Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 18 czerwca 2013 r.*

Rybołówstwo — Wkład finansowy we wdrożenie systemu kontroli i nadzoru — Decyzja o niedokonywaniu zwrotu wydatków poniesionych na nabycie dwóch oceanicznych statków patrolujących — Artykuł 296 WE — Dyrektywa 93/36/EWG — Uzasadnione oczekiwania — Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-509/09

Republika Portugalska, reprezentowana początkowo przez L. Ineza Fernandesa, A. Trindadego Mimosa oraz A. Mirandę Boavidę, a następnie przez L. Ineza Fernandesa, H. Leitão oraz V. Coelha, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez A. Bouqueta oraz M. Afonso, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 14 października 2009 r., uznającej za niekwalifikujące się do pomocy finansowej Unii Europejskiej, na mocy decyzji Komisji 2002/978/WE z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie kwalifikowalności wydatków mających na celu przyczynienie się do niektórych działań planowanych przez niektóre państwa członkowskie w 2002 r. w celu wdrażania systemów kontroli, inspekcji oraz nadzoru, stosowanych do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 338, s. 33), wydatki związane z nabyciem dwóch oceanicznych statków patrolujących, częściowo przeznaczonych do kontroli i nadzoru rybołówstwa,

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: J. Azizi, prezes, S. Frimodt Nielsen i M. Kancheva (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: C. Heeren, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 listopada 2012 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: portugalski.

Wyrok

Ramy prawne

1 Artykuł 296 WE, obowiązujący w okresie wystąpienia okoliczności faktycznych, brzmi w sposób następujący:

„1. Postanowienia […] traktatu [WE] nie stanowią przeszkody w stosowaniu następujących reguł:

a) żadne państwo członkowskie nie ma obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie uznaje za sprzeczne z podstawowymi interesami jego bezpieczeństwa;

b) każde państwo członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, a które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi; środki takie nie mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji na wspólnym rynku w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych.

2. Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może wprowadzać zmiany do sporządzonej przez siebie 15 kwietnia 1958 roku listy produktów, do których mają zastosowanie postanowienia ustępu 1 lit. b)”.

2 Decyzja Rady 255/58 z dnia 15 kwietnia 1958 r. ustanawia wykaz, o którym mowa w art. 296 ust. 2 WE, którego fragmenty są powtórzone w dokumencie Rady nr 14538/08 z dnia 10 listopada 2008 r. W szczególności wykaz ten przewiduje, co następuje:

„Poniżej znajduje się wykaz broni, amunicji i materiałów wojennych, w tym broni jądrowej, do których mają zastosowanie postanowienia [art. 296 ust.] 1 lit. b) [WE]:

[…]

9. Okręty i ich specjalistyczne wyposażenie:

a) wszelkiego rodzaju okręty:

[…]”.

3 Zgodnie z motywem dwunastym dyrektywy Rady 93/36/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. odnoszącej się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy (Dz.U. L 199, s. 1):

„[P]rocedura negocjacyjna powinna być uznawana za wyjątkową, zatem stosowaną jedynie w ograniczonych przypadkach”.

4 Artykuł 1 dyrektywy 93/36 stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

d) »procedurami otwartymi« są te krajowe procedury, w ramach których każdy zainteresowany dostawca może złożyć ofertę;

[…]

f) »procedurami negocjacyjnymi« są te krajowe procedury, w ramach których instytucje zamawiające zwracają się według swojego wyboru do dostawców i negocjują warunki zamówienia z jednym lub kilkoma z nich”.

5 Artykuł 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 93/36 przewiduje:

„1. Niniejszej dyrektywy nie stosuje się do:

[…]

b) zamówień na dostawy, które są określone jako objęte tajemnicą lub których realizacji muszą towarzyszyć szczególne środki bezpieczeństwa zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi obowiązującymi w zainteresowanym państwie członkowskim, albo gdy wymaga tego ochrona podstawowych interesów bezpieczeństwa tego państwa członkowskiego”.

6 Artykuł 3 dyrektywy 93/36 stanowi:

„Bez uszczerbku dla art. 2, 4 oraz art. 5 ust. 1 niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich produktów, których dotyczy art. 1 lit. a), włącznie z tymi, objętymi zamówieniami udzielanymi przez instytucje zamawiające w dziedzinie obronności, z wyjątkiem produktów, do których stosuje się art. [296] ust. 1 lit. b) [WE]”.

7 Decyzja Rady 2001/431/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wkładu finansowego Wspólnoty w niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie podczas wdrażania systemów kontroli, inspekcji oraz nadzoru stosowanych do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 154, s. 22) określa tryb przedkładania Komisji Wspólnot Europejskich programów wydatków dotyczących wspomnianej polityki, dla których państwa członkowskie chcą otrzymać wkład finansowy, oraz wydatki uznane za kwalifikujące się do pomocy.

8 Artykuł 1 decyzji 2001/431 stanowi:

„Zgodnie z warunkami wymienionymi w niniejszej decyzji Komisja może udzielić wkładu finansowego (zwanego dalej »wkładem finansowym«) programom kontroli wprowadzanym przez państwa członkowskie podczas wdrażania systemów kontroli, inspekcji oraz nadzoru, stosowanych do wspólnej polityki rybołówstwa, ustanowionych w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2847/93.

Programy kontroli określają swoje cele oraz ułatwienia do wykorzystania i przewidywane wydatki, w szczególności w odniesieniu do działań określonych w art. 2”.

9 Artykuł 2 decyzji 2001/431 przewiduje:

„Wkład finansowy może zostać udzielony w odniesieniu do niektórych wydatków przewidzianych w programach kontroli i z zamiarem wspomagania następujących działań:

[…]

e) nabywanie oraz modernizacja narzędzi kontroli, inspekcji i nadzoru;

[…]”.

10 Artykuł 9 ust. 1 decyzji 2001/431 stanowi:

„Wkłady finansowe na rzecz wydatków określonych w art. 2 lit. e) pokrywają wydatki kwalifikujące się do pomocy, przeznaczone na nabywanie i modernizację statków i statków powietrznych wykorzystywanych do kontroli, inspekcji i nadzoru działalności połowowej”.

11 Artykuł 17 ust. 2 i 3 decyzji 2001/431 stanowi, co następuje:

„2. Podczas składania wniosku o zwrot państwa członkowskie weryfikują oraz zaświadczają, że wydatki zostały poniesione zgodnie z warunkami ustanowionymi w niniejszej decyzji oraz w dyrektywach dotyczących koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, na dostawy i na usługi, oraz zgodnie ze szczegółowymi zasadami wymienionymi w części A pkt 4 załącznika II.

3. Jeżeli z wniosku wynika, że warunki określone w ust. 2 nie zostały spełnione, Komisja dokładnie bada sytuację, żądając od państwa członkowskiego przedłożenia uwag. Jeżeli badania potwierdzają brak spełnienia warunków, Komisja ustala termin, w jakim państwo członkowskie ma dane warunki spełnić. Jeżeli po upływie tego terminu państwo członkowskie nie działa zgodnie z zaleceniami, Komisja może zmniejszyć, zawiesić lub anulować wkład finansowy na [w] danym obszarze [działań]. […]”.

12 Część A pkt 4 załącznika II do decyzji 2001/431 brzmi w sposób następujący:

„Wypełniony kwestionariusz na zamówienia publiczne musi odnosić się do zawiadomienia o przetargu publicznym w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*. Jeżeli zawiadomienie nie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym, beneficjent musi zaświadczyć, że prawodawstwo wspólnotowe w zakresie zamówień publicznych było przestrzegane.

Komisja może zażądać wszelkich informacji, jakie uzna za niezbędne, aby podjąć decyzję, czy prawodawstwo wspólnotowe w zakresie zamówień publicznych było przestrzegane.

[…]”.

Okoliczności powstania sporu

13 Na mocy Despacho conjunto nº 15/2001 (wspólnego zamówienia nr 15/2001, *Diário da República*, seria II, z dnia 11 stycznia 2001 r., s. 453–454) z dnia 19 grudnia 2000 r. rząd Republiki Portugalskiej postanowił nabyć dwa oceaniczne statki patrolujące przeznaczone do kontroli i nadzoru krajowego obszaru morskiego, a także do zwalczania zanieczyszczeń morza. Dla potrzeb ich budowy rząd zdecydował się na procedurę negocjacyjną z Estaleiros Navais de Viana do Castelo SA.

14 W dniu 15 kwietnia 2001 r. władze portugalskie przedstawiły Komisji, zgodnie z decyzją 2001/431, wniosek o wkład finansowy w projekty inwestycyjne określone w ramach ich programu nadzoru i kontroli działalności połowowej w trzyletnim okresie 2001–2003. Jeden z tych projektów miał na celu przywrócenie wydajności okrętowego nadzoru oceanicznego i przewidywał budowę dwóch oceanicznych statków patrolujących, przeznaczonych w 70% do kontroli i nadzoru działalności połowowej.

15 W dniu 12 listopada 2002 r. budowa dwóch oceanicznych statków patrolujących została powierzona spółce Estaleiros Navais de Viana do Castelo.

16 W decyzji 2002/978/WE z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie kwalifikowalności wydatków, których celem jest przyczynianie się do niektórych działań planowanych przez niektóre państwa członkowskie w 2002 r. w celu wdrożenia systemów kontroli, inspekcji i nadzoru stosowanych do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 338, s. 33), Komisja na podstawie decyzji 2001/431 udzieliła wkładu

finansowego projektom przedstawionym przez Republikę Portugalską w ramach jej programu nadzoru i kontroli działalności połowowej w trzyletnim okresie 2001–2003. W załączniku II do tej decyzji zostało ustalone, że maksymalny wkład finansowy, z którego Republika Portugalska mogła skorzystać w odniesieniu do 2002 r., wynosi 13 510 837 EUR.

17 W dniu 16 stycznia 2006 r. władze portugalskie zwróciły się do Komisji z wnioskiem o dokonanie zwrotu w wysokości 6 732 322,75 EUR z tytułu wkładu w finansowanie nabycia dwóch oceanicznych statków patrolujących zamówionych od spółki Estaleiros Navais de Viana do Castelo.

18 W dniu 6 lutego 2006 r. Komisja powiadomiła władze portugalskie, że nie może pozytywnie rozpatrzeć ich wniosku, ponieważ potrzebuje dodatkowych informacji o powodach, które sprawiły, że władze te skorzystały z procedury negocjacyjnej, udzielania zamówień, zastrzeżonej dla specjalistycznego wyposażenia wojskowego, pomimo że dwa oceaniczne statki patrolujące miały być w 70% przeznaczone do kontroli działalności połowowej.

19 W dniu 19 maja 2008 r. po wymianie korespondencji odbyło się spotkanie urzędników Komisji z władzami portugalskimi.

20 W dniu 29 maja 2009 r. Komisja powiadomiła władze portugalskie, że uważa, iż wydatki, których zwrotu dotyczył wniosek, nie są kwalifikowalne i że wobec tego żadna płatność nie może zostać dokonana. Komisja wyjaśniła w istocie, że korzystając z procedury negocjacyjnej w celu nabycia dwóch przedmiotowych statków, władze portugalskie nie przestrzegały zasad udzielania zamówień publicznych, podczas gdy warunek ten jest wymagany w art. 17 ust. 2 decyzji 2001/431. Komisja udzieliła władzom portugalskim dodatkowego miesięcznego terminu na przedłożenie jej nowych uwag.

21 W dniu 7 lipca 2009 r. władze portugalskie odpowiedziały Komisji, powtarzając, że procedura nabycia dwóch oceanicznych statków patrolujących przebiegła zgodnie z prawem Unii dotyczącym zamówień publicznych. Ponadto załączyły stanowisko portugalskiego ministerstwa obrony narodowej i wniosły o ponowne zbadanie tej kwestii w świetle podniesionych w nim argumentów.

22 Pismem z dnia 14 października 2009 r. Komisja przedstawiła władzom portugalskim swoją decyzję o nieuznaniu za kwalifikowalne wydatków związanych z nabyciem dwóch oceanicznych statków patrolujących (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), wskazując również, że zobowiązanie budżetowe przewidziane w odniesieniu do tego projektu, którego dotyczyła decyzja 2002/978, zostało uchylone.

Przebieg postępowania i żądania stron

23 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 grudnia 2009 r. Republika Portugalska wniosła niniejszą skargę.

24 Republika Portugalska wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— nakazanie Komisji przyjęcia decyzji uwzględniającej wnioski o dokonanie zwrotu przedstawione przez nią w ramach decyzji 2002/978;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

25 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania.

26 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (pierwsza izba) postanowił wszcząć ustny etap postępowania.

27 Na rozprawie w dniu 27 listopada 2012 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności żądania drugiego

28 Co się tyczy żądania Republiki Portugalskiej, aby Sąd nakazał Komisji przyjęcie decyzji uwzględniającej wnioski o dokonanie zwrotu przedstawione w ramach decyzji 2002/978, wystarczy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sąd nie jest właściwy do wydawania nakazów skierowanych do instytucji. Zgodnie z art. 264 TFUE Sąd może wyłącznie stwierdzić nieważność zaskarżonego aktu, w całości lub w części, albo oddalić skargę. Do zainteresowanej instytucji należy następnie, zgodnie z art. 266 TFUE, podjęcie działań prowadzących do wykonania wyroku Sądu (zob. podobnie postanowienie Sądu z dnia 29 listopada 1993 r. w sprawie T-56/92 Koelman przeciwko Komisji, Rec. s. II-1267, pkt 18; wyroki Sądu: z dnia 15 września 1998 r. w sprawach połączonych T-374/94, T-375/94, T-384/94 i T-388/94 European Night Services i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-3141, pkt 53; z dnia 8 października 2008 r. w sprawie T-51/07 Agrar-Invest-Tatschl przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2825, pkt 27).

29 W konsekwencji żądanie drugie należy odrzucić jako niedopuszczalne.

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności

30 Na poparcie skargi Republika Portugalska podnosi zasadniczo trzy zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia decyzji 2001/431, ponieważ Komisja nie mogła zgodnie z prawem odmówić przyznania wnioskowanego dofinansowania, ze względu na to, że spełniało ono warunki przewidziane w tej decyzji. Zarzut drugi dotyczy naruszenia zasady równego traktowania, a zarzut trzeci naruszenia obowiązku uzasadnienia.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia decyzji 2001/431

31 Republika Portugalska podnosi w istocie, że była uprawniona do zwrotu wydatków związanych z nabyciem dwóch oceanicznych statków patrolujących, ponieważ wbrew temu, co w zaskarżonej decyzji stwierdziła Komisja, nie zignorowała zasad Unii dotyczących zamówień publicznych.

32 Republika Portugalska twierdzi bowiem, że w niniejszym przypadku przestrzegała swoich przepisów krajowych, które transponowały całość obowiązujących wówczas uregulowań Unii mających zastosowanie do zamówień publicznych, w szczególności dyrektywę 93/36. Według Republiki Portugalskiej przepisy te transponowały do prawa krajowego w szczególności wyjątki przewidziane w art. 2 i 3 wspomnianej dyrektywy.

33 Ze względu zaś na to, że oceaniczne statki patrolujące, o których dofinansowanie wnioskowano, były okrętami, wymienionymi w wykazie, o którym mowa w art. 296 WE (zob. pkt 2 powyżej), Republika Portugalska uważa, że mogła skorzystać z wyjątków przewidzianych w art. 2 i 3 dyrektywy 93/36 i że wobec tego zasady udzielania zamówień publicznych przewidziane w tej dyrektywie nie mają w niniejszym przypadku zastosowania.

34 Ponadto, zdaniem Republiki Portugalskiej, pod rządami uregulowań obowiązujących w dniu złożenia przez nią wniosku o dofinansowanie Komisja nie mogła zgodnie z prawem rozpatrzeć go odmownie ze względu na to, że postanowiła ona skorzystać z odstępstwa przewidzianego w art. 296 WE. Decyzja o wyłączeniu okrętów z finansowania jest ponadto niesprawiedliwa, ponieważ w ten sposób penalizuje się państwa członkowskie, które zdecydowały się na realizację zadań w zakresie kontroli rybołówstwa przez okręty.

35 Komisja nie zgadza się z tymi argumentami.

36 Na wstępie należy wskazać, że różnica stanowisk pomiędzy Republiką Portugalską i Komisją ogranicza się w istocie do tego, czy państwo członkowskie, które wnioskuje o pomoc Unii na podstawie decyzji 2001/431 w celu nabycia narzędzi przeznaczonych do kontroli działalności połowowej, może dokonać odstępstwa od zasad Unii dotyczących udzielania zamówień publicznych, powołując się na wojskowy charakter wyposażenia, którego dotyczy wniosek.

37 W tym względzie należy wskazać przede wszystkim, że decyzja 2001/431 określa tryb przedkładania Komisji Wspólnot Europejskich programów wydatków dotyczących wspólnej polityki rybołówstwa, dla których państwa członkowskie chcą otrzymać wkład finansowy, oraz określa wydatki uznane za kwalifikujące się do pomocy.

38 Jednak z art. 2 lit. e), art. 9 ust. 1 i art. 17 ust. 2 i 3 decyzji 2001/431, których przepisy są przytoczone w pkt 9–11 powyżej, wynika, że wkład finansowy Unii na nabycie statków wykorzystywanych do kontroli i nadzoru działalności połowowej, jest możliwy, na mocy tej decyzji, wyłącznie wtedy, gdy wydatki zostały poniesione zgodnie z warunkami ustanowionymi w tej decyzji oraz w dyrektywach dotyczących koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych, między innymi w dyrektywie 93/36.

39 Przestrzeganie zasad określonych w tych dyrektywach okazuje się więc warunkiem, który musi być spełniony, aby wydatki poniesione przez państwa członkowskie mogą zostać uznane za kwalifikujące się do wkładu finansowego Unii. Oznacza to, że należy uznać, iż decyzja 2001/431, a w szczególności jej art. 17 ust. 2, stanowi, że dofinansowanie przez Unię zakłada stosowanie ratione materiae tych dyrektyw. Taka wykładnia decyzji 2001/431 znajduje ponadto potwierdzenie w części A pkt 4 załącznika II, przytoczonego w pkt 12 powyżej, określającego treść informacji niezbędnych do sprawdzenia przestrzegania przepisów UE dotyczących zamówień publicznych, które to informacje muszą być dostarczone Komisji, nie pozostawiając żadnej możliwości, aby te przepisy nie stosowały się ratione materiae.

40 Nieodłącznym celem wymogu przestrzegania warunków określonych przez dyrektywy określające koordynację procedur udzielania zamówień publicznych jest bowiem przede wszystkim całkowita przejrzystość zakupów dofinansowywanych przez Unię i możliwość ich pełnej kontroli. Ponadto dofinansowanie okrętów przez Unię nie wchodzi co do zasady w zakres wspólnej polityki rybołówstwa. Wobec tego w tym względzie warunkami, których przestrzeganie umożliwia takie dofinansowanie, są warunki wymienione w postanowieniach tych dyrektyw regulujących merytorycznie owe procedury.

41 Jednak w niniejszej sprawie bezsporne jest, że decydując sią na procedurę negocjacyjną w związku z budową dwóch oceanicznych statków patrolujących, Republika Portugalska uważała, że nie ma ona obowiązku przestrzegania właściwych zasad dotyczących udzielania zamówień publicznych. Powołując się na art. 2 ust. 1 lit. b) i art. 3 dyrektywy 93/36, a także na prawo krajowe transponujące tę dyrektywę, Republika Portugalska uznała, że zamówienia, których dotyczy niniejsza sprawa, nie wchodzą, ratione materiae, w zakres stosowania tej dyrektywy.

42 Tymczasem w świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że na mocy decyzji 2001/431 niedopuszczalne jest wnioskowanie przez państwo członkowskie, z jednej strony, o dofinansowanie przez Unię nabycia statków przeznaczonych całkowicie lub częściowo do celów kontroli i nadzoru

rybołówstwa, które, zgodnie z tą decyzją, musi przestrzegać zasad dotyczących udzielania zamówień publicznych, a z drugiej strony, o niestosowanie tych zasad, w oparciu o art. 296 ust. 1 lit. b) WE, ze względu na wojskowy charakter nabytego sprzętu.

43 Powyższych uwag nie może podważyć argument Republiki Portugalskiej, w myśl którego dopiero po przedłożeniu komisji wniosku o wkład finansowy, to znaczy w momencie wydania rozporządzenia Komisji (WE) nr 391/2007 z dnia 11 kwietnia 2007 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 861/2006 w zakresie wydatków poniesionych przez państwa członkowskie w ramach wdrażania systemów monitorowania i kontroli mających zastosowanie do wspólnej polityki rybackiej [rybołówstwa] (Dz.U. L 97, s. 30), zostało wyjaśnione, że państwa członkowskie nie mogą korzystać z żadnego odstępstwa od zasad zamówień publicznych wynikającego z art. 296 WE.

44 W tym względzie należy oczywiście wskazać, że rzeczywiście dopiero w następstwie wydania rozporządzenia nr 391/2007 zostało wyraźnie wyjaśnione, iż wydatki poniesione na statki wykorzystywane całkowicie lub częściowo do celów kontroli rybołówstwa nie podlegają żadnym odstępstwom od wspólnotowych zasad dotyczących zamówień publicznych zgodnie z przepisami art. 296 WE. Należy również wskazać, że rozporządzenie nr 391/2007 nie ma zastosowania, ratione temporis, w niniejszym przypadku, ponieważ data jego wejścia w życie jest późniejsza od daty złożenia przez Republikę Portugalską wniosku o wkład finansowy. Niemniej jednak nie można na tej podstawie uważać, że prawo obowiązujące do tego czasu umożliwiało państwom członkowskim otrzymanie pomocy finansowej Unii na nabycie statków w ramach wspólnej polityki rybołówstwa i jednocześnie odstąpienie od zasad dotyczących udzielania zamówień publicznych poprzez powołanie się na art. 296 WE. W tym względzie należy stwierdzić, wzorem Komisji, że nawet przed dokonaniem wyjaśnienia w rozporządzeniu nr 391/2007, z warunków ustanowionych w decyzji 2001/431 wynikało, że państwa członkowskie, które zamierzały powołać się na możliwość odstąpienia od zasad ogólnych, powołując się na art. 296 WE, nie mogły jednocześnie ubiegać się o wkład finansowy Unii z tytułu nabycia narzędzi przeznaczonych do kontroli rybołówstwa.

45 Ponadto należy stwierdzić, że wbrew twierdzeniom Republiki Portugalskiej decyzja 2001/431 nie stoi na przeszkodzie korzystaniu przez państwa członkowskie, które powierzają siłom zbrojnym zadania z zakresu kontroli i nadzoru rybołówstwa, z finansowania przewidzianego dla wdrożenia tej wspólnej polityki. Oczywiście ze względu na to, że wspomniana decyzja wymaga przestrzegania zasad dotyczących zamówień publicznych, owe państwa członkowskie nie mogą odstąpić od ogólnych uregulowań mających zastosowanie do zamówień publicznych i ubiegać się o dofinansowanie od Unii. Natomiast art. 296 ust. 1 lit. b) WE nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie, które zamierzają nabyć wyposażenie wojskowe wchodzące w zakres stosowania tego przepisu, postanowiły jednak zastosować się do wspólnych procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych i wobec tego mogły ubiegać się o wkład finansowy przewidziany w decyzji 2001/431. Należy zatem oddalić argument Republiki Portugalskiej dotyczący rzekomo niesprawiedliwego charakteru – w stosunku do państw członkowskich, które zdecydowały się na realizację zadań w zakresie kontroli rybołówstwa przez okręty – wykluczenia z dofinansowania wspólnotowego narzędzi zakupionych z pominięciem ogólnych procedur udzielania zamówień publicznych w oparciu o odstępstwo przewidziane w art. 296 ust. 1 lit. b) WE.

46 Jeśli chodzi o art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 93/36, należy przypomnieć, że zgodnie z owym przepisem dyrektywy tej nie stosuje się do zamówień na dostawy, które są określone jako objęte tajemnicą lub których realizacji muszą towarzyszyć szczególne środki bezpieczeństwa zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi obowiązującymi w zainteresowanym państwie członkowskim, albo gdy wymaga tego ochrona podstawowych interesów bezpieczeństwa tego państwa członkowskiego.

47 Jak zostało stwierdzone (zob. pkt 39 i nast. powyżej), dofinansowanie przez Unię na mocy decyzji 2001/431 zakłada stosowanie przepisów materialnych regulujących procedury udzielania zamówień publicznych przewidzianych we właściwych dyrektywach. Wobec tego nawet przy założeniu, że dane państwo członkowskie może powołać się na odstępstwo przewidziane w art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 93/36 i ubiegać się o dofinansowanie na podstawie decyzji 2001/431, należy stwierdzić, że Republika Portugalska nie wykazała, iż w niniejszym przypadku warunki zastosowania tego odstępstwa zostały spełnione.

48 Należy bowiem przede wszystkim wskazać, że jak wynika z akt sprawy, zamówienie na dostawę dotyczące nabycia dwóch oceanicznych statków patrolujących nie zostało określone jako objęte tajemnicą, ponieważ Despacho conjunto nº 15/2001, opublikowane w *Diário da República*, informuje o decyzji Republiki Portugalskiej o nabyciu dwóch okrętów i o zdecydowaniu się na procedurę negocjacyjną z Estaleiros Navais de Viana do Castelo.

49 Następnie należy wskazać, że Republika Portugalska powołuje się na ochronę istotnych interesów w zakresie bezpieczeństwa państwa lub na szczególne środki bezpieczeństwa towarzyszące odnośnym dostawom, aby uzasadnić odstąpienie od ogólnych zasad dotyczących udzielania zamówień publicznych.

50 Należy jednak stwierdzić, że Republika Portugalska poprzestaje na powołaniu się na poufność informacji chronionych związanych ze stworzeniem i instalacją oprogramowania łączności wojskowej umieszczonego na oceanicznych statkach patrolujących, ale nie wskazuje żadnego konkretnego elementu, jeśli chodzi o szczególne środki bezpieczeństwa wymagane przy dostawie oceanicznych statków patrolujących, ani powodów, dla których uważa, że cel ochrony poufnego charakteru pewnych danych byłby zapewniony w mniejszym stopniu, gdyby produkcja została powierzona spółkom innym niż Estaleiros Navais de Viana do Castelo.

51 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem konieczność ustanowienia obowiązku dochowania poufności nie wyklucza w żaden sposób zastosowania postępowania przetargowego przy udzielaniu zamówienia (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie C-337/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-2173, pkt 52). Ponadto, jak słusznie podnosi Komisja, wymogi dotyczące poufności mogły zostać uwzględnione w szczególności w warunkach udziału w postępowaniu lub przy ocenie ofert, poprzez określenie takiego kryterium udzielenia zamówienia, które odnosiłoby się do środków ochrony poufności informacji.

52 W związku z tym powołanie się na art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 93/36, nawet przy założeniu, że ma on zastosowanie, w celu uzasadnienia nabycia oceanicznych statków patrolujących przy zastosowaniu procedury negocjacyjnej wydaje się być nieproporcjonalne ze względu na cel polegający na uniemożliwieniu ujawnienia chronionych informacji dotyczących ich produkcji. Republika Portugalska nie wykazała bowiem, że cel ten nie mógłby zostać osiągnięty w ramach postępowania przetargowego przewidzianego w tej dyrektywie (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 53).

53 Z tego wynika, że w niniejszym przypadku proste stwierdzenie, tak jak uczyniła to Republika Portugalska, że przedmiotowe dostawy zostały określone jako objęte tajemnicą, że muszą im towarzyszyć szczególne środki bezpieczeństwa lub że konieczne jest wyłączenie ich z ogólnych zasad Unii w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa nie może być wystarczające, aby wykazać, w braku wszelkich dowodów, że faktycznie występują szczególne okoliczności uzasadniające odstępstwa przewidziane w art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 93/36.

54 W konsekwencji Republika Portugalska nie ma podstaw, aby twierdzić, że na mocy swojego art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywa 93/36 nie ma zastosowania do zamówienia, którego dotyczy niniejsza sprawa.

55 Z powyższych uwag wynika, że żaden z argumentów podniesionych przez Republikę Portugalską w celu uzasadnienia, iż mogła ona, na podstawie decyzji 2001/431, wnioskować o wkład finansowy Unii dotyczący nabycia dwóch oceanicznych statków patrolujących, nie będąc zobowiązana do przestrzegania zasad udzielania zamówień publicznych przewidzianych w dyrektywie 93/36, nie może zostać uwzględniony.

56 Jednak, decydując się na procedurę negocjacyjną, Republika Portugalska nie zastosowała się w niniejszym przypadku do zasad określonych w tej dyrektywie, której art. 6 wymaga, aby organ udzielający zamówienia publicznego skorzystał z procedury otwartej lub procedury ograniczonej, chyba że zamówienie stanowi jeden z wyjątkowych przypadków, których zamknięty katalog zawierają ust. 1 i 2 tego artykułu.

57 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że zamówienie, którego dotyczy spór, nie wchodzi w zakres żadnego z przypadków przewidzianych w art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy 93/36, czego zresztą Republika Portugalska nie twierdzi, w związku z czym Komisja mogła słusznie uznać, że ze względu na to, iż państwo członkowskie zdecydowało się na procedurę negocjacyjną przy nabyciu dwóch spornych statków, nie przestrzegało ono wymogów określonych w tej dyrektywie. W tych okolicznościach Komisja mogła zgodnie z prawem stwierdzić, że wydatki poniesione na nabycie dwóch oceanicznych statków patrolujących musiały zostać uznane za niekwalifikujące się do pomocy finansowej na mocy decyzji 2001/431.

58 Z uwagi na powyższe zarzut pierwszy należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

59 W zarzucie drugim Republika Portugalska podnosi, że Komisja naruszyła zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. Uważa ona zasadniczo, że akceptując wniosek o pomoc finansową złożony przez nią na podstawie decyzji 2001/431, Komisja zapewniła ją, że otrzyma dofinansowanie na nabycie dwóch oceanicznych statków patrolujących. Republika Portugalska dodaje, że w momencie sprawdzania wniosku o pomoc finansową, a w szczególności w momencie przyjęcia decyzji 2002/978, Komisja powinna była powiadomić ją, iż procedura negocjacyjna nie była właściwa w celu nabycia dwóch przedmiotowych statków.

60 Komisja nie zgadza się z tymi argumentami.

61 Co się tyczy zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo do żądania ochrony uzasadnionych oczekiwań, stanowiące jedną z podstawowych zasad Unii, przysługuje każdej jednostce znajdującej się w sytuacji, z której wynika, że administracja Unii, udzielając jej dokładnych zapewnień, wzbudziła u niej uzasadnione nadzieje (zob. wyroki Sądu: z dnia 19 marca 2003 r. w sprawie T-273/01 Innova Privat-Akademie przeciwko Komisji, Rec. s. II-1093, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie T-107/03 Regione Marche przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 129).

62 Jednak zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może sprzeciwiać się wstrzymaniu pomocy wspólnotowej, w przypadku gdy warunki ustalone do przyznania tej pomocy ewidentnie nie były przestrzegane (zob. podobnie wyroki Sądu: z dnia 29 września 1999 r. w sprawie T-126/97 Sonasa przeciwko Komisji, Rec. s. II-2793, pkt 39; z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie T-162/04 Branco przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 Ponadto Republika Portugalska nie przedstawia żadnego dowodu, że Komisja zapewniła ją o kwalifikowalności spornych wydatków w wypadku skorzystania z procedury negocjacyjnej. W każdym razie z badania pierwszego zarzutu wynika, że takie zapewnienia byłyby niezgodne z prawem. Z tego wynika, że Republika Portugalska nie wykazała, iż w niniejszym przypadku były spełnione warunki wymagane zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 61 i 62 powyżej.

64 W konsekwencji zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego braku uzasadnienia

65 W zarzucie trzecim Republika Portugalska twierdzi, że zaskarżona decyzja jest obarczona brakiem uzasadnienia, ponieważ Komisja nie wyjaśnia w niej powodów uzasadniających odmowę zwrotu.

66 Komisja nie zgadza się z tymi argumentami.

67 Jeśli chodzi o obowiązek uzasadnienia, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymóg uzasadnienia należy oceniać w świetle okoliczności danego przypadku, w szczególności treści aktu, charakteru podniesionych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne aspekty faktyczne i prawne, gdyż kwestię, czy uzasadnienie decyzji spełnia wymogi wspomnianego art. 253 WE, należy oceniać nie tylko ze względu na jego brzmienie, ale również ze względu na jego kontekst, jak i na całość zasad prawnych regulujących daną dziedzinę (wyroki Trybunału: z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-478/93 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-3081, pkt 48, 49; z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-487/06 P British Aggregates przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10515, pkt 172).

68 Obowiązuje to tym bardziej wtedy, gdy państwa członkowskie bezpośrednio uczestniczyły w pracach nad przyjęciem spornego aktu, a w związku z tym znają przyczyny leżące u jego podstaw (ww. wyrok w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, pkt 50; wyrok Trybunału z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-304/01 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7655, pkt 50).

69 Poza tym Trybunał uznał, że akt wykonawczy spełnia wymóg uzasadnienia, jeżeli zawiera wyraźne odesłanie do przepisów rozporządzenia, na których akt ten się opiera, i pozwala w ten sposób zapoznać się z kryteriami, którymi kierowano się przy jego przyjęciu (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 18 marca 1975 r. w sprawie 78/74 Deuka, Rec. s. 421, pkt 6; z dnia 27 września 1979 r. w sprawie 230/78 Eridania-Zuccherifici nazionali i Società italiana per l'industria degli zuccheri, Rec. s. 2749, pkt 14–16; z dnia 14 stycznia 1981 r. w sprawie 35/80 Denkavit Nederland, Rec. s. 45, pkt 33–36).

70 W niniejszym przypadku należy wskazać, że przyjęcie zaskarżonej decyzji zostało poprzedzone spotkaniem i wymianą korespondencji. Ponadto zaskarżona decyzja odsyła do pisma z dnia 29 maja 2009 r., skierowanego do władz portugalskich na podstawie art. 17 ust. 3 decyzji 2001/431, w którym Komisja szczegółowo przedstawia powody, dla których stwierdziła, po zbadaniu akt postępowania, że przedmiotowe wydatki nie mogły być uznane za kwalifikujące się do pomocy (zob. pkt 20 powyżej).

71 Należy zauważyć, że sytuacja, w której została przyjęta zaskarżona decyzja, i zawarte w tej decyzji uzasadnienie umożliwiły Republice Portugalskiej obronę i przedstawienie służących tej obronie argumentów, a także pozwalają zrozumieć tok rozumowania Komisji podczas przyjmowania zaskarżonej decyzji.

72 Ponieważ Komisja nie uchybiła obowiązkowi uzasadnienia, więc zarzut trzeci należy oddalić.

73 Wynika z tego, że skarga powinna zostać oddalona.

W przedmiocie kosztów

74 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

75 Ponieważ Republika Portugalska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania, zgodnie z żądaniem Komisji.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Republika Portugalska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Azizi Frimodt Nielsen Kynczewa

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 18 czerwca 2013 r.

Podpisy