodzi o dyrektywę 72/159, interwenienci ograniczają się do stwierdzenia, że jej art. 8 i 14 „nie stoją w sprzeczności ze zgodnością [projektu] i umożliwiają odstąpienie od stosowania wytycznych", ale nie wyjaśniają ani tym bardziej nie wykazują, z jakiego powodu Komisja miała - lub co najmniej mogła - wydać odmienną decyzję. Wspomniane przepisy nie odnoszą się poza tym do projektów nowej pomocy wspierającej restrukturyzację przedsiębiorstw przeżywających trudności zgłoszonych Komisji w celu zbadania z punktu widzenia art. 87 ust. 3 lit. c) WE — takich jak projekt stanowiący przedmiot zaskarżonej decyzji. Przeciwnie, art. 8 dyrektywy 72/159 dotyczy „systemów selektywnych środków zachęcających dla gospodarstw rolnych zdolnych do rozwoju [które] państwa członkowskie wprowadzają" w celu „popierania ich działalności i rozwoju w racjonalnych warunkach", w warunkach określonych w art. 1–10 dyrektywy. Artykuł 14 tej dyrektywy ze swej strony dotyczy „pomocy na inwestycje" zakazanej lub wyjątkowo dozwolonej, przy czym „takie wyjątki podlegają przepisom [...] artykułów [87–89 WE]".

185 W tych okolicznościach zarzut należy oddalić bez konieczności rozstrzygania o jego związku z przedmiotem sporu.

e) W przedmiocie żądania mającego za cel „pomocniczo — jeśli Sąd uzna to w danym przypadku za stosowne — zawieszenie stosowania przepisów wydanych niezgodnie z prawem w rozumieniu art. 241 WE"

186 Ten wniosek, który należy potraktować jako zarzut popierający żądania zawarte w skardze (postanowienie Trybunału z dnia 16 listopada 2000 r. w sprawie C-289/99 P Schiocchet przeciwko Komisji, Rec. str. I-10279, pkt 25) powinien, zgodnie z art. 116 § 4 lit. b) regulaminu, zostać przez wnioskodawcę uargumentowany. Nie czyni temu wymogowi zadość samo abstrakcyjne oświadczenie, niepoparte informacjami wystarczająco jasnymi i dokładnymi, aby strony mogły się do nich ustosunkować, a Sąd — poddać je kontroli (wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 1961 r. w sprawach połączonych 19/60, 21/60, 2/61 i 3/61 Fives Lille Cail i in. przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 561, 588 oraz postanowienie Sądu z dnia 28 kwietnia 1993 r. w sprawie T-85/92 De Hoe przeciwko Komisji, Rec. str. II-523, pkt 20).

187 W niniejszej sprawie interwenienci nie powołują się — choćby pobieżnie — na niezgodność z prawem jakiegokolwiek aktu wspólnotowego. W szczególności pomimo tego, że podnoszą oni, iż część przepisów rozporządzenia nr 659/1999 jest ich zdaniem niezgodna z zasadą pewności prawa, to nie wskazują, o które to przepisy chodzi, a ponadto nie podważają wyraźnie ich zgodności z prawem.

188 W tych okolicznościach zarzut nie spełnia określonych w regulaminie Sądu wymogów minimalnych i powinien wobec tego zostać odrzucony jako niedopuszczalny bez konieczności rozstrzygania o jego związku z przedmiotem sporu.

189 W związku z tym, że żaden z zarzutów podniesionych na poparcie żądań stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w całości nie zasługuje na uwzględnienie, żądania te należy oddalić.

B — *W przedmiocie żądania zmierzającego do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w części, w takim zakresie, w jakim nie uznaje ona za zgodną z prawem pomocy w kwocie nieprzekraczającej 100 000 EUR*

1. *Argumenty stron*

190 Swe żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w części interwenienci opierają na jedynym zarzucie naruszenia zasady de minimis.

191 Komisja uważa, że to żądanie nie stanowi poparcia żądań skarżącej, które zmierzają do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w całości, a nie w części i dlatego żądanie to powinno zostać — jako niedopuszczalne — odrzucone. Komisja stoi

ponadto na stanowisku, że zarzut, na którym interwenienci oparli swe żądanie, nie ma związku z przedmiotem sporu, ponieważ nie wiąże się z zarzutami podniesionymi przez skarżącą i dlatego powinien zostać odrzucony jako niedopuszczalny, a także, że zarzut ten jest w każdym razie nieistotny dla sprawy, ponieważ zasada de minimis nie ma zastosowania w niniejszym przypadku.

192 Skarżąca ze swej strony podczas rozprawy podniosła, że pomocnicze żądania interwenientów były zawarte w jej własnych żądaniach, a także, że zarzut, na którym zostały oparte te żądania nie zmienia niczego w przedmiocie sporu.

2. *Ocena Sądu*

193 Z art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału, a także art. 116 § 4 regulaminu Sądu wynika, że o ile żądania interwenienta nie mogą iść dalej niż te, w sprawie których interweniuje (wyrok Sądu z dnia 27 września 2000 r. w sprawie T-184/97 BP Chemicals przeciwko Komisji, Rec. str. II-3145, pkt 39), nic nie stoi na przeszkodzie, aby popierał on tylko część z tych żądań.

194 W niniejszym przypadku skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakiej uznaje ona w art. 1 projekt za niezgodny ze wspólnym rynkiem. Interwenienci — wnosząc tytułem żądania ewentualnego o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim nie ogranicza ona tego uznania pomocy za niezgodną jedynie do kwot równych lub przekraczających sumę 100 000 EUR — nie dołączają żadnych nowych żądań do żądań dotychczasowych. Ich żądania ewentualne zmierzają w rzeczywistości do poparcia części żądań skarżącej, zgodnie z art. 116 § 4 regulaminu Sądu, a zatem są dopuszczalne.

195 Następnie — jak już zostało wskazano uprzednio — art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału i art. 116 § 4 regulaminu przyznają interwenientowi prawo do niezależnego przedstawienia nie tylko swoich argumentów, ale także zarzutów, o ile tylko zostają one podniesione na poparcie żądań jednej z głównych stron sporu i nie są całkowicie odmienne od wywodów zakreślających spór w postaci, w jakiej powstał pomiędzy skarżącą a pozwaną, co prowadziłoby do zmiany jego przedmiotu.

196 W niniejszej sprawie skarżąca podniosła zarzut oparty na tym, że projekt przewidywał pomoc w niewielkiej kwocie, która nie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE i nie zmieniałaby warunków tej wymiany w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) WE (zob. powyżej pkt 81–90). Interwenienci natomiast podnoszą zarzut oparty na naruszeniu zasady de minimis.

197 Zasada de minimis obejmuje przewidzianą przez art. 87 ust. 1 WE przesłankę wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i określa sposób, w jaki Komisja powinna badać tę przesłankę, przyjmując za zasadę, że pomoc w niewielkiej kwocie nie wywiera odczuwalnego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi (ww. w pkt 29 wyrok w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, pkt 3 i 25).

198 Podniesiony przez interwenientów zarzut pozostaje w związku z przedmiotem sporu i dlatego jest dopuszczalny.

199 Jeśli chodzi o istotę sprawy, zasady de minimis nie stosuje się wobec pomocy przyznanej przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w sektorze rolnym, o czym zresztą mowa w pkt 2.3 akapit drugi i pkt 3.2.5 lit. c) akapit pierwszy wytycznych. Natomiast w niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że projekt przewidywał

przyznanie pomocy takim właśnie przedsiębiorstwom. W tej sytuacji powoływanie się na naruszenie tej zasady jest nieistotne dla sprawy (ww. w pkt 168 wyrok z dnia 19 września 2002 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 35, a także ww. w pkt 102 wyrok w sprawie Grecja przeciwko Komisji, pkt 74).

200 Zarzut ten należy zatem oddalić, podobnie jak żądanie stwierdzenia częściowej nieważności zaskarżonej decyzji.

201 Skargę jako całość należy zatem oddalić.

W przedmiocie kosztów

202 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 87 §. 4 regulaminu Sąd może postanowić, że interwenient niebędący państwem członkowskim lub instytucją pokrywa swoje własne koszty.

203 Ponieważ w niniejszym przypadku sprawę przegrała skarżąca, należy — zgodnie z żądaniem Komisji — obciążyć ją kosztami, za wyjątkiem kosztów poniesionych przez Komisję w związku z interwencjami. Należy także postanowić, że interwenienci pokryją własne koszty, a także — zgodnie z żądaniem Komisji — koszty poniesione przez nią w związku z interwencjami.

Z powyższych względów

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI (czwarta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) **Skarga zostaje oddalona.**

2) **Regione autonoma della Sardegna zostaje obciążona kosztami postępowania w sprawie, za wyjątkiem kosztów określonych w pkt 3 poniżej.**

3) **Confederazione italiana agricoltori della Sardegna, Federazione regionale coltivatori diretti della Sardegna oraz Federazione regionale degli agricoltori della zostają obciążone własnymi kosztami postępowania w sprawie, a także kosztami poniesionymi przez Komisję w związku z ich interwencją.**

Legal Tiili Meij

Vilaras Forwood

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 15 czerwca 2005 r.

Sekretarz

H. Jung

Prezes

H. Legal