Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA
przedstawiona w dniu 15 lipca 2021 r.[1]

Sprawy połączone C-167/19 P i C-171/19 P

Komisja Europejska
przeciwko
Freistaat Bayern (C-167/19 P)
Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns eV,
Genossenschaftsverband Bayern eV,

Verband der Bayerischen Privaten Milchwirtschaft eV (C-171/19 P)

Odwołanie – Pomoc państwa – Pomoc na rzecz bawarskiego sektora mleczarskiego – Finansowanie kontroli jakości mleka – Decyzja stwierdzająca niezgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym – Decyzja o wszczęciu postępowania – Obowiązki Komisji – Prawa zainteresowanego państwa członkowskiego – Prawa zainteresowanych stron do udziału w postępowaniu administracyjnym – Naruszenie istotnych wymogów proceduralnych

1. W dwóch niniejszych odwołaniach Komisja Europejska domaga się uchylenia wyroków Sądu wydanych w sprawach Freistaat Bayern/Komisja[2] oraz Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns i in./Komisja[3]. W wyrokach tych Sąd uwzględnił skargi Freistaat Bayern (zwanego dalej „krajem związkowym Bawaria") oraz Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns i in. (zwanych dalej „stowarzyszeniami stanowiącymi zgrupowanie interesów"), domagających się częściowego stwierdzenia nieważności decyzji Komisji (UE) 2015/2432[4].

I. Okoliczności powstania sporu

2. Kontekst sporu przedstawiono w pkt 1–21 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 1–20 drugiego zaskarżonego wyroku. Ograniczę się do wskazania elementów zawartych poniżej.

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Wyrok z dnia 12 grudnia 2018 r. (T-683/15, EU:T:2018:916; zwany dalej „pierwszym zaskarżonym wyrokiem").

[3] Wyrok z dnia 12 grudnia 2018 r. (T-722/15 do T-724/15, niepublikowany, EU:T:2018:920; zwany dalej „drugim zaskarżonym wyrokiem").

[4] Decyzja z dnia 18 września 2015 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Niemcy na rzecz kontroli jakości mleka w ramach ustawy w sprawie mleka i tłuszczu SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) (Dz.U. 2015, L 334, s. 23; zwana dalej „zaskarżoną decyzją").

3. W Niemczech jakość mleka zapewnia się tradycyjnie poprzez niezależne kontrole jakości. W Bawarii (Niemcy) owe kontrole jakości mleka są finansowane, po pierwsze, ze środków uzyskiwanych z opłaty za mleko nałożonej na kupujących mleko, a po drugie, z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria, będącego jednym z pozwanych w niniejszych postępowaniach odwoławczych.

4. Pismem z dnia 17 lipca 2013 r. Komisja poinformowała Republikę Federalną Niemiec o podjęciu decyzji o wszczęciu postępowania na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE (zwanej dalej „decyzją o wszczęciu postępowania"). Decyzja ta dotyczy różnych środków przyjętych przez szereg niemieckich krajów związkowych na podstawie Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (niemieckiej ustawy federalnej w sprawie mleka i tłuszczu) [5] w celu wsparcia sektora mleczarskiego, w tym pomocy, o której mowa w zaskarżonej decyzji. Co się tyczy owej pomocy, w poświęconym finansowaniu badanych środków pkt 2.5 decyzji o wszczęciu postępowania Komisja przytoczyła, po pierwsze, § 22 MFG, który odnosi się do opłaty za mleko. Po drugie, w motywie 264 tej decyzji Komisja wskazała, odsyłając do tego samego przepisu MFG, że badane środki są finansowane za pomocą opłaty parafiskalnej.

5. Komisja stwierdziła, że sporna pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w odniesieniu do okresu od 28 listopada 2001 r. do 31 grudnia 2006 r., wyrażając jednak wątpliwości co do jej zgodności z rynkiem wewnętrznym od dnia 1 stycznia 2007 r.

6. W piśmie z dnia 20 września 2013 r. Republika Federalna Niemiec przedstawiła uwagi w przedmiocie decyzji o wszczęciu postępowania. Komisja otrzymała siedem pism zawierających uwagi zainteresowanych stron, odnoszących się do środków dotyczących kontroli jakości mleka, o których mowa w zaskarżonej decyzji. Przedstawione uwagi zostały przekazane Republice Federalnej Niemiec, a ta zajęła stanowisko w przedmiocie dodatkowych uwag przedstawionych w dniu 8 lipca 2014 r.

7. W dniu 18 września 2015 r. Komisja wydała zaskarżoną decyzję. Decyzja ta dotyczy wyłącznie finansowania kontroli jakości mleka przeprowadzanych od dnia 1 stycznia 2007 r. w Badenii-Wirtembergii (Niemcy) i w Bawarii.

8. W pierwszej kolejności Komisja zbadała, czy dochody z opłaty za mleko stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponadto w § 22 ust. 2 pkt 1–6 MFG określono, na jakie cele można przeznaczać dochody z opłaty za mleko. Wobec tego Komisja uznała, że dochody z opłaty za mleko należy uznać za podlegające kontroli publicznej oraz że środki finansowane z dochodów z opłaty za mleko zostały przyznane z zasobów państwowych i że należy je przypisać państwu.

9. W drugiej kolejności Komisja stwierdziła, że bawarskie mleczarnie uzyskały selektywną korzyść w postaci zwrotu, za pośrednictwem dochodów z opłaty za mleko i budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria, kosztów kontroli jakości mleka, do przeprowadzania których są zobowiązane. Komisja uznała, że z owych kontroli jakości ostatecznie korzystają mleczarnie, ponieważ są one ustawowo zobowiązane do kontroli dostarczanego im mleka. Mleczarnie były przedsiębiorstwami w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a koszty związane ze zleceniem kontroli mleka placówce badawczej należało uznać za typowe koszty operacyjne, które dane przedsiębiorstwa, to jest mleczarnie, normalnie musiały pokrywać we własnym zakresie [6].

[5] BGBl. 1952 I, s. 811; zwana dalej „MFG".

[6] Zobacz w odniesieniu do analogicznego przypadku kontroli pod kątem pasażowalnych encefalopatii gąbczastych u bydła, wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Belgia/Komisja (C-270/15 P, EU:C:2016:489).

Ponadto według Komisji każda możliwa korzyść została przyznana w tym kontekście tylko „określonym przedsiębiorstwom", ponieważ oprócz sektora mleczarskiego istnieje w Niemczech jeszcze wiele innych sektorów gospodarki, które nie czerpały korzyści ze spornych środków. Z tego względu ewentualna korzyść miała charakter selektywny. Co więcej, w krajach związkowych innych niż Badenia-Wirtembergia i Bawaria mleczarnie nie otrzymywały zwrotu kosztów kontroli z dochodów z opłaty za mleko. Wreszcie w motywie 145 zaskarżonej decyzji Komisja uwzględniła okoliczność, że badany środek był także finansowany z ogólnego budżetu kraju związkowego Bawaria. Wobec tego uznała ona, że korzyść, jaką mleczarnie czerpią z przejęcia kontroli jakości mleka niekoniecznie odpowiada kwotom wcześniej uiszczonej opłaty za mleko. Stwierdziła wreszcie, że wniosek ten odnosi się także do finansowania pochodzącego z ogólnego budżetu kraju związkowego Bawaria.

10. W trzeciej kolejności, w odniesieniu do występowania pomocy istniejącej, Komisja uznała, że z wyjątkiem MFG, która nie ustanawia badanego systemu pomocy, władze niemieckie nie przedstawiły żadnych informacji, które potwierdzałyby, że podstawa prawna wydana przed 1958 r. nadal ma zastosowanie w swojej pierwotnej wersji w okresie postępowania.

11. W czwartej i ostatniej kolejności Komisja stwierdziła, że pomoc przyznana na rzecz rutynowych kontroli jakości mleka nie spełnia warunków określonych w pkt 109 wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013 (Dz.U. 2006, C 319, s. 1) w związku z art. 16 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006[7], do którego odsyła pkt 109 wytycznych.

12. W tych okolicznościach w art. 1 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że pomoc przyznawana w Bawarii od dnia 1 stycznia 2007 r. jest niezgodna z prawem oraz rynkiem wewnętrznym. W art. 2–4 tej decyzji Komisja nakazała odzyskanie pomocy i określiła szczegółowe warunki jej odzyskania.

II. Postępowanie przed Sądem i zaskarżone wyroki

13. Odpowiednio w dniach 26 listopada 2015 r. i 4 grudnia 2015 r. kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów złożyły skargę, domagając się częściowego stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

14. W zarzucie pierwszym zarówno kraju związkowego Bawaria, jak i stowarzyszenia stanowiącego zgrupowanie interesów podniesiono naruszenie art. 108 ust. 2 TFUE, a także art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999[8].

15. Drugi zarzut stowarzyszeń stanowiących zgrupowanie interesów dotyczył naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE poprzez uznanie dochodów z opłaty za mleko za zasoby państwowe.

16. W zaskarżonych wyrokach w odniesieniu do pierwszego zarzutu strony skarżącej Sąd zauważył na wstępie, że zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 decyzja o wszczęciu postępowania musi streszczać istotne okoliczności [odpowiednie kwestie] faktyczne i prawne,

[7] Rozporządzenie z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. [107 i 108 TFUE] w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz.U. 2006, L 358, s. 3).

[8] Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. 1999, L 83, s. 1) (zwane również „rozporządzeniem proceduralnym").

zawierać wstępną ocenę Komisji i wskazywać na przyczyny wątpliwości co do zgodności spornego środka z rynkiem wewnętrznym, przy czym w taki sposób, aby prawo zainteresowanych stron do przedstawienia uwag nie było pozbawione sensu.

17. Po drugie, Sąd analizował zaskarżoną decyzję w świetle decyzji o wszczęciu postępowania w celu ustalenia, czy w decyzji o wszczęciu postępowania była już mowa o finansowaniu z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria. Stwierdził, że w decyzji o wszczęciu postępowania nie wspomniano o finansowaniu kontroli jakości mleka z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria. W drugim zaskarżonym wyroku zaznaczył, że Komisja nie stwierdziła, iż w decyzji o wszczęciu postępowania o finansowaniu tym wspomniano wprost. Sąd uznał zatem, że zainteresowane strony mogły zasadnie przyjąć, że analiza przeprowadzona przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania odnosi się wyłącznie do dochodów czerpanych z opłaty za mleko.

18. Po trzecie, Sąd wskazał, że pojęcie „zasoby państwowe" zastosowane w art. 107 ust. 1 TFUE ma bardzo szerokie znaczenie, gdyż postanowienie to przewiduje niezgodność z rynkiem wewnętrznym pomocy przyznanej przy użyciu zasobów państwowych „w jakiejkolwiek formie". W rezultacie, zasoby te mogą przybierać różne formy, dlatego też Komisja jest zobowiązana do ich zidentyfikowania i starannego przeanalizowania. Należy przy tym dodać, że pojęcie zasobów państwowych jest jednym z elementów konstytutywnych definicji pomocy. W tym kontekście wyrażenie „wsparcie finansowe", którym Komisja posłużyła się w decyzji o wszczęciu postępowania – nawet jeśli można je interpretować jako odnoszące się do obu źródeł finansowania – należy uznać za niewystarczająco precyzyjne. Sąd dodał, że ostateczna decyzja może zawierać pewne różnice w stosunku do decyzji o wszczęciu postępowania. Jednakże różnica tego rodzaju nie znajduje uzasadnienia w niniejszej sprawie. Jak przyznała Komisja, została ona poinformowana przez państwo członkowskie o finansowaniu z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria już przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania. Co więcej, Sąd zauważył, że Komisja w zaskarżonej decyzji powołała się wprost na okoliczność finansowania pomocy z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria, przyznając w ten sposób, że ta forma finansowania nie była elementem pozbawionym znaczenia dla jej analizy. Sąd wywiódł z tego, że zaskarżona decyzja została wydana bez umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia stanowisk w przedmiocie finansowania pochodzącego z zasobów budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria.

19. Sąd doszedł zatem do wniosku, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa strony skarżącej do udziału w postępowaniu administracyjnym, a więc z naruszeniem art. 108 ust. 2 TFUE i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. Orzekł również, że ciążący na Komisji obowiązek umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia uwag na etapie decyzji o wszczęciu postępowania ma charakter istotnego wymogu proceduralnego, którego naruszenie pociąga za sobą konsekwencje, takie jak stwierdzenie nieważności aktu obarczonego wadą, niezależnie od tego, czy naruszenie to wyrządziło szkodę podmiotowi, który się na nie powołuje, lub czy postępowanie administracyjne mogło doprowadzić do odmiennego wyniku. W związku z powyższym Sąd uwzględnił pierwszy zarzut.

20. Tytułem uzupełnienia Sąd orzekł, że nie można wykluczyć, iż gdyby nie doszło do stwierdzonej nieprawidłowości, a mianowicie w sytuacji gdyby w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego strona skarżąca rzeczywiście miała możliwość przedstawienia uwag w przedmiocie finansowania pochodzącego z jej budżetu ogólnego, postępowanie mogłoby doprowadzić do odmiennego wyniku. Zauważył w tym względzie w szczególności, że w zaskarżonej decyzji nie przedstawiono odrębnej analizy w odniesieniu do każdego z dwóch

trybów finansowania. Sąd stanął na stanowisku, że w decyzji tej Komisja albo przeprowadziła analizę bez odnoszenia się do właściwego trybu finansowania, albo zastosowała swe rozumowanie dotyczące finansowania z opłaty za mleko także do rozważań dotyczących finansowania z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria. Istniała zatem możliwość, że gdyby argumenty dotyczące finansowania z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria zostały przedstawione w trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego, mogłyby one doprowadzić do odmiennego wyniku postępowania.

21. Bez wypowiadania się w przedmiocie pozostałych zarzutów podniesionych przez stronę skarżącą Sąd stwierdził nieważność art. 1–4 zaskarżonej decyzji, w zakresie, w jakim uznano w niej, że przyznanie przez Republikę Federalną Niemiec pomocy państwa jest niezgodne z rynkiem wewnętrznym w odniesieniu do przeprowadzanych w Bawarii kontroli jakości mleka i nakazano odzyskanie tej pomocy.

III. Ocena

22. W odwołaniu Komisja podnosi cztery zarzuty.

A. Zarzut pierwszy dotyczący naruszenia prawa poprzez dokonanie błędnej wykładni i niewłaściwe zastosowanie art. 108 ust. 2 TFUE, jak również art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999

1. W przedmiocie dopuszczalności

23. Kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów podnoszą zasadniczo, że pierwsze zarzuty odwołania przedstawione przez Komisję są niedopuszczalne, ponieważ zmierzają one do podważenia ocen stanu faktycznego dokonanych przez Sąd bez zarzucenia przeinaczenia okoliczności faktycznych lub dowodów.

24. Po pierwsze, kraj związkowy Bawaria stwierdza, że Komisja nie zarzuca Sądowi naruszenia art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, ale utrzymuje, że Sąd dokonał błędnej wykładni decyzji o wszczęciu postępowania.

25. Po drugie, kraj związkowy Bawaria podnosi, że wbrew stanowisku Komisji przedstawionemu w pkt 60, 61 i 65 pierwszego zaskarżonego wyroku Sąd nie stwierdził, że na Komisji ciąży pozytywny obowiązek opisania dokładnego trybu finansowania środka. Orzekł jedynie, że fakt, iż Komisja nie wyklucza trybu finansowania w decyzji o wszczęciu postępowania nie jest wystarczający, by uznać, że dany rodzaj finansowania jest w sposób dorozumiany objęty daną decyzją.

26. Po trzecie, kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów uważają ten zarzut odwołania za niedopuszczalny, ponieważ polega on na powtórzeniu zarzutów i argumentów przedstawionych przed Sądem.

27. Tymczasem, jak wyjaśnię w następnych punktach, argumenty te nie zasługują na uwzględnienie, a pierwszy zarzut odwołania jest dopuszczalny.

28. Wbrew twierdzeniom kraju związkowego Bawaria i stowarzyszeń stanowiących zgrupowanie interesów pierwszy zarzut odwołania nie stanowi zwrócenia się do Trybunału o dokonanie nowej oceny okoliczności faktycznych.

29. Wystarczy zauważyć, że w kontekście tego zarzutu odwołania Trybunał wzywa się do dokonania wykładni art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 w świetle art. 108 ust. 2 TFUE w celu ustalenia stopnia szczegółowości decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w świetle obowiązku Komisji, jakim jest „streszczenie odpowiednich [istotnych] kwestii [okoliczności] faktycznych i prawnych". W każdym razie jeżeli w tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości musi przeanalizować wykładnię zaskarżonej decyzji dokonaną przez Sąd, z wyroku z dnia 11 marca 2020 r., Komisja/Gmina Miasta Gdynia i Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192; zwanego dalej „wyrokiem Gdynia"; pkt 121) wynika, że kwestia ta stanowi kwestię prawną, a więc dopuszczalną na etapie odwołania.

30. Ponadto zarzut ten nie może być uznany za niedopuszczalny na tej podstawie, że rzekomo stanowi powtórzenie argumentów, które już przytoczono przed Sądem.

31. Jak wynika z orzecznictwa, „w sytuacji zaś gdy strona kwestionuje dokonaną przez Sąd wykładnię lub zastosowanie prawa Unii, okoliczności prawne rozpatrywane w pierwszej instancji mogą ponownie być rozważane w ramach odwołania. Gdyby bowiem strona nie mogła oprzeć odwołania na zarzutach i argumentach podniesionych przed Sądem, postępowanie odwoławcze pozbawione byłoby częściowo sensu"[9].

2. Co do istoty sprawy

a) Zwięzłe streszczenie argumentacji stron

32. Komisja utrzymuje, że w pkt 60–67 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 56–64 drugiego zaskarżonego wyroku Sąd, definiując wymogi dotyczące treści decyzji o wszczęciu postępowania, dopuścił się naruszenia prawa poprzez dokonanie błędnej wykładni i zastosowanie art. 108 ust. 2 TFUE i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, jak również orzecznictwa sądów Unii dotyczącego tych przepisów. Komisja twierdzi, że źródło finansowania pomocy musi być wskazane w decyzji o wszczęciu postępowania jedynie wyjątkowo i w szczególnych okolicznościach.

33. Komisja wskazuje, że w tego rodzaju decyzji o wszczęciu postępowania określa ona istotne elementy faktyczne i prawne dotyczące środka potencjalnie stanowiącego pomoc państwa i poddaje te elementy wstępnej ocenie[10]. W niniejszej sprawie Sąd słusznie orzekł, że płatność dokonywana na rzecz placówki badawczej z tytułu kontroli jakości mleka stanowi jeden środek pomocy. Środek ten był finansowany z budżetu kraju związkowego Bawaria, którego zasoby były przekazywane placówce badawczej kontrolującej mleko, Milchprüfring Bayern eV, w drodze decyzji o jednym rocznym wykorzystaniu tych zasobów. Środek opisano w motywach 3, 5 oraz 15 i 20 decyzji o wszczęciu postępowania.

[9] Wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 116).

[10] Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

34. W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja przedstawiła pozycję budżetową środka w części „wydatki" budżetu kraju związkowego Bawaria. Niemniej jednak Sąd zarzucił jej, że nie przedstawiła części tej pozycji stanowiącej „przychody", a mianowicie źródeł finansowania pomocy. Komisja uważa, że Sąd ustanowił w ten sposób nowy wymóg proceduralny, który nie ma żadnej podstawy prawnej.

35. Zdaniem Komisji w szczególności z wyroku z dnia 21 października 2003 r., van Calster i in. (C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571), wynika, że jedynie w wyjątkowych sytuacjach, gdy istnieje nierozerwalny związek między dochodami a wydatkami i gdy istnieją przesłanki wskazujące, że sposób pobierania dochodów narusza inny przepis prawa Unii, zmiana programu pomocowego przez państwo członkowskie musi dotyczyć również sposobu finansowania tego środka. Z tego orzecznictwa wynika, że poza wyjątkowymi okolicznościami Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania nie ma obowiązku podawania źródła finansowania środka pomocowego.

36. W niniejszej sprawie finansowanie ma charakter mieszany i problematyczna jest jedynie część finansowania pochodząca z opłaty za mleko. Komisja podnosi zatem, że nie miała obowiązku wskazywać w sposób wyraźny innego trybu finansowania, a mianowicie pochodzącego z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria.

37. Komisja dodaje, że zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE o istnieniu pomocy przesądza jedynie fakt, że środek jest finansowany z zasobów państwowych. W związku z tym dla kwestii istnienia pomocy dokładne pochodzenie tych zasobów państwowych nie ma znaczenia.

38. Komisja dokonuje również rozróżnienia na środek pomocy (przekazanie określonej kwoty beneficjentom pomocy) z jednej strony i finansowanie tego środka (z różnych źródeł: opłaty za mleko i dochodów podatkowych pochodzących z kraju związkowego Bawaria) z drugiej strony. Ponadto Komisja wskazuje, że strona pozwana nie zakwestionowała faktów ustalonych przez Komisję i że Sąd nie stwierdził żadnego błędu w tym względzie. Komisja podnosi zatem, że zdefiniowała środek pomocy w ten sam sposób w zaskarżonej decyzji o wszczęciu postępowania. Z budżetu ogólnego opisanego w tych decyzjach wynika jasno, że jeden środek pomocy obejmował dwa źródła finansowania. Komisja przytacza wyrok z dnia 13 czerwca 2019 r., Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500; zwany dalej „wyrokiem Copebi"), który – jak twierdzi – potwierdził jej stanowisko, zgodnie z którym nie ma obowiązku przedstawienia w decyzji o wszczęciu postępowania szczegółów dotyczących źródła finansowania środka pomocy. Opis tego środka pomocy jest wystarczający.

39. Kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów podnoszą zasadniczo, że zarzut pierwszy odwołania jest bezzasadny. Po pierwsze, uważają, że Komisja opiera swój argument na niedokładnym przytoczeniu treści zaskarżonych wyroków. Po drugie, podnoszą, że w decyzji Komisji o wszczęciu postępowania należy zawsze wystarczająco określić ramy analizy dokonanej przez Komisję, jak również jasno wskazać wszystkie tryby finansowania objęte analizą Komisji. Po trzecie, kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów podważają twierdzenie Komisji, że Sąd orzekł, iż „płatność za kontrole jakości mleka" stanowi „jedyny i jeden środek pomocy". Wreszcie uważają oni, że w zakresie, w jakim Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania odnosi się wprost do konkretnego trybu finansowania, pozostaje ona związana tym odniesieniem i nie może uwzględniać a posteriori w swojej ocenie innych źródeł finansowania.

b) Ocena

40. Na wstępie pragnę zauważyć, że nie jest dla mnie jasne, dlaczego Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania nie wspomniała o trybie finansowania środka pomocy z budżetu (zważywszy, że wspomniała o finansowaniu, ale jedynie o jednym z dwóch trybów, a więc o finansowaniu poprzez opłatę za mleko); najbardziej prawdopodobnym wyjaśnieniem jest niezamierzone pominięcie.

41. Jak słusznie orzekł Sąd w pkt 60 pierwszego zaskarżonego wyroku Komisja nie może poprzestać na twierdzeniu, iż wystarczy, że „w decyzji o wszczęciu postępowania *nie wykluczono finansowania z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria*. W rzeczy samej w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 ustanowiono po stronie Komisji pozytywny obowiązek streszczenia odpowiednich [istotnych] kwestii [okoliczności] faktycznych i prawnych, w świetle którego nie może ona oprzeć się na takim argumencie, który czyniłby ten obowiązek bezprzedmiotowym.

42. Z art. 108 ust. 2 TFUE wynika, że Komisja ma obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag na etapie formalnego postępowania wyjaśniającego.

43. Jak Sąd wskazał już w swoim orzecznictwie formalne postępowanie wyjaśniające pozwala na pogłębienie i wyjaśnienie kwestii podjętych w decyzji o jego wszczęciu [11].

44. Celem decyzji o wszczęciu postępowania jest określenie zakresu przeprowadzanego przez Komisję postępowania wyjaśniającego [12].

45. Z tego względu chciałbym podkreślić, że decyzja o wszczęciu postępowania musi umożliwiać zainteresowanym stronom przedstawienie ich stanowiska w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego w praktyczny i skuteczny sposób.

46. Artykuł 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999 precyzuje, że „decyzja o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia zawiera podsumowanie odpowiednich kwestii faktycznych i prawnych, wstępną ocenę Komisji odnośnie do charakteru pomocowego proponowanego środka i określa wątpliwości co do jego zgodności ze wspólnym rynkiem".

47. Moim zdaniem tryb finansowania środka pomocy bezsprzecznie stanowi „odpowiednią [istotną] kwestię [okoliczność] faktyczną" na potrzeby stwierdzenia, czy mamy do czynienia ze środkiem pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

48. Jak bowiem wynika z orzecznictwa [13], „uznanie za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE uzależnione jest od spełnienia czterech przesłanek, a mianowicie, [(i)] że ma miejsce interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, [(ii)] że interwencja ta może wywierać wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, [(iii)] że przyznaje beneficjentowi jakąś korzyść oraz [(iv)] że zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem".

[11] Wyrok z dnia 4 marca 2009 r., Włochy/Komisja (T-424/05, niepublikowany, EU:T:2009:49, pkt 69), cytowany w pkt 47 pierwszego zaskarżonego wyroku.

[12] Zobacz wyrok z dnia 15 grudnia 2009 r., EDF/Komisja (T-156/04, EU:T:2009:505, pkt 108).

[13] Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Association Vent De Colère! i in. (C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo).

49. Co się tyczy pierwszej przesłanki, której dotyczy niniejsza sprawa, to samo orzecznictwo stanowi, że „aby można było zakwalifikować określone korzyści jako pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, konieczne jest, aby po pierwsze, zostały one przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych oraz, po drugie, aby można je było przypisać państwu” [14].

50. Z tego względu dokonywane przez Komisję rozróżnienie na finansowanie środka i wypłatę pomocy beneficjentowi jest wątpliwe.

51. Ponadto, jak zauważyły kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów, tryb finansowania środka może również odgrywać rolę w niniejszej sprawie w kontekście charakterystyki selektywnej korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jak również w kontekście oceny pojęcia pomocy istniejącej.

52. W wyroku z dnia 21 października 2003 r., van Calster i in. (C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571, pkt 49) Trybunał orzekł, że „tryb, za pomocą którego finansowana jest pomoc, może spowodować niezgodność całego programu pomocy ze wspólnym rynkiem. Z tego względu pomocy nie można rozważać w oderwaniu od skutków metody finansowania […]. Wręcz przeciwnie – uwzględnienie przez Komisję środka pomocy musi koniecznie uwzględniać tryb finansowania pomocy, w przypadku gdy tryb stanowi integralną część tego środka”.

53. Prawdą jest, że „sprawowana przez sąd Unii kontrola legalności decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, w sytuacji gdy skarżąca kwestionuje dokonaną przez Komisję ocenę w przedmiocie uznania spornego środka za »pomoc państwa«, jest ograniczona do zweryfikowania kwestii, czy Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie” [15].

54. Określenie odpowiednich [istotnych] kwestii [okoliczności] faktycznych i prawnych, które zgodnie z wymogami art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 muszą być zawarte w decyzji o wszczęciu postępowania wydanej przez Komisję, musi jednak odbywać się w oparciu o obiektywne kryteria.

55. Tymczasem nie byłoby tak w przypadku, gdyby Trybunał przyjął, że odpowiednie [istotne] kwestie [okoliczności] faktyczne i prawne mogą pozostać pominięte w decyzji z tego tylko powodu, że Komisja, będąca autorem decyzji, uznała je za oczywiste.

56. W związku z tym, chociaż – jak twierdzi Komisja – może wydawać się, że finansowanie z budżetu ogólnego państwa członkowskiego stanowi zasoby państwowe, nie uzasadnia to pominięcia przez Komisję wzmianki o tym elemencie w decyzji o wszczęciu postępowania, ponieważ fakt ten stanowi konstytutywny element środka pomocy państwa.

57. Taki element w sposób oczywisty stanowi „odpowiednią [istotną] kwestię [okoliczność] faktyczną i prawną” w rozumieniu art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.

58. W istocie takie rozwiązanie wynika również z zasady określoności (czy też z „zasady precyzji” – z niemieckiego *Bestimmtheitsgrunndsatz*, która stanowi jedną z postaci zasady pewności prawa) wiążących aktów organów władzy publicznej, w myśl której treść aktu musi cechować się pewnym poziomem jasności i precyzji. Artykuł 2 TUE, który stanowi, że Unia Europejska opiera się między innymi na państwie prawnym, może w rzeczy samej być uznany za formalną podstawę traktatową tej zasady. Jak wielokrotnie orzekał Trybunał, zasada pewności prawa stanowi podstawową zasadę

[14] Ibidem, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo.

[15] Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).

prawa Unii, która wymaga w szczególności, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w związku z tym odpowiednie kroki [16].

59. Zatem, wbrew temu, co Komisja sugeruje w pkt 52 odwołania w sprawie C-167/19 P, instytucja ta nie może ograniczyć się do przedstawienia istotnych okoliczności lub „kwestii faktycznych lub prawnych", które jej zdaniem nie są „oczywiste".

60. W art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 za punkt wyjścia uznaje się znaczenie kwestii [okoliczności] faktycznych i prawnych dla formalnego postępowania wyjaśniającego: znaczenie ma nie domniemana i subiektywna „oczywistość" takich kwestii [okoliczności], ale ich znaczenie dla decyzji. W niniejszej sprawie przedmiotowe kwestie [okoliczności] dotyczą finansowania z wykorzystaniem zasobów państwowych, stanowiącego jedną z przesłanek określonych w art. 107 ust. 1 TFUE. Z tego względu finansowanie to należy uznać za istotne dla ostatecznej decyzji.

61. Co więcej, uważam, że Komisja nie może powoływać się na roboczy charakter decyzji o wszczęciu postępowania, aby uzasadnić pominięcie tak istotnej kwestii [okoliczności]. Podzielam stanowisko stowarzyszeń stanowiących zgrupowanie interesów, zgodnie z którym konieczne jest umożliwienie zainteresowanej stronie przedstawienia uwag dotyczących kwestii [okoliczności] faktycznych i prawnych koniecznych do oceny spornego środka pomocy.

62. Wbrew twierdzeniom Komisji, w mojej ocenie z wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., Alcoa Trasformazioni /Komisja (C-194/09 P, EU:C:2011:497, pkt 103) wynika, że Komisja musi uzasadnić [decyzję o wszczęciu postępowania] „przedstawiając wyraźnie powody, dla których doszła do tymczasowego wniosku, że rozpatrywany środek stanowi pomoc i że ma ona poważne wątpliwości co do jego zgodności ze wspólnym rynkiem".

63. Ponadto uważam, że Komisja nie ma również racji twierdząc, że za jej stanowiskiem przemawiają wyroki z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348) i z dnia 21 października 2003 r., van Calster i in. (C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571).

64. Wyroki te nie mają bezpośredniego związku z niniejszą sprawą. Po pierwsze, jak zauważyli kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów, pierwszy z wyroków dotyczył kwestii prawa materialnego: zakresu pojęcia zasobów państwowych.

65. Po drugie, wyrok z dnia 21 października 2003 r., van Calster i in. (C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571) nie uzasadnia wniosku jakoby źródło finansowania pomocy powinno być określone w decyzji o wszczęciu postępowania jedynie w wyjątkowych przypadkach i w szczególnych okolicznościach. Wyrok ten nie dotyczy bowiem treści decyzji o wszczęciu postępowania, ale zakresu obowiązku zgłoszenia ciążącego na państwach członkowskich. Po pierwsze, analogia wskazana przez Komisję nie jest właściwa, ponieważ zgłoszenie środka pomocy i decyzja o wszczęciu postępowania dotyczą różnych etapów postępowania, pełnią różne funkcje i podlegają różnym kryteriom prawnym. Po drugie, w wyroku tym ograniczono się w każdym razie jedynie do stwierdzenia, że w pewnych okolicznościach tryb finansowania pomocy musi być

[16] Zobacz wyroki: z dnia 14 kwietnia 2005 r., Belgia/Komisja (C-110/03, EU:C:2005:223, pkt 30); z dnia 9 lipca 1981 r., Gondrand i Garancini (169/80, EU:C:1981:171, pkt 17); z dnia 13 lutego 1996 r., Van Es Douane Agenten (C-143/93, EU:C:1996:45, pkt 27).

wskazany w zgłoszeniu środka. Zagadnienie rozpatrywane w niniejszej sprawie nie dotyczy jedynie braku informacji o trybie finansowania w decyzji o wszczęciu postępowania, ale faktu, że w decyzji zupełnie nie wspomniano o jednym z dwóch trybów finansowania środka pomocy.

66. Uważam, że argumenty Komisji oparte na jej własnej wykładni wyroku Copebi (C-505/18) nie służą jej stanowisku.

67. Wbrew temu bowiem, co twierdzi Komisja, zagadnienia prawne będące przedmiotem sporu w niniejszej sprawie w sposób oczywisty nie zostały rozstrzygnięte we wspomnianym wyroku. Sytuacja leżąca u podstaw tamtego wyroku różni się od sytuacji zaistniałej w niniejszej sprawie pod względem okoliczności faktycznych. W wyroku Copebi nie chodziło o treść decyzji o wszczęciu postępowania, lecz o ostateczną decyzję: w szczególności – o krąg jej adresatów.

68. Jak zauważyli stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów, w wyroku Copebi wprowadzenie procedury pomocy zostało zgłoszone Komisji zgodnie ze wszystkimi wymogami formalnymi, aby nie doszło do naruszenia prawa do udziału w postępowaniu [17]. W wyroku Copebi z różnych ustaleń wynika, że zarówno źródło finansowania – Oniflhor (międzybranżowa krajowa agencja owoców, warzyw i ogrodnictwa), jak i przedmiotowy środek zostały wskazane, a spółka Copebi SCA została włączona jako producent owoców i warzyw do kręgu stron potencjalnie zainteresowanych kwestią odzyskania pomocy. Komitet rolniczy CEBI [18], niecytowany, prowadził jedynie dystrybucję zasobów gwarantowanych przez organ rządowy, a zatem występował ostatecznie w charakterze zwykłej agencji płatniczej. Nie stanowił ani źródła finansowania, ani „odpowiedniej kwestii" [„istotnej okoliczności"] na potrzeby uznania pomocy za pomoc państwa.

69. Pragnę zauważyć, że za moim stanowiskiem do zarzutu pierwszego odwołania przemawia szereg wyroków, przy czym należy mieć na uwadze, że dotychczas w tej kwestii wyłącznie Sąd miał możliwość przedstawienia stanowiska.

70. Z wyroku wydanego w sprawie Diputación Foral de Álava i in./Komisja [19] wynika, że w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja powinna jasno wskazać, które elementy danego środka kwestionuje.

71. Sąd orzekł już również, że decyzja o wszczęciu postępowania musi być wystarczająco precyzyjna, by umożliwić zainteresowanym stronom ocenę, czy chcą przedstawić swoje uwagi [20].

72. Stwierdził również, że „konieczne jest jednak, by Komisja dostatecznie precyzyjnie zdefiniowała zakres przeprowadzanego przez siebie postępowania wyjaśniającego, aby prawo zainteresowanych stron do przedstawienia uwag nie było pozbawione sensu" [21].

[17] Wyrok z dnia 13 czerwca 2019 r., Copebi, (C-505/18, EU:C:2019:500, pkt 34, 35).

[18] Comité économique bigarreau industrie (komitet ekonomiczny czereśni przemysłowych Bigarreaux) („CEBI").

[19] Wyrok z dnia 6 marca 2002 r. (T-127/99, T-129/99 i T-148/99, EU:T:2002:59, pk136) (odwołanie oddalone przez Trybunał).

[20] Wyrok z dnia 11 maja 2005 r., Saxonia Edelmetalle/Komisja (T-111/01 i T-133/01, EU:T:2005:166, pkt 50) (niebędący przedmiotem odwołania). Zobacz L. Hancher, T. Ottervanger, P.J. Slot, *EU State Aids*, Sweet&Maxwell, wyd. 4, 2012, s. 968.

[21] Wyrok z dnia 1 lipca 2009 r., ISD Polska i in./Komisja (T-273/06 i T-297/06, EU:T:2009:233, pkt 126).

73. Podobnie orzekł, że „konieczne jest […], by Komisja dostatecznie precyzyjnie zdefiniowała zakres prowadzonego przez siebie badania, aby umożliwić państwu członkowskiemu, przeciwko któremu wszczęte jest postępowanie, przedstawienie stanowiska *w przedmiocie wszystkich elementów stanu prawnego i faktycznego stanowiących uzasadnienie decyzji końcowej, w której Komisja orzeka o zgodności danego środka ze wspólnym rynkiem*” [22].

74. W wyroku z dnia 22 lutego 2006 r., Le Levant 001 i in./Komisja (T-34/02, EU:T:2006:59, pkt 77–83) Sąd orzekł, że Komisja naruszyła art. 108 ust. 2 TFUE i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, ponieważ nie wezwała inwestorów prywatnych do przedstawienia ich uwag. Uznał, że wskazanie beneficjenta pomocy jest jedną z „odpowiednich [istotnych] kwestii [okoliczności] faktycznych i prawnych” w rozumieniu art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze. Zgodnie z tym przepisem musi ona zostać przedstawiona w decyzji o wszczęciu postępowania, jeżeli jest to możliwe na tym etapie postępowania, ponieważ to na podstawie tego wskazania Komisja będzie mogła wydać decyzję nakazującą odzyskanie pomocy. Wobec braku wskazania, że dana strona jest beneficjentem spornej pomocy w decyzji o wszczęciu postępowania i na dalszym etapie formalnego postępowania wyjaśniającego poprzedzającego wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej niezgodność pomocy ze wspólnym rynkiem, taka zainteresowana strona nie może być uznana za należycie wezwaną do przedstawienia swoich uwag, ponieważ uzasadnione będzie przyjęcie przez nią, że uwagi takie nie są konieczne z uwagi na niewskazanie jej jako beneficjenta pomocy podlegającej odzyskaniu.

75. Przykładowo w sprawie Grecja/Komisja [23] dotyczącej pomocy na rzecz Olympic Airways, która została przekazana spółce będącej następcą prawnym w ramach poddzierżawy statku powietrznego, która miała być niższa od czynszów pierwotnej umowy dzierżawy, stwierdzono nieważność decyzji Komisji z uwagi na fakt, że w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego nie zawarto wstępnej oceny zapłaconych czynszów w celu stwierdzenia, czy zawierały one element pomocy [24].

76. W wyroku z dnia 1 lipca 2009 r., KG Holding i in./Komisja (T-81/07 do T-83/07, EU:T:2009:237, pkt 134) stwierdzono częściową nieważność decyzji w zakresie, w jakim przedmiot decyzji nakazującej odzyskanie pomocy nie został wymieniony w decyzji o wszczęciu postępowania.

77. Za moim stanowiskiem przemawia również wyrok Sądu wydany w sprawie Ferriere Nord/Komisja [25]: „Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań powołana przez skarżącą pociąga za sobą obowiązek Komisji do uwzględnienia w trakcie postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy państwa uzasadnionych oczekiwań, które mogły powstać na bazie wskazówek zawartych w decyzji [o wszczęciu postępowania wyjaśniającego]. W konsekwencji Komisja nie miała prawa uzasadnienia końcowej decyzji brakiem dokumentów, których przedłożenie zainteresowane strony nie miały podstaw uznać za konieczne w świetle tych wywodów”.

78. Z powyższych rozważań wynika, że zarzut pierwszy odwołania należy oddalić jako bezzasadny.

[22] Wyróżnienie moje. Wyrok z dnia 30 listopada 2009 r., Francja/Komisja (T-427/04 i T-17/05, EU:T:2009:474, pkt 137).

[23] Wyrok z dnia 13 września 2010 r., T-415/05, T-416/05 i T-423/05, EU:T:2010:386, pkt 240) (wyrok nie był przedmiotem odwołania do Trybunału).

[24] Zobacz Quigley, C., *European State Aid Law and Policy*, Bloomsbury, wyd. 3, 2015, s. 556.

[25] Wyrok z dnia 18 listopada 2004 r., (T-176/01, EU:T:2004:336, pkt 88) (odwołanie oddalone przez Trybunał).

B. Zarzut drugi odwołania dotyczący uchybienia w uzasadnieniu wynikającego z błędnej wykładni decyzji o wszczęciu postępowania

1. Dopuszczalność

79. Kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów podnoszą, że obydwie części drugiego zarzutu odwołania są niedopuszczalne, ponieważ Komisja kwestionuje dokonaną przez Sąd ocenę faktów i ponownie przytacza argumenty i uzasadnienia przedstawione w pierwszej instancji.

80. Uważam, że argumenty te należy oddalić ze względów analogicznych do zawartych w pkt 28–31 niniejszej opinii.

2. Co do istoty sprawy

a) Zwięzłe streszczenie argumentacji stron

81. W ramach zarzutu alternatywnego, który składa się formalnie z dwóch części, Komisja krytykuje pkt 53–58 i 62 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz pkt 47–53 i 56 drugiego zaskarżonego wyroku.

1) Pierwsza część zarzutu drugiego odwołania

82. Komisja utrzymuje, że Sąd dopuścił się naruszenia prawa polegającego na wybiórczej wykładni decyzji o wszczęciu postępowania poprzez oparcie się na ograniczonej liczbie motywów, podczas gdy jest on zobowiązany uwzględnić wszystkie motywy tej decyzji [26].

83. Komisja przypomina przede wszystkim, że decyzja o wszczęciu postępowania (motyw 5) zawiera wzmiankę o „kwotach pochodzenia budżetowego" i „kwotach przeznaczonych na pomoc". Nawet jeżeli to ostatnie wyrażenie odnosi się do finansowania z wykorzystaniem zasobów pochodzących z odrębnego budżetu, uzyskanych w szczególności z opłaty za mleko, Komisja uważa za oczywiste, że sformułowanie to odnosi się również do finansowania z budżetu ogólnego. W jej ocenie z motywu 18 decyzji o wszczęciu postępowania wynika również jasno, że finansowanie jest zapewnione dzięki zasobom budżetowym i zasobom pochodzącym z opłaty za mleko.

84. Po drugie, Komisja zarzuca Sądowi dopuszczenie się czterech naruszeń prawa przy dokonywaniu wykładni decyzji o wszczęciu postępowania.

85. Pierwsze z zarzucanych naruszeń prawa dotyczy pkt 53 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 48 drugiego zaskarżonego wyroku. Komisja uważa, że Sąd nie zbadał pierwszego argumentu podniesionego przez Komisję, przez co naruszył ciążący na nim obowiązek przedstawienia uzasadnienia i przeanalizowania wszystkich przedstawionych mu argumentów obrony.

[26] Postanowienie z dnia 10 lipca 2001 r., Irish Sugar/Komisja (C-497/99 P, EU:C:2001:393).

86. Drugie zarzucane naruszenie prawa dotyczy pkt 54 i 57 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz pkt 49, 52 i 53 drugiego zaskarżonego wyroku. Komisja twierdzi, że wzmianka – zawarta przykładowo w motywie 17 decyzji o wszczęciu postępowania – o przepisach kraju związkowego Badenia-Wirtembergia pozwala krajowi związkowemu Bawaria wnioskować, że identyczne przepisy bawarskie, na które powoływano się na etapie badania wstępnego i w odpowiedzi na formalne postępowanie wyjaśniające, były również objęte decyzją o wszczęciu postępowania.

87. Trzecie zarzucane naruszenie prawa dotyczy pkt 55 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 50 drugiego zaskarżonego wyroku, w których Sąd dokonał wykładni pkt 3.3.1 decyzji o wszczęciu postępowania jako ograniczającego etap badania wstępnego do jednego trybu finansowania (opłaty za mleko). Komisja przypomina, że ta część decyzji o wszczęciu postępowania zawierała jedynie roboczą ocenę charakteru spornej pomocy. Analiza ta nie może zatem prowadzić do ograniczenia opisu odpowiednich [istotnych] kwestii [okoliczności] faktycznych i prawnych przedstawionych w części drugiej tej decyzji.

88. W kontekście czwartego z zarzucanych naruszeń prawa Komisja podnosi te same zarzuty dotyczące pkt 56 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 51 drugiego zaskarżonego wyroku, w których Sąd miał stwierdzić, że w motywie 264 decyzji o wszczęciu postępowania mowa jest wyłącznie o finansowaniu z opłaty za mleko.

89. Kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów podnoszą zasadniczo, że Komisja nie ma racji, twierdząc, że Sąd, dokonując oceny okoliczności faktycznych przedstawionych w decyzji o wszczęciu postępowania, oparł się w sposób wybiórczy na niektórych motywach tej decyzji. Kwestionują oni również argument, w myśl którego z odesłania do rozporządzenia finansowego kraju związkowego Badenia-Wirtembergia można wywieść, że rozporządzenie kraju związkowego Bawaria jest również objęte decyzją o wszczęciu postępowania.

2) Część druga zarzutu drugiego odwołania

90. Komisja kwestionuje twierdzenie Sądu zawarte w pkt 62 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 56 drugiego zaskarżonego wyroku, w myśl których treść akt postępowania administracyjnego nie ma znaczenia dla wykładni decyzji o wszczęciu postępowania. Wręcz przeciwnie – Komisja twierdzi, że z lektury pism wystosowanych w trakcie wstępnego badania wynika, że ani kraj związkowy Bawaria, ani Sąd nie mogli mieć wątpliwości co do tego, że formalne postępowanie wyjaśniające obejmuje również finansowanie z ogólnych wpływów podatkowych.

91. Co więcej, Komisja podnosi, że w pkt 53–58 i 62 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 47–53 drugiego zaskarżonego wyroku Sąd naruszył orzecznictwo dotyczące obowiązku uzasadnienia i nie ustosunkował się do argumentów Komisji.

92. Kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów podnoszą zasadniczo, że ta część zarzutu drugiego odwołania jest bezzasadna. Wbrew temu, co sugeruje Komisja, Sąd nie stwierdził, że treść akt postępowania administracyjnego nie ma znaczenia dla wykładni decyzji o wszczęciu postępowania. Stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów dodają, że przytaczanie w charakterze przykładu przepisów krajów związkowych nie jest wystarczające, by uznać, że zainteresowane strony zostały odpowiednio poinformowane.

Stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów twierdzą ponadto, że ocena przeprowadzona przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania dotyczy wyłącznie środków przyjętych na podstawie MFG.

b) Ocena

93. Uważam, że obie części tego zarzutu odwołania należy rozpatrywać łącznie.

94. Jak orzekł Sąd w pkt 57 pierwszego zaskarżonego wyroku, sama Komisja potwierdziła w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, że w decyzji o wszczęciu postępowania nie wspomniano o finansowaniu kontroli jakości mleka z wykorzystaniem zasobów budżetowych kraju związkowego Bawaria.

95. W mojej ocenie nie ma potrzeby odnoszenia się do licznych argumentów podniesionych przez Komisję, ponieważ z mojej analizy zarzutu pierwszego odwołania wynika jednoznacznie, że kwestia [okoliczność] faktyczna lub prawna odpowiednia [istotna] dla badania w rozumieniu art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 nie może być uznana za *w sposób dorozumiany „podsumowaną”* w decyzji Komisji o wszczęciu postępowania lub *wywodzoną z decyzji*.

96. Jak wynika z pkt 41 niniejszej opinii: (i) Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 przewiduje pozytywny obowiązek Komisji i już samo to wyklucza wszelkie dorozumiane podsumowania lub wnioskowania, zaś (ii) jeżeli Trybunał miałby dopuścić takie dorozumiane podsumowanie lub wnioskowanie, wówczas prawo zainteresowanych stron do przedstawienia ich uwag w postępowaniach dotyczących pomocy państwa straciłoby na znaczeniu.

97. W mojej ocenie kwestie [okoliczności] faktyczne i prawne odpowiednie [istotne] dla postępowania wyjaśniającego muszą być wyraźnie przedstawione w decyzji o wszczęciu postępowania.

98. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że „uzasadnienie, jakiego wymaga [art. 296 TFUE] powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i *przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny* rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru przywołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie”[27].

99. Na zakończenie warto poczynić jeszcze jedną uwagę: gdyby przyjąć argumentację Komisji prezentowaną w niniejszej sprawie, w jaki sposób Trybunał w kontekście skargi o stwierdzenie nieważności miałby orzec o ewentualnym braku uzasadnienia decyzji, jeżeli dopuszczalna byłaby sytuacja, w której w decyzji wspomina się o pewnych odpowiednich [istotnych] kwestiach [okolicznościach] faktycznych lub prawnych wyłącznie *w sposób dorozumiany*?

100. Wynika z tego, że obydwie części zarzutu drugiego odwołania należy oddalić jako bezzasadne albo bezskuteczne. Tym samym zarzut drugi odwołania również należy oddalić.

[27] Wyróżnienie moje. Zobacz wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja (C-194/09 P, EU:C:2011:497, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).

C. Zarzut trzeci odwołania dotyczący naruszenia prawa poprzez wykładnię art. 263 ust. 2 TFUE

1. Dopuszczalność

101. Kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów kwestionują dopuszczalność tego zarzutu, ponieważ nie mógłby on sam w sobie prowadzić do uchylenia zaskarżonych wyroków ze względu na jego ścisłe powiązanie z zarzutem czwartym.

102. Nawet jednak jeżeli zarzuty trzeci i czwarty odwołania są ściśle powiązane (zarzut trzeci może zostać uwzględniony wyłącznie w przypadku uwzględnienia zarzutu czwartego), fakt ten sam w sobie nie wystarczy do uznania ich za niedopuszczalne. W mojej ocenie zarzutu trzeciego odwołania nie można uznać za bezskuteczny, ponieważ z lektury odwołań Komisji jasno wynika, że nie przedstawiła ona zarzutu czwartego jedynie jako pomocniczego względem zarzutu trzeciego, bowiem obydwa zarzuty zostały wyrażone na tym samym poziomie.

103. Kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów podnoszą również, że zarzut trzeci odwołania jest niedopuszczalny, ponieważ Komisja kwestionuje dokonaną przez Sąd ocenę okoliczności faktycznych i ponownie przytacza argumenty oraz uzasadnienia przedstawione przed Sądem.

104. Uważam, że argumenty te należy oddalić ze względów analogicznych do zawartych w pkt 28–31 niniejszej opinii.

2. Co do istoty sprawy

a) Zwięzłe streszczenie argumentacji stron

105. Komisja podnosi zasadniczo, że w pkt 70 i 71 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 66–68 drugiego zaskarżonego wyroku Sąd dopuścił się naruszenia prawa poprzez przyjęcie, że prawa osób trzecich do udziału stanowią istotne wymogi proceduralne w rozumieniu art. 263 akapit drugi TFUE.

106. Kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów podnoszą zasadniczo, że ten zarzut odwołania jest bezzasadny. Twierdzą, że naruszenie istotnego wymogu proceduralnego automatycznie skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej decyzji. Podnoszą też, że znaczenie dla niniejszej sprawy ma wyrok z dnia 8 maja 2008 r., Ferriere Nord/Komisja (C-49/05 P, niepublikowany, EU:C:2008:259; zwany dalej „wyrokiem Ferriere Nord"). Co się tyczy wyroku z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, zwanego dalej „wyrokiem Freistaat Sachsen") strony te podnoszą, że w myśl tego wyroku przewidziany w art. 108 ust. 2 TFUE ciążący na Komisji obowiązek umożliwienia stronom przedstawienia uwag w trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego jest istotnym wymogiem proceduralnym.

b) Ocena

107. W niektórych niedawno wydanych wyrokach Sądu w dziedzinie kontroli pomocy państwa [28] przyjęto bardzo formalistyczną wizję i przewidziano nadmiernie rygorystyczne wymogi dotyczące Komisji i jej decyzji. Takie orzecznictwo wykracza poza wymogi określone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Poza niniejszą sprawą (jeżeli chodzi o zarzut trzeci i czwarty odwołania) jednym z takich przykładów jest sprawa, którą omawiam szczegółowo w niniejszej opinii (wyrok Gdynia), a w której Trybunał Sprawiedliwości odrzucił stanowisko Sądu i uchylił jego wyrok.

108. Co więcej, pragnę również zauważyć, że w mojej opinii z dnia 3 czerwca 2021 r. w sprawie C-57/19 P, Tempus Energy (w toku) wyjaśniam, iż w tamtej sprawie należy odrzucić stanowisko Sądu i uchylić jego wyrok, ponieważ Sąd dopuścił się naruszenia prawa, stwierdzając, że zgłoszony środek pomocy budzi poważne wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym. W mojej ocenie w tym względzie Sąd popełnił błąd, biorąc pod uwagę jako główny wskaźnik wątpliwości długość i okoliczności kontaktów poprzedzających zgłoszenie oraz złożoność i nowość środka, a następnie popełnił błąd, obwiniając Komisję za brak odpowiedniego dochodzenia w odniesieniu do określonych aspektów brytyjskiego rynku zdolności produkcyjnych [29].

109. Jak wyjaśnię poniżej, głównym problemem związanym z zaskarżonymi wyrokami jest to, że gdyby Trybunał Sprawiedliwości zaakceptował stanowisko Sądu, prowadziłoby to do zatarcia utrwalonego w orzecznictwie Trybunału rozróżnienia na prawa państwa członkowskiego objętego postępowaniem dotyczącym pomocy państwa z jednej strony i (bardziej ograniczonymi) prawami zainteresowanych stron z drugiej strony.

1) Prawa zainteresowanego państwa członkowskiego do obrony a prawo zainteresowanych stron do udziału

110. W rzeczy samej z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że prawa zainteresowanych stron mają bardziej ograniczony zakres niż prawa zainteresowanego państwa członkowskiego do obrony [30], a ich naruszenie nie musi prowadzić do stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji, chyba że państwo członkowskie wykaże, że wynik postępowania mógłby być inny, gdyby nie doszło do tego naruszenia [31].

[28] Zobacz w odniesieniu do ogólnego przeglądu najnowszego orzecznictwa w dziedzinie pomocy państwa przykładowo: P. Staviczky, *What Will the EU Court's Recent Judgments Annulling Commission's State Aid Decisions Bring to Member States*?, „European State Aid Law Quarterly", nr 3, 2019, s. 293. Zobacz również przykładowo w tym samym numerze ww. czasopisma: J.L. Buendia, C. Buts, M. Cyndecka, *Review of EU Case Law on State Aid – 2018*, s. 313.

[29] Można wymienić więcej przykładów spraw, w których stanowisko Sądu i wyroki stwierdzające nieważność decyzji Komisji nie znalazły uznania w oczach Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniu odwoławczym. Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja (C-487/06 P, EU:C:2008:757); z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy (C-279/08 P, EU:C:2011:551); z dnia 15 listopada 2011 r., Komisja i Hiszpania/ Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo (C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732); oraz z dnia 2 grudnia 2009 r., Komisja/ Irlandia i in. (C-89/08 P, EU:C:2009:742).

[30] Wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154).

[31] Wyrok z dnia 14 lutego 1990 r., Francja/Komisja (C-301/87, EU:C:1990:67).

111. W tym względzie z orzecznictwa wynika, że chociaż w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego wszystkie zainteresowane strony wzywa się do przedstawienia uwag, procedura ta nie prowadzi do debaty inter partes ze składającym skargę czy nawet z beneficjentem pomocy. Uwagi otrzymane w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego zostaną przedstawione jedynie zainteresowanemu państwu członkowskiemu [32].

112. Co więcej, wyłącznie zainteresowane państwo członkowskie może skutecznie podnieść zarzut dotyczący naruszenia jego prawa do obrony w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przed sądami Unii [33].

113. W związku z tym pragnę zauważyć, że nawet jeżeli chodzi o zainteresowane państwo członkowskie Trybunał niechętnie odwołuje się do prawa do bycia wysłuchanym na początkowym etapie postępowania wyjaśniającego [34].

114. Orzecznictwo sądów Unii potwierdza bowiem, że w dziedzinie kontroli pomocy państwa osobom trzecim nie przysługują żadne z następujących praw: prawo do informacji, że Komisja prowadzi postępowanie wyjaśniające dotyczące pomocy na wczesnym etapie [35], prawo do informacji na temat podstawowych okoliczności faktycznych przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania [36], prawo do przedstawienia uwag na wczesnym etapie [37] czy też prawo wglądu w akta Komisji [38]. Co więcej, osoby trzecie nie mają też prawa do odwołania się do urzędnika prowadzącego wysłuchanie w kwestiach proceduralnych, prawa do bycia wysłuchanym (poza przedstawieniem uwag na temat decyzji o wszczęciu postępowania) czy też prawa do uczestnictwa w spotkaniach Komisji z zainteresowanym państwem członkowskim.

115. Jak przypomniał Trybunał w pkt 80–82 wyroku z dnia 24 września 2002 r., Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisja (C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524; zwanym dalej „wyrokiem Falck”), „w postępowaniach dotyczących stosowania art. [108 ust. 2 TFUE] opublikowanie powiadomienia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej stanowi odpowiedni sposób poinformowania wszystkich zainteresowanych stron o wszczętym postępowaniu […]. Taki komunikat służy uzyskaniu od wszystkich zainteresowanych osób informacji wymaganych do pokierowania dalszymi działaniami Komisji […]. Taka procedura gwarantuje również innym państwom członkowskim i zainteresowanym sektorom możliwość przedstawienia swojego stanowiska […]. Niemniej jednak postępowanie w sprawie kontroli pomocy państwa […] jest z uwagi na jego ogólną systematykę postępowaniem, które wszczyna się wobec odpowiedzialnego za przyznanie pomocy państwa członkowskiego w związku z jej [Unii obowiązkami]. Zatem w celu przestrzegania prawa do obrony, w sytuacji gdy zainteresowane państwo członkowskie nie miało możliwości ustosunkowania się do pewnych informacji, Komisja nie może ich wykorzystać w swojej decyzji dotyczącej tego państwa […]. W postępowaniu w sprawie kontroli pomocy państwa zainteresowane strony inne niż zainteresowane państwo członkowskie pełnią jedynie rolę wspomnianą w pkt 80 niniejszego wyroku, w związku z czym nie mogą same dążyć do wszczęcia kontradyktoryjnej debaty z Komisją w taki sam sposób, jaki przysługuje wspomnianemu państwu członkowskiemu”.

[32] Zobacz wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink’s France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 59). Zobacz również wyrok z dnia 8 lipca 2004 r., Technische Glaswerke Ilmenau /Komisja (T-198/01, EU:T:2004:222, pkt 193–198).

[33] Wyroki: z dnia 10 lipca 1986 r., Belgia/Komisja (234/84, EU:C:1986:302, pkt 30) i z dnia 15 listopada 2011 r., Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo (C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, pkt 165).

[34] Wyrok z dnia 10 maja 2005 r., Włochy/Komisja (C-400/99, EU:C:2005:275, pkt 29–35).

[35] Wyrok z dnia 11 marca 2009 r., TF1/Komisja (T-354/05, EU:T:2009:66).

[36] Wyrok z dnia 11 marca 2009 r., TF1/Komisja (T-354/05, EU:T:2009:66).

[37] Wyrok z dnia 11 marca 2009 r., TF1/Komisja (T-354/05, EU:T:2009:66).

[38] Wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

116. Należy zatem rozpatrywać niniejszy zarzut odwołania w świetle tego orzecznictwa Trybunału.

117. Jak zobaczymy poniżej, wnioski Sądu zawarte w pkt 70 i 71 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 66–68 drugiego zaskarżonego wyroku, iż prawa do udziału osób trzecich stanowią istotne wymogi proceduralne w rozumieniu art. 263 akapit drugi TFUE nie uwzględniają przytoczonego powyżej orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i stanowią naruszenie prawa.

118. Co więcej, takie stanowisko należy również odrzucić, ponieważ prowadzi ono do oceny prawnej, która stoi w zasadniczej sprzeczności z prawem do obrony zainteresowanego państwa członkowskiego względem Komisji i paradoksalnie chroniłaby prawa zainteresowanych stron w większym stopniu niż prawa tego państwa członkowskiego.

119. W wyroku Ferriere Nord Trybunał dokonał transpozycji orzecznictwa dotyczącego prawa do obrony na prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym. Naruszenie tego prawa nie może zatem prowadzić do stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji Komisji, chyba że postępowanie mogłoby doprowadzić do odmiennego wyniku, gdyby naruszenie nie miało miejsca.

120. W pkt 70 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 67 drugiego zaskarżonego wyroku Sąd oparł swoje rozumowanie na pkt 55 wyroku Freistaat Sachsen [39]. Pominął jednak przy tym pkt 56 tego wyroku, w którym potwierdzono wprost wyrok Ferriere Nord [40].

121. Zgadzam się z Komisją, że pozorna sprzeczność między wyrokami Ferriere Nord i Freistaat Sachsen zanika, gdy uznamy, że jedynie *obowiązek wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego* stanowi istotny wymóg proceduralny. Innymi słowy, Komisja nie może wydać decyzji kończącej formalne postępowanie wyjaśniające na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 659/1999, jeżeli wcześniej nie wszczęła formalnego postępowania wyjaśniającego w drodze przyjęcia decyzji na mocy art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia.

122. To brak wydania decyzji o wszczęciu postępowania stanowi naruszenie istotnego wymogu proceduralnego.

123. W istocie można tu wysnuć analogię z faktem, że – co do zasady – istotne wymogi proceduralne stanowią wyraz fundamentalnej zasady instytucjonalnej [41]. Jest to zgodne z powyższym wymogiem zawartym w orzecznictwie Trybunału, z którego wynika, że Komisja musi wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające i przyjąć decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, co słusznie stanowi istotny wymóg proceduralny.

124. Z kolei ewentualne pominięcie odpowiedniej [istotnej] kwestii [okoliczności] faktycznej lub prawnej w procedurze wszczęcia postępowania – jak pominięcie w decyzji o wszczęciu postępowania wyraźnej bezpośredniej wzmianki o jednym ze źródeł finansowania środka

[39] „Należy jednak stwierdzić, iż z art. 88 ust. 2 WE, a także art. 1 lit. h) rozporządzenia nr 659/1999 wynika, że w sytuacji gdy Komisja decyduje się wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające w przedmiocie planu pomocy, powinna ona umożliwić zainteresowanym stronom, w tym zainteresowanemu przedsiębiorstwu lub zainteresowanym przedsiębiorstwom, przedstawienie uwag. Przepis ten ma charakter wymogu formalnego".

[40] „Wynika z tego, że w sytuacji, gdy przepisy prawne, w czasie których obowiązywania państwo członkowskie dokonało zgłoszenia planowanej pomocy, zmieniły się na krótko przed wydaniem przez Komisję decyzji, instytucja ta powinna – w celu wydania rozstrzygnięcia, tak jak jest do tego zobowiązana, na podstawie nowych przepisów – zwrócić się do zainteresowanych stron o zajęcie stanowiska w przedmiocie zgodności tej pomocy z tymi ostatnimi. Inaczej może być wyłącznie w przypadku, gdy nowe przepisy prawne nie wprowadzają, w porównaniu z obowiązującymi poprzednio, żadnej istotnej zmiany (zob. podobnie wyrok w sprawie Ferriere Nord […], pkt 68–71)".

[41] K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, OUP, 2014, s. 371.

pomocy – stanowi brak realizacji fundamentalnej zasady instytucjonalnej, a tym samym „mniejsze" naruszenie; chodzi tu bowiem naruszenie praw osób trzecich biorących udział w postępowaniu administracyjnym, ponieważ pominięcie to uniemożliwia im przedstawienie ich uwag w przedmiocie danego zagadnienia.

125. Naruszenie to nie może prowadzić do automatycznego stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji. Nieważność takiej decyzji można stwierdzić jedynie wówczas, gdy zainteresowane strony są w stanie wykazać, że informacje, które przekazałyby na temat tego zagadnienia, mogłyby prowadzić do zmiany treści decyzji kończącej formalne postępowanie wyjaśniające.

126. W związku z tym można zauważyć, że wyrok z dnia 8 września 2016 r., Goldfish i in./Komisja (T-54/14, EU:T:2016:455) przytoczony w pkt 70 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 67 drugiego zaskarżonego wyroku nie potwierdza wykładni dokonanej przez Sąd. Wyrok ten przemawia z kolei na korzyść dokonanej przeze mnie wykładni wyroku Freistaat Sachsen. W pkt 47 wyroku Goldfish i in./Komisja (pkt 47) Sąd uznał za niedopuszczalne akceptowanie „dowodów zgromadzonych w sposób *całkowicie* sprzeczny z trybem postępowania przewidzianym dla ich przeprowadzania, mającym na celu ochronę podstawowych praw zainteresowanych stron" (wyróżnienie moje).

127. Różnicę między istotnym wymogiem proceduralnym a prawem subiektywnym (takim jak prawa in casu zainteresowanych stron do udziału w postępowaniu administracyjnym w dziedzinie kontroli pomocy państwa) trafnie podsumował rzecznik generalny N. Fennelly w sprawie Komisja/ICI [42]: „Chociaż Trybunał dążył do unikania abstrakcyjnych definicji pojęcia istotnego wymogu proceduralnego, z orzecznictwa wynika w moim przekonaniu, że pojęcie to jest zastrzeżone dla wymogów proceduralnych, które nierozerwanie wiążą się z kształtowaniem i wrażeniem zamiaru organu przyjmującego i, jak wynika jasno z art. [263 TFUE], wszelkie naruszenia takiego wymogu słusznie uzasadniają stwierdzenie nieważności środka jako całości. Ponieważ naruszenie dotyczy środka w całości, nie jest konieczne ani w większości przypadków – możliwe – powołanie się przez stronę na niego w celu wykazania szczególnie niekorzystnego wpływu na jej subiektywne prawa lub interesy; naruszeniem jest nieprzestrzeganie tak podstawowej zasady mającej wpływ na wydanie lub formę środka, że nie można uznać go za ważny i autentyczny akt instytucji".

128. Aby podkreślić, dlaczego naruszenie praw zainteresowanych stron do udziału w postępowaniu w sprawie pomocy państwa nie jest istotnym wymogiem proceduralnym, warto przytoczyć przykłady istotnych wymogów proceduralnych uznanych przez sądy Unii: konsultacje z państwami członkowskimi przed wprowadzeniem ostatecznego cła antydumpingowego czy też decyzja w przedmiocie prawa konkurencji [43]. Całkowity brak takiej konsultacji automatycznie skutkuje stwierdzeniem nieważności rozporządzenia antydumpingowego. Błąd materialny lub opóźnienie w konsultacji prowadzi do stwierdzenia nieważności jedynie wówczas, gdy mogły mieć wpływ na wynik konsultacji.

[42] Opinia w sprawie Komisja/ICI (C-286/95 P i C-287/95 P, EU:C:1999:578, pkt 22).

[43] Stanowiło to już przedmiot rozważań Sądu; zob. wyroki z dnia 22 maja 2014 r., Guangdong Kito Ceramics i in./Rada (T-633/11, niepublikowany, EU:T:2014:271, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo) (w tym orzecznictwo z dziedziny prawa konkurencji); z dnia 13 września 2010 r., Whirlpool Europe/Rada (T-314/06, EU:T:2010:390, pkt 91–96 i przytoczone tam orzecznictwo) (w tym w dziedzinie prawa konkurencji); z dnia 11 września 2014 r., Gold East Paper i Gold Huasheng Paper/Rada (T-443/11, EU:T:2014:774, pkt 95–101); z dnia 17 lutego 2011 r., Zhejiang Xinshiji Foods i Hubei Xinshiji Foods/Rada (T-122/09, niepublikowany, EU:T:2011:46, pkt 100–112); z dnia 30 kwietnia 2015 r., VTZ i in./ Rada (T-432/12, niepublikowany, EU:T:2015:248, pkt 176–185, 212–217).

129. W rezultacie możemy wykazać podobieństwo z decyzją o wszczęciu postępowania: jej całkowity brak pociąga za sobą automatycznie stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji, natomiast pominięcie materialne w decyzji o wszczęciu postępowania nie pociąga za sobą takiego skutku, chyba że można wykazać, iż miało wpływ na wynik postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy państwa.

2) Już w wyroku Gdynia odrzucono próby Sądu zmierzające do przekształcenia naruszenia praw zainteresowanych stron w istotny wymóg proceduralny.

130. W wyroku Gdynia, w szczególności w jego pkt 78–82[44] Trybunał Sprawiedliwości kategorycznie odrzucił stanowisko Sądu i potwierdził, że prawa osób trzecich do udziału w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE nie stanowią istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 263 TFUE.

131. W odwołaniu tym Komisja podniosła zasadniczo, że Sąd błędnie zastosował przyznane zainteresowanym stronom w art. 108 ust. 2 TFUE prawo do przedstawienia uwag, czyniąc to w sposób sprzeczny z wyrokiem Ferriere Nord, w którym Sąd błędnie zakwalifikował to prawo w okolicznościach tamtej sprawy jako istotny wymóg proceduralny, którego naruszenie skutkuje automatycznie stwierdzeniem nieważności spornej decyzji.

132. Należy zwrócić uwagę, że Gdynia i PLGK oraz Rzeczpospolita Polska podniosły zasadniczo, że Komisja minimalizowała znaczenie prawa zainteresowanych stron do przedstawienia uwag. Twierdzili oni, że argument Komisji oparty na orzecznictwie, w myśl którego rola zainteresowanych stron w formalnym postępowaniu wyjaśniającym sprowadza się wyłącznie do przekazania informacji Komisji jest sprzeczna z obecnym stanem prawa Unii, ponieważ wyroki przytoczone przez Komisję w tym względzie wydano przed wejściem w życie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"). Strony te argumentowały, że prawo zainteresowanych stron do uzyskania możliwości przedstawienia uwag w sytuacji takiej jak rozpatrywana w tamtej sprawie należy obecnie oceniać w świetle praw podstawowych chronionych przez kartę, a w szczególności w świetle prawa do dobrej administracji przewidzianego w art. 41 karty, które stanowi jeden z jej elementów. Z tego względu obecnie należy brać pod uwagę prawo zainteresowanych stron do bycia wysłuchanym przed wydaniem decyzji przez Komisję.

133. Linia argumentacji Gdyni i PLGK oraz Rzeczypospolitej Polskiej sugeruje, że prawo zainteresowanych stron do udziału w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE stanowi istotny wymóg proceduralny, a to do tego właśnie uznania Sąd dążył w swoim wyroku z dnia 17 listopada 2017 r., Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/ Komisja (T-263/15, EU:T:2017:820) i dąży w zaskarżonych wyrokach.

134. Uważam jednak, że w niniejszej sprawie dyskusja ta jest bezprzedmiotowa, ponieważ Trybunał wyraźnie odrzucił takie podejście w wyroku Gdynia.

135. Po pierwsze, w pkt 70 wyroku Gdynia Trybunał przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem „przedsiębiorstwa będące potencjalnymi beneficjentami pomocy państwa są uważane za zainteresowane strony i że na etapie badania, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE, Komisja ma obowiązek wezwania ich do przedstawienia uwag".

[44] Zobacz również moja opinia w sprawie Komisja/Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2019:569).

136. Następnie w pkt 71 tego wyroku Trybunał podkreślił, że „chociaż zainteresowane strony nie mogą powoływać się na prawo do obrony, to jednak mają one prawo uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Komisję w odpowiednim zakresie, z uwzględnieniem okoliczności danego przypadku".

137. Moje stanowisko przedstawione w niniejszej opinii znajduje również potwierdzenie w fakcie, iż sam Trybunał w przytoczonych poniżej punktach (a więc pkt 72–75 wyroku Gdynia) powołuje się na wyrok Falck (pkt 80–83)[45], aby wyraźnie podkreślić różnicę między prawem (do obrony) zainteresowanego państwa członkowskiego zakładającym *(bezpośredni) udział* w postępowaniu administracyjnym a prawami osób trzecich zakładającymi *(pośredni) udział* w postępowaniu administracyjnym.

138. W pkt 72 wyroku Gdynia Trybunał przypomina zasadniczo, że zainteresowanym stronom takie prawa przysługują (wyłącznie), aby umożliwić Komisji uzyskanie odpowiednich informacji.

139. W pkt 73 Trybunał podkreśla, że postępowanie w sprawie kontroli pomocy państwa jest, ze względu na jego ogólną systematykę, postępowaniem wszczynanym w stosunku do zainteresowanego państwa członkowskiego.

140. Natomiast, jak Trybunał zauważa w pkt 74 wyroku Gdynia, powołując się ponownie na wyrok Falck[46], „zainteresowane strony inne niż zainteresowane państwo członkowskie odgrywają jedynie rolę przypomnianą w pkt 72 niniejszego [tamtego wyroku] i w tym względzie *nie mogą one same rościć sobie prawa do kontradyktoryjnej debaty z Komisją, takiej jak debata otwarta na rzecz tego państwa członkowskiego*" (wyróżnienie moje).

141. W pkt 75 wyroku Gdynia Trybunał dodaje, że „żaden przepis dotyczący postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa nie przyznaje beneficjentowi takiej pomocy szczególnej roli pośród zainteresowanych stron", zwłaszcza, że postępowanie to nie jest postępowaniem wszczynanym przeciwko beneficjentowi pomocy, które dawałoby mu możliwość dochodzenia tak szerokich praw, jak samo prawo do obrony.

142. W sprawie, która doprowadziła do wydania wyroku Gdynia, zainteresowane strony nie zostały wezwane do przedstawienia uwag dotyczących możliwości zastosowania i potencjalnego oddziaływania wytycznych Komisji z 2014 r.[47]. przed wydaniem zaskarżonej decyzji, chociaż wytyczne te opublikowano po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania, a zatem po zakończeniu wstępnego postępowania wyjaśniającego. Powstaje zatem pytanie, czy Sąd mógł orzec w tamtej sprawie, że prawa stron zainteresowanych do przedstawienia uwag dotyczących nowych ram prawnych (w szczególności wytycznych z 2014 r.) przed wydaniem zaskarżonej decyzji stanowiły istotny wymóg proceduralny w rozumieniu art. 263 TFUE, którego naruszenie powoduje stwierdzenie nieważności decyzji bez konieczności wykazania, że postępowanie administracyjne mogłoby zakończyć się odmiennym wynikiem.

143. Trybunał udzielił odpowiedzi przeczącej.

[45] Odpowiednie punkty wyroku Falck cytuję w pkt 115 niniejszej opinii.

[46] Odpowiednie punkty wyroku Falck cytuję w pkt 115 niniejszej opinii.

[47] Komunikat Komisji „Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych" (Dz.U. 2014, C 99, s. 3, zwany dalej „wytycznymi z 2014 r.").

144. Trybunał orzekł, że wezwanie zainteresowanych stron do przedstawienia uwag w przedmiocie okoliczności, o których nie wspomniano w decyzji o wszczęciu postępowania, takich jak przyjęcie nowych zasad oceny po opublikowaniu decyzji o wszczęciu postępowania zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE, stanowiło nie tyle istotny wymóg proceduralny, co formalność, a zatem *uchybienie proceduralne* w tym względzie nie prowadziło automatycznie do stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji (pkt 78–82 tego wyroku).

145. W szczególności w pkt 78 Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że należy zbadać, czy Sąd mógł stwierdzić, że prawo zainteresowanych stron w tamtej sprawie do przedstawienia uwag w przedmiocie tych nowych przepisów prawnych przed wydaniem spornej decyzji, *stanowi istotny wymóg proceduralny* w rozumieniu art. 263 TFUE.

146. W kolejnym punkcie (pkt 79 wyroku Gdynia) Trybunał odwołał się do wyroku Ferriere Nord i stwierdził, że „Komisja nie może, nie naruszając przy tym uprawnień procesowych zainteresowanych stron, oprzeć swojej decyzji na nowych zasadach wprowadzonych przez nowe przepisy prawne, bez wezwania tych stron do przedstawienia uwag w tym względzie".

147. Niemniej jednak takie „*uchybienie proceduralne* skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji w całości lub w części jedynie wtedy, gdy ustalono, że w przypadku braku takiego uchybienia zaskarżona decyzja mogłaby mieć inną treść"[48]. Trybunał przytacza w tym miejscu wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Bernardi/Parlament (150/84, EU:C:1986:167).

148. Ściślej rzecz ujmując w pkt 81 Trybunał zauważa, że „co się tyczy uprawnień procesowych zainteresowanych stron, w sytuacji gdy ma miejsce zmiana przepisów prawnych po umożliwieniu zainteresowanym stronom przez Komisję przedstawienia uwag i przed wydaniem przez nią decyzji w sprawie projektu pomocy, i gdy instytucja ta opiera tę decyzję na nowych przepisach prawnych bez wezwania wskazanych stron do przedstawienia uwag w ich przedmiocie, samo istnienie różnic między przepisami prawnymi, w przedmiocie których strony te miały możliwość przedstawienia uwag, a przepisami prawnymi, na których oparta jest rzeczona decyzja, nie może jako takie prowadzić do stwierdzenia nieważności tej decyzji. Mimo że sporne zbiory przepisów prawnych uległy zmianie, pojawia się bowiem pytanie, czy w świetle zawartych w nich uregulowań, które mają znaczenie dla niniejszej sprawy, zmiana ta mogła zmienić treść zaskarżonej decyzji".

149. W rezultacie w pkt 82 wyroku Gdynia Trybunał orzekł, że Sąd „naruszył zatem prawo w pkt 81 zaskarżonego wyroku, gdy orzekł, że prawo zainteresowanych stron do przedstawienia uwag w okolicznościach takich jak rozpatrywane w niniejszej sprawie ma charakter istotnego wymogu proceduralnego w rozumieniu art. 263 TFUE, którego naruszenie pociąga za sobą stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, bez konieczności wykazania, że naruszenie tego prawa mogło wpłynąć na treść tej decyzji".

150. W pkt 86 tego wyroku Trybunał stwierdził, że „Sąd nie mógł, nie naruszając orzecznictwa dotyczącego uprawnień procesowych zainteresowanych stron, przedstawionego w pkt 70–75, a także 79 i 81 [wyroku Gdynia], ani stwierdzić, że nie jest konieczne badanie wpływu na sporną decyzję braku wezwania zainteresowanych stron do wypowiedzenia się w przedmiocie wytycznych z 2014 r. przed wydaniem tej decyzji, ani stwierdzić takiego wpływu bez zbadania argumentacji Komisji zmierzającej do wykazania istnienia autonomicznej i niezależnej podstawy prawnej uzasadniającej wspomnianą decyzję".

[48] Wyróżnienie moje, pkt 80 wyroku Gdynia.

151. Można zauważyć również, że w pkt 87 i 88 wyroku Gdynia, w odpowiedzi na argumenty strony przeciwnej, Trybunał odwołuje się wyłącznie do wyroku Freistaat Sachsen (pkt 55) i ponownie przedstawia swoje wcześniejsze stanowisko, zgodnie z którym prawo zainteresowanych stron do przedstawienia uwag w okolicznościach takich jak rozpatrywane w tej sprawie nie stanowią istotnego wymogu proceduralnego.

152. Trybunał nie opiera swojego rozumowania w tym względzie na treści decyzji o wszczęciu postępowania, ale na obowiązku Komisji, z którego wynika, że „w przypadku gdy Komisja postanawia wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające w przedmiocie planowanej pomocy, musi ona umożliwić zainteresowanym stronom, w tym zainteresowanemu przedsiębiorstwu […], przedstawienie uwag" (pkt 87 wyroku Gdynia).

153. Jak zauważył Trybunał w pkt 88, po pierwsze, wyrok wydany w sprawie Freistaat Sachsen „dotyczy obowiązków ciążących na Komisji w dniu wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego". Po drugie, podniesiono w nim kwestię stosowania nowych przepisów prawnych przyjętych po zgłoszeniu planu pomocy. Odnosi się on zatem do kwestii odrębnych od kwestii podniesionych w ramach niniejszego odwołania, ponieważ prawo do dysponowania możliwością przedstawienia uwag, na które powołują się gmina Gdynia i spółka PLGK, dotyczy zmiany przepisów prawnych, która nastąpiła po wezwaniu tych stron do przedstawienia uwag i przed wydaniem spornej decyzji".

154. Wynika z tego, że istotny wymóg proceduralny z art. 108 ust. 2 TFUE wobec zainteresowanych stron polega wyłącznie na wezwaniu zainteresowanych stron w celu umożliwienia im przedstawienia uwag niezwłocznie po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania.

3) Argument uzupełniający dotyczący wyroku Freistaat Sachsen

155. Jak jest to w zwyczaju w przypadku opinii rzecznika generalnego, w trosce o kompletność mojej opinii zbadam, czy mój wniosek powinien być odmienny, gdyby dla celów argumentacji (quod non) uznać, że Sąd (w pkt 70 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 67 drugiego zaskarżonego wyroku) miał rację, powołując się na wyrok Freistaat Sachsen (pkt 55), w zakresie, w jakim „ciążący na Komisji obowiązek umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia uwag na etapie decyzji [o wszczęciu postępowania] charakter istotnego wymogu proceduralnego […], którego naruszenie pociąga za sobą konsekwencje, takie jak stwierdzenie nieważności aktu obarczonego wadą, niezależnie od tego, czy naruszenie to wyrządziło szkodę podmiotowi, który się na nie powołuje, lub czy postępowanie administracyjne mogło doprowadzić do innego wyniku".

156. Mój wniosek pozostałby aktualny nawet w tym scenariuszu: de facto logiczną konsekwencją tego ustalenia Sądu jest to, że wyrok Gdynia powodowałby uchylenie (lub nawet sprostowanie) wyroku Freistaat Sachsen.

157. Zamiast bowiem zbadać, czy w tamtej sprawie doszło do naruszenia takiego istotnego wymogu proceduralnego (w wyroku Gdynia, pkt 78), jak widzieliśmy w mojej analizie powyżej, Trybunał Sprawiedliwości oparł się na wyroku Bernardi/Parlament (150/84, EU:C:1986:167, pkt 28), aby ocenić, „czy Sąd mógł słusznie stwierdzić […], że prawo zainteresowanych stron w niniejszej sprawie do przedstawienia uwag w przedmiocie tych nowych przepisów prawnych, a w szczególności wytycznych z 2014 r., przed wydaniem spornej decyzji, stanowi istotny wymóg

proceduralny w rozumieniu art. 263 TFUE, którego naruszenie pociąga za sobą stwierdzenie nieważności tej decyzji, bez konieczności wykazania, że postępowanie administracyjne mogłoby doprowadzić do innego wyniku".

158. Wynika z tego, że w pkt 70 i 71 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 66–68 drugiego zaskarżonego wyroku Sąd dopuścił się naruszenia prawa, przyjmując, że „ciążący na Komisji obowiązek umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia uwag na etapie decyzji [o wszczęciu postępowania] ma charakter istotnego wymogu proceduralnego".

159. Naruszenie praw zainteresowanych stron do udziału w postępowaniu administracyjnym, polegające m.in. na niezapewnieniu im możliwości przedstawienia uwag, nie stanowi bowiem naruszenia istotnego wymogu proceduralnego, które automatycznie prowadziłoby do uchylenia zaskarżonej decyzji.

160. Podzielam stanowisko Komisji, zgodnie z którym nawet jeżeli niniejsza sprawa nie dotyczy uwag zainteresowanych stron *na temat przepisów prawa* (takich jak wytyczne Komisji dotyczące postępowań wyjaśniających w dziedzinie pomocy państwa, jak miało to miejsce w wyroku Gdynia), ale dotyczy raczej ich uwag *na temat okoliczności faktycznej* (a więc drugiego trybu finansowania systemu pomocy stanowiącego przedmiot niniejszej sprawy, jakim były zasoby budżetowe kraju związkowego Bawaria), taka różnica co do *przedmiotu* brakujących uwag nie wyklucza możliwości zastosowania wyroku Gdynia.

161. *W obydwu sprawach występuje bowiem ten sam problem* – zainteresowane strony nie były w stanie przedstawić swoich uwag na temat poszczególnych elementów zawartych w decyzji o wszczęciu postępowania.

162. Bez znaczenia jest różnica między przyczynami braku uwag zainteresowanych stron w tych dwóch sprawach, a więc brak wzmianki w decyzji o wszczęciu postępowania lub przyjęcie nowych wytycznych Komisji po opublikowaniu decyzji o wszczęciu postępowania. Istotne jest to, że w obydwu sprawach doszło do naruszenia prawa zainteresowanych stron do udziału w postępowaniu administracyjnym.

163. Sąd podkreślił bowiem w pkt 71 pierwszego zaskarżonego wyroku, że doszło do naruszenia prawa strony skarżącej do udziału w postępowaniu administracyjnym.

164. Z całokształtu powyższych rozważań wynika zatem, że zarzut trzeci odwołania zasługuje na uwzględnienie.

D. Zarzut czwarty odwołania dotyczący naruszenia prawa poprzez dokonanie błędnej wykładni prawa zainteresowanych stron do przedstawienia uwag

1. Dopuszczalność

165. Kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów podnoszą zasadniczo, że zarzut czwarty odwołania jest niedopuszczalny. Twierdzą, że w pkt 72 i 75 pierwszego zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził istnienie wpływu naruszenia prawa zainteresowanych stron do przedstawienia uwag na wynik postępowania; uczynił to na podstawie

twierdzenia o charakterze czysto faktycznym. Stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów twierdzą, że zarzut ten jest niedopuszczalny, ponieważ dotyczy oceny okoliczności faktycznych przez Sąd i stanowi powtórzenie zarzutów i argumentów przedstawionych już przed Sądem.

166. Po pierwsze, kraj związkowy Bawaria nie może czynić Komisji zarzutów jakoby opierała się na nowych okolicznościach faktycznych, skoro Komisja opiera się na treści zaskarżonej decyzji będącej aktem prawnym. Po drugie, wystarczy zauważyć, że te argumenty można odrzucić z tych samych powodów, które przedstawiono w pkt 28–31 niniejszej opinii.

2. Co do istoty sprawy

a) Zwięzłe streszczenie argumentacji stron

167. Komisja zarzuca Sądowi, że błędnie uznał w pkt 72–75 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 70–72 drugiego zaskarżonego wyroku, że uwagi zainteresowanych stron dotyczące kwestii tego, czy finansowanie budżetowe stanowi zasoby państwowe, mogły mieć wpływ na wynik postępowania. Komisja twierdzi, że Sąd nie tylko naruszył art. 108 ust. 2 i 3 TFUE oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, ale również niewłaściwie zastosował pojęcie zasobów państwowych, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE i pojęcie pomocy istniejącej z art. 108 ust. 1 TFUE. Wreszcie Komisja zarzuca Sądowi, że zniekształcił on okoliczności faktyczne ustalone w spornej decyzji i nie zbadał argumentów obrony podniesionych przez Komisję.

168. Po pierwsze, Komisja kwestionuje stwierdzenie zawarte w pkt 73 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 71 drugiego zaskarżonego wyroku, że kraj związkowy Bawaria nie mógł zająć stanowiska w kwestii tego, czy kontrole jakości mleka finansowane z ogólnych wpływów podatkowych były kontrolami wykraczającymi poza wymagany obowiązek prawny. Komisja podnosi, że argumenty tego kraju związkowego przedstawione w toku formalnego postępowania wyjaśniającego nie zmieniły wyniku tego postępowania, ponieważ finansowanie badań dodatkowych wykracza poza zakres stosowania zaskarżonej decyzji. Po drugie, Komisja twierdzi, że Sąd nie zbadał jej argumentów obrony: po pierwsze, że nawet jeżeli argumenty kraju związkowego Bawaria dotyczące badań dodatkowych były trafne, pozostawało kwestią bezsporną, że kontrole te w każdym razie były prowadzone na podstawie MFG. Decyzja o wszczęciu postępowania obejmowała jednak wszystkie kontrole przewidziane tym uregulowaniem, a zatem i te kontrole.

169. Po drugie, Komisja kwestionuje ustalenie zawarte w pkt 74 pierwszego zaskarżonego wyroku, w myśl którego kraj związkowy Bawaria nie mógł zostać wysłuchany na okoliczność spornego środka stanowiącego pomoc istniejącą. Sąd nie ustosunkował się do argumentów obrony przedstawionych przez Komisję.

170. Komisja zauważa w tym względzie, że w motywach 140–152 decyzji o wszczęciu postępowania umożliwiono zainteresowanym stronom zajęcie stanowiska w przedmiocie pomocy istniejącej. Dodaje, że – jak wynika z motywów 41–56 spornej decyzji, kraj związkowy Bawaria przedstawił szczegółowe uwagi na ten temat.

171. Kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów twierdzą zasadniczo, że ten zarzut odwołania jest bezzasadny, ponieważ opiera się na błędnej wykładni zaskarżonych wyroków. Twierdzą oni, że nie ma znaczenia, czy zasoby budżetowe stanowią zasoby państwowe. Po drugie, strony te podnoszą, że nie ma również znaczenia, czy gdyby nie

doszło do naruszenia praw zainteresowanych stron do udziału w postępowaniu, jego wynik byłby inny. Stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów twierdzą ponadto, że Komisja nie może twierdzić, że kontrole dodatkowe były przedmiotem odrębnej decyzji Komisji.

b) Ocena

172. Mając na uwadze, że zarzut trzeci odwołania zasługuje na uwzględnienie, konieczne jest również ustosunkowanie się do zarzutu czwartego odwołania.

173. Należy zatem zbadać, czy w przypadku braku naruszenia prawa zainteresowanych stron do udziału w postępowaniu (tzn. gdyby zainteresowane strony miały możliwość przedstawienia swoich uwag dotyczących drugiego trybu finansowania), postępowanie mogłoby doprowadzić do odmiennego wyniku, tak jak sugeruje Sąd w zaskarżonych wyrokach.

1) Stanowisko przyjęte w zaskarżonych wyrokach

174. Po pierwsze, kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów niesłusznie utrzymują, że w niniejszym kontekście wystarczy *przyjąć*, że wszelkie uwagi, które mogliby przedstawić, miałyby nieuchronny wpływ na wynik postępowania.

175. W wyroku Ferriere Nord (pkt 83) jasno wskazano bowiem, że Sąd musi sprawdzić, czy stanowisko „mogł[o] zmienić treść zaskarżonej decyzji".

176. Tymczasem rozumowanie Sądu zawarte w pkt 73–75 pierwszego zaskarżonego wyroku opiera się wyłącznie na hipotezach i dedukcji.

177. Jak zobaczymy poniżej, Sąd nie dokonał nawet oceny, a tym bardziej nie wykazał, że uwagi zainteresowanych stron dotyczące drugiego źródła finansowania spornego środka pomocy (tj. budżetu kraju związkowego Bawaria) *mogły zmienić postępowanie wyjaśniające*.

178. Podzielam stanowisko Komisji, zgodnie z którym Sąd powinien był postąpić w następujący sposób: zainteresowana strona powinna przedstawić mu fakty, które przedstawiłaby w postępowaniu administracyjnym, a nie mogła tego uczynić ze względu na naruszenie jej prawa do udziału w postępowaniu, zaś Sąd musi przyjąć, że fakty te są prawdziwe. Na tej podstawie Sąd musi zbadać, czy fakty te, gdyby zostały zweryfikowane pod względem dokładności w toku postępowania administracyjnego, mogłyby zmienić ocenę prawną sprawy.

179. Tymczasem w niniejszej sprawie Sąd całkowicie pominął drugi etap tej analizy. Etap ten nie dotyczy ustalenia okoliczności faktycznych, ale oceny skutków prawnych tych okoliczności faktycznych, „nawet gdyby zostały potwierdzone" [49].

180. Z tego względu Sąd dopuścił się naruszenia prawa.

[49] Zobacz wyroki: z dnia 16 czerwca 2016 r., SKW Stahl-Metallurgie i SKW Stahl-Metallurgie Holding/Komisja (C-154/14 P, EU:C:2016:445, pkt 69–76); z dnia 11 stycznia 2007 r., Technische Glaswerke Ilmenau/Komisja (C-404/04 P, niepublikowany, EU:C:2007:6, pkt 131–136).

181. Przenosząc swoje stanowisko na grunt okoliczności faktycznych niniejszej spraw, Sąd uznał, że nie można wykluczyć, iż gdyby nie doszło do stwierdzonego uchybienia proceduralnego (gdyby strona skarżąca w pierwszej instancji rzeczywiście miała możliwość przedstawienia swoich uwag dotyczących finansowania z budżetu ogólnego w toku formalnego postępowania wyjaśniającego), postępowanie mogłoby doprowadzić do odmiennego wyniku.

182. Oparł ten wniosek na dwóch argumentach. Po pierwsze, kraj związkowy Bawaria nie mógł przedstawić swoich uwag w kwestii tego, czy kontrole finansowane z jego zasobów budżetowych wykraczały poza to, co obowiązkowe na mocy ustawy (pkt 73 pierwszego zaskarżonego wyroku). Po drugie, Sąd orzekł, że kraju związkowego Bawaria nie można było wysłuchać na okoliczność tego, czy sprawa dotyczy kwestii pomocy istniejącej (pkt 74 pierwszego zaskarżonego wyroku).

183. Co się tyczy pierwszego argumentu (pkt 73 pierwszego zaskarżonego wyroku), zarzut podniesiony przez kraj związkowy Bawaria, w myśl którego z ogólnych wpływów podatkowych finansowano inne środki, a nie kontrole finansowane z opłaty za mleko (a więc kontrole jakości mleka, „które wykraczały po za to, co obowiązkowe", a których „cel" należy uznać za „inny") jest tym bardziej bezzasadny, że Komisja w motywach 25 i 27 zaskarżonej decyzji stwierdziła: „Niemcy uznały, że przedmiotowe środki nie stanowią pomocy z następujących względów: […]. Szczególne znaczenie mają dodatkowe kontrole mleka surowego, które znacznie wykraczają poza wymagania określone w MGV[50]. […] Komisja zaznacza, że wsparcie finansowe tych dodatkowych kontroli będzie przedmiotem oddzielnej decyzji".

184. Stwierdzenie to nie zostało zakwestionowane przed Sądem. Uważam, że świadczy to o dopuszczeniu się przez Sąd naruszenia prawa w pkt 73 pierwszego zaskarżonego wyroku. Dotyczy to odpowiednio pkt 70–72 drugiego zaskarżonego wyroku.

185. Sąd dopuścił się również naruszenia prawa poprzez błędną wykładnię orzecznictwa Trybunału dotyczącego skutków naruszenia prawa do udziału w postępowaniu. Sam fakt *przedstawienia argumentu* przed Sądem nie jest wystarczający. Konieczne jest, by Sąd dokonał następnie *oceny argumentu pod kątem merytorycznym* w celu sprawdzenia, czy *mógł on zmienić* wynik postępowania administracyjnego[51].

186. Argument kraju związkowego Bawaria przedstawiony w formalnym postępowaniu wyjaśniającym dotyczący tego, czy kontrole jakości mleka wykraczały poza to, czego wymaga prawo, nie mógł wpłynąć na wynik postępowania, tym bardziej, że Komisja właśnie te dodatkowe badania wyłączyła z zakresu stosowania zaskarżonej decyzji.

187. Co więcej, Sąd nie zbadał dwóch argumentów przytoczonych przed nim przez Komisję, w ramach których Komisja starała się wykazać, że argument dotyczący dodatkowych kontroli jest w każdym razie z definicji bezzasadny.

188. Komisja podniosła zasadniczo przed Sądem po pierwsze, że nawet gdyby argument kraju związkowego Bawaria dotyczący tych kontroli był prawidłowy (quod non), to w każdym razie strony były zgodne co do tego, że chodzi o pobieranie próbek na podstawie MGV, a więc

[50] Milch-Güteverordnung (rozporządzenie w sprawie jakości mleka) z dnia 9 lipca 1980 r. (BGBl. 1980 I, s. 878; zwane dalej „MGV").

[51] Przykład realizacji tej zasady – zob. wyrok z dnia 1 października 2009 r., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rada (C-141/08 P, EU:C:2009:598, pkt 83–104; zwany dalej „wyrokiem Foshan Shunde").

pobieranie próbek regulowane ustawą. W związku z tym wszystkie kontrole są przeprowadzane na podstawie MFG. Ponieważ decyzja o wszczęciu postępowania dotyczyła wszystkich kontroli przewidzianych przez MGV, obejmowała również pobieranie ww. próbek [52].

189. Po drugie, Komisja podniosła, że nie można było stwierdzić „a fortiori", że nabywcy mleka nie powinni co do zasady ponosić – jak twierdził kraj związkowy Bawaria przed Sądem – kosztów kontroli „wykraczających [rzekomo] poza to, co obowiązkowe". Wręcz przeciwnie, są to właśnie te koszty, które przedsiębiorstwa ponoszą, gdy podejmują działania dobrowolnie – bez obowiązku prawnego i we własnym interesie, i które powinny normalnie same ponieść [53].

190. Z tego względu fakt, że Sąd nie zbadał tych argumentów sam w sobie stanowi naruszenie prawa [54].

191. Co się tyczy drugiego argumentu (pkt 74 pierwszego zaskarżonego wyroku), również i jego nie można uwzględnić z powodów przedstawionych przez Komisję przed Sądem, który nie wspomniał o tych powodach w zaskarżonych wyrokach, a tym bardziej się do nich nie ustosunkował.

192. Argumenty te były następujące: po pierwsze, już sama decyzja o wszczęciu postępowania umożliwiała stronom przedstawienie uwag o „pomocy istniejącej" w odniesieniu do finansowania z ogólnych wpływów podatkowych (motywy 140–152 tej decyzji).

193. Po drugie, w każdym razie z charakteru systemu pomocy wynika, że jest ona udzielana na nowo każdego roku lub raz na dwa lata [55]. Artykuł 1 lit. b) rozporządzenia nr 659/1999 przemawia jednak przeciwko zakwalifikowaniu pomocy w niniejszej sprawie jako pomocy istniejącej.

194. Po trzecie, niezależnie od prawdziwości argumentu *kraju związkowego* Bawaria, w myśl którego ograniczenie kosztów ponoszonych przez mleczarnie w postaci rezerwy ogólnych wpływów podatkowych „praktykowano zawsze", co Komisja kwestionuje, faktem pozostaje, że nie można na tej podstawie stwierdzić wystąpienia pomocy istniejącej w rozumieniu art. 1 lit. b). Decydujący w tym względzie jest bowiem nie tryb finansowania środka, ale sam środek. Tymczasem środek polega na corocznym przyznawaniu dotacji z budżetu rocznego albo dwuletniego.

195. Po czwarte, *kraj związkowy* Bawaria (w odróżnieniu, na przykład, od *kraju związkowego* Badenia-Wirtembergia) na żadnym etapie postępowania administracyjnego nie twierdził, że chodzi o pomoc istniejącą.

196. Z uwagi na fakt, iż argumenty te zostały przedstawione przed Sądem, a ten o nich nie wspomniał, a tym bardziej się do nich nie ustosunkował, pkt 74 pierwszego zaskarżonego wyroku stanowi naruszenie prawa [56].

[52] Zobacz ponadto w tym względzie pkt 22–24 i 35 odpowiedzi w pierwszej instancji i załącznik A.35, s. 372, jak również pkt 19–21 dupliki.

[53] Zobacz pkt 21 dupliki w pierwszej instancji.

[54] Zobacz wyrok z dnia 24 października 2013 r., Land Burgenland i in./Komisja (C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682, pkt 110–112).

[55] Zobacz ponadto w tym względzie pkt 6 i 36–39 odpowiedzi na skargę w pierwszej instancji i pkt 33, 34 oraz 50–97 dupliki.

[56] Zobacz wyrok z dnia 24 października 2013 r., Land Burgenland i in./Komisja (C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682, pkt 110–112).

2) Porównanie stanowiska wynikającego z zaskarżonych wyroków ze stanowiskiem wynikającym z wyroku Gdynia

197. Prawidłowe stanowisko, które Sąd powinien był przyjąć, opisano w wydanym przez Trybunał wyroku Gdynia.

198. W wyroku tym po ustaleniu, że doszło do uchybienia proceduralnego, Trybunał zweryfikował, czy naruszenie praw proceduralnych zainteresowanych stron mogło mieć wpływ na wynik postępowania wyjaśniającego.

199. Na podstawie *szczegółowej oceny* (pkt 83–86 i 123–160 wyroku Gdynia) Trybunał uznał na podstawie uzasadnienia zawartego w zaskarżonej decyzji, że jej treść byłaby taka sama, gdyby strony miały możliwość przedstawienia uwag do wytycznych z 2014 r.

200. Uważam (podobnie jak Komisja), że po stwierdzeniu naruszenia praw zainteresowanych stron do przedstawienia uwag Sąd nie mógł oprzeć hipotezy o odmiennym wyniku postępowania wyjaśniającego w przypadku braku takiego naruszenia na *samych domniemaniach lub przypuszczeniach*.

201. Mógł to uczynić jedynie na podstawie szczegółowej oceny uzasadnienia zaskarżonej decyzji (takiej jak ta przeprowadzona przez Trybunał w sprawie Gdynia) oraz analizie argumentów stron przeciwnych. Sąd powinien był zbadać wszystkie argumenty Komisji i dopiero gdyby te okazały się bezskuteczne, mógłby wyjaśnić, dlaczego – w jego ocenie – odmienny wynik postępowania wyjaśniającego był możliwy, opierając się na elementach zawartych w zaskarżonej decyzji.

202. W świetle powyższych rozważań rozumowanie Sądu zawarte w pkt 72–75 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz pkt 70–72 drugiego zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym naruszenie prawa zainteresowanych stron do przedstawienia uwag powinno prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji jest wadliwe ze względu na naruszenie prawa.

203. W rzeczy samej Sąd po prostu stwierdził, że *jest możliwe*, że gdyby nieprawidłowość stwierdzona w tym wyroku nie miała miejsca, postępowanie mogłoby doprowadzić do odmiennego wyniku (pkt 72 pierwszego zaskarżonego wyroku).

204. Tym niemniej możliwość odmiennego wyniku postępowania nie jest wystarczająca, by stwierdzić nieważność aktu Unii.

205. Z wyroku Gdynia jasno wynika, że konieczne jest *pozytywne stwierdzenie* innego wyniku.

206. W tym względzie powołuję się na pkt 81 wyroku Gdynia: „czy w świetle zawartych w nich uregulowań, które mają znaczenie dla niniejszej sprawy, zmiana ta mogła zmienić treść zaskarżonej decyzji”; pkt 95: „błędy stwierdzone w pkt 82–86 [tego wyroku] mogą prowadzić do uchylenia zaskarżonego wyroku z tego względu, że Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji, tylko w sytuacji gdy przepisy wytycznych z 2014 r., na których Komisja oparła się w tej decyzji, rzeczywiście nie mogły zmienić treści owej decyzji”, a także pkt 132: „w tym względzie należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 81 niniejszego wyroku, w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie sąd Unii nie może ograniczyć się do zidentyfikowania zmian wprowadzonych przez nowe przepisy prawne w celu uzasadnienia stwierdzenia nieważności decyzji Komisji, w której przepisy te zostały zastosowane, lecz powinien ponadto zbadać, czy zmiana przepisów prawnych mogła mieć wpływ na tę decyzję”.

207. Dodałbym również w tym miejscu, że różnica między brakiem uwag dotyczących nowych kryteriów zgodności (nowych wytycznych z 2014 r., jak miało to miejsce w przypadku wyroku Gdynia) z jednej strony, a uwag dotyczących części finansowania stanowiącej niezaprzeczalnie element zasobów państwowych (jak ma to miejsce w niniejszej sprawie) z drugiej strony nie ma znaczenia dla wspomnianego powyżej zastosowania kryterium oceny prawnej.

3) W każdym razie orzecznictwo poprzedzające wyrok Gdynia również jasno wskazywało na prawidłowość stanowiska

208. W sprawie Rada/Interpipe Niko Tube i Interpipe NTRP [57] strona postępowania powzięła wiedzę o elementach wykorzystanych do dokonania pewnych obliczeń jeden dzień przed przyjęciem rozporządzenia. Na podstawie tych informacji strona ta doprowadziła do stwierdzenia przez Sąd częściowej nieważności spornego rozporządzenia. Zainteresowana strona twierdziła, że stwierdzenie nieważności w szerszym zakresie byłoby możliwe na podstawie dodatkowych informacji, które przedstawiłaby, gdyby została wcześniej poinformowana o tych elementach. Trybunał uwzględnił ten argument, biorąc pod uwagę, że znaczenie prawne informacji potwierdzono częściowym stwierdzeniem nieważności rozporządzenia.

209. W sprawie SKW Stahl-Metallurgie i SKW Stahl-Metallurgie Holding/Komisja [58] wnoszący odwołanie z powodu naruszenia ich prawa do obrony nie mogli zająć stanowiska w kwestii oddziaływania przedsiębiorstwa Degussa na inne przedsiębiorstwo (SKW). Trybunał orzekł, że przypisanie odpowiedzialności za kartel opierało się na kilku elementach i że w konsekwencji kwestia tego oddziaływania, nawet przyjmując trafność tego argumentu, nie miała wpływu na decyzję.

210. W sprawie Niemcy/Komisja [59] Komisja nie wysłała określonych pism od konkurentów beneficjenta pomocy do zainteresowanego państwa członkowskiego (Niemcy), które twierdziło, że jego prawo do obrony zostało naruszone, w związku z czym należy stwierdzić nieważność decyzji. Trybunał zbadał, czy rząd niemiecki – gdyby otrzymał te uwagi – byłby w stanie przedstawić argumenty, które skłoniłyby Komisję do zezwolenia na środek pomocy przez Komisję. Rząd niemiecki nie był jednak w stanie wskazać żadnego elementu ani okoliczności faktycznej czy prawnej, która skłoniłaby Komisję do podjęcia odmiennej decyzji. Odpowiedź Trybunału była negatywna: zakaz pomocy państwa wynikał z obowiązujących wytycznych, dlatego też Jadekost skorzystał z pomocy operacyjnej, której przyznanie było niemożliwe czy to na mocy tych wytycznych, czy też co do zasady.

211. W wyroku Technische Glaswerke Ilmenau/Komisja [60] Trybunał postąpił w ten sam sposób. Zbadał, czy argumenty, które nie mogły zostać przedstawione ze względu na naruszenie prawa do obrony, gdyby były prawdziwe, mogłyby doprowadzić do zatwierdzenia środka pomocy. Trybunał orzekł, że tak nie było, ponieważ brak planu restrukturyzacji w każdej sytuacji doprowadziłby do zakazu.

[57] Wyrok z dnia 16 lutego 2012 r. (C-191/09 P i C-200/09 P, EU:C:2012:78, pkt 75–88).

[58] Wyrok z dnia 16 czerwca 2016 r. (C-154/14 P, EU:C:2016:445, pkt 69–76).

[59] Wyrok z dnia 5 października 2000 r. (C-288/96, EU:C:2000:537, pkt 92–106; zwany dalej „wyrokiem w sprawie Jadekost").

[60] Wyrok z dnia 11 stycznia 2007 r. (C-404/04 P, niepublikowany, EU:C:2007:6, pkt 131–136).

212. W sprawie Westdeutsche Landesbank[61] rząd niemiecki twierdził, że jego prawo do bycia wysłuchanym zostało naruszone, ponieważ Komisja odmówiła wglądu do określonych dokumentów. Po zapoznaniu się z treścią dokumentów Sąd stwierdził, że nie doszło do żadnego naruszenia prawa do obrony, między innymi dlatego, że dokumenty te stanowiły w istocie rozwinięcie lub doprecyzowanie wcześniej wyrażonych stanowisk.

213. Wreszcie kraj związkowy Bawaria i stowarzyszenia stanowiące zgrupowanie interesów na poparcie swojej linii argumentacji powołują się w szczególności na wyrok Foshan Shunde (pkt 94). Wyrok ten nie jest jednak pomocny w ich sprawie. Jak zauważyła Komisja w pkt 81 tego wyroku Trybunał przypomina utrwalone orzecznictwo dotyczące możliwości odmiennego wyniku postępowania.

214. Fakt, że test ten nie uległ zmianie w orzecznictwie, potwierdza również przykładowo nowszy wyrok z dnia 10 września 2013 r., G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 40), w którym Trybunał odwołuje się do wyroku Foshan Shunde. Trybunał precyzuje w nim, na czym polega test: „należy zbadanie, w razie uznania istnienia uchybienia prawu do bycia wysłuchanym, czy w zależności od szczególnych okoliczności faktycznych i prawnych danego przypadku sporne postępowanie administracyjne mogło było doprowadzić do odmiennego rezultatu z tego względu, że [strony mogły były] powołać się na okoliczności mogące uzasadniać [że wynik postępowania powinien być inny]”.

215. W pkt 94 wyroku Foshan Shunde ograniczono się bowiem do uwzględnienia specyfiki tej sprawy, a więc tego, że przepisy antydumpingowe (takie jak przepisy w dziedzinie prawa konkurencji) przewidują rzeczywiste prawo przedsiębiorstw do obrony, a w szczególności dialog z Komisją, podczas gdy na mocy przepisów dotyczących pomocy państwa prawo zainteresowanych stron do udziału w postępowaniu wyraźnie nie obejmuje takiego dialogu[62].

4) Wniosek dotyczący zarzutu czwartego odwołania

216. Tak jak pomoc operacyjna w wyroku Jadekost i pomoc restrukturyzacyjna bez planu restrukturyzacji w wyroku z dnia 11 stycznia 2007 r. Technische Glaswerke Ilmenau/Komisja (C-404/04 P, niepublikowany, EU:C:2007:6) są zakazane w każdej sytuacji, tak ogólne zasoby budżetowe, co do zasady, z dużym prawdopodobieństwem stanowią zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

217. Z tego względu zgadzam się z Komisją, że stanowisko Sądu przedstawione w zaskarżonych wyrokach należy odrzucić, ponieważ stanowiłoby ono niebezpieczny precedens – przeczący orzecznictwu Trybunału i ignorujący skuteczność filtra zapewnianego przez kryterium potencjalnie odmiennego wyniku postępowania administracyjnego.

218. Wynika z tego, że czwarty zarzut odwołania należy uwzględnić.

219. Ponieważ zarzuty trzeci i czwarty odwołania zasługują na uwzględnienie, zaskarżone wyroki należy uchylić.

[61] Wyrok z dnia 6 marca 2003 r., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisja (T-228/99 i T-233/99, EU:T:2003:57).

[62] Zobacz wyrok Falck (pkt 82) i wyrok z dnia 15 listopada 2011 r., Komisja i Hiszpania/Gibraltar i Zjednoczone Królestwo (C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, pkt 181).

IV. W przedmiocie skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd

220. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

221. Zarzut pierwszy w postępowaniu pierwszej instancji może zostać rozstrzygnięty przez Trybunał, ponieważ był on przedmiotem polemiki między stronami przed Sądem, a także przed Trybunałem. Uważam, że Trybunał powinien oddalić ten zarzut z uwagi na stwierdzenie nieważności zaskarżonych wyroków.

222. Co się tyczy natomiast pozostałych zarzutów, sprawę należy skierować do ponownego rozpoznania przez Sąd, ponieważ wymagają one omówienia i zbadania w pierwszej instancji.

V. Koszty

223. Jako że sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania przez Sąd, rozstrzygnięcie o kosztach niniejszego postępowania odwoławczego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

VI. Wnioski

224. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości:

1) oddalił dwa pierwsze zarzuty odwołania;

2) uchylił wyroki Sądu Unii Europejskiej z dnia 12 grudnia 2018 r., Freistaat Bayern/Komisja Europejska (T-683/15, EU:T:2018:916) oraz Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns e.V. i in./Komisja Europejska (od T-722/15 do T-724/15, nieopublikowany, EU:T:2018:920);

3) oddalił zarzut pierwszy skargi o stwierdzenie nieważności w zakresie, w jakim w skardze zarzucono naruszenie praw proceduralnych zainteresowanych stron w niniejszych sprawach na tej podstawie, że nie miały one możliwości wypowiedzenia się w przedmiocie finansowania pomocy z budżetu ogólnego;

4) skierował sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu rozstrzygnięcia pozostałych zarzutów w pierwszej instancji;

5) orzekł, iż rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.