Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziewiąta izba)

z dnia 15 listopada 2018 r.*

Pomoc państwa – System podatkowy umożliwiający przedsiębiorstwom mającym rezydencję podatkową w Hiszpanii amortyzację wartości firmy wynikającej z nabycia udziałów w przedsiębiorstwach mających rezydencję podatkową za granicą – Decyzja uznająca pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem i nakazująca jej odzyskanie – Przepis umożliwiający dalsze częściowe stosowanie systemu – Wniosek o umorzenia postępowania – Dalsze trwanie interesu prawnego – Uzasadnione oczekiwania – Wyraźne zapewnienia udzielone przez Komisję – Zasadność oczekiwań – Czasowy zakres obowiązywania ochrony uzasadnionych oczekiwań

W sprawie T-207/10

Deutsche Telekom AG, z siedzibą w Bonn (Niemcy), reprezentowana początkowo przez adwokatów A. Cordewenera i J. Schönfelda, a następnie przez adwokata J. Schönfelda,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej początkowo przez B. Martenczuka, T. Maxiana Ruschego i C. Urracę Caviedesa, następnie przez T. Maxiana Ruschego, C. Urracę Caviedesa, i wreszcie przez T. Maxiana Ruschego, C. Urracę Caviedesa oraz K. Blanck-Putz, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Ebro Foods, SA, z siedzibą w Madrycie (Hiszpania), reprezentowaną początkowo przez adwokatów J. Buendíę Sierrę, E. Abada Valdenebra, M. Muñoza de Juana i R. Calvę Salinera, a następnie przez adwokatów J. Buendíę Sierrę, E. Abada Valdenebra i R. Calvę Salinera,

przez

Banco Santander, SA, z siedzibą w Santander (Hiszpania), reprezentowaną początkowo przez adwokatów J. Buendíę Sierrę, E. Abada Valdenebra, M. Muñoza de Juana i R. Calva Salinera, a następnie przez adwokatów J. Buendíę Sierrę, E. Abada Valdenebra i R. Calva Salinera,

przez

Iberdrola, SA, z siedzibą w Bilbao (Hiszpania), reprezentowaną początkowo przez adwokatów J. Ruiza Calzada, M. Núñeza Müllera i J. Domíngueza Péreza, a następnie przez adwokatów J. Ruiza Calzada, J. Domíngueza Péreza i S. Völckera,

* Język postępowania: niemiecki.

oraz przez

Telefónica, SA, z siedzibą w Madrycie, reprezentowaną początkowo przez adwokatów J. Ruiza Calzada, M. Núñeza Müllera i J. Domíngueza Péreza, a następnie przez adwokatów J. Ruiza Calzada, J. Domíngueza Péreza i S. Völckera,

interwenienci,

mającej za przedmiot żądanie oparte na art. 263 TFUE, zmierzające do stwierdzenia nieważności art. 1 ust. 2 i 3 decyzji Komisji 2011/5/WE z dnia 28 października 2009 r. w sprawie amortyzacji podatkowej finansowej wartości firmy w związku z nabyciem udziałów zagranicznych przedsiębiorstwach C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) wdrożonej przez Hiszpanię (Dz.U. 2011, L 7, s. 48),

SĄD (dziewiąta izba),

w składzie: S. Gervasoni (sprawozdawca), prezes, K. Kowalik-Bańczyk i C. Mac Eochaidh, sędziowie,

sekretarz: C. Heeren, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 listopada 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 W latach 2005 i 2006 posłowie do Parlamentu Europejskiego wielokrotnie kierowali do Komisji Europejskiej zapytania pisemne (E-4431/05, E-4772/05, E-5800/06 i P-5509/06) dotyczące zakwalifikowania jako pomocy państwa instrumentu określonego w art. 12 ust. 5, który został wprowadzony do Ley del Impuesto sobre Sociedades (hiszpańskiej ustawy o podatku od osób prawnych) przez Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (ustawę nr 24/2001 w sprawie ustanowienia przepisów podatkowych, administracyjnych oraz socjalnych) z dnia 27 grudnia 2001 r. (BOE nr 313 z dnia 31 grudnia 2001 r., s. 50493) i zatwierdzony przez Real Decreto Legislativo 4/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (królewski dekret z mocą ustawy nr 4/2004 w sprawie zatwierdzenia nowelizacji ustawy o podatku od osób prawnych) z dnia 5 marca 2004 r. (BOE nr 61 z dnia 11 marca 2004 r., s. 10951) (zwanego dalej „spornym systemem”).

2 Zgodnie z odpowiedzią udzieloną w dniu 19 stycznia 2006 r. na pytanie E-4431/05:

„Komisja nie może potwierdzić, czy wysokie kwoty zawarte w ofertach hiszpańskich przedsiębiorstw wynikają z hiszpańskich przepisów podatkowych pozwalających przedsiębiorstwom odpisać wartość firmy szybciej, niż mogą to zrobić ich konkurenci francuscy lub włoscy. Komisja może jednak potwierdzić, że tego rodzaju przepisy krajowe nie wchodzą w zakres stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa, ponieważ stanowią raczej ogólne zasady dotyczące amortyzacji mające zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw w Hiszpanii”.

3 Zgodnie z odpowiedzią udzieloną w dniu 17 lutego 2006 r. na pytanie E-4772/05:

„Zgodnie z posiadanymi obecnie informacjami Komisji wydaje się jednak, że hiszpańskie przepisy (podatkowe) związane z odpisywaniem [amortyzacją] wartości firmy mają zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw w Hiszpanii, niezależnie od ich wielkości, sektora, formy prawnej lub tego, czy są własnością publiczną czy prywatną, ponieważ stanowią ogólne przepisy dotyczące amortyzacji. Nie wydaje się zatem, aby podlegały zakresowi stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa. Komisja zbada oczywiście szczegółowo wszelkie informacje świadczące o czymś przeciwnym, które zostaną jej przekazane".

4 Pismami z dnia 15 stycznia i 26 marca 2007 r. Komisja zwróciła się do władz hiszpańskich o dostarczenie informacji w celu dokonania oceny zakresu obowiązywania spornego systemu i wywieranych przezeń skutków. W pismach z dnia 16 lutego i 4 czerwca 2007 r. Królestwo Hiszpanii przekazało Komisji żądane informacje.

5 Faksem z dnia 28 sierpnia 2007 r. Komisja otrzymała skargę od skarżącej, Deutsche Telekom AG, która twierdziła, że sporny system stanowi pomoc państwa niezgodną ze wspólnym rynkiem.

6 Decyzją z dnia 10 października 2007 r., której streszczenie zostało opublikowane w dniu 21 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2007, C 311, s. 21), Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające w sprawie spornego systemu.

7 W piśmie z dnia 5 grudnia 2007 r. Komisja otrzymała uwagi Królestwa Hiszpanii dotyczące decyzji w sprawie wszczęcia tego formalnego postępowania wyjaśniającego. W okresie od 18 stycznia do 16 czerwca 2008 r. Komisja otrzymała również uwagi od 32 zainteresowanych podmiotów, w tym uwagi skarżącej otrzymane w dniu 12 lutego 2008 r. Pismami z dnia 30 czerwca 2008 r. i 22 kwietnia 2009 r. Królestwo Hiszpanii przedstawiło swoje komentarze do uwag zainteresowanych stron.

8 Komisja zakończyła postępowanie w zakresie dotyczącym nabycia udziałów w obrębie Unii Europejskiej, wydając decyzję 2011/5/WE z dnia 28 października 2009 r. w sprawie amortyzacji podatkowej finansowej wartości firmy w związku z nabyciem udziałów w zagranicznych przedsiębiorstwach C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) wdrożonej przez Hiszpanię (Dz.U. 2011, L 7, s. 48, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją").

9 Zaskarżona decyzja uznaje za niezgodny ze wspólnym rynkiem sporny system umożliwiający przedsiębiorstwom podlegającym obowiązkowi podatkowemu w Hiszpanii amortyzację wartości firmy wynikającej z nabycia udziałów w zagranicznych przedsiębiorstwach mających siedzibę w Unii.

10 Artykuł 1 ust. 2 i 3 zaskarżonej decyzji pozwala jednak na dalsze stosowanie spornego systemu, w okresie przewidzianym przez ten system, odpowiednio, w odniesieniu do nabycia udziałów przed publikacją w dniu 21 grudnia 2007 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, a także w odniesieniu do transakcji nabycia udziałów, których przeprowadzenie – uzależnione od zatwierdzenia przez organ regulacyjny, któremu transakcje te zgłoszono przed tą datą – wiązało się z nieodwołalnym zobowiązaniem zaciągniętym przed dniem 21 grudnia 2007 r.

11 Artykuł 4 ust. 1 zaskarżonej decyzji stanowi, że obowiązek odzyskania pomocy nałożony na Królestwo Hiszpanii nie obejmuje pomocy na nabycie udziałów, o których mowa w art. 1 ust. 2 tej decyzji. Komisja wyjaśniła na rozprawie, że brak wzmianki w art. 4 zaskarżonej decyzji o nabyciu udziałów, o których mowa w art. 1 ust. 3 tej decyzji, jest wynikiem błędu pisarskiego, co zostało odnotowane w protokole z rozprawy.

Postępowanie i żądania stron

12 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 maja 2010 r. skarżąca wniosła rozpatrywaną skargę.

13 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniach 9 sierpnia i 7 września 2010 r. Ebro Foods, SA, Banco Santander, SA, Iberdrola, SA i Telefónica, SA wniosły o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji. Postanowieniem z dnia 26 listopada 2010 r. prezes ósmej izby Sądu dopuścił te interwencje i zezwolił Iberdroli oraz Telefónice na używanie języka angielskiego w trakcie ustnego etapu postępowania.

14 Postępowanie zostało zawieszone dwukrotnie, najpierw postanowieniem prezesa drugiej izby Sądu z dnia 13 marca 2014 r. do czasu wydania orzeczeń kończących postępowania w sprawach T-219/10, Autogrill España/Komisja, i T-399/11, Banco Santander i Santusa/Komisja, a następnie postanowieniem prezesa drugiej izby Sądu z dnia 9 marca 2015 r. w oczekiwaniu na orzeczenie kończące postępowanie w przedmiocie odwołań od wyroków wydanych w tych dwóch sprawach (wyroki: z dnia 7 listopada 2014 r., Banco Santander i Santusa/Komisja, T-399/11, EU:T:2014:938; z dnia 7 listopada 2014 r., Autogrill España/Komisja, T-219/10, EU:T:2014:939). Postępowanie zostało wznowione z dniem 21 grudnia 2016 r., w którym został ogłoszony wyrok Komisja/World Duty Free Group i in. (C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981), rozstrzygający sprawy z tych odwołań. Decyzją z dnia 13 lutego 2017 r. prezes dziewiątej izby Sądu oddalił wniosek skarżącej o zawieszenie niniejszego postępowania do czasu wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie T-219/10 RENV, World Duty Free Group/Komisja.

15 Decyzjami z dnia 20 i 30 października 2017 r. prezes dziewiątej izby Sądu zezwolił interwenientom na wystąpienia w języku hiszpańskim na rozprawie.

16 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 26 października 2017 r. Komisja złożyła wniosek o umorzenie postępowania. Ów wniosek o umorzenie postępowania został postanowieniem Sądu z dnia 13 listopada 2017 r. pozostawiony do rozstrzygnięcia w wyroku.

17 Na rozprawie w dniu 16 listopada 2017 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron oraz ich odpowiedzi na pytania Sądu zadane na piśmie oraz ustnie.

18 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– „stwierdzenie nieważności [zaskarżonej decyzji] w zakresie, w jakim dotyczy ona reżimu ochrony uzasadnionych oczekiwań ustanowionego w art. 1 ust. 2 i 3 na rzecz niektórych inwestorów hiszpańskich, którzy są tam wskazani" (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją");

– obciążenie Komisji kosztami postępowania, z wyłączeniem kosztów wynikających z interwencji, którymi powinni zostać obciążeni interwenienci, oraz – tytułem ewentualnym – w razie oddalenia skargi, obciążenie każdej ze stron jej własnymi kosztami;

– tytułem ewentualnym, zawieszenie niniejszego postępowania do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia skarg na decyzję Komisji (UE) 2015/314 z dnia 15 października 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.35550 (2013/C) (ex 13/NN) (ex 12/CP) wdrożonej przez Hiszpanię Program dotyczący amortyzacji podatkowej finansowej wartości firmy w związku z nabyciem udziałów w zagranicznych przedsiębiorstwach (Dz.U. 2015, L 56, s. 38).

19 Komisja wnosi do Sądu o:

– odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;

– tytułem żądania ewentualnego – umorzenie postępowania;

– tytułem dalszego żądania ewentualnego – oddalenie skargi jako bezzasadnej;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

20 Ebro Foods, Banco Santander, Iberdrola i Telefónica wnoszą do Sądu o:

– odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, a tytułem żądania ewentualnego – oddalenie jej jako bezzasadnej;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania

Co do prawa

W przedmiocie wniosku o umorzenie postępowania

21 Na poparcie swego wniosku o umorzenie postępowania w przedmiocie niniejszej skargi Komisja podnosi, że skarżąca utraciła swój interes prawny. Zdaniem Komisji nabycie udziałów przez Telefónicę, konkurenta skarżącej, w spółce O2, powołane przez skarżącą na poparcie jej interesu prawnego w żądaniu stwierdzenia nieważności zaskarżonego przepisu ze względu na to, że zezwala on temu konkurentowi na stosowanie spornego systemu z tytułu wspomnianego nabycia udziałów, nie było objęte zakresem tego przepisu, jak wynika to z nowej wykładni administracyjnej spornego systemu dokonanej przez władze hiszpańskie (wiążąca opinia V0608-12 z dnia 21 marca 2012 r.) i jego oceny przez Komisję w decyzji 2015/314. Czterej interwenienci wskazali, że nie popierają wniosku o umorzenie postępowania i argumentów stanowiących jego podstawę, podkreślając w szczególności, że badanie tych argumentów doprowadziłoby Sąd do wypowiedzenia się w kwestiach, które są przedmiotem zarzutów podniesionych na poparcie ich skargi na decyzję 2015/314 (sprawy T-12/15, Banco Santander i Santusa/Komisja, T-256/15, Telefónica/Komisja, i T-260/15 Iberdrola/Komisja).

22 Należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym, biorąc pod uwagę przedmiot skargi, strona skarżąca musi mieć interes prawny na etapie wniesienia skargi, i to pod rygorem odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej. Zarówno ten przedmiot skargi, jak i interes prawny muszą istnieć, pod rygorem umorzenia postępowania, do momentu wydania orzeczenia sądowego, co oznacza, że skarga powinna w efekcie móc doprowadzić do poprawy sytuacji skarżącego (zob. wyroki: z dnia 7 czerwca 2007 r., Wunenburger/Komisja, C-362/05 P, EU:C:2007:322, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 28 maja 2013 r., Abdulrahim/Rada i Komisja, C-239/12 P, EU:C:2013:331, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 W niniejszym przypadku Komisja w istocie podnosi, że z okoliczności, które wystąpiły po wniesieniu skargi, wynika, że zaskarżona decyzja nie umożliwiała Telefónice stosowania spornego systemu i tym samym nie przyznawała jej korzyści przy nabyciu spółki O2. Jak z tego wynika, skarżąca nie ma już interesu prawnego w żądaniu stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w celu doprowadzenia do zniknięcia ze skutkiem wstecznym przewagi przyznanej jej konkurentowi.

24 Należy przypomnieć, że dalsze trwanie takiego interesu prawnego strony skarżącej musi zostać ocenione in concreto przy uwzględnieniu w szczególności skutków zarzucanej niezgodności z prawem oraz charakteru szkody, której poniesienie się podnosi (zob. wyrok z dnia 28 maja 2013 r., Abdulrahim/Rada i Komisja, C-239/12 P, EU:C:2013:331, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

25 Tymczasem w niniejszej sprawie należy stwierdzić, iż nawet gdyby przyjąć, jak utrzymuje Komisja, że Telefónica nie mogła skorzystać ze spornego systemu przed dokonaniem wyżej wspomnianej wykładni administracyjnej i że wobec tego zaskarżony przepis jej nie dotyczył, interes skarżącej w uzyskaniu stwierdzenia nieważności tego przepisu nadal istnieje.

26 Interes ten wynika przede wszystkim z faktu, że skarżąca jest zainteresowaną stroną składającą skargę do Komisji, oraz z częściowego oddalenia tej skargi co do meritum zaskarżonym przepisem.

27 W istocie, nawet jeśli zaskarżona decyzja, a tym samym zaskarżony przepis, nie stanowiła wyraźnej odpowiedzi ma złożoną przez skarżącą do Komisji skargę (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja, T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 317 i przytoczone tam orzecznictwo), to jednak, wbrew temu, co w skardze do Komisja wskazuje skarżąca, Komisja nie uznała w niej, że sporny system mógł nadal być stosowany w pewnych określonych tam sytuacjach. Tymczasem takie oddalenie wniosku wystarczy, aby wykazać interes prawny skarżącej w niniejszej sprawie, ponieważ stwierdzenie nieważności tego oddalenia na podstawie jedynego podniesionego przez nią zarzutu może przynieść jej korzyść w postaci uznania spornego systemu za niezgodny z prawem i niedozwolony, również w sytuacjach, o których mowa w zaskarżonym przepisie.

28 Bezsporne jest bowiem, że skarżąca jest „zainteresowaną stroną" w rozumieniu art. 1 lit. h) rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 339), ze zmianami, „na któr[ej] interesy może mieć wpływ przyznanie pomocy", która tym samym z definicji ma „interes" w formalnym postępowaniu wyjaśniającym, mającym prowadzić do wydania decyzji przez Komisję, oraz, jednocześnie, przy uwzględnieniu oddalenia wspomnianą decyzją jej skargi do Komisji, interes we wniesieniu skargi na tę decyzję, która nie jest dla niej korzystna. Należy podkreślić, że skarżąca jest ponadto zainteresowaną stroną, której skarga do Komisji zainicjowała wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego i która w ramach tej skargi do Komisji wyjaśniła powody jej złożenia, głównie i przed wymienieniem niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej wskazując przewagę konkurencyjną przyznaną w sposób ogólny hiszpańskim spółkom z sektora telekomunikacyjnego, w którym działa również skarżąca, a także przewagę przyznaną w sposób ogólny jej hiszpańskiemu konkurentowi Telefónice, niezależnie od nabycia przez niego udziałów w spółce O2.

29 Jak z tego wynika, podnoszona przez Komisję rzekomo zaistniała po wniesieniu rozpatrywanej skargi okoliczność, że Telefónica nie mogła przy nabyciu udziału w spółce O2 skorzystać ze spornego systemu uznanego w zaskarżonej decyzji za niezgodny z prawem i nie została upoważniona przez zaskarżony przepis do zastosowania tego systemu z tytułu tego nabycia udziałów, nie może podważyć istnienia interesu prawnego skarżącej w podjęciu działania przeciwko zaskarżonemu przepisowi. Gdyby było inaczej, a zwłaszcza gdyby od zainteresowanych stron, w szczególności tych, które spowodowały wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego, było wymagane, aby ponadto wykazały one – jak w istocie utrzymuje Komisja – że są konkurentami rzeczywistego beneficjenta spornego systemu badanego w zaskarżonej decyzji, prowadziłoby to do pomylenia pierwszej i podstawowej przesłanki dopuszczalności każdej skargi, jaką jest interes prawny, i przesłanki legitymacji czynnej, stanowiących jednak odrębne przesłanki, które osoba fizyczna lub prawna powinna spełnić w sposób łączny (zob. wyrok z dnia 17 września 2015 r., Mory i in./Komisja, C-33/14 P, EU:C:2015:609, pkt 58, 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 Należy dodać, iż nie zostało zakwestionowane, że przed wystąpieniem okoliczności późniejszych niż wniesienie rozpatrywanej skargi, na które powołała się Komisja, Telefónica rzeczywiście była beneficjentem spornego systemu z tytułu nabycia udziałów w spółce O2, jak orzekł Sąd w postanowieniu z dnia 21 marca 2012 r., Telefónica/Komisja (T-228/10, niepublikowanym, EU:T:2012:140, pkt 26), i że takie faktyczne korzystanie ze spornego systemu przez konkurenta podmiotu wnoszącego skargę do Komisji, którego skarga dotyczy właśnie korzyści przyznanej w związku z tym nabyciem udziałów, pozwala również i w każdym wypadku stwierdzić, że ów podmiot wnoszący skargę do Komisji zachowuje interes prawny w zaskarżeniu decyzji o oddaleniu tej skargi.

31 Następnie należy stwierdzić, że skarżąca zachowuje również interes prawny w żądaniu stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, co umożliwi uniknięcie powtórzenia się w przyszłości niezgodności z prawem zarzucanej tej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r.,

Wunenburger/Komisja, C-362/05 P, EU:C:2007:322, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo). Należy podkreślić w tym zakresie, że zarzucana niezgodność z prawem może powtórzyć się w przyszłości niezależnie od okoliczności, które spowodowały wniesienie rozpatrywanej skargi, ponieważ podważa ona, abstrahując od tych okoliczności, wykładnię ogólnych warunków stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i czasowy zakres ochrony, jaki może zostać przyznany zgodnie z tą zasadą (zob. podobnie wyrok z dnia 24 września 2008 r., Reliance Industries/Rada i Komisja, T-45/06, EU:T:2008:398, pkt 43).

32 Jak z tego wynika, wniosek Komisji o umorzenie postępowania należy oddalić bez konieczności zajęcia stanowiska w przedmiocie zakresu decyzji 2015/314, a zatem bez potrzeby uwzględnienia wniosku o zawieszenie postępowania złożonego przez skarżącą jedynie na wypadek, gdyby Sąd postanowił orzec w przedmiocie tej decyzji, który to wniosek należy zatem również oddalić.

W przedmiocie zasadności skargi

33 Skarżąca podnosi tylko jeden zarzut, dotyczący błędnego zastosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Jej zdaniem Komisja błędnie uznała, że powinna stosować tę zasadę na rzecz niektórych beneficjentów spornego systemu, mimo że przesłanki stosowania tej zasady nie zostały spełnione. Według niej Komisja powinna była bowiem nakazać odzyskanie pomocy przyznanej na podstawie tego systemu i nie dopuścić do dalszego wdrażania wspomnianego systemu w odniesieniu do nabycia udziałów przed publikacją decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.

34 W tym względzie należy przypomnieć, że zezwolenie na dalsze stosowanie spornego systemu w odniesieniu do pewnych wypadków nabycia udziałów (wypadków nabycia udziałów przed opublikowaniem w Dzienniku Urzędowym decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, które nastąpiło w dniu 21 grudnia 2007 r., i wypadków nabycia udziałów, którego dokonanie, wymagające zgody organu regulacyjnego, któremu operacja została zgłoszona przed tym dniem, było nieodwracalnie zainicjowane przed dniem 21 grudnia 2007 r.) i brak odzyskania niektórych odnośnych ulg podatkowych Komisja uzasadniła istnieniem uzasadnionych oczekiwań w odniesieniu do beneficjentów, którym sporna pomoc została przyznana zgodnie z postanowieniami traktatu WE. Zdaniem Komisji w rzeczywistości poprzez swoje dwa oświadczenia z dnia 19 stycznia i 17 lutego 2006 r. wydane w odpowiedzi na pytania poselskie Komisja udzieliła, i to do dnia 21 grudnia 2007 r., stanowiącego datę opublikowania w Dzienniku Urzędowym decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, szczególnych bezwarunkowych i spójnych gwarancji, których charakter sprawił, że beneficjenci spornego systemu mieli uzasadnione oczekiwania, iż wspomniany system nie wchodził w zakres stosowania postanowień dotyczących pomocy państwa (motywy 158–170 zaskarżonej decyzji).

35 Należy również przypomnieć, że zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 659/1999, „[w] przypadku gdy podjęte zostały decyzje negatywne w sprawach pomocy przyznanej bezprawnie, Komisja podejmuje decyzję, że zainteresowane państwo członkowskie podejmie wszelkie konieczne środki w celu windykacji [odzyskania] pomocy od beneficjenta”. Zniesienie bezprawnie przyznanej pomocy poprzez jej odzyskanie jest logiczną konsekwencją stwierdzenia jej bezprawnego charakteru. Zobowiązanie państwa członkowskiego do zniesienia pomocy uznanej przez Komisję za niezgodną z rynkiem wewnętrznym ma bowiem na celu przywrócenie stanu poprzedniego [zob. wyrok z dnia 5 sierpnia 2003 r., P & O European Ferries (Vizcaya) i Diputación Foral de Vizcaya/Komisja, T-116/01 i T-118/01, EU:T:2003:217, pkt 223 i przytoczone tam orzecznictwo] poprzez spowodowanie utraty przez beneficjenta korzyści, którą faktycznie uzyskał on względem swych konkurentów (zob. wyroki: z dnia 7 marca 2002 r., Włochy/Komisja, C-310/99, EU:C:2002:143, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 29 kwietnia 2004 r., Niemcy/Komisja, C-277/00, EU:C:2004:238, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 15 czerwca 2010 r., Mediaset/Komisja, T-177/07, EU:T:2010:233, pkt 169)

36 Ten sam przepis stanowi jednak, że „Komisja nie wymaga windykacji [odzyskania] pomocy, jeżeli byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa wspólnotowego”.

37 Z utrwalonego orzecznictwa wynika zaś, że zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowi ogólną zasadę prawa Unii. Następowało bowiem stopniowe uznanie tej zasady w unijnym porządku prawnym utorowane przez orzecznictwo, w którym określano ją jako „naczelną zasadę prawa” chroniącą jednostki (wyrok z dnia 14 maja 1975 r., CNTA/Komisja, 74/74, EU:C:1975:59, pkt 44), „fundamentalną zasadę Wspólnoty” (wyrok z dnia 7 czerwca 2005 r., VEMW i in., C-17/03, EU:C:2005:362, pkt 73) lub też „zasadę ogólną” (wyrok z dnia 4 października 2001 r., Włochy/Komisja, C-403/99, EU:C:2001:507, pkt 35). Jest ona uznawana za uzupełnienie zasady pewności prawa, która to zasada wymaga, by ustawodawstwo Unii było pewne, a jego zastosowanie możliwe do przewidzenia dla podmiotów prawa, w tym znaczeniu, że w przypadku zmiany przepisu zasada ta ma na celu zapewnienie ochrony sytuacji nabytych zgodnie z prawem przez jedną lub wiele osób fizycznych lub prawnych (zob. podobnie wyrok z dnia 18 maja 2000 r., Rombi i Akropharma, C-107/97, EU:C:2000:253, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo; opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawach połączonych Belgia i Forum 187/Komisja, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:89, pkt 367).

38 W niniejszym przypadku należy na wstępie zauważyć, że strony zgadzają się co do okoliczności, że sporny system nie został zgłoszony Komisji i że wobec tego obowiązek notyfikacji przewidziany w art. 108 ust. 3 TFUE nie został spełniony.

39 Następnie należy podnieść, że skarżąca przyznała na rozprawie, że zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań ma zastosowanie, wyjątkowo, w przypadku niezgłoszonej pomocy, i tym samym odstąpiła od zarzutu dotyczącego braku możliwości zastosowania tej zasady w sytuacji, gdy system pomocy jest z formalnego punktu widzenia niezgodny z prawem ze względu na brak jego zgłoszenia, co zostało odnotowane w protokole z rozprawy.

40 Z orzecznictwa wynika bowiem, że ochrona uzasadnionych oczekiwań może obejmować beneficjentów pomocy, która nie została zgłoszona, lecz wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach.

41 Dokładniej rzecz ujmując, orzeczono już, że ze względu na podstawowe znaczenie, jakie obowiązek zgłoszenia pomocy ma dla efektywności mającej obowiązkowy charakter kontroli pomocy państwa sprawowanej przez Komisję, przedsiębiorstwa będące beneficjentami pomocy mogą co do zasady powoływać się na uzasadnione oczekiwania co do prawidłowości przyznania tej pomocy tylko wówczas, gdy taka pomoc została przyznana zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 108 TFUE, a staranny podmiot gospodarczy powinien zwykle być w stanie upewnić się, że dopełniono wymogów tej procedury. W szczególności gdy pomoc została wprowadzona w życie bez uprzedniego zgłoszenia Komisji, przez co jest niezgodna z prawem w świetle art. 108 ust. 3 TFUE, beneficjent tej pomocy nie może mieć w tym momencie uzasadnionych oczekiwań co do prawidłowości przyznania tej pomocy, chyba że zaistnieją wyjątkowe okoliczności (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 listopada 1987 r., RDV/Komisja, 223/85, EU:C:1987:502, pkt 16, 17; z dnia 20 września 1990 r., Komisja/Niemcy, C-5/89, EU:C:1990:320, pkt 14, 16; z dnia 13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, pkt 134; z dnia 27 stycznia 1998 r., Ladbroke Racing/Komisja, T-67/94, EU:T:1998:7, pkt 182; z dnia 16 października 2014 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja, T-177/10, EU:T:2014:897, pkt 61; z dnia 22 kwietnia 2016 r., Irlandia i Aughinish Alumina/Komisja, T-50/06 RENV II i T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, pkt 214).

42 Dopuszczenie tego wyjątku jest uzasadnione w szczególności odmiennym statusem państw członkowskich i beneficjentów w odniesieniu do obowiązku zgłoszenia. W rzeczywistości jedynie państwa członkowskie są adresatami tego obowiązku i nie mogą się powoływać na własne niezgodne z prawem zachowanie, aby zablokować decyzje podjęte przez Komisję oraz skuteczność art. 107 i 108 TFUE i powoływać się na swoje uzasadnione oczekiwania co do zgodności z prawem pomocy, która nie została zgłoszona (zob. wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Diputación Foral de Vizcaya i in./Komisja, od C-471/09 P do C-473/09 P, niepublikowany, EU:C:2011:521, pkt 65 i przytoczone tam

orzecznictwo), a w pewnych przypadkach nawet na uzasadnione oczekiwania beneficjentów tej pomocy (wyroki: z dnia 14 stycznia 1997 r. Hiszpania/Komisja, C-169/95, EU:C:1997:10, pkt 48, 49; z dnia 22 kwietnia 2016 r., Francja/Komisja, T-56/06 RENV II, EU:T:2016:228, pkt 43).

43 Natomiast w zakresie, w jakim beneficjentom pomocy nie można zarzucać jej niezgłoszenia, ów brak zgłoszenia nie może prowadzić do wykluczenia wszelkiej możliwości powoływania się na uzasadnione oczekiwania co do zgodności z prawem rozpatrywanej pomocy.

44 Wyjątek dopuszczony na korzyść beneficjentów pomocy jest dodatkowo uzasadniony przez okoliczność, słusznie wskazaną przez Komisję, że bez jego dopuszczenia ogólna zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań byłaby bezprzedmiotowa w dziedzinie pomocy państwa, ponieważ obowiązek odzyskania pomocy, którego złagodzenie zasada ta ma na celu, ma zastosowanie tylko do niezgłoszonej pomocy wdrożonej bez zgody Komisji. Zostało zaś orzeczone, że wydanie rozporządzenia nr 659/1999 stworzyło nową sytuację w zakresie odzyskiwania pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, potwierdzając systematyczny charakter odzyskania (art. 14 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999), a jednak przewidując wyjątek (art. 14 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999), w sytuacji gdy odzyskanie byłoby sprzeczne z ogólną zasadą prawa Unii, z której to nowej sytuacji należy wyciągnąć wszystkie konsekwencje prawne i którą to sytuację Komisja musi uwzględnić przy wydawaniu swoich decyzji, w szczególności rezygnując, w razie potrzeby, z żądania odzyskania pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym (wyrok z dnia 1 lipca 2010 r., ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Komisja, T-62/08, EU:T:2010:268, pkt 275, 276). Gdyby ochrona uzasadnionych oczekiwań nie mogła zostać podniesiona przez beneficjentów pomocy tylko z tego powodu, że pomoc nie została zgłoszona, art. 14 rozporządzenia nr 659/1999, w zakresie, w jakim stanowi on, że Komisja nie wymaga odzyskania pomocy, jeżeli byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa, byłby pozbawiony znaczenia, chociaż został ustanowiony przez prawodawcę właśnie w celu ograniczenia zakresu obowiązku odzyskania pomocy przyznanej bezprawnie i uznanej przez Komisję za niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

45 Skarżąca kwestionuje istnienie w niniejszym przypadku wyjątkowych okoliczności mogących uzasadniać zastosowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań na korzyść niektórych beneficjentów spornego systemu, twierdząc, że żadna z przesłanek stosowania tej zasady nie została w niniejszym przypadku spełniona.

46 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uprawnienie do powoływania się na ochronę uzasadnionych oczekiwań jest uzależnione od łącznego spełnienia trzech przesłanek. Po pierwsze, organ administracji musiał udzielić zainteresowanemu wyraźnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień, pochodzących z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Po drugie, zapewnienia te muszą być takiego rodzaju, by wzbudzały u podmiotu, do którego są skierowane, uzasadnione oczekiwanie. Po trzecie, udzielone zapewnienia muszą być zgodne z mającymi zastosowanie przepisami [zob. wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., Masdar (UK)/Komisja, C-47/07 P, EU:C:2008:726, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 23 lutego 2006 r., Cementbouw Handel & Industrie/Komisja, T-282/02, EU:T:2006:64, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo], przy czym zapewnienia udzielone co do braku odzyskania pomocy, które mogą wynikać z zapewnień co do braku kwalifikacji spornego środka jako pomocy, są zgodne z art. 14 rozporządzenia nr 659/1999 (zob. pkt 44 powyżej; zob. także podobnie dzisiejszy wyrok, Banco Santander i Santusa/Komisja, T-399/11 RENV, pkt 272–278).

47 W niniejszym przypadku skarżąca nie podważa spełnienia tej trzeciej przesłanki, lecz podważa spełnienie dwóch pierwszych przesłanek, co do których należy podkreślić, że same w sobie są restrykcyjne i umożliwiają stwierdzenie wyjątkowych okoliczności, o czym świadczy rzadkość sytuacji, kiedy obie te przesłanki są spełnione (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 2010 r., ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Komisja, T-62/08, EU:T:2010:268, pkt 278–289; z dnia 27 września 2012 r.,

Producteurs de légumes de France/Komisja, T-328/09, niepublikowany, EU:T:2012:498, pkt 25–30; z dnia 22 kwietnia 2016 r., Irlandia i Aughinish Alumina/Komisja, T-50/06 RENV II i T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, pkt 222, 225, 252).

48 Skarżąca podważa również spełnienie w niniejszym przypadku dodatkowej przesłanki wynikającej z niektórych wyroków, w których była rozpatrywana zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań i które wymagają, aby przyznanie tej ochrony nie było sprzeczne z bezwzględnym interesem publicznym (zob. orzecznictwo przytoczone w pkt 83 powyżej). Należy jednak wskazać, że wyważenie wchodzących w grę interesów, indywidualnego interesu danej osoby z jednej strony i interesu publicznego Unii z drugiej strony, którego to wyważenia wymaga ta przesłanka, przyczynia się również jako takie do uznania uzasadnionych oczekiwań wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach, gdyż umożliwia, pomimo że udzielone wyraźne zapewnienia spowodowały powstanie uzasadnionych oczekiwań i że wobec tego spełnione są dwie pierwsze przesłanki takiego uznania, brak ochrony uzasadnionych oczekiwań – pomimo ich uznania – ze względu na to, że sprzeciwia się temu interes publiczny Unii.

49 W świetle całości powyższych rozważań należy zatem zbadać, czy Komisja właściwie oceniła trzy przesłanki uznawania uzasadnionych oczekiwań podważane przez skarżącą, a jeśli tak, to czy prawidłowo określiła czasowy zakres stosowania uznanych uzasadnionych oczekiwań, również podważany przez skarżącą.

Co do wyraźnych zapewnień udzielonych w odpowiedziach Komisji na dwa pytania poselskie

50 Ze swoich odpowiedzi na dwa pytania poselskie Komisja wywnioskowała w zaskarżonej decyzji istnienie wyraźnych zapewnień udzielonych przez organ administracji Unii. Obie odpowiedzi Komisji, udzielone w języku angielskim przez członka Komisji, znalazły częściowo odzwierciedlenie i zostały przetłumaczone w motywie 165 zaskarżonej decyzji.

51 Według odpowiedzi Komisji z dnia 19 stycznia 2006 r. na pytanie pisemne E-4431/05 (zwanej dalej „odpowiedzią pierwszą”):

> „5. Komisja nie może potwierdzić, czy wysokie kwoty zawarte w ofertach hiszpańskich przedsiębiorstw wynikają z hiszpańskich przepisów podatkowych pozwalających przedsiębiorstwom odpisać wartość firmy szybciej, niż mogą to uczynić ich konkurenci francuscy lub włoscy. Komisja może jednak potwierdzić, że tego rodzaju przepisy krajowe nie wchodzą w zakres stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa, ponieważ stanowią raczej ogólne zasady dotyczące amortyzacji mające zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw w Hiszpanii”. (The Commission cannot confirm whether the high bids by Spanish companies are due to Spain’s tax legislation enabling undertakings to write off goodwill more quickly than their French or Italian counterparts. he Commission can confirm, however, that such national legislations do not fall within the scope of application of state aid rules, because they rather constitute general depreciation rules applicable to all undertakings in Spain).

52 Według odpowiedzi Komisji z dnia 17 lutego 2006 r. na pytanie pisemne E-4772/05 (zwanej dalej „odpowiedzią drugą”):

> „Zgodnie z posiadanymi obecnie informacjami Komisji wydaje się jednak, że hiszpańskie przepisy (podatkowe) związane z odpisywaniem [amortyzacją] wartości firmy mają zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw w Hiszpanii, niezależnie od ich wielkości, sektora, formy prawnej lub tego, czy są własnością publiczną czy prywatną, ponieważ stanowią ogólne przepisy dotyczące amortyzacji. Nie wydaje się zatem, aby podlegały one zakresowi stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa. Komisja zbada oczywiście szczegółowo wszelkie informacje świadczące o czymś przeciwnym, które zostaną jej przekazane”. [According to the information currently in its possession, it would however appear to the Commission that the Spanish (tax) rules related to the write off of ‘goodwill’ are

applicable to all undertakings in Spain independently from their sizes, sectors, legal forms or if they are privately or publicly owned because they constitute general depreciation rules. Therefore, they do not appear to fall within the scope of application of the state aid rules. The Commission will of course thoroughly investigate any information that would come to its knowledge indicating the contrary].

53 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zapewnieniami, które mogą wywołać uzasadnione nadzieje, są wyraźne, bezwarunkowe i spójne informacje pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł (wyroki: z dnia 16 grudnia 2010 r., Kahla Thüringen Porzellan/Komisja, C-537/08 P, EU:C:2010:769, pkt 63; z dnia 13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, pkt 132; z dnia 12 grudnia 2014 r., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português/Komisja, T-487/11, EU:T:2014:1077, pkt 125). Nie może natomiast powoływać się na naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań ten, komu odpowiedni organ administracji nie udzielił wyraźnych zapewnień (wyroki: z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 72; z dnia 18 czerwca 2013 r., Schenker & Co. i in., C-681/11, EU:C:2013:404, pkt 41).

54 Skarżąca podważa istnienie wyraźnych zapewnień udzielonych przez Komisję w oparciu zarówno o formę dwóch odpowiedzi Komisji, jak i o ich zawartość.

– *Co do formy dwóch odpowiedzi Komisji*

55 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że forma, w jakiej zapewnienia administracji są przekazywane, nie ma znaczenia (wyroki: z dnia 14 lutego 2006 r., TEA-CEGOS i in./Komisja, T-376/05 i T-383/05, EU:T:2006:47, pkt 88; z dnia 24 września 2008 r., Kahla/Thüringen Porzellan/Komisja, T-20/03, EU:T:2008:395, pkt 146).

56 Skarżąca nie kwestionuje tego orzecznictwa, które zresztą przypomina, lecz podnosi w istocie, że rzekome zapewnienia udzielone przez Komisję z jednej strony powinny były przynajmniej być skierowane do beneficjentów spornego systemu, co nie miało miejsca w przypadku odpowiedzi Komisji na pytania poselskie wchodzące w zakres prawnej dyskusji międzyinstytucjonalnej, a z drugiej strony powinny były zostać podane do wiadomości tych beneficjentów, co również nie miało miejsca, biorąc pod uwagę przyjęty sposób rozpowszechnienia.

57 Jednak, po pierwsze, z orzecznictwa w żaden sposób nie wynika, że tylko akty instytucji specjalnie skierowane do przedsiębiorców mogą wzbudzić w nich uzasadnione oczekiwania. I tak, praktyka Komisji odnosząca się do spraw koncentracji, które nie dotyczyły danego przedsiębiorcy, została uznana za dostarczającą temu przedsiębiorcy wyraźnych zapewnień (zob. podobnie wyrok z dnia 28 września 2004 r., MCI/Komisja, T-310/00, EU:T:2004:275, pkt 108–112). Musi tak być a fortiori w przypadku aktu wydanego przez instytucję dotyczącego konkretnie spornej pomocy. Ponadto w wyroku z dnia 22 czerwca 2006 r., Belgia i Forum 187/Komisja (C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, pkt 158), Trybunał orzekł, że odpowiedź Komisji na pytanie poselskie, taka jak odpowiedzi rozpatrywane w niniejszej sprawie, pozwoliła beneficjentom przedmiotowego systemu w sposób uzasadniony oczekiwać jego zgodności z prawem.

58 Z orzecznictwa przytoczonego przez skarżącą wynika bowiem nie to, że zainteresowany podmiot musi być formalnie adresatem aktu będącego źródłem wyraźnych zapewnień, tylko to, że wyrażenie zapewnień „udzielonych” zainteresowanemu podmiotowi lub do niego „skierowanych” oznacza, że udzielone zapewnienia muszą dotyczyć zainteresowanego podmiotu i że musi on zostać o nich powiadomiony (zob. podobnie wyrok z dnia 28 września 2004 r., MCI/Komisja, T-310/00, EU:T:2004:275, pkt 108–112). Co się tyczy postanowienia z dnia 13 grudnia 2000 r., Sodima/Komisja (C-44/00 P, EU:C:2000:686, pkt 50), na które również powołuje się skarżąca, należy wskazać, że wprawdzie Trybunał odmówił uznania, iż publiczne oświadczenia członka Komisji dostarczyły wyraźnych zapewnień stronie skarżącej, lecz odmowa ta wynikała głównie z treści przedmiotowych oświadczeń, uznanych za zbyt ogólne.

59 Można jeszcze dodać, zgodnie z tym, co twierdzi Komisja, że procedura pytań poselskich, nawet jeżeli odbywa się pomiędzy dwiema instytucjami, w niniejszym przypadku między Parlamentem i Komisją, ma na celu informowanie przedstawicieli obywateli zgromadzonych w Parlamencie o stanowisku instytucji będącej adresatem pytania, w niniejszym przypadku Komisji, która jest główną instytucją właściwą w zakresie pomocy państwa, w kwestiach będących przedmiotem obaw obywateli, umożliwiając im określenie ich działania w zależności od tego stanowiska.

60 Po drugie, należy wskazać, jak zresztą przyznaje skarżąca w replice, że odpowiedzi Komisji zostały podane do publicznej wiadomości. Dokładniej rzecz ujmując, w Dzienniku Urzędowym zostały opublikowane numer pytania, jego autor, jego mniej lub bardziej szczegółowy przedmiot, instytucja będąca adresatem oraz wzmianka o istnieniu odpowiedzi i dacie jej udzielenia (Dz.U. 2006, C 327, s. 164 i 192), z odesłaniem do strony internetowej Parlamentu, na której rozpowszechniane są pytania i odpowiedzi w wersji pełnej, co oznacza, zgodnie z orzecznictwem (postanowienie z dnia 19 września 2005 r., Air Bourbon/Komisja, T-321/04, EU:T:2005:328, pkt 34; wyrok z dnia 11 marca 2009 r., TF1/Komisja, T-354/05, EU:T:2009:66, pkt 35), opublikowanie i, w każdym razie, odpowiednie upublicznienie odpowiedzi Komisji.

61 Należy dodać, że wbrew twierdzeniom skarżącej wzmianka na stronie internetowej Parlamentu, zgodnie z którą „[w]szelkie informacje opublikowane na niniejszej stronie mają charakter ogólny i w związku z tym nie powstały w celu zaspokojenia indywidualnych potrzeb”, nie podważa ani publicznego charakteru rozpatrywanych informacji, ani możliwości uznania tych informacji za wyraźne zapewnienia. W istocie oprócz faktu, że ogłoszenie to nie pochodzi od autora danych informacji, należy podkreślić, że udzielenie wyraźnych zapewnień oznacza, że wspomniane zapewnienia dotyczą ich beneficjenta, lecz nie indywidualizują go, ponieważ jest jednym z niewielu, jeśli nie jedynym ich beneficjentem.

62 Podobnie nie można przyjąć, wzorem skarżącej, że opublikowanie niektórych fragmentów odpowiedzi Komisji w Dzienniku Urzędowym jest w niniejszym przypadku źródłem niepewności prawnej, ponieważ jako datę źródła uzasadnionych oczekiwań Komisja przyjęła datę odpowiedzi na pytania poselskie w zaskarżonej decyzji i datę opublikowania w Dzienniku Urzędowym w swojej odpowiedzi na skargę. Jak bowiem zostanie wyjaśnione w pkt 91–105 poniżej, data aktu będącego źródłem uzasadnionych oczekiwań nie ma decydującego znaczenia dla określenia pomocy mogącej nie podlegać obowiązkowi odzyskania. Należy dodać, że w każdym razie to twierdzenie skarżącej, która w rzeczywistości kwestionuje wzmiankę z odpowiedzi Komisji na skargę, nie może prowadzić do podważenia legalności zaskarżonego przepisu.

63 Wynika z tego, że wbrew twierdzeniom skarżącej charakter i sposób opublikowania odpowiedzi Komisji nie pozwalają wykluczyć jako takie, że odpowiedzi te mogły dostarczyć konkretnych zapewnień beneficjentom spornego systemu. Wręcz przeciwnie, mogły one zwiększyć zaufanie beneficjentów do legalności tego systemu.

– Co do treści odpowiedzi Komisji

64 Jeśli chodzi o odpowiedź pierwszą udzieloną przez Komisję, należy zauważyć, że z jednej strony – wbrew temu, co sugeruje skarżąca, utrzymując, że przedstawione pytanie miało charakter ogólny – ppkt 5 tego pytania wyraźnie określa sporny system, wskazując „hiszpańskie przepisy podatkowe [które] umożliwiają przedsiębiorstwom amortyzację wartości firmy”. Można zauważyć, że – z drugiej strony – Komisja odpowiedziała na nie w sposób wyraźny, odnosząc się jasno do przepisów, o których mowa w pytaniu w ppkt 5 (odpowiedź nr 5 akapit pierwszy), które zresztą przeciwstawiła innym hiszpańskim przepisom podatkowym (odpowiedź nr 5 akapit drugi), i jednocześnie bezwarunkowy, wskazując stanowczo i jednoznacznie, że sporny system nie stanowi pomocy państwa („Komisja może jednak potwierdzić, że tego rodzaju przepisy krajowe [dotyczące spornego systemu] nie wchodzą w zakres stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa”).

65 Jeśli chodzi o odpowiedź drugą udzieloną przez Komisję, niewątpliwie można przyznać – zgodnie z tym, co twierdzi skarżąca – że choć zmierza ona w tym samym kierunku, to jednak jest wyrażona w sposób bardziej ostrożny niż odpowiedź pierwsza. W istocie, z jednej strony Komisja dwukrotnie używa czasownika „wydawać się" (appear), a z drugiej strony kończy swoją odpowiedź zapowiedzią szczegółowego badania w razie otrzymania informacji świadczących o czymś przeciwnym.

66 Należy jednak uznać, że ostrożność ta nie podważa wyraźnego, bezwarunkowego i spójnego stanowiska Komisji w przedmiocie spornego systemu. Ostrożność ta wynika bowiem przede wszystkim z faktu, że zadane pytanie dotyczyło właśnie tylko spornego systemu i zmierzało do rozliczenia Komisji z jej bezczynności w tym względzie, stawiając Komisję w sytuacji, w której tłumaczy się ona z wykonywania swoich obowiązków wynikających z rozporządzenia nr 659/1999. Jak słusznie podkreśliła Komisja, okoliczność ta wyjaśnia, że Komisja uściśla, że w przypadku informacji pozwalającej sądzić, iż sporny system stanowi pomoc państwa, szczegółowo zbadałaby ona nie sporny system, jak utrzymuje skarżąca, lecz rzeczoną informację, jak tego wymaga art. 10 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia.

67 Termin „wydawać się" (appear) należy ponadto rozpatrywać z perspektywy okoliczności, po pierwsze, że Komisja przedstawia uzasadnione stanowisko według siebie {„it would […] appear to the Commission that the Spanish (tax) rules related to the writeoff of 'goodwill' are applicable to all undertakings in Spain independently from their sizes, sectors, legal forms or if they are privately or publicly owned because they constitute general depreciation rules"}, a po drugie, że wyraźnie przeciwstawia ona to stanowisko niezajęciu stanowiska w kwestii poruszonej w zdaniu poprzednim („the Commission cannot confirm whether […] it would however appear"). Należy ponadto podkreślić, że odpowiedź druga stanowi uzupełnienie odpowiedzi pierwszej, przedstawionej niecały miesiąc wcześniej przez tego samego członka Komisji i zmierzającej w tym samym kierunku przy użyciu częściowo tych samych sformułowań („constitute depreciation general rules"), potwierdzając tym samym spójny charakter udzielonych informacji.

68 Wbrew twierdzeniom skarżącej z powyższego wynika, że odpowiedzi Komisji ze stycznia i z lutego 2006 r. na pytania poselskie udzieliły beneficjentom spornego systemu wyraźnych zapewnień, że ów system nie podlega przepisom dotyczącym pomocy państwa i że stanowią go ogólne zasady amortyzacji mające zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw w Hiszpanii. Komisja słusznie uznała zatem w zaskarżonej decyzji, że ta przesłanka zastosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań została spełniona.

Co uzasadnionego charakteru powstałych oczekiwań

69 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jedynie „uzasadnione" oczekiwania mogą podlegać ochronie. Dokładniej rzecz ujmując, oczekiwanie podlega ochronie, wyłącznie jeżeli zainteresowana osoba mogła w sposób rozsądny polegać na utrzymaniu lub stabilności powstałej sytuacji (opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Komisja/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:256, pkt 78). Jako podstawę dla dokonania oceny podnoszonego uzasadnionego charakteru oczekiwań sąd Unii przyjmuje podmiot racjonalnie ostrożny, przezorny i staranny (zob. wyrok z dnia 16 października 2014 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja, T-177/10, EU:T:2014:897, pkt 60, 72 i przytoczone tam orzecznictwo). Uwzględnia on również dziedzinę lub przedmiot podnoszonych uzasadnionych oczekiwań. Tak więc przy uwzględnieniu obiektywnego charakteru pojęcia pomocy państwa (wyrok z dnia 16 maja 2000 r., Francja/Ladbroke Racing i Komisja, C-83/98 P, EU:C:2000:248, pkt 25) ocena Komisji, zgodnie z którą dany środek nie stanowi pomocy państwa, nie tworzy sytuacji prawnej, która może być często zmieniana w ramach uznania instytucji wspólnotowych, co może mieć w szczególności miejsce w dziedzinie takiej jak wspólna organizacja rynku, mająca na celu ciągłe dostosowywanie się do zmian sytuacji gospodarczej (opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawach połączonych Belgia i Forum 187/Komisja, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:89, pkt 419),

uniemożliwiając stwierdzenie, że podmioty ekonomicznie mogą w sposób uzasadniony oczekiwać utrzymania istniejącej sytuacji (zob. wyrok z dnia 15 lipca 2004 r., Di Lenardo i Dilexport, C-37/02 i C-38/02, EU:C:2004:443, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).

70 Jak z tego wynika, jeśli chodzi o podniesienie uzasadnionych oczekiwań beneficjentów pomocy państwa, stanowisko Komisji, która jest głównym organem wdrażającym przepisy dotyczące pomocy państwa i wyłącznym organem odpowiedzialnym za dokonywanie oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, samo w sobie nadaje uzasadniony charakter wynikającym z niego oczekiwaniom.

71 Z powyższego wynika również, że wobec tego dla oceny uzasadnionego charakteru oczekiwań beneficjentów spornego systemu nie mają znaczenia wszelkie akty i zachowania, które nie pochodzą od Komisji, takie jak przywołane przez skarżącą akty i zachowania mediów, skarżącej, beneficjentów lub władz hiszpańskich.

72 Należy dodać, że nawet gdyby ostrożność zauważalna w udzielonej przez Komisję odpowiedzi drugiej miała prowadzić do dalszego badania tych aktów i zachowań, to nie można na tej podstawie wyciągać wniosku o braku podnoszonego uzasadnionego charakteru oczekiwań, w tym znaczeniu, że powinny były one skłonić beneficjentów spornego systemu do przewidzenia wydania zaskarżonej decyzji.

73 Jeśli bowiem chodzi o przywołane artykuły w prasie międzynarodowej, należy stwierdzić, że w zasadzie ograniczają się one do przedstawienia spornego systemu oraz jego domniemanych konsekwencji gospodarczych i że jedyny artykuł, który przywołuje zastrzeżenia w odniesieniu do przepisów zakazujących pomocy państwa, nie precyzując ich jednak, informuje następnie o oświadczeniach urzędników Komisji, zgodnie z którymi sporny system nie spełnia przesłanek uznania go za pomoc państwa, ponieważ nie stanowi korzyści określonych przedsiębiorstw lub sektorów.

74 Co się tyczy skargi otrzymanej przez Komisję od skarżącej w dniu 28 sierpnia 2007 r. i informującej o niej artykułów prasowych, należy przypomnieć, że dostarczanie informacji dotyczących domniemanej bezprawnie przyznanej pomocy powoduje wyłącznie powstanie obowiązku bezzwłocznego zbadania tych informacji (art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999) i poinformowania podmiotu wnoszącego skargę do Komisji o działaniach podjętych w związku z jego skargą (art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999), lecz nie pociąga za sobą wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego ani a fortiori podjęcia „decyzji negatywnej" stwierdzającej niezgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym (art. 7 ust. 5 rozporządzenia nr 659/1999). Można również dodać, że do Komisji została wniesiona tylko jedna skarga informująca o spornym systemie, chociaż w dniu jej wniesienia sporny system obowiązywał od kilku lat.

75 Co się tyczy zachowania Telefóniki, z komunikatu wydanego przez tę spółkę po wydaniu zaskarżonej decyzji i przedstawionego przez skarżącą nie wynika, że spółka ta zrezygnowała z zastosowania spornego systemu w oczekiwaniu na decyzję Komisji w jej sprawie. W każdym razie owa szczególna ostrożność jednego z beneficjentów spornego systemu nie może sama w sobie pozwolić na uznanie, że oczekiwania beneficjentów tego systemu nie były uzasadnione.

76 Co się tyczy zachowania władz hiszpańskich, które miały „omówić" zgodność spornego systemu z przepisami dotyczącymi pomocy państwa, wystarczy stwierdzić, że nie znajduje ono potwierdzenia w dostarczonych dowodach. W istocie artykuły prasowe przedstawione w załączniku do repliki informują co prawda o napotkanych i uznanych przez władze hiszpańskie trudnościach we wprowadzaniu w życie spornego systemu, lecz trudności te nie są powiązane z przepisami dotyczącymi pomocy państwa. Ponadto wymienionymi w tych artykułach problemami zgodności z przepisami dotyczącymi pomocy państwa są wyłącznie problemy podniesione przez Komisję (zob. pkt 79 poniżej).

77 Właśnie w odniesieniu do przywołanych działań i zachowań ze strony Komisji należy jeszcze dodać, co następuje.

78 Po pierwsze, jeśli chodzi o rzekomo podobne systemy podatkowe, które zostały jakoby uznane przez Komisję za stanowiące pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym w 2000 r. (decyzja potwierdzona wyrokiem z dnia 15 lipca 2004 r., Hiszpania/Komisja, C-501/00, EU:C:2004:438) i w 2006 r., należy stwierdzić, że indywidualny charakter oceny każdej pomocy zgłoszonej lub będącej przedmiotem skargi do Komisji wyklucza możliwość, aby ocena określonej pomocy podważyła uzasadniony charakter oczekiwań dotyczących oceny pomocy podobnej, lecz odrębnej. Podobnie bowiem jak pozytywna decyzja Komisji dotycząca danej pomocy nie może powodować powstania uzasadnionych oczekiwań potencjalnych beneficjentów przyszłych podobnych planów pomocy co do ich zgodności z rynkiem wewnętrznym (zob. wyrok z dnia 20 września 2011 r., Regione autonoma della Sardegna i in./Komisja, T-394/08, T-408/08, T-453/08 i T-454/08, EU:T:2011:493, pkt 283 i przytoczone tam orzecznictwo), tak też decyzja negatywna nie może podważyć uzasadnionych oczekiwań wynikających z wyraźnych zapewnień udzielonych w odniesieniu do zgodności z prawem podobnych systemów krajowych.

79 Po drugie, jeśli chodzi o środki powzięte przez Komisję przed wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego (żądania udzielenia informacji skierowane do władz hiszpańskich), takie jak przedstawione w dwóch artykułach prasowych z lutego i czerwca 2007 r. (zob. również pkt 4 powyżej), nie oznaczają one, na etapie, na jakim zostały podjęte, zajęcia przez Komisję stanowiska w przedmiocie zgodności z prawem przedmiotowych przepisów krajowych (zob. również pkt 111 poniżej) i wobec tego nie mogą same w sobie podważyć oczekiwań wynikających z wyraźnych zapewnień udzielonych skądinąd przez Komisję (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2010 r., ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Komisja, T-62/08, EU:T:2010:268, pkt 280).

80 Z powyższego wynika, że Komisja słusznie uznała w niniejszej sprawie, że oczekiwania beneficjentów spornego systemu co do jego zgodności z prawem mają charakter uzasadniony. Można dodać, że ostrożny i przezorny podmiot gospodarczy mógł tym bardziej nie mieć wątpliwości co do zgodności z prawem tego systemu, że w 2014 r. Sąd sam orzekł, iż Komisja nie wykazała, że wspomniany system – dostępny dla każdego przedsiębiorstwa, bez rozróżniania kategorii – stanowi pomoc państwa (wyroki: z dnia 7 listopada 2014 r., Banco Santander i Santusa/Komisja, T-399/11, EU:T:2014:938; z dnia 7 listopada 2014 r., Autogrill España/Komisja, T-219/10, EU:T:2014:939, uchylone wyrokiem z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group SA i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981).

W przedmiocie wyważenia wchodzących w grę interesów

81 Należy przypomnieć, że w motywie 168 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, iż „zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości i praktyką Komisji, wobec braku nadrzędnego [bezwzględnego] interesu publicznego, […] beneficjenci powinni mieć możliwość dalszego korzystania [ze spornego systemu]”.

82 Nie można zatem uznać, jak utrzymuje skarżąca, że Komisja zaniechała zbadania w niniejszej sprawie przesłanki uznania uzasadnionych oczekiwań dotyczącej braku bezwzględnego interesu publicznego będącego ku temu przeszkodą. W istocie, nawet jeśli w sposób zwięzły, to jasno stwierdziła ona, że w przypadku spornego systemu nie występuje interes publiczny, który uniemożliwiałby dalsze stosowanie tego systemu i wymagał odzyskania pomocy przyznanej na jego podstawie, pomimo spełnienia pozostałych przesłanek uznania uzasadnionych oczekiwań.

83 Jeśli ze zwięzłości stwierdzenia Komisji skarżąca wyciąga wniosek, że Komisja w rzeczywistości nie zbadała, czy nadrzędny interes publiczny uniemożliwia w niniejszym przypadku uznanie uzasadnionych oczekiwań beneficjentów spornego systemu, to należy podkreślić, że przesłanka dotycząca „bezwzględnego interesu publicznego” lub („interesu porządku publicznego” zgodnie z określeniem również używanym w orzecznictwie) jest przesłanką negatywną, w tym znaczeniu, że nie musi ona być spełniona, aby można było uznać uzasadnione oczekiwania (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r., Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, pkt 57; z dnia 22 czerwca 2006 r., Belgia

i Forum 187/Komisja, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, pkt 148). Tak więc z wyroków, które potwierdziły ochronę uzasadnionych oczekiwań, wynika, że Trybunał i Sąd poprzestały na zwykłej wzmiance o braku bezwzględnego interesu publicznego (zob. podobnie wyrok z dnia 17 kwietnia 1997 r., de Compte/Parlament, C-90/95 P, EU:C:1997:198, pkt 39), takiej jak znajdująca się w zaskarżonej decyzji, a nawet pominęły milczeniem ten interes, jeżeli przesłanka ta nie była przez strony podważana (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 listopada 1987 r., RDV/Komisja, 223/85, EU:C:1987:502, pkt 13–17; z dnia 5 czerwca 2001 r., ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/Komisja, T-6/99, EU:T:2001:145, pkt 188–191).

84 Można z tego wywnioskować, że Komisja musi przedstawić bardziej szczegółowo swoje badanie omawianej przesłanki tylko wówczas, gdy zamierza nie zapewniać ochrony uzasadnionych oczekiwań ze względu na to, że sprzeciwia się temu bezwzględny interes publiczny, co nie ma miejsca w niniejszym przypadku, lub jeżeli zainteresowane strony przedstawiły twierdzenia dotyczące szczególnego interesu publicznego, co również nie miało miejsca. W istocie z dokumentów postępowania administracyjnego zawartych w aktach sprawy nie wynika żadne twierdzenie, w szczególności podniesione przez skarżącą (w jej skardze do Komisji i w jej uwagach dotyczących wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego), dotyczące istnienia w niniejszym przypadku bezwzględnego interesu publicznego, który uniemożliwiałby uznanie uzasadnionych oczekiwań beneficjentów spornego systemu. Ponadto skarżąca, w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd, wskazała na rozprawie, że nie jest w stanie potwierdzić, iż w trakcie postępowania administracyjnego podniosła bezwzględny interes publiczny, wskazując jednocześnie, że nie do niej należało jego podniesienie, zważywszy na obowiązek zniesienia i odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy.

85 Chociaż skarżąca utrzymuje również, w szczególności za pomocą tego ostatniego twierdzenia, że w niniejszym przypadku Komisja powinna była dać pierwszeństwo bezwzględnemu interesowi publicznemu polegającemu na całkowitym zniesieniu korzyści związanych ze spornym systemem nad interesami beneficjentów tego systemu, to należy wskazać, że ów interes publiczny łączy się w istocie z samą zasadą odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy, od której ochrona uzasadnionych oczekiwań stanowi wyjątek. Taki interes nie może zatem, jak słusznie wskazała Komisja w swoich pismach i na rozprawie, wchodzić w zakres pojęcia bezwzględnego interesu publicznego w dziedzinie pomocy państwa, który to interes dotyczy kwestii innych niż te wynikające z obowiązku odzyskania pomocy przyznanej bezprawnie i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym i może dotyczyć na przykład ochrony zdrowia lub środowiska. Ponadto nawet gdyby wyważenie z takim interesem było dopuszczalne, zbyt duża waga przyznana temu interesowi w ramach takiego ważenia powodowałaby zniesienie wyjątku ustanowionego w art. 14 rozporządzenia nr 659/1999, co do którego należy przypomnieć, że ma on na celu zapewnienie przestrzegania „zasady podstawowej” (zob. pkt 37 powyżej).

86 Tak więc w niniejszym przypadku operacje korzystające ze spornego systemu były zobowiązaniami długoterminowymi, przy uwzględnieniu dwudziestoletniego okresu amortyzacji przewidzianego przez ten system (zob. w szczególności motywy 168 i 169 zaskarżonej decyzji), a takie zobowiązania można uznać za pozwalające przechylić szalę na korzyść indywidualnych interesów beneficjentów pomocy (zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2006 r., Belgia i Forum 187/Komisja, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, pkt 164–166). Ponadto należy podkreślić, że owo długoterminowe utrzymanie odnosi się wyłącznie do odliczeń podatkowych z tytułu nabycia udziałów w okresie objętym ochroną uzasadnionych oczekiwań (lata 2002–2007) i nie oznacza, że sporny system ma w dalszym ciągu zastosowanie do transakcji nabycia przeprowadzonych po 2007 r. Wreszcie, znaczenie indywidualnych korzyści przyznanych beneficjentom, podnoszone przez skarżącą, przemawia raczej za zachowaniem tych korzyści, aby nie wyrządzić owym beneficjentom pewnej i znacznej szkody, niż za ich odzyskaniem, które mogłoby ewentualnie być uzasadnione, gdyby rozmiary szkodliwych skutków na poziomie Unii same były znaczne, na przykład ze względu na liczbę beneficjentów i transakcji nabycia, których by dotyczyły, czego skarżąca nie twierdzi (zob. podobni, opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawach połączonych Belgia i Forum 187/Komisja, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:89, pkt 428, 429).

87 Mając na względzie wszystkie powyższe okoliczności, w niniejszym przypadku można uznać, że Komisja przeprowadziła odpowiednie badanie – pod względem zarówno treści, jak i formy – przesłanki uznania ochrony uzasadnionych oczekiwań beneficjentów spornego systemu dotyczącej wyważenia interesów.

W przedmiocie zakresu czasowego ochrony uzasadnionych oczekiwań

88 Skarżąca zarzuca Komisji, że ta błędnie rozszerzyła ochronę uzasadnionych oczekiwań na wszystkie transakcje nabycia udziałów dokonane przed dniem 21 grudnia 2007 r., w tym te dokonane przed udzieleniem przez Komisję dwóch odpowiedzi z 2006 r. i te dokonane po udzieleniu przez Komisję odpowiedzi z dnia 5 lutego 2007 r. na pytanie poselskie.

– W przedmiocie włączenia pomocy dotyczącej transakcji nabycia udziałów dokonanych przed udzieleniem przez Komisję dwóch odpowiedzi z 2006 r.

89 Należy przypomnieć, że w zaskarżonej decyzji Komisja uznała, co następuje:

„(164) Jeżeli chodzi o wpływ oświadczeń Komisji na uzasadnione oczekiwania beneficjentów, Komisja uważa, że należy zaznaczyć różnicę między dwoma okresami: a) okresem rozpoczynającym się od wejścia w życie środka w dniu 1 stycznia 2002 r. do daty publikacji decyzji w sprawie wszczęcia postępowania w Dzienniku Urzędowym w dniu 21 grudnia 2007 r.; i b) okresem następującym po publikacji decyzji w sprawie wszczęcia postępowania w Dzienniku Urzędowym.

(165) Jeżeli chodzi o pierwszy okres […].

(166) […] wszelkie konkretne i bezwarunkowe oświadczenia w imieniu Komisji, że danego środka krajowego nie należy uznawać za pomoc państwa, będą oczywiście rozumiane w taki sposób, że środek od początku nie jest pomocą (tj. również przed wydaniem takiego oświadczenia). Każde przedsiębiorstwo, które wcześniej nie miało pewności, czy będzie w przyszłości musiało na podstawie przepisów dotyczących pomocy państwa zwrócić korzyści uzyskane w związku z systemem amortyzacji wartości firmy wynikającej z transakcji przeprowadzonych przed oświadczeniami Komisji, mogło później wywnioskować, że taki brak pewności jest nieuzasadniony, ponieważ nie można od niego oczekiwać wykazania się w tej kwestii większą dbałością niż Komisja. W tych szczególnych okolicznościach oraz mając na uwadze, że prawo wspólnotowe nie wymaga dowiedzenia związku przyczynowego między zapewnieniami instytucji wspólnotowych a zachowaniem obywateli lub przedsiębiorstw, do których te zapewnienia się odnoszą […], każdy wykazujący należytą dbałość przedsiębiorca mógł racjonalnie oczekiwać, że Komisja nie przystąpi w konsekwencji do odzyskania […] w odniesieniu do środków, które sama wcześniej uznała w oświadczeniu skierowanym do innej instytucji wspólnotowej za niestanowiące pomocy, bez względu na to, kiedy transakcja objęta środkiem pomocowym została przeprowadzona.

(167) Komisja stwierdza zatem, iż beneficjenci kwestionowanego środka mieli uzasadnione oczekiwanie, że pomoc nie będzie odzyskiwana, i w związku z tym nie wymaga ona zwrotu pomocy podatkowej przyznanej tym beneficjentom w kontekście wszelkich udziałów posiadanych pośrednio lub bezpośrednio przez hiszpańskie przedsiębiorstwo nabywające w przedsiębiorstwie zagranicznym przed datą publikacji […] w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* decyzji Komisji w sprawie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego na mocy art. 88 ust. 2 traktatu, które mogło odnieść korzyść z przedmiotowego środka”.

90 Skarżąca kwestionuje to podejście Komisji w zakresie, w jakim prowadzi ono do włączenia do zakresu ochrony uzasadnionych oczekiwań operacji przeprowadzonych przed datą dwóch odpowiedzi Komisji z 2006 r. Skarżąca powołuje się w tym względzie z jednej strony na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, taką, jaka jest uznana w prawie niemieckim, a z drugiej strony – na orzecznictwo Trybunału.

91 W pierwszej kolejności należy uznać, że te dwie podstawy nie potwierdzają tezy bronionej przez skarżącą.

92 Co się tyczy zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, takiej, jaka jest uznana w prawie niemieckim, należy przypomnieć, że w pierwszym wyroku uznającym zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w prawie Unii została ona wywiedziona – według tradycyjnej metody „odkrywania" ogólnych zasad prawa Unii – ze studium prawa porównawczego sześciu państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (wyrok z dnia 12 lipca 1957 r., Algera i in./Assemblée commune, 7/56 i od 3/57 do 7/57, EU:C:1957:7, s. 115). Zatem w zakresie, w jakim skarżąca opiera się wyłącznie na zasadzie prawa niemieckiego, która według niej wymaga, aby beneficjent uzasadnionych oczekiwań skonkretyzował te oczekiwania poprzez akt będący wyrazem oczekiwań, który musi być późniejszy niż akt będący źródłem oczekiwań, to wymogu tego nie można uznać za wiążący również na gruncie prawa Unii. Ponadto można zauważyć, że w opinii w sprawie Westzucker (1/73, EU:C:1973:61), na którą powołuje się skarżąca, rzecznik generalny K. Roemer odniósł się wprawdzie do wyroku niemieckiego Bundesverfassungsgericht (federalnego trybunału konstytucyjnego) (s. 741), ale również – zgodnie z wyżej wspomnianą tradycyjną metodą określania ogólnych zasad prawa Unii – do wyroku francuskiego Cour de cassation (sądu kasacyjnego) i wyroku Cour d'appel de Bruxelles (sądu apelacyjnego w Brukseli, Belgia) (s. 739).

93 Przesłanki wymagane w prawie niemieckim dla uzyskania ochrony uzasadnionych oczekiwań, w szczególności przesłanka dotycząca aktu będącego wyrazem oczekiwań, nie mogą zatem zostać zastosowane w niniejszej sprawie.

94 Co się tyczy orzecznictwa przytoczonego przez skarżącą, również nie pozwala ono wnioskować, że uzasadnione oczekiwania mogą obejmować wyłącznie operacje dokonane po powstaniu tych oczekiwań.

95 W istocie we wszystkich przytoczonych wyrokach, w których została zastosowana zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań – wyrok z dnia 18 marca 1975 r., Deuka (78/74, EU:C:1975:44, pkt 14), dotyczył głównie zasady pewności prawa – chodziło o sytuację szczególną i odmienną od sytuacji rozpatrywanej w niniejszym przypadku, w której korzyści podlegające ochronie uzasadnionych oczekiwań zostały przyznane przez administrację Unii, który to akt stanowi jednocześnie źródło oczekiwań (przyznanie pozwolenia na wywóz oraz uprzednie ustalanie kwoty wyrównawczej w wyroku z dnia 14 maja 1975 r., CNTA/Komisja, 74/74, EU:C:1975:59; przyznanie premii za niewprowadzanie do obrotu w wyrokach: z dnia 28 kwietnia 1988 r., Mulder, 120/86, EU:C:1988:213; z dnia 28 kwietnia 1988 r., von Deetzen, 170/86, EU:C:1988:214; z dnia 10 stycznia 1992 r., Kühn, C-177/90, EU:C:1992:2). Zbieżność ta musiała zatem sprawiać, że uzasadnione oczekiwania dotyczyły jedynie korzyści przyznanych na podstawie aktu będącego źródłem oczekiwań, jednak nie wynika stąd, że – w szczególności w przypadkach takich jak ten w niniejszej sprawie, gdy korzyść zostaje przyznana przez władze krajowe niezależnie od aktu Komisji będącego źródłem oczekiwań – wyłącznie takie korzyści mogą być chronione.

96 Natomiast, jak wynika z przytoczonego przez Komisję w duplice wyroku z dnia 5 czerwca 2001 r., ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/Komisja (T-6/99, EU:T:2001:145), Sąd przyznał, przynajmniej co do zasady, choć w okolicznościach odmiennych od okoliczności zachodzących w niniejszym przypadku, że uzasadnione oczekiwania mogły obejmować operacje dokonane przed wydaniem aktu będącego źródłem tych oczekiwań. W istocie Sąd uznał w pkt 190 owego wyroku, że gwarancja przyznana przez władze niemieckie skarżącej spółce pod koniec 1994 r. była objęta uzasadnionymi oczekiwaniami

wynikającymi z wyraźnych zapewnień udzielonych przez Komisję w dniu 13 stycznia 1995 r. Nawet jeżeli okres, który upłynął między przyznaniem pomocy objętej uzasadnionymi oczekiwaniami i aktem będącym źródłem tych oczekiwań jest krótki, to jednak Sąd uznał, że Komisja mogła udzielić wyraźnych zapewnień mogących wzbudzić zasadne nadzieje co do zgodności z prawem wcześniej przyznanej pomocy. Podobnie, wbrew temu, co utrzymywała skarżąca na rozprawie, nie ma decydującego znaczenia fakt, iż rozpatrywana gwarancja wykazuje podobieństwo do innej gwarancji również objętej uzasadnionymi oczekiwaniami ze względu na zapewnienia udzielone w dniu 1 marca 1993 r., ponieważ zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 78 powyżej pozytywna decyzja Komisji w sprawie pomocy nie może stanowić podstawy uzasadnionych oczekiwań beneficjentów wcześniejszych planów podobnej pomocy co do ich zgodności z rynkiem wewnętrznym.

97 W drugiej kolejności należy podkreślić, że w tezie bronionej przez skarżącą łączy się datę uzyskania uzasadnionych oczekiwań, która odpowiada dacie powzięcia wiadomości o wyraźnych zapewnieniach (zob. podobnie wyrok z dnia 17 kwietnia 1997 r., de Compte/Parlament, C-90/95 P, EU:C:1997:198, pkt 38), i przedmiot, którego dotyczą powstałe uzasadnione oczekiwania, a który może obejmować operacje dokonane przed tą datą, zgodnie z brzmieniem udzielonych wyraźnych zapewnień.

98 Tymczasem uzasadnione oczekiwania dotyczą najczęściej, a w szczególności w niniejszej sprawie, utrzymania istniejącej sytuacji, która z definicji powstała przed aktem będącym źródłem oczekiwań co do jej utrzymania. W takim przypadku, wbrew twierdzeniom skarżącej, akt będący źródłem uzasadnionych oczekiwań nie wywołuje skutku wstecznego w tym znaczeniu, że miałby budzić uzasadnione oczekiwania od momentu zaistnienia wcześniejszych zdarzeń, lecz ogranicza się do objęcia – od dnia, w którym wystąpił – zdarzeń zaistniałych przed tą datą i ich przyszłych skutków.

99 Gdyby teza skarżącej została uznana, zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nie mogłaby zostać skutecznie podniesiona w celu sprzeciwienia się odzyskaniu bezprawnie przyznanej pomocy, która z natury zostaje przyznana, zanim Komisja, będąca podmiotem najbardziej zdolnym udzielić wyraźnych, bezwarunkowych, spójnych i wiarygodnych zapewnień, mogłaby w jakikolwiek sposób wypowiedzieć się co do uznania ich za pomoc państwa i ich zgodności z rynkiem wewnętrznym. Artykuł 14 rozporządzenia nr 659/1999 byłby pozbawiony wszelkiej skuteczności.

100 Tak więc Komisja słusznie uznała, że uzasadnione oczekiwania wynikające z odpowiedzi udzielonych przez nią w 2006 r. dotyczyły utrzymania spornego systemu, który wszedł w życie w 2002 r., a tym samym obejmowały transakcje nabycia udziałów dokonane po tej dacie oraz pomoc przyznaną w ramach tego systemu z tytułu tych transakcji, nawet jeżeli została ona przyznana przed udzieleniem odpowiedzi z 2006 r.

101 Oceny tej nie podważa okoliczność, że w niniejszym przypadku sporny system nie został Komisji zgłoszony i że beneficjenci tego systemu mogli mieć uzasadnione oczekiwania co do prawidłowości przyznania tej pomocy jedynie w wyjątkowych okolicznościach (zob. pkt 39 i 40 powyżej). W istocie, jeżeli z braku wyjątkowych okoliczności wynika, że beneficjent niezgłoszonej pomocy nie może mieć uzasadnionych oczekiwań co do jej legalności i jej utrzymania, to z istnienia takich okoliczności wynika, że od momentu udzielenia dokładnych zapewnień mogących wzbudzić u beneficjenta pomocy zasadne nadzieje co do legalności pomocy, których dotyczą te wyjątkowe okoliczności (zob. pkt 47 i 48 powyżej), i pod warunkiem, że udzielone zapewnienia nie przewidują ograniczeń czasowych, nie można dłużej uznawać, że ten beneficjent mógł w sposób uzasadniony przez pewien czas mieć świadomość bezprawności rozpatrywanej pomocy.

102 W przeciwnym razie oznaczałoby to nieuwzględnienie dokładności i wiarygodności udzielonych zapewnień, w szczególności jeżeli chodzi o ich zakres czasowy, i tym samym usunięcie jednej z przesłanek uznania uzasadnionych oczekiwań, co jednak przyczyniłoby się w przypadku niezgłoszonej pomocy do tego, że uzasadnione oczekiwania co do zgodności z prawem tej pomocy byłyby uznawane tylko w wyjątkowych okolicznościach (zob. pkt 47 powyżej). W istocie, gdyby

uzasadnione oczekiwania obejmowały wyłącznie operacje późniejsze niż akt będący źródłem oczekiwań, nawet jeśli ów akt wyraźnie wskazywał, że obejmuje wcześniejsze operacje, oznaczałoby to ograniczenie zakresu tych zapewnień z naruszeniem zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

103 Skutkiem analizy zaproponowanej przez skarżącą byłoby również zmuszenie beneficjentów środka podatkowego, takiego jak ulga ustanowiona przez sporny system, do zachowania szczególnej staranności, wykraczającej poza obowiązki spoczywające na racjonalnie starannym podmiocie gospodarczym i w istocie równoznacznej ze starannością podmiotu, na którym ciąży obowiązek zgłoszenia, chociaż uznania takiego środka za pomoc państwa nie można domniemywać i chociaż brak obowiązku zgłaszania przez beneficjentów stanowi właśnie jeden z fundamentów możliwości przyznania im korzystania z uzasadnionych oczekiwań co do legalności niezgłoszonej pomocy (zob. pkt 42 i 43 powyżej).

104 Należy dodać, że uwzględnienie tezy bronionej przez skarżącą prowadziłoby ponadto w niniejszym przypadku do zanegowania uzasadnionych oczekiwań beneficjentów spornego systemu w odniesieniu do pomocy przyznanej w ramach tego systemu z tytułu transakcji nabycia udziałów dokonanych w lutym 2006 r., a następnie począwszy od listopada 2007 r. Poza złożonym charakterem obowiązku odzyskania nałożonego w ten sposób na organy krajowe w odniesieniu do systemu pomocy polegającego na odliczeniu podatkowym mającym zastosowanie w okresie 20 lat takie podejście prowadziłoby przede wszystkim do uzależnienia zakresu stosowania oczekiwań od wystąpienia aktów będących źródłem uzasadnionych oczekiwań i tym samym do stworzenia niepewności prawa przy stosowaniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, która to zasada jednak jest uznawana w utrwalonym orzecznictwie za uzupełnienie zasady pewności prawa (zob. orzecznictwo przytoczone w pkt 37 powyżej).

105 Ponadto, mimo że informacja ta nie ma decydującego znaczenia (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2009 r., Francja i France Télécom/Komisja, T-427/04 i T-17/05, EU:T:2009:474, pkt 277), można wskazać, że podejście przyjęte w zaskarżonej decyzji zostało również przyjęte w innych decyzjach, co Komisja potwierdziła na rozprawie, i nigdy nie zostało ono podważone przez sądy Unii.

106 Wynika z tego, że w niniejszym przypadku, wbrew twierdzeniom skarżącej, Komisja nie uznała błędnie, iż uzasadnione oczekiwania obejmowały pomoc przyznaną na podstawie spornego systemu od jego wejścia w życie w 2002 r.

– W przedmiocie włączenia pomocy dotyczącej transakcji nabycia udziałów dokonanych po dniu 5 lutego 2007 r.

107 Należy przypomnieć, że w motywach 164 i 167 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, iż uzasadnione oczekiwania beneficjentów spornego systemu co do zgodności z prawem tego systemu wygasły w dniu 21 grudnia 2007 r., stanowiącym datę opublikowania w Dzienniku Urzędowym decyzji Komisji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do tego systemu, ponieważ od tego dnia każdy wykazujący dbałość podmiot handlowy powinien uwzględnić wyrażone przez Komisję wątpliwości co do zgodności z prawem spornego systemu.

108 Skarżąca nie zaprzecza, że uzasadnione oczekiwania powinny wygasnąć w dniu opublikowania decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do środka pomocowego, które w niniejszym przypadku nastąpiło w dniu 21 grudnia 2007 r., co znajduje zresztą potwierdzenie w orzecznictwie (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 kwietnia 2016 r., Irlandie i Aughinish Alumina/Komisja, T-50/06 RENV II i T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, pkt 221, 224; z dnia 1 marca 2017 r., SNCM/Komisja, T-454/13, EU:T:2017:134, pkt 293 i przytoczone tam orzecznictwo). Twierdzi ona natomiast, że uzasadnione oczekiwania beneficjentów spornego systemu wygasły w niniejszym przypadku w dniu 5 lutego 2007 r., stanowiącym datę udzielenia przez Komisję odpowiedzi na inne pytanie poselskie.

109 Fragment tej odpowiedzi poświęcony spornemu systemowi ma następujące brzmienie:

„W niniejszym przypadku Komisja nie podjęła dotychczas decyzji co do zgodności ze wspólnym rynkiem, w odniesieniu do pomocy państwa, hiszpańskich przepisów podatkowych dotyczących odliczenia finansowej wartości firmy, które nie wydają się sprzeczne z przepisami czwartej dyrektywy o rachunkowości […]. Komisja w każdym razie podkreśla, że nie można przesądzać o wyniku jakiegokolwiek późniejszego postępowania w sprawie kontroli środków pomocy, do których odnosi się Pan Poseł. W tym względzie Komisja przypomina, że na mocy swoich uprawnień w dziedzinie pomocy państwa może ona wymagać odzyskania wszelkich środków pomocowych niezgodnych z rynkiem wewnętrznym i przyznanych bezprawnie, w celu pozbawienia ich beneficjenta przewagi, z której korzystał na rynku w stosunku do swoich konkurentów, i przywrócenia stanu konkurencji sprzed wypłacenia pomocy” [tłumaczenie nieoficjalne]. (In this case, the Commission has yet to give its opinion on the compatibility, from a state aid point of view, of the Spanish goodwill write-off provisions; they do not, however, appear to be contrary to the Fourth Accounting Directive. […] In any case, the Commission would point out that it is impossible to predict the outcome of any subsequent investigation of the possible aid measures referred to by the Honourable Member. In this regard, the Commission would reiterate that it may, by virtue of its state aid control powers, order the recovery of any incompatible or illegally granted aid so as to deprive the recipient of any advantage it may have enjoyed over its competitors, thereby restoring the pre-aid competitive market situation).

110 W tym względzie należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 108 powyżej staranny podmiot gospodarczy nie może mieć uzasadnionych oczekiwań co do zgodności z prawem przyznania pomocy po opublikowaniu decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, ponieważ wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego oznacza, że Komisja ma poważne wątpliwości co do zgodności z prawem rozpatrywanego środka krajowego w świetle przepisów prawa Unii zakazujących pomocy państwa. Jak z tego wynika, aby położyć kres należycie powstałym uzasadnionym oczekiwaniom, uwagi zawarte przez Komisję w jej odpowiedzi z dnia 5 lutego 2007 r. powinny były co najmniej wzbudzać poważne wątpliwości co do zgodności z prawem spornego systemu.

111 Tymczasem takie wątpliwości nie wynikają w żaden sposób z odpowiedzi z dnia 5 lutego 2007 r. W istocie zgodnie z tą odpowiedzią charakter hipotetyczny mają zarówno wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie spornego systemu, które mógłoby wykazać poważne wątpliwości co do zgodności z prawem spornego systemu, jak i, a fortiori, wynik takiego postępowania. W swojej odpowiedzi Komisja odnosi się wprawdzie do żądania informacji skierowanego do władz hiszpańskich w dniu 15 stycznia 2007 r. (zob. pkt 4 powyżej), ale takie żądanie wchodzi w niniejszym przypadku w zakres jedynie wstępnego etapu badania pomocy państwa, który ma na celu wyłącznie umożliwienie Komisji sformułowania wstępnej opinii w sprawie danego środka pomocy (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., Smurfit Kappa Group/Komisja, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo) i który nie musi prowadzić do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, ponieważ Komisja może poprzestać na wstępnym etapie w celu wydania pozytywnej decyzji w sprawie środka krajowego, jeżeli po pierwszym badaniu może dojść do przekonania, że środek ten albo nie stanowi pomocy, albo – w przypadku zakwalifikowania go jako pomocy – jest zgodny z traktatem FUE (wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 186, 187; z dnia 16 września 2013 r., Colt Télécommunications France/Komisja, T-79/10, niepublikowany, EU:T:2013:463, pkt 31). Należy ponadto stwierdzić, że Komisja w swojej odpowiedzi nie dokonuje żadnej, choćby pobieżnej lub niejednoznacznej, oceny spornego systemu, poprzestając na przypomnieniu uprawnień, jakie posiada w odniesieniu do pomocy przyznanej bezprawnie i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym.

112 Z powyższego wynika, że zastrzeżenia kierowane przeciwko wyznaczeniu granic czasowych uzasadnionych oczekiwań dokonanemu przez Komisję w zaskarżonej decyzji nie mogą zostać uwzględnione.

113 W konsekwencji jedyny zarzut podniesiony przez skarżącą powinien zostać oddalony.

114 Skarżąca nie ma zatem podstaw, aby żądać stwierdzenia nieważności zaskarżonego przepisu, wobec czego, bez potrzeby wypowiadania się w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Komisję, niniejszą skargę należy oddalić (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lutego 2002 r., Rada/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, pkt 52).

W przedmiocie kosztów

115 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Komisji i interwenienta należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (dziewiąta izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Deutsche Telekom AG zostaje obciążona kosztami postępowania.

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 15 listopada 2018 r.

Podpisy