



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (sedmo prošireno vijeće)

16. studenoga 2022.\*

„Državne potpore – Nizozemski zakon kojim se zabranjuje uporaba ugljena za proizvodnju električne energije – Prijevremeno zatvaranje elektrane na ugljen – Dodjela naknade – Odluka o neospornosti – Odluka kojom se naknada proglašava spojivom s unutarnjim tržištem – Izostanak izričite kvalifikacije kao ‚državne potpore‘ – Tužba za poništenje – Akt koji se može pobijati – Dopuštenost – Članak 4. stavak 3. Uredbe (EU) 2015/1589 – Pravna sigurnost”

U predmetu T-469/20,

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupaju M. Bulterman, M. de Ree i J. Langer, u svojstvu agenata,  
tužitelj,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju H. van Vliet, B. Stromsky i D. Recchia, u svojstvu agenata,  
tuženika,

OPĆI SUD (sedmo prošireno vijeće),

u sastavu, tijekom vijećanja, R. da Silva Passos, predsjednik, V. Valančius (izvjestitelj), I. Reine, L. Truchot i M. Sampol Pucurull, suci,

tajnik: L. Ramette, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka, a osobito:

- prigovor nedopuštenosti na temelju članka 130. Poslovnika Općeg suda koji je Komisija istaknula zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 5. listopada 2020.,
- rješenje od 23. veljače 2021. o odgađanju odluke o prigovoru do odluke o meritumu,

nakon rasprave održane 15. lipnja 2022.,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: nizozemski

## Presudu

- 1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a, Kraljevina Nizozemska zahtijeva poništenje Odluke Komisije C(2020) 2998 *final* od 12. svibnja 2020. o državnoj potpori SA. 54537 (2020/NN) – Nizozemska, Zabrana uporabe ugljena za proizvodnju električne energije u Nizozemskoj (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

### Okolnosti spora

- 2 Nizozemska tijela obavijestila su Europsku komisiju 27. ožujka 2019. o svome nacrtu wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie [Zakon o zabrani uporabe ugljena za proizvodnju električne energije (u daljnjem tekstu: zakon)], u skladu s Direktivom (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (SL 2015., L 241, str. 1.).
- 3 O tom zakonu, čiji je cilj smanjiti emisije ugljikova dioksida (CO<sub>2</sub>) u Nizozemskoj i kojim se predviđa mogućnost dodjele naknade štete nastale elektrani na koju je, u odnosu na druge elektrane, neproporcionalno utjecala zabrana uporabe ugljena za proizvodnju električne energije, Komisija nije bila obaviještena na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a.
- 4 Međutim, nakon obavijesti Kraljevine Nizozemske o nacrtu zakona sukladno Direktivi 2015/1535, Komisija je na vlastitu inicijativu započela s ispitivanjem informacija o navodnoj potpori te je 4. lipnja, 25. lipnja, 2. kolovoza i 23. rujna 2019. od nizozemskih tijela zatražila da joj dostave dodatne podatke. Kraljevina Nizozemska odgovorila je na Komisijine zahtjeve 13. lipnja, 18. srpnja, 30. kolovoza, 8. listopada, 29. studenoga, 1. prosinca 2019. i 10. ožujka 2020.
- 5 U toj prepisci Kraljevina Nizozemska opetovano je tvrdila da je naknada predviđena zakonom bila strogo ograničena na štetu uzrokovanu zabranom uporabe ugljena za proizvodnju električne energije i da ne predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 6 Kraljevina Nizozemska donijela je 11. prosinca 2019. zakon, koji je stupio na snagu 20. prosinca 2019.
- 7 Prilikom donošenja zakona u Nizozemskoj je postojalo pet elektrana na ugljen i to Amercentrale 9, Eemshaven A/B, Engie Maasvlakte, MPP3 i Hemweg 8 (u daljnjem tekstu: Hemweg).
- 8 U skladu s člancima 3. i 3.a zakona, zabrana uporabe ugljena za proizvodnju električne energije primjenjuje se postupno, ovisno o rentabilnosti svake elektrane, uporabi biomase i učinkovitosti električne energije. Potpuna zabrana uporabe ugljena za proizvodnju električne energije bila je određena najkasnije za 1. siječnja 2030.
- 9 Za četiri od pet elektrana odobreno je prijelazno razdoblje od pet do deset godina, čime im je omogućen povrat izvršenih ulaganja, prilagodba drugoj sirovini ili priprema za zatvaranje.
- 10 Hemwegu, koji nije spaljivao biomasu, niti je proizvodio ikakvu obnovljivu energiju, čija je učinkovitost bila najniža od svih pet elektrana, nije odobreno prijelazno razdoblje. Na temelju članka 3.a zakona, trebao je prestati upotrebljavati ugljen počevši od 1. siječnja 2020. Budući da se ta elektrana nije mogla prilagoditi drugoj sirovini, trebala je biti zatvorena krajem 2019.

- 11 Člankom 4. zakona predviđena je mogućnost dodjele naknade elektrani na koju je, u odnosu na druge elektrane, neproporcionalno utjecala zabrana uporabe ugljena za proizvodnju električne energije.
- 12 Prema mišljenju Kraljevine Nizozemske, članak 4. bio je donesen jer zabrana uporabe ugljena za proizvodnju električne energije utječe na pravo vlasništva, u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), i zbog zahtjevâ načela jednake raspodjele javnog tereta, s obzirom na to da je cilj, među ostalim, uspostava pravedne ravnoteže između općeg interesa koji želi postići država i pojedinačnog interesa dotičnih elektrana.
- 13 Budući da Hemwegu nije odobreno prijelazno razdoblje, nizozemska vlada smatra da je na tu elektranu vrlo neproporcionalno utjecalo uvođenje, u veoma kratkom roku, zabrane uporabe ugljena za proizvodnju električne energije. Kako bi se osigurala pravedna ravnoteža koja se zahtijeva EKLJP-om, nizozemska tijela stupila su u kontakt s društvom Vattenfall NV, operatorom Hemwega, kako bi dobila informacije na temelju kojih je moguće procijeniti opseg štete i odrediti naknadu štete koja se duguje zbog prijevremenog zatvaranja.
- 14 Nakon analize provedene u suradnji s revizorskim društvom, nizozemski ministar gospodarstva i klimatske politike dodijelio je društvu Vattenfall, odlukom od 20. prosinca 2019., naknadu u iznosu od 52,5 milijuna eura (u daljnjem tekstu: predmetna mjera).
- 15 Komisija je 12. svibnja 2020. donijela pobijanu odluku kojom je predmetnu mjeru proglasila spojivom s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a.
- 16 Komisija je u točki 40. pobijane odluke zaključila da se zakonom „dovodi u pitanje pravo vlasništva društva Vattenfall time što mu je njime u javnom interesu određena obveza prijevremenog zatvaranja Hemwega radi smanjenja emisija CO<sub>2</sub>”, pri čemu je Komisija također smatrala da „će [nizozemski] nacionalni sud stoga [društvu Vattenfall] vjerojatno dodijeliti naknadu štete”.
- 17 Što se tiče postojanja državne potpore, Komisija je u točki 48. pobijane odluke zaključila da se „s obzirom na informacije koje su pružila nizozemska tijela ne može s dovoljnim stupnjem sigurnosti zaključiti da u tom predmetu postoji pravo na naknadu štete u iznosu od 52,5 milijuna eura”. Komisija je iz toga zaključila da „nije moguće isključiti da se predmetnom mjerom dotičnom poduzetniku dodjeljuje državna potpora”.
- 18 Međutim, Komisija je u točki 49. pobijane odluke smatrala da „se u ovom slučaju ipak ne može donijeti konačan zaključak u vezi s pitanjem dodjeljuje li se mjerom operatoru pogodnost i predstavlja li stoga državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, s obzirom na to da je, čak i u slučaju postojanja državne potpore, smatrala da je mjera spojiva s unutarnjim tržištem”.

### **Zahtjevi stranaka**

- 19 Kraljevina Nizozemska od Općeg suda zahtijeva da:

- poništi pobijanu odluku;
- naloži Komisiji snošenje troškova.

- 20 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- tužbu odbaci kao nedopuštenu ili odbije kao neosnovanu;
  - naloži Kraljevini Nizozemskoj snošenje troškova.

## **Pravo**

### *Dopuštenost*

- 21 Komisija u svojem prigovoru nedopuštenosti najprije podsjeća na to da nije donijela odluku o pitanju predstavlja li predmetna mjera državnu potporu, s obzirom na to da je nijedno pravno pravilo Europske unije ne obvezuje na to da donese izričitu odluku o kvalifikaciji mjere.
- 22 Nadalje, upućujući, s jedne strane, na rješenje od 28. siječnja 2004., Nizozemska/Komisija (C-164/02, EU:C:2004:54) i, s druge strane, na presudu od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551), Komisija izvodi sljedeća dva zaključka. Kao prvo, kada država članica prijavi program potpora i ne poriče da je riječ o potpori, nije joj dopušteno podnijeti tužbu za poništenje protiv Komisijine odluke kojom se taj program proglašava spojivim s unutarnjim tržištem. Kao drugo, ako država članica od Komisije izričito zahtijeva da donese odluku kojom se utvrđuje da potpora ne postoji, ali ona suprotno tomu zaključi da postoji program potpora spojiv s unutarnjim tržištem, država članica može podnijeti tužbu za poništenje jer ta odluka proizvodi pravne učinke s obzirom na to da program potpora podliježe stalnom Komisijinu nadzoru.
- 23 Međutim, Komisija s jedne strane smatra da Kraljevina Nizozemska nije nikad prijavila predmetnu mjeru niti je od Komisije tražila donošenje odluke kojom se utvrđuje da potpora ne postoji. S druge strane, pobijana se odluka ne odnosi na program potpora, nego na isplatu jednokratne naknade jednom poduzetniku, koja je, uostalom, već izvršena.
- 24 Naposljetku, što se tiče pravnih učinaka pobijane odluke u odnosu na društvo Vattenfall, Komisija tvrdi da je predmetna mjera, ako predstavlja potporu, postojeća potpora jer je riječ o pojedinačnoj potpori koju je odobrila u smislu članka 1. točke (b) podtočke ii. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. UFEU-a (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.). Tvrdi da se društvo Vattenfall nije trebalo pribojavati, u razdoblju od najmanje deset godina, mogućeg povrata glavnice naknade koja mu je dodijeljena, uvećane za kamate, na temelju članaka 16. i 17. Uredbe 2015/1589, s obzirom na to da se ti članci primjenjuju samo u slučaju nezakonitih potpora, što predmetna mjera nije, s obzirom na to da ju je Komisija proglasila spojivom s unutarnjim tržištem.
- 25 Prema tome, na temelju pobijane odluke ne nastaje nijedan obvezujući pravni učinak za Kraljevinu Nizozemsku.
- 26 Kraljevina Nizozemska osporava Komisijine argumente.
- 27 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, tužbu za poništenje iz članka 263. UFEU-a moguće je podnijeti u odnosu na sve akte institucija koji proizvode obvezujuće pravne učinke, neovisno o njihovom obliku (vidjeti presudu od 26. ožujka 2019., Komisija/Italija, C-621/16 P, EU:C:2019:251, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

- 28 U tom pogledu, članak 263. UFEU-a čini jasnu razliku između prava na tužbu za poništenje institucija Unije i država članica s jedne strane, i tog prava fizičkih i pravnih osoba, s druge strane, pri čemu drugi stavak tog članka daje pravo, među ostalim, svakoj državi članici da tužbom za poništenje osporava zakonitost Komisijinih odluka, a da pritom izvršavanje tog prava nije uvjetovano opravdanjem pravnog interesa. Za razliku od fizičkih i pravnih osoba, država članica stoga, da bi njezina tužba bila dopuštena, ne mora dokazati da Komisijin akt koji pobija prema njoj proizvodi pravne učinke. Međutim, kako bi Komisijin akt mogao biti predmetom tužbe za poništenje, mora biti namijenjen tomu da proizvodi obvezujuće pravne učinke (vidjeti u tom smislu rješenje od 27. studenoga 2001., Portugal/Komisija, C-208/99, EU:C:2001:638, t. 22. do 24. i presudu od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 36. do 38.), a to valja utvrditi na temelju njegova materijalnog sadržaja (vidjeti presudu od 22. lipnja 2000., Nizozemska/Komisija, C-147/96, EU:C:2000:335, t. 27. i navedenu sudsku praksu).
- 29 Mogućnost akta da proizvede pravne učinke i da stoga bude predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a treba ocjenjivati s obzirom na objektivne kriterije, poput sadržaja tog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja i ovlasti institucije autora akta (presuda od 25. listopada 2017., Slovačka/Komisija, C-593/15 P i C-594/15 P, EU:C:2017:800, t. 47.).
- 30 U području državnih potpora već je presuđeno da odluku koja se temelji na stavcima 1. i 3. članka 107. UFEU-a, kojom se mjeru, kvalificirajući je kao državnu potporu, proglašava spojivom s unutarnjim tržištem, treba smatrati aktom koji se može pobijati na temelju članka 263. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, EU:C:2011:551, t. 42.; od 25. ožujka 2015., Belgija/Komisija, T-538/11, EU:T:2015:188, t. 53. i od 28. siječnja 2016., Austrija/Komisija, T-427/12, neobjavljenu, EU:T:2016:41, t. 36.).
- 31 Dakako, valja utvrditi da se pobijanom odlukom u ovom slučaju ne odlučuje o postojanju potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, što je Komisija, dapače, potvrdila na raspravi. Naime, iz točke 48. pobijane odluke proizlazi da Komisija nije isključila to da se predmetnom mjerom Vattenfallu dodjeljuje državna potpora. Ni u točki 4. te odluke Komisija nije izričito navela da tu mjeru treba kvalificirati kao državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, zaključivši da je ta mjera u skladu s člankom 107. stavkom 3. UFEU-a.
- 32 Međutim, poput Komisijine odluke kojom se predmetna mjera kvalificira kao državna potpora, proglašavajući je spojivom s unutarnjim tržištem, pobijana odluka ima za posljedicu to da je Komisija odobrila predmetnu mjeru, koja se samo smatra spojivom s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, te se stoga može primijeniti u skladu s člankom 108. stavkom 3. navedenog ugovora.
- 33 Stoga je Komisija pobijanom odlukom, donesenom na temelju članka 4. stavka 3. Uredbe 2015/1589, odlučila okončati postupak prethodnog ispitivanja koji je pokrenula i prešutno odbila pokrenuti službeni istražni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a (u daljnjem tekstu: službeni istražni postupak). Komisija je stoga zauzela konačno stajalište o spojivosti predmetne mjere s unutarnjim tržištem, što proizvodi obvezujuće pravne učinke (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2010., Athinaiki Techniki/Komisija, C-362/09 P, EU:C:2010:783, t. 65. i 66.).

34 Slijedom toga, ovu tužbu treba proglasiti dopuštenom, a da pritom nije potrebno ispitati jesu li obvezujući pravni učinci koje proizvodi pobijana odluka takve naravi da utječu na interese Kraljevine Nizozemske.

### *Meritum*

35 U prilog svojoj tužbi Kraljevina Nizozemska ističe pet tužbenih razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a u vezi s postojanjem pogodnosti, drugi na pogrešnoj primjeni članka 107. stavka 1. UFEU-a u pogledu tereta dokazivanja, treći na povredi obveze obrazlaganja, četvrti na nenadležnosti Komisije da na temelju članka 107. stavka 3. UFEU-a proglasi mjeru spojivom s unutarnjim tržištem, a da je prije toga nije kvalificirala kao potporu, i peti na povredi načela pravne sigurnosti.

36 Prva tri tužbena razloga istaknuta su u slučaju da pobijanu odluku treba razumjeti na način da nužno podrazumijeva kvalifikaciju predmetne mjere kao potpore. Preostala dva razloga usmjerena su protiv pobijane odluke jer se njome ne odlučuje o pitanju predstavlja li predmetna mjera državnu potporu.

37 Međutim, u ovom slučaju, kao što je to utvrđeno u točki 31. ove presude, Komisija u pobijanoj odluci nije donijela odluku o pitanju predstavlja li predmetna mjera potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Stoga četvrti i peti tužbeni razlog valja ispitati zajedno.

38 U tom pogledu, kao prvo, Kraljevina Nizozemska tvrdi da iz strukture članka 107. UFEU-a proizlazi da se spojivima s unutarnjim tržištem mogu proglasiti samo državne potpore.

39 To je tumačenje potkrijepljeno člankom 4. stavkom 3. Uredbe 2015/1589, na temelju kojeg Komisija mjeru može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem u onoj mjeri u kojoj je to obuhvaćeno člankom 107. stavkom 1. UFEU-a.

40 Međutim, Komisija nije dokazala da predmetna mjera, koju je proglasila spojivom s unutarnjim tržištem, predstavlja potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a i da je stoga obuhvaćena područjem primjene te odredbe.

41 Kraljevina Nizozemska iz toga zaključuje da je Komisija prekoračila svoje ovlasti.

42 Kao drugo, Komisija je stvorila pravnu nesigurnost kad je donijela odluku da neće odlučiti o pitanju treba li predmetnu mjeru kvalificirati kao državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Prema mišljenju Kraljevine Nizozemske, zahtjevi jasnoće i predvidljivosti koji su potrebni s obzirom na načelo pravne sigurnosti ispunjeni su samo u slučaju kad Komisija izričito donese odluku o tome predstavlja li predmetna mjera potporu.

43 Komisija odgovara da ni iz članka 107. stavka 3. UFEU-a ni iz članka 4. stavka 3. Uredbe 2015/1589 ne proizlazi to da mjeru ne bi mogla proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem, a da konačno ne odluči o pitanju predstavlja li ta mjera potporu. Naprotiv, ako ne postoje sumnje u pogledu spojivosti mjere, članak 4. stavak 3. Uredbe 2015/1589 nalaže joj da donese odluku da je mjera spojiva s unutarnjim tržištem. Pokretanje službenog istražnog postupka u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a samo da bi se utvrdilo predstavlja li neka mjera državnu potporu bilo bi protivno smislu te odredbe.

- 44 To je tumačenje, prema Komisijinu mišljenju, potvrđeno člankom 4. stavkom 4. Uredbe 2015/1589, na temelju kojeg Komisija može pokrenuti službeni istražni postupak samo ako nakon prethodnog ispitivanja ustanovi da postoje sumnje u pogledu spojivosti prijavljene mjere s unutarnjim tržištem.
- 45 Osim toga, Komisija na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe 2015/1589 ne može odlučiti da predmetna mjera ne predstavlja potporu ako nakon prethodnog ispitivanja nije stvarno došla do takvog zaključka.
- 46 Ta institucija pojašnjava da za dotične stranke ponekad može biti učinkovitije i povoljnije da Komisija mjeru proglasi spojivom s unutarnjim tržištem, a da ne pokrene službeni istražni postupak na temelju članka 4. stavka 4. Uredbe 2015/1589 kako bi utvrdila predstavlja li mjera potporu.
- 47 Time Komisija u takvoj situaciji primjenjuje načelo dobre uprave donošenjem odluke o neospornosti u pogledu mjere koja se ne može lako kvalificirati kao potpora.
- 48 Pobijana odluka stvara pravnu sigurnost za Kraljevinu Nizozemsku i društvo Vattenfall jer je njome okončana nesigurnost u pogledu zakonitosti potpore, eventualnog pokretanja službenog istražnog postupka i eventualnog povrata dijela naknade dodijeljene društvu Vattenfall na temelju predmetne mjere.
- 49 U tom pogledu, kao prvo, valja istaknuti da je Komisija pobijanu odluku donijela na temelju članka 4. stavka 3. Uredbe 2015/1589 i da je u svojoj izreci zaključila da je „[predmetna mjera] spojiva s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) [UFEU-a]”.
- 50 Komisija tvrdi da ni na temelju članka 107. stavka 3. UFEU-a ni članka 4. stavka 3. Uredbe 2015/1589 nema obvezu konačno utvrditi da neka mjera predstavlja potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, prije nego što može zaključiti da je ta mjera spojiva s unutarnjim tržištem.
- 51 Valja podsjetiti na to da je u skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku, a koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.
- 52 Na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, odstupajući od zabrane iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, „potpore” za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja mogu se smatrati spojivima s unutarnjim tržištem ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu.
- 53 Upotreba pojma „potpora” u članku 107. stavku 3. UFEU-a podrazumijeva to da se spojivost nacionalne mjere s unutarnjim tržištem može ispitati tek nakon što je ta mjera kvalificirana kao potpora.
- 54 Osim toga, ustaljena je sudska praksa ta da kada Komisija, nakon faze prethodnog ispitivanja, ne može steći uvjerenje da državna mjera nije „potpora” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ili pak, ako je se kvalificira kao potporu, da je u skladu s Ugovorom, ili ako u okviru tog postupka nije mogla nadvladati sve poteškoće u ocjeni spojivosti razmatrane mjere, ta je institucija obvezna

pokrenuti postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a pri čemu ne raspolaže marginom prosudbe (vidjeti presudu od 22. prosinca 2008., *British Aggregates/Komisija*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 113. i navedenu sudsku praksu).

55 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da Komisija može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem samo mjeru koja ulazi u područje primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, odnosno mjeru koja je kvalificirana kao državna potpora.

56 Osim toga, relevantne odredbe Uredbe 2015/1589 potkrepljuju taj zaključak.

57 Naime, članak 4. Uredbe 2015/1589 glasi:

„1. Komisija ispituje prijavu neposredno odmah nakon njezina primitka. Ne dovodeći u pitanje članak 10., Komisija donosi odluku u skladu sa stavcima 2., 3. ili 4. ovog članka.

2. U slučaju kada, slijedom prethodnog ispitivanja, Komisija ustanovi da prijavljena mjera ne predstavlja potporu, takav nalaz bilježi u obliku odluke.

3. U slučaju kada Komisija, nakon prethodnog ispitivanja, ustanovi da ne postoje nikakve sumnje u pogledu spojivosti prijavljene mjere s načelima unutarnjeg tržišta u onoj mjeri u kojoj je to obuhvaćeno člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, donosi odluku kojom se utvrđuje da je predmetna mjera spojiva s načelima unutarnjeg tržišta [...]

4. U slučaju kada Komisija, nakon prethodnog ispitivanja, ustanovi da postoje sumnje u pogledu spojivosti prijavljene mjere s načelima unutarnjeg tržišta, Komisija donosi odluku o pokretanju postupka u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a [...]”.

58 Iz sudske prakse Suda proizlazi da se člankom 4. Uredbe 2015/1589 uspostavlja faza prethodnog ispitivanja mjera potpore čiji je cilj Komisiji omogućiti da stekne prvi dojam o mjeri koju ispituje. Nakon te faze Komisija utvrđuje da predmetna državna mjera ne predstavlja „potporu” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a odnosno da ulazi u područje primjene te odredbe. U tom potonjem slučaju navedena mjera ne mora pobuditi sumnje u pogledu svoje spojivosti s unutarnjim tržištem ili ih pak može pobuditi. U slučaju kada Komisija, nakon prethodnog ispitivanja, ustanovi da ne postoje nikakve sumnje u pogledu spojivosti prijavljene mjere s načelima unutarnjeg tržišta u onoj mjeri u kojoj je to obuhvaćeno člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, donosi odluku o neospornosti na temelju članka 4. stavka 3. Uredbe 2015/1589 (vidjeti u tom smislu presudu od 24. svibnja 2011., *Komisija/Kronoply i Kronotex*, C-83/09 P, EU:C:2011:341, t. 43. i 44.).

59 Iz toga proizlazi da se člankom 4. Uredbe 2015/1589, koji se u ovom slučaju primjenjuje na temelju članka 15. stavka 1. navedene uredbe o Komisijinim odlukama iz područja nezakonite potpore, utvrđuje iscrpan popis odluka koje Komisija može donijeti nakon prethodnog ispitivanja predmetne nacionalne mjere, među kojima se ne nalazi mogućnost donošenja odluke kojom se nacionalna mjera proglašava spojivom s unutarnjim tržištem, a da Komisija nije prethodno odlučila o kvalifikaciji te mjere kao državne potpore. Konkretno, člankom 4. stavkom 3. Uredbe 2015/1589 predviđeno je da Komisija mjeru može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem „u onoj mjeri u kojoj je to obuhvaćeno člankom 107. stavkom 1. UFEU-a”.



- 60 Međutim, u ovom je slučaju nesporno da je Komisija sumnjala u kvalifikaciju predmetne mjere kao potpore, što je potvrdila na raspravi, tako da je nakon brojnih razmjena podnesaka između Kraljevine Nizozemske i njezinih službi tijekom upravnog postupka i unatoč tim razmjenama, donijela odluku da se u pobijanoj odluci neće izjasniti o tom pitanju, zaključivši da je predmetna mjera spojiva s unutarnjim tržištem.
- 61 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da je Komisija donijela odluku protivnu članku 107. stavku 3. UFEU-a i članku 4. stavku 3. Uredbe 2015/1589.
- 62 Stoga je Komisija prekoračila svoje ovlasti, time što je u pobijanoj odluci zaključila da je predmetna mjera spojiva s unutarnjim tržištem a da prethodno nije odlučila o pitanju predstavlja li takva mjera potporu.
- 63 Kao drugo, valja podsjetiti na to da se načelom pravne sigurnosti, koje je dio pravnog poretka Unije, nastoji osigurati predvidljivost situacija i pravnih odnosa koji proizlaze iz prava Unije te se zahtijeva da svaki akt administracije koji proizvodi pravne učinke bude jasan i precizan tako da zainteresirane osobe mogu nedvojbeno znati koja su njihova prava i obveze te da u skladu s tim postupaju (vidjeti presudu od 28. travnja 2021., Correia/EGSO, T-843/19, EU:T:2021:221, t. 47. i navedenu sudsku praksu; vidjeti također u tom smislu presudu od 30. studenoga 2009., Francuska i France Télécom/Komisija, T-427/04 i T-17/05, EU:T:2009:474, t. 300. i navedenu sudsku praksu).
- 64 U ovom slučaju, točno je da je Komisija u pobijanoj odluci predmetnu mjeru proglasila spojivom s unutarnjim tržištem. Međutim, nije izvršila kvalifikaciju te mjere, iako iz točke 63. ove presude proizlazi da je riječ o preduvjetu koji je nužan za ispitivanje spojivosti navedene mjere s unutarnjim tržištem.
- 65 Osim toga, kao prvo, iz sudske prakse Suda proizlazi da je nacionalni sud, u situaciji u kojoj je Komisija, povodom potpore provedene uz povredu članka 108. stavka 3. UFEU-a, donijela konačnu odluku u kojoj je zaključila da je ta potpora spojiva s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. UFEU-a, dužan, primjenom prava Unije, korisniku potpore naložiti plaćanje kamata za razdoblje trajanja nezakonitosti te potpore (vidjeti u tom smislu presudu od 12. veljače 2008., CELF i ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, t. 52. i 55.). Stoga, u slučaju da konkurenti društva Vattenfall pokrenu postupak pred nacionalnim sudovima o zakonitosti predmetne mjere i ako je potonji kvalificiraju kao državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, iz toga bi proizašlo da bi članak 108. stavak 3. UFEU-a bio povrijeđen zbog činjenice da Komisija nije bila obaviještena o predmetnoj mjeri i da je Kraljevina Nizozemska dužna od društva Vattenfall zahtijevati kamate za razdoblje trajanja nezakonitosti.
- 66 Kao drugo, izostanak kvalifikacije predmetne mjere ostavilo je Kraljevinu Nizozemsku u neizvjesnosti u pogledu dodjele nove potpore na temelju pravila o zbrajanju potpora u skladu sa Smjernicama o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. –2020. (2014/C 200/01) (SL 2014., C 200, str. 1., u daljnjem tekstu: Smjernice) i Uredbom Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. [UFEU-a] (SL 2014., L 187, str. 1. i ispravci SL 2016., L 115, str. 50. i SL 2016., L 292, str. 50.).

- 67 Naime, u skladu s člankom 8. navedene uredbe, naslovljenim „Zbrajanje potpora”, u obzir se uzima ukupni iznos državnih potpora za djelatnost, projekt ili poduzetnika kojima je dodijeljena potpora.
- 68 Točka 81. Smjernica predviđa da se potpore mogu dodijeliti istodobno na temelju nekoliko programa potpora ili zbrojiti s jednokratnim potporama, pod uvjetom da ukupni iznos državne potpore za djelatnost ili projekt ne premašuje granice postavljene gornjom granicom potpora utvrđenom u navedenim smjernicama.
- 69 Stoga su na Kraljevini Nizozemsku mogla utjecati važeća pravila o zbrajanju potpora u slučaju da je namjeravala dodijeliti potporu društvu Vattenfall za ponovno korištenje postrojenja Hemweg.
- 70 Iz toga se, dakle, ne može zaključiti da se Kraljevina Nizozemska, adresat pobijane odluke, na temelju pobijane odluke mogla točno upoznati sa svojim pravima i obvezama i postupiti u skladu s njima.
- 71 U tim okolnostima valja presuditi da je Komisija povrijedila načelo pravne sigurnosti, odlučivši da neće odlučiti o pitanju treba li predmetnu mjeru kvalificirati kao državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 72 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja prihvatiti četvrti i peti tužbeni razlog i, prema tome, poništiti pobijanu odluku, a da pritom nije potrebno odlučiti o drugim tužbenim razlozima koje je istaknula Kraljevina Nizozemska.

### **Troškovi**

- 73 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova sukladno zahtjevu Kraljevine Nizozemske.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (sedmo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Komisije C(2020) 2998 *final* od 12. svibnja 2020. o državnoj potpori SA. 54537 (2020/NN) – Nizozemska, Zabrana uporabe ugljena za proizvodnju električne energije u Nizozemskoj.**
- 2. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**

da Silva Passos

Valančius

Reine

Truchot

Sampol Pucurull

Objavljena na javnoj raspravi u Luxembourggu 16. studenoga 2022.

Potpisi