WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 11 grudnia 2008 r.*

W sprawie C-334/07 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, wniesione w dniu 17 lipca 2007 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez K. Grossa, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

w której drugą stroną postępowania jest:

Freistaat Sachsen, reprezentowany przez T. Lübbiga, Rechtsanwalt,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, J.C. Bonichot (sprawozdawca), J. Makarczyk, P. Kūris i L. Bay Larsen, sędziowie;

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich żąda w odwołaniu uchylenia wyroku Sądu Pierwszej Instancji z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie T-357/02 Freistaat Sachsen przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1261 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), w którym Sąd ten stwierdził częściową nieważność decyzji Komisji 2003/226/WE w sprawie programu

pomocy planowanego przez Niemcy — „Program na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw — Poprawa wydajności przedsiębiorstw w Saksonii" — Podprogram 1 (*coaching*), 4 (uczestnictwo w targach i wystawach), 5 (współpraca) i 7 (promocja wizerunku firmy) (Dz.U. 2003, L 91, s. 13, zwanej dalej „sporną decyzją").

Ramy prawne

2 Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. [88] traktatu WE (Dz.U. L 83, s. 1) definiuje procedury mające zastosowanie w przypadku wykonywania przez Komisję uprawnienia w zakresie rozstrzygania w kwestii zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem, przyznanego jej na mocy art. 88 WE.

3 Niniejsze odwołanie dotyczy w szczególności następujących przepisów tego rozporządzenia:

— jego art. 1 lit. f), który określa „»pomoc przyznan[ą] bezprawnie«" jako „nową pomoc, wprowadzoną w życie z naruszeniem art. [88] ust. 3 traktatu";

— jego art. 1 lit. h), który zawiera następującą definicję: „»zainteresowana strona« oznacza którekolwiek państwo członkowskie oraz jakiekolwiek osoby, przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, na których interesy może mieć wpływ przyznanie pomocy, w szczególności beneficjentów pomocy, konkurujące ze sobą przedsiębiorstwa lub stowarzyszenia handlowe”;

— jego art. 2 ust. 2, zgodnie z którym:

„W zgłoszeniu zainteresowane państwo członkowskie przedstawia wszystkie informacje konieczne dla umożliwienia Komisji podjęcia decyzji zgodnie z art. 4 i 7 (zwanym dalej »zgłoszeniem kompletnym«)”.

— jego art. 4 ust. 1, zgodnie z którym:

„Komisja bada zgłoszenie bezzwłocznie po jego otrzymaniu. Z zastrzeżeniem art. 8 Komisja podejmuje decyzję zgodnie z ust. 2 [(decyzja, zgodnie z którą zgłoszony środek nie stanowi pomocy)], 3 [(decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń)] lub 4 [(decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego)]”;

— jego art. 4 ust. 5, zgodnie z którym:

„Decyzje określone w ust. 2, 3 i 4 podejmowane są w terminie dwóch miesięcy. Okres ten rozpoczyna się następnego dnia po otrzymaniu kompletnego zgłoszenia. Zgłoszenie zostaje uznane za kompletne, jeżeli w terminie dwóch miesięcy od jego otrzymania lub od otrzymania wszelkich dodatkowych informacji, o jakie się zwrócono, Komisja nie zażąda żadnych dalszych informacji. […]";

— jego art. 4 ust. 6, zgodnie z którym:

„W przypadku gdy Komisja nie podejmuje decyzji zgodnie z ust. 2, 3 lub 4 w terminie ustanowionym w ust. 5, pomoc uznaje się za dozwoloną przez Komisję. Zainteresowane państwo członkowskie może wówczas wprowadzić te środki po uprzednim zgłoszeniu Komisji, chyba że Komisja podejmie decyzję na mocy niniejszego artykułu w terminie 15 dni roboczych od otrzymania zgłoszenia".

4 W dziedzinie pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. [87] i [87] traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. L 142, s. 1) przyznaje Komisji w swym art. 1 ust. 1 lit. a) pkt i) uprawnienie uznania, zgodnie z art. 87 WE, że w pewnych okolicznościach pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw jest zgodna ze wspólnym rynkiem i nie podlega ustanowionemu w art. 88 ust. 3 WE obowiązkowi zgłoszenia.

5 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. L 10, s. 33, zwane dalej „rozporządzeniem o zwolnieniach MŚP") definiuje kryteria, które muszą być spełnione, aby pomoc indywidualna i systemy pomocy na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw były

zgodne ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 WE, i zwalnia te, które spełniają te warunki, z określonego w art. 88 ust. 3 traktatu WE obowiązku zgłoszenia.

6 Zgodnie z brzmieniem jego art. 10 rozporządzenie to wchodzi w życie 2 lutego 2001 r., czyli dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*.

7 Ostatnie zdanie motywu 4 tego rozporządzenia brzmi: „[wydane przez Komisję] [w]ytyczne w sprawie pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw [(Dz.U. 1996, C 213, s. 4)] powinny zostać zniesione od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, [ponieważ] zostaną one zastąpione przez warunki niniejszego rozporządzenia".

Okoliczności postania sporu

8 W ramach programu ministerstwa gospodarki i pracy Freistaat Sachsen (kraju związkowego Saksonia) mającego na celu poprawę wydajności małych i średnich przedsiębiorstw z terenu tego kraju związkowego kraj związkowy Saksonia przyznaje przedstawicielom wolnych zawodów prowadzącym działalność na jego obszarze, a także małym i średnim przedsiębiorstwom mającym tam siedzibę lub prowadzącym tam działalność bezzwrotne dotacje na realizację projektów wspierających rozwój gospodarki. Dotacje te zostały ustanowione w systemie pomocy, który został zgłoszony Komisji po raz pierwszy w trakcie 1992 r., a następnie przez nią zatwierdzony; obowiązywanie tego systemu było, po otrzymaniu od Komisji nowych zezwoleń, kilkakrotnie przedłużane. Celem tej pomocy jest zwiększenie mocy produkcyjnych małych i średnich przedsiębiorstw, a także poprawa ich konkurencyjności.

9 Pismem z dnia 29 grudnia 2000 r., które Komisja otrzymała w dniu 3 stycznia 2001 r., Republika Federalna Niemiec dokonała zgłoszenia nowej wersji tego systemu pomocy (zwanego dalej „zgłoszeniem początkowym").

10 W dniu 12 stycznia 2001 r. Komisja wydała rozporządzenie nr 70/2001, które weszło w życie 2 lutego tego samego roku.

11 W grudniu 2001 r. Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające w sprawie niektórych przewidzianych w zgłoszonym systemie pomocy środków, a mianowicie tych, które zostały zaplanowane w ramach podprogramów „*coaching*", „uczestnictwo w targach i wystawach", „współpraca" i „promocja wizerunku firmy" (zwanych dalej łącznie „czterema rozpatrywanymi podprogramami"). W odniesieniu do pozostałych zgłoszonych środków Komisja nie zgłosiła natomiast żadnych zastrzeżeń.

12 Po przeprowadzeniu badania Komisja wydała sporną decyzję, w której w pierwszej kolejności uznała, że ustanowione w ramach czterech rozpatrywanych podprogramów środki stanowią pomoc państwa. W drugiej kolejności wyjaśniła ona, że aby środki te mogły zostać uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem, muszą one wchodzić w zakres stosowania rozporządzenia nr 70/2001 i nie przekraczać określonych w tym akcie progów intensywności pomocy; nie dotyczy to zaplanowanej w ramach podprogramu „współpraca" pomocy operacyjnej, uznanej przez nią za niezgodną ze wspólnym rynkiem.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

13 W zaskarżonym wyroku Sąd uwzględnił żądanie kraju związkowego Saksonia i stwierdził nieważność części postanowień spornej decyzji, a mianowicie:

— jej art. 2 akapit drugi, zgodnie z którym pomoc, która wykracza poza zakres stosowania rozporządzenia nr 70/2001 i przekracza poziom intensywności pomocy ustalony w tym rozporządzeniu, nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem;

— jej art. 3, zgodnie z którym zaplanowana w ramach podprogramu „współpraca" pomoc operacyjna jest niezgodna ze wspólnym rynkiem, oraz

— jej art. 4, zgodnie z którym Republika Federalna Niemiec może wprowadzić w życie cztery rozpatrywane podprogramy dopiero po zapewnieniu ich zgodności z decyzją.

14 Sąd uznał, że badając zgodność rozpatrywanej pomocy ze wspólnym rynkiem z punktu widzenia rozporządzenia nr 70/2001, podczas gdy tekst ten w momencie otrzymania przez Komisję zgłoszenia pomocy nie wszedł jeszcze w życie, Komisja zastosowała ustanowione w tym rozporządzeniu nowe zasady udzielania pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw ze skutkiem wstecznym.

15 Sąd oparł się w swym rozstrzygnięciu przede wszystkim na skutkach prawnych, jakie pociąga za sobą, w ramach postępowania wyjaśniającego w przedmiocie planów pomocy państwa, zgłoszenie tej pomocy. Podniósł on w szczególności, że art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 nakazuje Komisji zbadanie zgłoszenia „bezzwłocznie po jego otrzymaniu", a także że z ust. 5 tego artykułu wynika, iż Komisja dysponuje dwumiesięcznym terminem na przeprowadzenie wstępnego badania tego zgłoszenia, który to termin rozpoczyna swój bieg następnego dnia po jego otrzymaniu.

16 Sąd wyciągnął z tego wniosek, że co do zasady zgodność planowanej pomocy ze wspólnym rynkiem powinna być badana jedynie na podstawie norm obowiązujących w dniu otrzymania przez Komisję zgłoszenia tej pomocy. Wyjaśnił on, że rozwiązanie to jest uzasadnione wymogami przejrzystości i przewidywalności ze względu na to, iż umożliwia ono uniknięcie sytuacji, w której Komisja będzie miała możliwość dokonania jednostronnego wyboru systemu prawnego mającego zastosowanie do badanej przez nią pomocy.

17 Sąd uznał także, że rozumowanie takie znajduje oparcie w orzecznictwie. Powołał się on w tym względzie na wyrok z dnia 24 września 2002 r. w sprawach połączonych C-74/00 P i C-75/00 P Falck i Acciaierie di Bolzano przeciwko Komisji, Rec. s. I-7869, dotyczący obowiązywania w czasie wydanych kolejno po sobie przez Komisję decyzji w przedmiocie przyznania pomocy państwa dla hutnictwa żelaza i stali w postaci zwanej „kodeksami pomocy dla hutnictwa żelaza i stali" w pewnych ograniczonych liczbowo przypadkach. W wyroku tym Trybunał rozstrzygnął, że stosowanie norm zawartych w kodeksie pomocy dla hutnictwa żelaza i stali obowiązującym w momencie wydania przez Komisję decyzji w przedmiocie pomocy, która została wypłacona w czasie obowiązywania kodeksu wcześniejszego, stanowi stosowanie późniejszego kodeksu wstecz.

18 Sąd zajął następnie stanowisko, iż zarówno z treści, jak i z celu rozporządzenia nr 70/2001, a także z wymogu uwzględnienia uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa wynika, że rozporządzenie to nie było przeznaczone do stosowania z mocą wsteczną.

19 Sąd stwierdził także, że nie umożliwia uzasadnienia zastosowania rozporządzenia nr 70/2001 okoliczność, iż Republika Federalna Niemiec mogła, w momencie zgłoszenia początkowego, ewentualnie wiedzieć o mającej nastąpić w najbliższej przyszłości zmianie mających zastosowanie do zgłoszonej pomocy kryteriów oceny.

20 Sąd powołał się wreszcie na komunikat Komisji w sprawie zasad stosowanych przy ocenie pomocy państwa przyznanej niezgodnie z prawem (Dz.U. 2002, C 119, s. 22), zgodnie z którym instytucja ta zdecydowała się na dokonywanie oceny zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem na podstawie przepisów obowiązujących w dniu przyznania tej pomocy. Sąd stanął na stanowisku, że jeśli zgłoszone plany pomocy miałyby być natomiast oceniane na podstawie przepisów obowiązujących w dniu wydania przez Komisję decyzji w ich przedmiocie, stanowiłoby to dla państw członkowskich zachętę do niewywiązywania się z ciążących na nich obowiązków proceduralnych w sytuacji, w której zamierzałyby one przyznać pomoc, do której mające zastosowanie przepisy mogą stać się bardziej rygorystyczne.

Żądania stron

21 W swoim odwołaniu Komisja wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy oddalającego wniesioną przez kraj związkowy Saksonia skargę o stwierdzenie nieważności oraz obciążenie kraju związkowego Saksonia kosztami postępowania w dwóch instancjach.

22 Kraj związkowy Saksonia wnosi o oddalenie odwołania Komisji oraz obciążenie jej kosztami postępowania odwoławczego.

W przedmiocie odwołania

23 Komisja opiera swe odwołanie na dwóch zarzutach. Twierdzi ona, że Sąd naruszył prawo, przede wszystkim uznając, iż błędnie przeprowadziła ona badanie zgłoszonego przez Republikę Federalną Niemiec planu systemu pomocy na podstawie rozporządzenia nr 70/2001, w sytuacji gdy ten tekst nie obowiązywał w dniu otrzymania zgłoszenia początkowego oraz, ewentualnie, rozstrzygając, iż zgłoszenie to należy uznać za kompletne.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

24 W swym pierwszym zarzucie Komisja podnosi, że Sąd naruszył art. 88 ust. 2 i 3 WE, art. 249 ust. 2 WE oraz art. 254 ust. 2 zdanie drugie WE, art. 3 i nast. rozporządzenia nr 659/1999, a także art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 70/2001, rozstrzygając, iż zastosowanie tego ostatniego aktu do planu systemu pomocy, który został zgłoszony przed wejściem w życie tego rozporządzenia, jest sprzeczne z zasadą niedziałania prawa wstecz i, co za tym idzie, pociąga za sobą niezgodność spornej decyzji z prawem.

25 Komisja stoi na stanowisku, że zastosowanie rozporządzenia nr 70/2001 do rozpatrywanego systemu pomocy nie stanowi stosowania prawa wstecz, lecz jest zgodne z zasadą bezpośredniego stosowania, zgodnie z którą akt prawa wspólnotowego obowiązuje w odniesieniu do istniejących, jeszcze otwartych, sytuacji od momentu swego wejścia w życie.

26 Komisja podnosi, że rozstrzygając, iż zgłoszenie planu pomocy powoduje powstanie sytuacji prawnej pociągającej za sobą konieczność zastosowania przepisów obowiązujących w dniu dokonania tego zgłoszenia, Sąd zajął stanowisko, które jest błędne z prawnego punktu widzenia.

27 Zdaniem Komisji bowiem takie zgłoszenie pociąga za sobą jedynie skutki o charakterze proceduralnym. Dodaje ona, że badanie, które musi ona przeprowadzić, nie dotyczy zgłoszenia jako takiego, lecz zgłoszonej pomocy, i należy je przeprowadzić, biorąc pod uwagę nie tylko informacje przekazane w tym zgłoszeniu, lecz także — aktualne okoliczności faktyczne oraz obowiązujące w momencie wydania decyzji przepisy prawne. Powołuje się ona w tym względzie na przepisy art. 3, art. 4 ust. 2–4 i ust. 6, art. 5 ust. 1, art. 6 i art. 7 ust. 2–4 rozporządzenia nr 659/1999.

28 Komisja podnosi także, że zgłoszenia planu pomocy państwa stanowi nałożony na państwa członkowskie w traktacie WE obowiązek i nie pociąga za sobą powstania żadnych uprawnień.

29 Wyjaśnia ona, że ustanowiony w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 obowiązek niezwłocznego zbadania nie wyklucza możliwości zażądania przez Komisję od danego państwa członkowskiego, w zastosowaniu art. 5 tego rozporządzenia, dodatkowych informacji.

30 Komisja twierdzi, że dwumiesięczny termin, który zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 659/1999 rozpoczyna swój bieg wraz z otrzymaniem przez tę instytucję zgłoszenia i którego upływ powoduje, zgodnie z art. 4 ust. 6 tego aktu, uznanie pomocy za dozwoloną, stanowi jedynie zwykły termin instrukcyjny. Podnosi ona, że zgodnie z art. 4 ust. 6 zdanie drugie tego rozporządzenia jest ona w każdym razie uprawniona do

wydania decyzji po upływie tego terminu i, w odpowiednim przypadku, do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

31 Komisja podkreśla ponadto, że Republika Federalna Niemiec była w pełni poinformowana o projekcie zmierzającym do wydania rozporządzenia nr 70/2001, w szczególności z tego względu, iż brała ona udział w pracach nad tym projektem.

32 W opinii Komisji ww. wyrok w sprawach połączonych Falck i Acciaierie di Bolzano przeciwko Komisji jest pozbawiony znaczenia dla niniejszej sprawy ze względu na to, że dotyczy on pomocy przyznanej bezprawnie i że przyjęte przez Trybunał w tym wyroku rozwiązanie było ponadto uzasadnione szczególnym charakterem kodeksów pomocy dla hutnictwa żelaza i stali.

33 Komisja podważa także dokonaną przez Sąd analizę, zgodnie z którą okoliczność, że rozporządzenie nr 70/2001 daje państwom członkowskim możliwość samodzielnego sprawdzenia, czy istnieje obowiązek zgłoszenia, świadczy o tym, iż akt ten nie był przeznaczony do stosowania do wcześniej dokonanych zgłoszeń. Podkreśla ona w tym względzie, że w niniejszym przypadku po wejściu w życie tego aktu Republika Federalna Niemiec mogła sprawdzić, czy zgłoszone przez nią środki są objęte odstępstwem i, w odpowiednim przypadku, wycofać swe zgłoszenie zgodnie z art. 8 rozporządzenia nr 659/1999. Komisja dodaje, że z motywu 4 rozporządzenia nr 70/2001 wynika, iż państwa członkowskie mogą zgłaszać pomoc państwa wchodzącą w zakres stosowania tego aktu. Twierdzi ona także, że rozporządzenie to nie stoi na przeszkodzie utrzymaniu w mocy zgłoszeń dokonanych przed jego wejściem w życie.

34 Komisja podnosi także, że wykładni zawartego w zdaniu drugim motywu 4 rozporządzenia nr 70/2001 wyjaśnienia, zgodnie z którym zgłoszone systemy będą oceniane przez Komisję „w szczególności" w świetle kryteriów określonych w tym rozporządzeniu, nie można dokonywać w ten sposób, iż umożliwia ono zastosowanie

wydanych w trakcie 1996 r. wytycznych w sprawie pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw ze względu na to, że rozporządzenie to uchyliło te wytyczne, co motyw ten wyraźnie stwierdza.

35 Wreszcie Komisja twierdzi, że dokonane przez Sąd zestawienie cech zgłoszonego planu systemu pomocy i pomocy bezprawnie przyznanej jest pozbawione znaczenia dla niniejszej sprawy. Podnosi ona w tym względzie, że powoływany przez Sąd komunikat Komisji w sprawie zasad stosowanych przy ocenie pomocy państwa przyznanej niezgodnie z prawem nie miałby w każdym razie zastosowania, gdyby zgłoszona przez Republikę Federalną Niemiec pomoc była pomocą przyznaną bezprawnie. Komunikat ten dotyczy bowiem jedynie stosowania dyrektyw i im podobnych narzędzi prawnych, a jego akapit czwarty zawiera ponadto wyjaśnienie, że „nie ma ona wpływu na wykładnię rozporządzeń wydanych przez Radę i Komisję w dziedzinie pomocy państwa" [tłumaczenie nieoficjalne].

36 Kraj związkowy Saksonia twierdzi, że Sąd nie naruszył prawa, uznając, iż zastosowanie rozporządzenia nr 70/2001 do planu systemu pomocy zgłoszonego przed wejściem w życie tego aktu stanowi stosowanie go wstecz, mogące pociągnąć za sobą niezgodność spornej decyzji z prawem.

37 Kraj związkowy Saksonia twierdzi, że zgłoszenie planu pomocy nie stanowi jedynie ciążącego na państwach członkowskich obowiązku, lecz że akt ten powoduje powstanie szczególnych obowiązków po stronie Komisji i zapoczątkowuje bieg terminu, którego upływ pociąga za sobą ważkie skutki prawne dla zainteresowanych stron.

38 Kraj związkowy Saksonia jest zdania, że stosowanie wstecz aktów wspólnotowych, które nie zawierają wyraźnego przepisu w tym zakresie, jest sprzeczne z wymogiem pewności prawa.

39 Zdaniem kraju związkowego Saksonia rozwiązanie zastosowane przez Trybunał w ww. wyroku w sprawach połączonych Falck i Acciaierie di Bolzano przeciwko Komisji w odniesieniu do pomocy przyznanej bezprawnie należy także stosować w odniesieniu do pomocy zgłoszonej.

40 W jego opinii zgłoszenie przez państwo członkowskie planu pomocy powoduje powstanie po jego stronie uzasadnionego oczekiwania, że zastosowane zostaną kryteria oceny obowiązujące w dniu tego zgłoszenia. Czyni on jednak zastrzeżenie dla przypadków, w których norma, która weszła w życie już po zgłoszeniu projektu pomocy, jest dla danego państwa członkowskiego bardziej korzystna niż norma obowiązująca w momencie dokonywania tego zgłoszenia.

41 Kraj związkowy Saksonia twierdzi następnie, że skoro Komisja jest zdania, iż ocenę bezprawnie przyznanej pomocy należy przeprowadzać zgodnie z przepisami obowiązującymi w momencie jej przyznania, aby nie stawiać państw członkowskich, które wywiązują się z ciążących na nich obowiązków proceduralnych, w mniej korzystnej sytuacji, należy także stosować przepisy prawa obowiązujące w momencie, kiedy zgłoszona zgodnie z prawem pomoc „zaistniała", czyli w momencie jej zgłoszenia.

42 Tytułem ewentualnym kraj związkowy Saksonia podnosi, że w przypadku gdy Trybunał uznał pierwszy zarzut Komisji za zasadny, należy stwierdzić nieważność spornej decyzji ze względu na to, iż Komisja w rzeczywistości nie skorzystała z przysługującego jej zakresu swobodnego uznania. Stosując rozporządzenie nr 70/2001, nie uwzględniła ona bowiem cech szczególnych kraju związkowego Saksonia i zgłoszonego systemu pomocy.

Ocena Trybunału

43 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nowy przepis stosuje się co do zasady bezpośrednio do przyszłych skutków stanu faktycznego powstałego w czasie obowiązywania przepisu starego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 14 kwietnia 1970 r. w sprawie 68/69 Brock, Rec. s. 171, pkt 7; z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 270/84 Licata przeciwko CES, Rec. s. 2305, pkt 31). Trybunał także rozstrzygnął, że zakres stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może być rozszerzony na tyle, żeby w sposób ogólny wykluczyć zastosowanie nowego przepisu do przyszłych skutków stanu faktycznego powstałego w czasie obowiązywania przepisu starego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 14 stycznia 1987 r. w sprawie 278/84 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. 1, pkt 36; z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 203/86 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. 4563, pkt 19).

44 Natomiast wykładni materialnych przepisów prawa wspólnotowego należy dokonywać w taki sposób, że dotyczą stanów faktycznych powstałych przed ich wejściem w życie tylko wtedy, gdy z brzmienia tych przepisów, ich celu lub ich struktury jednoznacznie wynika, że należy im przypisać taki skutek (zob. w szczególności wyrok z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie C-162/00 Pokrzeptowicz-Meyer, Rec. s. I-1049, pkt 49).

45 Przewidziane w art. 88 ust. 2 WE zgłoszenie planu pomocy państwa jest głównym elementem wspólnotowego mechanizmu kontroli tej pomocy, a przedsiębiorstwa będące jej beneficjentami nie mogą powoływać się na uzasadnione oczekiwania co do jej zgodności z prawem, jeśli nie została ona przyznana zgodnie z tą procedurą (wyroki: z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-24/95 Alcan Deutschland, Rec. s. I-1591, pkt 25; z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie C-408/04 P Komisja przeciwko Salzgitter, Zb.Orz. s. I-2767, pkt 104).

46 Zgodnie z art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie planowanych środków, dopóki procedura ta nie zakończy się wydaniem przez Komisję decyzji końcowej.

47 Zakaz przewidziany w tym postanowieniu ma na celu zagwarantowanie, że dana pomoc nie wywoła skutków przed upływem rozsądnego terminu przysługującego Komisji w celu szczegółowego zbadania planu i, w odpowiednim przypadku, w celu wszczęcia procedury przewidzianej w ust. 2 tego artykułu (wyroki: z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-301/87 Francja przeciwko Komisji, zwany „Boussac Saint Frères", Rec. s. I-307, pkt 17; z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie C-199/06 CELF i Ministre de la Culture et de la Communication, Zb.Orz. s. I-469, pkt 36).

48 Artykuł 88 ust. 3 WE wprowadza w ten sposób uprzednią kontrolę w stosunku do planów nowej pomocy (wyrok z dnia 11 grudnia 1973 r. w sprawie 120/73 Lorenz, Rec. s. 1471, pkt 2; ww. wyrok w sprawie CELF i Ministre de la Culture et de la Communication, pkt 37).

49 W ramach tej kontroli art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, który stanowi, że Komisja powinna zbadać zgłoszenie „bezzwłocznie po jego otrzymaniu", nakłada na tę instytucję jedynie obowiązek szczególnej staranności i, co za tym idzie, nie stanowi przepisu regulującego zakres stosowania w czasie kryteriów oceny zgodności zgłoszonych planów pomocy ze wspólnym rynkiem. Wniosku o takim charakterze tego przepisu nie można także wyciągnąć na postawie art. 4 ust. 5 zdanie drugie tego rozporządzenia, który stanowi, że termin dwóch miesięcy, w którym Komisja musi dokonać wstępnego badania zgłoszonej pomocy, rozpoczyna swój bieg następnego dnia po otrzymaniu kompletnego zgłoszenia.

50 Natomiast kwestia, czy dana pomoc stanowi pomoc państwa w rozumieniu traktatu, powinna zostać rozwiązana na podstawie obiektywnych okoliczności, które są oceniane w dniu, w którym Komisja wydaje decyzję (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-182/03 i C-217/03 Belgia i Forum 187 przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5479, pkt 137; z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-341/06 P i C-342/06 P Chronopost i La Poste przeciwko UFEX i in., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 95). Kontrola, którą przeprowadza sąd wspólnotowy, dotyczy zatem oceny sytuacji dokonanej przez Komisję w tym właśnie dniu (ww. wyrok w sprawach połączonych Chronopost i La Poste przeciwko UFEX i in., pkt 144).

51 Należy także podkreślić, że reguły, zasady i kryteria oceny zgodności pomocy państwa obowiązujące w dniu, w którym Komisja wydaje swą decyzję, mogą co do zasady zostać uznane za lepiej dopasowane do kontekstu polityki konkurencji.

52 Z powyższego wynika, że choć obowiązek zgłoszenia planów pomocy jest podstawowym wymogiem służącym ich kontroli, to stanowi on obowiązek o charakterze proceduralnym, mający umożliwić Komisji zapewnienie takiej kontroli proponowanej przez państwa członkowskie w odniesieniu do przedsiębiorstw pomocy, która miałaby jednocześnie prewencyjny charakter i byłaby skuteczna. Nie można zatem ustalać na jego podstawie, które uregulowania prawne mają zastosowanie do będącej przedmiotem zgłoszenia pomocy.

53 Zgłoszenie przez państwo członkowskie planowanej pomocy lub planowanego systemu pomocy nie pociąga za sobą powstania ostatecznie ukształtowanej sytuacji prawnej, która skutkowałaby tym, że Komisja zajmowałaby stanowisko w przedmiocie zgodności tej pomocy ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu przepisów obowiązujących w dniu dokonania zgłoszenia. Przeciwnie, Komisja musi stosować przepisy obowiązujące w chwili wydawania rozstrzygnięcia — jedyne normy, na podstawie których należy oceniać zgodność z prawem wydawanej przez nią w tym względzie decyzji.

54 Wbrew temu, co twierdzi kraj związkowy Saksonia, przyjęcie takiego rozwiązania nie zachęca państw członkowskich do natychmiastowego wdrożenia planowanej przez nie pomocy bez jej zgłaszania, aby w ten sposób skorzystać z obowiązujących w momencie tego wdrożenia przepisów prawnych. Przyjmując bowiem nawet, że zgodność ze wspólnym rynkiem bezprawnie przyznanej pomocy jest w każdym przypadku oceniana według stanu na dzień, kiedy ta pomoc została wypłacona, państwa członkowskie z trudem jedynie mogą próbować szczegółowo przewidywać mające nastąpić zmiany przepisów. Ponadto bezprawne przyznanie pomocy może spowodować nałożenie na państwo członkowskie, które wypłaciło tę pomoc, obowiązku zażądania jej zwrotu oraz obowiązku naprawienia szkód spowodowanych bezprawnym charakterem tej pomocy (zob. podobnie w szczególności ww. wyrok w sprawie CELF i Ministre de la Culture et de la Communication, pkt 55).

55 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.

56 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 z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie C-49/05 P Ferriere Nord przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 68–71).

57 W niniejszym przypadku nie ulega wątpliwości, po pierwsze, że planowany system pomocy został zgłoszony Komisji przed wejściem w życie rozporządzenia nr 70/2001, po drugie, że w tym dniu wejścia w życie Komisja nie wydała jeszcze żadnego rozstrzygnięcia, i po trzecie, że rozporządzenie to obowiązywało w dniu wydania spornej decyzji.

58 Z akt sprawy wynika także, że Komisja zwróciła się do zainteresowanych stron o zajęcie stanowiska w przedmiocie zastosowania tego rozporządzenia do zgłoszonego systemu pomocy.

59 Z całości powyższych rozważań wynika, że rozstrzygając, iż sporna decyzja narusza zasadę niedziałania prawa wstecz, Sąd naruszył w swym wyroku prawo. Wynika z tego, że pierwszy zarzut Komisji jest zasadny. Należy zatem uchylić zaskarżony wyrok bez konieczności badania zarzutu drugiego.

W przedmiocie skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd

60 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości, jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał może, jeśli stan postępowania na to pozwala, wydać orzeczenie ostateczne w sprawie bądź skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

61 W niniejszym przypadku, biorąc pod uwagę fakt, że zarzut oparty na tym, że zastosowanie do spornej decyzji rozporządzenia nr 70/2001 stanowi stosowanie prawa wstecz, jest bezzasadny, należy wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie podniesionych przez kraj związkowy Saksonia zarzutów czwartego i piątego, opartych, po pierwsze, na nieskorzystaniu przez Komisję z przysługującego jej przy badaniu rozpatrywanej pomocy zakresu swobodnego uznania i wynikającego zeń naruszenia obowiązku uzasadnienia, oraz po drugie, na tym, iż Komisja nie wykazała, iż pomoc ta rzeczywiście lub potencjalnie zakłóciłaby konkurencję i, co za tym idzie, naruszyła obowiązek uzasadnienia.

62 Udzielenie odpowiedzi na te zarzuty pociąga za sobą konieczność dokonania złożonej oceny stanu faktycznego na podstawie tych jego elementów, które nie zostały ocenione przez Sąd. Kraj związkowy Saksonia, nie wdając się w szczegółowe wyjaśnienia, ograniczył się do podniesienia przez Trybunałem, że należy stwierdzić nieważność spornej decyzji ze względu na nieskorzystanie przez Komisję z przysługującego jej zakresu swobodnego uznania, ponieważ stosując rozporządzenie nr 70/2001, nie wzięła ona pod uwagę cech szczególnych ani tego kraju związkowego, ani zgłoszonego systemu pomocy.

63 Wynika z tego, że stan postępowania nie pozwala na rozstrzygnięcie przez Trybunał niniejszego sporu; sprawę należy zatem skierować do ponownego rozpoznania tych dwóch zarzutów przez Sąd.

W przedmiocie kosztów

64 Ze względu na fakt, iż sprawa zostaje przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania, rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów niniejszego postępowania odwoławczego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie T-357/02 Freistaat Sachsen przeciwko Komisji zostaje uchylony.

2) Sprawa zostaje przekazana do ponownego rozpoznania przez Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich.

3) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Podpisy