



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (sedmo prošireno vijeće)

21. prosinca 2022.*

„Državne potpore – Tržište bioplina – Oslobodenja od poreza kojima se nadoknađuju dodatni troškovi proizvodnje – Odluke o neospornosti – Tužba za poništenje – Pravni interes – Dopuštenost – Nepokretanje službenog istražnog postupka – Ozbiljne poteškoće – Članak 108. stavci 2. i 3. UFEU-a – Članak 4. stavci 3. i 4. Uredbe (EU) 2015/1589 – Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020. – Kumuliranje potpora – Potpore koje je dodijelilo nekoliko država članica – Uvezeni bioplin – Načelo nediskriminacije – Članak 110. UFEU-a”

U predmetu T-626/20,

Landwärme GmbH, sa sjedištem u Münchenu (Njemačka), koji zastupaju J. Bonhage i M. Frank, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju K. Blanck, A. Bouchagiar i P. Němečková, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Kraljevina Švedska, koju zastupaju O. Simonsson, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, H. Shev, H. Eklinder i R. Shahsavan Eriksson, u svojstvu agenata,

intervenijent,

OPĆI SUD (sedmo prošireno vijeće),

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

tajnik: S. Jund, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 2. lipnja 2022.,

* Jezik postupka: njemački

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a tužitelj, društvo Landwärme GmbH, zahtijeva poništenje, s jedne strane, Odluke Komisije C(2020) 4489 *final* od 29. lipnja 2020. o državnoj potpori SA.56125 (2020/N) – Švedska – Produljenje i izmjena programa SA.49893 (2018/N) – Oslobođenje od plaćanja poreza za neprehrambeni bioplin i biopropan namijenjene za proizvodnju topline (u daljnjem tekstu: Odluka 4489) i, s druge strane, Odluke Komisije C(2020) 4487 *final* od 29. lipnja 2020. o državnoj potpori SA.56908 (2020/N) – Švedska – Produljenje i izmjena programa u korist bioplina namijenjenog da se upotrebljava kao gorivo u Švedskoj (u daljnjem tekstu: Odluka 4487 i, uzeta zajedno s Odlukom 4489: pobijane odluke).

Okolnosti spora

- 2 Tužitelj je društvo osnovano u skladu s njemačkim pravom koje proizvodi biometan u Njemačkoj.
- 3 Kraljevina Švedska prijavila je 1. travnja 2020. Europskoj komisiji, u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, dvije mjere kojima želi izmijeniti i produljiti dva programa potpora do 31. prosinca 2030., koji su prvi put bili primijenjeni 2003. i 2007. godine, koje je Komisija već nekoliko puta odobrila i koji su trebali isteći 31. prosinca 2020. Ti programi sastoje se od izuzeća kupnje određenih obnovljivih plinova za gorivo (u daljnjem tekstu: bioplin) od plaćanja određenih trošarina koje se, s druge strane, plaćaju pri kupnji fosilnog plina, kao što je prirodni plin, koji se koristi u istu svrhu.
- 4 Komisija je 29. lipnja 2020. donijela Odluku 4489, čiji je sažetak objavljen u *Službenom listu Europske unije* (SL 2020., C 245, str. 2.), i Odluku 4487, čiji je sažetak objavljen u *Službenom listu Europske unije* (SL 2020., C 260, str. 4.).
- 5 Komisija je pobijanim odlukama, nakon postupka prethodnog ispitivanja predviđenog člankom 4. stavkom 3. 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.) (u daljnjem tekstu: postupak prethodnog ispitivanja) i bez pokretanja službenog istražnog postupka predviđenog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a i člankom 6. navedene uredbe (u daljnjem tekstu: službeni istražni postupak) smatrala da se mjere koje je prijavila Kraljevina Švedska odnose na državne potpore koje se mogu proglasiti spojivima s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a.
- 6 U tu svrhu, kao prvo, Komisija je istaknula da programe potpora na koje se odnose pobijane odluke (u daljnjem tekstu: sporni programi), koji predviđaju potpuna porezna oslobođenja, treba kvalificirati kao državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, konkretnije kao operativne potpore (uvodne izjave 6., 31. i 32. Odluke 4489 i uvodne izjave 35. i 50. Odluke 4487).
- 7 Kao drugo, Komisija je ocijenila spojivost spornih programa s unutarnjim tržištem s obzirom na Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020. (SL 2014., C 200, str. 1., u daljnjem tekstu: Smjernice EEAG) (uvodna izjava 34. Odluke 4489 i uvodna izjava 38. Odluke 4487).

- 8 Konkretno, kao prvo, Komisija je najprije smatrala da sporni programi imaju cilj od zajedničkog interesa jer su doprinosili tomu da se Kraljevini Švedskoj omogući postizanje ciljeva koje je utvrdila u pogledu uporabe obnovljivih izvora energije i, zatim, da su bili nužni, s obzirom na to da, bez potpunih poreznih oslobođenja koja su njima predviđena (u daljnjem tekstu: predmetna porezna oslobođenja), bioplin bi bilo skuplji od fosilnog plina i, naposljetku, jer su imali poticajni učinak time što je odobravanje tih oslobođenja poticalo korištenje i proizvodnju bioplina (uvodne izjave 37. do 40., 42., 43., 47. i 48. Odluke 4489 i uvodne izjave 40., 44., 45. i 47. Odluke 4487).
- 9 Kao drugo, Komisija je ispitala proporcionalnost spornih programa i osobito istaknula da se, s obzirom na podatke koje je dostavio Energimyndigheten (Agencija za energiju, Švedska) (u daljnjem tekstu: švedska agencija za energiju), s jedne strane, može isključiti da potpore dodijeljene na temelju tih programa prelaze iznos potreban za naknadu viših troškova do kojih dovodi proizvodnja bioplina u odnosu na proizvodnju fosilnih plinova i na taj način iziskuju prekomjernu naknadu navedenih viših troškova (u daljnjem tekstu: prekomjerna naknada). Naime, unatoč predmetnim poreznim oslobođenjima troškovi proizvodnje bioplina ostaju veći od tržišne cijene fosilnih plinova. Komisija je s druge strane istaknula da je malo vjerojatno da će u budućnosti doći do prekomjerne naknade. Osim toga, pojasnila je da, prema podacima koje su dostavila švedska tijela, iako je moguće da se za bioplin istodobno koristi potporama predviđenima spornim programima i drugim potporama koje potiču proizvodnju bioplina, kumuliranje tih potpora nije dovelo do prekomjerne naknade. Osim toga, Komisija je dodala da su se ta tijela obvezala nadzirati razvoj tržišta kako bi otkrila svaku moguću buduću prekomjernu naknadu i o tome je obavještavati (uvodne izjave 17., 18., 20., 22., 28., 47., 49. do 56. i 64. Odluke 4489 i uvodne izjave 19. do 24., 26., 27., 32., 50. do 59. i 67. Odluke 4487).
- 10 Kao treće, Komisija je smatrala da treba primijeniti točku 116. Smjernica EEAG, u skladu s kojom „Komisija pretpostavlja prikladnost potpora i ograničene narušavajuće učinke potpora pod uvjetom da su svi ostali uvjeti ispunjeni”, što je, prema njezinu mišljenju, slučaj sa spornim programima (uvodne izjave 41. i 58. Odluke 4489. i uvodne izjave 48. i 60. Odluke 4487).
- 11 Kao četvrto, budući da su se sporni programi sastojali od odobrenja poreznih oslobođenja, Komisija je ispitala jesu li ta oslobođenja u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz Direktive Vijeća 2003/96/EZ od 27. listopada 2003. o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije (SL 2003., L 283, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 75.). Smatrala je da je to bio slučaj, osobito s obzirom na to da su se ta oslobođenja primjenjivala bez obzira na državu članicu iz koje je dolazio bioplin za koji su korištena (uvodne izjave 62. do 66. Odluke 4489 i uvodne izjave 64. do 68. Odluke 4487).

Zahtjevi stranaka

- 12 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijane odluke;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 13 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

- 14 Kraljevina Švedska, intervenijent u potporu Komisiji, od Općeg suda zahtijeva da odbije tužbu.

Pravo

- 15 U prilog osnovanosti tužbe tužitelj ističe četiri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na „nezakonitosti potpore”, drugi na „zlouporabi diskrecijske ovlasti”, treći na povredi obveze obrazlaganja i četvrti na povredi obveze pokretanja službenog istražnog postupka.
- 16 Ne ističući prigovor zasebnim aktom na temelju članka 130. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, Komisija, osim što osporava osnovanost tužbenih razloga koje je istaknuo tužitelj, ističe da je tužba nedopuštena. Iako se ne izjašnjava o tužiteljevoj aktivnoj procesnoj legitimaciji, Komisija tvrdi da tužitelj nema pravni interes za poništenje pobijanih odluka.

Dopuštenost

- 17 Prije ispitivanja tužiteljeva pravnog interesa, valja odgovoriti na pitanje javnog poretka (vidjeti u tom smislu presude od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, t. 45.; od 24. listopada 1997., EISA/Komisija, T-239/94, EU:T:1997:158, t. 27. i od 20. lipnja 2019., a&o hostel and hotel Berlin/Komisija, T-578/17, neobjavljenu, EU:T:2019:437, t. 36. i 37.), ima li tužitelj aktivnu procesnu legitimaciju protiv pobijanih odluka.

Aktivna procesna legitimacija

- 18 Na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, fizička ili pravna osoba može pokrenuti postupak protiv akta koji joj nije upućen samo ako se taj akt izravno i osobno odnosi na nju ili ako je tužba usmjerena protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.
- 19 Međutim, jedini je adresat pobijanih odluka Kraljevina Švedska, tako da valja utvrditi ispunjava li tužitelj navedene pretpostavke dopuštenosti.
- 20 Kada je riječ o pitanju odnose li se pobijane odluke izravno i osobno na tužitelja, valja podsjetiti na to da kada Komisija donese odluku o neospornosti na temelju članka 4. stavka 3. Uredbe 2015/1589, ona ne proglašava samo predmetne mjere spojivima s unutarnjim tržištem nego također prešutno odbija pokrenuti službeni istražni postupak (vidjeti presudu od 20. lipnja 2019., a&o hostel and hotel Berlin/Komisija, T-578/17, neobjavljenu, EU:T:2019:437, t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 21 Ako Komisija u okviru postupka prethodnog ispitivanja utvrdi da prijavljena mjera izaziva sumnje ili ozbiljne poteškoće u pogledu njezine spojivosti s unutarnjim tržištem, ona je dužna na temelju članka 4. stavka 4. Uredbe 2015/1589 donijeti odluku o pokretanju službenog istražnog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 20. lipnja 2019., a&o hostel and hotel Berlin/Komisija, T-578/17, neobjavljenu, EU:T:2019:437, t. 40. i navedenu sudsku praksu). Valja pojasniti da se, prema sudskoj praksi, pojmovi „sumnje” i „ozbiljne poteškoće” podudaraju (presuda od 22. rujna 2021.,

DEI/Komisija, T-639/14 RENV, T-352/15 i T-740/17, u žalbenom postupku, EU:T:2021:604, t. 115.; vidjeti u tom smislu i presude od 12. veljače 2008., BUPA i dr./Komisija, T-289/03, EU:T:2008:29, t. 328. i od 9. rujna 2020., Kerkosand/Komisija, T-745/17, EU:T:2020:400, t. 106.).

- 22 U skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe 2015/1589, odluka o pokretanju službenog istražnog postupka zahtijeva od dotične države članice i od drugih zainteresiranih strana da iznesu svoje primjedbe u propisanom roku koji u pravilu ne smije biti dulji od mjesec dana.
- 23 Zakonitost odluke o neospornosti utemeljene na članku 4. stavku 3. Uredbe 2015/1589 ovisi o tome postoje li ozbiljne poteškoće u vezi sa spojivosti spornih programa s unutarnjim tržištem. Budući da postojanje ozbiljnih poteškoća mora dovesti do pokretanja službenog istražnog postupka u kojem mogu sudjelovati zainteresirane strane iz članka 1. točke (h) navedene uredbe, valja smatrati da se takve odluke izravno i osobno tiču svake zainteresirane strane u smislu potonje odredbe. Naime, korisnici postupovnih jamstava predviđenih člankom 108. stavkom 2. UFEU-a i člankom 6. stavkom 1. te uredbe mogu ostvariti poštovanje tih jamstava samo ako imaju mogućnost osporavati odluku o neospornosti pred sudom Unije (vidjeti presudu od 20. lipnja 2019., a&o hostel and hotel Berlin/Komisija, T-578/17, neobjavljenu, EU:T:2019:437, t. 41. i navedenu sudsku praksu).
- 24 Pojam „zainteresirana strana” definiran je u članku 1. točki (h) Uredbe br. 2015/1589 tako da se odnosi na „svak[u] držav[u] članic[u] i svak[u] osob[u], poduzetnik[a] ili udruženje poduzetnika na čije bi interese mogla utjecati dodjela neke potpore, a posebno korisnik[a] potpore, konkurentsk[e] poduzetni[ke] i trgovinske udruge”. Ta odredba preuzima definiciju pojma „odnosne stranke” u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a, kako ona proizlazi iz sudske prakse (vidjeti presudu od 2. rujna 2021., Ja zum Nürburgring/Komisija, C-647/19 P, EU:C:2021:666, t. 56. i navedenu sudsku praksu).
- 25 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz odgovora stranaka na pisana i usmena pitanja Općeg suda, izravni korisnici predmetnih poreznih oslobođenja su kupci bioplina u Švedskoj koji na temelju njih ne plaćaju ni trošarinu na energiju ni trošarinu na ugljikov dioksid predviđene švedskim zakonodavstvom. Međutim, ta oslobođenja, čak i ako ne utječu na troškove proizvodnje bioplina, također koriste, makar posredno, proizvođačima i uvoznicima bioplina. Naime, oni mogu prodavati bioplin u Švedskoj po konačnoj cijeni koja je, ne uključujući te trošarine, niža od one po kojoj bi se bioplin prodavao bez tih oslobođenja. One stoga omogućuju prodaju tog proizvoda po cijeni koja može konkurirati cijeni prirodnog plina, unatoč činjenici da su troškovi njegove proizvodnje obično niži od troškova proizvodnje bioplina.
- 26 Tužitelj, iako tvrdi da više ne prodaje bioplin u Švedskoj zbog konkurentnijih cijena danskih proizvođača koji bi imali koristi od prekomjerne naknade, potencijalni je neizravni korisnik potpora predviđenih spornim programima, kao što su to stranke potvrdile na raspravi. Naime, s jedne strane, nije sporno da tužitelj ispunjava uvjete potrebne da bi mogao primati te potpore. S druge strane, valja podsjetiti na to da je Kraljevina Švedska dodjeljivala slične potpore već niz godina i da je tužitelj u prošlosti koristio te potpore s obzirom na to da je prodavao svoj bioplin u Švedskoj 2013., a u većim količinama 2014. godine. Osim toga, budući da želi prodavati svoj bioplin u Švedskoj, ali je u tome spriječen zbog nekonkurentne cijene koju je prisiljen naplaćivati, tužitelj je konkurent poduzećima koja su, prodajući svoj bioplin u Švedskoj, stvarni korisnici tih potpora. Posljedično, on ima svojstvo „zainteresirane strane” u smislu članka 1. točke (h) Uredbe 2015/1589 (vidjeti u tom smislu i po analogiji vidjeti presudu od 2. rujna 2021., Ja zum Nürburgring/Komisija, C-647/19 P, EU:C:2021:666, t. 57.). Uostalom, Komisija je u odgovoru na pitanje Općeg suda na raspravi priznala da je to bio slučaj.

- 27 Međutim, kako bi imao aktivnu procesnu legitimaciju za poništenje pobijanih odluka, tužitelj tužbom također mora nastojati osigurati zaštitu postupovnih prava koja bi imao da je Komisija pokrenula službeni istražni postupak zbog postojanja ozbiljnih poteškoća.
- 28 U tom pogledu, važno je podsjetiti da, u skladu sa sudskom praksom, kad tužitelj zahtijeva poništenje odluke na temelju članka 4. stavka 3. Uredbe 2015/1589, on u biti dovodi u pitanje činjenicu da je Komisija donijela odluku o predmetnoj potpori bez pokretanja službenog istražnog postupka, čime je povrijedila njegovu postupovna prava. Kako bi se prihvatila njegova tužba za poništenje, tužitelj može istaknuti bilo koji razlog koji dokazuje da je ocjena informacija i elemenata kojima je Komisija raspolagala tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere trebala pobuditi sumnje u spojivost te mjere s unutarnjim tržištem. Međutim, posljedica korištenja takvih argumenata ne može biti promjena predmeta tužbe ni izmjena pretpostavki njezine dopuštenosti. Naprotiv, upravo je postojanje sumnji o toj spojivosti dokaz koji treba podnijeti za utvrđenje toga da je Komisija bila dužna pokrenuti službeni istražni postupak (vidjeti presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 29 Posljedično, što se tiče tužbe kojom se osporava zakonitost odluke donesene na temelju članka 4. stavka 3. Uredbe 2015/1589 bez pokretanja službenog istražnog postupka, u načelu valja uzeti u obzir sve prigovore i argumente koje je tužitelj istaknuo u okviru tužbenih razloga kako bi se ocijenilo mogu li oni utvrditi ozbiljne poteškoće ili sumnje u prisutnosti kojih je Komisija morala pokrenuti navedeni postupak. U okviru takve tužbe Opći sud stoga treba ocijeniti tužbene razloge kojima se osporava spojivost potpore s obzirom na postojanje ozbiljne poteškoće bez potrebe da ih proglasi nedopuštenima (vidjeti presudu od 20. lipnja 2019., a&o hostel and hotel Berlin/Komisija, T-578/17, neobjavljenu, EU:T:2019:437, t. 45. do 47. i 49. i navedenu sudsku praksu; vidjeti u tom smislu i presudu od 24. svibnja 2011., Komisija/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, t. 57. i 58.).
- 30 Iz sudske prakse također proizlazi da tužitelj ima pravo, kako bi dokazao povredu svojih postupovnih prava zbog sumnji koje je sporna mjera trebala pobuditi kad je riječ o njezinoj spojivosti s unutarnjim tržištem, istaknuti argumente kojima nastoji dokazati da je utvrđenje spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem do kojeg je Komisija došla bilo pogrešno, što *a fortiori* može dokazati da je Komisija morala imati sumnje prilikom svoje ocjene spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem. Stoga je Opći sud ovlašten razmotriti argumente te stranke u pogledu merituma kako bi provjerio mogu li oni poduprijeti razlog u vezi s postojanjem sumnji koje opravdavaju pokretanje službenog istražnog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 14. travnja 2021., Achema i Lifosa/Komisija, T-300/19, neobjavljenu, EU:T:2021:191, t. 203. i navedenu sudsku praksu).
- 31 U ovom slučaju valja utvrditi da svojim četvrtim tužbenim razlogom (vidjeti točku 15. ove presude) tužitelj tvrdi da je Komisija trebala pokrenuti službeni istražni postupak. U skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 29. ove presude valja ispitati sve prigovore i argumente koje je istaknuo tužitelj kako bi se utvrdilo je li on dokazao postojanje ozbiljnih poteškoća koje bi Komisiju obvezivale na pokretanje navedenog postupka. Tužitelj je na raspravi potvrdio da svojom tužbom prigovara Komisiji da nije pokrenula službeni istražni postupak unatoč činjenici da, s obzirom na podatke koje joj je dostavio, ta institucija nije mogla zanemariti postojanje ozbiljnih poteškoća u pogledu toga je li moguće kumuliranje potpora koje su dodijeljene u Švedskoj primjenom spornih programa i drugih potpora koje su druge države članice osim Kraljevine

Švedske dodijelile proizvođačima bioplina (u daljnjem tekstu: sporno kumuliranje) dovelo do prekomjerne naknade u korist tih proizvođača kada su prodavali bioplin u Švedskoj (u daljnjem tekstu: prigovor koji se odnosi na sporno kumuliranje).

- 32 Stoga valja zaključiti da tužitelj ima aktivnu procesnu legitimaciju da nastoji ishoditi poštovanje svojih postupovnih prava, ističući, među ostalim, prigovor koji se odnosi na sporno kumuliranje.

Pravni interes

- 33 Komisija tvrdi da tužitelj, kao potencijalni korisnik spornih programa, nije dokazao svoj pravni interes za vođenje postupka protiv pobijanih odluka. Naime, njihovo poništenje ne može imati za učinak odobravanje potpora čiji je doseg širi od dosega potpora predviđenih tim programima. Navedeno poništenje ne utječe na činjenicu da proizvođači bioplina koji u drugim državama članicama osim Kraljevine Švedske primaju potpore za proizvodnju energije iz bioplina mogu prodavati svoj bioplin u Švedskoj po povoljnijim cijenama od onih koje predlaže tužitelj, kojemu Savezna Republika Njemačka ne dodjeljuje slične potpore. Prema Komisijinu mišljenju, tužiteljev pravni interes ne može se temeljiti na činjenici da će on biti pozvan podnijeti joj primjedbe u slučaju da nakon poništenja tih odluka bude pokrenut službeni istražni postupak.
- 34 Tužitelj osporava argumente Komisije.
- 35 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, tužba za poništenje koju podiže fizička ili pravna osoba dopuštena je samo pod pretpostavkom da ta osoba ima interes da pobijani akt bude poništen. Taj interes pretpostavlja da poništenje odnosnog akta može samo po sebi imati pravne posljedice i da tužba tako može svojim rezultatom donijeti korist osobi koja ju je podnijela (presude od 27. veljače 2014., Stichting Woonlinie i dr./Komisija, C-133/12 P, EU:C:2014:105, t. 54. i od 4. lipnja 2015., Andechser Molkerei Scheitz/Komisija, C-682/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:356, t. 25.).
- 36 Tužiteljev pravni interes mora postojati i biti stvaran i ne smije se odnositi na buduću i hipotetsku situaciju. Taj interes u odnosu na predmet tužbe mora postojati u trenutku njezina podnošenja, inače će tužba biti nedopuštena, i mora nastaviti postojati sve do donošenja sudske odluke, inače će postupak biti obustavljen (vidjeti presudu od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 56. i 57. i navedenu sudsku praksu).
- 37 Na tužitelju je da dokaže svoj pravni interes, koji je ključna i primarna pretpostavka pokretanja bilo kojeg sudskog postupka (vidjeti presude od 4. lipnja 2015., Andechser Molkerei Scheitz/Komisija, C-682/13 P, neobjavljenu, EU:C:2015:356, t. 27. i navedenu sudsku praksu, i od 14. travnja 2005., Sniace/Komisija, T-141/03, EU:T:2005:129, t. 31. i navedenu sudsku praksu).
- 38 U ovom slučaju tužitelj je potencijalni neizravni korisnik potpora predviđenih spornim programima (vidjeti točke 25. i 26. ove presude).
- 39 Međutim, sama činjenica da se u pobijanim odlukama sporni programi proglašavaju spojivima s unutarnjim tržištem i stoga se njima u načelu ne nanosi šteta poduzeću koje od njih može imati koristi ne oslobađa suca Unije od toga da ispita proizvodi li Komisijina ocjena obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tog poduzeća (vidjeti u tom smislu rješenje od 25. ožujka 2019., Abaco Energy i dr./Komisija, T-186/18, neobjavljeno, EU:T:2019:206, t. 42. i navedenu sudsku

- praksu). Slijedom toga, suprotno onomu što tvrdi Komisija, činjenica da je tužitelj potencijalni korisnik potpora predviđenih spornim programima nije dovoljna da bi se smatralo da on nema pravni interes za poništenje pobijanih odluka.
- 40 Tužitelj odgovara da sporni programi djeluju kao „katalizator” koji jača učinke isključenja s tržišta koji proizlaze iz potpora proizvodnji energije iz bioplina koje dodjeljuju druge države članice osim Kraljevine Švedske. Ti programi proizvode vlastiti protutržišni učinak time što su, kako bi iskoristili predmetna porezna oslobođenja, proizvođači bioplina koji su koristili navedene potpore u svojim državama članicama povećali svoj izvoz u Švedsku i time vršili pritisak na cijene drugih proizvođača bioplina koji ne primaju slične potpore. Poništenje odluka kojima se odobravaju ti programi uklonilo bi taj „katalizator” i time tužitelju donijelo korist.
- 41 Posljedično, u slučaju da Opći sud prihvati tužbu i poništi pobijane odluke presudom kojom se utvrđuje da se tužbenim razlozima i argumentima koje je istaknuo tužitelj, osobito prigovorom koji se odnosi na sporno kumuliranje, može utvrditi postojanje ozbiljnih poteškoća koje Komisija nije uzela u obzir, Komisija bi prilikom izvršenja tako donesene presude bila dužna donijeti odluke na temelju članka 4. stavka 4. Uredbe 2015/1589, koje imaju sadržaj predviđen člankom 6. stavkom 1. te uredbe. Tužitelj bi, kao „zainteresirana strana” u smislu članka 1. točke (h) navedene uredbe (vidjeti točke 24. i 26. ove presude), nakon što bi analizirao te odluke, imao mogućnost iznijeti svoje primjedbe. Stoga će moći ostvariti svoja postupovna prava na znatno relevantniji i informiraniji način nego tijekom postupka prethodnog ispitivanja (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 20. lipnja 2019., a&o hostel and hotel Berlin/Komisija, T-578/17, neobjavljenu, EU:T:2019:437, t. 52.). Konkretno, ako Opći sud poništi pobijane odluke zbog postojanja ozbiljnih poteškoća u pogledu prekomjerne naknade koja može proizaći iz spornog kumuliranja, tužitelj bi tijekom službenog istražnog postupka nakon tog poništenja Komisiji mogao podnijeti primjedbe o promjenama koje bi trebalo primijeniti na sporne programe kako bi ih se moglo proglašiti spojivima s unutarnjim tržištem.
- 42 U tim okolnostima valja utvrditi da tužitelj ima pravni interes za poništenje pobijanih odluka.
- 43 Tužiteljev pravni interes nije doveden u pitanje sudskom praksom na koju se poziva Komisija (rješenja od 9. srpnja 2007., wheyco/Komisija, T-6/06, neobjavljeno, EU:T:2007:202, t. 104. i od 25. ožujka 2019., Abaco Energy i dr./Komisija, T-186/18, neobjavljeno, EU:T:2019:206, t. 83.). Prema toj sudskoj praksi, pravni interes poduzeća koje koristi državnu potporu koju je odobrila Komisija bez pokretanja službenog istražnog postupka ne može proizlaziti iz činjenice da je u slučaju pokretanja tog postupka moglo podnijeti svoje primjedbe.
- 44 Naime, tužitelj je samo potencijalni korisnik potpora predviđenih spornim programima, s obzirom na to da više ne može prodavati bioplin u Švedskoj. U tom pogledu tvrdi da nije riječ o njegovu poslovnom izboru, nego o posljedici uvjeta koji sada prevladavaju na tom tržištu. Stoga se njegova situacija razlikuje od situacije tužitelja u predmetima u kojima su donesena rješenja na koja se pozvala Komisija, koji su bili stvarni korisnici potpora odobrenih odlukama na koje se odnose njihove tužbe.
- 45 Tužiteljev pravni interes nije doveden u pitanje ni odlukama navedenima u točki 43. ove presude jer je Opći sud presudio da pravni interes tužitelja ne može biti posljedica povrede njihovih postupovnih prava. Naime, u tim predmetima tužitelji su, iako su koristili potpore koje su spornim odlukama proglašene spojivima, svojim tužbama tražili njihovo poništenje kako bi

Komisija nakon toga odobrila potpore koje imaju šire područje primjene (vidjeti u tom smislu rješenja od 9. srpnja 2007., *wheyc/Komisija*, T-6/06, neobjavljeno, EU:T:2007:202, t. 102. i od 25. ožujka 2019., *Abaco Energy i dr./Komisija*, T-186/18, neobjavljeno, EU:T:2019:206, t. 82.).

- 46 U ovom slučaju tužitelj svojom tužbom ne nastoji ishoditi odobrenje potpora koje imaju šire područje primjene od područja primjene potpora predviđenih spornim programima. Naprotiv, ako bi Komisija, nakon službenog istražnog postupka koji bi pokrenula nakon mogućeg poništenja pobijanih odluka, smatrala da prekomjerna naknada koju mogu ostvariti određeni proizvođači bioplina koji nemaju sjedište u Švedskoj čini sporne programe nespojivima s unutarnjim tržištem, njihova izmjena bila bi usmjerena na ograničenje njihova područja primjene, a ne na njegovo proširenje.
- 47 Osim toga, kao što to proizlazi iz točke 39. ove presude, u točki 42. rješenja od 25. ožujka 2019., *Abaco Energy i dr./Komisija* (T-186/18, neobjavljeno, EU:T:2019:206), Opći sud istaknuo je da korisnik potpore ne mora nužno biti lišen pravnog interesa za vođenje postupka protiv odluke kojom se ta potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem.
- 48 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da je tužiteljev pravni interes utvrđen i da je njegova tužba dopuštena, barem u dijelu u kojem on ističe prigovor koji se odnosi na sporno kumuliranje.
- 49 Prije ispitivanja osnovanosti tog prigovora, ipak valja odlučiti o Komisijinu argumentu koji se u biti temelji na tome da tužitelj nije istaknuo prigovor nezakonitosti protiv Smjernica EEAG, u odnosu na koje je Komisija, osobito u odnosu na njihovu točku 116., ispitala spojivosti spornih programa (vidjeti točku 10. ove presude).

Komisijin argument koji se odnosi na potrebu poštovanja točke 116. Smjernica EEAG

- 50 Prema Komisijinu mišljenju, Smjernice EEAG ne omogućuju da se dodjeli ikakva uloga spornom kumuliranju u svrhu ocjene spojivosti spornih programa. Stoga, budući da se nije pozvao na nezakonitost Smjernica EEAG, tužitelj ne može pred Općim sudom osporavati neuzimanje u obzir navedenog kumuliranja u pobijanim odlukama.
- 51 Valja podsjetiti na to da, u skladu sa sudskom praksom, Komisija donijevši smjernice koje sadržavaju pravila postupanja i najavivši njihovom objavom da će ih odsad nadalje primjenjivati na slučajeve na koje se one odnose, sama sebe ograničava u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti i ne može u načelu odstupiti od primjene tih pravila kako ne bi bila sankcionirana, ovisno o okolnostima slučaja, zbog povrede općih načela prava kao što su jednako postupanje ili zaštita legitimnih očekivanja (presude od 8. ožujka 2016., *Grčka/Komisija*, C-431/14 P, EU:C:2016:145, t. 69., i od 2. rujna 2021., *Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology*, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 143.).
- 52 Točkom 116. Smjernica EEAG predviđa se da „Komisija pretpostavlja prikladnost potpora i ograničene narušavajuće učinke potpora pod uvjetom da su svi ostali uvjeti ispunjeni”. Međutim, ta točka ne precizira koji su „ostali uvjeti” na koje se upućuje.
- 53 U tom pogledu, kao što je to Komisija navela na raspravi, valja smatrati da su ostali uvjeti na koje se upućuje u točki 116. Smjernica EEAG, u ovom slučaju, oni iz točke 131. tih smjernica i da nadzor njihova poštovanja uključuje nadzor proporcionalnosti potpora iz točaka 69. i 70. tih smjernica.

- 54 Naime, valja podsjetiti na to da je točka 116. Smjernica EEAG obuhvaćena njihovim poglavljem 3., koje se odnosi na „procjenu spojivosti na temelju članka 107. stavka 3. [točke] (c) [UFEU-a]”.
- 55 U poglavlju 3. odjeljku 3.1 navode se „zajednička načela ocjenjivanja” i u točki 27. nabrajaju se kumulativni kriteriji koje neka mjera potpore mora ispuniti da bi se mogla proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem. Među tim kriterijima nalazi se, kao što to proizlazi iz točke 27. podtočke (e) tih smjernica, proporcionalnost potpore, odnosno ograničenje potpore na najmanju potrebnu mjeru.
- 56 Odjeljak 3.2. Smjernica EEAG, koji se odnosi na „opće odredbe o spojivosti”, sadržava pojašnjenja o svakom od kriterija predviđenih u točki 27. tih smjernica.
- 57 Konkretno, odjeljak 3.2.5. Smjernica EEAG odnosi se na „proporcionalnost potpore”. U tom odjeljku nalaze se točke 69. i 70., prema kojima „potpore [...] smatraju se razmjernima ako je iznos potpore po korisniku ograničen na najnižu razinu potrebnu kako bi se ostvario zadani energetska cilj” i „[k]ao opće načelo, potpore će se smatrati ograničenima na potrebni minimum ako odgovaraju neto dodatnim troškovima potrebnima za ostvarenje cilja u usporedbi s protučinjeničnim scenarijem bez potpora”.
- 58 Iz toga slijedi da je među „ostalim uvjetima” iz točke 116. Smjernica EEAG onaj koji se odnosi na proporcionalnost potpore. Taj je uvjet usko povezan s uvjetom nepostojanja prekomjerne naknade. Osim toga, iako nije izričito naveden, potonji pojam spominje se među ostalim u točki 131. navedenih smjernica, koja glasi kako slijedi:
- „Za energiju iz obnovljivih izvora energije osim za električnu energiju operativna će se potpora smatrati spojivom s unutarnjim tržištem ako su ispunjeni sljedeći kumulativni uvjeti:
- (a) potpora po jedinici energije ne premašuje razliku između ukupno ujednačenih troškova proizvodnje energije prema određenoj tehnologiji i tržišne cijene u obliku dotične energije;
 - (b) ujednačeni troškovi proizvodnje energije mogu uključivati uobičajeni povrat na kapital. Potpore za ulaganje odbijaju se od ukupnog iznosa ulaganja pri izračunu ujednačenih troškova proizvodnje energije;
 - (c) proizvodni troškovi ažuriraju se redovito, najmanje jednom godišnje; i
 - (d) potpore se dodjeljuju samo dok se postrojenje potpuno ne amortizira u skladu s uobičajenim računovodstvenim pravilima kako bi se izbjeglo da operativne potpore koje se temelje na ujednačenim troškovima proizvodnje energije premašuju amortizaciju ulaganja.”
- 59 Valja naglasiti da je ta točka 131. preuzeta u uvodnoj izjavi 50. svake od pobijanih odluka uz dodavanje, u zagrada, pojašnjenja „no overcompensation” (bez prekomjerne naknade), nakon definicije uvjeta iz navedene točke podtočke (a).
- 60 Valja utvrditi da Smjernice EEAG ne pojašnjavaju da je jedina prekomjerna naknada koju treba izbjeći da bi potpora bila proporcionalna ona koja može proizaći iz kumuliranja potpora koje potječu od jedne te iste države članice. Stoga Komisija pogrešno tvrdi da se Smjernice EEAG protive tomu da ona ispita prekomjernu naknadu koja može proizaći iz spornog kumuliranja prilikom ocjene spojivosti predmetnih poreznih oslobođenja s unutarnjim tržištem.

- 61 Posljedično, točka 116. Smjernica EEAG ne oslobađa Komisiju obveze da istraži je li prekomjerna naknada koja može proizaći iz spornog kumuliranja, na koju se tužitelj poziva, izazvala ozbiljne poteškoće kako bi osigurala proporcionalnost spornih programa. Činjenica da tužitelj nije istaknuo nikakav prigovor nezakonitosti u odnosu na tu odredbu stoga nema utjecaja u ovom slučaju.
- 62 Stoga valja odbiti taj Komisijin argument i ispitati osnovanost prigovora koji se odnosi na sporno kumuliranje.

Osnovanost prigovora koji se odnosi na sporno kumuliranje

- 63 Nakon što se podsjetilo na načela sudskog nadzora koja se odnose na postojanje ozbiljnih poteškoća, trebat će ispitati dokaze kojima je Komisija raspolagala ili mogla raspolagati u ovom slučaju, postojanje ozbiljnih poteškoća u vezi s prekomjernom naknadom i, naposljetku, argumentaciju Komisije i Kraljevine Švedske prema kojoj je isključeno da sporni programi mogu uzeti u obzir potpore koje dodjeljuju druge države članice jer se tim uzimanjem u obzir povređuje načelo nediskriminacije ili članak 110. UFEU-a.

Sudski nadzor koji se odnosi na postojanje ozbiljnih poteškoća

- 64 U skladu sa sudskom praksom, zakonitost odluke o neospornosti, koja se temelji na članku 4. stavku 3. Uredbe br. 2015/1589, ovisi o tome je li ocjena informacija i elemenata kojima je Komisija raspolagala tijekom faze prethodnog ispitivanja objektivno morala pobuditi sumnje u spojivost te mjere s unutarnjim tržištem s obzirom na to da bi zbog postojanja takvih sumnji trebalo pokrenuti službeni istražni postupak u kojem mogu sudjelovati zainteresirane strane iz članka 1. točke (h) te uredbe (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 38. i navedenu sudsku praksu). Ta obveza potvrđena je člankom 4. stavkom 4. Uredbe 2015/1589, na temelju kojeg je Komisija dužna pokrenuti službeni istražni postupak ako predmetna mjera izaziva sumnje u pogledu njezine spojivosti s unutarnjim tržištem (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 113. i 185. i navedenu sudsku praksu; rješenje od 25. lipnja 2019., Fred Olsen/Naviera Armas, C-319/18 P, neobjavljeno, EU:C:2019:542, t. 30. i presudu od 20. lipnja 2019., a&o hostel and hotel Berlin/Komisija, T-578/17, neobjavljenu, EU:T:2019:437, t. 57.).
- 65 Dokaz postojanja sumnji u spojivost predmetne potpore s unutarnjim tržištem, koji treba tražiti kako u okolnostima donošenja odluke o neospornosti tako i njezinu sadržaju, treba podnijeti osoba koja traži poništenje te odluke, pozivajući se na skup usuglašenih indicija (vidjeti presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 66 Konkretno, nedostatnost ili nepotpunost ispitivanja koje je Komisija provela tijekom faze prethodnog ispitivanja čini naznaku postojanja ozbiljnih poteškoća prilikom ocjene predmetne mjere, čije je postojanje obvezuje na pokretanje službenog istražnog postupka (vidjeti presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

- 67 Osim toga, zakonitost odluke o neospornosti donesene nakon postupka prethodnog ispitivanja treba ocijeniti sud Unije ne samo ovisno o informacijama kojima je Komisija raspolagala u trenutku njezina donošenja nego i o elementima kojima je mogla raspolagati (vidjeti presuda od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 42. i navedenu sudsku praksu).
- 68 Informacije kojima je Komisija „mogla raspolagati” uključuju one koje se čine relevantnima za ocjenu koju treba provesti u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 64. ove presude i koje je ona, na zahtjev, mogla dobiti tijekom upravnog postupka (vidjeti presuda od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 43. i navedenu sudsku praksu).
- 69 Naime, Komisija je dužna voditi postupak ispitivanja predmetnih mjera pažljivo i nepristrano, tako da prilikom usvajanja konačne odluke koja utvrđuje postojanje i, ovisno o slučaju, nespojivost ili nezakonitost potpore ima na raspolaganju najpotpunije i najpouzdanije moguće informacije u tu svrhu (vidjeti presuda od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 44. i navedenu sudsku praksu).
- 70 Iz toga proizlazi da se nadzor Općeg suda zakonitosti odluke o nepokretanju službenog istražnog postupka zbog nepostojanja ozbiljnih poteškoća ne može ograničiti na ispitivanje očite pogreške u ocjeni. Naime, odluka koju je Komisija donijela bez pokretanja faze službenog istražnog postupka može biti poništena samo zbog tog razloga, zbog propuštanja kontradiktorne i temeljite istrage predviđene člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, čak i ako nije utvrđeno da su Komisijine ocjene koje se odnose na meritum bile pravno ili činjenično pogrešne (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 2020., První novinová společnost/Komisija, T-316/18, neobjavljenu, EU:T:2020:489, t. 88., 90. i 91. i navedenu sudsku praksu). Nadzor koji provodi Opći sud stoga nije ograničen (vidjeti u tom smislu presudu od 20. lipnja 2019., a&o hostel and hotel Berlin/Komisija, T-578/17, neobjavljenu, EU:T:2019:437, t. 66.).

Elementi kojima je Komisija raspolagala ili je mogla raspolagati u predmetnom slučaju

- 71 Valja istaknuti da je tužitelj u prilogu svojem dopisu Komisiji od 18. listopada 2019., koji se uglavnom odnosio na potpore za proizvodnju energije iz bioplina koje je dodijelila Kraljevina Danska, pribavio studiju koja je naglasila da je zemljopisno tržište bioplina sada transnacionalno i obuhvaća barem Dansku, Švedsku, Njemačku i Ujedinjenu Kraljevinu. U toj je studiji dalje navedeno da se bioplin može podržati kako potporama za njegovu proizvodnju tako i poticajnim mjerama u pogledu potražnje, kao što su porezna oslobođenja. Pojašnjeno je da, iako ti različiti oblici potpore mogu istodobno postojati u samo jednoj državi članici, nije bilo dopušteno njihovo kumuliranje na nacionalnoj razini. Stoga, prema toj studiji, u Njemačkoj se za energiju proizvedenu iz bioplina za čiju su proizvodnju dane potpore ne može koristiti drugim potporama predviđenima za prodaju obnovljive energije. Međutim, u navedenoj je studiji pojašnjeno da se kumuliranje može pojaviti i dovesti do „dvostruke subvencije” ili „prekomjerne potpore” kada potpore proizvodnji i porezna oslobođenja potječu iz različitih država članica. U toj je studiji također navedeno da preklapanja između programa potpora koje su donijele različite države članice mogu uzrokovati prekomjernu naknadu i narušiti tržišno natjecanje. Primjer koji je u vezi s time pružen odnosio se upravo na danske i švedske potpore.

- 72 Isto tako, u svojem dopisu Komisiji od 19. lipnja 2020., koji se odnosio na danske potpore, tužitelj je ipak istaknuo vezu između tih potpora i poreznih oslobođenja koja je dodijelila Švedska. On se posebno pozvao na odluke kojima je Komisija odobrila švedske programe potpora, koji su pobijanim odlukama produljeni uz manje prilagodbe. Osim toga, studija priložena tom dopisu sadržavala je elemente slične onima iz studije navedene u točki 71. ove presude.
- 73 U tim okolnostima treba utvrditi da je tužitelj Komisiji prije donošenja pobijanih odluka dostavio informacije o mogućim učincima kumuliranja poreznih oslobođenja koja je dodijelila Kraljevina Švedska i potpora za proizvodnju energije iz bioplina koje su dodijelile druge države članice, osobito Kraljevina Danska.
- 74 Osim toga, kao što je Kraljevina Švedska potvrdila na raspravi u odgovoru na pitanje Općeg suda, činjenica da je proizvodnja energije iz bioplina uživala potpore koje je dodijelila Kraljevina Danska bila je općepoznata. Osim toga, Kraljevina Švedska priznaje da je u Uredbi Vlade od 31. svibnja 2018., koju je tužitelj podnio Općem sudu, istaknuto da su potpore za proizvodnju energije iz bioplina koje je odobrila Kraljevina Danska, kada su bile povezane s predmetnim poreznim oslobođenjima, mogle dovesti do pogoršanja uvjeta tržišnog natjecanja za proizvodnju bioplina u Švedskoj. U tom pogledu, kao što to proizlazi iz dvaju izvješća priloženih tužbi i kao što je to Komisija potvrdila u svojem odgovoru na pisano pitanje Općeg suda, Kraljevina Švedska je od listopada 2018. proizvođačima bioplina sa sjedištem na njezinu državnom području odobrila potpore za proizvodnju zbog toga što su proizvođači sa sjedištem u drugim državama članicama mogli imati koristi od spornog kumuliranja.
- 75 Stoga je Komisija prilikom donošenja pobijanih odluka raspolagala informacijama o spornom kumuliranju.
- 76 U tom pogledu, Komisija se ne može pozivati na činjenicu da tužitelj nije podnio pritužbu na temelju članka 24. stavka 2. Uredbe 2015/1589 prije donošenja pobijanih odluka kako bi dokazala da nije bila dužna uzeti u obzir informacije o spornom kumuliranju.
- 77 Valja podsjetiti na to da članak 24. stavak 2. Uredbe 2015/1589 glasi kako slijedi:

„2. Svaka zainteresirana strana može podnijeti pritužbu kojom obavještava Komisiju o svakom navodnom slučaju nezakonite potpore ili o svakom navodnom slučaju zlouporabe potpore. U tom smislu, zainteresirana strana propisno ispunjava obrazac koji je naveden u provedbenoj odredbi iz članka 33. i navodi sve obvezne podatke koji se u njemu zahtijevaju.

Ako Komisija smatra da se zainteresirana strana ne pridržava obveznih dijelova obrasca za pritužbu ili da činjenice ili pravna pitanja koje je iznijela zainteresirana strana ne predstavljaju dostatne razloge na temelju kojih bi se u *prima facie* ispitivanju moglo utvrditi postojanje nezakonite potpore ili zlouporabe potpore, o tome obavještava zainteresiranu stranu i poziva je da dostavi primjedbe unutar propisanog razdoblja koje u pravilu ne smije biti dulje od mjesec dana. Ako zainteresirana strana ne iskaže svoja stajališta u propisanom roku, pritužba se smatra povučenom. Komisija obavješćuje dotičnu državu članicu ako se pritužba smatra povučenom.

Komisija podnositelju pritužbe šalje primjerak odluke o slučaju koji se odnosi na predmet pritužbe.”

- 78 Tako se članak 24. stavak 2. Uredbe 2015/1589 odnosi na potpore za koje se pretpostavlja da su „nezakonite”, u smislu članka 1. točke (f) te uredbe, jer su primijenjene povredom članka 108. stavka 3. UFEU-a, na temelju kojeg se svaka planirana mjera potpore mora prijaviti Komisiji i ne može se primijeniti prije njezine konačne odluke ili se pretpostavlja da je riječ o „zlouporabi potpore” u smislu članka 1. točke (g) te uredbe, utoliko što ih koriste korisnici kršeći odluku Komisije koja ih je proglasila spojivim s unutarnjim tržištem.
- 79 S obzirom na samo te potpore, kako su definirane u članku 1. Uredbe 2015/1589, članak 24. stavak 2. iste uredbe, u vezi s njezinim člankom 12. stavkom 1., dodjeljuje zainteresiranoj strani pravo pokretanja postupka prethodnog ispitivanja, obraćajući se Komisiji, u obliku posebnog obrasca, pritužbom koja sadržava informacije o takvim potporama, koju ona mora ispitati u okviru postupka koji predviđa određena prava podnositelja pritužbe (vidjeti u tom smislu presudu od 14. svibnja 2019., *Marinvest i Porting/Komisija*, T-728/17, neobjavljenu, EU:T:2019:325, t. 38. do 40.; vidjeti također u tom smislu i po analogiji presudu od 17. srpnja 2008., *Athinaiki Techniki/Komisija*, C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 37.).
- 80 U skladu sa sudskom praksom, kad je takva pritužba podnesena, Komisija u određenim okolnostima može biti dužna ispitati je tako da izađe izvan okvira samog ispitivanja činjeničnih i pravnih elemenata o kojima ju je obavijestio podnositelj pritužbe. Naime, Komisija je dužna, u interesu dobre primjene temeljnih pravila Ugovora u vezi s državnim potporama, savjesno i nepristrano ispitati pritužbu, zbog čega može biti potrebno da ispita elemente koje podnositelj pritužbe nije izričito naveo (vidjeti presudu od 15. ožujka 2018., *Naviera Armas/Komisija*, T-108/16, EU:T:2018:145, t. 101. i navedenu sudsku praksu).
- 81 Međutim, ovaj se predmet ne odnosi na potpore ili načine primjene potpora iz članka 24. stavka 2. Uredbe 2015/1589, nego na potpore koje je Kraljevina Švedska propisno prijavila Komisiji i čija primjena u skladu s pobijanim odlukama u ovom slučaju nije osporena.
- 82 Slijedom toga, budući da članak 24. stavak 2. Uredbe 2015/1589 nije primjenjiv, sudska praksa navedena u točki 80. ove presude nema utjecaja u ovom slučaju.
- 83 Stoga je Komisija bila dužna, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 67. do 69. ove presude, svoju analizu temeljiti na elementima kojima raspolaže ili je mogla raspolagati, koji nisu ograničeni na one koji su podneseni u pritužbi u smislu članka 24. stavka 2. Uredbe 2015/1589.
- 84 Osim toga, ne može se zaključiti da je na Komisiji da na temelju vlastite inicijative i bez ikakvih indicija u tom pogledu traži sve informacije koje mogu biti u vezi s predmetom koji je pred njom pokrenut, čak i ako su te informacije javne (vidjeti presudu od 2. rujna 2021., *Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology*, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 45. i navedenu sudsku praksu), s obzirom na to da je tužitelj u ovom slučaju Komisiji dostavio elemente koji se odnose na učinke kumuliranja poreznih oslobođenja koja je dodijelila Kraljevina Švedska i potpora za proizvodnju energije iz bioplina koje dodjeljuju druge države članice, osobito Kraljevina Danska.
- 85 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi da je Komisija prilikom ispitivanja spornih programa raspolagala informacijama o učincima koji mogu proizići iz spornog kumuliranja. Osim toga, Komisija je mogla, ako je to smatrala potrebnim, raspolagati dodatnim elementima koje je mogla zatražiti od tužitelja da joj dostavi.

86 Međutim, kao što je to Komisija istaknula na raspravi, valja provjeriti jesu li elementi koji se nalaze u tužiteljevim dopisima i studijama koje su im priložene bili relevantni za ocjenu spojivosti spornih programa s unutarnjim tržištem. Stoga valja utvrditi jesu li ti elementi, koji se odnose na moguću prekomjernu naknadu, mogli otkriti postojanje ozbiljnih poteškoća prilikom utvrđivanja takve spojivosti. Naime, samo u slučaju potvrdnog odgovora treba zaključiti da je Komisija bila dužna pokrenuti službeni istražni postupak (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 85.).

Postojanje ozbiljnih poteškoća u vezi s prekomjernom naknadom

87 Iz glavnih razmatranja pobijanih odluka o prekomjernoj naknadi, sažetih u točki 9. ove presude, proizlazi da je, prema mišljenju Komisije, bilo potrebno, kako bi se sporni programi mogli proglasiti spojivima s unutarnjim tržištem, da predmetna porezna oslobođenja ne dovode do prekomjerne naknade.

88 Pobijane odluke ipak ne pojašnjavaju proizlazi li prekomjerna naknada samo iz mogućeg kumuliranja predmetnih poreznih oslobođenja s drugim potporama koje je dodijelila Kraljevina Švedska ili također može proizlaziti iz spornog kumuliranja.

89 Komisija je objasnila da se tijekom ispitivanja prekomjerne naknade ograničila na ispitivanje mogućeg kumuliranja predmetnih poreznih oslobođenja s drugim mjerama potpore koje je donijela Kraljevina Švedska. Prema njezinu mišljenju, dodatno uzimanje u obzir mogućih potpora dodijeljenih u drugoj državi članici nije predviđeno ni Smjernicama EEAG ni drugim odredbama prava Unije u svrhu ispitivanja postoji li prekomjerna naknada u korist korisnika navedenih oslobođenja.

90 Kraljevina Švedska je pak navela činjenicu da izvješća švedske agencije za energiju, na koja se Komisija oslonila kako bi u pobijanim odlukama isključila postojanje prekomjerne naknade, neizravno vode računa o potporama koje dodjeljuje Kraljevina Danska. Međutim, u odgovoru na pisana i usmena pitanja Općeg suda pojasnila je da se nadzor nepostojanja prekomjerne naknade koji je provela švedska agencija za energiju provodi na nacionalnoj razini i da nije postojala obveza uzimanja u obzir potpora za proizvodnju koje su eventualno dodijelile druge države članice od kojih bi mogao imati koristi bioplin uvezen u Švedsku.

91 Slijedom toga, valja utvrditi da je Komisija u svrhu donošenja pobijanih odluka ispitala samo prekomjernu naknadu koja može proizaći iz kumuliranja nekoliko potpora koje je dodijelila Kraljevina Švedska. Time je Komisija isključila da bi sporno kumuliranje moglo izazvati ozbiljne poteškoće pri utvrđivanju spojivosti spornih programa s unutarnjim tržištem, koje bi mogao otkriti samo službeni istražni postupak. Stoga valja provjeriti je li to isključenje opravdano.

92 Valja podsjetiti na to da, 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 koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.”

93 U skladu s člankom 107. stavkom 3. UFEU-a:

„Sljedeće se vrste potpora mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem:

[...]

(c) potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu.”

94 Iz toga slijedi da je Komisija, prije nego što odluči jesu li državne potpore spojive s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c), dužna ispitati njihove učinke na trgovinu među državama članicama. Konkretno, kada, kao u ovom slučaju, donosi odluke utemeljene na toj odredbi nakon postupka prethodnog ispitivanja, Komisija mora moći zaključiti, a da to pitanje ne stvara ozbiljne poteškoće, da predmetne potpore neće utjecati na trgovinu među državama članicama.

95 U pobijanim odlukama, koje su donesene u skladu s člankom 4. stavkom 3. Uredbe 2015/1589, Komisija je zaključila da ne treba isticati prigovore u pogledu spornih programa, koji su predstavljali produljenje programa koji su se već smatrali spojivima s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a.

96 Stoga Komisija, čak i samo u korist informacija koje joj je dostavio tužitelj (vidjeti točke 71. do 73. ove presude), nije mogla zanemariti činjenicu da se uvoz u Švedsku bioplina proizvedenog u drugim državama članicama, osobito u Danskoj, znatno povećao tijekom godina koje su prethodile prijavi spornih programa, na štetu bioplina iz drugih država članica zbog postojanja spornog kumuliranja.

97 Slijedom toga, iako sporni programi nisu sadržavali temeljne izmjene koje utječu na programe koji su već više godina bili na snazi u Švedskoj, Komisija je prilikom ocjene spojivosti spornih programa s unutarnjim tržištem trebala uzeti u obzir utjecaj spornog kumuliranja na rastuću važnost uvoza iz određenih država članica.

98 Točno je da Komisija nije zanemarila te elemente s obzirom na to da je inzistirala na potrebi da se sporni programi na isti način primjenjuju na bioplin proizveden u Švedskoj i na uvezeni bioplin. Međutim, njezino ispitivanje postojanja moguće prekomjerne naknade ograničeno je na njezinu nacionalnu razinu, kao što je istaknuto u točki 89. ove presude.

99 U skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 66. ove presude, nedostatnost ili nepotpunost analize koju je Komisija provela tijekom postupka prethodnog ispitivanja u pogledu prekomjerne naknade koja može proizaći iz spornog kumuliranja naznaka je postojanja ozbiljnih poteškoća. Kao što proizlazi iz točaka 55. do 59. ove presude, s jedne strane, državne potpore ne mogu se proglasiti spojivima s unutarnjim tržištem ako ne ispunjavaju uvjet proporcionalnosti. S druge strane, u pobijanim odlukama pitanje nepostojanja prekomjerne naknade usko je povezano s pitanjem proporcionalnosti spornih programa. Posljedično, činjenica da je Komisija nedostatno i nepotpuno analizirala nepostojanje prekomjerne naknade, s obzirom na to da nije uzela u obzir sporno kumuliranje, u ovom slučaju može biti dovoljna za utvrđivanje postojanja ozbiljnih poteškoća.

- 100 Ipak valja smatrati da, pod pretpostavkom da je, kao što to tvrde Komisija i Kraljevina Švedska, isključeno da sporni programi mogu uzeti u obzir potpore koje su dodijelile druge države članice zato što se tim uzimanjem u obzir povrjeđuje načelo nediskriminacije ili članak 110. UFEU-a, pitanje prekomjerne naknade koja može proizaći iz spornog kumuliranja ne bi dovelo do ozbiljnih poteškoća.
- 101 Naime, valja podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi, iako postupak predviđen člancima 107. i 108. UFEU-a Komisiji ostavlja marginu prosudbe da ocijeni spojivost sustava državnih potpora sa zahtjevima unutarnjeg tržišta, iz opće strukture Ugovora proizlazi da ishod tog postupka nikad ne smije biti protivan općim načelima prava Unije, kao što je načelo jednakog postupanja ili posebnim odredbama Ugovora, između ostalog onima koje se odnose na unutarnje oporezivanje na koje se odnosni članak 110. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 23. travnja 2002., Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, t. 54. i navedenu sudsku praksu; od 15. travnja 2008., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, t. 50. i 51. i navedenu sudsku praksu, i od 9. rujna 2010., British Aggregates i dr./Komisija, T-359/04, EU:T:2010:366, t. 91. i navedenu sudsku praksu). Osim toga, država članica ne može uspostaviti ili odobriti potporu u obliku porezne diskriminacije u odnosu na proizvode podrijetlom iz drugih država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2010., British Aggregates i dr./Komisija, T-359/04, EU:T:2010:366, t. 92. i navedenu sudsku praksu).

Načelo nediskriminacije

- 102 Načelo nediskriminacije ili jednakog postupanja zahtijeva da se s usporedivim situacijama ne postupa različito i da se s različitim situacijama ne postupa jednako, osim kada je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti presudu od 11. srpnja 2019., IPPT PAN/Komisija i REA, T-805/16, neobjavljeni, EU:T:2019:496, t. 216. i navedenu sudsku praksu; vidjeti također u tom smislu presude od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 23. i navedenu sudsku praksu i od 27. rujna 2012., Koninklijke BAM Groep/Komisija, T-355/06, neobjavljeni, EU:T:2012:486, t. 49. i navedenu sudsku praksu).
- 103 Usporedivost različitih situacija ocjenjuje se uzimajući u obzir ukupnost elemenata koji su im svojstveni. Te elemente valja utvrđivati i ocjenjivati osobito vodeći računa o predmetu i cilju državne mjere kojom se provodi razlikovanje u pitanju. Usto je potrebno uzeti u obzir načela i ciljeve područja na koje se dotična državna mjera odnosi (vidjeti po analogiji presudu od 12. svibnja 2011., Luksemburg/Parlament i Vijeće, C-176/09, EU:C:2011:290, t. 32. i navedenu sudsku praksu).
- 104 U ovom slučaju Komisija smatra da se uvjerila da sporni programi poštuju načelo nediskriminacije jer je od Kraljevine Švedske dobila jamstvo da se predmetna porezna oslobođenja primjenjuju neovisno o podrijetlu biodizela koji se prodaje u Švedskoj, bilo da je to bioplin proizveden u toj državi članici ili bioplin proizveden u drugim državama članicama i uvezen u Švedsku.
- 105 Međutim, valja utvrditi da, s obzirom na cilj spornih programa, prodaja bioplina čiji su troškovi proizvodnje nadoknađeni nije situacija usporediva s prodajom bioplina čiji dodatni troškovi proizvodnje još nisu bili nadoknađeni.
- 106 Naime, kao što to proizlazi iz pobijanih odluka (vidjeti točku 8. ove presude), predmetna porezna oslobođenja imaju za cilj učiniti bioplin konkurentnim u odnosu na fosilne plinove, unatoč činjenici da su troškovi proizvodnje prvog viši od troškova proizvodnje drugih.

- 107 Međutim, ako su troškovi proizvodnje bioplina, viši od troškova fosilnog plina, već bili nadoknađeni potporama koje je dodijelila država članica na čijem se području odvijala njegova proizvodnja, odobrenje predmetnih poreznih oslobođenja bioplinu uvezenom u Švedsku gubi svoj razlog postojanja.
- 108 Iz pobijanih odluka proizlazi da Komisija priznaje postojanje razlike između prodaje bioplina čiji su dodatni troškovi proizvodnje nadoknađeni i prodaje bioplina čiji dodatni troškovi proizvodnje još nisu bili nadoknađeni. Naime, što se tiče bioplina proizvedenog u Švedskoj, ona se osigurala da ne postoji prekomjerna naknada nakon kumuliranja predmetnih poreznih oslobođenja s drugim potporama koje su švedska tijela dodijelila proizvodnji bioplina u toj državi članici. Međutim, razlika između situacije u kojoj se nalazi bioplin čiji su dodatni troškovi već nadoknađeni i situacije u kojoj dodatni troškovi bioplina još nisu nadoknađeni postoji čak i kada ta naknada proizlazi iz potpora koje su dodijelile druge države članice osim Kraljevine Švedske.
- 109 Posljedično, osim ako nije objektivno opravdano, dvije prodaje navedene u točki 105. ove presude ne mogu se tretirati na isti način, to jest da se na njih primijeni isto porezno oslobođenje i to neovisno o tome je li bioplin prodan u Švedskoj proizveden na nacionalnom području ili je bio uvezen.
- 110 Međutim, Komisija u pobijanim odlukama nije uzela u obzir prekomjernu naknadu koja može proizaći iz spornog kumuliranja. Time ona nije primijenila načelo nediskriminacije uzimanjem u obzir svih relevantnih elemenata koji obilježavaju „situacije” koje treba usporediti primjenom tog načela. U skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 64. i 66. ove presude i razmatranjima iz točke 99. ove presude, ta okolnost otkriva postojanje ozbiljnih poteškoća koje bi dovele do obveze Komisije da pokrene službeni istražni postupak.
- 111 Osim toga, pod pretpostavkom da je, kao što to ističe Komisija, s činjeničnog stajališta nemoguće ispitati preklapanja između programa potpora predviđenih u jednoj državi članici i onih koji su na snazi u drugim državama članicama, valja istaknuti da se, kao što je Komisija priznala na raspravi, ta nemogućnost ne spominje u pobijanim odlukama. *A fortiori*, one ju ne kvalificiraju kao objektivno opravdanje.
- 112 Stoga treba utvrditi da se na temelju nužnog poštovanja načela nediskriminacije ne može isključiti postojanje ozbiljnih poteškoća u pogledu utjecaja spornog kumuliranja na spojivost spornih sustava s unutarnjim tržištem.

Članak 110. UFEU-a

- 113 Kao što je to istaknuto u točki 100. ove presude, valja utvrditi protivu li se, kao što to tvrde Komisija i Kraljevina Švedska, članku 110. UFEU-a to da sporni programi mogu uzeti u obzir potpore koje dodjeljuju druge države članice.

- 114 U skladu s člankom 110. UFEU-a:

„Nijedna država članica ne uvodi neposredno ili posredno nacionalne poreze bilo koje vrste na proizvode drugih država članica u većoj mjeri od onih koji su neposredno ili posredno uvedeni na slične domaće proizvode.

Nadalje, nijedna država članica ne uvodi nacionalne poreze na proizvode drugih država članica koji su takve naravi da omogućuju posrednu zaštitu drugih proizvoda”.

- 115 U skladu sa sudskom praksom, kao prvo, iz članka 110. UFEU-a proizlazi da je razlikovanje u području unutarnjeg oporezivanja u skladu s pravom Unije samo ako ono ostvaruje ciljeve koji su sami usklađeni s pravom Unije i ako su detaljna pravila takva da se njima mogu izbjeći sve vrste diskriminacije, izravne ili neizravne, u odnosu na uvoz iz drugih država članica ili svi oblici zaštite u vezi s domaćim proizvodima koji se natječu. Stoga, poštujući te zahtjeve, na trenutačnom stupnju razvoja pravo Unije ne ograničava slobodu svake države članice na uspostavu poreznog sustava kojim se razlikuju određeni proizvodi, čak i proizvodi koji su slični u smislu prvog stavka članka 110. UFEU-a na temelju objektivnih kriterija kao što su priroda sirovina koje su upotrijebljene ili primijenjeni proizvodni procesi (vidjeti po analogiji presude od 2. travnja 1998., *Outokumpu*, C-213/96, EU:C:1998:155, t. 30. i od 14. travnja 2021., *Achema i Lifosa/Komisija*, T-300/19, neobjavljenu, EU:T:2021:191, t. 220.).
- 116 Kao drugo, zakonitost određenih oslobođenja ili određenih poreznih olakšica, osobito kada imaju za cilj omogućiti održavanje proizvodnje ili poduzetnika koji bez tih poreznih olakšica više ne bi bili isplativi zbog povećanja troškova proizvodnje, uvjetovana je time da države članice koje koriste te mogućnosti proširuju korist, na nediskriminirajući način i bez zaštite, na uvezene proizvode koji se nalaze pod istim uvjetima, u skladu s člankom 110. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2010., *British Aggregates i dr./Komisija*, T-359/04, EU:T:2010:366, t. 93. do 95. i navedenu sudsku praksu).
- 117 Kao treće, udovoljeno je zahtjevima iz članka 110. UFEU-a ako zakonodavstvo države članice dopušta da se na robu podrijetlom iz druge države članice primijeni porezni sustav koji se može smatrati ekvivalentnim sustavu primijenjenom na tu robu kada je proizvedena u prvoj državi članici (vidjeti u tom smislu presudu od 30. listopada 1980., *Schneider-Import*, 26/80, EU:C:1980:257, t. 10. i 15.).
- 118 Iz toga slijedi da, kada prodaja u državi članici nacionalnih ili sličnih uvezenih proizvoda ne bi bila isplativa bez poreznih olakšica, članku 110. prvom stavku UFEU-a protivi se to da uvezeni proizvodi budu izravno ili neizravno diskriminirani u odnosu na domaće proizvode jer podliježu višem oporezivanju od onoga koje se primjenjuje na domaće proizvode. Suprotno tomu, drukčiji porezni tretman u skladu je s tom odredbom ako je taj tretman rezultat objektivnih kriterija i omogućuje izbjegavanje svakog oblika diskriminacije uvoza iz drugih država članica.
- 119 U svrhu primjene tih načela u ovom slučaju treba napomenuti da ovaj slučaj predstavlja posebnost, u usporedbi sa situacijama na koje se odnosi sudska praksa, zbog činjenice da je sav bioplin koji je bio prodan u Švedskoj, bilo da je proizveden u toj državi članici ili da je tamo uvezen, koristio ista porezna oslobođenja. Osim toga, što se tiče uvezenog bioplina, ta su oslobođenja, koja su potpuna, dodijeljena bez razlikovanja u pogledu toga je li država članica u kojoj je taj bioplin proizveden dodijelila potpore za proizvodnju energije iz bioplina.
- 120 Zbog razloga koji se odnose na zahtjeve prava Unije koje se primjenjuje na državne potpore, Komisija se uvjerila da nije bilo prekomjerne naknade u pogledu bioplina proizvedenog u Švedskoj (vidjeti točku 108. ove presude). Posljedično, ona ne može tvrditi da bi bioplin uvezen iz drugih država članica bio predmet diskriminacije zabranjene člankom 110. UFEU-a ako bi koristio predmetna porezna oslobođenja samo pod uvjetom da se isključi svaka prekomjerna naknada koja proizlazi iz kumuliranja tih oslobođenja i eventualnih potpora koje su druge države članice dodijelile proizvođačima tog bioplina prije nego što ga se izveze u Švedsku. Naime, taj je uvjet, koji se odnosi na nepostojanje prekomjerne naknade, sličan onom koji se zahtijeva za bioplin proizveden u Švedskoj.

- 121 Dakako, kako bi se izbjegla svaka prekomjerna naknada, bioplin uvezen iz određenih država članica mogao bi dakle biti podvrgnut nacionalnom porezu u Švedskoj koji bi, zato što ne predviđa oslobodjenje od poreza ili predviđa manja oslobodjenja od onih o kojima je riječ, bio veći od onog kojem je podvrgnut bioplin proizveden u Švedskoj. Međutim, taj rezultat nije nužno diskriminirajući. Naime, što se tiče potonje kategorije bioplina, Komisija je morala isključiti, prije nego što je smatrala da su sporni programi spojivi s unutarnjim tržištem, da kumuliranje potpora porezne prirode i potpora za proizvodnju dovodi do prekomjerne naknade.
- 122 Drugim riječima, postojanje prekomjerne naknade može se smatrati objektivnim kriterijem koji omogućuje primjenu predmetnih poreznih oslobodjenja samo na bioplin, domaći ili uvezen, čiji dodatni troškovi proizvodnje u odnosu na fosilne plinove još nisu bili nadoknađeni drugim potporama, neovisno o državi članici koja je odobrila te druge potpore i ne dovodeći u pitanje mogućnost izmjene stope predmetnih poreznih oslobodjenja s obzirom na važnost tih drugih potpora. To razlikovanje, koje se temelji na objektivnom kriteriju, prikladno je za sprječavanje diskriminacije koja bi proizašla iz naknada koje su već dodijeljene za bioplin uvezen iz određenih država članica.
- 123 Osim toga, valja podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi, sustav oporezivanja ima diskriminirajući i zaštitni učinak suprotan članku 110. UFEU-a kada odvrća od kupnje proizvoda iz drugih država članica u odnosu na nacionalne proizvode (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 1990., Komisija/Grčka, C-132/88, EU:C:1990:165, t. 18. i 19.).
- 124 Nesporno je da to nije slučaj sa spornim programima. Zapravo, u nedostatku mjera za izbjegavanje prekomjerne naknade koja bi mogla proizići iz spornog kumuliranja, sporni programi dovode do obrnute diskriminacije bioplina proizvedenog u Švedskoj u korist bioplina proizvedenog u drugim državama članicama koje dodjeljuju potpore proizvodnji energije iz bioplina. Ne može se smatrati da je taj rezultat nametnut obvezom za sporne programe da poštuju članak 110. UFEU-a, čija je svrha spriječiti državu članicu da favorizira vlastitu proizvodnju na štetu proizvodnje drugih država članica. Osim toga, valja napomenuti da taj članak nije primjenjiv na situaciju u kojoj bi država članica proizvodima koje uvozi iz određenih država članica dodijelila povoljniji porezni tretman od onoga koji dodjeljuje sličnim proizvodima koje uvozi drugih državnih članica.
- 125 Valja istaknuti da je u dijelovima pobijanih odluka koji se odnose na poštovanje poreznog prava Unije (vidjeti točku 11. ove presude) Komisija utvrdila da sporni programi nisu doveli do prekomjerne naknade i da su predmetna porezna oslobodjenja bila primjenjiva neovisno o podrijetlu bioplina. Iz toga slijedi da Komisija nije smatrala da u tom pogledu postoje ozbiljne poteškoće, iako razmatranja iz točaka 115. do 124. ove presude pokazuju da su postojale takve poteškoće i da ih je trebalo ispitati u okviru službenog istražnog postupka.
- 126 Stoga treba utvrditi da ni nužnost poštovanja članka 110. UFEU-a nije omogućila da se isključi postojanje ozbiljnih poteškoća u pogledu utjecaja spornog kumuliranja na spojivost spornih programa s unutarnjim tržištem.

Zaključci o prigovoru koji se odnosi na sporno kumuliranje

- 127 S obzirom na sva prethodna razmatranja, treba zaključiti da je tužitelj, oslanjajući se na podatke kojima je Komisija raspolagala ili mogla raspolagati kod donošenja pobijanih odluka, dokazao da je analiza spojivosti spornih programa s unutarnjim tržištem s obzirom na članak 107. stavak 3. točku (c) UFEU-a uputila na ozbiljne poteškoće povezane s prekomjernom naknadom koja može

proizaći iz spornog kumuliranja, s obzirom na načelo nediskriminacije i članak 110. UFEU-a. Iz toga slijedi da je Komisija trebala ispitati navedene poteškoće u okviru službenog istražnog postupka umjesto da donese pobijane odluke po završetku postupka prethodnog ispitivanja.

- 128 Budući da se te ozbiljne poteškoće odnose na načelo i odredbu primarnog prava, nije potrebno odlučiti o argumentima Komisije i Kraljevine Švedske koji se odnose na činjenicu da je uzimanje u obzir prekomjerne naknade koja može proizaći iz spornog kumuliranja protivno nekolicini akata sekundarnog prava, iz kojih proizlazi zabrana određivanja različitih poreznih stopa na proizvode iz različitih država članica.
- 129 Slijedom toga, valja prihvatiti prigovor koji se odnosi na sporno kumuliranje i poništiti pobijane odluke a da pritom nije potrebno odlučiti o drugim prigovorima koje je istaknuo tužitelj.

Troškovi

- 130 Na temelju članka 134. stavka 1. Poslovnika, 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 u skladu s tužiteljevim zahtjevom.
- 131 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga će Kraljevina Švedska snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (sedmo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Komisije C(2020) 4489 *final* od 29. lipnja 2020. o državnoj potpori SA.56125 (2020/N) – Švedska – Produljenje i izmjena programa SA.49893 (2018/N) – Oslobođenje od plaćanja poreza za neprehrambeni bioplin i biopropan namijenjene za proizvodnju topline.**
- 2. Poništava se Odluka Komisije C(2020) 4487 *final* od 29. lipnja 2020. o državnoj potpori SA.56908 (2020/N) – Švedska – Produljenje i izmjena programa u korist bioplina namijenjenog da se upotrebljava kao gorivo u Švedskoj.**
- 3. Europska komisija snosit će vlastite troškove i troškove društva Landwärme GmbH.**
- 4. Kraljevina Švedska snosit će vlastite troškove.**

da Silva Passos

Valančius

Reine

Truchot

Sampol Pucurull

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 21. prosinca 2022.

Potpisi