WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 2 września 2010 r. *

W sprawie C-290/07 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, wniesione w dniu 14 czerwca 2007 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez J. Fletta, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną jest:

Scott SA, z siedzibą w Saint-Cloud (Francja), reprezentowana przez J. Levera, QC, R. Griffitha i M. Papadakisa, solicitors, oraz przez P. Gardnera i G. Peretza, barristers, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

* Język postępowania: angielski.

popierana przez:

Département du Loiret, reprezentowany przez adwokata A. Carneluttiego,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

Republikę Francuską, reprezentowaną przez G. de Bergues'a, S. Seama oraz F. Milliona, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, E. Levits (sprawozdawca), J.J. Kasel, M. Safjan i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 grudnia 2009 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 lutego 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swoim odwołaniu Komisja Wspólnot Europejskich wnosi o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie T-366/00 Scott przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-797 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), w którym Sąd stwierdził nieważność art. 2 decyzji Komisji 2002/14/WE z dnia 12 lipca 2000 r. w sprawie pomocy państwa przyznanej przez Francję na rzecz Scott Paper SA/Kimberly-Clark (Dz.U. 2002, L 12, s. 1, zwanej dalej „sporną decyzją") w zakresie, w jakim dotyczy on pomocy przyznanej w formie preferencyjnej ceny zagospodarowanej działki.

Ramy prawne

2 Stosownie do motywu drugiego rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88] traktatu WE (Dz.U. L 83, s. 1) rozporządzenie to zmierza zasadniczo do skodyfikowania i wzmocnienia utrwalonej praktyki Komisji w zakresie stosowania art. 88 WE zgodnie z orzecznictwem Trybunału.

3 Artykuł 6 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie nowej zgłoszonej pomocy „wzywa zainteresowane państwo członkowskie i inne zainteresowane strony do przedstawienia uwag w wyznaczonym terminie, który zwykle nie przekracza jednego miesiąca" i który może zostać przedłużony w pewnych należycie uzasadnionych przypadkach.

4 Artykuł 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 stanowi:

„W przypadku gdy pomimo [wystosowanego] ponaglenia […] zainteresowane państwo członkowskie nie dostarcza wnioskowanych [objętych żądaniem] informacji w terminie wyznaczonym przez Komisję lub jeżeli dostarcza informacje niekompletne, Komisja może w formie decyzji wymagać dostarczenia informacji […]".

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

5 Scott Paper Company jest amerykańską spółką produkującą papier do użytku sanitarnego i domowego. Aby umożliwić ulokowanie fabryki we Francji – Bouton Brochard

Scott SA, w prawa której wstąpiła Scott SA (zwana dalej „Scott"), francuska spółka zależna od spółki amerykańskiej – departament Loiret i miasto Orlean powierzyły société d'économie mixte pour l'équipement du Loiret (zwanej dalej „Sempel"), zgodnie z porozumieniem z dnia 12 września 1987 r., zadanie przeprowadzenia wszystkich badań i prac niezbędnych do zagospodarowania działek o powierzchni około 68 hektarów potrzebnych pod tę lokalizację.

6 Działki te zostały sprzedane Sempel za symbolicznego franka przez miasto Orlean, które samo je wcześniej nabyło w wyniku trzech transakcji, mianowicie nabyło 30 hektarów w 1975 r., 32,5 hektara w 1984 r. i 5,5 hektara w 1987 r. Miasto Orlean i departament Loiret zobowiązały się do sfinansowania kosztów zagospodarowania terenu na kwotę 80 mln FRF.

7 Pod koniec 1987 r. Sempel sprzedała spółce Scott część zagospodarowanych działek, mianowicie 48 hektarów z 68 hektarów, które były w jej dyspozycji, za kwotę 31 mln FRF, to znaczy za około 4,7 mln EUR, stosownie do porozumienia zawartego w dniu 31 sierpnia 1987 r. między miastem Orlean, departamentem Loiret i Scott (zwanego dalej „porozumieniem Scott").

8 Sprzedaż ta nie została zgłoszona Komisji jako system pomocy państwa.

9 W styczniu 1996 r. akcje Scott zostały nabyte przez przedsiębiorstwo Kimberly-Clark Corp. Przedsiębiorstwo to ogłosiło zamknięcie fabryki w styczniu 1998 r. Aktywa fabryki, czyli działka i instalacje służące jej zagospodarowaniu, zostały zakupione przez Procter & Gamble w czerwcu 1998 r.

10 W następstwie raportu francuskiego Cour des comptes (trybunału obrachunkowego) za rok 1996, omawiającego sprzedaż działki spółce Scott, do Komisji wniesiono skargę. W maju 1998 r. Komisja postanowiła wszcząć postępowanie przewidziane w art. 88 ust. 2 WE, które zakończyło się wydaniem zaskarżonej decyzji.

11 Decyzja ta, w wersji zmienionej sprostowaniem z dnia 2 marca 2001 r., stwierdza niezgodność ze wspólnym rynkiem pomocy państwa w formie preferencyjnej ceny sprzedaży działki o powierzchni 48 hektarów za kwotę oszacowaną na 39,588 mln FRF, to znaczy około 6,03 mln EUR, lub – według wartości zaktualizowanej – na 80,77 mln FRF, to znaczy 12,3 mln EUR, i w formie preferencyjnej stawki opłaty za odprowadzanie ścieków przyznanej Scott, którą władze francuskie będą musiały określić. Artykuł 2 rzeczonej decyzji zobowiązuje do zwrotu kwot, które zostały już wypłacone z tego tytułu niezgodnie z prawem.

Postępowanie przed Komisją

12 W okresie między styczniem 1997 r. a kwietniem 1998 r. Komisja skierowała do władz francuskich różne żądania udzielenia informacji, na które władze te odpowiedziały częściowo.

13 W dniu 20 maja 1998 r. Komisja postanowiła wszcząć postępowanie przewidziane w art. 88 ust. 2 WE, o czym poinformowała władze francuskie pismem z dnia 10 lipca 1998 r. Owa decyzja została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* z dnia 30 września 1998 r. (Dz.U. C 301, s. 4) i przyznała zainteresowanym stronom miesięczny, licząc od dnia publikacji, termin na przedstawienie uwag.

14 Scott i władze francuskie przedstawiły Komisji swe uwagi odpowiednio w dniach 23 i 25 listopada 1998 r.

15 Ponieważ odpowiedź władz francuskich na żądania udzielenia dodatkowych informacji skierowane do nich w celu określenia wartości rynkowej spornej działki była tylko częściowa, w dniu 8 lipca 1999 r. Komisja nakazała władzom francuskim, na podstawie art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999, przekazanie jej „wszystkich dokumentów, informacji i danych niezbędnych do dokonania oceny elementów pomocy i zgodności [ze wspólnym rynkiem] środków przyznanych [Scott]". Ów nakaz wskazywał ponadto pewne szczególne dokumenty i informacje. W dniu 15 października 1999 r. władze francuskie odpowiedziały jedynie częściowo na ten nakaz.

16 W wyniku spotkania w dniu 7 grudnia 1999 r. między przedstawicielami Komisji a przedstawicielami rządu francuskiego, którym towarzyszyli przedstawiciele Scott, Komisja zezwoliła na przekazanie nowych informacji dotyczących spornej pomocy do końca 1999 r.

17 W odpowiedzi na to wezwanie w dniu 24 grudnia 1999 r. Scott skierowała do Komisji pismo zawierające pewne dodatkowe informacje (zwane dalej „pismem Scott"), a władze francuskie przekazały podobne informacje pismami z dnia 7 stycznia i z dnia 21 lutego 2000 r.

18 W dniach 12 stycznia i 22 lutego 2000 r. Komisja poinformowała Scott, że nie mogła włączyć do akt sprawy dodatkowych uwag zawartych w jej piśmie z dnia 24 grudnia 1999 r.

19 Komisja wydał\a sporną decyzję na podstawie wszystkich informacji i dowodów, którymi dysponowała.

20 Komisja stwierdziła najpierw w motywie 29 rzeczonej decyzji, że sporna działka nie została sprzedana Scott w ramach przetargu bezwarunkowego i że jej cena nie została oszacowana przez niezależnego eksperta, oraz podkreśliła kilkakrotnie, zwłaszcza w motywach 31, 32, 97, 160, 166 i 168 tejże decyzji, że daremnie próbowała uzyskać od władz francuskich kompletne informacje pozwalające jej na zbadanie spornej pomocy, a następnie określiła kwotę bezprawnie przyznanej pomocy podlegającą odzyskaniu.

21 W tym celu Komisja porównała cenę rynkową podobnej działki z ceną faktycznie zapłaconą przez Scott.

22 Aby określić, jaka mogłaby być cena rynkowa spornej działki w 1987 r., Komisja wzięła pod uwagę koszty poniesione przez miasto Orlean w celu nabycia rzeczonej działki i założenia instalacji służących jej zagospodarowaniu, niezbędnych do ulokowania Scott.

23 Jeśli chodzi o działkę niezagospodarowaną, Komisja oparła się na średniej cenie zapłaconej przez miasto Orlean w ramach trzech, zawartych w latach 1975–1987, umów kupna działek obejmujących 48 hektarów spornej działki, to jest 10,9 mln FRF. Wartość ta znalazła potwierdzenie w treści protokołu posiedzenia rady miejskiej miasta Orlean z dnia 27 maja 1994 r. i odpowiadała w przybliżeniu wycenie przedstawionej przez władze francuskie w ich pismach z dnia 17 marca i z dnia 29 maja 1997 r., jak wynika to z motywu 15 spornej decyzji.

24 Co się tyczy założonych na spornej działce instalacji służących jej zagospodarowaniu, Komisja wzięła pod uwagę koszty poniesione przez Sempel, jakie wynikają z jej bilansu likwidacyjnego, mianowicie 140,4 mln FRF, o czym mowa w motywie 19 rzeczonej decyzji.

25 Po odjęciu od tej kwoty w szczególności kosztów związanych z pożyczkami zaciągniętymi przez Sempel oraz ceny 31 mln FRF zapłaconej przez Scott za sporną działkę Komisja oszacowała wartość pomocy publicznej przyznanej Scott na 39,588 mln FRF.

26 W tych okolicznościach sentencja spornej decyzji ma następujące brzmienie:

„Artykuł 1

Pomoc państwa, którą Francja przyznała Scott w formie preferencyjnej ceny działki i preferencyjnej stawki opłaty za odprowadzanie ścieków, w wysokości 39,58 mln FRF (6,03 mln EUR) lub 80,77 mln FRF (12,3 mln EUR) według wartości zaktualizowanej, jeśli chodzi o preferencyjną cenę działki, oraz w wysokości, którą władze francuskie będą musiały określić zgodnie z metodą obliczeniową ustaloną przez Komisję, jeśli chodzi o drugą korzyść, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem.

Artykuł 2

1. Francja podejmie wszelkie kroki niezbędne do odzyskania od beneficjenta pomocy, o której mowa w art. 1, oddanej już bezprawnie do jego dyspozycji.

2. Odzyskanie pomocy następuje bezzwłocznie zgodnie z przepisami prawa krajowego, pod warunkiem że pozwalają one na natychmiastowe i skuteczne wykonanie niniejszej decyzji. Pomoc podlegająca odzyskaniu obejmuje odsetki naliczane od dnia, w którym pomoc została oddana do dyspozycji beneficjenta, aż do dnia jej odzyskania. Odsetki nalicza się na podstawie stopy referencyjnej stosowanej do obliczenia ekwiwalentu subwencji w ramach pomocy na cele regionalne.

Artykuł 3

Francja poinformuje Komisję w terminie dwóch miesięcy od notyfikacji niniejszej decyzji o krokach podjętych w celu zastosowania się do niej.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Francuskiej" [tłumaczenie nieoficjalne].

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

27 Na poparcie swej skargi o stwierdzenie częściowej nieważności spornej decyzji Scott podniosła cztery zarzuty oparte w szczególności na naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych przy wydaniu tej decyzji, jako że Komisja nie uwzględniła niektórych dokumentów oraz informacji przekazanych przez Scott po upływie terminu przewidzianego w decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego. Ponadto Scott podniosła w ramach swego zarzutu czwartego, że Komisja popełniła różne błędy w ocenie

przy ustalaniu kwoty pomocy, a w szczególności przy oszacowaniu kwoty 31 mln FRF zapłaconej przez Scott za sporną działkę.

28 Komisja wniosła o oddalenie skargi w całości, ale przyznała też w swojej odpowiedzi na skargę, że popełniła błąd, uznając, iż kwota 31 mln FRF zapłacona przez Scott posłużyła do nabycia działki o powierzchni 68 hektarów, a nie do nabycia spornej działki. Dlatego też w dniu 21 marca 2001 r. Komisja sprostowała sporną decyzję i w konsekwencji obniżyła kwotę pomocy podlegającą odzyskaniu.

29 Na wstępie Sąd zbadał kwestionowaną przez Komisję dopuszczalność czterech dokumentów załączonych przez Scott do jej skargi. Sąd wyjaśnił w tym zakresie w pkt 44 zaskarżonego wyroku, że wspomniane dokumenty zostały prawidłowo załączone do skargi wszczynającej postępowanie, w związku z czym stanowiły część akt toczącej się przed Sądem sprawy. Dlatego też uznał, że ich dopuszczalność była niewątpliwa. Sąd dodał, że Komisja kwestionowała w rzeczywistości fakt, iż owe dokumenty zostały uwzględnione przy ocenie legalności spornej decyzji, ponieważ nie stanowiły części akt toczącego się przed Komisją postępowania administracyjnego.

30 Sąd zajął najpierw stanowisko w przedmiocie trzech z tych dokumentów, przyjmując argumenty Komisji w odniesieniu do dwóch pierwszych dokumentów i oddalając zarzut niedopuszczalności dotyczący trzeciego dokumentu, a następnie orzekł, że Komisja niesłusznie odmówiła włączenia pisma Scott do akt sprawy.

31 Sąd w szczególności podkreślił w pkt 58–61 zaskarżonego wyroku, że z uwagi na okoliczności niniejszej sprawy oraz zważywszy na fakt, iż Komisja przyjęła podobne informacje zawarte w pismach władz francuskich z dnia 7 stycznia i z dnia 21 lutego 2000 r., Komisja winna była uwzględnić informacje zawarte w piśmie Scott.

32 W związku z tym Sąd uznał w pkt 63 zaskarżonego wyroku, iż Scott mogła powołać się na to pismo, by zakwestionować legalność spornej decyzji. Na tej podstawie Sąd bezpośrednio zbadał zarzut czwarty nieważności dotyczący popełnienia błędów w ocenie przy oszacowaniu spornej pomocy.

33 Rozumowanie przeprowadzone w tym względzie przez Sąd obejmuje trzy etapy.

34 W pierwszej kolejności Sąd wskazał na błędy metodologiczne i obliczeniowe popełnione przez Komisję, jak również na nieścisłość danych uwzględnionych przez Komisję przy dokonywanych przez nią szacunkach.

35 Sąd podkreślił w szczególności, że optując za metodą kosztową celem ustalenia wartości rynkowej spornej działki, Komisja dopuściła się błędów zarówno w wyborze tej metody, jak i przy samym jej stosowaniu.

36 Otóż, po pierwsze, Sąd orzekł w pkt 106 zaskarżonego wyroku, że Komisja oparła się na drugorzędnych i pośrednich informacjach, optując za metodą kosztów nabycia, by ustalić wartość niezagospodarowanej spornej działki.

37 Po drugie, Sąd stwierdził w pkt 110 i 111 zaskarżonego wyroku, że Komisja popełniła błąd w obliczeniach przy określaniu ceny nabycia spornej działki przez miasto Orlean, który prowadzi do wyceny wartości niezagospodarowanej spornej działki zbliżonej do wyceny dokonanej przez władze francuskie w toku postępowania administracyjnego, o której mowa w motywie 15 spornej decyzji. W pkt 111 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że ten błąd był niewybaczalny, mimo że był korzystny dla Scott. Tymczasem gdyby Komisja nie popełniła tego błędu, prawdopodobnie zauważyłaby,

że dane zawarte w protokole posiedzenia rady miejskiej miasta Orlean z dnia 27 maja 1994 r. niekoniecznie potwierdzały jej szacunki.

38 Ponadto Sąd orzekł w pkt 114–119 tegoż wyroku, że dane wykorzystane przez Komisję były niedokładne. Otóż, zważywszy, że działka sprzedana Scott została zakupiona przez francuskie jednostki samorządu terytorialnego w latach 1975–1984 w trzech turach, Komisja nie mogła przyjąć średniej ceny wynikającej z tych transakcji, by oszacować wartość rynkową niezagospodarowanej spornej działki w 1987 r.

39 Podobnie, jeśli chodzi o wycenę wartości instalacji służących zagospodarowaniu spornej działki, Sąd wskazał w pkt 120–122 zaskarżonego wyroku na okoliczności, które powinny były wzbudzić w Komisji wątpliwości co do pewności instrumentu, jaki przyjęła w tym względzie, a mianowicie kosztów poniesionych przez Sempel na wykonanie wspomnianych instalacji. W szczególności Sąd podkreśla, że Komisja nie uwzględniła różnicy między wskazaną w porozumieniu Scott powierzchnią fabryki, jaka miała zostać wybudowana, a powierzchnią faktycznie wybudowanej fabryki, o której mowa w protokole posiedzenia rady miejskiej miasta Orlean z dnia 27 maja 1994 r. Podobnie różnica między wynikającym z porozumienia Scott kosztem prac, jakie miały zostać wykonane, a kosztem prac wynikającym z bilansu likwidacyjnego Sempel nie została uwzględniona. Sąd uważa, że Komisja winna była przynajmniej zapytać Scott o różnice uwidocznione przez te elementy.

40 W drugiej kolejności Sąd uznał, że gdyby Komisja należycie uwzględniła informacje i szacunki zawarte w piśmie Scott i w kolejno przekazywanych uwagach władz francuskich, musiałaby zauważyć znaczne różnice w zakresie wyceny wartości rynkowej spornej działki. W pkt 137 i 138 zaskarżonego wyroku Sąd podkreślił, że w obliczu takich wątpliwości Komisja powinna była bezwzględnie posłużyć się innymi instrumentami służącymi wycenie, takimi jak opinia niezależnego rzeczoznawcy, by określić wartość rynkową spornej działki, lub przynajmniej zażądać od Scott i władz

francuskich bardziej wyczerpujących informacji, jeśli chodzi o wyceny, na które się one powołały w swych uwagach.

41 W trzeciej kolejności Sąd orzekł, że Komisja nie mogła zasłaniać się swym prawem do wydania decyzji w dziedzinie pomocy państwa na podstawie samych tylko dowodów, którymi dysponowała, jeżeli po wydaniu nakazu udzielenia informacji dane państwo członkowskie nie podjęło wymaganej współpracy.

42 Bazując na tym uzasadnieniu składającym się z trzech części, Sąd uznał, że Komisja naruszyła w spornej decyzji spoczywający na niej obowiązek przeprowadzenia w staranny sposób etapu badania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE, w związku z czym uwzględnił zarzut czwarty skargi. W konsekwencji Sąd stwierdził nieważność art. 2 spornej decyzji bez zbadania pozostałych trzech zarzutów.

Żądania stron

43 W swoim odwołaniu Komisja wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku i wydanie orzeczenia w kwestiach, które są przedmiotem odwołania, lub skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd w odniesieniu do wszelkiej kwestii, co do której Trybunał uzna, że stan postępowania nie pozwala na wydanie orzeczenia;

— obciążenie Scott własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję zarówno w postępowaniu przed Sądem, jak i przed Trybunałem;

— obciążenie Republiki Francuskiej własnymi kosztami poniesionymi zarówno w postępowaniu przed Sądem, jak i przed Trybunałem.

44 Scott wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Komisji kosztami postępowania odwoławczego.

45 Departament Loiret, który postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 17 lipca 2008 r. został dopuszczony do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Scott, wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

46 Zarzuty podniesione przez Komisję na poparcie jej odwołania dotyczą w szczególności różnych części rozumowania przeprowadzonego w zaskarżonym wyroku przez Sąd.

47 Tak więc zwłaszcza zarzuty od dziewiątego do dwunastego, które należy zbadać w pierwszej kolejności, dotyczą pierwszej części rozumowania Sądu.

W przedmiocie zarzutów od dziewiątego do dwunastego, opartych zasadniczo na twierdzeniu, że Sąd przekroczył granice uprawnień przysługujących mu przy wykonywaniu kontroli sądowej

Argumentacja stron

48 W ramach zarzutu dziewiątego Komisja zarzuca Sądowi, że orzekł w szczególności w pkt 105–108 zaskarżonego wyroku, iż w celu oszacowania wartości spornej działki i instalacji służących jej zagospodarowaniu Komisja niesłusznie przyjęła metodę kosztów poniesionych przez władze francuskie, przez co naruszyła spoczywający na niej obowiązek bezstronnego i sumiennego zbadania okoliczności faktycznych niniejszej sprawy.

49 Otóż ze względu na brak w dniu przyznania spornej pomocy jakichkolwiek szacunków jej dotyczących i z uwagi na nieprzeprowadzenie przetargu otwartego Komisja zasadnie posłużyła się tą metodą.

50 W tym względzie, po pierwsze, Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania przy wyborze metody pozwalającej na oszacowanie wartości działki i instalacji służących jej zagospodarowaniu.

51 Po drugie, metoda kosztowa jest szczególnie odpowiednia, jeśli chodzi o operację charakteryzującą się sprzedażą działki obejmującej instalacje służące jej zagospodarowaniu przystosowane do potrzeb beneficjenta.

52 W ten sposób Sąd zobowiązuje Komisję do wystąpienia do władz francuskich i do Scott z żądaniem udzielenia dodatkowych informacji, a nawet do zasięgnięcia opinii niezależnego rzeczoznawcy w okolicznościach, w których Komisja ma jednak prawo zastosować metodę kosztową, jak wynika to z komunikatu Komisji w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne (Dz.U. 1997, C 209, s. 3).

53 Wreszcie wbrew temu, co Sąd orzekł w pkt 139 zaskarżonego wyroku, Komisja nie ma żadnego powodu, by dawać pierwszeństwo cenie spornej działki wynikającej z umowy sprzedaży między Scott/Kimberly-Clark a Procter & Gamble, dokonanej w 1998 r., aby określić wartość, jaką nieruchomość miała jedenaście lat wcześniej.

54 Scott podnosi, że zastrzeżenia Komisji opierają się na błędnej lekturze zaskarżonego wyroku. Otóż Sąd nie zarzucił Komisji, że oparła się na metodzie kosztowej, ale że nie wzięła pod uwagę innych metod pozwalających na oszacowanie wartości spornej działki.

55 Departament Loiret podkreśla, że Komisja była zobowiązana sprawdzić wszystkie metody pozwalające na oszacowanie wartości spornej działki, by wybrać spośród nich wyłącznie najbardziej pewną. Tymczasem metoda kosztowa przyjęta przez Komisję jest jedynie pomocnicza w stosunku do bezpośrednich metod szacunkowych.

56 Jeśli chodzi o zarzut dziesiąty odwołania, Komisja podkreśla, że oparła się na wycenie wartości omawianej nieruchomości, która była bardziej korzystna dla Scott. Ponadto wbrew temu, co orzekł Sąd, do Komisji nie należało wyjaśnienie różnic istniejących między kosztami wynikającymi z bilansu Sempel a kwotą określoną w porozumieniu Scott.

57 Scott odpowiada w tym względzie, że Sąd poprzestał po prostu na stwierdzeniu, iż Komisja nie mogła przyjąć za punkt wyjścia – by oszacować wartość rynkową instalacji służących zagospodarowaniu spornej działki – kosztów poniesionych przez Sempel.

58 Co się tyczy zarzutu jedenastego odwołania, Komisja zarzuca Sądowi, że uznał w pkt 118 zaskarżonego wyroku, iż protokół posiedzenia rady miejskiej miasta Orlean z dnia 27 maja 1994 r. zawierał jedynie bardzo krótkie streszczenie, bez szczegółowych wyjaśnień, kosztu niezagospodarowanej działki. W ten sposób Sąd przekroczył granice przysługujących mu uprawnień kontrolnych w dziedzinie, w której Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania.

59 Scott, przeciwnie, podnosi, że odniesienia poczynione podczas posiedzenia rady miejskiej miasta Orlean, wskazane przez Komisję w jej odwołaniu, nie są prawidłowe w świetle załączników przekazanych przez samą Komisję. Scott stwierdza więc, że należy oddalić ten element.

60 Jeśli chodzi o zarzut dwunasty, Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 125 zaskarżonego wyroku, iż winna ona była uwzględnić wycenę wartości niezagospodarowanej spornej działki wynikającą z kontroli skarbowej przeprowadzonej przez francuski organ administracyjny w 1993 r. W ten sposób Sąd przekroczył granice swych uprawnień.

61 Scott podkreśla, że bardziej zasadne byłoby przyjęcie wyceny spornej działki dokonanej przez organ administracji skarbowej niż metody kosztowej.

Ocena Trybunału

62 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że kwestia, czy Sąd mógł słusznie uznać na podstawie faktów, które ma ocenić, że instytucje wspólnotowe naruszyły ciążący na nich obowiązek zachowania staranności lub go nie naruszyły, stanowi kwestię prawną, która podlega kontroli Trybunału w ramach postępowania odwoławczego (zob. wyrok z dnia 3 września 2009 r. w sprawie C-535/06 P Moser Baer India przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7051, pkt 34).

63 Wynika stąd, że zarzuty Komisji zmierzające do przeprowadzenia takiej oceny są dopuszczalne.

64 Jeśli chodzi o zasadność tych zarzutów, należy stwierdzić, że wprawdzie w dziedzinie pomocy państwa Komisji przysługuje szeroki zakres uznania, z którego korzystanie implikuje dokonywanie ocen ekonomicznych, jakie należy przeprowadzać w kontekście Unii Europejskiej, ale nie oznacza to, że sąd Unii winien zrezygnować z kontroli interpretacji danych o charakterze ekonomicznym dokonanej przez Komisję.

65 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału sąd Unii powinien bowiem w szczególności dokonać nie tylko weryfikacji materialnej prawidłowości przytoczonych dowodów, ich wiarygodności i spójności, ale także kontroli tego, czy te dowody stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy mogą one stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na ich podstawie (wyrok z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie C-12/03 P Komisja przeciwko Tetra Laval, Zb.Orz. s. I-987, pkt 39).

66 Jednakże w ramach tej kontroli sąd Unii nie może zastąpić oceny ekonomicznej dokonanej przez Komisję swoją własną oceną (wyrok z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-525/04 P Hiszpania przeciwko Lenzing, Zb.Orz. s. I-9947, pkt 57). Kontrola, jaką

sprawują sądy Unii nad dokonywanymi przez Komisję złożonymi ocenami ekonomicznymi, jest bowiem kontrolą o zawężonym zakresie, która musi się ograniczać do sprawdzenia, czy przestrzegane były przepisy proceduralne oraz zasady dotyczące obowiązku uzasadnienia, a także czy dokonano prawidłowych ustaleń faktycznych, czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie i czy nie doszło do nadużycia władzy (zob. wyrok z dnia 6 października 2009 r. w sprawach połączonych C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P i C-519/06 P GlaxoSmithKline Services i in. przeciwko Komisji i in., Zb.Orz. s. I-9291, pkt 163).

67 W świetle tych właśnie kryteriów, dotyczących zakresu kontroli przysługującego na podstawie orzecznictwa sądowi Unii, należy zbadać zarzuty odwołania, od dziewiątego do dwunastego, w ramach których Komisja zarzuca Sądowi, że przekroczył granice swoich kompetencji sądowych, orzekając, iż Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek zachowania staranności przy określeniu wartości rynkowej spornej działki i tym samym przy określeniu kwoty spornej pomocy państwa. W tym względzie zarzuty dziewiąty i dziesiąty dotyczą wyceny wartości instalacji na spornej działce służących jej zagospodarowaniu, a zarzuty jedenasty i dwunasty odnoszą się do wyceny wartości gruntowej tejże działki.

– Co się tyczy wyboru metody kosztowej i wyceny wartości rynkowej niezagospodarowanej spornej działki

68 Tytułem wstępu należy zaznaczyć, że – jak przypomniał rzecznik generalny w pkt 138 i 139 swej opinii – w celu ustalenia, czy sprzedaż działki osobie prywatnej przez władze publiczne stanowi pomoc państwa, Komisja winna zastosować kryterium inwestora prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, aby sprawdzić, czy cena zapłacona przez domniemywanego beneficjenta pomocy odpowiada cenie, jaką inwestor prywatny działający w normalnych warunkach konkurencji mógłby ustalić. Zasadniczo posłużenie się tym kryterium wymaga dokonania przez Komisję złożonej oceny ekonomicznej (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie C-56/93 Belgia przeciwko Komisji, Rec. s. I-723, pkt 10, 11; z dnia 8 maja 2003 r.

w sprawach połączonych C-328/99 i C-399/00 Włochy i SIM 2 Multimedia przeciwko Komisji, Rec. s. I-4035, pkt 38, 39).

69 W niniejszym przypadku bezsporne jest, że Komisja musiała oszacować wartość rynkową działki sprzedanej w 1987 r., to znaczy trzynaście lat po dokonaniu spornej sprzedaży.

70 Ponadto bezsprzeczne jest, że sprzedaż Scott spornej działki nastąpiła bez przeprowadzenia przetargu bezwarunkowego i bez dokonania wyceny przez niezależnego rzeczoznawcę. Dlatego też, jak wskazał Sąd w pkt 96 zaskarżonego wyroku, zadanie spoczywające na Komisji było złożone i mogło jedynie doprowadzić do przybliżonego oszacowania wartości rynkowej spornej działki.

71 Aby dokonać wyceny wartości spornej działki, jak również wykonanych instalacji służących jej zagospodarowaniu, a zatem aby określić kwotę omawianej pomocy, Komisja oparła się na kosztach nabycia i zagospodarowania rzeczonej spornej działki.

72 Wprawdzie – jak wynika to z komunikatu Komisji w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne – skorzystanie z niezależnej ekspertyzy jest metodą pozwalającą na otrzymanie wyceny wartości rynkowej działki, jednak Sąd przekroczył zakres sprawowanej przez niego kontroli sądowej, jako że poprzestał po prostu na stwierdzeniu, iż Komisja, optując za metodą kosztową, naruszyła ciążący na niej obowiązek zachowania staranności, przy czym nie wykazał, że pominięte w ten sposób elementy mogły doprowadzić do odmiennej oceny dotyczącej oszacowania kwoty pomocy. Ponadto Sąd nie stwierdził żadnego oczywistego błędu w ocenie.

73 Korzystając z tej metody, Komisja ustaliła wartość rynkową niezagospodarowanej spornej działki, mianowicie na 10,9 mln FRF, która po pierwsze odpowiada w przybliżeniu informacjom przekazanym w toku postępowania administracyjnego przez władze francuskie, a po drugie znajduje potwierdzenie w protokole posiedzenia rady miejskiej miasta Orlean z dnia 27 maja 1994 r.

74 Należy podkreślić w tym względzie, że główny element, na którym Komisja oparła się w tym protokole, może zostać wyraźnie określony. Wspomina się w nim bowiem o wycenie wartości gruntowej niezagospodarowanej spornej działki w momencie jej sprzedaży spółce Scott. W konsekwencji sama okoliczność podnoszona przez Scott, że nawiązania Komisji do tego protokołu nie odpowiadają najwyraźniej dokumentowi, który załączyła ona do swego odwołania, nie wystarczy, by podważyć jego dopuszczalność.

75 Ponadto z przyczyn wskazanych przez rzecznika generalnego w pkt 160–163 jego opinii Komisja nie musiała koniecznie powątpiewać w wiarygodność tych danych, ponieważ pochodzą one od jednego z organów władzy publicznej uczestniczących w operacji i zgodnie z treścią samego protokołu składają się ze wstępnej oficjalnej wyceny „wartości gruntowej" spornej działki.

76 Wyjaśniwszy to, należy też zaznaczyć, że Komisja pomyliła się wprawdzie przy obliczaniu wartości korzyści uzyskanej przez Scott, uznając, iż wszystkie parcele nabyte przez miasto Orlean w latach 1975–1987 odpowiadały działce przyznanej Scott, jednak nie wykazano, że – wbrew temu, co twierdzi Sąd w pkt 113 zaskarżonego wyroku – gdyby Komisja nie popełniła tego błędu, rozważyłaby koniecznie kwestię wiarygodności danych, które wykorzystała.

77 Po pierwsze, wartość rynkowa spornej działki przyjęta przez Komisję, mianowicie 16 FRF/m^2, odpowiadała bowiem w przybliżeniu średniej cenie wskazanej przez władze francuskie w ich pismach z dnia 17 marca i z dnia 29 maja 1997 r., to jest 15 FRF/m^2.

78 Po drugie, wiedząc, że Komisja kilkakrotnie podkreśliła, iż przyjęła bardzo umiarkowaną wycenę tejże wartości, należy stwierdzić, że błąd w obliczeniach wskazany przez Sąd był korzystny dla Scott.

79 Wreszcie, nawet jeśli można ubolewać, że Komisja nie wykazała się w pełni logiką przy określeniu kosztów nabycia niezagospodarowanej spornej działki, rozpatrując średnią cenę trzech transakcji zawartych w latach 1975–1987, by określić wartość rynkową spornej działki, gdzie początkowa parcela nie została wskazana, jednak w obliczu operacji równie złożonej jak rozpatrywana operacja Sąd przekroczył w okolicznościach niniejszej sprawy zakres sprawowanej przez niego kontroli sądowej, stwierdzając na podstawie domniemania, że Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek zachowania staranności. Podobnie Sąd nie wskazał też oczywistego błędu w ocenie, jaki Komisja miała popełnić przy wyborze metody i przy jej stosowaniu.

80 W szczególności Komisja w sposób zupełnie zasadny wolała oprzeć się raczej na informacjach przekazanych przez władze francuskie oraz na protokole posiedzenia rady miejskiej miasta Orlean z dnia 27 maja 1994 r. niż na wycenie sporządzonej przez francuski organ administracji skarbowej, wykorzystanej podczas kontroli skarbowej przeprowadzonej w 1993 r. W każdym razie w okolicznościach niniejszej sprawy charakteryzujących się – jak wskazał rzecznik generalny w pkt 140 swej opinii – ostentacyjnym brakiem współpracy ze strony władz francuskich taki wybór nie może stanowić oczywistego błędu w ocenie.

— Co się tyczy wyceny wartości rynkowej założonych na spornej działce instalacji służących jej zagospodarowaniu

81 Jeśli chodzi też o wartość rynkową założonych na spornej działce instalacji służących jej zagospodarowaniu, należy stwierdzić, że Sąd nie wskazał oczywistego błędu w ocenie, jaki Komisja miała popełnić, przyjmując metodę kosztową, a w konsekwencji przekroczył granice sprawowanej przez niego kontroli sądowej.

82 Wprawdzie – jak Sąd wskazał w pkt 120 i 121 zaskarżonego wyroku – różnice w kosztach założenia instalacji służących zagospodarowaniu działki, jak również różnice w ich powierzchni wynikały z akt, należy jednak podkreślić, że zwiększenie powierzchni fabryki w porównaniu z tym, co było początkowo przewidziane w porozumieniu Scott, odpowiada w przybliżeniu przekroczeniu kosztów poniesionych przez Sempel wynikających z jej bilansu likwidacyjnego, mianowicie koszty przekroczono o 75,5 %, a powierzchnię zwiększono o 80 %.

83 Tak więc nie można zarzucać Komisji, że nie zażądała od Scott wyjaśnień w tym zakresie, ponieważ związek między zwiększeniem powierzchni fabryki a przekroczeniem kosztów może zostać w sposób prawdopodobny wydedukowany. Sąd przynajmniej stwierdził w pkt 122 zaskarżonego wyroku, że podczas rozprawy same strony nie były w stanie wyjaśnić, w jaki sposób zwiększenie wielkości fabryki mogło podważyć kwestię kosztów wynikających z bilansu likwidacyjnego Sempel.

84 Dlatego też z całości powyższych rozważań wynika, że w zakresie, w jakim Sąd nie wykazał, iż Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie przy określeniu wartości rynkowej spornej działki i instalacji służących jej zagospodarowaniu, przekroczył on granice sprawowanej przez niego kontroli, stwierdzając na podstawie ustalonych przez niego okoliczności faktycznych, że Komisja naruszyła w ramach dokonanego przez

nią badania wartości rynkowej spornej działki ciążący na niej obowiązek zachowania staranności.

85 W każdym razie wprawdzie Sąd wskazał na błąd w obliczeniach i na pewne przybliżenia w ramach metody i obliczeń Komisji, należy jednak podkreślić, że Sąd nie stwierdził w sentencji zaskarżonego wyroku nieważności art. 1 spornej decyzji, tak że nie uznał, iż błędy i przybliżenia w tej sprawie, które cechowały postępowanie wyjaśniające, były na tyle poważne, że podważały zgodność z prawem całej spornej decyzji.

86 W konsekwencji należy uwzględnić zarzuty od dziewiątego do dwunastego.

W przedmiocie zarzutu siódmego, opartego na twierdzeniu, że Sąd oparł się raczej na domysłach niż na dowodach, by podważyć szacunki Komisji

Argumentacja stron

87 W ramach zarzutu siódmego Komisja zarzuca Sądowi, że orzekł, iż winna ona była nabrać wątpliwości co do swych szacunków na podstawie informacji zawartych w pismach władz francuskich i Scott. W tym względzie nie chodzi o dowody na tyle niewzruszalne, że mogłyby one wzbudzić wątpliwości co do zasadności ocen

dokonanych przez Komisję, ale raczej o twierdzenia, których nie musi ona koniecznie brać pod uwagę.

88 Scott uważa, iż Komisja ukrywa okoliczność, że Sąd oparł się na dowodach. Oświadczenia zawarte w piśmie Scott stanowią bowiem same w sobie dowody.

89 W każdym razie departament Loiret podkreśla, że dokumenty zawierające szacunki, do których nawiązano w piśmie Scott, istnieją.

Ocena Trybunału

90 Jak wskazał Sąd w pkt 56 i 95 zaskarżonego wyroku, Komisja jest zobowiązana – w interesie prawidłowego stosowania podstawowych postanowień traktatu WE dotyczących pomocy państwa – do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie kwestionowanych środków w sposób staranny i bezstronny, tak aby dysponowała w chwili wydania ostatecznej decyzji możliwie najbardziej kompletnymi i wiarygodnymi informacjami, by to uczynić (zob. podobnie wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. s. I-1719, pkt 62).

91 Należy również przypomnieć, że zgodność z prawem decyzji w sprawie pomocy państwa powinna być oceniana przez sąd Unii w świetle informacji, którymi Komisja mogła dysponować w momencie jej wydania (wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-390/06 Nuova Agricast, Zb.Orz. s. I-2577, pkt 54).

92 W świetle powyższego należy od razu stwierdzić, że Sąd nie skontrolował spornej decyzji na podstawie informacji, którymi Komisja nie dysponowała w momencie jej wydania.

93 W niniejszym przypadku Sąd uznał w pkt 124–142 zaskarżonego wyroku, że Komisji nie były znane informacje, które mogłyby faktycznie być przydatne przy określeniu wartości spornej działki.

94 W szczególności, jak wynika z pkt 125 zaskarżonego wyroku, Sąd odesłał do pisma Scott, jak również do pisma władz francuskich z dnia 21 lutego 2000 r., które nawiązywały, po pierwsze, do wyceny spornej działki sporządzonej w 1987 r. przez francuski organ administracji skarbowej. Po drugie, pisma te odnosiły się również do ekspertyzy w sprawie spornej działki opracowanej przez biuro rzeczoznawców Galtier w 1996 r. oraz do wyceny aktywów sprzedanych Kimberly-Clark Corp. przez Scott, sporządzonej przez commissaire aux apports (kontrolera wkładów do spółek) w styczniu 1996 r.

95 Co się tyczy tych trzech dokumentów, należy najpierw podkreślić, że ani Scott, ani władze francuskie nie przekazały ich Komisji w toku postępowania administracyjnego. Następnie pisma te dotarły do Komisji przynajmniej w chwili upływu terminu przedłużonego wyjątkowo przez Komisję, jeśli chodzi o pismo Scott, a nawet po upływie tego terminu, jeśli chodzi o pismo władz francuskich. Wreszcie, jak przypomniał rzecznik generalny w pkt 120 i 121 swej opinii, zarówno pismo Scott, jak i pismo władz francuskich zawierały jedynie niejasne stwierdzenia dotyczące wartości omawianych dóbr, które nie mogły wystarczyć, by zobowiązać Komisję do ich uwzględnienia lub do ponownego otwarcia postępowania wyjaśniającego.

96 W tym względzie, w pierwszej kolejności, ekspertyza biura Galtier i wycena sporządzona przez commissaire aux apports zostały opracowane dziewięć lat po sprzedaży Scott spornej działki. W tych okolicznościach Komisja mogła nie badać treści tychże szacunków, zważywszy, że dysponowała na podstawie wyceny wynikającej

z protokołu posiedzenia rady miejskiej miasta Orlean z dnia 27 maja 1994 r. bardziej wiarygodnymi informacjami.

97 W drugiej kolejności, jak też zauważył Sąd w pkt 125 zaskarżonego wyroku, nie jest oczywiste, że wartość spornej działki przyjęta w ramach kontroli skarbowej wskazuje na wartość rynkową rzeczonej działki. W związku z tym – wbrew wnioskowi Sądu – Komisja mogła słusznie uznać, że żądanie przekazania wspomnianej wyceny spornej działki sporządzonej przez organ administracji skarbowej nie było zasadne.

98 Dlatego też z powyższego wynika, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż w świetle dowodów, którymi Komisja dysponowała w momencie wydania spornej decyzji, naruszyła ona ciążący na niej obowiązek zachowania staranności z tego tylko powodu, że po pierwsze nie zażądała ani od Scott, ani od władz francuskich przekazania wycen spornej działki, na które te ostatnie jedynie powołały się, by podważyć wycenę przyjętą przez Komisję, a po drugie że nie otworzyła też ponownie postępowania wyjaśniającego.

99 W związku z tym należy również uwzględnić zarzut siódmy.

100 Z całości powyższych rozważań wynika, że zaskarżony wyrok należy uchylić, ponieważ Sąd orzekł, że Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek przeprowadzenia starannego i bezstronnego badania.

W przedmiocie skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd

101 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał uchyla orzeczenie Sądu. Może on wówczas wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

102 Z uwagi na to, że Sąd zbadał jedynie zarzut czwarty podniesiony przez Scott na poparcie jej skargi, należy skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

103 Zważywszy, że sprawa zostaje skierowana do ponownego rozpoznania przez Sąd, rozstrzygnięcie o kosztach niniejszego postępowania odwoławczego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

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

1) Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie T-366/00 Scott przeciwko Komisji zostaje uchylony.

2) Sprawa zostaje przekazana do ponownego rozpoznania Sądowi Unii Europejskiej.

3) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Podpisy