WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (ósma izba w składzie powiększonym)

z dnia 11 czerwca 2009 r. *

W sprawie T-292/02

Confederazione Nazionale dei Servizi (Confservizi), z siedzibą w Rzymie (Włochy), reprezentowana przez adwokatów C. Tessarola, A. Vianella, S. Gobbato oraz F. Spitaleriego,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez V. Di Bucciego, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

* Język postępowania: włoski.

popieranej przez:

Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti — Anfida, z siedzibą w Rzymie (Włochy), reprezentowaną przez adwokata P. Albertiego,

interwenient,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności art. 2 i 3 decyzji Komisji 2003/193/WE z dnia 5 czerwca 2002 r. w sprawie pomocy państwa w formie zwolnień podatkowych i pożyczek na preferencyjnych warunkach przyznanych przez Włochy na rzecz przedsiębiorstw użyteczności publicznej z przewagą kapitału publicznego (Dz.U. 2003, L 77, s. 21),

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

w składzie: M.E. Martins Ribeiro, prezes, D. Šváby, S. Papasavvas, N. Wahl (sprawozdawca) i A. Dittrich, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 kwietnia 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Skarżąca, Confederazione Nazionale dei Servizi (Confservizi), zwana dawniej Cispel, jest konfederacją zrzeszającą publiczne i prywatne przedsiębiorstwa oraz podmioty działające w sektorze lokalnych usług użyteczności publicznej. Zgodnie z jej statutem powierzone jej zadanie polega w szczególności na reprezentowaniu, promowaniu i ochronie tychże przedsiębiorstw i podmiotów. Jest ona zobowiązana zwłaszcza do negocjowania krajowego układu zbiorowego pracy dla kierownictwa przedsiębiorstw zajmujących się świadczeniem lokalnych usług użyteczności publicznej.

W przedmiocie krajowych ram prawnych

2 Legge 8 giugno 1990 n. 142 ordinamento delle autonomie locali (ustawa nr 142 z dnia 8 czerwca 1990 r. o ustroju jednostek samorządu lokalnego, GURI nr 135 z dnia 12 czerwca 1990 r., zwana dalej „ustawą nr 142/90") wprowadziła we Włoszech reformę organizacyjnych instrumentów prawnych dostępnych dla gmin w zakresie zarządzania usługami użyteczności publicznej, w szczególności w sektorach dystrybucji wody, gazu i energii elektrycznej oraz w sektorze transportu. Artykuł 22 rzeczonej ustawy ze zmianami wprowadził możliwość tworzenia przez gminy spółek mających różne formy prawne w celu świadczenia usług użyteczności publicznej. Zaliczają się do nich spółki handlowe oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z przewagą kapitału publicznego (zwane dalej „spółkami utworzonymi na podstawie ustawy nr 142/90").

3 W tym oto kontekście Cassa Depositi e Prestiti (zwana dalej „CDDPP"), działając w oparciu o art. 9a legge 9 agosto 1986 n. 488 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1°luglio 1986 n. 318 recante provvedimenti urgenti per la finanza locale (ustawy nr 488 z dnia 9 sierpnia 1986 r. o przekształceniu w ustawę, ze zmianami, dekretu z mocą ustawy nr 318 z dnia 1 lipca 1986 r. wprowadzającego pilne środki na rzecz finansów lokalnych, GURI nr 190 z dnia 18 sierpnia 1986 r.), udzieliła w latach 1994–1998 spółkom utworzonym na podstawie ustawy nr 142/90, świadczącym usługi użyteczności publicznej pożyczek o preferencyjnej stopie procentowej (zwanych dalej „pożyczkami udzielonymi przez CDDPP").

4 Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 69 i 70 legge 28 dicembre 1995 n. 549 (su) misure di razionalizzazione della finanza pubblica (ustawy nr 549 z dnia 28 grudnia 1995 r. o środkach racjonalizacji finansów publicznych, dodatek zwykły do GURI nr 302 z dnia 29 grudnia 1995 r., zwanej dalej „ustawą nr 549/95") w związku z przepisami decreto-legge 30 agosto 1993 n. 331 (su) armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie (dekretu z mocą ustawy nr 331 z dnia 30 sierpnia 1993 r. w sprawie harmonizacji przepisów podatkowych w różnych dziedzinach, GURI nr 203 z dnia 30 sierpnia 1993 r., zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy nr 331/93"), na rzecz spółek utworzonych na podstawie ustawy nr 142/90 wprowadzono następujące środki:

— zwolnienie z wszelkich podatków od przeniesienia aktywów związanego z przekształceniem przedsiębiorstw specjalnych i przedsiębiorstw skomunalizowanych w spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90 (zwane dalej „zwolnieniem z podatków od przeniesienia aktywów");

— całkowite zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych, mianowicie z podatku od zysków osiągniętych przez osoby prawne oraz z lokalnego podatku dochodowego, przez okres trzech lat, najpóźniej do roku podatkowego 1999 (zwane dalej „trzyletnim zwolnieniem z podatku dochodowego od osób prawnych").

Postępowanie administracyjne

5 W związku ze skargą złożoną do Komisji dotyczącą rzeczonych środków, w dniach 12 maja, 16 czerwca i 21 listopada 1997 r. Komisja wysłała do władz włoskich pisma, w których zażądała udzielenia informacji w tym względzie.

6 Pismem z dnia 17 grudnia 1997 r. władze włoskie przekazały część informacji objętych żądaniem Komisji. Ponadto w dniu 19 stycznia 1998 r. odbyło się spotkanie, które zorganizowano na wniosek władz włoskich.

7 Pismem z dnia 17 maja 1999 r. Komisja doręczyła władzom włoskim decyzję o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE. Decyzja ta została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* (Dz.U. C 220, s. 14).

8 Po otrzymaniu uwag od zainteresowanych osób trzecich oraz władz włoskich Komisja kilkakrotnie występowała do tych władz o przekazanie informacji uzupełniających. Komisja odbyła również spotkania z władzami włoskimi oraz zainteresowanymi osobami trzecimi, które zgłosiły uwagi.

9 Niektóre spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90, w tym ACEA SpA, AEM SpA i Azienda Mediterranea Gas e Acqua SpA (AMGA), które wniosły ponadto skargę o stwierdzenie nieważności decyzji będącej przedmiotem niniejszej sprawy (odpowiednio sprawy T-297/02, T-301/02 i T-300/02), podniosły w szczególności, że trzy rodzaje omawianych środków nie stanowiły pomocy państwa.

10 Władze włoskie oraz skarżąca poparły zasadniczo to stanowisko.

11 Natomiast Bundesverband der deutschen Industrie eV (BDI), niemieckie stowarzyszenie przemysłu i podmiotów świadczących związane z nim usługi, uznało, że omawiane środki mogły prowadzić do zakłócenia konkurencji nie tylko we Włoszech, ale również w Niemczech.

12 Podobnie Gas-it, włoskie stowarzyszenie prywatnych operatorów działających w sektorze dystrybucji gazu, oświadczyło, że omawiane środki, a w szczególności trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych, stanowiły pomoc państwa.

13 W dniu 5 czerwca 2002 r. Komisja wydała decyzję 2003/193/WE w sprawie pomocy państwa w formie zwolnień podatkowych i pożyczek na preferencyjnych warunkach przyznanych przez Włochy spółkom utworzonym na podstawie ustawy nr 142/90 (Dz.U. 2003, L 77, s. 21, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją").

Zaskarżona decyzja

14 W pierwszej kolejności Komisja podkreśla, że prowadzone przez nią badanie dotyczy tylko i wyłącznie systemów pomocy o charakterze ogólnym wprowadzonych przez sporne przepisy, a nie pomocy przyznanej indywidualnie różnym przedsiębiorstwom, tak że badanie przeprowadzone przez nią w zaskarżonej decyzji jest ogólne i abstrakcyjne. Komisja oświadcza w tym względzie, że Republika Włoska „nie przyznała korzyści podatkowych o charakterze indywidualnym i nie zgłosiła [jej] żadnego indywidualnego przypadku pomocy, przekazując jej wszystkie informacje niezbędne do dokonania jego oceny". Komisja wskazuje, że w związku z tym jest zobowiązana do przeprowadzenia ogólnego i abstrakcyjnego badania rozpatrywanych systemów pomocy zarówno pod względem ich kwalifikacji, jak i z punktu widzenia ich zgodności ze wspólnym rynkiem (motywy 42–45 zaskarżonej decyzji).

15 Zdaniem Komisji pożyczki udzielone przez CDDPP oraz trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych (zwane dalej łącznie „rozpatrywanymi środkami") stanowią pomoc państwa. Przyznanie przy użyciu zasobów państwowych

takich korzyści spółkom utworzonym na podstawie ustawy nr 142/90 prowadzi bowiem do wzmocnienia ich pozycji konkurencyjnej wobec wszystkich innych przedsiębiorstw, które chcą świadczyć te same usługi (motywy 48–75 zaskarżonej decyzji). Rozpatrywane środki są niezgodne ze wspólnym rynkiem, jako że nie spełniają ani przesłanek zastosowania art. 87 ust. 2 i 3 WE, ani przesłanek zastosowania art. 86 ust. 2 WE, a ponadto naruszają art. 43 WE (motywy 94–122 zaskarżonej decyzji).

16 Komisja uważa jednak, że zwolnienie z podatków od przeniesienia aktywów nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, ponieważ owe podatki są należne przy utworzeniu nowego podmiotu gospodarczego lub przy przeniesieniu aktywów między różnymi podmiotami gospodarczymi. Natomiast skomunalizowane przedsiębiorstwa, z jednej strony, i spółki utworzone na podstawie ustawy nr 142/90, z drugiej strony, są zasadniczo uosobieniem tego samego podmiotu gospodarczego. Dlatego też zwolnienie ich z tych podatków jest uzasadnione ze względu na charakter lub strukturę systemu (motywy 76–81 zaskarżonej decyzji).

17 Sentencja zaskarżonej decyzji ma następujące brzmienie:

„*Artykuł 1*

Zwolnienie z podatków od przeniesienia aktywów […] nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 [WE].

Artykuł 2

Trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych […] oraz korzyści wynikające z pożyczek [udzielonych przez CDDPP] stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 [WE].

Pomoc ta jest niezgodna ze wspólnym rynkiem.

Artykuł 3

Włochy podejmą wszelkie niezbędne kroki w celu odzyskania od beneficjenta pomocy opisanej w art. 2, która została mu przyznana bezprawnie.

Odzyskanie pomocy nastąpi bezzwłocznie zgodnie z procedurami prawa krajowego w zakresie, w jakim pozwalają one na skuteczne i natychmiastowe wykonanie [zaskarżonej] decyzji.

Pomoc podlegająca odzyskaniu obejmuje odsetki naliczane od dnia skorzystania przez beneficjenta z bezprawnie przyznanej pomocy aż do dnia jej faktycznego zwrotu. Odsetki te oblicza się na podstawie stopy referencyjnej stosowanej do obliczenia ekwiwalentu subwencji w ramach pomocy na cele regionalne.

[…]" [tłumaczenie nieoficjalne].

Przebieg postępowania i żądania stron

18 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 27 września 2002 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 20 grudnia 2002 r. Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti — Anfida wniosła o dopuszczenie jej do niniejszego postępowania w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji. Postanowieniem z dnia 12 maja 2003 r. prezes piątej izby Sądu w składzie powiększonym (dawny skład) przychylił się do tego wniosku. Interwenient złożył swe uwagi, a pozostałe strony odpowiedziały na nie w wyznaczonych terminach.

20 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 stycznia 2003 r. Komisja podniosła na podstawie art. 114 § 1 regulaminu Sądu zarzut niedopuszczalności.

21 W dniu 28 lutego 2003 r. skarżąca przedstawiła swe uwagi w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności.

22 W dniu 8 sierpnia 2002 r. również Republika Włoska wniosła do Trybunału skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, która została zarejestrowana pod sygnaturą C-290/02. Trybunał uznał, że skarga ta oraz skargi w sprawach T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 i T-309/02 mają ten sam przedmiot, a mianowicie stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, i że są one powiązane, ponieważ zarzuty podniesione w tych sprawach pokrywają się w dużej mierze. Postanowieniem z dnia 10 czerwca 2003 r. Trybunał zawiesił postępowanie w sprawie C-290/02 zgodnie

z art. 54 akapit trzeci statutu Trybunału do czasu wydania przez Sąd orzeczenia kończącego postępowanie w sprawach T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 i T-309/02.

23 Postanowieniem z dnia 8 czerwca 2004 r. Trybunał przekazał sprawę C-290/02 do rozpoznania przez Sąd, który zgodnie z przepisami art. 2 decyzji Rady 2004/407/WE, Euratom z dnia 26 kwietnia 2004 r. zmieniającej art. 51 i 54 Protokołu w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości (Dz.U. L 132, s. 5) stał się właściwy do orzekania w przedmiocie skarg wniesionych przeciwko Komisji przez państwa członkowskie. Tak oto sprawa ta została zarejestrowana w sekretariacie Sądu pod sygnaturą T-222/04.

24 Postanowieniem z dnia 5 sierpnia 2004 r. Sąd orzekł o pozostawieniu kwestii zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję do rozstrzygnięcia w wyroku.

25 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (ósma izba w składzie powiększonym) postanowił otworzyć procedurę ustną i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu zadał stronom pytania na piśmie, na które strony udzieliły odpowiedzi w przewidzianym terminie.

26 Postanowieniem prezesa ósmej izby Sądu w składzie powiększonym z dnia 13 marca 2008 r. sprawy T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02, T-309/02, T-189/03 i T-222/04 zostały połączone do łącznego rozpoznania w procedurze ustnej, zgodnie z art. 50 regulaminu Sądu.

27 Na rozprawie w dniu 16 kwietnia 2008 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

28 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie dopuszczalności skargi;

— stwierdzenie nieważności art. 2 zaskarżonej decyzji;

— ewentualnie — stwierdzenie nieważności art. 3 zaskarżonej decyzji, po pierwsze, w zakresie w jakim nakazuje Republice Włoskiej odzyskanie pomocy przyznanej w drodze rozpatrywanych środków, a po drugie, w zakresie w jakim określa stopę referencyjną użytą do obliczeń w nakazie odzyskania pomocy;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

29 Komisja, popierana przez interwenienta, wnosi do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;

— ewentualnie — oddalenie skargi jako bezzasadnej;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

W przedmiocie dopuszczalności

Argumenty stron

30 W pierwszej kolejności Komisja kwestionuje interes prawny skarżącej, jeśli chodzi o pożyczki udzielone przez CDDPP. Skarżąca jest bowiem konfederacją reprezentującą w szczególności interesy spółek utworzonych na podstawie ustawy nr 142/90. W niniejszej sprawie nie jest możliwe sprawdzenie, czy członek lub kilku członków tej konfederacji faktycznie skorzystało z tychże pożyczek, jako że skarżąca nie przekazała listy swych członków.

31 Komisja kwestionuje następnie legitymację procesową skarżącej. Zaskarżona decyzja nie dotyczy skarżącej indywidualnie w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE.

32 Jeśli chodzi o kwestię indywidualnego oddziaływania na członków skarżącej, Komisja podnosi najpierw zasadniczo, że zaskarżona decyzja powinna być uznana za akt o charakterze generalnym, jako że dotyczy ona systemu pomocy, a zatem nieokreślonej i niedającej się określić liczby przedsiębiorstw wskazanych na podstawie ogólnego kryterium, takiego jak ich przynależność do pewnej kategorii przedsiębiorstw. Możliwość określenia z większą lub mniejszą dokładnością liczby czy nawet tożsamości podmiotów prawa, do których dany akt ma w konkretnym momencie zastosowanie, nie pozbawia go charakteru generalnego, a zatem normatywnego, o ile bezsporne jest, że ma on zastosowanie do tych podmiotów ze względu na zaistnienie pewnej obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej w nim określonej w związku z jego celem.

33 Komisja uważa, że akt o charakterze generalnym dotyczy jednostki indywidualnie, jeżeli narusza on jej szczególne prawa lub jeżeli instytucja, która wydała ów akt, jest zobowiązana do uwzględnienia jego wpływu na sytuację wspomnianej jednostki. Komisja uważa jednak, iż nie ma to miejsca w niniejszej sprawie. Zaskarżona decyzja wywarła bowiem wpływ na sytuację wszystkich przedsiębiorstw, które skorzystały z rozpatrywanych środków. W konsekwencji nie doszło do naruszenia szczególnych praw niektórych przedsiębiorstw, które mogą różnić się od wszelkich innych przedsiębiorstw korzystających z rozpatrywanych środków. Ponadto Komisja, wydając zaskarżoną decyzję, nie musiała ani też nie mogła uwzględnić jej wpływu na sytuację konkretnego przedsiębiorstwa. Ani stwierdzenie niezgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, ani nakaz odzyskania pomocy zawarte w zaskarżonej decyzji nie nawiązują do sytuacji beneficjentów indywidualnych.

34 Komisja uważa, że przeprowadzona przez nią analiza znajduje potwierdzenie w orzecznictwie z zakresu pomocy państwa, zgodnie z którym fakt, iż dany podmiot jest beneficjentem systemu pomocy uznanego za niezgodny ze wspólnym rynkiem, nie wystarczy, by wykazać indywidualne oddziaływanie w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE.

35 Najnowsze orzeczenia nie zrywają z utrwalonym orzecznictwem. Według Komisji rozwiązanie przyjęte w wyroku Trybunału z dnia 19 października 2000 r. w sprawach połączonych C-15/98 i C-105/99 Włochy i Sardegna Lines przeciwko Komisji, Rec. s. I-8855, zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Sardegna Lines", nie może być stosowane do wszystkich skarg wnoszonych przez beneficjentów systemu pomocy uznanego za niezgodny z prawem i wspólnym rynkiem, której odzyskanie zostało nakazane. Wniosek ten narzuca się w szczególności wówczas, gdy — tak jak w niniejszej sprawie — rozpatrywany system pomocy był przedmiotem abstrakcyjnego badania. Ponadto w okolicznościach, w których wydano wyrok w sprawie Sardegna Lines, skarżąca skorzystała w rzeczywistości z indywidualnej pomocy, ponieważ chodziło o korzyść przyznaną w oparciu o akt wydany na podstawie regionalnej ustawy charakteryzującej się szerokim zakresem uznania. Poza tym owa sytuacja została starannie zbadana w toku formalnego postępowania wyjaśniającego.

36 Okoliczności faktyczne niniejszej sprawy różnią się też od stanu faktycznego leżącego u podstaw wyroku Trybunału z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-298/00 P Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4087, zwanego dalej „wyrokiem w sprawie Alzetta",

ponieważ w niniejszej sprawie Komisja nie znała ani dokładnej liczby, ani tożsamości beneficjentów rozpatrywanej pomocy, nie dysponowała wszystkimi istotnymi informacjami i nie znała kwoty pomocy przyznanej w każdym z przypadków. Ponadto w niniejszej sprawie trzyletnie zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych stosuje się w sposób automatyczny, podczas gdy pomoc rozpatrywana w wyroku w sprawie Alzetta została przyznana w późniejszym akcie.

37 Komisja uważa, że ani fakt uczestnictwa w formalnym postępowaniu przewidzianym w art. 88 ust. 2 WE, ani nakaz odzyskania pomocy zawarty w zaskarżonej decyzji nie wystarczą w żadnym razie, by zindywidualizować skarżącą. Zważywszy, że skargi wnoszone przez potencjalnych beneficjentów zgłoszonego systemu pomocy nie są dopuszczalne w rozumieniu art. 230 WE, podobnie powinno być w wypadku skarg wnoszonych przez beneficjentów sytemu pomocy, który nie został zgłoszony.

38 Zdaniem Komisji skarżąca nie ma też własnej legitymacji procesowej. Skarżąca, jako odrębny podmiot, nie ponosi bowiem żadnej szkody wskutek uchylenia rozpatrywanych środków. Ponadto fakt, iż skarżąca wzięła udział w postępowaniu przed Komisją, nie wystarczy, by zindywidualizować ją w rozumieniu wyroku Trybunału z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62 Plaumann przeciwko Komisji, Rec. s. 197. Wreszcie skarżąca nie działała jako negocjator w rozumieniu wyroku Trybunału z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawach połączonych 67/85, 68/85 i 70/85 Van der Kooy i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 219. Fakt, iż skarżąca reprezentuje interesy swoich członków lub że prowadzi lobbing oraz fakt, iż bierze ona udział w negocjacjach związkowych, nie mają znaczenia. Poza tym rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. [88 WE] (Dz.U. L 83, s. 1) nie przyznaje stowarzyszeniom reprezentującym zbiorowe interesy żadnego specjalnego statusu. Komisja uważa też, że w niniejszej sprawie nie ma znaczenia orzecznictwo, które uznaje indywidualne oddziaływanie na konkurentów beneficjentów pomocy, gdy Komisja zatwierdza pomoc, nie wszczynając formalnego postępowania wyjaśniającego. Komisja dodaje, że nie jest zobowiązana do zbadania indywidualnej sytuacji beneficjentów w wypadku, gdy wydaje decyzję dotyczącą systemu pomocy.

39 Wreszcie stwierdzenie niedopuszczalności skargi wniesionej w niniejszej sprawie przez skarżącą nie narusza zasady skutecznej ochrony sądowej, ponieważ środki zaskarżenia

przewidziane w art. 241 WE i 234 WE są wystarczające (wyrok Trybunału z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. s. I-6677, zwany dalej „wyrokiem w sprawie UPA"). Argument skarżącej oparty na Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej ogłoszonej w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz.U. 2000, C 364, s. 1) jest nieprzekonujący, ponieważ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.U. 2004, C 310, s. 1) nie zmienił przesłanek dopuszczalności skarg wnoszonych przez jednostki.

40 Interwenient popiera zasadniczo stanowisko Komisji.

41 Skarżąca twierdzi, że interes prawny przysługuje jej również, jeśli chodzi o pożyczki udzielone przez CDDPP. Skarżąca występuje bowiem ze skargą także przeciwko tej części zaskarżonej decyzji, która dotyczy pożyczek udzielonych przez CDDPP, z których skorzystali jej członkowie.

42 Skarżąca kwestionuje następnie twierdzenie, że zaskarżona decyzja stanowi akt o charakterze generalnym. Po pierwsze, Komisja uzależniła zakres zaskarżonej decyzji od rodzaju rozpatrywanej pomocy. Tymczasem w prawie konkurencji i w prawie z zakresu pomocy państwa decyzja skierowana do państwa członkowskiego jest aktem indywidualnym. Nie ma w tym względzie znaczenia orzecznictwo przytoczone przez Komisję na poparcie jej twierdzeń, ponieważ dotyczy ono legitymacji procesowej jednostek w stosunku do aktów o charakterze generalnym i normatywnym. Tak więc w celu dokonania oceny dopuszczalności skargi wniesionej przez podmiot, który nie jest adresatem zaskarżonego aktu, należy określić skutki tegoż aktu.

43 Po drugie, w momencie wydania zaskarżonej decyzji liczba przedsiębiorstw, do których decyzja ta znajdowała zastosowanie, była określona i dawała się określić. Wskutek wydania zaskarżonej decyzji przedsiębiorstwa będące członkami skarżącej doznały od razu bezpośredniej szkody majątkowej, jako że Komisja nakazuje w tej decyzji odzyskanie pomocy, z której owe przedsiębiorstwa faktycznie skorzystały. Dlatego też

sytuacja prawna członków skarżącej jest porównywalna z sytuacją prawną beneficjentów pomocy indywidualnej, w związku z czym znajdowali się oni w sytuacji analogicznej do sytuacji bezpośrednich adresatów zaskarżonej decyzji.

44 Skarżąca uważa, że sporna decyzja dotyczy indywidualnie rzeczywistych beneficjentów pomocy, gdy pomoc została przyznana na podstawie ogólnego systemu pomocy uznanego za niezgodny ze wspólnym rynkiem, a jej odzyskanie zostało nakazane przez Komisję.

45 Ponadto na poparcie swego żądania skarżąca powołuje się na prawo do ochrony sądowej. Stwierdzenie dopuszczalności niniejszej skargi pozwoliłoby bowiem na zapewnienie pełnej i skutecznej ochrony sądowej jednostek zgodnie z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

46 Skarżąca uważa, że zaskarżona decyzja dotyczy jej indywidualnie w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE nie tylko ze względu na fakt oddziaływania na członków skarżącej, ale również dlatego że skarżącej przysługuje własna legitymacja procesowa.

47 Skarżąca podnosi najpierw w tym względzie, że pełniła rolę negocjatora w rozumieniu ww. wyroku w sprawach połączonych Van der Kooy i in. przeciwko Komisji. Jest ona bowiem sektorowym stowarzyszeniem skupiającym przedsiębiorstwa i podmioty świadczące we Włoszech lokalne usługi użyteczności publicznej. Jej zadania polegają zwłaszcza na przedstawicielstwie związkowym i na reprezentowaniu interesów tychże przedsiębiorstw i podmiotów. Ponadto szereg przepisów prawnych określa ją jako partnera do rozmów z władzami publicznymi. Tak oto w 1996 r. skarżąca negocjowała z władzami publicznymi tekst porozumienia regulującego całość podstawowych przepisów umownych normujących stosunek pracy nawiązywany przez osoby piastujące stanowiska kierownicze wyższego szczebla w przedsiębiorstwach zajmujących się świadczeniem lokalnych usług użyteczności publicznej we Włoszech. Owo porozumienie przewiduje ponadto istnienie komisji arbitrażowej w zakresie rozwiązania stosunku pracy, przy czym część jej członków jest mianowana przez skarżącą.

48 Poza tym skarżąca nawiązuje do swojego udziału w postępowaniu administracyjnym przed Komisją oraz do zasady pewności prawa.

49 Na poparcie twierdzenia, że jej skarga jest dopuszczalna, skarżąca powołuje się wreszcie na art. 1 lit. h) i na art. 20 rozporządzenia nr 659/1999.

Ocena Sądu

50 Zgodnie z art. 230 akapit czwarty WE osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na decyzję skierowaną do innej osoby wyłącznie w sytuacji, gdy decyzja ta dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie.

51 Należy więc zbadać, czy skarżąca ma legitymację procesową.

52 Zgodnie z orzecznictwem skargi wnoszone przez stowarzyszenia są dopuszczalne w pewnych przypadkach, a mianowicie wtedy, gdy stowarzyszenie reprezentuje interesy przedsiębiorstw, które same mają legitymację procesową, gdy stowarzyszenie jest wyodrębnione z uwagi na wpływ na jego własne interesy jako stowarzyszenia, w szczególności dlatego że zaskarżony akt wpłynął na jego sytuację jako negocjatora, a także gdy przepis prawny przyznaje mu wyraźnie szereg uprawnień o charakterze proceduralnym (postanowienie Sądu z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawie T-170/04 FederDoc i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2503, pkt 49; zob. również podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Van der Kooy i in. przeciwko Komisji, pkt 21–24; wyrok Trybunału z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-321/95 P Greenpeace Council i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-1651, pkt 14, 29).

53 Jeśli chodzi o pierwszy przypadek, należy przypomnieć, że — co się tyczy argumentu skarżącej, iż reprezentuje ona przedsiębiorstwa, które można było zidentyfikować w momencie wydania zaskarżonej decyzji — możliwość określenia w mniej lub bardziej precyzyjny sposób liczby czy nawet tożsamości podmiotów prawa, w stosunku do których dany środek znajduje zastosowanie, nie oznacza w żadnym razie, iż należy uznać, że ów środek dotyczy tych podmiotów indywidualnie, o ile bezsporne jest, że — tak jak w niniejszej sprawie — omawiane zastosowanie uwarunkowane jest wystąpieniem obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej zdefiniowanej przez ten akt (wyrok Trybunału z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-451/98 Antillean Rice Mills przeciwko Radzie, Rec. s. I-8949, pkt 52; postanowienie Sądu z dnia 28 lutego 2005 r. w sprawie T-108/03 von Pezold przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-655, pkt 46).

54 Następnie należy przypomnieć, że z wyroków w sprawie Sardegna Lines i w sprawie Alzetta wynika, iż trzeba uznać, że decyzja zobowiązująca państwo członkowskie do odzyskania od beneficjenta wypłaconej pomocy dotyczy tego beneficjenta indywidualnie.

55 Dlatego też powinno się ustalić, czy skarżąca faktycznie reprezentuje takich beneficjentów. Należy zaznaczyć w tym względzie, że skarżąca nie była w stanie wykazać ani w swej odpowiedzi na pytanie na piśmie zadane przez Sąd, ani podczas rozprawy, że wśród jej członków znajdowali się beneficjenci środków, których odzyskanie zostało nakazane. Ponadto w niniejszej sprawie jasne jest, że skarżąca nie reprezentowała interesów skarżących w sprawach T-297/02, T-300/02, T-301/02, T-309/02 i T-189/03, jako że wspomniane skarżące reprezentują swoje własne interesy. W związku z tym należy uznać, iż skarżąca nie jest objęta pierwszym przypadkiem przewidzianym w pkt 52 powyżej.

56 Następnie, jeśli chodzi o drugi przypadek, należy stwierdzić, że wprawdzie istnienie szczególnych okoliczności — takich jak rola, jaką stowarzyszenie odegrało w ramach postępowania, które doprowadziło do wydania aktu w rozumieniu art. 230 WE — może uzasadniać dopuszczalność skargi wniesionej przez stowarzyszenie, którego członków sporny akt nie dotyczy indywidualnie, w szczególności gdy miał on wpływ na jego rolę negocjatora (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Van der Kooy i in.

przeciwko Komisji, pkt 21–24; ww. postanowienie w sprawie FederDoc i in. przeciwko Komisji, pkt 51), jednak z akt sprawy nie wynika, iż z taką sytuacją mamy do czynienia w tym przypadku.

57 W niniejszej sprawie skarżąca uczestniczyła bowiem po prostu — jako strona, która ma prawo przedstawić swe stanowisko i z której opinią należy się zapoznać — w postępowaniu, które przeprowadza się normalnie w celu wydania uregulowań krajowych. W ramach niniejszego sporu nie ma żadnego znaczenia fakt, iż skarżąca mogła uczestniczyć w negocjowaniu krajowego układu zbiorowego dla personelu kierowniczego wyższego szczebla w przedsiębiorstwach zajmujących się świadczeniem omawianych usług użyteczności publicznej.

58 Ponadto fakt, iż skarżąca uczestniczyła w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 1 lit. h) i art. 20 rozporządzenia nr 659/1999, nie pozwala uznać, że wywarty został wpływ na jej rolę negocjatora w rozumieniu ww. wyroku w sprawach połączonych Van der Kooy i in. przeciwko Komisji. Wspomniane przepisy nie przyznają bowiem stowarzyszeniom reprezentującym zbiorowe interesy żadnego specjalnego statusu w porównaniu ze statusem jakiejkolwiek innej zainteresowanej strony. Wynika stąd, że skarżąca nie jest objęta drugim przypadkiem przewidzianym w pkt 52 powyżej.

59 Wreszcie, co się tyczy trzeciego przypadku, należy stwierdzić, że wprawdzie art. 1 lit. h) i art. 20 rozporządzenia nr 659/1999 przyznają zainteresowanym stronom szereg uprawnień proceduralnych, należy jednak zaznaczyć, iż niniejsza skarga nie zmierza do ochrony tychże uprawnień. Postępowanie przewidziane w art. 88 ust. 2 WE zostało bowiem wszczęte, a skarżąca przedstawiła uwagi w ramach tego postępowania. W tych okolicznościach sam fakt, iż skarżąca może zostać uznana za zainteresowaną stronę w rozumieniu przytoczonych przepisów, nie wystarczy do uznania dopuszczalności skargi (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-78/03 P Komisja przeciwko Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, Zb.Orz. s. I-10737, pkt 37). Ponadto okoliczność, że skarżącej powierzono ewentualnie na podstawie włoskiego porządku prawnego szczególne zadania i funkcje, nie uzasadnia zmiany systemu środków zaskarżenia ustanowionego w art. 230 WE, którego celem jest

powierzenie sądowi wspólnotowemu kontroli legalności aktów instytucji wspólnotowych (zob. podobnie ww. postanowienie w sprawie FederDoc i in. przeciwko Komisji, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 Z powyższych rozważań wynika, że skarżąca nie wykazała, iż znajdowała się w trzeciej sytuacji przewidzianej w pkt 52 powyżej.

61 Argument skarżącej oparty na wymogach skutecznej ochrony sądowej nie podważa tego wniosku. Po pierwsze, Trybunał potwierdził swoje utrwalone orzecznictwo dotyczące wykładni art. 230 akapit czwarty WE w wyroku z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-263/02 P Komisja przeciwko Jégo-Quéré, Rec. s. I-3425, a także w wyroku w sprawie UPA. Po drugie, wprawdzie przesłanka dotycząca indywidualnego oddziaływania wymagana w art. 230 akapit czwarty WE winna być interpretowana w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej przy uwzględnieniu różnych okoliczności, które mogą indywidualizować skarżącą, taka wykładnia nie może jednak prowadzić do wykluczenia tej przesłanki (wyrok w sprawie UPA, pkt 44).

62 Wreszcie argument skarżącej oparty na art. III-365 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy należy uznać za bezskuteczny, ponieważ ów traktat nie wszedł w życie, a poza tym zastąpił go Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2008, C 115, s. 1).

63 Z całości powyższych rozważań wynika, że nie można uznać, iż zaskarżona decyzja dotyczy skarżącej indywidualnie w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE, w związku z czym skargę należy odrzucić w całości jako niedopuszczalną.

W przedmiocie kosztów

64 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Komisji należy obciążyć ją kosztami postępowania.

65 Zgodnie z art. 87 § 4 akapit trzeci regulaminu interwenient pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.

2) Confederazione Nazionale di Servizi (Confservizi) zostaje obciążona własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję.

3) Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti — Anfida pokrywa własne koszty.

Martins Ribeiro Šváby Papasavvas

Wahl Dittrich

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 11 czerwca 2009 r.

Podpisy