



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (drugo prošireno vijeće)

21. prosinca 2022.\*

„Tužba za poništenje – Državne potpore – Okvirni program čiji je cilj uspostaviti savezni sustav naknade štete pretrpljene odlukama o ograničenju kretanja u Njemačkoj – Odluka o neospornosti – Mjere za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja – Nepostojanje pravnog interesa – Nedopuštenost”

U predmetu T-525/21,

**E. Breuninger GmbH & Co.**, sa sjedištem u Stuttgartu (Njemačka), koji zastupaju R. Velte i W. Meilicke, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju V. Bottka, G. Braga da Cruz i C. Kovács, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

**Savezna Republika Njemačka**, koju zastupaju J. Möller i P.-L. Krüger, u svojstvu agenata,

intervenijent,

OPĆI SUD (drugo prošireno vijeće),

u sastavu, tijekom vijećanja, V. Tomljenović, predsjednica, F. Schalin, P. Škvařilová-Pelzl, I. Nõmm (izvjestitelj) i D. Kukovec, suci,

tajnik: P. Cullen, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 14. rujna 2022.,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: njemački

## Presudu

- 1 Tužbom na temelju članka 263. UFEU-a tužitelj, društvo E. Breuninger GmbH & Co., zahtijeva poništenje Odluke Komisije C(2021) 3999 *final* od 28. svibnja 2021. o državnoj potpori SA.62784 (2021/N) – Njemačka COVID-19 – Savezni sustav naknade štete (SL 2021., C 223, str. 25., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

### Okolnosti spora

- 2 Tužitelj je društvo koje posluje u okviru grupe E. Breuninger, koja, među ostalim, posluje u sektoru odjevnih predmeta i distribucije odjeće, mirisa, kozmetičkih proizvoda i proizvoda za njegu tijela te distribucije namještaja, kućanskih potrepština i ukrasa.
- 3 Savezna Republika Njemačka je 21. svibnja 2021., u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, obavijestila Europsku komisiju o mjeri dodjele privremene gospodarske potpore poduzetnicima čije su djelatnosti zatvorene zbog mjera koje su savezna država i savezne zemlje donijele s ciljem suzbijanja pandemije na njihovu području, u kontekstu krize izazvane bolešću COVID-19 (u daljnjem tekstu: savezni sustav naknade štete).
- 4 Komisija je 28. svibnja 2021. donijela pobijanu odluku.
- 5 Kao prvo, Komisija je u pobijanoj odluci opisala bitna obilježja saveznog sustava naknade štete. Iz toga proizlazi da navedeni sustav:
  - donosi korist svim poduzetnicima, uz određene iznimke (uključujući financijske institucije i javna poduzeća);
  - ima za cilj nadoknaditi gubitke nastale zbog odluka o ograničenju kretanja donesenima zbog pandemije bolesti COVID-19 (u daljnjem tekstu: odluke o ograničenju kretanja);
  - raspolaže privremenim proračunom u iznosu od oko 10 milijardi eura za 2021. godinu, odnosi se na gubitke pretrpljene između 16. ožujka 2020. i 31. prosinca 2021. koji su posljedica samih odluka o ograničenju kretanja, primjenjuje se na cijelu Njemačku i djeluje u obliku izravnih bespovratnih sredstava koja mogu dodjeljivati upravna tijela – kako na saveznoj razini, tako i na regionalnoj i na lokalnoj razini;
  - u skladu sa svojim člankom 2. stavkom 1., primjenjuje se, među ostalim, na poduzetnike čija je djelatnost bila zabranjena odlukama o ograničenju kretanja i na poduzetnike koji su ostvarili najmanje 80 % prometa poslovanjem s poduzetnicima čija je djelatnost bila zabranjena navedenim odlukama;
  - u članku 2. stavku 2. predviđa da su poduzetnici koji se bave mješovitim djelatnostima, od kojih neke uopće nisu obuhvaćene ograničenjem kretanja, prihvatljivi za savezni sustav naknade štete ako zabranjene djelatnosti predstavljaju najmanje 80 % njihova prometa;
  - u članku 3. stavku 1. predviđa da su prihvatljivi gubici isključivo oni koji su povezani sa zabranjenim djelatnostima ili odvojivim dijelom djelatnosti poduzetnikâ na koji utječu odluke o ograničenju kretanja i da ih čini razlika između rezultata poslovanja tijekom razdoblja na koja se odnose navedene odluke i odgovarajućih razdoblja 2019. godine;

- predviđa da se prihodi ostvareni preusmjeravanjem djelatnosti na neku drugu povezanu gospodarsku djelatnost moraju uzeti u obzir kako bi se izbjeglo da poduzetnici ostvare korist zbog uzimanja u obzir samo gubitaka nastalih u djelatnostima na koje se odnose odluke o ograničenju kretanja;
  - ima više značajki usmjerenih na ograničenje iznosa potpora na najmanju potrebnu mjeru;
  - predviđa da će se, ako se potpore trebaju isplatiti na temelju predviđenih gubitaka, stvarno postojanje navedenih gubitaka provjeriti *ex post* i dovesti do povrata u slučaju prekomjerne naknade.
- 6 Kao drugo, Komisija je ispitala usklađenost saveznog sustava naknade štete s člankom 107. UFEU-a.
- 7 Kao prvo, Komisija je istaknula da savezni sustav naknade štete obuhvaćen područjem primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 8 Kao drugo, Komisija je utvrdila da je savezni sustav naknade štete spojiv s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a.
- 9 Najprije je navedeno da pandemija bolesti COVID-19 predstavlja izvanredni događaj u smislu članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a.
- 10 Nadalje, utvrđeno je da je, s obzirom na definiciju prihvatljivih gubitaka utvrđenu u okviru sustava naknade štete, postojala uzročno-posljedična veza između pandemije bolesti COVID-19 i gubitaka koji se nadoknađuju jer su se nadoknađivali samo gubici nastali zbog mjera koje su *de jure* ili *de facto* sprječavale korisnike u nastavku obavljanja njihove djelatnosti.
- 11 Naposljetku, Komisija je ispitala proporcionalnost saveznog sustava naknade štete i utvrdila da je taj uvjet ispunjen, s obzirom na to karakteristike navedenog sustava omogućuju da se osigura proporcionalnost isplaćenih potpora s gubicima pretrpljenima zbog pandemije bolesti COVID-19.
- 12 Komisija je stoga odlučila da neće istaknuti prigovore u pogledu saveznog sustava naknade štete.

### **Zahtjevi stranaka**

- 13 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku;
  - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 14 Komisija i Savezna Republika Njemačka od Općeg suda zahtijevaju da:
- odbije tužbu kao neosnovanu;
  - naloži tužitelju snošenje troškova.

## Pravo

- 15 Ovom tužbom tužitelj zahtijeva poništenje pobijane odluke zbog toga što je njome odobren savezni sustav naknade štete, koji u članku 2. stavku 2. isključuje prihvatljivost poduzetnika koji posluju u različitim sektorima djelatnosti ako sektori na koje su utjecale odluke o ograničenju kretanja donesene zbog pandemije bolesti COVID-19 predstavljaju manje od 80 % njihova prometa.
- 16 U prilog tužbi tužitelj iznosi dva tužbena razloga. U okviru prvog tužbenog razloga on u biti smatra da je Komisija povrijedila načelo proporcionalnosti time što je odobrila uvjet prihvatljivosti koji podrazumijeva da pogođeni sektori djelatnosti čine najmanje 80 % prometa predmetnih poduzetnika. U okviru drugog tužbenog razloga smatra da je Komisija povrijedila i članak 108. stavak 2. UFEU-a time što, unatoč postojanju ozbiljnih poteškoća, nije pokrenula formalni istražni postupak.
- 17 Uvjeti dopuštenosti tužbe apsolutna su zapreka vođenju postupka i na Općem je sudu da po službenoj dužnosti provjeri ima li tužitelj pravni interes za poništenje pobijane odluke (vidjeti, u tom smislu, rješenje od 7. prosinca 2017., Troszczyński/Parlament, T-148/17, neobjavljeno, EU:T:2017:921, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 18 Opći sud smatra nužnim najprije ispitati dopuštenost tužbe s aspekta postojanja tužiteljeva pravnog interesa za podnošenje tužbe za poništenje pobijane odluke.
- 19 U tu svrhu tužitelj je pozvan da se očituje, u skladu s mjerom upravljanja postupkom donesenom na temelju članaka 89. i 90. Poslovnika Općeg suda, o postojanju svojeg pravnog interesa za poništenje pobijane odluke i, prema tome, o dopuštenosti tužbe, u slučaju da se na njega ne primjenjuje uvjet iz članka 2. stavka 2. saveznog sustava naknade štete.
- 20 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, tužba za poništenje koju podnosi 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 stranci koja ju je podnijela (vidjeti presudu od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 55. i navedenu sudsku praksu).
- 21 Kao prvo, valja utvrditi da se tužiteljeva tužba temelji na pogrešnoj pretpostavci, odnosno da on nije prihvatljiv za savezni sustava naknade štete, zbog uvjeta navedenog u njegovu članku 2. stavku 2.
- 22 U skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (b) saveznog sustava naknade štete, koji je Komisija sažela u uvodnoj izjavi 20. točki (a) pobijane odluke, „tijela koja dodjeljuju potporu mogu dodijeliti potpore privatnim poduzetnicima [...] ako [...] na njihovu gospodarsku djelatnost utječe ograničenje kretanja povezano s koronavirusom na sljedeći način: [...] njihova je trgovačka ili gospodarska djelatnost morala biti privremeno obustavljena na temelju odluke o zatvaranju donesene na temelju odluke o ograničenju kretanja”.
- 23 Kao što je to Komisija istaknula u uvodnoj izjavi 21. i bilješci br. 21 pobijane odluke, članak 2. stavak 2. saveznog sustava naknade štete predviđa da se „u slučaju poduzetnika koji djeluju u više sektora gospodarske djelatnosti, njihov kumulirani promet, u visini od najmanje 80 %, mora jasno biti povezan s gospodarskim djelatnostima koje su izravno pogođene ograničenjem kretanja”.

- 24 Naposljetku, članak 3. stavak 4. saveznog sustava naknade štete, čija se bit navodi u uvodnoj izjavi 23. pobijane odluke, glasi kako slijedi:
- „[Kada] se učinak mjere ograničenja kretanja odnosi na određenu gospodarsku djelatnost i ako je zbog toga gospodarska djelatnost preusmjerena na drugu povezanu gospodarsku djelatnost ili na neki drugi izvor prihoda, prihodi od te druge povezane djelatnosti također se uzimaju u obzir putem uračunavanja. Slijedom toga, ne može se izvući nikakva prednost iz činjenice da se u obzir mogu uzeti samo gospodarske djelatnosti na koje utječe ograničenje kretanja u slučaju kada su druge gospodarske djelatnosti postale profitabilnije. Stoga je prekomjerna naknada prouzročene štete isključena.”
- 25 Tužitelj tvrdi da članak 2. stavak 2. saveznog sustava naknade štete ima za učinak to da ga se isključuje iz korištenja tim sustavom. S jedne strane, ističe da djeluje u fizičkoj maloprodaji i u internetskoj trgovini, što su različiti sektori gospodarske djelatnosti u smislu navedene odredbe. S druge strane, pojašnjava da je dio njegova prometa koji otpada na internetsku trgovinu, na koju se ne odnose odluke o ograničenju kretanja donesene tijekom pandemije bolesti COVID-19, uzrok tomu što prag od 80 % koji se zahtijeva tom odredbom nije dostignut. U svojim pisanim očitovanjima ističe da se njegovo isključenje iz korištenja navedenim sustavom očituje u tome da ne može tražiti da mu se dodijeli financijske pomoći na temelju Überbrückungshilfe III, odnosno saveznog programa potpora koji su njemačka tijela usvojila na temelju tog sustava (u daljnjem tekstu: savezni program potpora).
- 26 Međutim, valja istaknuti da Savezna Republika Njemačka pravilno tvrdi da je to tumačenje članka 2. stavka 2. saveznog sustava naknade štete protivno onomu koje je objavila. Naime, iz navedene objave proizlazi da se fizička maloprodaja i internetska trgovina ne smatraju različitim „sektorima gospodarske djelatnosti” u smislu navedene odredbe. Naprotiv, internetska trgovina smatra se „gospodarskom djelatnošću povezanom” s fizičkom maloprodajom u smislu članka 3. stavka 4. navedenog sustava.
- 27 Stoga visina prometa koji je tužitelj ostvario internetskom trgovinom ne bi ga trebala, na temelju saveznog sustava naknade štete, učiniti neprihvatljivim za državnu potporu u smislu članka 2. stavka 2. navedenog sustava. Ona samo podrazumijeva to da se, na temelju članka 3. stavka 4. tog sustava, dodatni prihodi koje je tužitelj ostvario u okviru navedene internetske trgovine zbog odluka o ograničenju kretanja trebaju uzeti u obzir kako bi se izbjegla prekomjerna naknada štete koju je zbog navedenih odluka pretrpio.
- 28 Kao drugo, tijekom rasprave u ovom postupku se pokazalo da je do nemogućnosti tužitelja da dobije financijsku pomoć na temelju saveznog programa potpora došlo zbog toga što su njemačka tijela, u odnosu na savezni sustav naknade štete koji je prijavljen Komisiji, jednostrano i samostalno dodala uvjet prihvatljivosti kojim se zahtijeva da su odluke o ograničenju kretanja utjecale na najmanje 30 % ukupnog prometa tražitelja potpore utjecale, što je Savezna Republika Njemačka potvrdila u svojem odgovoru na mjeru upravljanja postupkom koja joj je bila upućena.
- 29 U svojem odgovoru na mjere upravljanja postupkom tužitelj je pokušao pripisati saveznom sustavu naknade štete, kako je proglašen usklađenim s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a u pobijanoj odluci, s uvjet prihvatljivosti kojim se zahtijeva da su odluke o ograničenju kretanja utjecale na najmanje 30 % prometa. U tom je pogledu dovoljno istaknuti da se takav uvjet u saveznom sustavu naknade štete ne pojavljuje ni izričito ni prešutno, zbog upućivanja na uvjete iz drugih sustava prijavljenih potpora.

- 30 Kao treće, valja istaknuti da to što je Savezna Republika Njemačka dodala dodatni uvjet prihvatljivosti, to jest utjecaj na najmanje 30 % prometa, kako bi se moglo koristiti saveznim programom potpora, nije relevantno za ispitivanje ove tužbe, koja se tiče isključivo zakonitosti pobijane odluke kojom je Komisija savezni sustav naknade štete proglasila spojivim s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a.
- 31 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, provedba sustava nadzora državnih potpora, kako proizlazi iz članka 107. i 108. UFEU-a, s jedne strane na Komisiji, a s druge strane na nacionalnim sudovima, pri čemu su njihove uloge komplementarne, ali različite. Dok je ocjenjivanje spojivosti mjera potpore s unutarnjim tržištem u isključivoj ovlasti Komisije, podložno nadzoru od strane sudova Europske unije, nacionalni sudovi do konačne odluke Komisije paze na zaštitu prava pojedinaca u slučaju eventualnog kršenja zabrane predviđene u članku 108. stavku 3. UFEU-a od strane državnih vlasti (vidjeti u tom smislu presudu od 26. listopada 2016., DEI i Komisija/Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, EU:C:2016:797, t. 95. do 97. i navedenu sudsku praksu).
- 32 U tom kontekstu, tužitelj može pokrenuti postupak pred njemačkim sudovima, koji će, ako je to potrebno, ispitati, nakon što se obrate Sudu s prethodnim pitanjem o tumačenju na temelju članka 267. UFEU-a, može li se dodavanje dodatnog uvjeta prihvatljivosti u nacionalnom pravu poistovjetiti s izmjenom postojeće potpore, u smislu članka 4. stavka 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2004., L 140, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 9.), a time i s novom potporom u smislu članka 1. točke (c) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str.17.), koja podliježe obvezi obavješćivanja u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a.
- 33 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je, s obzirom na članak 2. stavak 2. saveznog sustava naknade štete, kako je u pobijanoj odluci proglašen usklađenim s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a, tužitelj bio prihvatljiv za dodjelu potpore na temelju navedenog sustava. Iz toga proizlazi da poništenje pobijane odluke tužitelju ne bi donijelo nikakvu korist u smislu sudske prakse navedene u točki 20. ove presude, tako da njegovu tužbu treba odbaciti kao nedopuštenu zbog nepostojanja pravnog interesa.

### **Troškovi**

- 34 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 35 Budući da tužitelj nije uspio u postupku, a Komisija je postavila odgovarajući zahtjev, tužitelju valja naložiti snošenje troškova.
- 36 U skladu s odredbama članka 138. stavka 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Savezna Republika Njemačka snosit će svoje troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (drugo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbacuje.**
- 2. Društvo E. Breuninger GmbH & Co snosit će vlastite troškove i troškove Europske komisije.**
- 3. Savezna Republika Njemačka snosit će vlastite troškove.**

Tomljenović

Schalin

Škvařilová-Pelzl

Nömm

Kukovec

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 21. prosinca 2022.

Potpisi