RETTENS DOM (Anden Afdeling)

17. maj 2011 *

I sag T-1/08,

Buczek Automotive sp. z o.o., Sosnowiec (Polen), først ved advokat T. Gackowski, derefter ved advokat D. Szlachetko-Reiter og endelig ved advokat J. Jurczyk,

sagsøger,

støttet af:

Republikken Polen, først ved M. Niechciała, derefter ved M. Krasnodębska-Tomkiel og M. Rzotkiewicz, som befuldmægtigede,

intervenient,

* Processprog: polsk.

mod

Europa-Kommissionen, først ved K. Gross, M. Kaduczak, A. Stobiecka-Kuik og K. Herrmann, derefter ved Stobiecka-Kuik, Herrmann og T. Maxian Rusche, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 2008/344/EF af 23. oktober 2007 om Polens statsstøtte C 23/06 (ex NN 35/06) til stålproducenten Technologie Buczek Group (EUT 2008 L 116, s. 26),

har

RETTEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, I. Pelikánová, og dommerne K. Jürimäe (referererende dommer) og S. Soldevila Fragoso,

justitssekretær: fuldmægtig K. Pocheć,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. september 2010,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

Udviklingen i TB og datterselskaberne BA og HB's situation mellem 2001 og 2006

1 Sagsøgeren, Buczek Automotive sp. z o.o. (herefter »BA«), der er et selskab med hjemsted i Polen, fremstiller rør, især til anvendelse i motorkøretøjer. På tidspunktet for de omtvistede faktiske omstændigheder var BA et datterselskab af Technologie Buczek S.A. (herefter »TB«), der også er en polsk rørproducent med hjemsted i Polen. TB havde flere andre datterselskaber, herunder Huta Buczek sp. z o.o. (herefter »HB«), der er aktiv inden for fremstilling af cylindre.

2 Fra 2001 stod TB over for yderligere gældsætning. TB's offentlige kreditorer var følgende organer: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (herefter »ZUS«), den polske socialsikringsmyndighed, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, den statslige fond til reintegration af funktionshæmmede, skattevæsenet og Sosnowiec kommune (Polen). TB var ligeledes debitor for private kreditorer, herunder Eurofaktor SA (herefter »EF«). Sidstnævntes fordringer mod TB var på ca. 35 mio. PLN, et beløb, der er større end hele den offentlige gæld, og EF var dermed selskabets største kreditor.

3 TB udarbejdede en omstruktureringsplan i 2002 for at imødegå sine finansielle problemer. På grundlag af denne plan blev TB berettiget til at modtage statsstøtte under det nationale strukturomlægningsprogram for den polske stålindustri, under hvilken Republikken Polen indførte tildeling af statsstøtte til denne industri med henblik på omstrukturering i årene 1997-2006. Det nationale omlægningsprogram blev godkendt ved protokol nr. 8 om strukturomlægning af den polske stålindustri (EUT 2003 L 236, s. 948, herefter »protokol nr. 8«), der udgør en integrerende del af akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 33) i overensstemmelse med aktens artikel 60.

4 TB's omstruktureringsplan indeholdt flere former for støtte, herunder beskæftigelsesstøtte, forsknings- og udviklingsstøtte samt finansielle strukturomlægningsforanstaltninger i form af en afskrivning eller omlægning af TB's gæld til offentlige organer.

5 De finansielle strukturomlægningsforanstaltninger blev imidlertid aldrig godkendt, for så vidt som to væsentlige betingelser i henholdsvis protokol nr. 8 og polsk lov ikke var opfyldt, og TB's gæld blev hverken afskrevet eller omlagt.

6 Mellem 2004 og 2006 vedtog de offentlige organer, der er nævnt i præmis 2 ovenfor, derfor foranstaltninger til at inddrive de skyldige beløb hos TB. I overensstemmelse med bestemmelserne i ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postepowaniu egzekucyjnym w administracji (lov af 17.6.1966 om forvaltningens tvangsfuldbyrdelsesforanstaltninger) foretog ZUS, Sosnowiec kommune og skattemyndighederne udlæg i TB's formue, som f.eks. udlæg i bankkonti, fordringer eller likviditet. Endvidere fik Sosnowiec kommune i henhold til artikel 66 i ordynacja podatkowa (lov om skatter og afgifter) af 19. august 1997 overdraget ejendomsretten til en række aktiver, nemlig grunde

tilhørende TB. Endvidere fik de offentlige organer ud over inddrivelsesforanstaltningerne sikkerheder i TB's aktiver med henblik på at sikre deres tilgodehavender. ZUS oprettede især pantebreve på 25 mio. PLN og havde pant i produktionsaktiver for ca. 12 mio. PLN. Endelig forsøgte ZUS i Sosnowiec også på grundlag af artikel 112 i ordynacja podatkowa forgæves at inddrive sine fordringer hos HB.

7 Den 1. januar 2006 indgik BA en lejekontrakt med TB vedrørende produktionsaktiver, hvis værdi var på 6 383 000 PLN. Denne kontrakt blev indgået på ubestemt tid. I lejekontrakten blev det bestemt, at BA betalte 258 000 PLN til TB om måneden, ekslusive moms. Desuden modtog BA i juli 2006 en kapitaltilførsel på 1 550 000 PLN.

8 I 2005 og 2006 øgede TB HB's kapital ved adskillige kapitaltilførsler på i alt 14 811 600 PLN. Disse kapitaltilførsler havde form af en tilførsel af langfristede aktiver svarende til støbemateriel, kontantindskud, modregning i fordringer og en tilførsel af immaterielle aktiver og rettigheder. For hver kapitalforhøjelse modtog TB aktier i HB.

9 TB blev erklæret konkurs den 16. august 2006 og fik tilladelse til at fortsætte sine forretninger.

Den administrative procedure for Kommissionen

10 En uafhængig evaluering i 2005 inden for rammerne af gennemførelsen og tilsynet med protokol nr. 8 viste, at TB havde en voksende gæld til offentlige kreditorer og

samtidig ikke havde opnået rentabilitet. Ved skrivelser af 29. marts 2005, 1. august 2005 og 2. december 2005 anmodede Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber om yderligere oplysninger fra de polske myndigheder. Sidstnævnte svarede ved skrivelser af 23. juni 2005, 28. september 2005 og 14. februar 2006.

11 Ved skrivelse af 7. juni 2006 underrettede Kommissionen Republikken Polen om sin beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i artikel 88, stk. 2, EF. Denne beslutning blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 19. august 2006 (EUT C 196, s. 23). I denne beslutning opfordrede Kommissionen alle interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger. Det var kun Republikken Polen, der besvarede denne opfordring.

12 Efter afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure vedtog Kommissionen beslutning 2008/344/EF af 23. oktober 2007 om Polens statsstøtte C 23/06 (ex NN 35/06) til stålproducenten Technologie Buczek Group (EUT 2008 L 116, s. 26, herefter »den anfægtede beslutning«).

13 I den anfægtede beslutning konstaterede Kommissionen, at TB i 2005 og 2006 omstrukturerede sin virksomhedsgruppe og udskilte to indtægtsgivende aktiviteter, valsning af kromstål, for HB, og aktiviteter inden for produktion af aluminium og kromrør, for BA.

14 Kommissionen påpegede også med hensyn til de offentlige myndigheders krav over for TB, at selv om de ifølge lovgivningen krævede inddrivelsesforanstaltninger og andre foranstaltninger, som f.eks. oprettelsen af pantebreve, var blevet vedtaget af de nævnte myndigheder, var de af TB foretagne tilbagebetalinger ubetydelige i 2004. Den understregede herved, at det allerede i slutningen af 2004 var klart, at TB ikke længere var i stand til hverken at overholde sin gæld eller indfri sine løbende forpligtelser. Efter Kommissionens opfattelse var de polske myndigheder i besiddelse af god sikkerhed, og de havde mulighed for at omsætte denne sikkerhed til kontanter ved en

konkursprocedure. Ifølge Kommissionen forekom det derfor set fra en tænkt privat kreditors synsvinkel mere fornuftigt at indløse denne sikkerhed end at omstrukturere.

15 Kommissionen konkluderede, at de polske myndigheder ikke tvangsfuldbyrdede et beløb på 20 761 643 PLN. Den tilføjede, at i det omfang den manglende tvangsfuldbyrdelse havde haft den samme virkning som tildeling af hele det ikke-tvangsfuldbyrdede beløb til virksomheden, androg den fordel, der er opnået siden den 1. januar 2005, derfor 20 761 643 PLN. Endvidere anførte Kommissionen, at BA og HB havde fordel af støtten. Den fandt, at støtten ikke forblev i TB, da den manglende tvangsfuldbyrdelse havde gjorde det muligt for virksomheden at fortsætte med sine forretningsaktiviteter og organisationen af sin indre omstrukturering.

16 Henset til ovenstående bemærkninger erklærede Kommissionen i den anfægtede beslutnings artikel 1 den af Republikken Polen ulovligt tildelte statsstøtte på 20 761 643 PLN til Technologie Buczek-gruppen (herefter »TB-gruppen«) uforenelig med fællesmarkedet.

17 I den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 1 og 3, pålagde Kommissionen Republikken Polen at kræve dette beløb tilbagebetalt med tillæg af morarenter, idet den præciserede, at denne tilbagesøgning skal ske fra datterselskaberne HB og BA, proportionelt med den støtte, de reelt har modtaget, dvs. 13 578 115 PLN hos HB og 7 183 528 PLN hos BA.

18 Efter den anfægtede beslutnings artikel 4 og 5 skal Republikken Polen gennemføre denne beslutning inden for fire måneder efter, at den er blevet meddelt, og senest to måneder efter meddelelsen af beslutningen underrette Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der var truffet for at efterkomme beslutningen.

19 I henhold til artikel 6 er den anfægtede beslutning rettet til Republikken Polen.

Retsforhandlinger og parternes påstande

20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. januar 2008 har sagsøgeren anlagt denne sag.

21 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor samme dag har sagsøgeren fremsat en begæring om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning.

22 Ved kendelse afsagt af Rettens præsident den 14. marts 2008, Buczek Automotive mod Kommissionen (sag T-1/08 R, ikke trykt i Samling af Afgørelser), blev begæringen om foreløbige forholdsregler ikke taget til følge, og afgørelsen om sagens omkostninger blev udsat.

23 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 18. marts 2008 fremsatte Republikken Polen begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for sagsøgerens påstande.

24 Formanden for Rettens Anden Afdeling har ved kendelse afsagt den 13. maj 2008 imødekommet Republikken Polens begæring om at måtte intervenere i sagen.

25 Formanden for Rettens Anden Afdeling har ved kendelse afsagt den 4. maj 2009 forenet den foreliggende sag med sag T-440/07, Huta Buczek mod Kommissionen, samt sag T-465/07, Technologie Buczek mod Kommissionen, med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

26 Ved skrivelser indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 28. april 2010 og den 30. august 2010 meddelte sagsøgerne i sagerne T-465/07 og T-440/07 Retten, at de hævede sagerne.

27 Formanden for Rettens Anden Afdeling har ved kendelse afsagt den 7. juli og den 3. september 2010 slettet sagerne T-465/07 og T-440/07 af Rettens register.

28 Sagsøgeren har, støttet af Republikken Polen, nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutnings artikel 1 og artikel 3, stk. 1 og 3, annulleres.

— Subsidiært annulleres den anfægtede beslutnings artikel 1 og artikel 3, stk. 1 og 3, for så vidt som Kommissionen kræver tilbagebetaling af 7 183 528 PLN fra selskabet.

— Den anfægtede beslutnings artikel 4 og 5 annulleres for så vidt angår tilbagebetaling af støtten fra selskabet.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, for så vidt som sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af bestemmelser, som ikke berører selskabet umiddelbart og individuelt.

— Frifindelse i de andre i stævningen indeholdte forhold.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

30 Kommissionen har anført, at den første påstand bør afvises, idet sagsøgeren ikke har søgsmålsinteresse i forhold til den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 1 og 3. Disse bestemmelser er rettet til Republikken Polen og vedrører TB-gruppen. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at idet sagsøgeren kun er en enhed i TB-gruppen og ikke har fremvist en fuldmagt, som bemyndiger selskabet til at anlægge sager på gruppens vegne, opfylder det ikke betingelserne i artikel 230 EF.

31 Sagsøgeren har bestridt Kommissionens påstande og anført, at selskabet har søgsmålsinteresse i forhold til den anfægtede beslutnings artikel 1 og artikel 3, stk. 1 og 3. Sagsøgeren har herved anført, at selv om selskabet ikke er nævnt i ordlyden af den anfægtede beslutnings artikel 1, drejer det sig om TB-gruppen. TB-gruppen fastlægges imidlertid af Kommissionen på en økonomisk måde derved, at den ignorerede den omstændighed, at de forskellige enheder, som den er sammensat af, er juridisk adskilte. Det fremgår af Kommissionens analyse, at størrelsen af den støtte, der er fastsat for hele gruppen, har betydning for de beløb, der skal tilbagesøges fra sagsøgeren.

32 Republikken Polen har anfægtet Kommissionens argumentation, hvorefter sagsøgeren kun har søgsmålsinteresse, hvis selskabet havde en fuldmagt, som bemyndiger det til at anlægge sager på vegne af andre enheder i TB-gruppen eller Republikken Polen. Ifølge Republikken Polen omfatter den anfægtede beslutnings artikel 1 TB-gruppen, som sagsøgeren er en del af, og derfor har størrelsen af den støtte, der er fastsat for gruppen, betydning for den del af støtten, som sagsøgeren skal tilbagebetale. Republikken Polen er derfor af den opfattelse, at Retten på grund af, at beslutningens struktur og indhold er uadskillelige størrelser, er forpligtet til at undersøge hele beslutningen.

Rettens bemærkninger

33 Sagsøgeren har i forbindelse med den første påstand nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutnings artikel 1 og artikel 3, stk. 1 og 3, i det hele, og ikke — således som selskabet har gjort i sit andet anbringende — for så vidt som Kommissionen kræver tilbagebetaling af 7 183 528 PLN fra selskabet. Kommissionen har nærmere bestemt anført, at den første påstand må afvises på grund af mangel på søgsmålsinteresse.

34 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at et annullationssøgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person kun kan admitteres, såfremt sagsøgeren har en interesse i, at den anfægtede retsakt annulleres. En sådan interesse foreligger kun, såfremt en annullation af den anfægtede retsakt i sig selv kan have retsvirkninger, og søgsmålet således med sit resultat kan tilføre parten en fordel (jf. Rettens kendelse af 30.4.2007, sag T-387/04, EnBW Energie Baden-Württemberg mod Kommissionen, Sml. II, s. 1195, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).

35 I den anfægtede beslutnings artikel 1 erklæres den ulovligt tildelte statsstøtte på 20 761 643 PLN til TB-gruppen uforenelig med fællesmarkedet. Kommissionen har i 124. betragtning og artikel 3, stk. 1, til den anfægtede beslutning konstateret, at tilbagebetaling af støtten skal ske hos støttemodtagerne, dvs. sagsøgeren og HB. Hvis artikel 1 blev annulleret, ville grundlaget for den tilbagebetalingsforpligtelse, som bl.a. sagsøgeren er pålagt, ophøre. Heraf følger, at sidstnævnte har interesse i, at hele den anfægtede beslutnings artikel 1 annulleres.

36 Det skal derimod bemærkes, at den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 1 og 3, fastsætter de beløb, der skal tilbagesøges hos henholdsvis sagsøgeren og HB. Kommissionen præciserede i 131. betragtning til den anfægtede beslutning den måde, hvorpå disse beløb blev beregnet. Det fremgår af denne betragtning, at Kommissionen først tog hensyn til de midler, der faktisk blev overført fra TB til sagsøgeren og HB, hvilket henholdsvis er 7,833 mio. PLN og 14,81 mio. PLN. Dernæst konstaterede den, at det samlede beløb for disse midler, nemlig 22,643 mio. PLN, oversteg det samlede ydede støttebeløb. I tredje række nedsatte Kommissionen det samlede beløb, der skal tilbagebetales, til den ydede støtte og nedsatte proportionelt det beløb, som henholdsvis sagsøgeren og HB er pligtige at betale. Idet sagsøgeren og HB havde opnået henholdsvis 34,6 % og 65,4 % af de overførte midler, skulle de betale 34,6 % og 65,4 % af det samlede tilbagesøgte beløb, dvs. 7 183 528 PLN og 13 758 115 PLN.

37 Henset til forklaringerne i 131. betragtning til den anfægtede beslutning kan Kommissionen, selv om beslutningen annulleres med hensyn til det beløb, som HB skal betale, kræve tilbagebetaling af de midler, der faktisk blev overført til TB, og som selskabet faktisk modtog, dvs. 7,833 mio. PLN.

38 Selv om sagsøgeren derfor har en interesse i at opnå annullation af den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 1 og 3, for så vidt som Kommissionen kræver tilbagebetaling af 7 183 528 PLN fra selskabet, kan det ikke antages, at selskabet også har en interesse i, at hele den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 1 og 3, annulleres.

39 Det følger heraf, at der er grundlag for delvis at tiltræde Kommissionens formalitetsindsigelse med hensyn til den første påstand og afvise påstanden, for så vidt som sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af hele den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 1 og 3.

Om realiteten

40 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet fremført seks anbringender. De vedrører for det første en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF og artikel 88, stk. 2, EF, for det andet en tilsidesættelse af artikel 253 EF og artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, proklameret i Nice den 7. december 2000 (EFT C 364, s. 1), for det tredje en tilsidesættelse af artikel 5 EF, for det fjerde en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, for det femte en tilsidesættelse af ejendomsretten og for det sjette magtfordrejning.

Parternes argumenter

41 I det første anbringendes første led har sagsøgeren, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 87, stk. 1, EF ved ukorrekt at karakterisere tilstedeværelsen af offentligretlig gæld som støtte, der er uforenelig med fællesmarkedet. Ifølge sagsøgeren er ingen af de fire betingelser for, at en foranstaltning kan karakteriseres som en statsstøtte — statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, en fordel, påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencefordrejning — opfyldt i det foreliggende tilfælde.

42 Hvad for det første angår betingelsen om statsstøtte har sagsøgeren for det første gjort gældende, at de polske myndigheder ikke på noget tidspunkt har eftergivet TB's gæld, men tværtimod har truffet alle de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af deres fordringer.

43 For det andet anfægter sagsøgeren Kommissionens analyse i den anfægtede beslutning med henblik på at fastslå, om de polske myndigheder havde ageret som en tænkt privat kreditor. Sagsøgeren har i den henseende først påstået afvisning af Kommissionens påstand i den anfægtede beslutnings 91. betragtning, hvorefter en privat kreditor ville have valgt at realisere den sikkerhed, som den havde inden for rammerne af en konkursprocedure, frem for at lade TB gennemføre omstruktureringen, afvist, for så vidt som:

— Den inddrivelsesprocedure, der blev gennemført, har gjort det muligt gradvist at opnå betaling af de skyldige beløb.

— Konkursprocedurer er tidskrævende, og afviklingen af debitorens aktiver skal gennemføres efter en række foranstaltninger truffet af kuratoren og skifteretten, hvoraf de fleste kan påklages, hvilket i givet fald forlænger datoen for betalingen af de skyldige beløb.

— En konkursprocedure skaber selv omkostninger, der nedbringer det samlede beløb, som skal tjene til fyldestgørelse af kreditorerne.

— Ikke alle de sikkerheder, som de offentlige organer havde, var førsteprioritet.

44 I replikken har sagsøgeren tilføjet, at Kommissionens vurdering, hvorefter fordringerne, hvis en konkursbegæring var blevet indgivet i 2004, allerede ville være inddrevet, beror på en efterfølgende vurdering, der tager hensyn til omstændigheder, der er opstået efterfølgende, og som myndighederne ikke havde kendskab til, da de fastsatte fuldbyrdelsesformen. I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren forklaret, at de polske myndigheder har taget hensyn til dels risikoen for, at konkursproceduren kun fører til delvis tilbagebetaling af gælden, dels den omstændighed, at konkurserklæringen bevirker, at de igangværende fuldbyrdelsesprocedurer ophører.

45 Endvidere har sagsøgeren bemærket, at en tænkt privat kreditors adfærd i det foreliggende tilfælde skal fastsættes ud fra TB's private kreditorers tiltag, navnlig dem hos selskabets største kreditor, dvs. EF. Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at EF på trods af den omstændighed, at selskabet havde meget stærke reelle sikkerheder i form af udlæg i fast ejendom og pant i løsøre, ikke anmodede om, at TB blev erklæret insolvent, men fandt, at en inddrivelsesprocedure gav den en større chance for at opnå betaling af dens fordringer.

46 Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at Kommissionens bemærkning i den anfægtede beslutnings 96. betragtning om, at det allerede i slutningen af 2004 var klart, at TB ikke kunne genoprette sin rentabilitet, er urigtig. Sagsøgeren har henvist til, at Kommissionen i den anfægtede beslutnings 57. og 14. betragtning har anført, at TB opkrævede leje for udlejning af en del af sine aktiver. Kommissionen har heller ikke bestridt den omstændighed, at HB's dokumenter — det modtagende selskab — figurerede

under TB's aktiver, idet sidstnævnte således kan påregne indtægter i form af udbytte. Endvidere opretholdt TB, i modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende i den anfægtede beslutnings 94. betragtning, en produktionsvirksomhed indtil udgangen af 2006.

47 Sagsøgeren har for det tredje gjort gældende, at hele TB's offentligretlige gæld samt renter og transaktionsudgifter blev indfriet inden for rammerne af TB's konkursprocedure.

48 For det andet angiver Kommissionen ikke, hvorledes TB var begunstiget af den pågældende støtte. Tværtimod førte de polske myndigheders tiltag til den gradvise forværring af TB's finansielle problemer.

49 Sagsøgeren har for det tredje gjort gældende, at Kommissionen heller ikke har bevist, at den pågældende støtte har påvirket samhandelen mellem medlemsstaterne eller fordrejede eller truede med at fordreje konkurrencevilkårene.

50 Republikken Polen har for det første med hensyn til de af de polske myndigheder trufne inddrivelsesforanstaltninger tilføjet, at perioden mellem det tidspunkt, hvor tvangsfuldbyrdelsen lovligt blev muligt, og det tidspunkt, hvor Kommissionen fandt, at denne fuldbyrdelse blev fastsat, dvs. den 31. december 2004, er meget kort og under alle omstændigheder utilstrækkelig med henblik på at tilbagesøge fordringer eller konkludere, at tilbagesøgningen af fordringerne er umulig gennem de almindelige tvangsfuldbyrdelsesprocedurer, og at det var nødvendigt at indgive en konkursbegæring.

51 Endvidere anfører Republikken Polen, at den anfægtede beslutning savner enhver logik, for så vidt som det i beslutningen hævdes, at statsstøtten blev ydet den 31. december 2004, men begrunder denne dato under henvisning til de foranstaltninger, som de polske myndigheder traf i 2005 og 2006. For at kunne antage, at støtten blev ydet til TB den 31. december 2004, bør Kommissionen imidlertid udelukkende basere sig på den på dette tidspunkt foreliggende situation og de på dette tidspunkt tilgængelige oplysninger.

52 Hvad endelig angår kriteriet om den tænkte private kreditor har Republikken Polen navnlig bemærket, at Kommissionen ikke har gennemført omfattende økonomiske analyser for at fastslå, at de polske myndigheder ville have tilbagesøgt en større del af deres fordringer hurtigere, hvis de i slutningen af 2004 havde anlagt et konkurssøgsmål. Desuden synes Kommissionen efter Republikken Polens opfattelse at glemme, at konkursproceduren ikke fører til øjeblikkelig fyldestgørelse af fordringerne og er forbundet med udgifter, hvilket i tilsvarende omfang nedbringer det beløb, der er til rådighed til fordeling blandt kreditorerne.

53 Hvad for det første angår spørgsmålet om inddrivelsen af den offentlige gæld har Kommissionen heroverfor for det første anført, at der hverken er sket rationel inddrivelse af den offentlige gæld eller optimering af inddrivelsen, og at sagsøgeren har set bort fra den omstændighed, at de af de polske myndigheder trufne foranstaltninger var ineffektive. De af sidstnævnte trufne foranstaltninger førte således kun til inddrivelse af en ubetydelig del af fordringerne og bidrog ikke til nedbringelsen af TB's samlede gæld. I praksis udgjorde de tværtimod en fortsat subsidiering af og driftsstøtte til TB, der således kunne fortsætte dets urentable forretninger, uagtet at disse myndigheder kunne have indgivet en konkursbegæring mod TB, som gjorde det muligt at udnytte sikkerheden i sidstnævntes aktiver effektivt, især på baggrund af, at denne sikkerhed havde førsteprioritet.

54 Kommissionen har endvidere anført, at dens standpunkt har støtte i den retspraksis, hvorefter der er tale om statsstøtte, når en fordring rent faktisk ikke er blevet inddrevet. De offentlige myndigheders tolerance over for en manglende tilbagebetaling af gæld letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og er uden at være tilskud i ordets egentlige forstand af samme art og har tilsvarende virkninger.

55 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at hvis den selektive fordel følger af ineffektive nationale bestemmelser, ligger fejlen hos Republikken Polen. Idet sidstnævnte er adressat for den anfægtede beslutning, er den forpligtet til at anvende beslutningen med enhver mulig foranstaltning, herunder lovbestemmelser.

56 For det tredje har Kommissionen anført, at sagsøgerens argumenter er selvmodsigende, i det omfang selskabet har gjort gældende dels, at de polske myndigheder har truffet alle de nødvendige retlige foranstaltninger for at få inddrevet de skyldige beløb, dels at disse myndigheder ikke frivilligt straks inddrev gælden for at tilbagesøge hele det skyldige beløb med tillæg af morarenter.

57 For det fjerde med hensyn til Republikken Polens påstand om, at Kommissionen udelukkende burde have baseret sig på den situation, der forelå den 31. december 2004, og de på dette tidspunkt tilgængelige oplysninger, har Kommissionen påpeget, at statsstøtten ikke er én enkelt foranstaltning om tildeling af et bestemt finansielt beløb. Støtten følger af den manglende effektive inddrivelse af fordringerne. Det er derfor logisk, at støtten begynder på et bestemt tidspunkt og gælder, så længe den ikke effektivt inddrives. Varigheden af en sådan støtte skal derfor være begrundet i forfølgelsen af passiviteten efter dens påbegyndelse, og ikke kun ved tidligere retsakter, sådan som Republikken Polen har gjort gældende.

58 Hvad for det andet angår betalingen af renter har Kommissionen gjort gældende, at beregningen af renter i tilfælde af offentligretlig gæld sker uafhængigt af kreditorernes vilje og er bindende. At undlade at foretage en beregning og opkræve renter ville udgøre en yderligere støtte.

59 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt de polske myndigheder har udvist samme adfærd som en tænkt privat kreditor, har Kommissionen hertil for det første anført, at den omstændighed, at en omstruktureringsstøtte oprindeligt blev ydet TB, ikke gør det muligt at undersøge de af de polske myndigheder trufne foranstaltninger ud fra en tænkt privat kreditors synspunkt, eftersom en sådan kreditor ville have afvist at yde TB henstand.

60 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at en tænkt privat kreditor ikke ville have handlet på samme måde som de polske myndigheder i en tilsvarende situation. Ifølge Kommissionen er en tænkt privat kreditor således kun indstillet på at acceptere en udsættelse af fristen for tilbagebetaling af gælden for en virksomhed i vanskeligheder, eller denne virksomheds omstruktureringsaftale, hvis dette giver ham en økonomisk fordel. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen anført, at den i den anfægtede beslutning har påvist, at TB allerede i januar 2004 var insolvent, og at det var ikke sandsynligt, at selskabet igen ville blive rentabelt, hvilket betyder, at en privat kreditor i denne situation allerede i 2004 ville have besluttet at inddrive fordringerne.

61 Dog har Kommissionen præciseret, at en privat kreditor ikke vil være tilfreds med enhver inddrivelsesforanstaltning, men kun ville være interesseret i foranstaltninger, der kan være effektive. En privat kreditor ville således have undersøgt, om realiseringen af sikkerheden i hans besiddelse i forbindelse med en konkursprocedure ville have ført til en større tilbagebetaling end i forbindelse med en procedure til inddrivelse af fordringerne. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen først anført, at inddrivelsen ikke har ført til tilbagebetaling af TB's gæld, da forøgelsen af gældens størrelse altid har været større end de inddrevne beløb, dernæst, at TB's chancer for

at genskabe rentabiliteten var betydeligt indskrænket, og endelig, at ZUS havde en sikkerhed svarende til TB's skyld. Ifølge Kommissionen følger det heraf, at en privat kreditor i den situation, som ZUS befinder sig i, ikke havde nogen grund til fortsat at afvente opfyldelsen af deres fordringer.

62 For det tredje har Kommissionen angående sagsøgerens argument om EF's adfærd gjort gældende dels, at det skal forkastes, for så vidt som det ikke blev fremlagt under undersøgelsesproceduren, dels at EF ikke er pålidelig som privat kreditorreference.

63 For det fjerde har Kommissionen angående Republikken Polens argument vedrørende de manglende omfattende økonomiske analyser heroverfor på grundlag af den anfægtede beslutnings 91. betragtning og Rettens dom af 21. oktober 2004, Lenzing mod Kommissionen (sag T-36/99, Sml. II, s. 3597), anført, at godtgørelsen af, at konkursproceduren har forrang for de andre former for inddrivelse, ikke var nødvendig, for så vidt som de polske myndigheder ikke har udnyttet alle inddrivelsesforanstaltningerne, selv om de var forpligtet hertil.

64 Hvad for det fjerde angår sagsøgerens argument om, at restancerne for den offentlige gæld blev indfriet i forbindelse med konkursproceduren, har Kommissionen hertil anført, at inddrivelsen af den offentlige gæld hos TB ikke medfører, at enhver konkurrencefordrejning fjernes i overensstemmelse med artikel 88, stk. 2, EF. Det følger således af fast retspraksis, at formålet med tilbagesøgningen af støtten er at genskabe den situation på markedet, der forelå inden tildelingen af denne støtte. Formålet er opfyldt, når den ulovlige støtte er blevet tilbagebetalt af støttemodtageren, og sidstnævnte mister den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne. Da konkurrencefordelen i det foreliggende tilfælde blev overført fra TB til BA og HB, kan de lige konkurrencevilkår dog først genskabes ved, at BA og HB tilbagebetaler støtten.

Rettens bemærkninger

65 Artikel 87, stk. 1, EF har følgende ordlyd: »Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«

66 For at en støtte kan anses for statsstøtte i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF, skal alle betingelser i denne bestemmelse være opfyldt. For det første skal der være tale om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler. For det andet skal støtten kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. For det tredje skal støtten være til fordel for modtageren ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner. For det fjerde skal støtten fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene (jf. Rettens dom af 22.2.2006, sag T-34/02, Le Levant 001 m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 267, præmis 110 og den deri nævnte retspraksis).

67 Hvad nærmere bestemt angår betingelsen om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, er det blevet fastslået i retspraksis, at det alene er fordele, der direkte eller indirekte ydes ved hjælp af statsmidler, der skal betragtes som støtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF (Domstolens dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 58).

68 Hvad angår betingelsen om fordelen bemærkes indledningsvis, at støttebegrebet ifølge fast retspraksis er mere generelt end tilskudsbegrebet, fordi det ikke blot omfatter positive ydelser såsom selve tilskuddene, men ligeledes de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende

virkninger (jf. Domstolens dom af 8.5.2003, forenede sager C-328/99 og C-399/00, Italien og SIM 2 Multimedia mod Kommissionen, Sml. I, s. 4035, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

69 Ydermere sondrer artikel 87 EF ifølge fast retspraksis ikke ud fra grundene til eller formålet med de statslige interventioner, men bestemmelsen definerer disse i kraft af deres virkninger (jf. Domstolens dom af 12.10.2000, sag C-480/98, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8717, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

70 Det er endelig blevet fastslået, at det med henblik på at vurdere, hvorvidt en statslig foranstaltning skal anses for at være statsstøtte ifølge artikel 87 EF, må fastlægges, hvorvidt den virksomhed, foranstaltningen er rettet til, opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under sædvanlige markedsbetingelser (Domstolens dom af 29.6.1999, sag C-256/97, DM Transport, Sml. I, s. 3913, præmis 22). Med henblik herpå bør de pågældende offentlige organer med hensyn til udestående offentlig gæld sammenlignes med en privat kreditor, der søger at få inddækket beløb, som en debitor i økonomiske vanskeligheder skylder ham (Rettens dom af 11.7.2002, sag T-152/99, HAMSA mod Kommissionen, Sml. II, s. 3049, præmis 167).

71 Det er under hensyn til disse principper, at det skal efterprøves, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde anvendte støttebegrebet som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF korrekt.

72 Som det første har sagsøgeren i det væsentlige anført, at de pågældende støtteforanstaltninger ikke udgør statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF's forstand, da betingelsen om et statsligt indgreb ikke er opfyldt, idet de polske myndigheder ikke på noget tidspunkt har eftergivet TB's gæld og har truffet alle nødvendige foranstaltninger for at inddrive deres fordringer.

73 Det må konstateres, at selv om sagsøgeren har påberåbt sig et manglende statsligt indgreb, fokuserer selskabets argumenter sig i det væsentlige på spørgsmålet om tilstedeværelsen af en fordel indrømmet af de offentlige organer, der nævnt i præmis 2 ovenfor. Selskabets argumenter har således på ingen måde til formål at bevise, at den fordel, som angiveligt er blevet ydet TB, hverken direkte eller indirekte blev ydet ved hjælp af statsmidler i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den retspraksis, der er nævnt i præmis 67 ovenfor. De går alene ud på at påvise, at de af Kommissionen undersøgte foranstaltninger i den anfægtede beslutning ikke kan betragtes som en fordel. Det skal således fastslås, om betingelsen om tilstedeværelsen af en fordel er opfyldt i denne sag.

74 Det bemærkes i denne henseende, at i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, har Kommissionen ikke bestridt, at de polske myndigheder hverken har eftergivet eller omlagt TB's offentlige gæld. Det fremgår således af den anfægtede beslutning, bl.a. af dens 38.-40. betragtning, at Kommissionen fuldt ud var klar over, at de polske myndigheder havde truffet foranstaltninger med henblik på inddrivelse af deres fordringer i overensstemmelse med loven, såsom udlæg i bankkonti, oprettelsen af pantebreve og pant samt overdragelse af ejendomsretten til en række aktiver. Under retsmødet den 7. september 2010 præciserede Kommissionen, at den med henblik på vedtagelsen af den anfægtede beslutning antog, at den inddrivelse, der blev foretaget af de offentlige organer, der er nævnt i præmis 2 ovenfor, var ineffektiv, henset til udviklingen i TB's stigende gældsætning, og at den manglende effektive inddrivelse af den offentlige gæld skulle sidestilles med en eftergivelse eller omlægning af gælden.

75 Det fremgår ikke desto mindre af den anfægtede beslutning, navnlig 91., 96. og 97. betragtning, at Kommissionen har fundet, at den fordel, som blev ydet TB, ikke fulgte af, at den omstændighed, at den inddrivelse, der blev foretaget af offentlige organer, der er nævnt i præmis 2 ovenfor, var ineffektiv, kunne sidestilles med en eftergivelse eller omlægning af selskabets gæld, men af, at disse myndigheder havde givet afkald på tvangsfuldbyrdelsen af 20 761 643 PLN, da myndighederne ikke allerede i slutningen af 2004 havde begæret TB erklæret konkurs, selv om det i denne periode ikke var sandsynligt, at denne virksomhed ville blive rentabel. Efter Kommissionens

opfattelse, som udtrykt i 97. betragtning til den anfægtede beslutning, udgjorde dette driftsstøtte til TB, der således har kunnet fortsætte de urentable forretninger.

76 Det må følgelig fastslås, at den anfægtede beslutning hverken er baseret på indrømmelsen af en eftergivelse eller omlægning af TB's gæld, eller ineffektiviteten af de polske myndigheders inddrivelsesforanstaltninger, som Kommissionen har sidestillet med en eftergivelse eller omlægning af gælden, men på den omstændighed, at de polske myndigheder havde en anden inddrivelsesmetode til deres rådighed — en konkursbegæring — hvilket ifølge Kommissionen ville have muliggjort en effektiv inddrivelse af fordringerne.

77 Under disse omstændigheder, og henset til den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 68 og 69, hvorefter hverken formen af, grundene til eller formålet med statslige foranstaltninger kan forhindre deres kvalifikation som statsstøtte, har Kommissionen ikke begået nogen fejl ved at finde, at den omstændighed, at de polske myndigheder i slutningen af 2004 ikke valgte en konkursbegæring mod TB, og nøjedes med — endog med omhu — at gennemføre de retlige inddrivelsesprocedurer for den offentlige gæld, udgjorde en fordel, der blev tildelt TB. Det skal således bemærkes, at enhver konkursprocedure, uanset om den fører til en genoprettelse af det konkursramte selskab eller til dets afvikling, i det mindste har nævnte selskabs afvikling af gælden til formål. I denne sammenhæng er den frihed, som det konkursramte selskab har til at forvalte både sine aktiver og aktiviteter, begrænset. Ved at afholde sig fra at begære TB konkurs har de polske myndigheder, der er omhandlet i præmis 2 ovenfor, således givet dette selskab mulighed for at have et tidsrum, hvor det frit kunne anvende sine aktiver og fortsætte forretningerne, hvilket gav det en fordel.

78 Det skal endvidere bemærkes, at det i det foreliggende tilfælde for det første er ubestridt, at TB fra udgangen af 2004 og indtil konkursbegæringen 2006 var ude af stand

til at indfri hele selskabets gæld. Sagsøgeren har således i sine bemærkninger erkendt, at TB's offentlige gæld samt renter og transaktionsudgifter først blev betalt inden for rammerne af konkursproceduren. Det er for det andet også ubestridt, at TB i 2005 og 2006 fortsatte sine aktiviteter. I denne periode udlejede sidstnævnte bl.a. en række produktionsaktiver til sagsøgeren og foretog kapitalforhøjelser til fordel for sagsøgeren og HB. Det må derfor konstateres, at uanset at de offentlige organer, der er nævnt i præmis 2 ovenfor, udnyttede alle retsmidler med henblik på at opnå betaling af TB's gæld, blev kun en lille del af nævnte gæld indfriet, og TB kunne fortsætte sine aktiviteter og reorganisere gruppen ved at udleje produktionsaktiver til BA og forhøje sidstnævntes kapital i form af en tilførsel af langfristede aktiver. Denne reorganisering ville imidlertid ikke have været mulig, hvis TB allerede i slutningen af 2004 var blevet erklæret konkurs (jf. i denne retning dommen i sagen Spanien mod Kommission, nævnt ovenfor i præmis 69, præmis 20).

79 Det må derfor, som Kommissionen har anført, fastslås, at TB allerede i slutningen af 2004 fik driftsstøtte fra de polske myndigheder, som ved at afholde sig fra at begære selskabet konkurs gav det mulighed for at fortsætte med sine forretningsaktiviteter, uden at skulle betale sin gæld, der på dette tidspunkt udgjorde 20 761 643 PLN.

80 Eftersom de polske myndigheder for det andet ved selve den omstændighed, at de gennemførte de retlige inddrivelsesprocedurer for den offentlige gæld, men afholdt sig fra at indgive konkursbegæring, tildelte TB en fordel, må der i overensstemmelse med den ovenfor i præmis 70 nævnte retspraksis tages stilling til, om Kommissionen tilsidesatte artikel 87, stk. 1, EF, da den fandt, at nævnte fordel ikke blev ydet under normale markedsvilkår. Det skal således undersøges, hvorvidt Kommissionen anvendte den tænkte private kreditortest korrekt, hvilket sagsøgeren har bestridt.

81 Sagsøgeren mener navnlig, at en privat kreditor ikke ville have valgt at realisere den sikkerhed, som den havde inden for rammerne af en konkursprocedure, henset til varigheden af konkursprocedurerne, de udgifter, der er forbundet med disse procedurer, den omstændighed, at de sikkerheder, som de offentlige organer havde, ikke alle var førsteprioritet, og den omstændighed, at den inddrivelsesprocedure, der blev gennemført af de polske myndigheder, havde gjort det muligt gradvist at opnå betaling af de skyldige beløb. Republikken Polen har navnlig gjort gældende, at Kommissionen ikke har gennemført omfattende økonomiske analyser for at fastslå, at de polske myndigheder ville have tilbagesøgt en større del af deres fordringer hurtigere, hvis de i slutningen af 2004 havde begæret TB erklæret konkurs.

82 I denne forbindelse må det fremhæves, at Kommissionens vurdering af, om en foranstaltning opfylder kriteriet om den private kreditor, som opererer på markedsøkonomiske vilkår, indebærer en kompliceret økonomisk bedømmelse. Når Kommissionen vedtager en retsakt, der indebærer en sådan bedømmelse, råder den derfor over et vidt skøn, hvorfor domstolsprøvelsen må begrænses til en kontrol af, om procedure- og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om der foreligger en retlig fejl, om de faktiske omstændigheder, som er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de faktiske omstændigheder, og om der er begået magtfordrejning. Navnlig kan Retten ikke sætte sit økonomiske skøn i stedet for det, som udstederen af beslutningen har anlagt (jf. i denne retning Domstolens kendelse af 25.4.2002, sag C-323/00 P, DSG mod Kommissionen, Sml. I, s. 3919, præmis 43, samt Rettens dom i sagen HAMSA mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 70, præmis 127, og af 17.12.2008, sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen, Sml. II, s. 3643, præmis 41).

83 Selv om Unionens retsinstanser har anerkendt, at Kommissionen er tillagt et vidt skøn for så vidt angår økonomiske og tekniske vurderinger, indebærer dette imidlertid ikke, at Fællesskabets retsinstanser skal afholde sig fra at kontrollere Kommissionens fortolkning af oplysninger af denne art. I overensstemmelse med de argumenter, som parterne har fremført, skal Unionens retsinstanser bl.a. ikke blot tage stilling til den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, oplysningernes troværdighed og sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for Kommissionens

konklusioner (Domstolens dom af 2.9.2010, sag C-290/07 P, Kommissionen mod Scott, Sml. I, s. 7763, præmis 65).

84 Det bemærkes endvidere, at det fremgår af Domstolens praksis, at når en virksomhed, som står over for en væsentlig forringelse af sin økonomiske situation, foreslår en aftale eller en række aftaler om omstrukturering af dens gæld til sine kreditorer med henblik på at genoprette sin økonomiske situation og undgå afvikling, må hver enkelt kreditor træffe et valg dels med hensyn til det beløb, der bliver tilbudt ham i den foreslåede aftale, dels med hensyn til det beløb, som han forventer at kunne opnå i forbindelse med virksomhedens eventuelle afvikling. Dette valg er påvirket af en række faktorer, såsom om kravet er pantesikret, privilegeret eller simpelt, arten og omfanget af eventuel anden sikkerhed, en vurdering af mulighederne for genopretning af virksomheden og det udbytte, han vil kunne opnå ved en afvikling (dommen i sagen HAMSA mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 70, præmis 168). Det følger heraf, at det tilkommer Kommissionen — for hvert af de offentlige organer og under hensyn til ovennævnte faktorer — at afgøre, om gældseftergivelsen var klart mere omfattende end den, som en tænkt privat kreditor, der i videst muligt omfang antages at indtage den samme stilling i forhold til virksomheden som det pågældende offentlige organ, og som søger at inddrive de beløb, han har til gode, ville være gået med til (DM Transport-dommen, nævnt ovenfor i præmis 70, præmis 25, og dommen i sagen HAMSA mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 70, præmis 170).

85 Analogt, i et tilfælde som det foreliggende, hvor der ikke er indgået nogen aftale om omstrukturering af gælden, stilles en tænkt privat kreditor over for et valg dels med hensyn til det forudsigelige produkt af den retlige inddrivelsesprocedure for gælden, dels med hensyn til det beløb, som han forventer at kunne opnå efter afslutningen af selskabets konkursprocedure. Dette valg er påvirket af en række faktorer, såsom dem, der er nævnt ovenfor i præmis 84. Det følger heraf, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde var forpligtet til at afgøre, om en privat kreditor under hensyntagen til disse faktorer, på samme måde som de offentlige organer, der er nævnt ovenfor i præmis 2, ville have foretrukket den retlige inddrivelsesprocedure for gælden frem for konkursproceduren.

86 Denne konstatering kan ikke svækkes af Kommissionens fortolkning af dommen i sagen Lenzing mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 63, hvorefter godtgørelsen af, at konkursproceduren har forrang for de andre former for inddrivelse, ikke var nødvendig, for så vidt som de polske myndigheder ikke havde udnyttet alle inddrivelsesforanstaltningerne — herunder konkursproceduren — selv om de var forpligtet hertil.

87 For det første er de nationale myndigheder, der søger at inddrive offentlig gæld, ikke forpligtet til at udnytte alle de inddrivelsesmetoder, som de har. Som det fremgår af præmis 70 ovenfor, er den eneste forpligtelse, som de nævnte myndigheder er underlagt, for at deres indgreb ikke kan betegnes som statsstøtte, at de udviser en adfærd som den, en privat kreditor under normale markedsvilkår ville have udvist. Såfremt der findes flere inddrivelsesmetoder, er det imidlertid nødvendigt at sammenligne de forskellige metoders respektive meritter for at fastlægge den, som den private kreditor ville have valgt.

88 Selv om Retten for det andet i dommen i sagen Lenzing mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 63, ikke havde lejlighed til at tage udtrykkelig stilling til kravet for Kommissionen til ud fra en tænkt privat kreditors synspunkt at foretage en sammenligning af de forskellige inddrivelsesmetoders respektive meritter, understøtter denne dom ikke desto mindre på ingen måde Kommissionens argument. Tværtimod bemærker Retten i dommens præmis 152, at det påhviler Kommissionen i hvert enkelt tilfælde og på grundlag af sagens faktiske omstændigheder at undersøge, om de pågældende offentlige organers beslutning om at acceptere omlægning af den skyld, der påhviler en kriseramt virksomhed, samt de nærmere vilkår for gældsomlægningen er i overensstemmelse med kriteriet om den private kreditor. Retten fastslog yderligere i denne doms præmis 159 og 160, at Kommissionen ikke kunne konkludere, at de nævnte offentlige organer havde handlet således, at de søgte at få dækning uden at have foretaget en understøttet analyse af den støttemodtagende virksomheds levedygtighed. Retten har dermed anerkendt, at meritterne ved den inddrivelsesprocedure, som de pågældende offentlige organer gennemførte, må vurderes i forhold til bl.a. virksomhedens levedygtighed, hvilket implicit betyder, at en anden

inddrivelsesprocedure, på baggrund af oplysningerne vedrørende den nævnte levedygtighed, måske burde have været valgt.

89 Det skal derfor i overensstemmelse med den ovenfor i præmis 83 nævnte retspraksis undersøges, om de oplysninger, som Kommissionen havde til rådighed på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, gjorde det muligt at fastslå, at en tænkt privat kreditor ville have valgt en konkursbegæring og ikke ville have gennemført de retlige inddrivelsesprocedurer.

90 Det skal i den forbindelse for det første, hvad angår arten og omfanget af den sikkerhed, som de offentlige organer, der er nævnt ovenfor i præmis 2, havde, bemærkes, at det fremgår af 40. og 91. betragtning til den anfægtede beslutning, at Kommissionen foretog en analyse af den nævnte sikkerhed. På grundlag af denne undersøgelse konkluderede den i 344. betragtning til den anfægtede beslutning, at ZUS, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych og skattemyndighederne var i besiddelse af »god sikkerhed«, som de havde mulighed for at omsætte til kontante midler ved konkursbehandling, og at det i betragtning af den forværrede situation for TB og dens aktiver forekom økonomisk mere fornuftigt at indløse denne sikkerhed end at omstrukturere. Selv om denne konklusion er blevet bestridt af sagsøgeren, må det imidlertid bemærkes, at det fremgår af 91. betragtning til den anfægtede beslutning, at den af Kommissionen foretagne undersøgelse er baseret på konkrete forhold, der er fremlagt af Republikken Polen inden for rammerne af den administrative procedure.

91 Hvad for det andet angår mulighederne for en genopretning af TB foretog Kommissionen navnlig i 89., 90. og 96. betragtning til den anfægtede beslutning en undersøgelse af de nævnte muligheder i slutningen af 2004. På grundlag af denne undersøgelse konkluderede Kommissionen, at alle indikationer vedrørende TB's fremtidige rentabilitet var negative i slutningen af 2004. Selv om sagsøgeren bestrider denne konklusion, skal det understreges — som det var tilfældet med analysen af arten og omfanget af sikkerheden — at den nævnte undersøgelse er baseret på de i 49.-51. betragtning til den anfægtede beslutning nævnte konkrete forhold, dvs. tilsynsrapporter

udarbejdet af Kommissionens uafhængige konsulent for 2003 og 2004 samt tilsynsrapporter udarbejdet af Republikken Polen også for årene 2003 og 2004.

92 Hvad for det tredje angår den fordel, som en tænkt privat kreditor ville have kunnet regne med inden for rammerne af en konkursprocedure, skal det bemærkes, at Kommissionen i 88. betragtning til den anfægtede beslutning anførte, at en »grundig analyse af fordelene ved gældsomlægning [ville] have vist, at disse ikke ville have oversteget den sikre erstatning, der ville tilfalde kreditor ved likvidation af virksomheden«. Retten konstaterer imidlertid, at de konkrete forhold, som dette argument bygger på, ikke fremgår af den anfægtede beslutning.

93 Kommissionen foretager særligt ikke nogen nærmere angivelse i den anfægtede beslutning af, om den til støtte for denne påstand rådede over analyser, som sammenligner den fordel, der ville tilkomme en tænkt privat kreditor efter afslutningen af en konkursprocedure — især i forhold til de udgifter, der er forbundet med en sådan procedure — med fordelen ved en retlig inddrivelsesprocedure for den offentlige gæld.

94 Adspurgt herom ved et skriftligt spørgsmål, som den blev anmodet om at besvare under retsmødet den 7. september 2010, kunne Kommissionen ikke angive, om der var blevet udarbejdet og anvendt sådanne analyser og vurderinger med henblik på vedtagelsen af den anfægtede beslutning. Den forklarede blot, at de nævnte analyser fremgår af 84., 87. og 88. betragtning til den anfægtede beslutning. Disse betragtninger indeholder imidlertid ikke nogen sammenligning mellem det forudsigelige produkt af den retlige inddrivelsesprocedure for den offentlige gæld og konkursproceduren. Desuden har Kommissionen ikke været i stand til at fremlægge dokumenter vedrørende en sådan analyse i overensstemmelse med Rettens krav herom. Det skal således fastslås, at udtalelsen i den anfægtede beslutnings punkt 88 ikke er understøttet af nogen beviser.

95 Hvad for det fjerde angår andre faktorer, der kan have indflydelse på en tænkt privat kreditors valg, fastslår Retten, at Kommissionen ikke i den anfægtede beslutning angiver, om den rådede over vurderinger og analyser, som sammenligner varigheden af konkursproceduren og den retlige inddrivelsesprocedure for den offentlige gæld. Adspurgt herom ved en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, som den blev anmodet om at besvare under retsmødet den 7. september 2010, angav Kommissionen tværtimod, at den ikke sammenlignede varigheden af de to procedurer med henvisning til, at TB's situation i 2005 var sådan, at en konkurs var uundgåelig.

96 Retten finder på baggrund af det ovenstående, at Kommissionen ikke rådede over de konkrete forhold, der gør det muligt at hævde, at en privat kreditor i slutningen af 2004 ville have valgt en konkursprocedure. Det må derfor, henset til den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 83, og idet det må anses for ufornødent at undersøge holdbarheden af Kommissionens konklusioner efter afslutningen dels af analysen af den sikkerhed, som de polske myndigheder havde, dels evalueringen af TB's perspektiver, fastslås, at Kommissionens anvendelse af den tænkte private kreditortest er i strid med artikel 87, stk. 1, EF, og at Kommissionen derfor ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort tilstedeværelsen af en statsstøtte til TB.

97 Det følger heraf, at det første anbringendes første led tages til følge, og den anfægtede beslutnings artikel 1 annulleres, for så vidt som Kommissionen heri fastslår tilstedeværelsen af en af Republikken Polen ulovligt tildelt statsstøtte til TB.

98 Da den anfægtede beslutnings artikel 1 må annulleres af den grund, der er anført i den foregående præmis, er det kun for fuldstændighedens skyld, at Retten vil undersøge den anfægtede beslutnings begrundelse, for så vidt som Kommissionen heri fastslår tilstedeværelsen af en af Republikken Polen ulovligt tildelt statsstøtte til TB. Det anføres nærmere hvad dette angår for det første, at sagsøgeren i forbindelse med det andet anbringende har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat begrundelsespligten med hensyn til betingelserne om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejning eller trussel om fordrejning af konkurrencevilkårene, og for det andet at spørgsmål om manglende eller utilstrækkelig begrundelse ikke blot

kan, men skal tages under påkendelse ex officio af Unionens retsinstanser, da de angår grundlæggende retsprincipper (Domstolens dom af 20.2.1997, sag C-166/95 P, Kommissionen mod Daffix, Sml. I, s. 983, præmis 23 og 24).

99 Efter fast retspraksis skal begrundelsen for en beslutning, der belaster en enkeltperson, klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63; jf. dommen i sagen Le Levant 001 m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 66, præmis 111 og den deri nævnte retspraksis).

100 Det kræves imidlertid ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (Rettens dom af 30.4.1998, sag T-214/95, Vlaams Gewest mod Kommissionen, Sml. II, s. 717, præmis 63).

101 Anvendt på subsumptionen af en støtteforanstaltning indebærer dette princip, at det skal angives, af hvilke grunde Kommissionen anser den omhandlede støtteforanstaltning for at falde inden for anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF (dommen i sagen Vlaams Gewest mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 100, præmis 64). Kommissionen har med andre ord pligt til at oplyse, hvorfor den finder, at de fire betingelser i artikel 87, stk. 1, EF, således som disse er beskrevet i den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 66, er opfyldt.

102 Hvad nærmere angår betingelserne om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejning eller trussel om fordrejning af konkurrencevilkårene er en kortfattet beskrivelse af de faktiske og retlige omstændigheder, som blev lagt til grund for vurderingen af disse betingelser, tilstrækkelig. Således fastslog Retten, at det ikke påhvilede Kommissionen at foretage en økonomisk analyse af den reelle situation på det pågældende marked, den støttemodtagende virksomheder markedsandel, de konkurrerende virksomheders stilling og samhandelen mellem medlemsstaterne vedrørende de pågældende produkter og tjenesteydelser, når den havde forklaret, på hvilken måde den omtvistede støtte fordrejede konkurrencevilkårene og påvirkede samhandelen mellem medlemsstaterne (Domstolens dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris Holland mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 9-12, og dommen i sagen HAMSA mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 70, præmis 224 og 225). Selv om det ikke desto mindre i visse tilfælde kan fremgå af selve de omstændigheder, hvorunder støtten ydes, at den kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, påhviler det i det mindste Kommissionen at angive disse omstændigheder i beslutningens begrundelse (jf. dommen i sagen Vlaams Gewest mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 100, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

103 Kommissionen har i såvel sine processkrifter som under retsmødet henvist til 97. betragtning i den anfægtede beslutning, hvori den har gjort gældende, at den har begrundet sin beslutning med hensyn til opfyldelsen af betingelserne om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejning eller trussel om fordrejning af konkurrencevilkårene.

104 97. betragtning til den anfægtede beslutning lyder således:

»Polen tvangsfuldbyrdede således ikke 20,761 mio. PLN (angivet som 20 267 mio. PLN i den 4. polske omstruktureringsrapport, men dette beløb blev senere rettet af de polske myndigheder). Dette udgør driftsstøtte til virksomheden til fortsættelse af dens urentable forretninger og udgør derfor en fordel tildelt med statslige midler, som truer med at fordreje konkurrencevilkårene, idet støtten påvirker samhandelen

mellem medlemsstaterne og derfor er uforenelig med fællesmarkedet i henhold til EF-traktatens artikel 87.«

105 Det skal med hensyn til påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejning eller trussel om fordrejning af konkurrencevilkårene konstateres, at 97. betragtning til den anfægtede beslutning blot er begrænset til en gentagelse af ordlyden af artikel 87, stk. 1, EF, og ikke indeholder den mindste beskrivelse af de faktiske og retlige omstændigheder, som blev lagt til grund for vurderingen af disse betingelser.

106 Endvidere følger det af analysen af resten af den anfægtede beslutnings begrundelse, at den ikke indeholder noget som helst, der påviser, at den pågældende støtte kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, end ikke i forbindelse med beskrivelsen af, under hvilke omstændigheder denne støtte er tildelt.

107 Det følger heraf, at den anfægtede beslutning ikke er tilstrækkeligt begrundet som omhandlet i artikel 253 EF.

108 Da Kommissionen, som det fremgår af præmis 96 ovenfor, ikke har godtgjort tilstedeværelsen af en statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, og den anfægtede beslutning, som anført i den foregående præmis, er utilstrækkeligt begrundet, skal artikel 1 i den anfægtede beslutning annulleres, uden at det er nødvendigt at behandle sagsøgerens øvrige anbringender.

109 Som følge af annullationen af den anfægtede beslutnings artikel 1, som er grundlaget for sagsøgerens tilbagebetalingsforpligtelse, skal den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 1 og 3, og artikel 4 og 5 også annulleres, for så vidt som de vedrører sagsøgeren.

Sagens omkostninger

110 Ifølge artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagsøgerens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler, i overensstemmelse med dennes påstand herom.

111 Republikken Polen bør i henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, tredje afsnit, bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling):

1) Artikel 1 i Kommissionens beslutning 2008/344/EF af 23. oktober 2007 om Polens statsstøtte C 23/06 (ex NN 35/06) til stålproducenten Technologie Buczek Group annulleres.

2) Artikel 3, stk. 1 og 3, og artikel 4 og 5 i beslutning 2008/344 annulleres, for så vidt som de vedrører Buczek Automotive sp. z o.o.

3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler Buczek Automotives omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

4) Republikken Polen bærer sine egne omkostninger.

Pelikánová Jürimäe Soldevila Fragoso

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. maj 2011.

Underskrifter