



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

17. ožujka 2015.\*

„Državne potpore – Državne mjere koje se odnose na otvaranje pilane u Saveznoj zemlji Hessen – Tužba za poništenje – Dopis upućen podnositeljima pritužbe – Akt koji se ne može pobijati – Nedopuštenost – Odluka kojom se utvrđuje nepostojanje državne potpore – Nepokretanje formalnog istražnog postupka – Ozbiljne teškoće – Izračunavanje elementa potpore u državnim jamstvima – Obavijest Komisije o državnim potporama u obliku jamstava – Poduzetnik u teškoćama – Prodaja državnog zemljišta – Pravo na obranu – Obveza obrazlaganja“

U predmetu T-89/09,

**Pollmeier Massivholz GmbH & Co. KG**, sa sjedištem u Creuzburgu (Njemačka), koji su zastupali J. Heithecker i F. von Alemann, zatim Heithecker, *avocat*,

tužitelj,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju F. Erlbacher i C. Urraca Caviedes, u svojstvu agenata,

tuženik,

koju podupire

**Savezna zemlja Hessen** (Njemačka), koju zastupaju U. Soltész i P. Melcher, *avocats*,

intervenijent,

povodom zahtjeva za poništenje, s jedne strane, Odluke Komisije C (2008) 6017 *final* od 21. listopada 2008., Državne potpore N 512/2007 – Njemačka, Abalon Hardwood Hessen GmbH i, s druge strane, odluke navodno sadržane u dopisu Komisije D/55056 od 15. prosinca 2008. koji se odnosi na postupak u vezi s državnim potporama CP 195/2007 – Abalon Hardwood Hessen GmbH,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: H. Kanninen, predsjednik, I. Pelikánová i E. Buttigieg (izvjestitelj), suci,

tajnik: K. Andová, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 18. ožujka 2014.,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: njemački

## Presudu<sup>1</sup> [omissis]

### Postupak i zahtjevi stranaka

- 21 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 25. veljače 2009. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 22 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 11. lipnja 2009. Savezna zemlja Hessen zatražila je intervenciju u ovom predmetu u potporu zahtjevu Komisije.
- 23 Rješenjem predsjednika trećeg vijeća Općeg suda od 22. rujna 2009. dopuštena je intervencija Savezne zemlje Hessen.
- 24 Savezna zemlja Hessen podnijela je svoj intervencijski podnesak 3. prosinca 2009. Tužitelj je podnio svoje očitovanje na taj podnesak 22. siječnja 2010., dok je Komisija svoje očitovanje podnijela 21. siječnja 2010., u određenom roku.
- 25 Budući da se sastav vijeća Općeg suda promijenio, sudac izvjestitelj raspoređen je u prvo vijeće, kojemu je stoga ovaj predmet dodijeljen.
- 26 Na temelju izvješća suca izvjestitelja, Opći sud (prvo vijeće) odlučio je otvoriti usmeni postupak te je u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih u članku 64. Poslovnika Općeg suda pisanim putem postavio strankama pitanja i zatražio da podnesu određene dokumente. Stranke su udovoljile tim zahtjevima u određenim rokovima.
- 27 Saslušana su izlaganja stranaka i odgovori stranaka na pitanja koja je Opći sud postavio tijekom rasprave održane 18. ožujka 2014.
- 28 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi odluku od 21. listopada 2008.;
  - poništi odluku Komisije od 15. prosinca 2008. koja se odnosi na postupak CP 195/2007;
  - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 29 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- djelomično odbaci tužbu kao nedopuštenu, a djelomično odbije kao neosnovanu;
  - naloži tužitelju snošenje troškova.
- 30 Intervenijent od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu kao neosnovanu;
  - naloži tužitelju snošenje troškova, uključujući i one koje je on naveo.

[omissis]

1 — Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud procjenjuje da ih je korisno objaviti.

**Pravo** [omissis]

B – *Meritum* [omissis]

2. *Tužbeni razlozi kojima je cilj dokazati povredu obveze pokretanja formalnog istražnog postupka*

a) Prigovori navedeni u okviru prvog i trećeg tužbenog razloga, koji se odnose na utvrđivanje datuma relevantnog za ocjenu prijavljenih potpora [omissis]

Prvi dio, koji se temelji na pogrešci u utvrđivanju primjenjivog prava [omissis]

– Subvencije za ulaganja

- <sup>64</sup> Treba podsjetiti da, prema Komisijinu mišljenju, kao što to osobito proizlazi iz uvodnih izjava 12. i 46. te 59. točke (a) pobijane odluke, subvencija za ulaganje, s obzirom na to da je bila dodijeljena u prosincu 2006., predstavlja pojedinačnu mjeru usvojenu na temelju programa N 642/2002. Komisija je stoga u pobijanoj odluci zaključila da subvencija za ulaganja predstavlja zatečenu potporu u smislu članka 1. točke (b) pod ii) Uredbe br. 659/1999.
- <sup>65</sup> Prema dobro utvrđenoj sudskoj praksi, jednom kada je odobrila opći program potpora, Komisiju nije potrebno obavještavati o pojedinačnim mjerama provedbe, osim ako je ona u tom smislu u odluci o odobrenju stavila određene rezerve. Naime, s obzirom na to da su pojedinačne potpore samo pojedinačne mjere provedbe općeg programa potpora, čimbenici koje Komisija mora uzeti u razmatranje prilikom njihove ocjene isti su kao i oni koje je primijenila tijekom ispitivanja općeg programa. Stoga nije potrebno da Komisija pojedinačne potpore podvrgava ispitivanju (presude od 5. listopada 1994., Italija/Komisija, C-47/91, Zb., EU:C:1994:358, t. 21 i od 24. rujna 2008., Kahla/Thüringen Porzellan/Komisija, T-20/03, Zb., EU:T:2008:395, t. 92.).
- <sup>66</sup> Sudac Unije također je potvrdio da Komisija, kada je suočena s pojedinačnom potporom za koju se navodi da je dodijeljena sukladno prethodno odobrenom programu, ne može odmah ispitivati tu potporu izravno u odnosu na Ugovor. Prije pokretanja bilo kojeg postupka, ona se mora ograničiti na provjeravanje je li potpora obuhvaćena općim programom i zadovoljava li uvjete iz odluke temeljem koje je odobrena. U suprotnom bi Komisija prilikom ispitivanja svake pojedinačne potpore mogla izmijeniti svoju odluku o odobrenju programa potpora, koja već obuhvaća ispitivanje u odnosu na članak 87. Ugovora. Načela legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti stoga bi bila dovedena u opasnost kako za države članice tako i za gospodarske subjekte, s obzirom na to da bi Komisija u svakom trenutku mogla dovesti u pitanje pojedinačne potpore koje su strogo u skladu s odlukom o odobrenju programa potpora (presude Italija/Komisija, t. 65. *supra*, EU:C:1994:358, t. 24. i od 10. svibnja 2005., Italija/Komisija, C-400/99, Zb., EU:C:2005:275, t. 57.).
- <sup>67</sup> Ako nakon tako ograničenog ispitivanja Komisija utvrdi da je pojedinačna potpora u skladu s odlukom o odobrenju programa potpora, ona se mora smatrati odobrenom te stoga zatečenom potporom. Obrnuto, u slučaju kada Komisija utvrdi da pojedinačna potpora nije obuhvaćena odlukom o odobrenju programa, treba je smatrati novom potporom (presude Italija/Komisija, t. 65. *supra*, EU:C:1994:358, t. 25. i 26. i Italija/Komisija, t. 66. *supra*, EU:C:2005:275, t. 57.).
- <sup>68</sup> U ovom slučaju Komisija se suočila s pojedinačnom potporom, odnosno spornom subvencijom za ulaganje za koju su njemačke vlasti tvrdile da je usvojena na temelju programa N642/2002 koji je Komisija odobrila. Sukladno navedenim načelima, Komisija je također morala ispitati je li ta mjera bila

obuhvaćena predmetnim programom i, ako jest, zadovoljava li uvjete utvrđene u odluci o odobrenju tog programa. Komisija je u pobijanoj odluci zaključila da je to bio slučaj (uvodne izjave 44. do 46. pobijane odluke).

- 69 Budući da je Komisija u ovom slučaju, u skladu s načelima navedenima u točkama 66. i 67. ove presude, provela nadzor koji se sastoji od provjere usklađenosti prijavljene mjere potpore s programom N 642/2002, pravilno je uzela u obzir i datum njezine dodjele. Naime, s obzirom na činjenicu da, sukladno sudskoj praksi navedenoj u točki 65. ove presude, ta mjera nije podlijeerala obvezi prijave i da je u načelu Komisija nije bila obvezna ispitivati (da nije došlo do pritužbe tužitelja i kasnije prijave te mjere Savezne Republike Njemačke), pristupanje ispitivanju te mjere u svjetlu pravnog režima koji se primjenjivao na dan donošenja pobijane odluke kršilo bi načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti jer bi Komisija tu mjeru – koja je u skladu s odlukom o odobrenju programa N 642/2002 – mogla u svakom trenutku dovesti u pitanje s obzirom na pravni režim koji se primjenjivao na dan donošenja njezine odluke.
- 70 Tužiteljev argument prema kojem bi, u slučaju prihvaćanja trenutka dodjele potpore kao trenutka koji određuje primjenjivu pravnu situaciju, države članice mogle, prijavljujući dodijeljenu potporu u svrhu „pravne sigurnosti“, u biti odrediti pravo koje se primjenjuje *ratione temporis* ne može se prihvatiti. Naime, prijava mjere nije ono što određuje pravni režim primjenjiv *ratione temporis* na tu mjeru, već narav mjere kao zatečene potpore, koja u načelu ne podliježe obvezi prijavljivanja, ili kao nove potpore, koja podliježe obvezi prijavljivanja i zabrani primjene na temelju članka 88. stavka 3. UEZ-a. Prijava predstavlja samo procesni instrument čija je namjena omogućiti Komisiji da provjeri odnosnu mjeru i nema učinak stvaranja prava (vidjeti u tom smislu presudu od 11. prosinca 2008., Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, Zb., EU:C:2008:709, t. 52.).
- 71 Konačno treba primijetiti da presuda Komisija/Freistaat Sachsen, t. 70. *supra* (EU:C:2008:709), na koju se tužitelj poziva, ne potvrđuje njegovu tezu koja se odnosi na određivanje razdoblja na temelju kojeg je Komisija trebala ocijeniti subvenciju za ulaganje. Naime, u predmetu koji je doveo do te presude Komisija je morala ispitati novi plan potpora koji je prijavila Savezna Republika Njemačka, dok se u ovom slučaju radilo o ispitivanju mjere potpore za koju se tvrdilo da predstavlja zatečenu potporu.
- 72 Stoga je jasno da je nadzor koji je Komisija trebala provesti u okviru predmeta koji je doveo do presude Komisija/Freistaat Sachsen, t. 70. *supra* (EU:C:2008:709), bio različit od nadzora koji je ona morala provesti u ovom slučaju, s obzirom na to da su odnosne mjere u tim dvama predmetima različite naravi. Slijedom navedenog, navod Suda iz točke 50. presude Komisija/Freistaat Sachsen, t. 70. *supra* (EU:C:2008:709), nije relevantan za ovaj predmet.
- 73 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, treba zaključiti da je Komisija pravilno utemeljila svoju ocjenu na datumu dodjele subvencije za ulaganje i da, što se tiče te problematike, nije imala ozbiljne teškoće s ocjenom.

[omissis]

c) Prigovori navedeni u okviru trećeg i sedmog tužbenog razloga, koji se odnose na kvalifikaciju državnih jamstava kao *de minimis* potpore [omissis]

- 149 Potrebno je ispitati je li Komisija mogla na kraju preliminarnog stadija ispitivanja i bez pokretanja formalnog istražnog postupka, predviđenog u članku 88. stavku 2. UEZ-a, prihvatiti da njemačke vlasti primjenjuju paušalnu stopu od 0,5% zajamčenog iznosa u svrhu određivanja elementa potpore u spornim jamstvima. Prihvaćanje navedene stope bilo je iznimno važno za strukturu pobijane odluke jer su temeljem primjene navedene stope sporna jamstva bila kvalificirana kao *de minimis* potpore.

- 150 Što se tiče naravi nadzora Općeg suda, treba podsjetiti, s jedne strane, da sudac Unije treba, načelno i uzimajući u obzir konkretne elemente spora u kojem postupa kao i tehnički ili složeni karakter ocjena koje je provela Komisija, provesti cjelokupan nadzor u dijelu koji se odnosi na pitanje potpada li mjera pod područje primjene članka 87. stavka 1. UEZ-a (vidjeti t. 47. ove presude) i, s druge strane, da nadzor zakonitosti koji provodi Opći sud u pogledu ozbiljnih teškoća po naravi nadilazi ispitivanje postojanja očite pogreške u ocjeni.
- 151 Također treba istaknuti da, donoseći pravila postupanja i najavljujući njihovim objavljivanjem da će ih ubuduće primjenjivati na slučajeve na koje se odnose, Komisija sama sebe ograničava u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti i ne može 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, osim ako iznese razloge kojima se s obzirom na ta načela opravdava odstupanje od vlastitih pravila (vidjeti u tom smislu presude od 28. lipnja 2005., Dansk Rørindustri i dr./Komisija, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, Zb., EU:C:2005:408, t. 211. i od 11. rujna 2008., Njemačka i dr./Kronofrance, C-75/05 P i C-80/05 P, Zb., EU:C:2008:482, t. 60.).
- 152 U specifičnom području državnih potpora sudac Unije već je imao priliku istaknuti da Komisija može odrediti smjernice za provedbu svojih diskrecijskih ovlasti i da su, pod uvjetom da te smjernice ne odstupaju od odredbi Ugovora, indikativna pravila koja one sadrže obvezujuća za tu instituciju (vidjeti presudu od 13. lipnja 2002., Nizozemska/Komisija, C-382/99, Zb., EU:C:2002:363, t. 24. i navedenu sudsku praksu).
- 153 U ovom slučaju iz spisa proizlazi da su dva sporna jamstva dodijeljena na temelju smjernica Savezne zemlje Hessen koje se odnose na dodjelu jamstava industrijskom sektoru. Te smjernice izričito predviđaju da je visina elementa potpore u jamstvima koja Savezna zemlja Hessen dodjeljuje poduzetnicima koji nisu u teškoćama 0,5% iznosa jamstva i da, slijedom toga, jamstva koja se dodjeljuju takvim poduzetnicima i uključuju iznos do 20.000.000 eura predstavljaju *de minimis* potporu i potpadaju pod područje primjene Uredbe br. 69/2001.
- 154 Nesporno je da sporna jamstva ne potpadaju pod program potpora koje je odobrila Komisija, s obzirom na to da, na datum kada su dodijeljena (prosinac 2006.), navedene smjernice Savezne zemlje Hessen nisu bile prijavljene Komisiji te stoga nisu bile predmet odluke o odobrenju.
- 155 Budući da sporna jamstva ne potpadaju pod program potpora koji je odobren, potrebno ih je ispitati u svjetlu članka 87. stavka 1. UEZ-a (vidjeti u tom smislu presudu Kahla/Thüringen Porzellan/Komisija, t. 65. *supra*, EU:T:2008:395, t. 93. i 94. i navedenu sudsku praksu).

[omissis]

- 157 Uzimajući u obzir da državna jamstva predstavljaju vrstu potpore koja se dodjeljuje o obliku drukčijem od subvencije, te u skladu s člankom 2. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe br. 69/2001, element potpore koji sadrže ta jamstva potrebno je izračunati. Na temelju iznosa tog elementa potpore odredit će se potpadaju li ta jamstva pod područje primjene pravila *de minimis* koje se primjenjuje u trenutku njihove dodjele. Uredba br. 69/2001 ne navodi točno načine izračuna tog elementa potpore.
- 158 Komisija je ipak u Obavijesti o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na državne potpore u obliku jamstava (SL 2000, C 71, str. 14., u daljnjem tekstu: Obavijest o jamstvima iz 2000.) navela svoju praksu koja se odnosi na izračun elementa potpore u jamstvima.

[omissis]

167 Prema načelima navedenima u točkama 151. i 152. ove presude, Obavijest o jamstvima iz 2000. bila je dio je pravnog okvira u svjetlu kojeg je Komisija morala ocijeniti sporna jamstva u ovom slučaju. To vrijedi tim više s obzirom na to da Komisija u točki 1.4. te obavijesti ističe da je njezina svrha pružiti državama članicama detaljnije informacije o načelima na kojima Komisija namjerava temeljiti svoje tumačenje članaka 87. i 88. UEZ-a i njihovu primjenu na državna jamstva, u cilju osiguranja predvidljivost svojih odluka i jednakog postupanja.

168 Međutim, treba napomenuti, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 14. i 47. pobijane odluke i Komisijinih objašnjenja tijekom rasprave, da ona u ovom slučaju na jamstva nije primijenila Obavijest iz 2000. Komisija je, naime, tijekom rasprave tvrdila da se ta obavijest primjenjuje kada potpora u pitanju prelazi prag *de minimis* i kada ona stoga postaje potpora koja podliježe obvezi prijavljivanja. U ovom slučaju, prema Komisiji, sporna jamstva potpadaju pod program *de minimis* uveden Uredbom br. 69/2001 i, slijedom toga, nisu obuhvaćena obvezom prijavljivanja te stoga nisu ispitivana u svjetlu spomenute obavijesti.

169 Ova je Komisijina analiza cirkularna i stoga pogrešna. Naime, zaključak prema kojem sporna jamstva u ovom slučaju potpadaju pod program *de minimis* pretpostavlja ispitivanje zakonitosti primjene stope od 0,5% u ovom slučaju, s obzirom na to da je na temelju primjene navedene stope utvrđeno da je element potpore u navedenim jamstvima ispod gornje granice za *de minimis* potpore. Kao što je to već spomenuto, ispitivanje zakonitosti primjene navedene stope mora se provesti u svjetlu Obavijesti o jamstvima iz 2000., koja sadrži detaljnije informacije o izračunu elementa potpore u državnim jamstvima. Međutim, Komisija nije provela takvo ispitivanje.

170 Usto treba napomenuti da se u ovom slučaju Komisija neosnovano pozvala na postojanje vlastite prakse prihvaćanja primjene stope od 0,5% za izračunavanje elementa potpore u jamstvima koja dodjeljuju njemačka tijela javne vlasti poduzetnicima koji nisu u teškoćama (vidjeti točku 148. ove presude).

[omissis]

173 Iz tih podataka proizlazi da je praksa na koju se Komisija poziva nastala prije Obavijesti o jamstvima iz 2000., u okviru posebnog postupka koji se odnosi na stalni nadzor zatečenih potpora. Osim toga, taj postupak ni u jednom trenutku nije se odnosio na smjernice o jamstvima Savezne zemlje Hessen.

174 Opći sud usto ističe da je Komisijino prihvaćanje prakse primjene stope od 0,5%, kao što to proizlazi iz dopisa od 11. studenoga 1998. (vidjeti t. 172. ove presude), bilo privremenog karaktera te da je ponovno ispitivanje situacije, prema spomenutom dopisu, bilo predviđeno nakon, s jedne strane, izmjene Smjernica Zajednice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje poduzeća u teškoćama i, s druge strane, „preciznije definicije intenziteta potpora na osnovi dodatnih studija“.

175 Iz toga slijedi da primjena stope od 0,5% u prije spomenutom kontekstu nije imala ni cilj ni učinak ograničavanja Komisijine ocjene u pogledu državnih jamstava, poput onih u ovom slučaju, dodijeljenih nakon Obavijesti o jamstvima iz 2000. i koja ne potpadaju pod već odobrene programe. Naprotiv, kao što je to već napomenuto, počevši od 2000. godine, Obavijest o jamstvima iz 2000. dio je pravnog okvira u svjetlu kojega Komisija mora ocjenjivati jamstva koja ne potpadaju pod odobrene programe, kao što je to ovdje slučaj.

[omissis]

178 Presuda od 10. prosinca 2008., Kronoply i Kronotex/Komisija (T-388/02, EU:T:2008:556), na koju se Komisija poziva pred Općim sudom, također ne dovodi u pitanje prethodno navedena razmatranja. Naime, u njezinoj točki 145. Opći sud ograničava se na iznošenje utvrđenja navedenih u točkama 171. i 172. ove presude, a to su, s jedne strane, primjena stope od 0,5% njemačkih vlasti u okviru programa potpora N 297/91 koji je odobrila Komisija (kako je izmijenjen u postupku ispitivanja zatečenih

potpora E 24/95) i, s druge strane, primjena, od tada, navedene stope njemačkih vlasti na sva dodijeljena jamstva. Ni u jednom trenutku Opći sud nije odlučio o zakonitosti primjene navedene stope u kontekstu poput onoga u ovom predmetu, u kojem sporna jamstva ne potpadaju pod program odobrenih potpora te slijedom toga moraju biti ocjenjivana u svjetlu članka 87. stavka 1. UEZ-a i Obavijesti o jamstvima iz 2000..

[omissis]

<sup>186</sup> S obzirom na prethodna razmatranja, treba zaključiti da u ovom slučaju činjenica da Komisija nije ispitala zakonitost primjene stope od 0,5% zajamčenog iznosa za utvrđivanje elementa potpore u spornim jamstvima s obzirom na Obavijest o jamstvima iz 2000. upućuje na postojanje ozbiljnih teškoća koje se odnose na pitanje mogu li se sporna jamstva kvalificirati kao *de minimis* potpore. Postojanje takvih teškoća trebalo je navesti Komisiju na pokretanje formalnog istražnog postupka. Slijedom toga, treći tužbeni razlog treba usvojiti kad je riječ o spornim državnim jamstvima.

[omissis]

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Komisije C (2008) 6017 *final* od 21. listopada 2008., državne potpore N 512/2007 – Njemačka, Abalon Hardwood Hessen GmbH, u dijelu u kojem se utvrđuje da državna jamstva koja dodjeljuje Savezna zemlja Hessen ne predstavljaju državne potpore u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Društvu Pollmeier Massivholz GmbH & Co. KG nalaže se snošenje četiriju petina vlastitih troškova, četiriju petina troškova Europske komisije i četiriju petina troškova Savezne zemlje Hessen.**
- 4. Komisiji se nalaže snošenje petine vlastitih troškova i petine troškova Pollmeier Massivholza.**
- 5. Saveznoj zemlji Hessen nalaže se snošenje petine vlastitih troškova.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 17. ožujka 2015.

Potpisi