Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 13 maja 2014 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Wyrok Trybunału stwierdzający uchybienie — Niewykonanie — Artykuł 260 TFUE — Pomoc państwa — Odzyskanie pomocy — System pomocy niezgodny z prawem i z rynkiem wewnętrznym — Pomoc indywidualna udzielona w ramach tego systemu — Kara pieniężna

W sprawie C-184/11

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 18 kwietnia 2011 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez C. Urracę Caviedesa oraz B. Stromskiego, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Hiszpanii, reprezentowanemu przez N. Díaz Abad, działającą w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, L. Bay Larsen (sprawozdawca), E. Juhász, A. Borg Barthet i C.G. Fernlund, prezesi izb, A. Rosas, A. Prechal, E. Jarašiūnas i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 września 2013 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 stycznia 2014 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: hiszpański.

Wyrok

1 W swej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie, że nie podejmując wszelkich niezbędnych środków związanych z wykonaniem wyroku Komisja/Hiszpania (od C-485/03 do C-490/03, EU:C:2006:777), dotyczącego uchybienia zobowiązaniom Królestwa Hiszpanii wynikającym z decyzji: Komisji 2002/820/WE z dnia 11 lipca 2001 r. dotyczącej programu pomocy państwa, który Hiszpania wprowadziła na rzecz przedsiębiorstw z prowincji Álava w postaci ulgi podatkowej w wysokości 45% kwoty inwestycji (Dz.U. 2002, L 296, s. 1), Komisji 2002/892/WE z dnia 11 lipca 2001 r. dotyczącej programu pomocy państwa, który Hiszpania wprowadziła na rzecz niektórych nowo utworzonych przedsiębiorstw w prowincji Álava (Dz.U. 2002, L 314, s. 1), Komisji 2003/27/WE z dnia 11 lipca 2001 r. dotyczącej programu pomocy państwa, który Hiszpania wprowadziła na rzecz przedsiębiorstw z prowincji Vizcaya w postaci ulgi podatkowej w wysokości 45% kwoty inwestycji (Dz.U. 2003, L 17, s. 1), Komisji 2002/806/WE z dnia 11 lipca 2001 r. dotyczącej programu pomocy państwa, który Hiszpania wprowadziła na rzecz niektórych nowo utworzonych przedsiębiorstw w prowincji Vizcaya (Dz.U. 2002, L 279, s. 35), Komisji 2002/894/WE z dnia 11 lipca 2001 r. dotyczącej programu pomocy państwa, który Hiszpania wprowadziła na rzecz przedsiębiorstw z prowincji Guipúzcoa w postaci ulgi podatkowej w wysokości 45% kwoty inwestycji (Dz.U. 2002, L 314, s. 26), i Komisji 2002/540/WE z dnia 11 lipca 2001 r. dotyczącej programu pomocy państwa, który Hiszpania wprowadziła na rzecz niektórych nowo utworzonych przedsiębiorstw w prowincji Guipúzcoa (Dz.U. 2002, L 174, s. 31) (zwanych dalej łącznie „spornymi decyzjami"), Królestwo Hiszpanii naruszyło zobowiązania ciążące na nim na mocy tych decyzji oraz na mocy art. 260 ust. 1 TFUE;

— zasądzenie od Królestwa Hiszpanii na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 236 044,80 EUR za dzień zwłoki w wykonaniu wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777) od dnia ogłoszenia wyroku, który zostanie wydany w niniejszej sprawie, aż do dnia całkowitego wykonania wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777);

— zasądzenie od Królestwa Hiszpanii na rzecz Komisji ryczałtu, którego kwota jest wynikiem przemnożenia dziennej kwoty wynoszącej 25 817,40 EUR przez liczbę dni trwania naruszenia od dnia ogłoszenia wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777) do dnia, w którym zostanie wydany wyrok w niniejszej sprawie, lub dnia zaprzestania przez to państwo członkowskie naruszenia, oraz

— obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania.

Okoliczności powstania sporu

2 W dniu 11 lipca 2001 r. Komisja wydała sporne decyzje, w których treść art. 1 jest następująca:

— decyzja 2002/820:

„Niezgodna ze wspólnym rynkiem jest pomoc państwa bezprawnie udzielona przez Hiszpanię w prowincji Álava w postaci ulgi podatkowej w wysokości 45% kwoty inwestycji z naruszeniem art. 88 ust. 3 [WE] w drodze ustawy prowincjonalnej nr 22/1994 z dnia 20 grudnia 1994 r., piątego przepisu dodatkowego do ustawy prowincjonalnej nr 33/1995 z dnia 20 grudnia 1995 r., siódmego przepisu dodatkowego do ustawy prowincjonalnej nr 31/1996 z dnia 18 grudnia 1996 r., zmienionych punktem 2.11 przepisu wprowadzającego odstępstwo od ustawy prowincjonalnej nr 24/1996 z dnia 5 lipca 1996 r. dotyczącej podatku od spółek, jedenastego przepisu dodatkowego do ustawy prowincjonalnej nr 33/1997 z dnia 19 grudnia 1997 r., siódmego przepisu dodatkowego do ustawy prowincjonalnej nr 36/1998 z dnia 17 grudnia 1998 r." [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej];

— decyzja 2002/892:

„Niezgodna ze wspólnym rynkiem jest pomoc państwa w postaci obniżenia podstawy wymiaru podatku bezprawnie udzielona przez Hiszpanię w prowincji Álava z naruszeniem art. 88 ust. 3 [WE] w drodze art. 26 ustawy prowincjonalnej nr 24/1996 z dnia 5 lipca" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej];

— decyzja 2003/27:

„Niezgodna ze wspólnym rynkiem jest pomoc państwa bezprawnie udzielona przez Hiszpanię w prowincji Vizcaya w postaci ulgi podatkowej w wysokości 45% kwoty inwestycji z naruszeniem art. 88 ust. 3 [WE] w drodze czwartego przepisu dodatkowego do ustawy prowincjonalnej nr 7/1996 z dnia 26 grudnia 1996 r., przedłużonej bezterminowo drugim przepisem ustawy prowincjonalnej nr 4/1998 z dnia 2 kwietnia 1998 r." [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej];

— decyzja 2002/806:

„Niezgodna ze wspólnym rynkiem jest pomoc państwa w postaci obniżenia podstawy wymiaru podatku bezprawnie udzielona przez Hiszpanię w prowincji Vizcaya z naruszeniem art. 88 ust. 3 [WE] w drodze art. 26 ustawy prowincjonalnej nr 3/1996 z dnia 26 czerwca 1996 r." [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej];

— decyzja 2002/894:

„Niezgodna ze wspólnym rynkiem jest pomoc państwa bezprawnie udzielona przez Hiszpanię w prowincji Guipúzcoa w postaci ulgi podatkowej w wysokości 45% kwoty inwestycji z naruszeniem art. 88 ust. 3 [WE] w drodze dziesiątego przepisu dodatkowego do ustawy prowincjonalnej nr 7/1997 z dnia 22 grudnia 1997 r." [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej];

— decyzja 2002/540:

„Niezgodna ze wspólnym rynkiem jest pomoc państwa w postaci obniżenia podstawy wymiaru podatku bezprawnie udzielona przez Hiszpanię w prowincji Guipúzcoa z naruszeniem art. 88 ust. 3 [WE] w drodze art. 26 ustawy prowincjonalnej nr 7/1996 z dnia 4 lipca 1997 r." [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

3 Artykuł 2 każdej ze spornych decyzji nakazuje Królestwu Hiszpanii znieść rozpatrywany system pomocy, ponieważ w dalszym ciągu wywołuje on skutki.

4 Artykuł 3 każdej z tych decyzji brzmi następująco:

„1. Hiszpania podejmie wszelkie niezbędne kroki w celu odzyskania od beneficjentów wskazanej w art. 1 pomocy, przekazanej im dotychczas bezprawnie.

[…]

2. Odzyskanie następuje bezzwłocznie i zgodnie z procedurami prawa krajowego, pod warunkiem że zezwalają one na bezzwłoczne i skuteczne wykonanie niniejszej decyzji. Pomoc podlegająca odzyskaniu obejmuje odsetki naliczane od daty udzielenia beneficjentom pomocy aż do daty jej odzyskania. Odsetki nalicza się na podstawie stopy referencyjnej stosowanej do obliczenia ekwiwalentu subwencyjnego w ramach pomocy na cele regionalne".

5 Artykuł 4 każdej z tych decyzji stanowi:

„W ciągu dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Hiszpania poinformuje Komisję o działaniach podjętych w celu zastosowania się do tej decyzji”.

Wyrok Komisja/Hiszpania

6 W dniu 19 listopada 2003 r. Komisja wszczęła na podstawie art. 88 ust. 2 WE przeciwko Królestwu Hiszpanii sześć postępowań o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, mających w szczególności na celu stwierdzenie, że to państwo członkowskie nie przyjęło w przewidzianym terminie wszystkich środków niezbędnych w celu zastosowania się do przepisów zawartych w art. 2 i 3 każdej ze spornych decyzji Komisji.

7 Trybunał w wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777), wydanym w dniu 14 grudnia 2006 r., orzekł, że Królestwo Hiszpanii uchybiło ciążącemu na nim obowiązkowi podjęcia środków koniecznych w celu zastosowania się do wspomnianych art. 2 i 3.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

8 Pismami z dnia 21 grudnia 2006 r. i 7 marca 2007 r. Komisja zwróciła się do Królestwa Hiszpanii o przedstawienie jej informacji na temat środków podjętych w celu wykonania wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777).

9 W wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 11 lipca 2007 r. Komisja wszczęła postępowanie na podstawie art. 228 ust. 2 WE, podkreślając, że nie otrzymała informacji dotyczących środków podjętych przez Królestwo Hiszpanii w celu zastosowania się do tego wyroku.

10 W odpowiedzi na to wezwanie do usunięcia uchybienia Królestwo Hiszpanii przekazało Komisji w dniu 11 września 2007 r. informacje związane z beneficjentami rozpatrywanych we wspomnianym wyroku systemów pomocy (zwanych dalej „rozpatrywanymi systemami pomocy”), z kwotami podlegającymi zwrotowi w celu zapewnienia wykonania tego wyroku i ze środkami podjętymi w celu dokonania ich odzyskania.

11 W dniu 3 października 2007 r. na wniosek Królestwa Hiszpanii odbyło się spotkanie ze służbami Komisji, mające na celu wyjaśnienie metod, jakie należy zastosować w celu określenia kwot pomocy podlegających odzyskaniu. Następnie Królestwo Hiszpanii i Komisja wymieniły szereg pism na temat wykonania spornych decyzji i metod stosowanych do zapewnienia tego wykonania.

12 W dniu 27 czerwca 2008 r. Komisja skierowała do Królestwa Hiszpanii na podstawie art. 228 ust. 2 WE podpisaną w dniu 26 czerwca 2008 r. uzasadnioną opinię, w której uznała, że to państwo członkowskie nie podjęło wszystkich środków niezbędnych do wykonania wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777). W tej uzasadnionej opinii Komisja podnosiła w szczególności, że tylko część pomocy przyznanej w ramach rozpatrywanych systemów pomocy (zwanej dalej „rozpatrywaną bezprawnie przyznaną pomocą”) została odzyskana i że informacje otrzymane przez Komisję nie pozwalały ani na wskazanie wszystkich beneficjentów rozpatrywanych systemów pomocy, ani na określenie, w jaki sposób władze hiszpańskie doszły do wniosku, że część rozpatrywanej bezprawnie przyznanej pomocy nie podlegała odzyskaniu. Ponadto Komisja wezwała Królestwo Hiszpanii do zastosowania się do wspomnianej uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia i do podjęcia środków koniecznych do wykonania tego wyroku.

13 Pismem z dnia 28 sierpnia 2008 r. władze hiszpańskie ustosunkowały się do uzasadnionej opinii, wskazując, że uważają, iż Komisja nie uwzględnia wszystkich wcześniej udzielonych informacji, i podając wyjaśnienia na temat metody zastosowanej do określenia kwoty rozpatrywanej bezprawnie przyznanej pomocy podlegającej odzyskaniu.

14 Następnie zorganizowano ponownie dwa spotkania władz hiszpańskich z Komisją i wymieniono szereg pism, aby wyjaśnić środki, jakie Królestwo Hiszpanii powinno podjąć w celu zapewnienia wykonania wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777).

15 W tych okolicznościach Komisja wniosła w dniu 18 kwietnia 2011 r. skargę w niniejszej sprawie.

Rozwój wydarzeń w toku niniejszego postępowania

16 W następstwie licznych następujących po sobie przypadków przekazania przez Królestwo Hiszpanii informacji i dokumentów związanych z odzyskaniem rozpatrywanej bezprawnie przyznanej pomocy Komisja uznała w dniu 30 października 2013 r., że owo państwo członkowskie dostosowało się do zobowiązań ciążących na nim na podstawie wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777).

17 W konsekwencji Komisja uważa, że nałożenie na Królestwo Hiszpanii okresowej kary pieniężnej nie jest już konieczne. Jednakże podtrzymuje ona swoje żądanie zasądzenia od Królestwa Hiszpanii zapłaty ryczałtu.

W przedmiocie dopuszczalności skargi

Argumentacja stron

18 Królestwo Hiszpanii utrzymuje, że skarga Komisji powinna być oddalona, ponieważ nie wskazano w niej konkretnie kwot nieodzyskanej pomocy przyznanej bezprawnie, które odpowiadałaby, odpowiednio, każdemu z podniesionych zarzutów, każdej ze spornych decyzji i każdemu z beneficjentów rozpatrywanych systemów pomocy.

19 Komisja uważa, że w skardze udzielono wystarczających wskazówek w przedmiocie kwot pozostających do odzyskania i że Królestwo Hiszpanii jest w stanie łatwo obliczyć przedmiotowe kwoty w odniesieniu do każdej ze spornych decyzji.

Ocena Trybunału

20 Na podstawie art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości oraz art. 38 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, w brzmieniu obowiązującym w dniu wniesienia skargi Komisji, w przypadku każdej skargi wnoszonej na podstawie art. 260 TFUE na Komisji spoczywa obowiązek wskazania konkretnych zarzutów, w przedmiocie których Trybunał ma orzekać, jak również wskazania co najmniej w sposób zwięzły okoliczności faktycznych i prawnych, na których oparte są te zarzuty (zob. analogicznie wyroki: Komisja/Dania, C-52/90, EU:C:1992:151, pkt 17; Komisja/Polska, C-281/11, EU:C:2013:855, pkt 53).

21 W tym względzie należy stwierdzić, że zarówno z uzasadnienia, jak i z żądań skargi Komisji wynika jasno, iż zarzuca ona Królestwu Hiszpanii, że nie podjęło ono środków niezbędnych do wykonania wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777), ponieważ nie odzyskało znaczącej części rozpatrywanej bezprawnie przyznanej pomocy.

22 W odniesieniu dokładniej do braku szczegółowego wskazania w skardze podziału kwoty nieodzyskanej pomocy należy przypomnieć, że w przypadku gdy rozpatrywane jest wykonywanie decyzji dotyczących systemów pomocy, zadaniem władz danego państwa członkowskiego na etapie odzyskiwania pomocy jest zbadanie indywidualnej sytuacji każdego z przedsiębiorstw, których dana pomoc dotyczy (zob. podobnie wyroki: Comitato „Venezia vuole vivere" i in./Komisja, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 63, 64, 121; a także Komisja/Włochy, C-613/11, EU:C:2013:192, pkt 40), z uwagi na okoliczność, iż władze te mają najlepsze warunki, aby określić dokładne kwoty podlegające odzyskaniu (wyrok Komisja/Francja, C-441/06, EU:C:2007:616, pkt 39). Z powyższego wynika, że Komisja może w trakcie procedury odzyskiwania bezprawnie przyznanej pomocy ograniczyć się do żądania przestrzegania obowiązku zwrotu kwot rzeczonej pomocy i pozostawić władzom krajowym obliczenie dokładnych kwot, które należy odzyskać (zob. podobnie wyrok Komisja/Grecja, C-369/07, EU:C:2009:428, pkt 49).

23 W tych okolicznościach wymóg dokładności i spójności skargi wszczynającej postępowanie nie może oznaczać, że ze względu na wniesienie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczącej przyjęcia środków zapewniających wykonanie wyroku stwierdzającego uchybienie przez państwo członkowskie ciążącego na nim obowiązku odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy Komisja jest zobowiązana do wskazania w skardze konkretnej kwoty pomocy podlegającej odzyskaniu w zastosowaniu danej decyzji lub, a fortiori, od każdego z beneficjentów systemu pomocy uznanego za niezgodny z prawem i z rynkiem wewnętrznym.

24 W konsekwencji należy oddalić podniesiony przez Królestwo Hiszpanii zarzut niedopuszczalności skargi.

W przedmiocie uchybienia

Argumentacja stron

25 Komisja utrzymuje, że nie odzyskując całości rozpatrywanej bezprawnie przyznanej pomocy, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy spornych decyzji oraz na mocy wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777).

26 Komisja podnosi w szczególności, że przedstawione przez władze hiszpańskie argumenty w odniesieniu do nieodzyskania części tej pomocy, oparte na zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym, na zastosowaniu odliczenia ograniczonego do pułapu 100 000 EUR na podstawie reguł dotyczących pomocy de minimis i uwzględnienia retroaktywnego odliczenia od podatku, nie są zasadne lub nie są poparte wystarczającymi dowodami. Komisja twierdzi również, że niektóre z poleceń zapłaty wystosowanych przez władze hiszpańskie nie zostały wykonane.

27 Komisja wywodzi stąd wniosek, że jeszcze nieodzyskane w chwili wniesienia skargi kwoty stanowią ok. 87% całkowitej rozpatrywanej bezprawnie przyznanej pomocy podlegającej odzyskaniu.

28 Królestwo Hiszpanii kwestionuje ogólną ocenę dokonaną przez Komisję i uważa, że rozpatrywana bezprawnie przyznana pomoc objęta obowiązkiem odzyskania została odzyskana.

29 To państwo członkowskie twierdzi w szczególności, że zgodność z rynkiem wewnętrznym tej indywidualnej pomocy nie powinna być oceniana na podstawie wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej (Dz.U. 1998, C 74, s. 9) i że wspomniana pomoc spełnia w każdym wypadku przewidziany w tych wytycznych warunek efektu zachęty lub warunki przewidziane w innych szczególnych wytycznych.

30 Królestwo Hiszpanii podnosi ponadto, że zastosowanie zasad ustanowionych w komunikacie Komisji dotyczącym pomocy de minimis (Dz.U. 1996, C 68, s. 9) pozwala władzom hiszpańskim na nieodzyskanie kwot udzielonych beneficjentom rozpatrywanych systemów pomocy, które nie przekraczają pułapu 100 000 EUR w odniesieniu do każdego okresu trzech lat ustalonego w tym komunikacie.

31 Królestwo Hiszpanii utrzymuje ponadto, że powinno móc przyznać retroaktywnie beneficjentom tych systemów pomocy odliczenia podatkowe przewidziane przepisami krajowymi, które nie zostały do nich zastosowane ze względu na okoliczność, że beneficjenci owi otrzymali rozpatrywaną bezprawnie przyznaną pomoc.

32 Owo państwo członkowskie nie zgadza się z twierdzeniami Komisji dotyczącymi braku wykonania poleceń zapłaty i kwestionuje obliczanie odsetek według zaproponowanej przez Komisję metody składanej.

Ocena Trybunału

33 Aby ustalić, czy Królestwo Hiszpanii przyjęło wszystkie niezbędne środki w celu zastosowania się do wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777), należy sprawdzić, czy kwoty rozpatrywanej bezprawnie przyznanej pomocy zostały zwrócone przez przedsiębiorstwa będące jej beneficjentami.

34 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dotyczącym art. 228 ust. 2 WE datą odniesienia dla oceny istnienia uchybienia w rozumieniu tego przepisu jest upływ terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii sporządzonej na podstawie tego przepisu (zob. wyroki: Komisja/Francja, C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 30; Komisja/Grecja, C-369/07, EU:C:2009:428, pkt 43).

35 Ze względu na to, że traktat FUE usunął z uregulowanej w jego art. 260 ust. 2 TFUE procedury w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego etap wydawania uzasadnionej opinii, to datą odniesienia dla oceny istnienia uchybienia w rozumieniu art. 260 ust. 1 TFUE jest data upływu terminu wyznaczonego w wezwaniu do usunięcia uchybienia wydanego na podstawie tego postanowienia (wyroki: Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 67; Komisja/Luksemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, pkt 29).

36 Jednakże jeśli postępowanie w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęto na podstawie art. 228 ust. 2 WE, a uzasadniona opinia została wydana przed datą wejścia w życie traktatu z Lizbony, a mianowicie przed dniem 1 grudnia 2009 r., datą odniesienia dla oceny istnienia uchybienia jest data upływu terminu wyznaczonego w tej uzasadnionej opinii (zob. podobnie wyrok Komisja/Belgia, C-533/11, EU:C:2013:659, pkt 32).

37 Z powyższego wynika, że ponieważ w niniejszej sprawie Komisja wydała uzasadnioną opinię w dniu 26 czerwca 2008 r., datą odniesienia dla oceny istnienia uchybienia jest data upływu terminu wyznaczonego w tej uzasadnionej opinii, czyli dzień 27 sierpnia 2008 r.

38 Jest zaś bezsporne, że w tym dniu rozpatrywana podlegająca odzyskaniu bezprawnie przyznana pomoc nie została w całości odzyskana przez władze hiszpańskie.

39 O ile bowiem Królestwo Hiszpanii powołuje się na różne argumenty dotyczące kwoty rozpatrywanej podlegającej odzyskaniu lub faktycznie zwróconej bezprawnie przyznanej pomocy, o tyle z pisemnych uwag w odpowiedzi na pytania przedstawione przez Trybunał i z wyjaśnień udzielonych na rozprawie wynika, że Królestwo Hiszpanii przyznaje, iż nawet zakładając, że wszystkie te argumenty są

dopuszczalne i zasadne, istotna część pomocy, która powinna być odzyskana w celu wykonania wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777), nie została odzyskana do dnia upływu terminu wyznaczonego przez Komisję w uzasadnionej opinii.

40 Królestwo Hiszpanii nie może zatem skutecznie twierdzić, że podjęło w tym terminie wszystkie środki niezbędne w celu przeprowadzenia procedury odzyskania rozpatrywanej bezprawnie przyznanej pomocy.

41 W konsekwencji należy stwierdzić, że nie podejmując do dnia, w którym upłynął termin wyznaczony w uzasadnionej opinii wydanej przez Komisję w dniu 26 czerwca 2008 r., wszelkich środków, jakich wymaga wykonanie wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777), Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 260 ust. 1 TFUE.

W przedmiocie kar pieniężnych

W przedmiocie żądania indywidualizacji stopnia niewykonania każdej ze spornych decyzji

Argumentacja stron

42 Królestwo Hiszpanii utrzymuje, że Trybunał jest zobowiązany do dokładnego określenia w odniesieniu do każdej ze spornych decyzji kwot, które nie zostały jeszcze odzyskane, w zakresie, w jakim owo państwo członkowskie jest zobowiązane, na podstawie swojego prawa krajowego, do przeniesienia negatywnych konsekwencji nałożonych przez Trybunał kar na znajdujące się poniżej szczebla państwowego podmioty odpowiedzialne za nieprzestrzeganie prawa Unii.

Ocena Trybunału

43 W tym względzie należy podkreślić, że wewnętrzny podział kompetencji organów centralnych i organów regionalnych pozostaje bez wpływu na stosowanie art. 260 TFUE w zakresie, w jakim dane państwo członkowskie ponosi wyłączną odpowiedzialność w stosunku do Unii Europejskiej za wywiązywanie się ze zobowiązań wynikających z prawa Unii (zob. podobnie wyrok Komisja/Hiszpania EU:C:2012:781, pkt 132).

44 Z powyższego wynika, że stwierdzenie uchybienia dokonane przez Trybunał w ramach procedury przewidzianej w art. 260 ust. 2 TFUE nie może być uzależnione od szczególnych cech wewnętrznej organizacji danego państwa członkowskiego.

45 Ponadto z rozważań wymienionych w pkt 22 niniejszego wyroku wynika, że zadaniem Królestwa Hiszpanii jest zbadanie indywidualnej sytuacji każdego z przedsiębiorstw, których dana pomoc dotyczy, i obliczenie dokładnej kwoty pomocy, która powinna była zostać faktycznie odzyskana w zastosowaniu spornych decyzji, z uwzględnieniem informacji wynikających z tych decyzji.

46 Powyższe żądanie Królestwa Hiszpanii należy zatem oddalić.

W przedmiocie ryczałtu

Argumentacja stron

47 Komisja twierdzi, że ogół okoliczności prawnych i faktycznych dotyczących stwierdzonego uchybienia świadczy o tym, iż skuteczne zapobieganie powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii w przyszłości wymaga podjęcia środków odstraszających, takich jak nałożenie kary ryczałtowej.

48 Opierając się na komunikacie z dnia 13 grudnia 2005 r., zatytułowanym „Stosowanie art. 228 traktatu WE" [SEC(2005) 1658] (Dz.U. 2007, C 126, s. 12), zmienionym komunikatem z dnia 20 lipca 2010 r., zatytułowanym „Stosowanie art. 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kwot ryczałtowych oraz okresowych kar pieniężnych, wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia" [SEC(2010) 923/3], Komisja proponuje, by ta kwota ryczałtu była obliczana przez określenie w pierwszej kolejności kwoty dziennej wynikającej z przemnożenia stawki bazowej przez współczynnik wagi uchybienia, a następnie przez współczynnik „n", ustalony dla każdego państwa członkowskiego winnego uchybieniu w zależności od jego możliwości finansowych i liczby głosów, którą to państwo dysponuje w Radzie Unii Europejskiej. W drugiej kolejności ta kwota dzienna powinna zostać pomnożona przez liczbę dni trwania uchybienia w celu otrzymania całkowitej kwoty ryczałtu.

49 W odniesieniu do czasu trwania naruszenia Komisja uważa, że stwierdzone uchybienie trwało 2500 dni, począwszy od dnia ogłoszenia wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777). Ten czas trwania wynika z zamiaru opóźnienia przez Królestwo Hiszpanii odzyskania rozpatrywanej bezprawnie przyznanej pomocy, gdyż państwo to nie poinformowało Komisji o niektórych trudnościach napotkanych dopiero po wysłaniu uzasadnionej opinii, czyli ponad osiem lat po wydaniu spornych decyzji.

50 Co się tyczy wagi naruszenia, Komisja przypomina o fundamentalnym charakterze postanowień traktatu FUE w przedmiocie pomocy państwa. Instytucja ta podkreśla także, że ponad 100 przedsiębiorstw skorzystało z rozpatrywanego systemu pomocy i że waga stwierdzonego naruszenia przejawia się w kwocie nieodzyskanej pomocy, która wynosi 569 041 135,75 EUR, czyli 87% całkowitej kwoty podlegającej odzyskaniu. Komisja podnosi ponadto, że nie chodzi o pierwszy przypadek, w którym Królestwo Hiszpanii uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom odzyskania bezprawnie przyznanej i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy w sposób natychmiastowy i skuteczny.

51 Uwzględniając te informacje, Komisja uważa, że ryczałt w wysokości 64 543 500 EUR jest dostosowany do okoliczności i proporcjonalny do rozpatrywanego uchybienia, a także do możliwości finansowych danego państwa członkowskiego. Kwota ta została obliczona przez pomnożenie dziennej kwoty 25 817,40 EUR – wynikającej z pomnożenia ryczałtu podstawowego wynoszącego 210 EUR dziennie, współczynnika wagi naruszenia wynoszącego 9 w skali od 1 do 20 i współczynnika „n" wynoszącego 13,66 – przez liczbę dni trwania uchybienia ustaloną na 2500.

52 Królestwo Hiszpanii podnosi przede wszystkim, że Trybunał nie jest związany wykorzystaną przez Komisję metodologią, która wynika z komunikatu wskazanego w pkt 48 niniejszego wyroku.

53 Królestwo Hiszpanii podkreśla następnie, że opóźnienie w odzyskiwaniu niektórych kwot wynika nie z braku wykonania wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777), lecz z rozbieżności w przedmiocie kryteriów w ramach procedury odzyskania pomocy, za których utrzymywanie się w części ponosi odpowiedzialność Komisja.

54 Królestwo Hiszpanii kwestionuje ponadto wagę naruszenia, twierdząc, że w niniejszej sprawie Komisja wykonuje po raz pierwszy swe kompetencje w zakresie pomocy państwa dotyczącej środków podatkowych, co relatywizuje znaczenie norm, których naruszenie zarzucane jest w niniejszej sprawie. Współczynnik wagi naruszenia powinien zatem być ustalony na 1.

55 Królestwo Hiszpanii uważa ponadto, że ustalając ryczałt podstawowy na 13 EUR, należy uwzględnić fakt, iż rozpatrywane naruszenie dotyczy tylko jednego regionu, cieszącego się istotną autonomią i reprezentującego 6,24% hiszpańskiego produktu krajowego brutto (PKB). Specyfika ta oznacza bowiem zmniejszenie wagi uchybienia w zakresie, w jakim ogranicza ona skutki tego uchybienia dla interesów ogólnych i indywidualnych.

56 Królestwo Hiszpanii utrzymuje wreszcie, że okoliczność, iż Trybunał stwierdził w dwóch innych sprawach uchybienie przez to państwo członkowskie regułom dotyczącym pomocy, jest nieistotna.

57 Królestwo Hiszpanii wywiodło z tych okoliczności, że dzienna kwota wykorzystana w celu obliczenia kwoty ryczałtu powinna być ograniczona do 177,58 EUR.

Ocena Trybunału

58 Na wstępie należy przypomnieć, że zadaniem Trybunału jest, w każdej zawisłej przed nim sprawie i na podstawie zarówno okoliczności danego przypadku, jak i stopnia perswazji i odstraszania, który uzna on za wymagany, określenie właściwych kar pieniężnych, takich jak zasądzenie zapłaty ryczałtu, w szczególności w celu zapobieżenia powtarzaniu się analogicznego naruszenia prawa Unii (wyroki: Komisja/Francja, C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 59; Komisja/Irlandia, C-279/11, EU:C:2012:834, pkt 66).

59 Zasądzanie zapłaty ryczałtu opiera się przede wszystkim na ocenie skutków niewykonania zobowiązań danego państwa członkowskiego dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie trwało przez długi czas od chwili ogłoszenia stwierdzającego je wyroku (wyroki: Komisja/Francja EU:C:2008:695, pkt 58; Komisja/Republika Czeska, C-241/11, EU:C:2013:423, pkt 40).

60 Zasądzanie zapłaty ryczałtu i ustalenie ewentualnej kwoty tego ryczałtu powinny w każdym przypadku pozostać funkcją całokształtu istotnych elementów związanych zarówno z naturą stwierdzonego uchybienia, jak i z postawą państwa członkowskiego, którego dotyczy postępowanie wszczęte na podstawie art. 260 TFUE. W tym zakresie postanowienie to przyznaje Trybunałowi znaczną swobodę oceny w odniesieniu do decyzji o nałożeniu bądź braku nałożenia takiej sankcji i określeniu w razie potrzeby jej wysokości (zob. podobnie wyroki: Komisja/Hiszpania, EU:C:2012:781, pkt 141; a także Komisja/Luksemburg, EU:C:2013:773, pkt 58, 59).

61 A zatem propozycje Komisji nie mogą wiązać Trybunału i stanowią jedynie użyteczny punkt odniesienia. Podobnie wytyczne takie jak te zawarte w komunikatach Komisji nie wiążą Trybunału, lecz przyczyniają się do zagwarantowania przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa w zakresie działań podejmowanych przez Komisję (wyroki: Komisja/Portugalia, C-70/06, EU:C:2008:3, pkt 34; Komisja/Grecja, EU:C:2009:428, pkt 112).

62 W niniejszej sprawie Trybunał uważa, że w celu zajęcia stanowiska co do sformułowanego przez Komisję żądania nałożenia ryczałtu należy uwzględnić następujące okoliczności.

63 Co się tyczy w pierwszej kolejności czasu trwania stwierdzonego uchybienia, bezsporne jest, że proces odzyskiwania rozpatrywanej bezprawnie przyznanej pomocy ciągnął się przez ponad pięć lat po ogłoszeniu wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777).

64 Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dane państwo członkowskie musi doprowadzić do skutecznego odzyskania należnych kwot, przy czym spóźnione odzyskanie pomocy, które nastąpiło po wyznaczonych terminach, nie spełnia wymogów traktatu WE (zob. podobnie wyrok Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo).

65 Należy zauważyć w tym zakresie, że nie można uwzględnić podniesionego przez Królestwo Hiszpanii argumentu, zgodnie z którym opóźnienie w wykonaniu wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777) jest uzasadnione istnieniem wynikającej z braku właściwego precedensu rozbieżności poglądów z Komisją.

66 O ile bowiem prawdą jest, że niektóre problemy podniesione przez to państwo członkowskie w trakcie procedury odzyskania rozpatrywanej bezprawnie przyznanej pomocy mają bezprecedensowy charakter, o tyle z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że jeśli państwo członkowskie, wykonując decyzję Komisji w przedmiocie pomocy państwa, napotyka nieprzewidziane i nieprzewidywalne trudności lub też dowiaduje się o nieprzewidzianych przez Komisję skutkach tego wykonania, powinno poddać owe problemy pod ocenę tej ostatniej instytucji, proponując jednocześnie wprowadzenie do danej decyzji odpowiednich zmian (wyroki: Komisja/Grecja, C-354/10, EU:C:2012:109, pkt 70; Komisja/Włochy, C-411/12, EU:C:2013:832, pkt 38).

67 Z akt przedłożonych Trybunałowi wynika zaś, że władze hiszpańskie nie nawiązały kontaktu z Komisją przed otrzymaniem wezwania do usunięcia uchybienia i zaczęły przedkładać napotkane problemy tej instytucji w szczegółowy sposób dopiero niemalże dwa lata po ogłoszeniu wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777).

68 Z powyższego wynika, że zarzucane Królestwu Hiszpanii uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego trwało przez znaczny okres czasu, a w każdym razie niezależnie od trudności związanych z odzyskaniem pomocy wypłaconej na podstawie systemów, które zostały uznane za niezgodne z prawem i ze wspólnym rynkiem.

69 Co się tyczy w drugiej kolejności wagi naruszenia, należy przypomnieć podstawowy charakter postanowień traktatu WE w dziedzinie pomocy państwa (wyroki: Komisja/Grecja, EU:C:2009:428, pkt 118; Komisja/Hiszpania, EU:C:2012:781, pkt 125).

70 Przepisy, na których oparte są zarówno sporne decyzje, jak i wyrok Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777) stanowią bowiem wyraz jednego z podstawowych zadań Unii powierzonych jej na podstawie art. 2 WE, to jest ustanowienia wspólnego rynku, oraz na podstawie art. 3 ust. 1 lit. g) WE, zgodnie z którym działalność Wspólnoty obejmuje system zapewniający niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym (zob. podobnie wyrok Komisja/Grecja, EU:C:2009:428, pkt 119).

71 Znaczenie przepisów prawa Unii naruszonych w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w niniejszej sprawie znajduje odzwierciedlenie w szczególności w fakcie, że poprzez odzyskanie pomocy uznanej za przyznaną bezprawnie i niezgodną z rynkiem wewnętrznym wyeliminowane zostaje zakłócenie konkurencji spowodowane przysporzoną dzięki tej pomocy przewagą konkurencyjną, a beneficjent tej pomocy po dokonaniu zwrotu traci przewagę, z której niezgodnie z prawem korzystał na rynku wobec swych konkurentów (zob. podobnie wyrok Komisja/Hiszpania, EU:C:2012:781, pkt 127).

72 W tym względzie powołany przez Królestwo Hiszpanii fakt, że sporne decyzje stanowią pierwszy przypadek, w którym Komisja wykonała swe kompetencje w dziedzinie kontroli pomocy państwa dotyczącej opodatkowania bezpośredniego przedsiębiorstw, przy założeniu, że zostanie on wykazany, nie może w żadnym przypadku zmniejszyć interesu związanego z odzyskaniem rozpatrywanej bezprawnie przyznanej pomocy po ustaleniu spornymi decyzjami kwalifikacji systemów, w ramach których pomoc ta została przyznana.

73 W niniejszej sprawie omawiana bezprawnie przyznana pomoc okazuje się szczególnie szkodliwa dla konkurencji ze względu na wysokość jej kwoty, dużą liczbę jej beneficjentów, niezależnie od sektora gospodarczego, w jakim prowadzą oni działalność (zob. analogicznie wyrok Komisja/Włochy, EU:C:2011:740, pkt 63).

74 Ponadto choć po zakończeniu niniejszego postępowania istnieją między stronami znaczne rozbieżności w odniesieniu do stopnia niewykonania spornych decyzji w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, nawet przy założeniu, że przyjęto by przedstawiony w odpowiedzi na zadane przez Trybunał pytanie argument Królestwa Hiszpanii, zgodnie z którym kwota podlegająca odzyskaniu wynosiła w dniu ogłoszenia wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777) 179,1 mln EUR, a w dniu wniesienia niniejszej skargi – 91 mln EUR, bezsporne jest z jednej strony, że w wymiarze bezwzględnym pozostające do odzyskania kwoty bezprawnie przyznanej pomocy były duże i zostały uznane jako takie przez to państwo członkowskie, a z drugiej strony, że ponad połowa wspomnianych kwot nie została odzyskana w dniu wniesienia niniejszej skargi.

75 W trzeciej kolejności należy zauważyć, że Królestwo Hiszpanii było już przedmiotem wielu wyroków stwierdzających uchybienie ze względu na fakt, iż nie odzyskało w sposób natychmiastowy i skuteczny pomocy uznanej za bezprawną i niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

76 Oprócz bowiem stwierdzenia braku natychmiastowego i skutecznego wykonania spornych decyzji w wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2006:777), którego niewykonanie doprowadziło do niniejszego postępowania, Trybunał stwierdził uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w wielu innych przypadkach, a w szczególności w wyrokach: Komisja/Hiszpania, C-499/99, EU:C:2002:408; Komisja/Hiszpania, C-404/00, EU:C:2003:373; Komisja/Hiszpania, C-177/06, EU:C:2007:538; a także Komisja/Hiszpania, C-529/09, EU:C:2013:31.

77 Ponadto w wyroku Komisja/Hiszpania (EU:C:2012:781) Trybunał stwierdził, że Królestwo Hiszpanii, nie podejmując wszelkich środków zapewniających wykonanie wyroku Komisja/Hiszpania, (EU:C:2002:408), uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 260 ust. 1 TFUE.

78 Powtarzanie się naruszeń po stronie państwa członkowskiego w dziedzinie szczególnych działań Unii może zaś stanowić wskazówkę, że skuteczne zapobieganie powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa wspólnotowego w przyszłości wymaga podjęcia środków odstraszających, takich jak nałożenie ryczałtu (wyroki: Komisja/Francja, EU:C:2008:695, pkt 69; Komisja/Irlandia, EU:C:2012:834, pkt 70).

79 W świetle powyższych uwag Trybunał uważa, że w niniejszym postępowaniu zasądzenie od Królestwa Hiszpanii zapłaty ryczałtu jest uzasadnione.

80 W odniesieniu do kwoty wspomnianego ryczałtu należy uwzględnić, poza okolicznościami przedstawionymi w pkt 63–78 niniejszego wyroku, możliwości finansowe Królestwa Hiszpanii (zob. podobnie wyrok Komisja/Hiszpania, EU:C:2012:781, pkt 131).

81 Natomiast nie można uwzględnić podnoszonego przez Królestwo Hiszpanii argumentu, że kwota ryczałtu powinna być zmniejszona w zakresie, w jakim naruszenie dotyczy tylko jednego regionu autonomicznego, a nie całego terytorium Hiszpanii.

82 Wbrew twierdzeniom tego państwa członkowskiego powyższa okoliczność nie może bowiem prowadzić do zmniejszenia wagi uchybienia, wynikającej – w szczególności w świetle rozważań przedstawionych w pkt 69–73 niniejszego wyroku – ze znaczenia zakłócenia konkurencji spowodowanego stwierdzonym uchybieniem, które to znaczenie oceniane jest z uwzględnieniem kwoty rozpatrywanej bezprawnie przyznanej pomocy, liczby jej beneficjentów i wielosektorowego charakteru rozpatrywanych systemów pomocy.

83 Mając na uwadze powyższe rozważania, Trybunał uznaje, że określenie w niniejszym przypadku ryczałtu, jaki Królestwo Hiszpanii powinno zapłacić, w wysokości 30 mln EUR jest słuszne w świetle oceny okoliczności.

84 W konsekwencji należy zasądzić od Królestwa Hiszpanii zapłatę na rzecz Komisji, na rachunek „Środki własne Unii Europejskiej", ryczałtu w wysokości 30 mln EUR.

W przedmiocie kosztów

85 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania, a uchybienie zostało stwierdzone, należy obciążyć Królestwo Hiszpanii kosztami postępowania.

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

1) **Królestwo Hiszpanii – nie podejmując do dnia, w którym upłynął termin wyznaczony w uzasadnionej opinii wydanej przez Komisję Europejską w dniu 26 czerwca 2008 r., wszelkich środków, jakich wymaga wykonanie wyroku Komisja/Hiszpania, od C-485/03 do C-490/03, EU:C:2006:777 – uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 260 ust. 1 TFUE.**

2) **Od Królestwa Hiszpanii zasądza się zapłatę na rzecz Komisji, na rachunek „Środki własne Unii Europejskiej", ryczałtu w wysokości 30 mln EUR.**

3) **Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy