

MAŁGORZATA ANNA NESTEROWICZ

## POMOC PAŃSTWOWA DLA PRZEDSIĘBIORSTW ŚWIADCZĄCYCH W PORTACH USŁUGI W OGÓLNYM INTERESIE GOSPODARCZYM

*W ciągu 2001 i 2002 roku skierowano do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu zapytania prejudycjalne w kilku sprawach dotyczących kwestii pomocy państwowej dla przedsiębiorstw świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Chodzi w szczególności o definicję takiej pomocy oraz odpowiedź na pytanie: czy dofinansowanie przekazane z zasobów państwowych przedsiębiorstwom świadczącym usługi w ogólnym interesie gospodarczym jest taką pomocą, czy tylko wynagrodzeniem za świadczone usługi, jako że dotychczasowe orzecznictwo ETS było kontrydiktoryjne, kwestia wymagała wyjaśnienia. Jedna ze skierowanych spraw do ETS dotyczyła pomocy udzielonej przedsiębiorstwom zarządzającym wyposażeniem technicznym w portach włoskich.*

### 1. SPRAWA ENIRISORSE C-34/01 – 38/01<sup>1</sup>

Sprawa, w której Najwyższy Sąd Kasacyjny we Włoszech skierował do ETS szereg pytań prejudycjalnych była związana z funkcjonowaniem w portach włoskich przedsiębiorstw publicznych dokonujących wyładunku, załadunku i przeładunku towarów oraz pełniących pieczę nad dobrym stanem urządzeń przeładunkowych i innego wyposażenia portowego. Według ustaw 961/67 i 494/74 zostały ustanowione w sześciu portach włoskich (Ancône, Cagliari, Livourne, La Spezia, Messine et Savone) przedsiębiorstwa publiczne, tzw. AMMM (*Aziende dei mezzi meccanici e magazzini*), odpowiedzialne za wyposażenie mechaniczne i domy składowe. Przedsiębiorstwa te znajdują się pod kontrolą Ministerstwa Marynarki Handlowej. Do ich zadań należy zarządzanie wyposażeniem technicznym portu służącym do operacji załadunku, wyładunku i przeładunku, magazynami, strefami składowymi oraz innymi ruchomościami i nieruchomościami będącymi własnością państwa.

---

<sup>1</sup>C-34/01 – 38/01, Enirisorse SpA/ Ministero delle Finanze.

AMMM mają prawo zakupu, przetwarzania, ulepszania i utrzymywania w stanie użytkowym tych urządzeń i nieruchomości. Przedsiębiorstwa te mogą również świadczyć inne usługi, np. dokonywać operacji ładunkowych i pobierać za nie opłaty. Prowadzą więc również działalność gospodarczą.

Koszt zakupu nowych urządzeń ponosi państwo. AMMM uzyskują wynagrodzenie za świadczone przez nie usługi ładunkowe od usługobiorców. Prowadzą również operacje finansowe. Ponadto państwo ustanowiło na mocy ustaw 82/63 i 355/76 podatek od wyładunku, załadunku i przeładunku towarów, obliczany na podstawie rodzaju i wagi ładunku, jeżeli operacje te są dokonywane przez niezależne przedsiębiorstwa. Dwie trzecie tego podatku jest przekazywana na rzecz AMMM. Przedsiębiorstwo Enirisorse, dokonujące operacji ładunkowych na swój koszt, z użyciem własnego sprzętu i siły roboczej, sprzeciwiło się płaceniu podatku, z którego większa część jest przekazywana AMMM, skoro nie korzysta z ich usług.

Sąd włoski zadał wiele pytań dotyczących legalności pobieranego podatku, m.in. kwestii, czy AMMM nadużywają pozycji dominującej w rozumieniu art. 82 Traktatu, czy podatek należy uznać za środek równoważny cłu w rozumieniu art. 25, czy zadania wykonywane przez AMMM (zarządzanie urządzeniami portowymi i utrzymywanie ich w dobrym stanie) można uznać za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym i wreszcie, czy część podatku przekazywaną na rzecz AMMM należy uznać za pomoc państwową w rozumieniu art. 87, a jeśli tak, to czy może być ona usprawiedliwiona na mocy art. 86.2 Traktatu rzymskiego.

Dla potrzeb niniejszego artykułu interesuje nas ostatnia kwestia, tj. czy wsparcie finansowe udzielone przedsiębiorstwu świadczącemu usługi publiczne lub usługi w ogólnym interesie gospodarczym jest pomocą państwową w rozumieniu art. 87, czy też po prostu wynagrodzeniem za zadania zlecone temu przedsiębiorstwu przez państwo. W pierwszym wypadku, jeżeli taki środek państwowy uznać za pomoc państwową, byłby on prawdopodobnie usprawiedliwiony na podstawie art. 86.2, tj. jeśli jest konieczny dla spełniania przez przedsiębiorstwo powierzonej mu misji. Zasadnicza różnica polega na tym, że środek uznany pomoc państwową należy najpierw notyfikować do Komisji i zawiesić jego wprowadzenie w życie, aż do wydania przez nią decyzji. Na tym etapie Komisja będzie rozważać również możliwość usprawiedliwienia pomocy na podstawie art. 86.2. Pomoc państwowa wprowadzona w życie bez uprzedniej zgody Komisji jest nielegalna, nawet jeśli mogłaby być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 86.2. Jeżeli natomiast taki środek uznać od samego początku nie za pomoc państwową, ale za wynagrodzenie, nie trzeba dokonywać żadnej notyfikacji, ale można go od razu wprowadzić w życie. Odpowiedź nie jest oczywista, gdyż dotychczasowe orzecznictwo ETS jest niejednolite, gdyż istnieją argumenty na poparcie zarówno jednego, jak i drugiego rozwiązania.

W celu zrozumienia tej sprawy należy przybliżyć problematykę pomocy państwowej w prawie europejskim oraz zastosowania tych zasad do przedsiębiorstw świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym, a także zagadnienie samych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

## 2. POMOC PAŃSTWOWA W PRAWIE EUROPEJSKIM

Postanowienia dotyczące pomocy państwowej we Wspólnocie Europejskiej zawarto w art. 87–89 (uprzednio 92–94<sup>2</sup>) Traktatu rzymskiego. Zgodnie z art. 87.1 „pomoc przyznawana przez państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, w jakiegokolwiek formie” jest uznana za niezgodną z zasadami wspólnego rynku, jeżeli przez uprzywilejowanie określonych przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji zakłóca lub zagraża zakłóceniem konkurencji i jeżeli wpływa na handel pomiędzy państwami członkowskimi. Zatem aby pomoc została uznana za nielegalną, musi spełnić jednocześnie kilka warunków:

- pochodzić od państwa lub ze środków państwowych,
- być selektywną, a więc uprzywilejowywać określone przedsiębiorstwa lub gałęzi produkcji,
- zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji,
- wpływać na handel między państwami członkowskimi Wspólnoty.

Art. 87.2 określa natomiast rodzaje pomocy, która ze względu na spełniane cele jest zgodna ze wspólnym rynkiem. Do tej kategorii należą:

- pomoc o charakterze socjalnym na rzecz indywidualnych konsumentów, jeżeli jest ona udzielana bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towarów,
- pomoc w celu likwidacji szkód wyrządzonych przez katastrofy naturalne lub inne nadzwyczajne zdarzenia, oraz
- pomoc przyznana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych podziałem Niemiec.

Ponadto, według art. 87.3, może być również uznana za zgodną z zasadami wspólnego rynku:

- pomoc w celu wspierania rozwoju gospodarczego regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów szczególnie dotkniętych bezrobociem,

---

<sup>2</sup>Numeracja została zmieniona przez Traktat Amsterdamski z 1999 r.



- pomoc w celu wspierania realizacji ważnych projektów w interesie ogólnoeuropejskim lub w celu zapobieżenia szczególnym zaburzeniom gospodarki któregokolwiek z Państw Członkowskich,
- pomoc w celu rozwoju pewnych dziedzin gospodarki lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem,
- pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego z zastrzeżeniem, że pomoc taka nie zmieni warunków handlu i konkurencji we Wspólnocie w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem,
- inne kategorie pomocy określone decyzją Rady, stanowiącej większością kwalifikowaną głosów na wniosek Komisji<sup>3</sup>.

Pomoc państwowa może przybrać formę dotacji pieniężnych i rzeczowych, czyli bezpośrednich wydatków z budżetu państwa, władz regionalnych lub lokalnych, preferencji kredytowych (kredytów obciążonych stopą oprocentowania niższą od rynkowej, udzielonych przez bank, któremu państwo refunduje różnicę lub samą agencją państwową), gwarancji lub poręczenia kredytów przez budżet lub fundusze finansowane z budżetu, preferencji podatkowych (zwolnień lub ulg podatkowych, redukcji stopy podatku, odroczenia terminu płatności, etc.), instrumentów kapitałowych (np. zakupu akcji firmy przez fundusze państwowe przy ustaleniu dywidendy poniżej poziomu rynkowego), obniżenia należności na cele socjalne, zamówień państwowych realizowanych po cenie wyższej niż rynkowa lub na korzystniejszych warunkach, etc.<sup>4</sup>

Komisja ma uprawnienia kontrolne w stosunku do istniejących i wprowadzanych programów pomocy. W stosunku do tych pierwszych, Komisja bada systemy pomocy publicznej istniejące w państwach członkowskich. Jeżeli stwierdzi, po uprzednim wezwaniu zainteresowanych do przedstawienia uwag, że pomoc jest niezgodna ze wspólnym rynkiem lub zastosowana w sposób nadużywający, zadecyduje o zniesieniu lub zmianie pomocy przez odpowiednie państwo członkowskie w określonym przez Komisję terminie (art. 88.1-2). Wyjątkowo Rada może uznać taką pomoc za mimo wszystko zgodną ze wspólnym rynkiem, jeżeli okoliczności uzasadniają taką decyzję. W drugim wypadku, Komisja jest informowana przez państwa o projektach pomocy publicznej (art. 88.3). Państwo członkowskie, po dokonaniu takiej notyfikacji, musi zawiesić wprowadzenie w życie pomocy, w oczekiwaniu na decyzję Komisji. Jeżeli Komisja uzna, że planowana pomoc będzie niezgodna ze wspólnym rynkiem, powiadomi o tym państwo i zażąda zaniechania projektu

<sup>3</sup> Por. C. Mik, J. Galster, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1998, s. 329–331.

<sup>4</sup> Por. A. Fornalczyk, *Rodzaje, formy i instrumenty pomocy publicznej w Unii Europejskiej i w Polsce* [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 1998, s. 19–20.



lub wprowadzenia do niego zmian. W każdym wypadku, jeżeli państwo odmawia wykonania decyzji Komisji, może ona skierować sprawę na drogę sądową, bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości (art. 88.2).

### 3. PRZEDSIĘBIORSTWA ŚWIADCZĄCE USŁUGI W OGÓLNYM INTERESIE GOSPODARCZYM

#### 3.1. POJĘCIE USŁUG ŚWIADCZONYCH W OGÓLNYM INTERESIE GOSPODARCZYM

Pojęcie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym obejmuje zarówno usługi rynkowe, jak i nierynkowe, które są klasyfikowane przez organy publiczne jako służące interesowi ogólnemu i poddane określonym obowiązkom służby publicznej<sup>5</sup>. Jest to pojęcie prawa wspólnotowego, niemniej państwa członkowskie mają swobodę w zakresie określania, które usługi należą do tej kategorii<sup>6</sup>. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona, gdyż podlega kontroli Komisji i Trybunału Sprawiedliwości<sup>7</sup>. W praktyce Komisja i ETS uznały za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym: działalność portu rzecznoego obsługującego najważniejszą w państwie drogę wodną, działalność w zakresie tworzenia i zarządzania sieciami telekomunikacyjnymi, dostawę wody, działalność w zakresie radia i telewizji, dystrybucję energii elektrycznej, świadczenie określonych usług transportowych, prowadzenie pośrednictwa pracy, podstawowe usługi pocztowe, utrzymywanie sieci usług pocztowych na wsi, wykonywanie zobowiązań wynikających z Powszechnej Konwencji Pocztowej, działalność nakierowaną na rozwój regionalny w ramach danego państwa członkowskiego, usługi w zakresie gospodarki odpadami, usługi cumowania w porcie świadczone celem zapewnienia bezpieczeństwa na wodach portowych oraz usługi w zakresie uzupełniających ubezpieczeń emerytalnych dla danego sektora gospodarki<sup>8</sup>.

Pojęcie to zostało po raz pierwszy użyte w art. 86.2 Traktatu rzymskiego. Przewiduje się tam, że „przedsiębiorstwa, zobowiązane do zarządzania

---

<sup>5</sup>European Commission: Competition – Liberalisation/ Services of general interest in Europe, 96/C 281/03 (OJ 1996 C 281/3).

<sup>6</sup>S. Dudzik, *Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym w prawie Wspólnoty Europejskiej* [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej*, Toruń 2002, s. 292.

<sup>7</sup>Zob. m.in. orzeczenia 155/73 Sacchi 1974 ECR 409; 172/80 Gerhard Zücker/ Bayerische Vereinsbank AG, [1981] ECR 2021; C-41/90 Höfner & Elser/ Marcotroni, [1991] ECR I-1979; C-179/90 Mercis Convenzionali Porto di Genova SpA/ Siderurgia Gabrielli SpA, [1991] ECR I-5889. Por. również E. Delacour, *Services publics et concurrence communautaire*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, 1996, s. 503 i nast.

<sup>8</sup>S. Dudzik, *op. cit.*, s. 297 i nast.

usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom niniejszego Traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich stosowanie tych norm nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu szczególnej misji, która została im powierzona. Rozwój wymiany handlowej nie powinien być naruszony w zakresie sprzecznym z interesem Wspólnoty<sup>9</sup>. W 1997 r. Traktat amsterdamski<sup>10</sup> wprowadził do TWE artykuł 16, który mówi, że „bez uszczerbku dla art. 73, 86 i 87 oraz zważywszy na miejsce, jakie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują wśród wspólnych wartości Unii, jak również rolę, jaką odgrywają w promowaniu spójności społecznej i terytorialnej Unii, Wspólnota i państwa członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania niniejszego Traktatu, czuwają, aby usługi te funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, które pozwolą im wypełniać ich misję<sup>11</sup>. Ze względu na wagę tego rodzaju usług Komisja Europejska<sup>12</sup>, Rada Unii Europejskiej<sup>13</sup> i Rada Europejska<sup>14</sup> podjęły szereg inicjatyw zmierzających do wypracowania spójnej polityki w zakresie usług interesu ogólnego<sup>15</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje wydany przez Komisję w 1996 r. Komunikat pt. „Usługi interesu ogólnego w Europie”, którego celem było zdefiniowanie pojęcia usług podlegających wyłączeniu zawartym w art. 86 uaktualnionym w 2000 r. W komunikacie wyjaśniono trzy pojęcia: usług interesu ogólnego (chodzi tu o usługi handlowe lub niehandlowe, które leżą w interesie publicznym i z tego powodu poddane są specyficznym obowiązkom związanym z publicznym charakterem usługi), usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (chodzi tu o usługi handlowe wypełniające

<sup>9</sup> Tłumaczenie wg E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *Traktaty europejskie*, Kraków 2000.

<sup>10</sup> Traktat amsterdamski wszedł w życie 1 maja 1999 r.

<sup>11</sup> S. Rodrigues, *Les services publics et le traité d'Amsterdam*, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1998, s. 37 i nast.

<sup>12</sup> Communication from the Commission – Services of general interest in Europe. COM/2000/0580 final (OJ 2001 C 17/ 4) ; European Commission: Report to the Laeken European Council, Services of general interest, Brussels, 17.10.2001, COM(2001) 598 final ; Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, 15.11.2001, (2001/C 320/04) oraz Rapport de la Commission, relative à l'état des travaux concernant les lignes directrices relatives aux aides d'État liées aux services d'intérêt économique général, COM (2002) 280 final.

<sup>13</sup> Council of the European Union: Statement on services of general interest, 28.09.2000 oraz Conclusions on services of general interest, 4.12.2001.

<sup>14</sup> Presidency conclusions, Nice European Council Meeting 7-9.12.2000 (point 47), Presidency conclusions, European Council Meeting in Laeken 14-15.12.2001 (point 26), Presidency conclusions, European Council Meeting in Barcelone 15-16.03.2002 (point 42), Charter of the Fundamental Rights of the EU (OJ 2000 C 364/ 1).

<sup>15</sup> Więcej o pojęciu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i usług publicznych [w:] R. Kovar, *Droit communautaire et service public: esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1996, s. 215–242 ; E.M. Milanese, *Les "services d'intérêt économique général", les entreprises publiques et les privatisations*, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2000, s. 121 i nast.

zadania interesu ogólnego społeczeństwa, np. transportowe, energetyczne, komunikacyjne, również z tego powodu poddane są specyficznym obowiązkom związanym z publicznym charakterem usługi) oraz usługi powszechne (świadczenia, o odpowiedniej jakości i przystępnych cenach, które powinny być dostępne w całej Wspólnocie)<sup>16</sup>.

### 3.2. ZASTOSOWANIE PRZEPISÓW O POMOCY PAŃSTWOWEJ DO PRZEDSIĘBIORSTW ŚWIADCZĄCYCH USŁUGI W OGÓLNYM INTERESIE GOSPODARCZYM

Zgodnie z art. 86.2, zasady Traktatu, a w szczególności reguły konkurencji zawarte w art. 81-89, mają zastosowanie także do przedsiębiorstw zobowiązanych do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mających charakter monopolu skarbowego<sup>17</sup>. Zatem również tego rodzaju przedsiębiorstwom nie można udzielać pomocy państwowej, która mogłaby zakłócić konkurencję lub wpłynąć na handel wewnątrzspółnotowy. Zastosowanie norm traktatowych może być jednak ograniczone, jeżeli stanowiłyby one prawną lub faktyczną przeszkodę w wykonywaniu szczególnej misji, jaka została powierzona tym przedsiębiorstwom. Na tej zasadzie można więc zezwolić na przyznanie pomocy państwowej, jeśli bez niej wykonanie przez przedsiębiorstwo zadań zleconych mu przez państwo byłoby niemożliwe. Aby zastosować wyłączenie zasad dotyczących pomocy państwowej do przedsiębiorstw świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym, musi zostać więc spełnione kilka warunków:

- usługi te powinny zostać rzeczywiście powierzone przedsiębiorstwu przez organ władzy publicznej na podstawie aktu władzy publicznej (aktu o charakterze legislacyjnym, decyzji, koncesji, umowy prawa publicznego, etc.),
- pomoc musi być absolutnie konieczna dla realizacji powierzonej misji publicznej,
- pomoc musi być proporcjonalna do wykonywanych zadań, a więc nie przysparzać przedsiębiorstwu niezасłużonych korzyści,
- rozwój handlu nie może być naruszony w rozmiarach, które byłyby sprzeczne z interesem Wspólnoty.

---

<sup>16</sup> Communication de la Commission: Les services d'intérêt général en Europe, Luxembourg 1996, za: C. Mik, *Media masowe w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 1999, s. 535; Communication from the Commission – Services of general interest in Europe, 19.01.2001, OJ 2001 C 17/4.

<sup>17</sup> Spanish Transport decision, OJ 1987 L 194/28.



#### 4. DOTYCHCZASOWE ORZECZNICTWO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Po raz pierwszy kwestia finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym została poruszona w sprawie ADBHU w 1985 r.<sup>18</sup> Sąd francuski skierował do ETS pytanie o orzeczenie wstępne, czy ustawodawstwo francuskie dotyczące postępowania z odpadami olejowymi było zgodne z prawem europejskim. Według prawa francuskiego, odpady olejowe musiały być dostarczane określonym przedsiębiorstwom, koncesjonowanym przez państwo, w celu ich reutilizacji. Przedsiębiorstwa te otrzymywały od państwa wynagrodzenie za świadczone usługi zbierania i przetwarzania olejów. ETS uznał, pomiędzy innymi kwestiami, że wsparcie tego rodzaju było wynagrodzeniem za świadczone usługi, a nie pomocą państwową w rozumieniu art. 87-88, musiało jednak być w takiej wysokości, aby nie powodować znaczących zakłóceń konkurencji. W tej sprawie jednakże kwestia finansowania była marginalna, dlatego trudno stwierdzić, czy orzeczenie to należy traktować jako szczególnie ważne.

W następnych sprawach ETS decydował już inaczej: uznawał tego rodzaju wsparcie za stanowiące pomoc publiczną. W 1994 r. wydał orzeczenie wstępne w sprawie Banco Exterior de España<sup>19</sup>, które dotyczyło zgodności hiszpańskiej ustawy z prawem europejskim. Ustawa ta zwolniła od podatku publiczne instytucje kredytowe, co zostało zakwalifikowane przez Sąd jako pomoc państwowa, mimo że instytucje te świadczyły usługi w ogólnym interesie gospodarczym. ETS potwierdził obowiązki wynikające dla państwa z art. 88.3, tj. notyfikację Komisji o projekcie zastosowania takiego środka, w celu zbadania przez nią, czy jest on zgodny ze wspólnym rynkiem. Jeżeli środek został wprowadzony przed przystąpieniem państwa do Wspólnoty Europejskiej (tak jak to było w tym wypadku), zostaje uznany za pomoc istniejącą i może pozostawać w mocy dopóki Komisja nie uzna, że jest niezgodny ze wspólnym rynkiem.

Kolejne orzeczenie zostało wydane w 1997 r. przez Trybunał Pierwszej Instancji (TPI) w sprawie FFSA<sup>20</sup>. Sprawa dotyczyła decyzji Komisji, która uznała zwolnienie podatkowe przyznane poczcie przez Francję za nie będące pomocą państwową, ze względu na to, że poczta świadczyła usługi w ogólnym

---

<sup>18</sup> 240/83 Procureur de la République/Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, [1985] ECR 00531.

<sup>19</sup> C-387/92, Banco de Crédito Industrial SA, now Banco Exterior de España SA/Ayuntamiento de Valencia, [1994] ECR I-00877.

<sup>20</sup> T-106/95, Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), Union des sociétés étrangères d'assurances (USEA), Groupe des assurances mutuelles agricoles (Groupama), Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances (FNSAGA), Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurances (FCA) and Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances (BIPAR)/ Commission, [1997] ECR II-00229. Por. J-Y. Chérot, *Les aides d'Etat dans les Communautés européennes*, Paryż 1998, s. 56 i nast.

interesie gospodarczym, w szczególności w zakresie obsługi oddziałów w terenach słabo zaludnionych, a wysokość uzyskanych korzyści była niższa niż poniesiony koszt rozwoju regionalnego. Ponieważ poczta świadczyła również usługi ubezpieczeniowe, decyzja Komisji została zaskarżona do TPI przez przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe twierdzące, że zwolnienie podatkowe jest pomocą państwową i grozi zakłóceniem konkurencji na rynku. Trybunał uznał, że pomimo świadczenia przez pocztę usług w ogólnym interesie gospodarczym, środki finansowe przekazane na jej rzecz, nawet jeśli były niższe niż koszt poniesionej inwestycji, powinny zostać zakwalifikowane jako pomoc państwowa. Wsparcie to spełniało kryteria zawarte w art. 87: było przyznane ze środków państwowych (poprzez zwolnienie z podatku, który normalnie zasiliby budżet państwa), zostało przyznane w sposób selektywny, tj. określone przedsiębiorstwu i potencjalnie miało wpływ na konkurencję na rynku. Fakt, że poczta świadczyła usługi w ogólnym interesie gospodarczym pozwalał na uznanie pomocy za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 86.2 pod warunkiem, że jej wysokość nie przewyższała kosztów poniesionych na inwestycję rozwoju regionalnego<sup>21</sup>. Trybunał podkreślił, że w celu zakwalifikowania określonego środka jako pomocy państwowej należy brać pod uwagę nie powód jego przyznania lub cel, jakiemu ma służyć, ale jedynie efekt, jaki jego przyznanie będzie miało na konkurencję na rynku<sup>22</sup>. Powodowie wnieśli odwołanie do ETS, w którym domagali się ponownego rozpatrzenia stanu faktycznego<sup>23</sup>. ETS wyjaśnił, że odwołanie może być wniesione jedynie ze względu na błędy proceduralne, a nie w celu powtórnego rozpatrzenia tej samej sytuacji faktycznej. Powtórzył jednak, że pomoc państwowa może być wyłączona spod zakazu zawartego w art. 87, jeśli spełnia kryteria przewidziane w art. 86.2, a więc jeśli jej jedynym celem jest pokrycie kosztów poniesionych na świadczenie określonych usług w ogólnym interesie gospodarczym, a udzielenie takiej pomocy jest konieczne dla wykonania misji, która została przedsiębiorstwu powierzona, w warunkach równowagi gospodarczej. W rezultacie, zdaniem ETS, wsparcie działalności w ogólnym interesie gospodarczym jest również uważane za pomoc państwową, może być jednak uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem, jeśli jest konieczne i jego wysokość nie przekracza kosztów tej działalności.

<sup>21</sup> Obowiązkiem Komisji było zbadanie, czy przy okazji nie miało miejsca tzw. subwencjonowanie krzyżowe, tj. wspomaganie działalności konkurencyjnej poczty, m.in. ubezpieczeniowej (*cross-subsidy*), D. Triantafyllou, *Service public et concurrence*, Revue européenne de droit public 1995, s. 1033 i nast. Więcej o subsydiowaniu krzyżowym [w:] L. Hancher, J.L. Buendia Sierra, *Cross-subsidisation and EC Law*, Common Market Law Review, 1998, vol. 35, s. 901 i nast.

<sup>22</sup> Por. 310/85 Deuffil/ Commission, [1987] ECR 901 oraz L. Hancher, T. Ottervanger, P.J. Slot, *EC State Aids*, Londyn 1999, s. 19 i nast.

<sup>23</sup> C-174/97, Fédération française des sociétés d'assurances, Union des sociétés étrangères d'assurances, Groupe des assurances mutuelles agricoles, Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances, Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurances and Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances/ Commission, [1998] ECR I-01303.



W 2000 r. TPI wydał kolejne orzeczenie w sprawie SIC<sup>24</sup>, które dotyczyło portugalskiego systemu finansowania telewizji publicznej. Telewizja publiczna RTP otrzymywała coroczne dofinansowanie od państwa na swoją działalność, w związku ze spełnianymi obowiązkami służby publicznej. Telewizja prywatna SIC wniosła skargę do Komisji o uznanie dofinansowania za pomoc państwową i jego nieważność, ze względu na brak uprzedniej notyfikacji. Komisja uznała, że dofinansowanie miało na celu jedynie kompensację kosztów poniesionych przez telewizję w wyniku świadczenia usług publicznych, a ponieważ wysokość dofinansowania nie przekraczała wysokości tych kosztów, RTP nie odniosła żadnej korzyści finansowej. Omawiany środek nie został więc przez Komisję uznany za pomoc państwową. SIC wniosła sprawę do TPI o anulowanie decyzji. Trybunał przeprowadził podobne rozumowanie, jak w sprawie FFSA. Uznał, że podstawowe znaczenie miał fakt, czy przedsiębiorstwo otrzymało od państwa lub z zasobów państwowych wsparcie finansowe, którego nie otrzymałoby w normalnych warunkach rynkowych. Według interpretacji art. 87 i art. 86.2, w celu zakwalifikowania określonego środka jako pomoc państwową, należy brać pod uwagę jego efekt, a nie powód jego udzielenia i jego cel. Te elementy odgrywają rolę dopiero przy ustalaniu zgodności pomocy z zasadami wspólnego rynku. Dla ustalenia, czy mamy do czynienia z pomocą państwową nie jest więc ważne, czy wysokość dofinansowania jest niższa niż koszt świadczenia usług użyteczności publicznej, a jedynie, czy może mieć wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Stosunek wysokości wsparcia do poniesionych kosztów ma znaczenie później, przy ustalaniu, czy pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem.

W 2000 r. ETS wydał również jedno orzeczenie w interesującej nas kwestii<sup>25</sup>. Dotyczyło ono pomocy przyznawanej corocznie przez francuskie ministerstwo kultury spółdzielni eksportu książek francuskich CELF na finansowanie małych wysyłek tych książek za granicę. Sąd również uznał, że tego rodzaju dofinansowanie było pomocą państwową, mimo, że spółdzielnia świadczyła usługi w ogólnym interesie gospodarczym i uzyskana korzyść była wyraźnie niższa niż koszt prowadzonej działalności. Ponadto sąd podkreślił znaczenie zasad proceduralnych zawartych w art. 88.3, dotyczących obowiązku notyfikacji projektu pomocy i uprawnień Komisji w tej kwestii. Wspomniane zasady są według sądu instrumentem zapewniającym efektywny przegląd przyznawanej pomocy, gdyż przeciwdziałają implementacji pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem. Dlatego państwa członkowskie, nawet jeśli uważają, że udzielone przez nich dofinansowanie jest zgodne z zasadami wspólnego rynku, powinny zastosować się do obowiązku wcześniejszej notyfikacji jego projektu

---

<sup>24</sup>T-46/97 Sociedade Independente de Comunicação SA/ Commission, [2000] ECR II-02125.

<sup>25</sup>C-332/98, France/ Commission (Aide pour la Coopérative d'Exportation du Livre Français), [2000] ECR I-048333.



i zawieszenia go, aż do wydania decyzji przez Komisję, dotyczącej zgodności notyfikowanego środka z zasadami wspólnego rynku.

W 2001 r. ETS wydał orzeczenie wstępne, które stanowiło zwrot w dotychczasowej praktyce<sup>26</sup>. Dotyczyło ono prawa francuskiego, według którego laboratoria farmaceutyczne trudniące się sprzedażą leków bezpośrednio do aptek musiały płacić co trzy miesiące podatek na rzecz narodowej kasy chorych, obliczany na podstawie ich obrotu. Hurtownie były z tego podatku zwolnione, gdyż spoczywał na nich obowiązek składowania określonej ilości leków, aby w razie potrzeby zaopatrzyć w ciągu 24 godzin w miesięczny zapas określone terytorium. Ustawodawstwo francuskie przyznało hurtowniom wspomniane zwolnienie podatkowe z powodu kosztów związanych ze składowaniem leków. Miało ono na celu kompensację poniesionych kosztów, „wyzerowanie” sytuacji hurtowni obciążonych obowiązkiem usług w ogólnym interesie gospodarczym i przywrócenie równowagi ekonomicznej na rynku sprzedaży leków. Sąd francuski skierował kilka pytań prejudycjalnych do ETS, które dotyczyły m. in. faktu, czy zwolnienie podatkowe przyznane hurtowniom stanowiło pomoc publiczną w znaczeniu art. 87, a jeśli tak, czy była to pomoc usprawiedliwiona oraz czy można było uznać, że obowiązek składowania leków mógł być uznany za usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Jeśli zwolnienie podatkowe zostałyby zakwalifikowane jako pomoc publiczna, a obowiązek nałożony na hurtownie jako usługi w ogólnym interesie gospodarczym, pytanie dotyczyłoby faktu, czy wysokość pomocy powinna tylko i wyłącznie pokrywać koszt tych usług, aby zastosować wyłączenie zawarte w art. 86.2.

Opinia w opisanej wyżej sprawie Ferring została przedstawiona przez Adwokata Generalnego (AG) Tizzano 8 maja 2002 r. Proponował on sądowi, aby zwolnienie podatkowe przyznane hurtowniom zostało uznane za pomoc państwową tylko wtedy, jeżeli otrzymana korzyść przekracza wysokość poniesionych kosztów na świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. W przeciwnym razie, tj. jeżeli korzyść odniesiona ze zwolnienia podatkowego nie jest wyższa od kosztów poniesionych na składowanie leków, środek zastosowany nie powinien być uznany za pomoc państwową. AG dodał jednak, że gdyby sąd zdecydował się mimo to uznać środek za pomoc państwową, pomoc ta jest zgodna z zasadami wspólnego rynku na podstawie art. 86.2. Sąd wziął pod uwagę pierwszą propozycję AG i 22 listopada 2001 r. wydał orzeczenie, w którym uznał, że zwolnienie podatkowe przyznane hurtowniom leków nie stanowi pomocy państwowej. Jeżeli korzyść osiągnięta przez przedsiębiorstwa w wyniku takiego zwolnienia jest równa lub niższa od kosztów poniesionych przez nie przy wypełnianiu nałożonych obowiązków, środek ten należy zakwalifikować jako wynagrodzenie za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Według sądu bowiem, w takiej

---

<sup>26</sup> C-53/00, Ferring SA/ Agence centrale des organismes de sécurité sociale de Créteil (ACOSS), [2001] ECR I-09067.

sytuacji przedsiębiorstwa nie odnoszą żadnej korzyści w rozumieniu art. 87. W odwrotnej sytuacji jednak, gdy korzyść otrzymana przez przedsiębiorstwo w wyniku zwolnienia podatkowego jest wyższa od kosztów poniesionych w wyniku świadczenia usług, środek ten należy zakwalifikować jako pomoc państwową i w dodatku nie usprawiedliwioną na mocy art. 86.2.

Jak wynika z powyższej analizy orzecznictwa w kwestii wspierania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w pierwszym orzeczeniu wydanym w 1985 r. ETS uznał, że tego rodzaju środek był wynagrodzeniem dla przedsiębiorstwa za spełnianie zleconych mu zadań. W kolejnych orzeczeniach, w latach 1994–2000, ETS i TPI zmieniły zdanie i niezmiennie kwalifikowały finansowanie działalności przedsiębiorstw świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym, jako pomoc państwową, a więc podlegającą obowiązkowi wcześniejszej notyfikacji do Komisji. Jeśli chodzi o praktykę samej Komisji, to choć początkowo nie zaliczała ona tego rodzaju finansowania do kategorii pomocy państwowej, jednak zmieniła swoje stanowisko, gdy kilka jej decyzji zostało zmienionych przez sąd<sup>27</sup>. Orzeczenie w sprawie Ferring, wydane przez ETS w 2002 r. stanowiło natomiast zwrot w dotychczasowej praktyce<sup>28</sup>. Według niego, zasadnicze znaczenie ma wysokość środka i fakt, że został on przyznany w związku z nałożonym na przedsiębiorstwo obowiązkiem świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Jeśli wysokość wsparcia nie przekracza kosztów usług, należy je uznać za zwykłe wynagrodzenie a nie za pomoc państwową.

## 5. SPRAWY OBECNIE NA WOKANDZIE

### 5.1. PIERWSZA OPINIA ADWOKATA GENERALNEGO LÉGER W SPRAWIE ALTMARK<sup>29</sup>

W 1990 r. gmina magdeburska przyznała przedsiębiorstwu lokalnego transportu autobusowego Altmark licencję na przewożenie osób w okolicach Magdeburga. Oprócz licencji gmina przyznała przedsiębiorstwu dofinansowanie.

<sup>27</sup> J-Y. Chérot, *Financement des obligations de service public et aides d'État*, Europe 2000, Mai, s. 5 i nast. oraz M.P. Smith, *Autonomy by the Rules: The European Commission and the Development of State Aid Policy*, Journal of Common Market Studies, 1998/36, s. 60 i nast.

<sup>28</sup> Komentarze po orzeczeniu Ferring: A. Alexis, *Services publics et aides d'État*, Revue du droit de l'Union européenne, 2002, s. 63 i nast.; D. Grespan, *An example of the application of state aid rules in the utilities sector in Italy*, Competition Policy Newsletter, 2002/3 (Oct.), s. 17 i nast.; P. Nicolaidis, *Distortive effects of compensatory aid measures: a note on the economics of the Ferring judgement*, European Competition Law Review, 2002, s. 313 i nast. oraz tenże, *The new frontier in state aid control. An economic assessment of measures that compensate enterprises*, Intereconomics, 2002, s. 190 i nast.

<sup>29</sup> C-280/00, Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

Inne przedsiębiorstwo, NVGA wniosło skargę do sądu zarzucając gminie, że przyznała licencję przedsiębiorstwu w nienajlepszej kondycji finansowej, po czym następnie udzieliła pomocy państwowej na potrzeby jego funkcjonowania. Sąd skierował do ETS zapytanie prejudycjalne dotyczące kwestii, czy subwencje przekazane przedsiębiorstwu świadczącemu usługi publiczne w celu pokrycia deficytu, jaki powstał w jego budżecie poprzez świadczenie tych usług, powinny być uznane za pomoc państwową.

Opinia w tej sprawie została przedstawiona przez Adwokata Generalnego Léger 19 marca 2002 r. Według niego otrzymane dofinansowanie odpowiadało charakterystyce pomocy publicznej: zostało przekazane przez gminę (a więc ze środków państwowych), otrzymało ją określone przedsiębiorstwo (a więc miało charakter selektywny), przedsiębiorstwo nie otrzymałoby go w normalnych warunkach rynkowych. Ponadto groziło ono zakłóceniem konkurencji, gdyż umacniało pozycję firmy Altmark w stosunku do innych przedsiębiorstw przewozowych. Mimo, że sprawa dotyczyła jedynie transportu lokalnego, udzielone wsparcie mogło mieć również wpływ na wymianę handlową między państwami, gdyż nie można wykluczyć możliwości, że zagraniczne przedsiębiorstwo chciałoby wejść na lokalny rynek. W sposób bardziej generalny AG uznał, że każde dofinansowanie przekazane na rzecz przedsiębiorstwa świadczącego usługi w ogólnym interesie gospodarczym jest pomocą państwową, spełniającą kryteria art. 87, choć w większości wypadków zgodną z zasadami wspólnego rynku na podstawie art. 86.2. Przeciwnie rozumowanie pozbawiłoby sensu art. 86 i 73. Artykuł 86.2 pozwala uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem pomoc państwową udzieloną przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami w ogólnym interesie gospodarczym, o ile pomoc ta jest konieczna i proporcjonalna do celu<sup>30</sup>. Nie może więc ona przewyższać kosztów poniesionych przez przedsiębiorstwo przy świadczeniu usług. Gdyby uznać, jak wynika z orzeczenia w sprawie Ferring, że wsparcie na rzecz przedsiębiorstwa świadczącego usługi publiczne, nie przewyższające kosztów poniesionych przez nie na rzecz tych usług, nie jest pomocą państwową, a wsparcie przewyższające koszt tych usług jest pomocą państwową, niezgodną ze wspólnym rynkiem, nie byłoby w ogóle możliwości zastosowania art. 86.2. Jeżeli natomiast chodzi o art. 73 odnoszący się bezpośrednio do dziedziny transportu, to stanowi on, że „z niniejszym Traktatem zgodna jest pomoc, która odpowiada potrzebom koordynacji transportu lub która stanowi zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych ze świadczeniem usługi publicznej”. Brzmienie tego artykułu dowodzi, że ustawodawca uważał zwrot kosztów usługi publicznej za pomoc państwową, a nie za wynagrodzenie.

---

<sup>30</sup> J.L. Buendia Sierra, *Exclusive Rights and State Monopolies under EC Law. Art. 86 of the EC Treaty*, Oxford 1999, s. 300 i nast.



## 5.2. OPINIA ADWOKATA GENERALNEGO JACOBSA W SPRAWIE GEMO<sup>31</sup>

W tym samym czasie apelacyjny sąd administracyjny z Lyonu skierował do ETS pytanie dotyczące zgodności z prawem wspólnotowym francuskiej ustawy ustanawiającej służbę publiczną w zakresie wywożenia szczątków zwierzęcych i odpadów z rzeźni. Usługi te były świadczone hodowcom i rzeźniom za darmo, a świadczące je prywatne przedsiębiorstwa otrzymały wynagrodzenie od państwa na podstawie umowy zawartej w wyniku przetargu publicznego. Finansowanie pochodziło z funduszu stworzonego z podatku płaconego na ten cel przez supermarkety sprzedające mięso. Podatkiem nie byli natomiast obciążeni drobni sprzedawcy. Jedno z pytań dotyczyło faktu, czy wynagrodzenie kosztów usługi publicznej stanowiło pomoc państwową.

W swojej opinii z 30 kwietnia 2002 AG Jacobs poddał analizie dwie dotychczasowe teorie, które nazwał „teorią pomocy państwowej” i „teorią kompensacyjną”. Propagatorzy pierwszej teorii uważają, że każdy środek finansowy, przyznany przedsiębiorstwu świadczącemu usługi w ogólnym interesie gospodarczym, jest pomocą państwową w rozumieniu art. 87. Pomoc ta może być uznana za zgodną z zasadami wspólnego rynku na podstawie art. 86.2, jeżeli jest proporcjonalna do celu, jaki ma osiągnąć. Druga z przytoczonych wyżej teorii dowodzi, że finansowanie przez państwo usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie jest uważane za pomoc państwową, jeśli jego wysokość nie przekracza kosztu usługi; jest jedynie wynagrodzeniem lub inaczej, służy kompensacji kosztu usługi. Zasadnicza różnica polega na obowiązku uprzedniej notyfikacji Komisji w wypadku pomocy państwowej.

AG wymienił trzy zasadnicze argumenty przeciwko uznaniu finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym za pomoc państwową. Po pierwsze, artykuł 87 dotyczy korzyści ekonomicznych uzyskanych przez przedsiębiorstwo, które zakłócają lub grożą zakłóceniem konkurencji. Wynagrodzenie usług publicznych natomiast stanowi jedynie kompensację kosztów poniesionych przez przedsiębiorstwo przy świadczeniu tych usług, nie ma więc mowy o żadnej korzyści. Gdyby przedsiębiorstwo nie zostało obciążone obowiązkiem usług publicznych, nie poniosłoby tych kosztów, tak więc otrzymane wynagrodzenie przywraca jedynie sytuację wyjściową, zatem nie może być mowy o zakłóceniu konkurencji na rynku. Po drugie, jeśli państwo dokonuje zakupu pewnych dóbr (np. komputerów na potrzeby swoich biur) lub usług (np. sprzątnięcie biur), płaci za nie. Jeśli płaci sumę, która nie przekracza wartości dóbr lub usług, nie ma mowy o pomocy państwowej. Na takiej samej zasadzie zakup przez państwo usług świadczonych na rzecz społeczeństwa nie powinien być uznany za pomoc państwową, jeśli cena

<sup>31</sup> C-126/01 GEMO.

zapłacona nie przekracza ich wartości. Po trzecie, obowiązek wcześniejszej notyfikacji Komisji mógłby poważnie dezorganizować zasady dostarczania społeczeństwu usług publicznych, gdyby przy każdej z nich trzeba było zbyt długo czekać na zezwolenie Komisji. Niektóre usługi muszą być wprowadzone szybko (np. usuwanie toksycznych odpadów, usługi pogotowia ratunkowego) i nie można zbyt długo czekać na zezwolenie. Z kolei ustanowienie systemu takich usług bez zezwolenia Komisji oznaczałoby uznanie ich za nielegalną pomoc państwową i obowiązek zwrotu otrzymanych dotychczas sum.

Z drugiej strony przedstawione zostały również cztery zasadnicze argumenty przeciwko „teorii kompensacyjnej”. Po pierwsze, art. 86.2 straciłby znaczenie. Według teorii kompensacyjnej, jeżeli wynagrodzenie nie przekracza kosztu usługi publicznej świadczonej przez przedsiębiorstwo, nie jest ono pomocą państwową. Jeżeli natomiast jego wysokość przekracza koszt tej usługi, jest ono nieproporcjonalne, tak więc będzie uznane za pomoc państwową niezgodną ze wspólnym rynkiem. W pierwszym wypadku nie ma potrzeby zastosowania art. 86.2, a w drugim nie może on zostać zastosowany ze względu na to, że przyznana pomoc jest nieproporcjonalna do celu. Pozbawia to też Komisję możliwości kontroli, czy określone usługi można uznać za „świadczone w ogólnym interesie gospodarczym”, czy określone przedsiębiorstwo rzeczywiście powierzono zarządzanie tymi usługami i czy ich finansowanie nie narusza rozwoju wymiany międzypaństwowej w zakresie sprzecznym z interesem Wspólnoty. Po drugie, analiza artykułów 87 i 86.2 wydaje się bardziej spójna według teorii pomocy państwowej: dla zakwalifikowania określonego wsparcia jako pomocy finansową bierze się pod uwagę tylko jej potencjalne efekty według art. 87, natomiast cel i sposób przyznania wsparcia dopiero na późniejszym etapie, w celu rozważenia zgodności pomocy z zasadami wspólnego rynku na podstawie art. 86.2. Po trzecie, zachodzi obawa, że państwa członkowskie nie będą notyfikować finansowania usług publicznych, nawet jeśli będą podejrzewały, że określony środek finansowy może być pomocą państwową. Po czwarte, brzmienie art. 73 dotyczącego pomocy odpowiadającej potrzebom koordynacji transportu lub stanowiącej zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych ze świadczeniem usługi publicznej wskazuje, że ustawodawca uważał zwrot kosztów usługi publicznej za pomoc państwową.

AG Jacobs zaproponował rozwiązanie, według którego zakwalifikowanie środka jako pomocy publicznej powinno zależeć od ścisłości powiązania usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym i wynagrodzenia. Tak więc, jeżeli usługi, które ma obowiązek świadczyć przedsiębiorstwo na rzecz społeczeństwa są wyraźnie zdefiniowane, gdy zdefiniowane jest również jasno wynagrodzenie oraz gdy istnieje bezpośredni i oczywisty związek (*lien direct et manifeste*) pomiędzy świadczonymi usługami i wynagrodzeniem, to w tej sytuacji nie będzie zachodzić pomoc państwowa. Najlepszym przykładem na bezpośredni i oczywisty związek pomiędzy tymi dwoma elementami jest

zawarcie umowy w wyniku przetargu publicznego. W jednej umowie bowiem znajdują się dyspozycje dotyczące świadczonych usług oraz wynagrodzenia. Ponadto w wyniku przetargu wybiera się ofertę najkorzystniejszą i najczęściej najtańszą, można więc mieć pewność, że państwo płaci najniższą cenę rynkową za określone usługi. Natomiast, gdy nie jest oczywiste, że finansowanie stanowi wynagrodzenie za świadczenie określonych usług, należy notyfikować o nim uprzednio Komisję, gdyż najprawdopodobniej stanowi pomoc państwową. Komisja może uznać jej zgodność ze wspólnym rynkiem.

Rozwiązanie zaproponowane przez AG Jacobsa, stanowiące próbę kompromisu, spotkało się z aprobatą, jednak pojawiły się również głosy krytyczne. Uważano, że pojęcie bezpośredniego i wyraźnego związku jest zbyt niejasne, niewystarczająco sprecyzowane i „nieprawnicze”, co mogłoby doprowadzić do wykorzystywania przez państwa członkowskie możliwości braku obowiązku notyfikacji, dla ukrycia pomocy państwowej niezgodnej ze wspólnym rynkiem. Kontrola uprzednia pomocy państwowej jest znacznie efektywniejsza niż kontrola następcza, gdyż przy wykryciu nieprawidłowości znacznie trudniej jest przywrócić status *quo ante* niż wstrzymać przyznanie pomocy<sup>32</sup>.

### 5.3. DRUGA OPINIA ADWOKATA GENERALNEGO LÉGER W SPRAWIE ALTMARK

Ze względu na kontrowersje narosłe wokół problematyki finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i rozbieżne orzecznictwo samego ETS, sąd podjął decyzję o ponownym otwarciu procedury ustnej w sprawie Altmark i zaproszeniu reprezentantów rządów państw członkowskich do zaprezentowania swoich poglądów na kwestię, czy finansowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym należy uznać za pomoc państwową oraz, jakie zastosowanie do sprawy Altmark powinno mieć rozwiązanie wprowadzone do orzeczenia w sprawie Ferring.

Rozprawa miała miejsce 22 października 2002 r. AG Léger przedstawił kolejną opinię w sprawie Altmark 14 stycznia 2003 r. Podtrzymał on tezę przedstawioną w pierwszej opinii, tj. że wynagrodzenie przyznane przedsiębiorstwu świadczącemu usługi w ogólnym interesie gospodarczym jest pomocą państwową. Ustosunkował się jednak do nowych argumentów przedstawionych na drugiej rozprawie.

Podczas rozprawy zwolennicy „teorii kompensacyjnej” powoływali się na przykład, że w sytuacji, gdy państwo zakupuje dobra lub usługi na swoją

---

<sup>32</sup>C. Rizza, *Postal Services and Competition Rules: a Review and Analysis of the Recent EC Case Law*, 2002, s. 53 i nast. (artykuł nie opublikowany).



rzecz (np. komputery do biur lub sprzątanie biur) i płaci za nie cenę rynkową, nie ma mowy o pomocy państwowej. W rzeczywistości państwo zachowuje się tak, jak zachowałby się prywatny inwestor działający w normalnych warunkach gospodarki rynkowej<sup>33</sup>. Taką samą zasadę powinno się więc zastosować do zapłaty ceny rynkowej przez państwo przedsiębiorstwu świadczącemu usługi na rzecz społeczeństwa.

Według AG Léger kryterium inwestora rynkowego można stosować tylko do sytuacji, gdy działalność państwa ma charakter gospodarczy, np. objęcie udziałów w kapitale zakładowym przedsiębiorstwa<sup>34</sup>, udzielenie pożyczki<sup>35</sup>, gwarancji<sup>36</sup> lub kredytu, transfer nieruchomości lub ułatwienie spłaty długów związanych z ubezpieczeniem społecznym pracowników<sup>37</sup>, a także zakup dóbr lub usług na swoje potrzeby. Zastosowanie tego kryterium do działalności państwa jest związane z zasadą równego traktowania przedsiębiorstw publicznych i prywatnych w ramach danego sektora gospodarki, znajdujących się w porównywalnej sytuacji gospodarczej i finansowej<sup>38</sup>. Jeżeli natomiast działalność państwa ma służyć organizacji rynku z punktu widzenia interesu publicznego, to mamy do czynienia z działalnością regulacyjną, tj. wykonywaniem prerogatyw państwowych, praw suwerennych przysługujących państwu (*imperium*)<sup>39</sup>, do której nie stosuje się kryterium inwestora rynkowego. Przykładem jest działalność nie prezentująca charakteru gospodarczego (np. w sektorze podatkowym<sup>40</sup> lub ubezpieczeń społecznych<sup>41</sup>). Finansowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przez przedsiębiorstwa publiczne lub prywatne na rzecz społeczeństwa, należy również do aktów władzy publicznej.

Jeżeli działanie jest więc podejmowane w ramach normalnej działalności na rynku, która może być prowadzona przez każde przedsiębiorstwo, w tym

---

<sup>33</sup> S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 2002, s. 227 i nast.; A. C. Evans, *European Community Law of the State Aid*, Oxford 1997, s. 54–70; Ch. Bellamy, G. Child (ed.), *European Community Law of Competition* (Vth ed.), Londyn 2001, s. 1219–1222.

<sup>34</sup> 234/84 Belgium/Commission, [1986] ECR 2263; C-305/89 Italy/Commission, [1991] ECR I-1603.

<sup>35</sup> C-301/90 France/Commission, [1987] ECR I-307.

<sup>36</sup> T-204/97, T-270/97 EPAC/Commission, [2000] ECR II-2267.

<sup>37</sup> C-342/96 Spain/Commission, [1999] ECR I-2459; C-256/97 DM Transport, [1999] ECR I-3913.

<sup>38</sup> E. M. Milanesi, *op. cit.*, s. 138 i nast.; J. Wouters, B. Van Hees, *Les entreprises publiques et les règles européennes en matière d'aides d'État*, *Revue du Marché unique européen*, 1999/2, s. 60 i nast.

<sup>39</sup> J. L. Buendía Sierra, *Exclusive Rights...*, s. 17 i nast.

<sup>40</sup> C-387/92 Banco Exterior de España, [1994] ECR I-877; C-6/97 Italy/Commission, [1999] ECR I-2981; C-156/98 Germany/Commission, [2000] ECR I-6857.

<sup>41</sup> C-75/97 Belgium/Commission, [1999] ECR I-3671; T-64/97 Landbroke Racing/Commission [1998] ECR II-1.

przedsiębiorstwo prywatne, służące zwykle osiągnięciu zysku, to wówczas działalność tą należy zakwalifikować jako działalność gospodarczą<sup>42</sup>. Dlatego AG Léger odrzuca argumenty, że w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym badać, czy państwo zapłaciło za tego rodzaju usługi cenę rynkową, gdyż inwestor rynkowy nie ma możliwości ustanowienia tego rodzaju usług.

Drugi problem sporny przedstawiony na rozprawie dotyczył pojęcia „korzyści”. Według art. 87, z pomocą państwową mamy do czynienia, gdy przedsiębiorstwo otrzymuje korzyść, której nie otrzymałoby w normalnych warunkach rynkowych. Podstawowym argumentem przedstawianym przeciwko uznaniu omawianego środka finansowego za pomoc państwową był brak takiej korzyści. Dowodzone, że jeżeli wsparcie finansowe jest niższe niż koszt poniesiony przy świadczeniu usług w ogólnym interesie gospodarczym, to jest ono jedynie wynagrodzeniem i służy do kompensacji poniesionych kosztów i przywrócenia przedsiębiorstwa do jego uprzedniej sytuacji.

Według AG Léger należy rozróżnić korzyść „realną” (wprowadza on w tym celu pojęcie „pomocy państwowej netto”) oraz korzyść „widoczną” (dla której wprowadza pojęcie „pomocy brutto”).

Pierwsza koncepcja dowodzi, że z pomocą państwową mamy do czynienia jedynie wtedy, gdy przedsiębiorstwo, po spełnieniu nałożonych na nie obowiązków, nadal odnosi jakąś korzyść<sup>43</sup>. Tak więc, jeśli przedsiębiorstwo ponosi koszty związane z obowiązkiem przewozu pasażerów w terenach mało zaludnionych i otrzymuje z tego tytułu finansowanie ze strony państwa, to pomoc publiczna jedynie wtedy będzie miała miejsce, jeśli przedsiębiorstwo odniesie realną korzyść, tj. gdy otrzymane wynagrodzenie przewyższy te koszty. Dlatego mówimy o koncepcji „pomocy netto”, gdyż według zwolenników tej teorii, warunki artykułu 87 spełnia suma, która powstaje w wyniku odjęcia od środka finansowego otrzymanego od państwa kosztów poniesionych na wypełnianie nałożonych na przedsiębiorstwo obowiązków.

Z powyżej zaprezentowaną koncepcją nie zgadza się AG, uważając, że art. 87 wyraźnie wskazuje na drugą koncepcję, tj. „pomocy państwowej brutto”. Udzielenie pomocy bardzo często łączy się ze świadczeniem zwrotnym ze strony przedsiębiorstwa, o czym mówi art. 87.2 i 87.3. Według art. 87.2 pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem, jeżeli spełnia określone cele<sup>44</sup>: ma charakter socjalny i jest przyznawana indywidualnym konsumentom, jest przeznaczona na zaradzenie szkodom spowodowanym katastrofami naturalnymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi, albo jest niezbędna do skompen-

<sup>42</sup> S. Dudzik, *Pomoc państwa...* s. 158.

<sup>43</sup> Więcej o pojęciu pomocy państwowej: M. Ross, *State aids and national courts: definitions and other problems – a case of premature emancipation?*, *Common Market Law Review* 2000, s. 401 i nast.; M. Dony-Bartholme, *La notion d'aide d'État*, *Cahiers de droit européen*, 1993/1-2, s. 399 i nast.

<sup>44</sup> A. C. Evans, *op. cit.*, s. 107 i nast.

sowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych podziałem Niemiec. Natomiast według art. 87.3 za zgodną ze wspólnym rynkiem może być uznana pomoc, której celem jest sprzyjanie rozwojowi gospodarstwu regionów o nienormalnie niskim poziomie życia lub poważnym bezrobociu, wspieranie realizacji ważnych projektów leżących we wspólnym interesie europejskim lub zaradzenie poważnym zaburzeniom gospodarki państwa członkowskiego, ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych oraz wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturalnego.

Od samego początku Komisja uważała, że aby pomoc państwowa była zgodna ze wspólnym rynkiem, świadczenie zwrotne ze strony beneficjenta powinno być obowiązkowe<sup>45</sup>. To świadczenie zwrotne ma bowiem kompensować zakłócenia konkurencji spowodowane przyznaną pomocą<sup>46</sup>. W przeciwnym wypadku, gdyby takiego świadczenia nie było, pomoc państwowa powodowałaby zakłócenia konkurencji nie usprawiedliwione interesem wspólnotowym. Komisja z zasady nie zgłasza zastrzeżeń do projektów pomocy, o ile posiadają one kompensacyjne uzasadnienie (*compensatory justification*), tj. beneficjent pomocy, dzięki uzyskanemu wsparciu ze strony państwa, przyczynia się w stopniu większym niż wynikałoby to z normalnego działania sił rynkowych do osiągnięcia celów wspólnotowych, określonych w art. 87.3<sup>47</sup>.

Przyjmując, że w wypadku pomocy uznanej za zgodną ze wspólnym rynkiem mamy z reguły do czynienia ze świadczeniem zwrotnym, istnienie pomocy i świadczenia należy rozważać odrębnie. Pomocą jest więc każda korzyść, której odbiorca nie otrzymałby w normalnym trybie, niezależnie od wysokości kosztów poniesionych przez beneficjenta w celu realizacji świadczenia zwrotnego (stąd koncepcja „brutto”). AG Léger krytykuje rozwiązanie przyjęte w orzeczeniu Ferring („pomoc państwowa netto”) oraz rozwiązanie zaproponowane w opinii AG Jacobsa w sprawie GEMO („pomoc państwowa netto” w sektorze usług publicznych i „pomoc państwowa brutto” w pozostałych wypadkach). Uważa, że art. 87, jak i wcześniejsze orzecznictwo ETS i TPI, wyraźnie wskazują na koncepcję „brutto” obowiązującą dla wszystkich rodzajów pomocy.

Kolejna kwestia poruszona przez AG Léger w jego opinii dotyczy obowiązku notyfikacji Komisji o planowanej pomocy przed jej wprowadzeniem w życie i zawieszenie projektu do czasu decyzji Komisji. Wbrew obawom

---

<sup>45</sup>1-er Rapport sur la politique de concurrence 1972, pkt 132.

<sup>46</sup>Por. J-P. Keppenne, *Guide des aides d'Etat en droit communautaire*, Bruksela 1999, pkt 495 oraz decyzje Komisji nr 81/626/CEE (OJ 1981 L 229/12), 83/469/CEE (OJ 1983 L 253/18), 93/154/CEE (OJ 1993 L 61/52) oraz 97/611/CEE (OJ 1997 L 248/20).

<sup>47</sup>Por. 730/79 Philip Morris, 1980 ECR 2671; K. Mortelmans, *The Compensatory Justification Criterion in the Practice of the Commission in Decisions on State Aids*, Common Market Law Review, 1984, vol. 21, s. 405 i nast.



wyrażonym przez strony i interwenientów podczas rozprawy, nie uważa on, żeby obowiązek notyfikacji i zawieszenia miał zdeorganizować działanie usług publicznych, ze względu na przewlekłość trwania procedury. Przede wszystkim obowiązek notyfikacji nie dotyczy wszystkich rodzajów pomocy. Wyłączone spod niego będą środki służące finansowaniu usług nie mających charakteru gospodarczego (świadczonych przez organizmy nie będące przedsiębiorstwami komercyjnymi), działań mających charakter prerogatyw państwowych (np. obronność i bezpieczeństwo, wymiar sprawiedliwości, stosunki międzynarodowe), obowiązkowego systemu ubezpieczeń społecznych, obowiązkowego szkolnictwa, itp. Nie będzie podlegać również obowiązkowi notyfikacji pomoc, która nie może mieć wpływu na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, np. finansowanie lokalnych ośrodków usług publicznych (np. baseny, żłobki, centra kulturalne).

Nie należy zapominać, że w razie notyfikacji pomocy, Komisja jest zobowiązana do poddania jej wstępnemu egzaminowi w ciągu 2 miesięcy. Jeżeli tego nie uczyni, państwo członkowskie może wprowadzić pomoc w życie, po uprzednim zawiadomieniu Komisji.

Ponadto, na podstawie art. 89 Rada może uchwalić wyłączenie grupowe w sektorze pomocy państwowej lub przekazać Komisji odpowiednią delegację. Wyłączenia grupowe mają na celu zdefiniowanie warunków, na jakich niektóre rodzaje pomocy państwowej są zgodne ze wspólnym rynkiem. Taka pomoc jest wtedy zwolniona z obowiązku notyfikacji, a państwa członkowskie mogą ją natychmiast wprowadzić w życie. Rada Europejska w Laeken zaapelowała do Komisji o ustalenie ram dla pomocy państwowej przeznaczonej na finansowanie usług publicznych. Komisja rozpoczęła prace nad wyłączeniem grupowym dla pomocy udzielonej w celu funkcjonowania tego rodzaju usług, ale prace zostały zawieszono do czasu wydania przez ETS orzeczeń w sprawach Altmark, GEMO i Enirisorse. Jeżeli orzeczenia sądu zakwalifikują finansowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jako pomoc państwową, to Komisja będzie w stanie opracować wyłączenie grupowe, które uprości procedurę implementacji tego rodzaju pomocy.

Czwartą kwestią, do której ustosunkował się AG w swojej opinii, była propozycja rozwiązania zaproponowana w opinii do sprawy GEMO, polegająca na bezpośrednim i wyraźnym związku pomiędzy wynagrodzeniem i obowiązkami usług w ogólnym interesie gospodarczym, nałożonych na przedsiębiorstwo. AG określił tę teorię jako „podejście quid pro quo”, uważając ją za niezgodną z wcześniejszym orzecznictwem ETS, według którego do zakwalifikowania środka jako pomocy państwowej bierze się jedynie pod uwagę jego efekty i wpływ na rynek. Sposób przyznania środka i jego cel ma znaczenie dopiero na etapie późniejszym, tj. ustalenia jego zgodności ze wspólnym rynkiem. Teoria AG Jacobsa wymaga uwzględnienia celu i sposobu przyznania finansowania już na pierwszym etapie, w celu uznania, czy środek jest pomocą w rozumieniu art. 87. Ponadto teoria ta nie zapewni pewności

i stabilności prawa. Pojęcie „bezpośredniego i wyraźnego związku” jest niejasne i wydaje się być możliwe do zdefiniowania tylko odrębnie dla każdej sprawy. Oznacza to udzielenie państwom członkowskim dużej swobody w określaniu tego, co uważają za taki właśnie związek. Grozi to zakłóceniami wspólnego rynku, zwłaszcza, że praktyki takie pozostaną poza uprzednią kontrolą Komisji. Sądy krajowe natomiast, nie mając wyraźnych wskazówek, co należy zakwalifikować jako taki związek, będą zapewne w każdej sprawie zwracać się z pytaniami do ETS, co w konsekwencji spowoduje znaczny przyrost spraw.

## 6. W OCZEKIWANIU NA ORZECZENIE WSTĘPNE W SPRAWIE ENIRISORSE

Dnia 7 listopada 2002 r. AG Stix-Hackl wydała opinię w sprawie Enirisorse. Rozważając kwestię przekazania na rzecz AMMM części podatku płaconego przez przedsiębiorstwa przeładunkowe od wagi towarów przeładowywanych w portach, przychyliła się do rozwiązania zaproponowanego przez AG Jacobsa w sprawie GEMO. Zaproponowała, aby wsparcie finansowe udzielone w zamian za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, nie było traktowane jako pomoc państwowa, ale jako wynagrodzenie, jeżeli obowiązki związane z usługami publicznymi są jasno sprecyzowane i pomiędzy tymi usługami a wynagrodzeniem istnieje wyraźny i bezpośredni związek. Z drugiej strony AG zasugerowała, że w tym określonym wypadku ta formuła może nie znaleźć zastosowania, gdyż poddała w wątpliwość, czy usługi świadczone przez AMMM można zakwalifikować jako usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Ostateczną ocenę pozostawiła jednak sądowi włoskiemu, który będzie musiał wziąć pod uwagę, czy usługi zostały rzeczywiście powierzone przedsiębiorstwu i czy odpowiadają charakterystyce usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Obecnie mamy do czynienia z trzema teoriami. Według jednej z nich, jak stwierdził sąd w orzeczeniu Ferring, finansowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie jest pomocą publiczną. Stanowi ono jedynie kompensację kosztów poniesionych w celu świadczenia tych usług. Gdyby przyjąć to założenie, przekazanie na rzecz włoskich przedsiębiorstw portowych AMMM części podatku płaconego przez niezależne przedsiębiorstwa przeładunkowe, nie będzie uważane za pomoc państwową, a więc nie musi być notyfikowane do Komisji Europejskiej. Warunkiem jednak jest, aby usługi świadczone przez AMMM zostały uznane za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym i aby ich świadczenie zostało rzeczywiście im przekazane przez państwo. Ponadto przekazane dofinansowanie nie może być



wyższe niż koszt wspomnianych usług, w przeciwnym wypadku zachodziłaby bowiem pomoc państwa.

Według drugiej teorii, stosowanej w orzecznictwie Trybunału do czasu wydania orzeczenia w sprawie Ferring i przez AG Léger w opiniach w sprawie Altmark, każde dofinansowanie przedsiębiorstwa, które nie zostałoby uzyskane w normalnych warunkach rynkowych jest pomocą państwową, nawet jeżeli przedsiębiorstwo świadczy usługi w ogólnym interesie gospodarczym. W konsekwencji, uzyskanie przez włoskie przedsiębiorstwa portowe AMMM części podatku płaconego przez niezależne przedsiębiorstwa przeładunkowe jest pomocą państwową. Zanim zostanie ona wprowadzona w życie, powinna więc być notyfikowana do Komisji. Pomoc ta zgodnie z art. 86.2, może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, jeżeli jej celem jest pokrycie kosztów usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przez te przedsiębiorstwa. Jednak w celu uzyskania takiego usprawiedliwienia trzeba, aby świadczone usługi zostały uznane za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym i aby ich świadczenie zostało rzeczywiście im przekazane przez państwo. Ponadto należy udowodnić, że bez pomocy państwowej przedsiębiorstwa te nie byłyby w stanie świadczyć wspomnianych usług, a więc pomoc ta jest absolutnie konieczna. Pomoc musi być również proporcjonalna do ustanowionego celu, a więc jej wysokość nie może przewyższać kosztów poniesionych przez przedsiębiorstwo w celu świadczenia usług.

Według trzeciej teorii, zastosowanej przez AG Jacobsa w opinii w sprawie GEMO oraz przez AG Stix-Hackl w omawianej sprawie, finansowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie jest pomocą państwową, jeżeli obowiązki związane ze świadczeniem tych usług zostały wyraźnie zdefiniowane i istnieje bezpośredni i wyraźny związek pomiędzy tymi obowiązkami i przyznanym dofinansowaniem. W takim wypadku będzie ono uważane jedynie za wynagrodzenie przyznane za świadczenie wspomnianych usług i nie ma potrzeby notyfikowania go do Komisji. Według tej teorii, przyznanie przedsiębiorstwom AMMM części podatku płaconego przez niezależne przedsiębiorstwa przeładunkowe nie jest pomocą państwową, ale wynagrodzeniem, jeżeli zadania AMMM są jasno sprecyzowane, a pomiędzy otrzymywaną częścią podatku a tymi zadaniami istnieje bezpośredni i wyraźny związek. Ocena tych elementów należy do sądu krajowego. Jeżeli będzie ona pozytywna, nie ma potrzeby notyfikowania środka finansowego do Komisji. Brak pozytywnej oceny tej kwestii, spowoduje konieczność notyfikowania dofinansowania do Komisji, która uzna, czy ma do czynienia z pomocą państwową, a jeżeli tak, to czy może być ona usprawiedliwiona ze względu na swój cel.

ETS wyda najpierw orzeczenie w sprawie Altmark, a następnie kolejne decyzje podążą za przyjętym rozwiązaniem. Trudno powiedzieć, która z powyższych teorii zwycięży. W opinii autorki finansowanie kosztów usług w ogólnym interesie gospodarczym powinno być uznane za pomoc państwową. Inna



interpretacja pozbawiłaby znaczenia art. 86.2. Ponadto obowiązek uprzedniej notyfikacji przekazania wsparcia finansowego przez państwa ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania wspólnego rynku. Nałożenie na państwa członkowskie obowiązku zgłaszania projektów pomocy, nawet jeśli będą one uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem, zabezpiecza przed nadużywaniem możliwości zwolnienia z tytułu art. 87.3 lub usprawiedliwienia z tytułu art. 86.2 oraz nieuzasadnioną kwalifikacją przez państwa członkowskie, jako pomocy zwolnionej, środków, które w normalnym trybie podlegałyby w pełni zakazowi z tytułu art. 87.1. Co prawda istnieje zawsze możliwość orzeczenia zwrotu bezprawnie udzielonej pomocy, praktyka jednak wskazuje, że szkody, które taka pomoc może wyrządzić na rynku są często nieodwracalne lub niezwykle trudne do odwrócenia, a procedury rewindykacyjne bardzo skomplikowane i długotrwałe<sup>48</sup>. Inne rozwiązanie doprowadziłoby do decentralizacji stosowania prawa wspólnotowego w tej dziedzinie, a tym samym do jego niejednolitej interpretacji lub nawet zagrożenia jego prymatu nad interesami krajowymi państw członkowskich. Tylko nadzór niezależnego organu, takiego jak Komisja, może zapewnić funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej i wolnej konkurencji w państwach członkowskich. Uznanie finansowania usług w ogólnym interesie gospodarczym przez państwa za nie stanowiące pomocy państwowej, pozbawiłoby Komisję możliwości takiego nadzoru.

Orzeczenie będzie miało duże znaczenie dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i ich finansowania. Szczególny wpływ będzie miało na funkcjonowanie wielu przedsiębiorstw portowych, gdyż często ich działalność jest uznawana właśnie za usługi w ogólnym interesie gospodarczym<sup>49</sup>, np. usługi cumownicze<sup>50</sup>, pilotażowe<sup>51</sup>, dokowe<sup>52</sup> i inne. Podobnie będzie

<sup>48</sup> S. Dudzik, *Pomoc państwa.....*, s. 52.

<sup>49</sup> Por. M.A. Nesterowicz, *Zasady prawa konkurencji Wspólnoty Europejskiej w transporcie morskim*, Kwartalnik Prawa Publicznego, 2/2001, s. 78–83.

<sup>50</sup> Por. C-266/ 96 *Corsica Ferries France S.A./ Gruppo Antichi Ormezzatori del porto di Genova*, [1998] ECR I-3949 dotycząca usług cumowniczych w porcie w Genui. ETS zgodził się z zakwalifikowaniem ich do grupy usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i z tego względu uznał za usprawiedliwione wyłączenia zastosowania reguł konkurencji (art. 81 i 82) do ich działalności.

<sup>51</sup> Por. C-18/ 93 *Corsica Ferries Italia Srl/ Corpo del Piloti del Porto di Genova*, [1994] ECR I-1783 dotycząca usług pilotażowych świadczonych na zasadzie wyłączności w porcie w Genui. ETS nie kwestionował uznania tych usług za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, ale nie znalazł wytłumaczenia dla naruszenia zasad konkurencji polegającej na dyskryminacyjnym pobieraniu opłat za usługi: niższe od statków eksploatowanych pomiędzy dwoma portami włoskimi (a więc wtedy tylko statków pod włoską banderą), a wyższe od statków eksploatowanych pomiędzy portem w Genui a portami w innych państwach członkowskich.

<sup>52</sup> Por. C-179/ 90 *Merci convenzionali porto di Genova SpA/ Siderurgica Gabrielli SpA*, [1991] ECR I-5889 oraz C-163/ 96 *Criminal proceedings against Silvano Raso and others*, [1998] ECR I-0533 dotycząca szeroko pojętych usług dokowych, na które państwo przyznało wyłączność przedsiębiorstwom publicznym w portach włoskich. ETS poddał jednak w wątpliwość, czy te usługi mogły być rzeczywiście uznane za usługi w ogólnym interesie gospodarczym i uznał praktyki przedsiębiorstw za będące nadużyciem pozycji dominującej w rozumieniu art. 82. Również C-242/ 95 *GT-Link AS/ De Danske Statsbaner (DSB)*, [1997] ECR I-4449.

wyglądała sytuacja przedsiębiorstw żeglugowych, w szczególności tych, które zapewniają transport pomiędzy stałym lądem a słabo zaludnionymi wyspami<sup>53</sup>, gdyż ta działalność jest również uznawana za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym.

STATE AID FOR FIRMS PROVIDING SERVICES  
OF GENERAL ECONOMIC INTEREST IN PORTS  
(Summary)

*In 2001 and 2002, a number of inquiries concerning state aid for firms providing services of general economic interest in ports were directed to the European Court of Justice in Luxembourg. These inquiries pertained specifically to the definition of such aid. An answer was anticipated to the question of whether supplying partial funding from state resources to firms providing services of general economic interest is, in fact, such aid or simply remuneration for services provided. Since the opinions of the European Court of Justice to date have been contradictory, clarification is necessary. One of the cases submitted to the tribunal regarded aid granted to firms which manage technical equipment in Italian ports.*

---

<sup>53</sup>Por. C-205/99 Asociacion Profesional de Empresas Navieras de Lineas Regulares (Analir)/ Administracion General del Estado dotycząca usług kabotażowych pomiędzy hiszpańskimi portami na stałym lądzie a portami na słabo zaludnionych wyspach. Usługi te zostały uznane za świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, ze względu na brak możliwości prowadzenia takiej działalności na zasadzie komercyjnej. Por. M.A. Nesterowicz, *Cztery wolności gospodarcze prawa europejskiego w kontekście transportu morskiego*, Kwartalnik Prawa Publicznego, 1-2/2002, s. 104–108.