

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA
przedstawiona w dniu 11 marca 2004 r.¹

Wprowadzenie

1. Niniejsza sprawa, której przedmiotem są pytania prejudycjalne przedstawione przez Hoge Raad (sąd najwyższy) Niderlandów, porusza kwestie, które dotyczą wielu elementów kształtujących wspólnotowy system pomocy państwa, między innymi: pojęcia pomocy, stosunku pomiędzy przyznaną korzyścią a środkami do jej finansowania, zakresu obowiązku notyfikacji, znaczenia zasady de minimis i konsekwencji braku notyfikacji w wewnętrznym porządku prawnym.

2. Paradoksem jest, że w niniejszej sprawie nie chodzi, na pierwszy rzut oka, o jeden z przypadków, które prawodawca mógł wziąć pod uwagę, wyposażając Wspólnotę w instrumenty służące ochronie przed nieproporcjonalnym interwencjonizmem jednego z państw, mogącym zakłócić konkurencję wspólnotową. Przedmiotem postępowania przed sądem krajowym jest bowiem pozew o stwierdzenie nieważności środków, które umożliwiły przeprowadzenie zorganizowanej przez korporację zawodową wspólnej kampanii reklamowej usług optycznych, z jednoczesnym żądaniem zwrotu opłat

poniesionych przez zrzeszonych przedsiębiorców na jej finansowanie.

Przedsiębiorcy występujący w postępowaniu przed sądem krajowym jako strona powodowa nie są konkurentami poszkodowanymi przez rzekomy system pomocy, lecz jego teoretycznymi beneficjentami. Wykorzystują oni procedurę gwarantującą pełną skuteczność prawa wspólnotowego w celu sądowego zaskarżenia środka, który ich zdaniem nie jest korzystny dla ich interesów gospodarczych.

Przepisy znajdujące zastosowanie w sprawie

A — Uregulowania wspólnotowe

3. Artykuł 92 ust. 1 Traktatu WE (obecnie artykuł 87 WE ust.1) stanowi, iż:

¹ — Język oryginalny: hiszpański.

„Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”.

4. Artykuł 93 Traktatu WE (obecnie artykuł 88 WE) przewiduje, że:

„1. Komisja we współpracy z Państwami Członkowskimi stale bada systemy pomocy istniejące w tych [p]aństwach. Proponuje im ona stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie wspólnego rynku.

2. Jeżeli Komisja stwierdzi, po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, że pomoc przyznana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 lub, że pomoc ta jest nadużywana, decyduje o zniesieniu lub o zmianie tej pomocy przez dane państwo w terminie, który ona określa. [...]

3. Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany

pomocy. Jeżeli uzna ona, że plan nie jest zgodny ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 92, wszczyną bezzwłocznie procedurę przewidzianą w ust. 2. Dane Państwo Członkowskie nie może wprowadzić w życie projektowanych środków dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej”.

5. Zgodnie z akapitem pierwszym komunikatu Komisji z dnia 6 marca 1996 r. w sprawie pomocy de minimis²:

„[...] Jeżeli nawet wszelka pomoc finansowa przyznana jednemu przedsiębiorstwu w mniejszym lub w większym stopniu zakłóca lub może zakłócać konkurencję pomiędzy tym przedsiębiorcą a jego konkurentami, którzy nie korzystają z takiej pomocy, nie oznacza to, że każda pomoc ma odczuwalny wpływ na wymianę handlową i konkurencję pomiędzy Państwami Członkowskimi. Tak może być w szczególności w przypadku pomocy o nieznaczonej wartości [...]” [tłumaczenie nieoficjalne].

6. Zgodnie z akapitem drugim komunikatu można przyjąć, iż art. 92 ust. 1 Traktatu WE nie znajduje zastosowania do pomocy, której wartość nie przekracza 100 000 ECU (obecnie 100 000 EUR) w okresie trzech lat począwszy od dnia przyznania pierwszej

² — Dz.U. C 68, str. 9 (zwany dalej „komunikatem” lub „komunikatem de minimis”).

pomocy de minimis. Próg ten dotyczy wszystkich kategorii pomocy, bez względu na ich formę i cel, z wyjątkiem pomocy na wywóz, której nie dotyczy to postanowienie.

dzie parytetu z przedstawicieli organizacji reprezentujących pracodawców i pracowników.

B — Prawo niderlandzkie

7. Wet op de bedrijfsorganisatie z dnia 27 stycznia 1950 r. (niderlandzka ustawa dotycząca korporacji zawodowych, zwana dalej „WBO”), reguluje cele, skład, metody pracy, aspekty finansowe oraz system nadzorowania korporacji zawodowych, którym powierzono organizację i rozwój danego sektora działalności.

8. Zgodnie z art. 71 WBO korporacje te jako podmioty publiczne powinny brać pod uwagę nie tylko wspólny interes zrzeszonych przedsiębiorców, ale także interes ogólny.

9. W myśl art. 73 WBO organy zarządzające korporacji zawodowej składają się na zasa-

10. Ustawodawca niderlandzki wyposażył korporacje zawodowe w odpowiednie kompetencje umożliwiające realizację ich zadań. Tak na przykład art. 93 WBO umożliwia organom zarządzającym korporacji wydawanie regulacji, które ich zdaniem są niezbędne dla realizacji ich zadań, tak w interesie przedsiębiorców danego sektora gospodarczego, jak i w zakresie warunków pracy zatrudnionych w nim osób. Regulacje te podlegają zatwierdzeniu przez Sociaal-Economische Raad (radę społeczno-ekonomiczną), o ile nie powodują ograniczenia konkurencji (art. 93 § 5 WBO).

11. Artykuł 126 WBO zezwala korporacjom zawodowym na przyjęcie przepisów, które w celu pokrycia ponoszonych przez nie wydatków nakładają składki na ich członków. Składki zwykłe finansują bieżącą działalność podmiotu, podczas gdy „obowiązkowe składki celowe” przeznaczone są na cele specjalne. Zgodnie z art. 127 składki podlegają egzekucji na podstawie urzędowego nakazu zapłaty.

12. Ponadto Wet houdende administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (ustawa dotycząca sądowej kontroli w sprawach admini-

stracyjnych z zakresu organizacji zawodowych) z dnia 16 września 1954 r., z późniejszymi zmianami, reguluje system sądowych środków zaskarżenia w sprawach administracyjnych z zakresu korporacji zawodowych.

15. W przypadku Pearle i in. kwota składki wynosiła 850 NGL od każdego przedsiębiorstwa. Przepisy ustanawiające sporną stawkę, corocznie ponawianą do 1998 r., nigdy nie były zaskarżone przez zrzeszonych przedsiębiorców.

Postępowanie przed sądem krajowym

13. Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV i Rinck Opticiens BV (zwani dalej „Pearle i in.” lub po prostu „Pearle”), są spółkami z siedzibą w Niderlandach, zajmującymi się handlem artykułami optycznymi. Zgodnie z WBO³ są zatem członkami Hoofdbedrijfschap Ambachten (zawodowej organizacji rzemieślników, zwanej dalej „HBA”), korporacji zawodowej prawa publicznego.

14. Na wniosek jednego z prywatnych stowarzyszeń optyków — Nederlandse Unie van Opticiens (zwanego dalej „NUVO”), którego członkami byli także Pearle i in., HBA nałożyła po raz pierwszy w 1988 r. na swoich członków „obowiązkową składkę celową”⁴ przeznaczoną na finansowanie wspólnej kampanii reklamowej na rzecz przedsiębiorców sektora. Składka ta miała jednocześnie służyć finansowaniu utworzenia zależnej od HBA komisji doradczej — Commissie Optiekbedrijf.

16. Pearle i in. doszli jednak do wniosku, że wspólne kampanie reklamowe organizowane przez HBA przynosiły korzyść przede wszystkim ich konkurentom, co oznaczało w konsekwencji konieczność ponoszenia przez Pearle i in. niepotrzebnych wydatków z ich własnego budżetu reklamowego.

17. W dniu 29 marca 1995 r. wnieśli oni do sądu cywilnego w Hadze pozew przeciwko HBA w celu stwierdzenia nieważności regulacji ustanawiających sporne składki i uzyskania zwrotu zapłaconych kwot.

18. Według powodów w postępowaniu przed sądem krajowym, usługi świadczone w ramach kampanii reklamowych stanowiły pomoc państwa w rozumieniu art. 92 ust. 1 Traktatu WE, co oznacza, że w myśl art. 93 ust. 3 Komisja powinna zostać poinformowana o regulacjach dotyczących ich finansowania. W braku takiej notyfikacji środki pomocy pozbawione są podstawy prawnej.

3 — Zobacz pkt 7 powyżej.

4 — Zobacz pkt 11 powyżej.

19. Jako że sąd pierwszej instancji odrzucił argumenty powodów, co zostało potwierdzone w postępowaniu odwoławczym, skarżący wnieśli kasację do Hoge Raad der Nederlanden.

Pytania prejudycjalne

20. Na tym etapie postępowania Hoge Raad postanowił w dniu 27 września 2002 r. zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy system, taki jak ten w niniejszym przypadku, nakładający składki celem finansowania wspólnych kampanii reklamowych stanowi pomoc (jej składnik) w rozumieniu art. 92 ust. 1 Traktatu WE oraz czy zamiar jego wprowadzenia powinien być notyfikowany Komisji zgodnie z art. 93 ust. 3 Traktatu WE? Czy obowiązek ten dotyczy wyłącznie korzyści polegającej na organizowaniu i oferowaniu wspólnych kampanii reklamowych, czy także sposobu finansowania, takiego jak na przykład regulacje dotyczące nałożenia składek lub decyzje o nałożeniu składek wydane na podstawie tych regulacji? Czy ma znaczenie fakt, że oferty wspólnych kampanii reklamowych zostają skierowane do (przedsiębiorstw należących do) tego samego sektora gospodarczego co przedsiębiorstwo, do którego skierowano decyzje o nałożeniu składek, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej — w jakim zakresie? Czy ma znaczenie fakt, że koszty, które ponosi podmiot publiczny, są w całości pokryte

z obowiązkowych składek celowych obciążających przedsiębiorstwa, które korzystają z tej usługi, w ten sposób, że przyznana pomoc nie wiąże się z ponoszeniem przez państwo jakichkolwiek kosztów? Czy ma znaczenie okoliczność, że korzyść w postaci wspólnych kampanii reklamowych jest dzielona w sposób mniej więcej jednakowy pomiędzy przedsiębiorstwa danego sektora, tak że każde przedsiębiorstwo danego sektora w wyniku tych kampanii otrzymało mniej więcej taką samą korzyść lub pożytek?

- 2) Czy obowiązek notyfikacji zawarty w art. 93 ust. 3 Traktatu WE dotyczy każdej pomocy, czy tylko takiego środka pomocy, który odpowiada definicji z art. 92 ust. 1 [Traktatu WE]? Czy w celu uchylenia się od obowiązku notyfikacji Państwo Członkowskie może swobodnie dokonać oceny, czy dana pomoc wypełnia przesłanki przewidziane w art. 92 ust. 1 [Traktatu WE]? Jeżeli tak, to w jakim zakresie? Do jakiego stopnia owa swobodna ocena zmienia obowiązek notyfikacji przewidziany w art. 93 ust. 3 [Traktatu WE]? Czy można przyjąć brak obowiązku notyfikacji, gdy zasadnie można stwierdzić, że dany środek nie stanowi pomocy?
- 3) W przypadku gdy sędzia krajowy dojdzie do przekonania, że ma do czynienia z pomocą w rozumieniu art. 92 ust. 1 [Traktatu WE], czy powinien on wziąć pod uwagę zasadę de minimis w sposób, w jaki została wyrażona przez Komisję

w komunikacie de minimis, dokonując oceny, czy dany środek należy zakwalifikować jako podlegający notyfikacji na podstawie art. 93 ust. 3 [Traktatu WE]? Jeżeli tak, to czy zasada de minimis powinna być stosowana z mocą wsteczną do pomocy przyznanej przed ogłoszeniem tej zasady oraz w jaki sposób należy zastosować tę zasadę do pomocy w postaci wspólnych rocznych kampanii reklamowych, z których korzysta cały sektor?

sektor gospodarczy lub poszczególne przedsiębiorstwa uzyskiwałyby nieuzasadnioną korzyść, biorąc pod uwagę okoliczność, że korzyść uzyskana w wyniku kampanii reklamowych nie może zostać zwrócona w naturze?

- 4) Czy wyrok z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie C-39/94 SFEI i in., Rec. str. I-3547, dotyczący skuteczności art. 93 ust. 3 [Traktatu WE] oznacza, że sąd krajowy powinien stwierdzić nieważność zarówno regulacji, jak i decyzji o nałożeniu składek wydanych na podstawie tych regulacji i nakazać podmiotowi publicznemu zwrot pobranych składek, także w przypadku gdy sprzeciwia się temu przyjęta w orzecznictwie niderlandzkim zasada prawomocności formalnej? Czy w związku z tym ma znaczenie fakt, że zwrot pobranych składek nie zlikwiduje korzyści uzyskanych przez sektor gospodarczy i poszczególne przedsiębiorstwa dzięki wspólnym kampaniom reklamowym? Czy prawo wspólnotowe zezwala na to, aby w całości lub w części nie dokonywać zwrotu obowiązkowych składek celowych w sytuacji, gdy sędzia krajowy dojdzie do przekonania, że
- 5) Czy w braku poinformowania Komisji o planie pomocy zgodnie z art. 93 ust. 3 [Traktatu WE] podmiot publiczny może, celem uniknięcia obowiązku zwrotu, powołać się na wspomnianą wyżej zasadę prawomocności formalnej decyzji o nałożeniu składek, w przypadku gdy osoba, do której decyzja ta była skierowana, nie była poinformowana — ani w chwili wydania decyzji, ani w terminie przewidzianym na wniesienie administracyjnego środka zaskarżenia — o tym, że pomoc finansowana ze składek nie została notyfikowana? Czy w związku z tym podmiot prawny może zakładać, że organy władzy wykonały obowiązek notyfikacji wynikający z art. 93 ust. 3 [Traktatu WE]?”.
- Postępowanie przed Trybunałem**
21. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do sekretariatu Trybunału w dniu 30 września 2002 r.

22. Poza stronami postępowania przed sądem krajowym w procedurze pisemnej wzięły udział także rząd niderlandzki oraz Komisja Wspólnot Europejskich.

W przedmiocie czwartego i piątego pytania prejudycjalnego: skutki braku notyfikacji

23. Rozprawa, w której wzięli udział reprezentanci rządu niderlandzkiego i Komisji, odbyła się w dniu 29 stycznia 2004 r.

25. Zadając dwa powyższe pytania, sąd krajowy zmierza do ustalenia, jakie są skutki niewykonania obowiązku notyfikacji pomocy, takiej jak przedstawiona w postanowieniu odsyłającym. Hoge Raad docieka w szczególności, czy wobec istnienia krajowej zasady prawomocności formalnej decyzji niezaskarżonych w terminie możliwe jest stwierdzenie nieważności spornych regulacji lub żądanie zwrotu nałożonych na ich podstawie składek.

Analiza prawna

24. Niniejsza sprawa wymaga zarówno od sądów krajowych, jak i od Trybunału, rozważenia kwestii dotyczących istotnych elementów wspólnotowego systemu pomocy państwa. Wobec złożoności rozważań, które należy przeprowadzić na gruncie niniejszej sprawy, wydaje się najbardziej pożądane, aby — tak jak uczyniła to Komisja — zacząć od dwóch ostatnich pytań, które oscylują wokół koncepcji niewzruszalności decyzji administracyjnych niezaskarżonych w terminie, ponieważ gdyby sąd krajowy stwierdził, że strona powodowa w postępowaniu przed sądem krajowym mogła skorzystać ze środków w zaskarżenia przewidzianych w wewnętrznym porządku prawnym celem skutecznej ochrony swoich praw, na takich samych warunkach jak w przypadku roszczeń opartych na tym porządku, nie byłoby konieczne rozstrzygnięcie pozostałych przedstawionych kwestii.

26. Jednakże tytułem wstępu sąd zadaje pytanie, czy takie uchybienie powoduje nieważność nie tylko aktu o przyznaniu pomocy, ale także aktu, którym organizuje się jej finansowanie. W tym zakresie powołuje się na wyrok z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie SFEI i in.⁵

27. Muszę podkreślić, że w wyroku tym⁶ zauważono, że w wyjątkowych okolicznościach obowiązek zwrotu pomocy może nawet okazać się nieodpowiedni. Konsekwencje, jakie sąd krajowy powinien wyciągnąć

⁵ — Sprawa 39/94, Rec. str. I-3547.

⁶ — Ibidem, pkt 71.

z faktu, że plan pomocy nie został notyfikowany, nie następują zatem automatycznie, lecz zależą one od konieczności zapewnienia pełnej skuteczności prawa wspólnotowego.

28. Ponadto pierwszorzędnym celem powierzenia Komisji kontroli nad planami pomocy jest ochrona wolnej konkurencji we Wspólnocie. Zakaz zawarty w art. 93 ust. 3 ostatnie zdanie Traktatu WE został ukierunkowany na osiągnięcie tego samego celu, jako że powierza instytucji wspólnotowej ocenę złożonych sytuacji gospodarczych.

29. Trybunał szczególnie zwracał uwagę na fakt, iż art. 93 ust. 3 ostatnie zdanie Traktatu WE stanowi sposób ochrony mechanizmu kontroli ustanowionego tym postanowieniem, istotnego dla zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania wspólnego rynku⁷.

30. Dlatego też środki, które można przyjąć na podstawie krajowego porządku prawnego wobec naruszenia tego zakazu przez określony system pomocy, powinny zmierzać do przywrócenia sytuacji, jaka istniała przed niedozwoloną interwencją państwową. W ten sposób niejako narzuca się wymóg zwrotu uzyskanych korzyści, a w niektórych przypadkach także wymóg stwierdzenia nieważności wspomnianego systemu pomocy, celem usunięcia z porządku prawnego bez-

prawnego działania. Niemniej jednak środek podjęty w celu zachowania pełnej skuteczności art. 93 ust. 3 ostatnie zdanie Traktatu WE nie może powiększać niekorzystnego położenia konkurentów w handlu wewnątrzwspólnotowym w stosunku do beneficjentów pomocy. Taka sytuacja mogłaby zaistnieć w przypadku zezwolenia na zwrot składek bez jednoczesnego domagania się zwrotu otrzymanej pomocy, jako że wobec zniesienia obciążeń finansowych wzrosłaby otrzymana korzyść, zakłócając jeszcze bardziej grę wolnorynkową wbrew postanowieniom Traktatu.

31. W związku z powyższym w okolicznościach takich, jak w niniejszej sprawie, w sytuacji gdy nie nakazuje się jednocześnie zwrotu uzyskanej korzyści, sądowi krajowemu pozostaje jedynie oddalenie roszczenia o zwrot składek na finansowanie kampanii reklamowej, w przeciwnym razie bowiem zniweczony zostałby cel uregulowań wspólnotowych.

32. Nie wydaje mi się, aby poza orzeczeniami powołanymi przed Trybunałem przez Komisję istniało jakiegolwiek inne orzecznictwo przeciwne bronionemu przeze mnie stanowisku.

7 — Wyroki z dnia 9 października 1984 r. w sprawach połączonych 91/83 i 127/83 Heineken Brouwerijen, Rec. str. 3435, pkt 20, oraz z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-301/87 Francja przeciwko Komisji, zwanej „Boussac”, Rec. str. I-307, pkt 17.

33. Zgodnie z wyrokiem z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* (zwanym dalej „wyrokiem w sprawie FNCE”) ⁸ na ważność aktów prawnych wdrażających środki pomocy wpływa uchybienie przez władze państwowe obowiązki przewidzianemu w art. 93 ust. 3 ostatnie zdanie Traktatu WE. Dlatego też sądy powinny zagwarantować podmiotom prawnym, że zgodnie z ich prawem krajowym z takiego naruszenia wyciągnięte zostaną wszystkie odpowiednie konsekwencje zarówno w stosunku do ważności tych aktów, jak i w stosunku do zwrotu przyznanych korzyści finansowych. Podejmowane przez nie środki powinny zatem być niezbędne dla uchylenia skutków naruszenia zakazu, którego ostatecznym celem jest zagwarantowanie konkurencji niezakłóconej interwencjami państwowymi.

34. W sprawie *Ferring* ⁹, w której rząd francuski zakwestionował znaczenie pytania prejudycjalnego, podnosząc, że sąd krajowy mógł co najwyżej nakazać zwrot nienotyfikowanej pomocy, ale nie zwrot pobranych na jej finansowanie składek, rzecznik generalny A. Tizzano zwrócił przede wszystkim uwagę na okoliczność, iż bezprawność pomocy pociąga za sobą także nieważność aktów wydanych w celu jej wdrożenia, jak i samego pobierania opłat. Ponadto zwrot uiszczonych

na tej podstawie kwot stanowiłby skuteczną formę przywrócenia stanu wcześniejszego, eliminując zakłócenia konkurencji wynikające z najwyraźniej asymetrycznego nałożenia opłat ¹⁰.

35. Wyrok milczy w tym względzie. W każdym razie celem wyjaśnienia stanowiska rzecznika generalnego należy podkreślić, że w odróżnieniu od sytuacji, z jaką mamy do czynienia w niniejszej sprawie, *Ferring* został zobowiązany do wniesienia opłaty przeznaczonej na udzielenie pomocy, z której korzystały przedsiębiorstwa konkurencyjne w *wewnątrzspółnotowej wymianie handlowej* ¹¹. Zwrot opłat przyczynił się do przywrócenia wolnej konkurencji.

36. Sprawa *Van Calster i in.* ¹² dotyczy bardzo specyficznego stanu faktycznego. Rząd belgijski przeprowadził reformę systemu pomocy finansowanej z opłat nałożonych na produkty krajowe i importowane, uznanej przez Komisję za niezgodną ze wspólnym rynkiem, przywracając opłaty należne od produktów krajowych ze skutkiem wstecznym od daty wejścia w życie pierwszego systemu uznanego za bezprawny.

8 — C-354/90, Rec. str. I-5505, pkt 12.

9 — Wyrok z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-53/00, Rec. str. I-9067.

10 — Odniesienie do wyroków z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-24/95 *Alcan Deutschland*, Rec. str. I-1591, pkt 23, oraz z dnia 4 kwietnia 1995 r. w sprawie C-348/93 *Komisja przeciwko Włochom*, Rec. str. I-673, pkt 26.

11 — Wyrok w sprawie *Ferring*, pkt 21.

12 — Wyrok z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-261/01 i C-262/01, Rec. str. I-12249.

37. Trybunał w sposób szczegółowy zbadał zastosowaną sporną technikę legislacyjną, która w przypadku uznania jej za dozwoloną zezwalałaby Państwu Członkowskim na natychmiastowe wprowadzenie nienotyfikowanego planu pomocy i uniknięcie konsekwencji braku notyfikacji poprzez jednoczesne zniesienie pomocy i jej skutków z mocą wsteczną¹³.

38. W wyroku przypomniano, że co do zasady konsekwencje wynikające z niewykonania obowiązku notyfikacji planu przyznania pomocy w jednakowym stopniu dotyczą sposobu jego finansowania¹⁴.

Ponadto zaznaczono, że art. 92 Traktatu WE nie pozwala Komisji na oddzielenie pomocy w ścisłym tego słowa znaczeniu od jej drugiego aspektu¹⁵, a zatem jeżeli nawet sama pomoc okaże się zgodna z Traktatem WE, może ona przewidywać sposób finansowania, który spotęguje zakłócający charakter pomocy, tak iż *wspólnie tworzyć będą całość niezgodną ze wspólnym rynkiem i wspólnym interesem*¹⁶.

39. Analiza danego systemu pomocy nie może być prowadzona w oderwaniu od sposobu jej finansowania¹⁷, aczkolwiek Państwo Członkowskie tylko co do zasady jest zobowiązane do uzyskania zwrotu opłat pobranych z naruszeniem prawa wspólnotowego¹⁸.

40. Wydaje się, że zgodnie z tym orzecznictwem można przyjąć, że nie ma takiego obowiązku, w przypadku gdy jego wykonanie pociągałoby za sobą konsekwencje bardziej szkodliwe dla wolnej konkurencji niż te, które powoduje sam nienotyfikowany system pomocy.

41. Wreszcie w wyroku z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie GEMO¹⁹ rozważano status pomocy państwa w systemie, który za opłatą gwarantował francuskim hodowcom bydła i rzeźnikom zarówno bezpłatny odbiór, jak i bezpłatną utylizację padłych zwierząt i odpadków z rzeźni.

42. GEMO, powód w postępowaniu przed sądem krajowym, była spółką handlującą produktami mięsnymi, zobowiązaną do dokonywania opłat i korzystającą z pomocy. Dochodziła ona przed sądem krajowym stwierdzenia nieważności systemu pomocy,

13 – Ibidem, pkt 60.

14 – Ibidem, pkt 44.

15 – Ibidem, pkt 46.

16 – Ibidem, pkt 47.

17 – Ibidem, pkt 49. Odwołanie do wyroku z dnia 25 czerwca 1970 r. w sprawie 47/69 Francja przeciwko Komisji. Rec. str. 487, pkt 8.

18 – Ibidem, pkt 53.

19 – Sprawa C-126/01, Rec. str. I-13769.

wynikającej z braku jego notyfikacji, domagając się jednocześnie zwrotu kwot pobranych tytułem opłat.

— wreszcie po trzecie, wyrok miał dotyczyć wyłącznie odpowiedniej klasyfikacji systemu. Nie było w nim mowy o tym, czy zwrot opłat stanowił odpowiednią drogę dla zapewnienia pełnej skuteczności obowiązku notyfikacji na podstawie art. 93 ust. 3 Traktatu WE.

Trybunał przeprowadził analizę różnych elementów składających się na system pomocy, stwierdzając, że ma do czynienia z pomocą, o której mowa w art. 92 ust. 1 Traktatu WE.

43. Powyższy wyrok nie jest jednak miarodajny dla niniejszej sprawy, ponieważ:

— po pierwsze, pobrane kwoty zarządzane były bezpośrednio przez państwo, które zlecało przedsiębiorstwom prywatnym realizację usług, zaś sam rząd francuski nie zaprzeczył, iż mają one charakter „zasobów państwowych”;

44. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy stwierdzić, że sam zwrot opłat przeznaczonych na finansowanie pomocy bez uzyskania zwrotu korzyści od jej beneficjentów nie sprzyja osiągnięciu wspólnotowego celu, jakim jest uczciwa konkurencja.

45. Jednakże jeżeli przyjmiemy, że skarżący nie wykorzystali przysługujących im praw we właściwym czasie i trybie, za zbędne należy uznać dalsze rozważenie przedmiotowej kwestii.

— po drugie, środek zmierzał do osiągnięcia celu w interesie ogólnym, takiego jak powszechna ochrona zdrowia i środowiska naturalnego przed ryzykiem niekontrolowanego składowania zwłok i resztek zwierząt, nie pozostawiając tym samym wątpliwości, iż administracja działała *jako państwo*;

46. W postanowieniu odsyłającym zawarte jest wyjaśnienie, iż instytucja prawomocności formalnej niezaskarżonych decyzji została wypracowana przez orzecznictwo. Oznacza ona, że sędzia cywilny, rozpatrując pozew, którego przedmiotem jest, tak jak w niniejszej sprawie, żądanie zwrotu zapłaconej kwoty z powodu nieważności decyzji, na podstawie której dokonano zapłaty, powinien powstrzymać się, poza wyjątkowymi przypadkami, od oceny kwestii zgodności

z prawem decyzji, tak ze względu na formę jej przyjęcia, jak i ze względu na jej treść, zawsze wtedy, gdy zainteresowany, mogąc zaskarżyć decyzję w postępowaniu administracyjnym, bezzwłocznie zezwolił na upływ przewidzianego w tym celu terminu.

jowych środków odwoławczych ani też nie zostanie on sformułowany w sposób, który praktycznie uczyni niemożliwym dochodzenie tychże praw²².

47. Sam zakaz przewidziany w art. 92 ust. 1 Traktatu WE nie działa automatycznie²⁰. W takich okolicznościach dla zapewnienia ochrony pełnej skuteczności przepisów wspólnotowych dotyczących pomocy państwa podstawowe zadanie sądów polega na zagwarantowaniu, że nie zostanie przyznana żadna pomoc, która nie została uprzednio notyfikowana Komisji.

49. Sądy krajowe powinny zagwarantować osobom, które zgłaszają takie naruszenie, iż wyciągną z tego faktu zgodnie z prawem krajowym wszelkie odpowiednie konsekwencje, tak w zakresie ważności decyzji wprowadzających środki pomocy, jak i w zakresie zwrotu korzyści finansowych przyznanych z naruszeniem obowiązku notyfikacji przewidzianego w art. 93 ust. 3 Traktatu WE²³.

48. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie Rewe²¹, zgodnie z zasadą współpracy sformułowaną w art. 5 Traktatu WE (obecnie art. 10 WE) oraz w braku przepisów prawa wspólnotowego w tym zakresie do porządku prawnego każdego Państwa Członkowskiego należy określić właściwych organów sądowych i trybu postępowania dla środków zmierzających do ochrony praw przysługujących podmiotom prawnym w związku z bezpośrednim skutkiem przepisów prawa wspólnotowego, z zastrzeżeniem, iż tryb postępowania nie będzie mniej korzystny niż sposób postępowania w przypadku kra-

50. Zapewnienie ochrony przyznanej przez prawo wspólnotowe należy do kompetencji sądów krajowych zgodnie z procedurami określonymi przez porządek prawny danego państwa i z uwzględnieniem zasad, które przyjęło się nazywać zasadami „równoważności” i „skuteczności”.

20 — W tej kwestii zob. wyrok z dnia 19 czerwca 1973 r. w sprawie 77/72 Capolongo, Rec. str. 611, pkt 6.

21 — Sprawa 33/76, Rec. str. 1989, pkt 5.

22 — Podobnie wyroki: z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 45/76 Comet, Rec. str. 2043, pkt 12–16; z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie 68/79 Just, Rec. str. 501, pkt 25; z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82 San Giorgio, Rec. str. 3595, pkt 14; z dnia 25 lutego 1988 r. w sprawach połączonych 331/85, 376/85 i 378/85 Bianco i Girard, Rec. str. 1099, pkt 12; z dnia 24 marca 1988 r. w sprawie 104/86 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 1799, pkt 7; z dnia 14 lipca 1988 r. w sprawach połączonych 123/87 i 330/87 Jeunehomme i in., Rec. str. 4517, pkt 17; z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Francovich i in., Rec. str. I-5357, pkt 42 i 43; z dnia 9 czerwca 1992 r. w sprawie C-96/91 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-3789, pkt 12; oraz z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/93 Peterbroeck i in., Rec. str. I-4599, pkt 12.

23 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie FNCE, pkt 12.

51. Z uwag przedstawionych Trybunałowi można wywnioskować, że prawo niderlandzkie umożliwiło zaskarżenie regulacji ustanawiających sporny system pomocy w okresie trzydziestu dni zdaniem Komisji, zaś zdaniem rządu niderlandzkiego w okresie jednego miesiąca, co oznacza, że strona powodowa miała możliwość zaskarżenia we właściwym zwykłym trybie postępowania braku uprzedniej notyfikacji. Nie ma zatem wątpliwości co do poszanowania zasady równoważności.

52. Z drugiej strony, jak podkreśla Komisja, termin do wniesienia środka zaskarżenia nie był zbyt krótki, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę fakt, iż Pearle i in. najprawdopodobniej byli na bieżąco informowani o pracach nad tymi regulacjami, ponieważ w owym czasie byli członkami stowarzyszenia, które domagało się ich wydania²⁴. W każdym razie, co zostało wyjaśnione przez Komisję w uwagach na piśmie, moc aktów prawnych niezaskarżonych w terminie nie jest bezwzględna; sąd krajowy jest bowiem upoważniony do ich uchylenia w konkretnym przypadku, gdy przemawiają za tym wyjątkowe okoliczności.

53. Zatem do sądu krajowego należy ocena, czy środki zaskarżenia, które w danym momencie przysługiwały powodom w celu podważenia ważności regulacji dotyczących domniemanej pomocy państwa, umożliwiły — w konkretnych okolicznościach — zapewnienie skuteczności normy wspólnotowej.

W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego: pojęcie pomocy państwa

54. Zadając pierwsze pytanie, sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy co do zasady system pomocy, taki jak przedstawiony w postępowaniu przed sądem krajowym, na podstawie którego podmiot prawa publicznego przeprowadza kampanię reklamową na rzecz danego sektora ze środków pobranych w postaci składek od zrzeszonych w nim członków, powinien zostać uznany za pomoc przyznaną przez państwo w rozumieniu art. 92 ust. 1 Traktatu WE.

55. W pierwszej chwili nasuwa mi się myśl, że prawodawca wspólnotowy w momencie ustanowienia zakazu w art. 92 ust. 1 Traktatu WE nie miał na myśli inicjatyw jednostek korporacji zawodowych finansowanych ze składek wniesionych przez ich członków.

56. W każdym razie należy ponownie przeanalizować definicję legalną „pomocy państwa”.

57. Artykuł 92 ust. 1 Traktatu WE uznaje za niezgodną ze wspólnym rynkiem, w zakresie w jakim wpływa ona na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi, pomoc przyznaną przez Państwo Członkowskie lub

²⁴ — Zobacz pkt 14 powyżej.

przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, zakłócającą konkurencję lub grożącą zakłóceniem konkurencji poprzez sprzykanie niektórym przedsiębiorcom lub produkcji niektórych towarów.

58. Wielokrotnie dyskutowano nad znaczeniem rozróżnienia na pomoc przyznawaną „przez państwo” i pomoc przyznaną „przy użyciu zasobów państwowych”. Sama tylko wykładnia literalna pozwoliłoby przyjąć, że przez pierwsze wyrażenie zakazany jest każdy środek pomocy, który może być przypisany państwu, o ile jego skutkiem byłaby korzyść dla jednego sektora gospodarczego.

59. Rzecznik generalny F. Jacobs w opinii z dnia 26 października 2000 r. w sprawie PreussenElektra²⁵ wykazał, iż zgodnie z obowiązującym prawem²⁶ wspomniane rozróżnienie w art. 92 ust. 1 nie oznacza, iż wszelkie korzyści przyznane przez państwo stanowią pomoc, niezależnie od tego, czy finansowanie nastąpiło z zasobów państwowych, czy też z zasobów prywatnych. Rozróżnienie to służy raczej włączeniu do pojęcia pomocy, obok korzyści przyznanych bezpośrednio przez państwo, także korzyści przyznanych przez podmioty publiczne lub prywatne wyznaczone lub utworzone przez państwo²⁷.

25 — Wyrok z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98, Rec. str. I-2099, pkt od 114 do 133.

26 — Prawo, które nawiązuje do linii orzecznictwa zapoczątkowanej wyrokiem z dnia 24 stycznia 1978 r. w sprawie 82/77 Van Tiggele, Rec. str. 25, pkt 24 i 25.

27 — Zobacz wyroki z dnia 17 marca 1993 r. w sprawach połączonych C-72/91 i C-73/91 Sloman Neptun, Rec. str. I-887, pkt 19; z dnia 30 listopada 1993 r. w sprawie C-189/91, Kirsammer-Hack, Rec. str. I-6185, pkt 16; z dnia 7 maja 1998 r. w sprawach połączonych od C-52/97 do C-54/97 Viscido i in., Rec. str. I-2629, pkt 13; z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie C-200/97 Ecotrade, Rec. str. I-7907, pkt 35, oraz z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-295/97 Piaggio, Rec. str. I-3735, pkt 35.

60. W związku z powyższym tylko korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych powinny zostać uznane za pomoc w rozumieniu art. 92 ust. 1 Traktatu WE.

61. Należy zatem zbadać, czy kampania reklamowa, o której mowa w postanowieniu odsyłającym, może zostać uznana za finansowaną z zasobów państwowych.

62. Zdaniem Komisji tak właśnie jest. Jak to wyjaśnia w swoich uwagach, najistotniejszym obecnie jest ustalenie, czy to państwo zebrało środki w jakikolwiek sposób, by następnie oddać je do dyspozycji określonych przedsiębiorstw. W punkcie 58 ww. wyroku w sprawie PreussenElektra Trybunał rozszerzył pojęcie pomocy na wszystkie korzyści przyznane przez podmioty publiczne lub prywatne, wyznaczone lub utworzone przez państwo.

Komisja powołuje się ponadto na wyrok z dnia 11 listopada 1987 r. w sprawie Francja przeciwko Komisji²⁸, w którym stwierdzono, iż sam fakt finansowania systemu subwencji z opłat paropodatkowych nałożonych na wszystkie dostawy produktów krajowych danego sektora nie wystarcza, aby pozbawić ten system statusu pomocy państwa.

28 — Sprawa 259/85, Rec. str. 4393, pkt 23.

W podobny sposób wypowiedziano się w swoim czasie w wyroku z dnia 22 marca 1977 r. w sprawie Steinike & Weinlig²⁹.

cej odpowiedzi na pytanie, czy środki, z których finansowano kampanię reklamową, o której mowa w postanowieniu odsyłającym, mają charakter państwowy.

Na poparcie swojej tezy Komisja powołuje się wreszcie na wyrok z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie Francja przeciwko Ladbrooke Racing i Komisji³⁰, w celu wyjaśnienia, iż pojęcie pomocy obejmuje wszystkie środki pieniężne, które mogą zostać użyte przez sektor publiczny dla wspierania przedsiębiorstw, niezależnie od tego, czy należą one trwale do majątku danego sektora.

Wyżej wymienione wyroki w sprawach Francja przeciwko Komisji i Steinike & Weinlig nasuwają wniosek, iż okoliczność, że korzyści nie pochodzą z zasobów państwowych, lecz ze składek nałożonych na same przedsiębiorstwa, niekoniecznie pozbawia je charakteru pomocy publicznej, co z kolei nie oznacza, że *niechybnie stanowią* pomoc o takim charakterze.

63. Podzielając stanowisko Komisji w tej kwestii, Pearle dodaje, iż w myśl wyroku z dnia 13 grudnia 1983 r. w sprawie Apple and Pear Development Council³¹ podmiot utworzony przez jedno z Państw Członkowskich i finansowany z opłat nałożonych na producentów nie może zgodnie z prawem wspólnotowym korzystać z takich samych swobód w zakresie sposobu reklamy, z jakich korzysta podmiot utworzony przez samych producentów lub stowarzyszenie producentów o charakterze dobrowolnym.

65. W sprawie PreussenElektra Trybunałowi zależało na przypomnieniu, że nie wszystkie korzyści przyznane przez państwo, niezależnie od sposobu finansowania, stanowią pomoc w rozumieniu art. 92 ust. 1 Traktatu WE. W związku z powyższym należy przyjąć, iż dopuszczono istnienie pomocy finansowanej ze środków niepaństwowych.

64. Osobiście uważam, że żaden z wymienionych wyroków nie narzuca twierdzą-

66. Reasumując, powołane orzeczenia wskazują, że istotnym elementem dla określenia pojęcia pomocy jest klasyfikacja środków. Ponadto nawet powołany przez powoda przed sądem krajowym fragment wyroku w sprawie Apple and Pear Development Council, której przedmiotem był swobodny przepływ towarów, nie skłania do przyjęcia innego rozwiązania.

29 — Sprawa 78/76, Rec. str. 595, pkt 22.

30 — Sprawa C-83/98 P, Rec. str. I-3271, pkt 50.

31 — Sprawa 222/82, Rec. str. 4083, pkt 17.

67. Usiłując usystematyzować przesłanki, po spełnieniu których dane środki mogą zostać uznane za „państwowe”, na pierwszym miejscu należy wymienić istnienie powiązania środków z państwem, z jednostką wchodzącą w skład jego struktury lub z podmiotem, który wykonuje którąkolwiek z prerogatyw charakterystycznych dla państwa.

Po drugie, musi istnieć możliwość przypisania tych środków państwu lub określonej podmiotowi publicznemu, w oparciu o posiadane przez nie wystarczające prawo do dysponowania.

68. Z akt sprawy nie wynika bynajmniej, iż HBA jest organem państwowym. Wprawdzie ma ona status podmiotu prawa publicznego, jednakże jest ona zarządzana wyłącznie przez przedstawicieli jej członków. Nie wykazano także posiadania przez państwo choćby najmniejszego uprawnienia do interweniowania w jej sprawy, poza prawem sprzeciwu w stosunku do decyzji, które uzna ono za naruszające interes ogólny.

Dokładniej mówiąc, występuje ona jako zrzeszenie wielobranżowe, którego celem jest organizowanie i rozwój działalności jego członków, a któremu ustawodawca niderlandzki, celem zapewnienia skuteczności działania, zezwolił na korzystanie z pewnych przywilejów tradycyjnie utożsamianych z wykonywaniem władztwa publicznego, takich jak obowiązkowa przynależność

i wiążący charakter decyzji organów zarządzających.

69. W każdym razie bez dokonywania uogólnień przyjmuję, że HBA ma dwojaką naturę, oraz że w celu sfinansowania i następnie przeprowadzenia wspólnej kampanii reklamowej, nie działała ona jako państwo, a jedynie jako promotor interesów swoich członków.

70. Trybunał przyjął podobne podejście funkcjonalne, oceniając dla celów zastosowania art. 85 Traktatu WE (obecnie art. 81 WE), czy korporacja zawodowa miała charakter publiczny i w wyroku z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie *Wouters i in.*³² w odniesieniu do twierdzenia, iż rzeczona korporacja jest jednostką prawa publicznego, na którą państwo przeniosło kompetencje prawodawcze celem wykonania zadania leżącego w interesie ogólnym, orzekł, iż owa korporacja zawodowa nie pełniła żadnej funkcji społecznej ani też nie przysługiwała jej żadna prerogatywa właściwa dla władzy publicznej, a jedynie działała ona jako organ regulujący³³.

32 — Sprawa C:309/99, Rec. str. I-1577.

33 — Ibidem, pkt 58. Na stanowisko Trybunału miał wpływ także fakt, iż chodziło o organizację zarządzaną przez reprezentantów wybranych spośród jej członków, bez jakiegokolwiek ingerencji organów władzy (pkt 61).

71. Jestem świadomy odmienności kontekstu prawnego, w jaki wpisuje się to orzecznictwo; niemniej jednak uważam, iż jest ono w stanie zobrazować możliwość przyznania pierwszeństwa innemu kryterium niż kategoryczne kryterium struktury organizacyjnej, bardziej dokładnemu i bliższemu prawdzie, polegającemu na dokonywaniu w każdym przypadku oceny charakteru, w jakim działa konkretna jednostka.

72. Zgodnie z art. 71 WBO³⁴ HBA, jako podmiot publiczny, powinna brać pod uwagę nie tylko wspólną korzyść zrzeszonych przedsiębiorców, ale także interes ogólny. Ponadto obowiązek ten poza tym, iż jest zbyt ogólny i nieprecyzyjny, nie zmienia oceny, na jaką w konkretnym przypadku zasługuje zamiar przeprowadzenia i finansowania kampanii reklamowej dla danego sektora, ponieważ działalność ta jest w zasadzie ukierunkowana na wspieranie interesów gospodarczych członków.

73. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż HBA nie działała jako emanacja państwa oraz że środki, którymi się posłużyła, nie miały charakteru publicznego.

74. Niezależnie od stanowiska w sprawie struktury organizacyjnej HBA lub

w sprawie klasyfikacji spornej kampanii reklamowej, nie wydaje się, by HBA miała takie uprawnienia do dysponowania środkami, z których następowało finansowanie kampanii, ażeby można je było jej przypisać.

75. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, środki te zostały zebrane w drodze obowiązkowych składek przeznaczonych wyłącznie na zorganizowanie wspólnego przedsięwzięcia reklamowego. W tych okolicznościach zgadzam się z argumentacją rządu niderlandzkiego przedstawioną w uwagach na piśmie, zgodnie z którą kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy system ustanowiony celem wsparcia reklamy wykracza poza zwykły mechanizm rozłożenia ciężaru finansowego na korzystających z pomocy przedsiębiorców.

76. W istocie regulacje ustanawiające obowiązkowe składki na poczet przyszłych kosztów zostały przyjęte przez HBA na wniosek prywatnego zawodowego stowarzyszenia optyków (NUVO). Również temu stowarzyszeniu należy przypisać inicjatywę dotyczącą wysokości składek, która miała zostać pobrana.

HBA służy zatem wyłącznie jako narzędzie poboru i przekazania zgromadzonych środków na cel z góry ustalony przez uczestników danego sektora zawodowego.

³⁴ — Zobacz pkt 8 powyżej.

77. Niemniej jednak należy podkreślić, iż postanowienie odsyłające nie dostarcza wszystkich informacji istotnych dla dokonania szczegółowej oceny statusu środka będącego przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym. Dlatego też do sądu krajowego należeć będzie po raz kolejny dokonanie tej oceny, w oparciu o wskazówki interpretacyjne Trybunału.

78. W związku z powyższym należy wskazać, iż dla dokonania oceny, czy dany system stanowi pomoc państwa, konieczne jest, aby sędzia krajowy zbadał, czy korporacja zawodowa, której przypisuje się udzielenie pomocy, działała w ramach swoich zadań z zakresu prawa publicznego. W tym celu należy także sprawdzić, czy danej jednostce przysługiwało wystarczające uprawnienie do dysponowania środkami, z których sfinansowano przedsięwzięcie.

W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego: zakres obowiązku notyfikacji

79. Poprzez drugie pytanie Hoge Raad zmierza do ustalenia, czy obowiązek notyfikacji pomocy państwa przewidziany w art. 93 ust. 3 Traktatu WE znajduje zastosowanie do każdego systemu pomocy, czy też jedynie do tego, który narusza zakaz ustanowiony w art. 92 ust. 1.

80. Z art. 93 ust. 3 Traktatu WE wynika, że Komisja powinna być informowana o wszelkich planach przyznania lub zmiany „pomocy”. Jeżeli uzna ona na podstawie art. 92 ust. 1, że nie są one zgodne ze wspólnym rynkiem, wszczyna bezzwłocznie stosowną procedurę, tak że dane Państwo Członkowskie nie może wprowadzić w życie projektowanych środków, dopóki nie zostanie wydana decyzja końcowa.

81. Jeżeli weźmiemy pod uwagę słownikowe znaczenie terminu „pomoc”, wówczas każde Państwo Członkowskie będzie zobowiązane do notyfikowania Komisji każdego przedsięwzięcia, które pociąga za sobą „wsparcie”, „pomoc”, a także „współpracę” dla osiągnięcia danego celu. Oczywiście jest, że taki kierunek wykładni nie był zamiarem prawodawcy.

82. Słowo „pomoc” w rozumieniu art. 93 ust. 3 Traktatu WE zostało użyte w znaczeniu technicznym, zawartym w art. 92 ust. 1. Odnosi się ono wyłącznie do tych środków, które finansowane są przy użyciu zasobów państwowych i przysparzają korzyści określonemu sektorowi. Na każdym Państwie Członkowskim spoczywa obowiązek dokonania oceny, czy dany projekt spełnia te kryteria.

83. Taki wniosek wynika logicznie z orzecznictwa Trybunału, w którym przyznaje on, że to sąd krajowy powinien dokonać interpretacji i zastosować pojęcie

pomocy, o której mowa art. 92 Traktatu WE, celem określenia, czy dany środek państwowy przyjęty bez zachowania procedury przewidzianej w art. 93 ust. 3 powinien zostać poddany tej procedurze³⁵.

84. Taki typ kontroli sądowej miałby sens jedynie wówczas, gdyby państwo uprzednio przyjęło na siebie obowiązek dokonania podobnej oceny w momencie rozstrzygnięcia kwestii istnienia konieczności notyfikowania określonego planu. W razie wątpliwości mogłoby — podobnie jak organy sądowe — zwrócić się do Komisji o wyjaśnienia.

85. Ze swojej strony Komisja powinna zbadać, czy notyfikowany plan może zakłócić konkurencję. Dokonanie tej oceny zawiera w sobie także ocenę wpływu pomocy na wymianę handlową w ramach Wspólnoty.

86. Państwo Członkowskie jest zatem zobowiązane do poinformowania Komisji jedynie o tych planach pomocy, które w świetle wykładni przyjętej w orzecznictwie Trybunału stanowią pomoc państwa zgodnie z art. 92 ust. 1 Traktatu WE.

W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego: rola zasady de minimis

87. Trzecie pytanie prejudycjalne dotyczy tego, czy sędzia krajowy może posłużyć się zasadą de minimis, badając istnienie obowiązku dokonania notyfikacji planu pomocy, a jeżeli tak, to czy także z mocą wsteczną.

88. Komisja po raz pierwszy sformułowała zasadę de minimis, zgodnie z którą pomoc o nieznaczonej wartości jest wyłączona z zakresu zastosowania art. 92 Traktatu WE, w wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw z 1992 r.³⁶

Wyłączenie to opiera się na założeniu, że z powodu swojej niskiej wartości³⁷ określona pomoc nie będzie miała odczuwalnego wpływu ani na konkurencję, ani na wymianę handlową pomiędzy Państwami Członkowskimi.

35 — Wyżej wymienione wyroki w sprawie Steinike i Weinlig, pkt 14, w sprawie Kirsammer-Hack, pkt 14, oraz w sprawie SFEI i in., pkt 49.

36 — Dz.U. 1992, C 213, str. 2 (zwane dalej „wytycznymi z 1992 r.”). Zobacz w szczególności pkt 3.2.

37 — Do 50 000 ECU przypadających na jedno przedsiębiorstwo dla każdego rodzaju wydatków w okresie trzech lat.

Komisja, korzystając z szerokiego zakresu uznania gospodarczego³⁸ była uprawniona do stwierdzenia, iż taki typ pomocy jest zgodny ze wspólnym rynkiem i jako taki nie podlega obowiązkowi notyfikacji przewidzianemu w art. 93 ust. 3 Traktatu WE.

89. W 1996 r. Komisja podniosła maksymalną wysokość pomocy, do której znajduje zastosowanie powyższa zasada³⁹. Dopiero jednak po przyjęciu rozporządzenia nr 69/2001⁴⁰ stosowanie zasady de minimis uzyskało stosowne ramy prawne. Niemniej jednak teksty te pozbawione są znaczenia, *ratione temporis*, dla rozstrzygnięcia niniejszej kwestii, jako że z postanowienia odsyłającego wynika, że sprawa obejmuje składki pobierane od 1988 r. do daty wniesienia pozwu, to znaczy do dnia 29 marca 1995 r.⁴¹.

90. Zważywszy, że kryteria, którymi posłużono się, definiując pomoc de minimis, są całkowicie obiektywne i wiążą Komisję,

wydaje się właściwe, aby sędzia krajowy, rozpatrując istnienie obowiązku notyfikacji określonego planu pomocy, wziął je pod uwagę.

91. Niemniej jednak brak jest jakiegokolwiek podstawy prawnej, aby przyznać zasadzie de minimis skutek wsteczny, jako że takiego skutku nie można domniemywać w odniesieniu do normy, która przewiduje wyjątek od obowiązku prawnego. Wobec braku podobnego wyjątkowego uregulowania w okresie przed opublikowaniem zasady Komisja posiada wyłączną kompetencję do oceny — pod kontrolą Trybunału — czy dana pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem⁴².

Ponadto wytyczne z 1992 r. stanowią wyrażenie, że „od tego momentu nie będzie podlegała obowiązkowej notyfikacji [...] pomoc w wysokości nieprzekraczającej 50 000 ECU”⁴³.

92. Hoge Raad zmierza wreszcie do ustalenia, w jaki sposób powinna być stosowana

38 — Zobacz wyrok z dnia 26 września 2002 r. w sprawie C-351/98 Hiszpania przeciwko Komisji, zwanej „Renove”, Rec. str. I-8031, pkt 52.

39 — Kwota ta została zwiększona do 100 000 ECU (Dz.U. 1996, C 68, str. 8).

40 — Rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis (Dz.U. L 10, str. 30).

41 — Zobacz pkt 17 powyżej.

42 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie FNCE, powołany w przypisie 8 powyżej, pkt 14, oraz ww. wyrok w sprawie Steinke i Weinlig, powołany w przypisie 29 powyżej, pkt 9.

43 — Punkt 3.2 akapit drugi.

zasada de minimis do pomocy takiej jak wspólne kampanie reklamowe, które przynoszą korzyść całemu sektorowi.

93. Wychodzę z przedstawionego już wyżej założenia, zgodnie z którym kampania reklamowa o cechach takich jak kampania przed sądem krajowym nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 92 ust. 1 Traktatu WE.

94. Ponadto dla obliczenia konkretnej wartości pomocy celem zbadania, czy nie przekracza ona dozwolonego pułapu, należy oszacować prawdopodobną korzyść uzyskaną przez każde przedsiębiorstwo i odjąć od niej wysokość poniesionych składek. Przyznaję, że o wiele łatwiej jest wypowiadać się abstrakcyjnie na temat sposobu obliczania, niż przeprowadzić go w praktyce, niemniej jednak trudno jest sformułować bardziej szczegółowe kryteria prawne w tym zakresie.

Wnioski

95. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania postawione przez Hoge Raad der Nederlanden w następujący sposób:

„1) Sąd krajowy może nakazać sam zwrot składek przeznaczonych na finansowanie pomocy państwa, bez jednoczesnego nakazania zwrotu korzyści osiągniętej przez beneficjentów pomocy tylko wtedy, gdy nie jest to sprzeczne z celem wspólnotowym, jakim jest niezakłócona konkurencja.

- 2) Także do sądu krajowego należy ocena, czy środki zaskarżenia przysługujące w celu podważenia ważności domniemanej pomocy państwa odpowiadają środkom opartym na krajowym porządku prawnym oraz czy umożliwiają one — w konkretnych okolicznościach — zachowanie skuteczności normy wspólnotowej.
- 3) Celem dokonania oceny, czy system pomocy przypisany korporacji zawodowej stanowi pomoc państwa, sąd krajowy powinien zbadać, czy dana jednostka działała w ramach swoich zadań z zakresu prawa publicznego. W tym celu powinien także zbadać, czy danej jednostce przysługiwało wystarczające uprawnienie do dysponowania środkami, z których nastąpiło finansowanie środka pomocy.
- 4) Sąd krajowy powinien brać pod uwagę kryteria definicji zasady de minimis, w chwili gdy rozważa istnienie obowiązku notyfikacji konkretnego planu przyznania pomocy, wykonanego po dacie wejścia w życie tej zasady. Celem dokonania obliczeń, czy konkretna wartość pomocy nie przekracza dozwolonego pułapu, należy oszacować prawdopodobną wartość pomocy otrzymaną przez każde przedsiębiorstwo i odjąć od niej uiszczone składki.
- 5) Państwo Członkowskie powinno informować Komisję tylko o tych planach pomocy, które w świetle wykładni przyjętej w orzecznictwie Trybunału stanowią pomoc państwa zgodnie z art. 92 ust. 1 Traktatu WE (obecnie art. 87 ust. 1 WE)”.