OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
L.A. GEELHOEDA
z dnia 1 lutego 2005 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, iż nie podejmując w nakazanym terminie wszystkich niezbędnych kroków w celu uzyskania zwrotu pomocy uznanej za bezprawną i niezgodną ze wspólnym rynkiem (z wyjątkiem pomocy dotyczącej składek na rzecz IKA) zgodnie z art. 3 decyzji Komisji 2003/372/WE z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie pomocy przyznanej Olympic Airways przez Grecję (zwanej dalej „decyzją") [2], a w każdym razie nie informując Komisji o krokach podjętych na podstawie art. 4 tej decyzji, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy powyższych artykułów oraz traktatu WE.

A — *Okoliczności powstania sporu*

2. Okoliczności powstania sporu zostały wyczerpująco przedstawione w decyzji. Ograniczymy się do przybliżenia okoliczności faktycznych i proceduralnych mających znaczenie w ramach niniejszego postępowania, które ma za przedmiot wyłącznie zarzucane naruszenie przez Republikę Grecką zobowiązań wynikających z art. 3 i 4 powyższej decyzji.

3. W 1996 r. Komisja wszczęła w stosunku do tego państwa członkowskiego postępowanie na podstawie art. 88 ust. 2 WE w przedmiocie pomocy przyznanej przedsiębiorstwu Olympic Airways, w wyniku którego została wydana decyzja Komisji 1999/332/WE z dnia 14 sierpnia 1998 r. [3] w sprawie gwarancji, redukcji i konwersji na kapitał zadłużenia zatwierdzonego w 1994 r., a nadto innych gwarancji oraz dokapitalizowania w łącznej kwocie 40,8 mld GRD, które miało nastąpić w trzech transzach w wysokości odpowiednio 19, 14, i 7,8 mld GRD. Pomocy tej towarzyszył plan restrukturyzacji na okres od 1998 r. do 2002 r.,

1 — Język oryginału: francuski.
2 — Dz.U. 2003, L 132, str. 1.
3 — Dz.U. 1999, L 128, str. 1.

poprawiony i poddany szczególnym warunkom.

4. Decyzją z dnia 6 marca 2002 r. Komisja wszczęła postępowanie na podstawie art. 88 ust. 2 WE, uzasadniając to tym, że nie wdrożono powyższego planu restrukturyzacji oraz że nie dopełniono niektórych warunków zawartych w decyzji zatwierdzającej pomoc. Decyzji o wszczęciu postępowania towarzyszył nakaz udzielenia informacji w rozumieniu art. 10 rozporządzenia (WE) 659/1999 [4].

5. W dniu 9 sierpnia 2002 r. Komisja skierowała do Republiki Greckiej nowy nakaz udzielenia informacji, żądając w szczególności przedłożenia bilansów i wskazania kwot dotyczących zapłaty państwu kosztów operacyjnych. Odpowiedzi udzielone w tej kwestii przez władze greckie zostały uznane przez Komisję za niewystarczające.

6. W dniu 11 grudnia 2002 r. Komisja wydała decyzję będącą przedmiotem niniejszego postępowania. Decyzja ta opiera się przede wszystkim na stwierdzeniu, że nie osiągnięto większości celów planu restrukturyzacji oraz że warunki, którymi była obwarowana decyzja 1999/332, zostały spełnione tylko częściowo. Komisja podniosła również, iż decyzja zatwierdzająca pomoc wykonywana była w sposób wskazujący na nadużycia. Dodatkowo Komisja stwierdza nowe przypadki pomocy operacyjnej polegającej głównie na tolerowaniu przez państwo greckie niepłacenia lub odraczania terminów płatności składek na ubezpieczenie społeczne za okres od października do grudnia 2001 r., podatku od wartości dodanej (zwanego dalej „VAT") od paliw i części zamiennych, czynszów należnych portom lotniczym za okres od 1998 r. do 2001 r. na kwotę 2,46 mln EUR, opłat lotniskowych na kwotę 33,9 mln EUR oraz opłaty nazywanej „spatosimo" (pobieranej od pasażerów przy wylocie na wszystkich lotniskach greckich, przeznaczonej na rozwój tych lotnisk) na kwotę 61 mln EUR.

7. Decyzja Komisji brzmi następująco:

„Artykuł 1

Pomoc na restrukturyzację przyznana przez Grecję Olympic Airways w postaci:

a) gwarancji kredytowych udzielonych przedsiębiorstwu do dnia 7 października 1994 r. na podstawie art. 6 greckiej ustawy z dnia 26 czerwca 1975 r. nr 96/75;

4 — Rozporządzenie Rady z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz.U. L 83, str. 1).

b) nowych gwarancji kredytowych do wysokości 378 mln USD, dotyczących kredytów zaciągniętych przed dniem 31 marca 2001 r. na zakup nowych samolotów oraz na inwestycje niezbędne w związku z przeniesieniem Olympic Airways do nowego portu lotniczego Spata;

c) redukcji zadłużenia Olympic Airways w wysokości 427 mld GRD;

d) konwersji długu przedsiębiorstwa na kapitał na kwotę 64 mld GRD;

e) dokapitalizowania w wysokości 54 mld GRD, zrealizowanego do kwoty 40,8 mld GRD w trzech transzach wynoszących odpowiednio 19, 14 i 7,8 mld GRD w 1995, 1998 i 1999 r.,

uznaje się za niezgodną ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu wobec niedopełnienia następujących warunków przyznania pomocy początkowej:

a) wdrożenia skutecznego programu restrukturyzacji w celu osiągnięcia przez przedsiębiorstwo długotrwałej zdolności do prowadzenia działalności gospodarczej;

b) przestrzegania 24 szczegółowych zobowiązań towarzyszących zatwierdzeniu pomocy i

c) regularnego monitorowania wdrażania pomocy na restrukturyzację.

Artykuł 2

Przyznana przez Grecję pomoc państwa w postaci tolerowania długotrwałego niepłacenia składek na ubezpieczenie społeczne, VAT od paliw i części zamiennych należnego od Olympic Aviation, czynszu na rzecz różnych portów lotniczych, opłat lotniskowych na rzecz portu lotniczego Spata i innych portów lotniczych oraz opłaty zwanej »spatosimo« jest niezgodna ze wspólnym rynkiem.

Artykuł 3

1. Grecja podejmie konieczne kroki w celu odzyskania od beneficjenta pomocy wymienionej w art. 1, w wysokości 14 mld GRD

(41 mln EUR), która jest niezgodna z traktatem, jak również pomocy wymienionej w art. 2, która została mu przyznana bezprawnie.

2. Odzyskanie pomocy nastąpi bez zwłoki, zgodnie z procedurami przewidzianymi w przepisach krajowych, o ile pozwalają one na natychmiastowe i skuteczne wykonanie decyzji. Kwoty, który muszą zostać odzyskane, będą obejmować odsetki należne od dnia przyznania pomocy do dnia jej rzeczywistego zwrotu. Odsetki będą naliczane według stopy referencyjnej stosowanej dla obliczania ekwiwalentu subwencji netto dla pomocy regionalnej.

Artykuł 4

W terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia niniejszej decyzji Grecja poinformuje Komisję o krokach podjętych na jej podstawie.

[...]" [tłumaczenie nieoficjalne].

8. W dniu 11 lutego 2003 r. rząd grecki poinformował Komisję, że ustalenie, czy Olympic Airways jest zadłużone względem państwa i czy przedsiębiorstwo to korzysta z uprzywilejowanego traktowania, powierzył niezależnemu ekspertowi. Na podstawie otrzymanych informacji rząd grecki oświadczył, że nie wykona art. 3 i 4 decyzji.

9. W dniu 6 marca 2003 r. Komisja oznajmiła rządowi greckiemu, że jest on zobowiązany do zastosowania się do decyzji. W dniu 12 maja 2003 r. Komisja skierowała do niego pismo z dodatkowymi wyjaśnieniami co do ilościowego określenia nowej pomocy, zwracając się o szczegółowe informacje w przedmiocie realizacji zwrotu kwoty 41 mln EUR oraz przedstawienia dowodów spłaty przez Olympic Airways zadłużenia, o którym mowa w art. 2 decyzji.

10. Władze greckie odpowiedziały pismem z dnia 26 czerwca 2003 r. Odnośnie do zwrotu drugiej transzy dokapitalizowania w kwocie 41 mln EUR wskazały one, iż zamierzają podjąć decyzję w przedmiocie zwrotu tej pomocy do końca sierpnia 2003 r., podczas gdy skutki prawne decyzji i tryb postępowania poddawane są analizie. Władze greckie podniosły również, że Olympic Airways wkrótce spłaci zadłużenie w kwocie 2,46 mln EUR z tytułu czynszu należnego portom lotniczym.

11. Co się tyczy zadłużenia względem IKA (administracji ubezpieczeń społecznych) na łączną kwotę 27,4 mln EUR, władze greckie powołały się na zawartą ugodę i dokonaną wpłatę w kwocie 5,28 mln EUR, tak iż — ich zdaniem — nie można już mówić o „tolerowaniu zadłużenia".

12. Jeśli chodzi o zadłużenie w kwocie 33,9 mln EUR z tytułu opłat lotniskowych należnych portowi lotniczemu Spata, władze greckie podniosły, iż sprawa ta nie leży w ich gestii z uwagi na sposób zarządzania tym portem. Niemniej stwierdziły one dokonanie wpłaty kwoty 4,83 mln EUR na podstawie zawartej w tym przedmiocie ugody, przedstawiając dowód zapłaty na powyższą kwotę. Ugoda ta przewidywała ponadto spłatę zadłużenia w dwunastu kwartalnych ratach. Władze te wskazały również, że cała kwota zostanie spłacona w kwietniu 2005 r.

13. W przedmiocie zadłużenia na kwotę 61 mln EUR dotyczącego opłaty „spatosimo" władze greckie podniosły, że zgodnie z zawartymi w tej mierze ugodami dokonana została wpłata w wysokości 22,8 mln EUR. Przedstawiły one potwierdzenia wpłat tej kwoty, a także potwierdzenia dotyczące innych płatności. W zakresie zadłużenia na kwotę 28,9 mln EUR względem ministerstw i instytucji publicznych władze greckie podniosły brak dokładnego określenia powyższych zobowiązań w związku z nieposiadaniem danych dotyczących biletów lotniczych wydanych pracownikom.

14. Komisja uznała te oświadczenia za niewystarczające, wobec czego wniosła niniejszą skargę, wnosząc do Trybunału o:

— stwierdzenie, iż nie podejmując w nakazanym terminie wszystkich niezbędnych kroków w celu uzyskania zwrotu pomocy uznanej za bezprawną i niezgodną ze wspólnym rynkiem (z wyjątkiem pomocy dotyczącej składek na IKA) zgodnie z art. 3 decyzji [...], a w każdym razie nie informując Komisji o krokach podjętych na podstawie art. 4 tej decyzji, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy powyższych artykułów oraz traktatu;

— obciążenie strony pozwanej kosztami postępowania.

15. Rząd grecki wniósł do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

II — Ocena

A — *Uwagi wstępne*

16. Z akt sprawy wynika, iż spór pomiędzy Komisją a Republiką Grecką dotyczy trzech odrębnych kwestii:

— zwrotu kwoty 41 mln EUR. Chodzi tu o drugą transzę pomocy na restrukturyzację, o której mowa w art. 1 decyzji, wypłaconą Olympic Airways we wrześniu 1998 r. Kwota ta została wyraźnie wymieniona w art. 3 ust. 1 tej decyzji;

— zwrotu „nowej pomocy", o której mowa w art. 2 decyzji. Sama decyzja nie wskazuje wyraźnie kwoty tej pomocy. Poszczególne elementy pomocy, jak również odpowiadające im kwoty zostały opisane w pkt 200–209 uzasadnienia decyzji;

— skutków ustawy nr 3185/2003 (zwanej dalej „ustawą grecką")[5] dla stosowania decyzji w krajowym porządku prawnym.

17. Proponuję rozpocząć analizę od trzeciego punktu z uwagi na fakt, iż mógłby on stanowić przeszkodę w wykonaniu decyzji w krajowym porządku prawnym, uniemożliwiając prawnie odzyskanie pomocy z aktywów, które w momencie wydawania tej decyzji należały jeszcze do Olympic Airways. Ponadto zakładając, że ustawa grecka mogłaby utrudnić lub nawet uniemożliwić poprawne wykonanie decyzji, nasuwa się pytanie, czy samo przyjęcie tej ustawy nie stanowi uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa wspólnotowego.

18. Jak zostało wskazane w pkt 2 opinii, przedmiotem niniejszego postępowania jest wyłącznie zarzucane uchybienie zobowiązaniom wynikającym z decyzji. Zatem w postępowaniu tym nie mogą być brane pod uwagę argumenty dotyczące zarzucanych błędów lub nieścisłości w ocenie faktów i okoliczności, które stanowią podstawę decyzji[6].

5 — FEK A' 229/26.9.2003.

6 — Zob. wyroki: z dnia 30 czerwca 1988 r. w sprawie 226/87 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. 3611, pkt 11; z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-74/91 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-5437, pkt 10 i z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie C-404/97 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-4897, pkt 57.

B — *Ustawa grecka*

19. Dopiero w replice Komisja po raz pierwszy wskazała na ustawę grecką. Oczywiste jest, że nie mogła ona wiedzieć o jej uchwaleniu. Skargę zarejestrowano w sekretariacie Trybunału w dniu 25 września 2003 r., natomiast ustawa powyższa opublikowana została w Dzienniku Ustaw Republiki Greckiej w dniu 26 września 2003 r.

20. Komisja stwierdza, iż ustawa grecka, na mocy art. 27, stworzyła niezbędne ramy dla restrukturyzacji grupy Olympic. Oprócz przeniesienia pracowników interwencja polegała na przeniesieniu na nową spółkę „Olympic Airlines" aktywów dawnego przedsiębiorstwa Olympic Airways — to znaczy samolotów i związanych z nimi gwarancji państwowych, praw do lotów, zwanych powszechnie „slots", nazwy, udziału w rynku, stosunków umownych i różnych ściągalnych wierzytelności — wolnych od wszelkich długów, uniemożliwiając zaspokojenie długów dawnego przedsiębiorstwa z majątku nowej spółki. Nowa spółka, na którą nie zostały przeniesione pasywa Olympic Airways, podlega więc szczególnej ochronie przed wierzycielami dawnego przedsiębiorstwa. Co więcej, podobny sposób postępowania został przewidziany w odniesieniu do pozostałych oddziałów Olympic Airways.

21. Otóż, zdaniem Komisji, władze krajowe, poddając aktywa nowej spółki, to jest Olympic Airlines, specjalnej ochronie przed jej wierzycielami, utrudniły odzyskanie pomocy przewidziane w decyzji. Jednocześnie Olympic zachowywała głównie pasywa bez aktywów, z których można by było faktycznie spłacić odpowiednie długi. Wynikająca stąd przeszkoda do rzeczywistego zwrotu pomocy została więc zaplanowana na poziomie legislacyjnym i w znacznej części zrealizowana.

22. Komisja uważa ponadto, iż w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z utworzeniem spółki zależnej przez spółkę będącą beneficjentem pomocy, ale z przeniesieniem na inną spółkę grupy. W ten sposób państwo greckie będące jedynym lub głównym akcjonariuszem obydwu spółek zapewniło ciągłość gospodarczą pomiędzy Olympic Airways i Olympic Airlines poprzez przestawienie polegające na przejęciu przez nową spółkę najbardziej rentownych aktywów dawnego przedsiębiorstwa Olympic Airways, w dodatku bez żadnego świadczenia wzajemnego. Na mocy ustawy greckiej nowa spółka jest chroniona przed wierzycielami dawnego przedsiębiorstwa. W ten sposób, niemal rok po wydaniu decyzji, państwo greckie podjęło kroki prawne, które z punktu widzenia prawa krajowego utrudniają rzeczywisty zwrot pomocy. Podejmując tę próbę pozbawienia decyzji skuteczności, państwo to postąpiło dokładnie wbrew temu, co miało uczynić stosownie do powyższej decyzji.

23. W swojej duplice rząd grecki nie odnosi się bezpośrednio do materialnych zarzutów

dotyczących celów oraz skutków ekonomicznych i prawnych ustawy greckiej.

24. Po pierwsze, utrzymuje on, iż argumentacja Komisji nie jest dopuszczalna, ponieważ z uwagi na brak etapu poprzedzającego wniesienie skargi Komisja nie może wykraczać poza przedmiot niniejszego postępowania, którym jest niewykonanie decyzji przez Republikę Grecką. W tym kontekście zwraca on uwagę na postępowanie w sprawie badania domniemanej nowej pomocy państwa na rzecz Olympic Airways, wszczęte przez Komisję decyzją z dnia 16 marca 2004 r. wydaną na podstawie art. 88 ust. 2 WE. Jedną z głównych kwestii objętych tym postępowaniem jest właśnie ustawa grecka oraz dokonane na jej podstawie przekształcenie grupy Olympic Airways. Zdaniem rządu greckiego, dopóki administracyjne postępowanie w sprawie badania nowej pomocy, prowadzone na podstawie art. 88 ust. 2 WE, jest jeszcze w toku, Komisja nie może powoływać się na argumenty i zarzuty będące przedmiotem tego badania. W przeciwnym bowiem razie poprzez przedwczesne twierdzenia Komisja przesądzałaby o jego wyniku.

25. Następnie rząd grecki przedstawia zwięźle genezę powstania ustawy greckiej. Miała ona stanowić podstawę prawną restrukturyzacji Olympic Airways, której celem było jak najszybsze przekazanie działalności lotniczej tej spółki oraz ułatwienie prywatyzacji innych obszarów jej działalności. W ten sposób państwo greckie miałoby możliwość odzyskania jak największej części z całości inwestycji poczynionych na rzecz Olympic Airways od 1994 r. Przedsiębiorstwo to informowało Komisję od początku o swoich działaniach.

26. Rząd grecki utrzymuje ponadto, iż ustawa grecka nie utrudni odzyskania pomocy państwa, o której mowa w decyzji. Postępowanie w sprawie odzyskania pomocy rozpoczęło się już w sposób niezależny i toczy się swoim trybem zgodnie z przepisami prawa greckiego.

27. Podniesiony przez rząd grecki argument, zgodnie z którym zarzuty Komisji dotyczące ustawy greckiej są niedopuszczalne, nie zasługuje moim zdaniem na uwzględnienie. W tym zakresie odróżnić należy badanie zgodności z art. 88 ust. 1 WE działań przewidzianych w tej ustawie od oceny skutków prawnych i finansowych tej ustawy dla wykonania decyzji, która zresztą została wydana przed uchwaleniem ustawy.

28. W ramach niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego chodzi wyłącznie o kwestię, czy ustawa grecka stawia przeszkody natury prawnej lub ekonomicznej dla skutecznego wykonania decyzji.

29. Otóż z decyzji wynika, iż jej celem jest zwrot pomocy, poprzez którą państwo greckie bezprawnie wspierało działalność gospodarczą i handlową Olympic Airways, zakłócając przez to konkurencję w sektorze lotnictwa cywilnego. Aby ten cel został osiągnięty konieczne jest, aby przedsiębiorstwo ponoszące rzeczywistą odpowiedzialność zarówno ekonomiczną, jak i finansową za działalność gospodarczą wspieraną przez udzieloną pomoc, samo poniosło ciężar finansowy zwrotu tej pomocy.

30. Z otrzymanych od Komisji informacji na temat ustawy greckiej, które zresztą nie są przez rząd grecki kwestionowane, wynika, że w wyniku jej wykonania zarządzanie całą działalnością związaną z transportem lotniczym przeniesione zostało z Olympic Airways na nową spółkę Olympic Airlines. Operacji tej towarzyszyło przeniesienie wszystkich aktywów z nią związanych „wolnych od wszelkich długów", w taki sposób, iż nie jest możliwe na podstawie prawa krajowego żądanie zaspokojenia długów dawnej Olympic Airways od nowej spółki, na którą przeniesiona została część majątku.

31. Gdyby przyjąć, że informacje przekazane przez Komisję są prawidłowe, to zastosowanie powyższej ustawy mogłoby uniemożliwić skuteczne wykonanie decyzji. Po pierwsze, podjęte już starania mające na celu odzyskanie pomocy od Olympic Airways nie przyniosłyby pożądanego rezultatu, gdyż spółka ta nie posiadałaby już aktywów wystarczających do spłaty spornych kwot. Po drugie, udaremniony zostałby cel decyzji, to jest przywrócenie niezakłóconej konkurencji w sektorze lotnictwa, jako że ciężar finansowy ewentualnego zwrotu nie miałby wpływu na operacje gospodarcze i handlowe, które były bezprawnie wspierane przez tę pomoc. Nawet w mało prawdopodobnym wypadku, gdyby aktywa Olympic Airways były wciąż wystarczające na pokrycie zwrotu pomocy, nowa spółka Olympic Airlines w dalszym ciągu korzystałaby z przewagi nad konkurencją dzięki bezprawnej pomocy.

32. Szczególnego znaczenia, jak słusznie zauważyła Komisja, nabiera w tym kontekście wyrok w sprawach połączonych Włochy i SIM 2 Multimedia przeciwko Komisji[7]. W sprawach tych chodziło o przekazanie aktywów przeżywającego trudności przedsiębiorstwa.

33. W pkt 76, 77 i 78 powyższego wyroku Trybunał uznał, iż przedsiębiorstwu przeżywającemu trudności nie można a priori, ze względu na wymagania związane z odzyskaniem pomocy państwa niezgodnej ze wspólnym rynkiem, odmówić możliwości podjęcia działań naprawczych. Niemniej jednak bezwarunkowe pozwolenie takiemu przedsiębiorstwu na utworzenie — w trakcie formalnej procedury dochodzenia w sprawie pomocy dotyczącej go indywidualnie — spółki zależnej, której następnie przekaza-

7 — Wyrok z dnia 8 maja 2003 r. w sprawach połączonych C-328/99 i C-399/00, Rec. str. I-4035.

łoby najbardziej dochodową działalność, prowadziłoby do uznania, że każda spółka może w trakcie odzyskiwania pomocy wyprowadzić z majątku spółki dominującej takie aktywa, przez co zwrot pomocy okazałby się całkowicie lub w części bezskuteczny. Aby decyzja nie została pozbawiona skuteczności i by nadal nie trwało zakłócenie konkurencji, Komisja może wymagać, by odzyskanie pomocy nie ograniczało się do pierwotnego przedsiębiorstwa, lecz rozciągało się na przedsiębiorstwo, które kontynuuje działalność pierwotnego przedsiębiorstwa przy użyciu przeniesionych na nie środków produkcji, gdy pewne elementy przeniesienia pozwalają na stwierdzenie ciągłości gospodarczej między dwiema jednostkami.

34. W niniejszej sprawie nie miało miejsca utworzenie spółki zależnej przez spółkę będącą beneficjentem pomocy, lecz przeniesienie — na mocy ustawy — na inną spółkę należącą do grupy głównych aktywów dawnej Olympic, przy której zostały główne pasywa. Wydaje mi się, że państwo greckie, będące jedynym lub głównym akcjonariuszem obydwu zainteresowanych spółek, chciało poprzez interwencję ustawodawcy zapewnić ciągłość gospodarczą pomiędzy Olympic Airways i Olympic Airlines na wyżej określonych warunkach. Stanowi to przeszkodę z punktu widzenia prawa krajowego dla rzeczywistego zwrotu pomocy, a w konsekwencji dalsze zakłócanie konkurencji.

35. Z powyższych rozważań wynika, iż skutki ustawy greckiej są sprzeczne z decyzją, a tym samym stanowią uchybienie rządu greckiego w zakresie lojalnego wykonania zobowiązań, które na nim ciążą na mocy tej decyzji. Dodatkowo stwierdzić należy, iż rząd ten miał obowiązek wyeliminowania wszelkich utrudnień, które powyższa ustawa mogłaby stwarzać dla wykonania decyzji zgodnego z jej zakresem, to znaczy takiego, które prowadzi do wyeliminowania zakłócenia konkurencji powstałego na skutek udzielenia pomocy.

36. Dodaję ten ostatni warunek, aby podkreślić, iż ewentualny zwrot pomocy, nieobciążający tej działalności gospodarczej, która z tej pomocy rzeczywiście skorzystała, nie może zostać uznany za poprawne wykonanie decyzji. Innymi słowy, zwrot powinien mieć pożądane przez decyzję skutki dla warunków konkurencji.

C — *Zwrot pomocy w wysokości 41 mln EUR*

37. Zgodnie z art. 4 decyzji Republika Grecka poinformuje Komisję w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia tej decyzji o krokach podjętych na jej podstawie.

38. Zgodnie z art. 3 ust. 2 decyzji odzyskanie pomocy, o której mowa w jej art. 1 i 2, nastąpi bez zwłoki, zgodnie z procedurami przewidzianymi w przepisach krajowych, o ile pozwalają one na natychmiastowe i skuteczne wykonanie decyzji.

39. Co do zwrotu kwoty 41 mln EUR, o którym mowa w art. 1 decyzji i co do którego nie było żadnych wątpliwości, rząd grecki dopiero w piśmie z dnia 26 czerwca 2003 r. poinformował Komisję, że podejmie decyzję o zwrocie tej pomocy „przed końcem sierpnia 2003 r.". W końcu, w dniu 25 września 2003 r. właściwe organy przyjęły akt ustalający wysokość zadłużenia Olympic Airways wobec państwa greckiego na kwotę 41 mln EUR powiększonej o odsetki. Według rządu greckiego akt ten stanowi tytuł konieczny do odzyskania pomocy.

40. W wykonaniu aktu ustalającego wysokość zadłużenia, w dniu 1 października 2003 r. wydany został nakaz zapłaty. W dniu 23 października 2003 r. Olympic Airways wniosła, zgodnie z przepisami prawa krajowego, sprzeciw od powyższego nakazu do właściwego sądu administracyjnego, wnosząc jednocześnie o wstrzymanie jego wykonania. W dniu 26 stycznia 2004 r. zapadło postanowienie o wstrzymaniu wykonania powyższego nakazu.

41. Podczas rozprawy rząd grecki uzasadniał opóźnienie w odzyskaniu 41 mln EUR trudnościami, jakie napotkano przy zdefiniowaniu i ilościowym określeniu pomocy, o której mowa w art. 2 decyzji. Rząd grecki twierdził, iż chciał doprowadzić do rozwiązania tych problemów wspólnie z Komisją przed przystąpieniem do odzyskania całości pomocy. Następnie rząd ten podjął czynności zgodne z przepisami krajowego prawa administracyjnego regulującymi ściąganie należności pieniężnych od osób prywatnych.

42. Stwierdzić należy, iż od momentu doręczenia decyzji nie istniały już żadne wątpliwości co do wynikających z niej zobowiązań dla władz greckich. Ponadto z brzmienia tej decyzji wynika jasne i precyzyjne rozróżnienie pomiędzy pomocą w kwocie 41 mln EUR a innymi rodzajami udzielonej pomocy. W związku z tym nie było żadnej przeszkody natury prawnej lub praktycznej, aby Republika Grecka ściągnęła kwotę 41 mln EUR w oznaczonym w decyzji terminie. Wynika z tego, iż rząd grecki, przystępując z opóźnieniem do ściągania kwot spornej pomocy, uchybił zobowiązaniom, które nakładała na niego decyzja.

43. Okazuje się, że od podjęcia przez ten rząd pierwszej (spóźnionej) czynności, niepoczyniony został żaden postęp w zakresie odzyskania 41 mln EUR. Podobny zastój nie może być usprawiedliwiony jedynie powołaniem się na przepisy prawa krajowego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w braku przepisów wspólnotowych regulujących odzyskanie bezprawnie przy-

znanej pomocy odzyskanie to powinno być w zasadzie prowadzone w oparciu o właściwe przepisy prawa krajowego, które należy jednak stosować w taki sposób, aby w praktyce nie uniemożliwić wymaganego przez prawo wspólnotowe odzyskania pomocy, uwzględniając przy tym w pełni interes Wspólnoty [8].

44. Otóż interes Wspólnoty we właściwym wykonaniu decyzji o zwrocie bezprawnej pomocy wymaga również, aby decyzje te były wykonywane szybko. W istocie, jak wskazałem przy okazji innej sprawy [9], termin przywrócenia warunków konkurencji, które zostały zakłócone, na pewno nie jest pozbawiony znaczenia z punktu widzenia gospodarczego. Przedsiębiorstwa, które skorzystały z bezprawnej pomocy państwa, mogą czasami do tego stopnia zakłócić warunki konkurencji, że trwałej zmianie ulega struktura konkurencji. Z tego powodu obowiązek przestrzegania terminów odzyskania pomocy uznanej za bezprawną służy także interesowi chronionemu na mocy art. 87 WE, to jest zachowaniu niezakłóconej konkurencji wewnątrz Wspólnoty. Wnioskuję z tego, iż ustanowione przez Trybunał ścisłe warunki, aby móc uzasadnić niewykonanie bądź niewłaściwe wykonanie obowiązku odzyskania pomocy, mają zastosowanie także do sytuacji niewykonania tego obowiązku w wyznaczonym terminie. Również w takim przypadku stosować należy kryterium „całkowitej niemożliwości".

45. W związku z tą kwestią nic w aktach sprawy nie wskazuje na to, aby rząd grecki — czy to w wyznaczonym terminie, czy też po jego upływie — gorliwie wykonywał decyzję. Wprost przeciwnie, jak wynika z mojej analizy skutków ustawy greckiej, poprzez ustawę rząd ten sprawił, iż prawidłowe wykonanie tej decyzji stało się bardziej skomplikowane w krajowym porządku prawnym, o ile nie niemożliwe. Wnioskuję z tego, iż rząd grecki również w ten sposób uchybił ciążącemu na nim zobowiązaniu starannego wykonania decyzji, które zresztą rozpoczęło się z opóźnieniem.

D — *Zwrot pomocy wspomnianej w art. 2 decyzji*

46. Przypadki pomocy opisane w art. 2 decyzji łączy to, iż dotyczą one różnych świadczeń pieniężnych, do których Olympic Airways była zobowiązana na mocy ustaw lub umów, a w stosunku do których państwo greckie tolerowało brak zapłaty lub odroczenie płatności.

8 — Przywołany wyżej wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 55.

9 — Zob. pkt 18 mojej opinii w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii (wyrok z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie C-404/00, Rec. str. I-6695).

47. Kwoty odpowiadające poszczególnym kategoriom składek, opłat, zobowiązań umownych i podatków opisane zostały w pkt 205–209 uzasadnienia decyzji.

48. Jeśli chodzi o zakwalifikowanie tych środków jako pomocy, określenie kwot oraz trybu ich odzyskania, to decyzja wywołała spór między Komisją a rządem greckim, który toczył się nadal w trakcie niniejszego postępowania.

49. Spór dotyczył trzech kwestii:

— po pierwsze, zakwalifikowania długotrwałego niespłacania poszczególnych długów jako pomocy państwa;

— po drugie, określenia wysokości kwot w poszczególnych przypadkach;

— po trzecie, dokonanych uzgodnień co do zwrotu powyższych kwot.

50. Zdaniem rządu greckiego, pomoc, o której mowa w art. 2 decyzji, nie odpowiada dokładnie przytaczanym w niej kwotom, lecz „korzyści" płynącej z ciągłego tolerowania niespłacania tego zadłużenia. W związku z tym należy mieć na uwadze różnicę pomiędzy tolerancją dla nagminnego niepłacenia, jaką wykazał ten rząd, a tolerancją, jaką wykazałby inwestor prywatny.

51. Przede wszystkim odsyłam do moich wywodów, zgodnie z którymi w postępowaniu w przedmiocie uchybienia w wykonaniu aktu wspólnotowego nie można kwestionować w całości lub w części legalności tego aktu. Gdyby rząd grecki chciał kwestionować zakwalifikowanie długotrwałego niespłacania poszczególnych długów jako pomocy państwa, to powinien był wnieść skargę o stwierdzenie nieważności [10].

52. Dla wyjaśnienia dodam, iż pojęcie pomocy jest bardziej ogólne niż pojęcie subwencji, ponieważ obejmuje nie tylko świadczenia pozytywne takie jak same subwencje, ale również interwencje państwa, które w różnej formie zmniejszają zwykłe obciążenia budżetu przedsiębiorstwa i które przez to, mimo że nie są subwencjami w ścisłym znaczeniu tego słowa, mają taki sam charakter i identyczne skutki [11].

10 — Zob. wyroki przywołane w przypisie 6.

11 — Wyrok z dnia 15 marca 1994 r. w sprawie C-387/92, Banco Exterior de Espana, Rec. str. I-877, pkt 13.

53. Tego rodzaju pomoc może jak najbardziej zakłócić konkurencję, ponieważ w specyficzny sposób redukuje koszty operacyjne przedsiębiorstwa, ze szkodą dla przedsiębiorstw, które regularnie wywiązują się ze zobowiązań podatkowych i umownych.

54. Wynikające z tego zakłócenia konkurencji mogą zostać wyeliminowane wyłącznie poprzez niezwłoczne i zupełne uregulowanie zaległego zadłużenia wraz z odsetkami i grzywnami. Ponadto samo istnienie wspaniałomyślnych ułatwień w płatnościach dla jednego dłużnika mogłoby mu przynosić znaczące korzyści, zwłaszcza gdy przeżywa on trudności finansowe, ponieważ — wbrew normalnemu obrotowi gospodarczemu — pozwala mu to regularnie uchylać się od zobowiązań finansowych.

55. Wreszcie nie do obrony zdaje się być argument, iż w porównywalnej sytuacji wierzyciel prywatny postępowałby tak samo jak organy podatkowe i greckie porty lotnicze. Przeciwnie, w przypadku realnej groźby upadłości dłużnika wierzyciel prywatny starałby się na wszelkie sposoby uzyskać tak szybko jak to możliwe zapłatę należnych kwot.

56. Jeżeli chodzi o zdefiniowanie pomocy, którą ma zwrócić Olympic Airways, rząd grecki podnosi, iż kwoty, o których mowa w art. 2 decyzji, są określone jedynie w przybliżeniu w pkt 205–209 uzasadnienia decyzji. Z uwagi na to niniejsza skarga powinna zostać oddalona w zakresie, w jakim dotyczy ona kwot znajdujących się w tym artykule, ze względu na jej nieprecyzyjność.

57. Należy w tym miejscu postawić pytanie, czy decyzje Komisji w przedmiocie odzyskania bezprawnej pomocy zawsze muszą precyzyjnie określać kwoty podlegające zwrotowi.

58. Stwierdzić trzeba w tym zakresie, iż ani orzecznictwo, ani żaden przepis prawa wspólnotowego nie wymaga, aby Komisja przy nakazywaniu uzyskania zwrotu pomocy uznanej za niezgodną ze wspólnym rynkiem określała kwotę pomocy podlegającą zwrotowi. Komisja może skutecznie ograniczyć się do ogólnego stwierdzenia obowiązku zwrotu pomocy przez beneficjenta, pozostawiając władzom krajowym zadanie obliczenia konkretnej kwoty podlegającej zwrotowi. Zadanie to wpisuje się w ramy ogólniejszego obustronnego zobowiązania do lojalnej współpracy wiążącego Komisję i państwa członkowskie w zakresie stosowania art. 88 WE.

59. W niniejszej sprawie kwoty podlegające zwrotowi z łatwością można ustalić na podstawie art. 2 decyzji w związku z pkt 205–209 jej uzasadnienia. A jeżeli nadal istniałaby niejasność, to należałoby usunąć ją w ramach współpracy.

60. Z korespondencji pomiędzy Komisją a rządem greckim prowadzonej od lutego do września 2003 r. wynika, iż rząd ten kwestionował pojęcie pomocy zawarte w art. 2 decyzji oraz wysokość kwot podlegających zwrotowi. Następnie rząd grecki powołał się na różne trudności natury prawnej, które uniemożliwiały wykonanie powyższego art. 2 w krajowym porządku prawnym, a także na swój brak uprawnień do tego, aby nakazać portowi lotniczemu Spata zażądanie zwrotu zaległych opłat lotniskowych od Olympic Airways.

61. Niemniej jednak wydaje się, iż rząd grecki, jakkolwiek niespiesznie i bez przekonania, zaczął wykonywać niektóre części art. 2:

a) czynsz w wysokości 2,46 mln EUR należny portom lotniczym był przedmiotem postępowania ustalającego, aby można było rozpocząć odzyskiwanie pomocy;

b) podatek VAT z tytułu sprzedaży na rzecz Olympic Aviation części zamiennych i paliw, wraz z ustawowymi karami i powiększeniami, powinien zostać zapłacony przy rozliczeniu tego podatku za 2003 r.;

c) opłaty należne portowi lotniczemu Spata w wysokości 33,9 mln EUR objęte zostały ugodą dotyczącą spłaty zadłużenia, zawartą przez Olympic Airways w dniu 2 kwietnia 2002 r., przewidującą cesję wierzytelności tego przedsiębiorstwa z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej;

d) co do opłaty zwanej „spatosimo" w kwocie 61 mln EUR rząd grecki powołuje się na pewną liczbę wpłat, co do których istnieją dowody na kwotę około 22,8 mln EUR. Wreszcie rząd ten oświadczył, że przekazał Komisji kopię powyższej ugody dotyczącej spłaty zadłużenia, zgodnie z którą Olympic Airways zapłacić miała kwotę około 58,3 mln EUR tytułem opłaty „spatosimo" w 48 miesięcznych ratach. W dniu 31 marca 2004 r. ugoda ta zastąpiona została kolejną ugodą, zawartą również na cztery lata. Komisja utrzymuje, iż ta ostatnia ugoda nie była przestrzegana;

e) w odniesieniu do zadłużenia wobec ministerstw i służb publicznych na kwotę 28,9 mln EUR, według twierdzeń rząd greckiego miało ono być potrącone z wierzytelnościami Olympic Airways, tak że ich zapłata nie była konieczna. Jednakże z uwagi na brak dowodów księgowych Komisja nie ustaliła jeszcze, czy takowe wierzytelności istnieją.

62. Na podstawie powyższych rozważań stwierdzam, iż rząd grecki uchybił zobowiązaniom, które na nim ciążyły na mocy art. 2 decyzji. Natomiast w zakresie, w którym wykonywał on te zobowiązania, działał z opóźnieniem i wybiórczo, a jego postępowanie nie może zostać usprawiedliwione całkowitą niemożliwością podjęcia działań.

63. Powyższe stwierdzenia byłyby wystarczające, gdyby nie została przyjęta ustawa grecka. Jak opisałem w pkt 19–22 niniejszej opinii, jej stosowanie może skutkować częściową lub całkowitą niemożliwością wykonania ugód dotyczących spłaty zadłużenia zawartych przez Olympic Airways z powodu braku wystarczających aktywów. Co więcej, przeniesienie większości aktywów Olympic Airways na Olympic Airlines uniemożliwia na poziomie krajowym odzyskanie pomocy od spółki, która przejęła działalność gospodarczą objętą pomocą. To utrudnienie w wykonaniu decyzji samo w sobie upoważnia do stwierdzenia, iż rząd grecki w sposób oczywisty uchybił zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 2 i 3 powyższej decyzji.

III — Wnioski

64. Mając na uwadze powyższe, proponuję uwzględnić skargę Komisji i orzec, iż:

„1) Nie podejmując w nakazanym terminie wszystkich niezbędnych kroków w celu uzyskania zwrotu pomocy uznanej za bezprawną i niezgodną ze wspólnym rynkiem (z wyjątkiem pomocy dotyczącej składek na rzecz IKA) zgodnie z art. 3 decyzji Komisji 2003/372/WE z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie pomocy przyznanej Olympic Airways przez Grecję, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy tej decyzji oraz traktatu WE.

2) Republika Grecka zostaje obciążona kosztami postępowania".