Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 13 marca 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie „pomocy” – Uregulowania krajowe przewidujące przyznanie środka na rzecz przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze odlewni stali w przypadku częściowego lub całkowitego zamknięcia ich zakładów produkcyjnych – Dopłata – Korzyść

W sprawach połączonych C-746/23 i C-747/23

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniami z dnia 29 listopada 2023 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 5 grudnia 2023 r., w postępowaniach:

Cividale SpA,

Flag Srl (C-746/23),

Duferco Italia Holding SpA,

Duferco Sertubi SpA (C-747/23)

przeciwko

Ministero dello Sviluppo economico,

Direzione generale per l’incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico,

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del Ministero dello Sviluppo economico,

Direzione generale per l’incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico-Divisione X,

przy udziale:

Fonderia di Torbole SpA,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

* Język postępowania: włoski.

w składzie: C. Lycourgos, prezes izby, S. Rodin (sprawozdawca), N. Piçarra, O. Spineanu-Matei i N. Fenger, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Cividale SpA i Flag Srl – S. Grassani i S. Mendolia, avvocati,

– w imieniu Duferco Italia Holding SpA i Duferco Sertubi SpA – S. Grassani i S. Mendolia, avvocati,

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

– w imieniu Komisji Europejskiej – D. Recchia i B. Stromsky, w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 107 i 108 TFUE oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [89 WE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1).

2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów pomiędzy, odpowiednio, z jednej strony Cividale SpA i Flag Srl – w sprawie C-746/23 – oraz Duferco Italia Holding SpA i Duferco Sertubi SpA – w sprawie C-747/23 – a z drugiej strony Ministero dello Sviluppo economico (ministerstwem rozwoju gospodarczego, Włochy, zwanym dalej „MISE”), Direzione generale per l’incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico (dyrekcją generalną MISE ds. wspierania przedsiębiorczości, Włochy), Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del Ministero dello Sviluppo economico (departamentem rozwoju i spójności gospodarczej MISE, Włochy) i Direzione generale per l’incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico-Divisione X (dyrekcją generalną MISE ds. wspierania przedsiębiorczości – dział X, Włochy) w przedmiocie zgodności z prawem decyzji, na mocy których MISE zatwierdziło wypłatę na rzecz spółek Flag i Duferco Sertubi dopłat związanych z ich uczestnictwem w programie racjonalizacji sektora odlewni w kwocie niższej niż została ustalona wcześniej tytułem tymczasowym.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Rozporządzenie nr 659/1999 zostało zastąpione rozporządzeniem Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9). Jednakże ze względu na datę wystąpienia okoliczności faktycznych leżących u podstaw sporów w postępowaniach głównych przepisy rozporządzenia nr 659/1999 nadal mają do nich zastosowanie.

4 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 659/1999:

„1. Z zastrzeżeniem odmiennych przepisów rozporządzeń przyjętych zgodnie z art. [89 WE] lub innych jego przepisów zainteresowane państwo członkowskie zgłasza Komisji [Wspólnot Europejskich] w odpowiednim czasie wszelkie plany przyznania nowej pomocy. Komisja bezzwłocznie informuje zainteresowane państwo członkowskie o otrzymaniu takiego zgłoszenia.

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

5 Artykuł 3 tego rozporządzenia stanowił:

„Pomoc podlegająca obowiązkowi zgłoszenia zgodnie z art. 2 ust. 1 nie zostaje zrealizowana do czasu podjęcia przez Komisję decyzji zezwalającej na taką pomoc lub do czasu uznania takiej decyzji Komisji za podjętą”.

6 Zgodnie z art. 8 ust. 1 tego rozporządzenia:

„Zainteresowane państwo członkowskie może wycofać zgłoszenie w rozumieniu art. 2 w pożądanym czasie, zanim Komisja podejmie decyzję na podstawie art. 4 lub 7”.

Prawo włoskie

Ustawa nr 273/2002

7 Artykuł 12 legge n. 273 – Misure per favorire l’iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza (ustawy nr 273 o środkach wspierania inicjatywy prywatnej i rozwoju konkurencji) z dnia 12 grudnia 2002 r. (GURI nr 293 z dnia 14 grudnia 2002 r., dodatek zwyczajny nr 230), w wersji mającej zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych (zwanej dalej „ustawą nr 273/2002”), przewiduje w ust. 1 i 2:

„1. Zatwierdza się środki w wysokości 11 900 000 EUR na rok 2002 i 13 500 000 EUR na lata 2003 i 2004 w celu wdrożenia programu racjonalizacji sektora odlewni żeliwa i stali.

2. Program, o którym mowa w ust. 1, ma na celu, zgodnie ze wspólnotowymi zasadami w dziedzinie pomocy państwa, realizację następujących celów:

a) wspieranie poprawy produkcji pod względem adekwatności, w tym poprzez reorganizację zdolności produkcyjnych i rozwój warunków sprzyjających jej koncentracji w przedsiębiorstwach, które charakteryzują się najwyższym poziomem konkurencyjności;

[…]".

Dekret ministerialny nr 73/2004

8 Artykuł 2 decreto n. 73 – Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 12 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, concernente il sostegno del programma nazionale di razionalizzazione del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio (dekretu ministerialnego nr 73/2004 – uregulowania w sprawie zasad stosowania art. 12 ustawy nr 273/2002 dotyczącego wsparcia krajowego programu racjonalizacji sektora odlewni żeliwa i stali) z dnia 13 stycznia 2004 r. (GURI nr 69 z dnia 23 marca 2004 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniu głównym (zwanego dalej „dekretem ministerialnym nr 73/2004"), stanowi:

„1. W celu reorganizacji sektora [odlewni żeliwa i stali], ze względu na nadwyżkę zdolności produkcyjnych w systemie produkcji, promuje się programy mające na celu fizyczne zniszczenie urządzeń i maszyn składających się na cykl produkcyjny, a w konsekwencji zamknięcie zakładu produkcyjnego. […]

2. Kwota dopłaty zostaje ustalona w oparciu o wyższą z dwóch wartości przewidzianych w komunikacie Komisji Europejskiej C(2002) 315 z dnia 7 marca 2002 r., mianowicie »marżę udziału w kosztach stałych« oraz »wartość rezydualną urządzeń, które mają zostać zezłomowane« i wynosi

a) 100 % wyższej z tych dwóch wartości w przypadku zmniejszenia zdolności produkcyjnej w wyniku połączenia przedsiębiorstw lub umów między przedsiębiorstwami odlewniczymi przewidujących między innymi odpowiednie rozwiązanie problemów związanych z zatrudnieniem. W szczególności odlewnia, która przejmuje zakończoną produkcję, musi wykazać, że osiągnęła średnio w trzech ostatnich zatwierdzonych sprawozdaniach finansowych dodatnie wartości wskaźnika rentowności sprzedaży [*return on sales*]. Zatwierdzenie musi być dokonane przez spółkę audytorską. Należy również wykazać za pomocą opinii biegłego z tego sektora zdolność do prowadzenia produkcji odlewni, która kończy działalność, przy użyciu własnych urządzeń;

b) 60 % wyższej z tych dwóch wartości w przypadku jedynie zmniejszenia zdolności produkcyjnej.

3. Wartości te ustala się w następujący sposób:

[…]

b) rezydualna wartość księgowa urządzeń, które mają zostać zezłomowane, pomniejszona o amortyzację dokonaną na dzień 31 grudnia 2002 r.

[…]

5. Przedsiębiorstwa wnioskujące o dopłatę są również zobowiązane:

a) do przekształcenia sprawozdania finansowego przez spółki audytorskie zgodnie ze schematem przedstawionym w załączniku D;

b) do uwzględnienia w programach zniszczenia urządzeń odpowiedniego rozwiązania wynikających z tego problemów związanych z zatrudnieniem;

c) do zniszczenia urządzeń objętych zachętą w ciągu roku od dnia opublikowania niniejszego dekretu w *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* ;

d) do przedstawienia – w celu otrzymania dopłaty w wysokości 100 % – umowy zawartej z przedsiębiorstwem, które jest w stanie prowadzić zakończoną produkcję, w której to umowie wskazane są wymogi określone w ust. 2 lit. a) niniejszego artykułu.

6. Zniszczenie urządzeń produkcyjnych polega na wycięciu części urządzeń wymienionych w załączniku C. Koszty tych operacji odlicza się od przychodu ze zbycia złomu.

[…]

8. Przychody uzyskane ze sprzedaży złomu przez przedsiębiorstwa wnioskujące o dopłatę, pomniejszone o koszty poniesione w związku z operacjami cięcia płomieniowego i demontażu urządzeń, zostaną wpłacone na dochody budżetowe państwa, jednak dopiero po otrzymaniu całej kwoty dopłaty należnej z tytułu zezłomowania urządzeń. […]”.

9 Artykuł 9 tego dekretu ministerialnego przewiduje:

„1. Spółkom będącym beneficjentami korzyści zakazuje się przywrócenia zakończonej zdolności produkcyjnej w ciągu 5 lat od daty płatności.

2. W przypadku nieprzestrzegania przepisów ust. 1 dane przedsiębiorstwa tracą prawo do korzyści w wysokości równej przywróconej zdolności produkcyjnej, co pociąga za sobą obowiązek zwrotu dopłaty wraz z odsetkami ustawowymi i aktualizacją wyceny.

3. W przypadku nieprzestrzegania umowy między przedsiębiorstwami, o której mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) niniejszego dekretu ministerialnego, dane przedsiębiorstwo traci prawo do otrzymania większej dopłaty.

4. Zgodnie z obowiązującym prawodawstwem przepisy poprzednich ustępów mają zastosowanie do spółek dominujących, spółek zależnych lub w każdym razie spółek powiązanych ze spółkami otrzymującymi dopłaty.

[…]”.

Dekret ministerialny z dnia 6 lutego 2006 r.

10 Artykuł 2 dekretu – Definizione dei criteri applicativi del regolamento attuativo 13 gennaio 2004, n. 73, per l’attribuzione dei benefici previsti in favore del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio, previsto dall’articolo 12 della legge 12 dicembre 2002, n. 273 (dekretu w sprawie

zdefiniowania kryteriów stosowania dekretu ministerialnego nr 73/2004 w celu przyznania korzyści przewidzianych na rzecz sektora odlewni żeliwa i stali, przewidzianego w art. 12 ustawy nr 273/2002) z dnia 6 lutego 2006 r. (GURI nr 36 z dnia 13 lutego 2006 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych (zwany dalej „dekretem ministerialnym z dnia 6 lutego 2006 r."), stanowi:

„Odszkodowanie, o którym mowa w art. 1, jest wypłacane w następstwie wykreślenia przedsiębiorstwa z rejestru handlowego na podstawie art. 2495 codice civile (kodeksu cywilnego) lub, w przypadku przedsiębiorstw składających się z kilku części działalności, w następstwie zbycia odlewniczej części działalności na rzecz innego nowo utworzonego przedsiębiorstwa, które po zakończeniu operacji i formalności związanych z fizycznym zniszczeniem urządzeń zaprzestaje przedmiotowej działalności. W każdym razie odszkodowanie nie może zostać wypłacone, jeżeli urządzenia nie zostaną zniszczone w ciągu roku od publikacji dekretu w *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*".

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-746/23

11 Flag, spółka działająca w sektorze odlewni żeliwa i stali, należąca w całości do spółki Cividale, posiadała odlewnię w Marcon (Włochy), składającą się z dwóch odrębnych zakładów produkcyjnych.

12 Po zawarciu ze spółką Cividale umowy, która obejmowała rozwiązanie problemów związanych z zatrudnieniem, spółka Flag złożyła do MISE w dniu 18 czerwca 2004 r. wniosek o przyznanie przez władze włoskie dopłaty na zniszczenie jednego z jej zakładów produkcyjnych na podstawie art. 12 ust. 2 lit. a) ustawy nr 273/2000 w związku z art. 2 ust. 2 lit. a) dekretu ministerialnego nr 73/2004.

13 Pismem z dnia 14 września 2006 r. MISE, w następstwie badania mającego na celu ustalenie wartości urządzenia, które miało zostać zdemontowane, ustaliło tymczasowo dopłatę dla Flag na kwotę około 1 645 000 EUR. Wypłacenie tej dopłaty było uzależnione, po pierwsze, od dokonania przez komisję ministerialną ad hoc weryfikacji zniszczenia tego urządzenia, a po drugie, od zbycia przedmiotowej części działalności na rzecz innej spółki utworzonej wyłącznie w celu zapewnienia tego zniszczenia.

14 Aktem z dnia 28 grudnia 2006 r. spółka Flag zbyła tę część działalności na rzecz spółki Flag Fonderia Acciaio Marcon Srl, utworzonej w celu zniszczenia tej instalacji, sprzedaży złomu powstałego w wyniku tego zniszczenia i przekazania przychodu z tej sprzedaży do budżetu państwa. Ta ostatnia spółka została następnie postawiona w stan likwidacji i wykreślona z rejestru handlowego.

15 Decyzją dyrektora z dnia 17 kwietnia 2009 r. Direzione generale per la politica industriale e la competitività del Ministero dello Sviluppo economico (dyrekcja generalna MISE ds. polityki przemysłowej i konkurencyjności, Włochy) potwierdziła, że kwota dopłaty, jaką należy wypłacić Flag, powinna zostać ustalona zgodnie z kryteriami przewidzianymi w art. 2 ust. 2 i 3 dekretu ministerialnego nr 73/2004.

16 Decyzją z dnia 29 maja 2013 r. MISE zezwoliło jednak na wypłacenie na rzecz Flag jedynie kwoty 200 000 EUR na podstawie przepisów Unii dotyczących pomocy państwa „de minimis".

17 Spółki Cividale i Flag wniosły skargę na tę decyzję, podnosząc w szczególności naruszenie art. 107 i 108 TFUE oraz rozporządzenia nr 659/1999. Zdaniem tych dwóch spółek dopłata rozpatrywana w postępowaniu głównym nie jest pomocą państwa, lecz zwykłym odszkodowaniem, które nie przysparza żadnej korzyści gospodarczej.

18 Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regionalny sąd administracyjny dla Wenecji Euganejskiej, Włochy) oddalił tę skargę ze względu na to, że przewidziana początkowo dopłata nie mogłaby zostać przyznana bez uprzedniego zgłoszenia Komisji zgodnie z art. 108 TFUE.

19 Sąd ów zauważył, że w dniu 24 września 2003 r. MISE „próbowało" zgłosić Komisji program racjonalizacji przewidziany w ustawie nr 273/2002 i w dekrecie ministerialnym nr 73/2004 jako plan pomocy zgodnie z zasadami przewidzianymi w rozporządzeniu nr 659/1999. Zgłoszenie to zostało jednak wycofane w następstwie pisma Komisji z dnia 21 listopada 2003 r. zawierającego żądanie dodatkowych informacji. Wymiana korespondencji z Komisją doprowadziła MISE do uznania, że decyzja dotycząca zgodności tego programu z uregulowaniami Unii w dziedzinie pomocy państwa byłaby w każdym razie odmowna. Z tego względu MISE nie przeprowadziło procedury zgłoszenia do końca.

20 Spółki Cividale i Flag wniosły odwołanie od wyroku Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regionalnego sądu administracyjnego dla Wenecji Euganejskiej) do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), która jest sądem odsyłającym. Twierdzą one w szczególności, że dopłaty rozpatrywanej w postępowaniu głównym nie można uznać za pomoc państwa, ponieważ nie przysparza ona żadnej znaczącej korzyści i nie może ani wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, ani zakłócać konkurencji na rynku wewnętrznym, przez co nie spełnia przesłanek przewidzianych w art. 107 TFUE. Na poparcie tej argumentacji podnoszą one przede wszystkim, że wypłacenie tej dopłaty jest uzależnione od ostatecznego zniszczenia odnośnych urządzeń produkcyjnych i od zaprzestania działalności przez podmiot będący ich właścicielem. Następnie ich zdaniem wspomniana dopłata stanowi zwykłe odszkodowanie za utratę zdolności produkcyjnej tego podmiotu. Wreszcie kwota samej dopłaty, ustalona zgodnie z kryteriami obliczania określonymi w dekretach ministerialnych nr 73/2004 i z dnia 6 lutego 2006 r., jest według nich znacznie niższa od wartości zniszczonego urządzenia, przy uwzględnieniu jego zdolności produkcyjnej.

21 Sąd odsyłający zastanawia się, czy dopłatę rozpatrywaną w postępowaniu głównym należy uznać za pomoc państwa w rozumieniu prawa Unii. Uważa on, że trudno jest ustalić, jaka korzyść gospodarcza zostaje uzyskana przez przedsiębiorstwo będące beneficjentem takiej dopłaty, tym bardziej gdy – jak w niniejszym przypadku – dopłata ta nie odpowiada wartości rynkowej zdemontowanego urządzenia i jego zdolności do generowania przychodów.

22 Sąd odsyłający zaznacza w tym względzie następujące okoliczności. Pojęcie pomocy państwa w rozumieniu prawa Unii wydaje się zakładać, że przedsiębiorstwo będące beneficjentem nadal istnieje. Tymczasem dopłata taka jak rozpatrywana w postępowaniu głównym jest wypłacana w zamian za fizyczne zniszczenie urządzeń produkcyjnych i jednoczesne zaprzestanie działalności lub części działalności przedsiębiorstwa będącego właścicielem tych urządzeń i beneficjentem tej dopłaty. Ta ostatnia przybiera zatem formę środka ułatwiającego zaprzestanie działalności tego przedsiębiorstwa lub jednej z części jego działalności.

23 Ponadto sąd ów podkreśla, że prawodawstwo krajowe stoi na przeszkodzie temu, by wspomniana dopłata mogła zostać wypłacona na rzecz przedsiębiorstwa, które po zawarciu umowy z przedsiębiorstwem dokonującym demontażu odnośnych urządzeń zobowiązuje się do przejęcia

ich zdolności produkcyjnej i personelu. Ponadto prawodawstwo to przewiduje, że podmiot otrzymujący taką dopłatę nie może przywrócić odnośnej zdolności produkcyjnej w ciągu pięciu lat od wypłacenia tej dopłaty.

24 Wspomniany sąd wyjaśnia również, że kwota dopłaty rozpatrywanej w postępowaniu głównym jest obliczana w oparciu o wartość księgową przedmiotowych urządzeń, po odliczeniu już dokonanych odpisów amortyzacyjnych, lub, jeśli jest ona wyższa niż poprzednia, o zaktualizowaną wartość marży udziału w wydajność tych urządzeń w latach 2000–2002. W tych okolicznościach dopłata ta, która zostaje ustalona nie z uwzględnieniem ogólnej wartości inwestycji i zdolności do generowania przychodów, lecz jedynie w odniesieniu do jednego lub drugiego z tych elementów, nie stanowi wartości, jaką narzędzie produkcji mogłoby mieć po negocjacjach.

25 Natomiast umowy zawarte z innym przedsiębiorstwem w celu kontynuowania produkcji i utrzymania zatrudnienia, które dają prawo do dopłaty w wysokości 100 % na podstawie art. 2 ust. 2 lit. a) dekretu ministerialnego nr 73/2004, pozwalają na przekierowanie klientów i obrotów przedsiębiorstwa dokonującego demontażu do innego pojedynczego przedsiębiorstwa, które czerpie z tego korzyść. Takie umowy, tym bardziej jeżeli są związane z rzeczywistymi transakcjami połączenia, mogą stanowić koncentracje przedsiębiorstw, które co do zasady mogą mieć wpływ na konkurencję. Prawodawstwo dotyczące racjonalizacji sektora odlewni nie zawiera jednak żadnego przepisu chroniącego stosowanie przepisów krajowych i unijnych w dziedzinie koncentracji. Zdaniem sądu odsyłającego prawodawstwo to może zatem prowadzić do tego, że nawet koncentracje mające znaczenie dla Unii Europejskiej przejdą niezauważone.

26 Sąd ów uważa wreszcie, że możliwe jest odróżnienie środka przewidzianego w art. 2 ust. 2 lit. a) dekretu ministerialnego nr 73/2004 od środka przewidzianego w art. 2 ust. 2 lit. b) tego dekretu ministerialnego, ponieważ ten ostatni przepis przewiduje dopłatę w wysokości 60 %. Ten ostatni przepis przewiduje bowiem wypłacenie dopłaty ograniczonej do 60 % jednej z dwóch wartości wskazanych w tym art. 2 ust. 2, na rzecz przedsiębiorstwa, które dokonuje demontażu odnośnych urządzeń i zaprzestaje działalności bez zawarcia umowy z innym podmiotem w celu kontynuowania produkcji i przejęcia personelu, przy czym pozostawiona przez to przedsiębiorstwo klientela swobodnie rozdziela się między przedsiębiorstwa odnośnego sektora.

Sprawa C-747/23

27 Spółka Duferco Sertubi wniosła o wzięcie udziału w programie będącym przedmiotem postępowania przed sądem odsyłającym bez zawarcia porozumienia z innym przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a) dekretu ministerialnego nr 73/2004. Wniosła ona zatem o przyznanie dopłaty w wysokości 60 %, przewidzianej w art. 2 ust. 2 lit. b) tego dekretu ministerialnego. Poza tą okolicznością stan faktyczny i uzasadnienie przedstawione we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-747/23 są analogiczne do wskazanych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-746/23.

28 W tej sytuacji Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, mającymi identyczne brzmienie w sprawach C-746/23 i C-747/23:

„1) Czy środek taki jak uregulowany w przepisach krajowych […], w szczególności środek przewidziany w art. 2 ust. 2 lit. a) dekretu ministerialnego nr 73/2004, można uznać za »pomoc« w rozumieniu i dla celów art. 107 i 108 TFUE oraz rozporządzenia [nr 659/1999]?

2) Czy środek taki jak uregulowany w przepisach krajowych […], w szczególności środek przewidziany w art. 2 ust. 2 lit. b) dekretu ministerialnego nr 73/2004, można uznać za »pomoc« w rozumieniu i dla celów art. 107 i 108 TFUE oraz rozporządzenia [nr 659/1999]?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

29 Poprzez dwa pytania, które powinny zostać zbadane łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że „pomoc państwa" stanowią dopłaty przewidziane w ramach programu racjonalizacji, z którego mogą korzystać przedsiębiorstwa z sektora odlewni żeliwa i stali, wynoszące albo 100 % wartości księgowej urządzeń produkcyjnych zdemontowanych przez wnioskujące przedsiębiorstwo – po odjęciu dokonanych już odpisów amortyzacyjnych – lub zaktualizowanej wartości marży udziału w kosztach stałych wydajności tych urządzeń za okres poprzedzający przyjęcie tego programu, jeżeli ta ostatnia wartość jest wyższa, w przypadku gdy zmniejszeniu zdolności produkcyjnej towarzyszy połączenie lub zawarte między przedsiębiorstwami z tego sektora, z których jedno jest przedsiębiorstwem wnioskującym, umowy przewidujące w szczególności odpowiednie rozwiązanie problemów związanych z zatrudnieniem, albo 60 % wyższej z tych dwóch wartości w przypadku samego demontażu urządzeń produkcyjnych wspomnianego wnioskującego przedsiębiorstwa.

30 Na wstępie należy stwierdzić, że – jak wskazano w pkt 27 niniejszego wyroku – z postanowienia odsyłającego w sprawie C-747/23 jasno wynika, iż wniosek spółki Duferco Sertubi o przyznanie dopłaty rozpatrywanej w postępowaniu głównym w owej sprawie został złożony na podstawie art. 2 ust. 2 lit. b) dekretu ministerialnego nr 73/2004. Jak z tego wynika, wbrew temu, co twierdzi rząd włoski, drugie pytanie prejudycjalne nie ma charakteru hipotetycznego i wobec tego jest dopuszczalne.

31 Bez uszczerbku dla tego wyjaśnienia należy pamiętać, że obowiązek zgłoszenia pomocy stanowi jeden z podstawowych elementów systemu kontroli ustanowionego traktatem FUE w dziedzinie pomocy państwa. W ramach tego systemu państwa członkowskie mają obowiązek, po pierwsze, zgłaszania Komisji każdego środka zmierzającego do ustanowienia lub zmiany pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oraz, po drugie, niewprowadzania w życie takiego środka stosownie do art. 108 ust. 3 TFUE, doprecyzowanego w art. 2 rozporządzenia nr 659/1999, dopóki wspomniana instytucja nie wyda decyzji końcowej dotyczącej rzeczonego środka (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 listopada 2020 r., Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 28 października 2021 r., Eco Fox i in., od C-915/19 do C-917/19, EU:C:2021:887, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 Ponieważ Trybunał jest właściwy do dostarczenia sądom krajowym wszelkich wskazówek interpretacyjnych opartych na prawie Unii, które umożliwią im dokonanie oceny zgodności systemu lub środka krajowego z prawem Unii w celu wydania orzeczenia w zawisłej przed nimi sprawie, może on dostarczyć tym sądom elementów wykładni pozwalających im na określenie, czy system lub środek krajowy może zostać uznany za „pomoc państwa" w rozumieniu prawa Unii. Natomiast w przypadku gdy zachodzi potrzeba dokonania takiego uznania, ocena zgodności tego systemu pomocy lub tego środka pomocy ze wspólnym rynkiem należy do wyłącznych kompetencji Komisji, działającej pod kontrolą sądu Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 7 marca 2024 r., Fallimento Esperia i GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Do uznania danego środka krajowego za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymagane jest spełnienie wszystkich następujących warunków: Po pierwsze, środek ten musi stanowić interwencję państwa lub za pośrednictwem zasobów państwowych. Po drugie, interwencja ta musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi przyznawać beneficjentowi selektywną korzyść. Po czwarte, musi ona zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem [wyrok z dnia 19 września 2024 r., Zjednoczone Królestwo i in./Komisja (Opodatkowanie dochodów kontrolowanych spółek zagranicznych), C-555/22 P, C-556/22 P i C-564/22 P, EU:C:2024:763, pkt 91 i przytoczone tam orzecznictwo].

34 Z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że należy w szczególności zbadać, czy dopłaty rozpatrywane w postępowaniach głównych mogą stanowić dla beneficjentów korzyść, która zakłóca konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi lub grozi ich zakłóceniem, przy czym należy przypomnieć, że sąd odsyłający jest w pełni właściwy do zbadania, czy wszystkie przesłanki wymienione w poprzednim punkcie niniejszego wyroku zostały spełnione.

35 W pierwszej kolejności z pkt 33 niniejszego wyroku wynika, że nie jest wymagane, aby środek pomocy miał faktyczny wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi lub powodował rzeczywiste zakłócenie konkurencji. Wystarczy, aby środek ten mógł wpływać na tę wymianę handlową i zakłócać konkurencję (wyrok z dnia 7 marca 2024 r., Fallimento Esperia i GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto przesłanka taka jest spełniona, jeżeli w chwili wejścia w życie środka pomocy istnieje skuteczna konkurencja na danym rynku, aby interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych mogła wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (zob. podobnie wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., DOBELES HES, C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo), przy czym nie jest konieczne, by przedsiębiorstwa będące beneficjentami pomocy same uczestniczyły w wymianie handlowej między państwami członkowskimi (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Wreszcie nie istnieje próg lub procent, poniżej którego można uznać, że wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi nie zachodzi. Stosunkowo niewielkie znaczenie pomocy lub stosunkowo niewielki rozmiar przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy nie wykluczają a priori ewentualnego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi (wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 W niniejszym przypadku bezsporne jest, że sektor odlewni żeliwa i stali był otwarty na konkurencję i był przedmiotem transgranicznej wymiany handlowej w chwili realizacji programu przewidującego wkłady finansowe rozpatrywane w postępowaniach głównych.

38 Oznacza to, że – z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający – z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, iż wypłacenie dopłat rozpatrywanych w postępowaniach głównych mogło mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi i na konkurencję.

39 W drugiej kolejności z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że sąd odsyłający zastanawia się, czy dopłaty rozpatrywane w postępowaniach głównych stanowią korzyść, jako że, po pierwsze, są one związane ze zmniejszeniem, a nawet ze zniknięciem

zdolności produkcyjnej przedsiębiorstw będących beneficjentami pomocy, a po drugie, nie odpowiadają wartości, jaką urządzenia produkcyjne, które mają zostać zniszczone, mogłyby mieć po negocjacjach.

40 W tym względzie należy przypomnieć, że każdy środek państwowy, który – niezależnie od swojej formy i celów – może uprzywilejowywać jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw w sposób bezpośredni lub pośredni lub który przyznaje im korzyść, jakiej nie mogłyby one uzyskać w normalnych warunkach rynkowych, stanowi korzyść w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 33 niniejszego wyroku (wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Volotea i easyJet/Komisja, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, pkt 107 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Tak więc przyznane korzyści mogą wynikać ze świadczeń pozytywnych, takich jak subwencje, lecz również z interwencji, które w różnych formach zmniejszają ciężary z reguły obciążające budżet przedsiębiorstwa (wyrok z dnia 27 stycznia 2022 r., Sātiņi-S, C-238/20, EU:C:2022:57, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Natomiast pojęcie „pomocy” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE nie może obejmować środka przyznanego przedsiębiorstwu przy użyciu zasobów państwowych, jeżeli przedsiębiorstwo to mogłoby uzyskać taką samą korzyść w okolicznościach odpowiadających normalnym warunkom rynkowym. Ocena warunków, na jakich taka korzyść została przyznana, jest dokonywana z zastosowaniem zasady podmiotu prywatnego, chyba że nie ma żadnej możliwości porównania zachowania państwa, którego dotyczy dany przypadek, z zachowaniem podmiotu prywatnego, ponieważ zachowanie to jest nierozerwalnie związane z istnieniem infrastruktury, której żaden podmiot prywatny nie mógłby nigdy zapewnić, lub też państwo działało w charakterze władzy publicznej (wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Volotea i easyJet/Komisja, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo). Innymi słowy, możliwość zastosowania kryterium podmiotu prywatnego zależy ostatecznie od tego, czy dane państwo członkowskie przyznaje przedsiębiorstwu korzyść gospodarczą, działając w charakterze podmiotu prywatnego, a nie w charakterze władzy publicznej. Jak Trybunał miał już okazję wskazać, charakter i przedmiot spornego środka, kontekst, w jaki się on wpisuje, oraz zamierzony cel i przepisy, którym ten środek podlega, mogą – w szczególności – być istotne (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, pkt 81, 86; a także z dnia 19 grudnia 2019 r., Arriva Italia i in., C-385/18, EU:C:2019:1121, pkt 73).

43 To na podstawie tych elementów sąd odsyłający, który jako jedyny jest właściwy do ustalenia i oceny okoliczności faktycznych sporu w postępowaniach głównych oraz do dokonania oceny dokładnego zakresu przepisów krajowych, będzie musiał ustalić, czy dopłaty rozpatrywane w postępowaniach głównych mogą przysporzyć korzyści przedsiębiorstwom będącym ich adresatami. Niemniej jednak Trybunał pozostaje właściwy do udzielenia temu sądowi wskazówek w świetle akt sprawy w postępowaniach głównych oraz uwag na piśmie, które zostały mu przedstawione, tak aby sąd ów mógł wydać orzeczenie (zob. podobnie wyrok z dnia 28 listopada 2024 r., Bayerische Ärzteversorgung i in., C-758/22 i C-759/22, EU:C:2024:989, pkt 47, 48). W niniejszym przypadku należy udzielić sądowi krajowemu następujących wyjaśnień, aby umożliwić mu wydanie przydatnego rozstrzygnięcia zawisłych przed nim sporów.

44 Po pierwsze, z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, w żaden sposób nie wynika, że decyzje o przyznaniu dopłat rozpatrywanych w postępowaniu głównym zostały podjęte przez państwo włoskie jako prywatny podmiot gospodarczy. Zatem, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, w niniejszym przypadku nie wydaje się możliwe zastosowanie kryterium podmiotu prywatnego, aby ustalić, czy dopłaty te stanowią selektywną korzyść.

45 Po drugie, z celów określonych w art. 12 ust. 2 lit. a) ustawy nr 273/2002, a mianowicie ulepszenia produkcji, w szczególności poprzez reorganizację zdolności produkcyjnej i rozwój warunków sprzyjających jej koncentracji, wydaje się wynikać, że dopłaty będące przedmiotem postępowań głównych mają na celu przynajmniej częściowe zmniejszenie obciążeń związanych z wstrzymaniem produkcji w sektorze charakteryzującym się pewną nadwyżką zdolności produkcyjnych. Takie obciążenia należą zaś do obciążeń, które zwykle obciążają budżet przedsiębiorstwa w rozumieniu pkt 41 niniejszego wyroku.

46 Po trzecie, należy zauważyć, że zdaniem sądu odsyłającego dopłaty rozpatrywane w postępowaniach głównych są obliczane w oparciu o wartość księgową urządzeń produkcyjnych zdemontowanych przez wnioskujące przedsiębiorstwo, po odjęciu dokonanych już odpisów amortyzacyjnych, lub, jeśli jest ona wyższa niż poprzednia, o zaktualizowaną wartość marży udziału w kosztach stałych wydajności tych urządzeń za okres poprzedzający przyjęcie programu ustanawiającego te dopłaty.

47 Wydaje się, że sąd odsyłający na tej podstawie wnioskuje, iż dopłaty rozpatrywane w postępowaniach głównych są niższe od wartości samoistnej zdemontowanych zakładów, którą to wartość należy w normalnych warunkach rynkowych obliczyć, łącząc wartość inwestycji, jaką stanowi zdemontowany zakład produkcyjny, z wartością wynikającą ze zdolności tego zakładu do generowania przychodów.

48 Jednakże taka okoliczność nie wystarcza w niniejszym przypadku do wykluczenia istnienia korzyści w rozumieniu art. 107 TFUE. Nie można bowiem sobie wyobrazić, że zakład produkcyjny może zostać zbyty po cenie odzwierciedlającej jego samoistną wartość, gdy dany rynek charakteryzuje się, jak w niniejszym przypadku, nadprodukcją. Wydaje się zatem prawdopodobne, że dopłaty wypłacone w ramach programu, który – tak jak program rozpatrywany w postępowaniach głównych – ma na celu zachęcenie przedsiębiorstw do demontażu niektórych zakładów produkcyjnych istniejących na rynku charakteryzującym się nadprodukcją, są ekonomicznie korzystniejsze niż świadczenie wzajemne, jakie przedsiębiorstwa te mogłyby uzyskać w warunkach właściwych dla takiego rynku za pozbycie się tych zakładów.

49 Należy zatem uznać, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, że dopłaty rozpatrywane w postępowaniu głównym stanowią korzyść gospodarczą, której przedsiębiorstwa będące beneficjentami pomocy nie mogłyby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 40 niniejszego wyroku.

50 Po czwarte, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie wynika również, że beneficjenci dopłat rozpatrywanych w postępowaniach głównych nie są „przedsiębiorstwami” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, których działalność jest jedyną działalnością objętą tym postanowieniem (wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Komisja i Republika Słowacka/Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P i C-271/18 P, EU:C:2020:450, pkt 27).

51 Z art. 2 dekretu ministerialnego z dnia 6 lutego 2006 r. wydaje się bowiem wynikać, że wnioskujące przedsiębiorstwo może ograniczyć się do zbycia odlewniczej części działalności innemu nowo utworzonemu przedsiębiorstwu, które po zakończeniu operacji i formalności związanych z fizycznym zniszczeniem urządzeń zaprzestaje przedmiotowej działalności. W niniejszym przypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wydaje się również wynikać, że skarżące w postępowaniach głównych mogły ograniczyć się do zbycia jednego ze swoich zakładów produkcyjnych takiemu nowemu przedsiębiorstwu, aby spełnić wymogi przewidziane w tym art. 2.

52 Zatem odpowiedź na zadane pytania powinna brzmieć: art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że dopłaty przewidziane w ramach programu racjonalizacji, z którego mogą korzystać przedsiębiorstwa z sektora odlewni żeliwa i stali – wynoszące albo 100 % wartości księgowej urządzeń produkcyjnych zdemontowanych przez wnioskujące przedsiębiorstwo (po odjęciu dokonanych już odpisów amortyzacyjnych) lub zaktualizowanej wartości marży udziału w kosztach stałych wydajności tych urządzeń za okres poprzedzający przyjęcie tego programu, jeżeli ta ostatnia wartość jest wyższa, w przypadku gdy zmniejszeniu zdolności produkcyjnej towarzyszy połączenie lub zawarte między przedsiębiorstwami z tego sektora, z których jedno jest przedsiębiorstwem wnioskującym, umowy przewidujące w szczególności odpowiednie rozwiązanie problemów związanych z zatrudnieniem, albo 60 % wyższej z tych dwóch wartości w przypadku samego demontażu urządzeń produkcyjnych wspomnianego wnioskującego przedsiębiorstwa – przysparzają korzyści mogącej mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi i na konkurencję, pod warunkiem iż zostanie ustalone, po pierwsze, że to samo przedsiębiorstwo nie mogłoby uzyskać takiej samej korzyści w okolicznościach odpowiadających normalnym warunkom danego rynku, a po drugie, że na tym rynku istnieje skuteczna konkurencja.

W przedmiocie kosztów

53 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że dopłaty przewidziane w ramach programu racjonalizacji, z którego mogą korzystać przedsiębiorstwa z sektora odlewni żeliwa i stali – wynoszące albo 100 % wartości księgowej urządzeń produkcyjnych zdemontowanych przez wnioskujące przedsiębiorstwo (po odjęciu dokonanych już odpisów amortyzacyjnych) lub zaktualizowanej wartości marży udziału w kosztach stałych wydajności tych urządzeń za okres poprzedzający przyjęcie tego programu, jeżeli ta ostatnia wartość jest wyższa, w przypadku gdy zmniejszeniu zdolności produkcyjnej towarzyszy połączenie lub zawarte między przedsiębiorstwami z tego sektora, z których jedno jest przedsiębiorstwem wnioskującym, umowy przewidujące w szczególności odpowiednie rozwiązanie problemów związanych z zatrudnieniem, albo 60 % wyższej z tych dwóch wartości w przypadku samego demontażu urządzeń produkcyjnych wspomnianego wnioskującego przedsiębiorstwa – przysparzają korzyści mogącej mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi i na konkurencję, pod warunkiem iż zostanie ustalone, po pierwsze, że to samo przedsiębiorstwo nie mogłoby uzyskać takiej samej

korzyści w okolicznościach odpowiadających normalnym warunkom danego rynku, a po drugie, że na tym rynku istnieje skuteczna konkurencja.

Podpisy