



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

17. rujna 2014.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Tržišno natjecanje – Državne potpore – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Pojam ‚potpore‘ – Jamstva koja je javno poduzeće izdalo banci u svrhu odobravanja kredita trećim osobama korisnicima kredita – Jamstva koja je direktor tog javnog poduzeća izdao svjesno postupajući protivno njegovim statutarnim odredbama – Presumpcija da se javno tijelo koje je vlasnik navedenog društva protivi – Pripisivanje jamstava državi“

U predmetu C-242/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Hoge Raad der Nederlanden (Nizozemska), odlukom od 26. travnja 2013., koju je Sud zaprimio 29. travnja 2013., u postupku

Commerz Nederland NV

protiv

Havenbedrijf Rotterdam NV,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot i A. Arabadžiev (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. ožujka 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Commerz Nederland NV, R. Wesseling, *advocaat*,
- za Havenbedrijf Rotterdam NV, E. Pijnacker Hordijk i A. Kleinhout, *advocaten*,
- za nizozemsku vladu, M. Noort i M. Bulterman, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, P.-J. Loewenthal i S. Noë, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. svibnja 2014.,

* Jezik postupka: nizozemski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Commerz Nederland NV (u daljnjem tekstu: Commerz Nederland) i Havenbedrijf Rotterdam NV (u daljnjem tekstu: Havenbedrijf Rotterdam), društva za obavljanje lučke djelatnosti koje je u cijelosti u vlasništvu općine Rotterdam (Nizozemska), među ostalim o pitanju valjanosti jamstava društvu Commerz Nederland koja je u ime Havenbedrijf Rotterdam izdao njegov jedini upravitelj, kršeći statutarne odredbe tog društva kako bi Commerz Nederland mogao staviti na raspolaganje kreditne linije trećim korisnicima kredita.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 3 Commerz Nederland je prema ugovoru od 5. studenoga 2003. društvu RDM Vehicles BV (u daljnjem tekstu: RDM Vehicles) stavio na raspolaganje kreditnu liniju u iznosu od 25 milijuna eura namijenjenu financiranju proizvodnje oklopnog vozila. Direktor Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (u daljnjem tekstu: GHR), društva za obavljanje lučke djelatnosti koje ima status službe u okviru općine Rotterdam, istoga je dana izdao jamstvo prema kojem se obvezao jamčiti društvu Commerz Nederland da će se RDM Vehicles pridržavati obveza koje je preuzeo na osnovi tako odobrenoga kredita.
- 4 Dana 1. siječnja 2004. lučka djelatnost uključena je u društvo Havenbedrijf Rotterdam, kojem je općina Rotterdam, u vrijeme na koje se odnose činjenice iz glavnog postupka, bila jedini član.
- 5 Bivši direktor GHR-a i jedini član uprave društva Havenbedrijf Rotterdam izdao je u ime potonjeg jamstvo u korist Commerz Nederland za kredit odobren društvu RDM Vehicles. U zamjenu za odobreni kredit Commerz Nederland odrekao se prava koja je imao iz jamstva GHR-a.
- 6 Commerz Nederland primio je „pravna mišljenja“ od 10. studenoga 2003. i 4. lipnja 2004., dostavljena preko jednog odvjetničkog ureda, prema kojima jamstva koja su izdala društva GHR i Havenbedrijf Rotterdam na ime kredita odobrenoga društvu RDM Vehicles predstavljaju „valjane, pravno obvezujuće i ovršive obveze“ jamca.
- 7 Prema ugovorima od 27. veljače 2004. Commerz Nederland stavio je na raspolaganje društvima RDM Finance I BV (u daljnjem tekstu: RDM Finance I) i RDM Finance II BV (u daljnjem tekstu: RDM Finance II) kreditne linije od 7,2 milijuna i 6,4 milijuna eura namijenjenih financiranju vojne opreme naručene od društva RDM Technology BV.
- 8 Upravitelj društva Havenbedrijf Rotterdam 2. ožujka 2004. izdao je jamstva temeljem kojih je to društvo postalo jamac prema Commerz Nederland za izvršavanje obveza koje su preuzeli RDM Finance I i RDM Finance II na osnovi kredita odobrenih tim dvama društvima.
- 9 Odvjetnički ured spomenut u točki 6. ove presude dostavio je društvu Commerz Nederland 3. ožujka 2004. „pravno mišljenje“ slično onima spomenutima u točki 6. ove presude.
- 10 Dopisima od 29. travnja 2004. Commerz Nederland raskinuo je kredite odobrene društvima RDM Finance I i RDM Finance II te je zatražio povrat nepodmirenih tražbina. Budući da uplata nije izvršena, Commerz Nederland pozvao je Havenbedrijf Rotterdam da mu na osnovi izdanih jamstava isplati iznose od 4 869,00 i 14 538,24 eura, uvećane za iznos sporednih tražbina. Havenbedrijf Rotterdam nije pozitivno odgovorio na taj zahtjev.

- 11 Dopisom od 20. kolovoza 2004. Commerz Nederland raskinuo je kredit odobren društvu RDM Vehicles te je zatražio povrat nepodmirenih tražbina. Budući da nije izvršena nikakva uplata, Commerz Nederland pozvao je Havenbedrijf Rotterdam da mu na osnovi izdanog jamstva isplati iznos od 19 843 541,80 eura, uvećan za iznos sporednih tražbina. Havenbedrijf Rotterdam nije prihvatio ni taj zahtjev.
- 12 Commerz Nederland podnio je 20. prosinca 2004. protiv društva Havenbedrijf Rotterdam tužbu pred Rechtbank Rotterdam, kojom je tražio isplatu nepodmirenog iznosa na temelju jamstva koje je izdao Havenbedrijf Rotterdam u svrhu odobravanja kredita društvu RDM Vehicles. Navedeni je sud presudom od 24. siječnja 2007. odbio tužbu s obrazloženjem da je to jamstvo predstavljalo mjeru potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a o kojoj je trebalo obavijestiti Europsku komisiju sukladno članku 108. stavku 3. UFEU-a te da je stoga to jamstvo ništavo temeljem članka 3:40 stavka 2. nizozemskog Građanskog zakonika.
- 13 Commerz Nederland podnio je žalbu na tu presudu pred Gerechtshof 's-Gravenhage te je dopunio svoj zahtjev tražeći da se društvu Havenbedrijf Rotterdam naloži plaćanje nepodmirenih iznosa na osnovi jamstava koja je izdalo to društvo u svrhu odobravanja kredita za društva RDM Finance I i RDM Finance II. Presudom od 1. veljače 2011. taj je sud potvrdio presudu koju je donio Rechtbank Rotterdam i odbio je zahtjeve društva Commerz Nederland kako su izmijenjeni u žalbi.
- 14 Konkretno, Gerechtshof 's-Gravenhage smatrao je da razmatranje činjenica u pogledu kriterija postavljenih u presudi Francuska/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294) dovodi do zaključka da se izdavanje jamstava o kojima je riječ u glavnom postupku tiče nizozemskih tijela javne vlasti.
- 15 Gerechtshof 's-Gravenhage se u tom pitanju oslonio na činjenicu da općina Rotterdam posjeduje sve dionice društva Havenbedrijf Rotterdam, da članove uprave i nadzorni odbor tog društva imenuje glavna skupština dioničara, dakle ta općina, da općinski pročelnik u čijoj je nadležnosti luka predsjedava nadzornim odborom, da se statutarним aktima društva Havenbedrijf Rotterdam zahtijeva suglasnost nadzornog odbora za izdavanje jamstava poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku i da se cilj koji je statutarним aktima dodijeljen društvu Havenbedrijf Rotterdam ne može usporediti s ciljem običnog trgovačkog društva, uzevši u obzir da se na prvo mjesto stavlja opći interes.
- 16 Spomenuti žalbeni sud zaključio je da općina Rotterdam s obzirom na te činjenice ima snažan utjecaj na Havenbedrijf Rotterdam i da se stoga činjenični kontekst predmeta u glavnom postupku razlikuje od onoga u predmetu u kojem je donesena presuda Francuska/Komisija (EU:C:2002:294). Taj zaključak ne mijenja činjenica da je upravitelj društva Havenbedrijf Rotterdam arbitrarno postupao namjerno držeći tajnim izdana jamstva i da je propustio tražiti suglasnost nadzornog odbora tog društva.
- 17 Također, Gerechtshof 's-Gravenhage odbio je argument društva Commerz Nederland da predmetna jamstva nisu davala prednost ni društvu RDM Vehicles ni društvima RDM Finance I i RDM Finance II, s obzirom na to da su ona izdana temeljem ugovora sklopljenoga 28. prosinca 2002. između društava RDM Holding NV i GHR, kojim se RDM Holding NV obvezao da neće Tajvanu isporučivati tehnologiju vezanu uz podmornice, a da će mu GHR u zamjenu izdati jamstva vjerovnicima društava iz grupacije RDM u minimalnom iznosu od 100 milijuna eura (u daljnjem tekstu: ugovor o podmornicama). Naime, prijašnje obveze ne bi oduzele tim jamstvima svojstvo „prednosti“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 18 Commerz Nederland traži od suda koji je postavio zahtjev za prethodnu odluku da ukine presudu koju je donio Gerechtshof 's-Gravenhage. On među ostalim tvrdi da se okolnosti koje je žalbeni sud uzeo u obzir ne mogu zasnivati na zaključku prema kojem je općina Rotterdam bila uključena u realizaciju jamstava o kojima je riječ u glavnom postupku. Commerz Nederland također podsjeća da bez obzira na to što je općina Rotterdam o tome bila obaviještena, ona nije prihvatila ta jamstva, da je odnosni upravitelj trebao dati ostavku na položaj koji je obavljao u društvu Havenbedrijf Rotterdam i da je

kazneno osuđivan zbog svoje umiješanosti u predmet. Konačno, Commerz Nederland osporava ocjenu koju je prihvatio žalbeni sud što se tiče učinaka koje ugovor o podmornicama ima na kvalifikaciju „prednosti“ koja se daje jamstvima u predmetu iz glavnog postupka.

- 19 S tim u vezi Hoge Raad der Nederlanden smatra da je žalbeni sud ispravno zaključio da je izdavanje jamstva samostalni pravni akt, čak i ako je upotrijebljeno u cilju ispunjenja ugovorne obveze. To je tako konkretno zbog toga što ugovor o podmornicama ne precizira društva kojima su se trebala izdati jamstva ni iznose koje je trebalo pokriti.
- 20 Kada je riječ o tome mogu li se jamstva pripisati državi, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku smatra da se presuda Francuska/Komisija (EU:C:2002:294) može tumačiti u smislu da mogućnost pripisivanja ovisi o tome je li na temelju svih indicija moguće zaključiti da se tijela javne vlasti trebaju smatrati uključenima u usvajanje odnosnih mjera, uzimajući u obzir da se mora raditi o stvarnom i faktičnom učešću. U konkretnom bi slučaju iz tog tumačenja slijedilo da se izdavanje spomenutih jamstava ne može pripisati općini Rotterdam.
- 21 Međutim, presuda Francuska/Komisija (EU:C:2002:294) mogla bi se tumačiti i na način da je za zaključak o tome jesu li tijela javne vlasti uključena u usvajanje pojedine mjere dovoljno da se na temelju svih indicija može zaključiti da ta tijela u pravilu određuju proces odlučivanja koji se odvija u javnom poduzeću prilikom usvajanja mjera poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku ili stvarno imaju snažan i dominantan utjecaj na taj proces. Stoga, činjenica da upravitelj javnog poduzeća u konkretnom slučaju nije obavijestio nadležna tijela o predmetnoj mjeri i da su svjesno kršeni statutarne akte na način da su jamstva izdavana protivno volji nadzornih tijela, općine Rotterdam i države, ne predstavlja nužno prepreku da se navedene mjere pripišu tijelima javne vlasti.
- 22 U tim okolnostima Hoge Raad der Nederlanden odlučio je prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li pripisivanje tijelima javne vlasti jamstva koje je izdalo javno poduzeće – što je uvjet da bi se neka potpora smatrala državnom potporom u smislu članaka 107. i 108. UFEU-a – nužno isključeno u slučaju kad je to jamstvo izdao, kao u predmetnom slučaju, (jedini) upravitelj javnog poduzeća, koji je zaista bio za to ovlašten prema odredbama građanskog prava, ali je postupao arbitrarno, svjesno je držao tajnim izdavanje jamstva te je prekršio statutarne odredbe javnog poduzeća ne tražeći suglasnost nadzornog odbora, i kad se pritom može pretpostaviti da dotično tijelo javne vlasti (u konkretnom slučaju općina Rotterdam) nije željelo izdavanje jamstva?
2. Ako gore spomenute okolnosti nužno ne isključuju pripisivanje jamstva tijelima javne vlasti, jesu li one stoga irelevantne za davanje odgovora na pitanje može li se izdavanje jamstva pripisati tijelima javne vlasti ili tada sud treba provesti procjenu uzimajući u obzir ostale indicije koje idu u prilog ili protiv pripisivanja jamstva tijelima javne vlasti?“

O zahtjevu za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

- 23 Usmeni dio postupka zatvoren je 8. svibnja 2014. nakon iznošenja mišljenja nezavisnog odvjetnika.
- 24 Dopisom od 5. srpnja 2014., koji je Sud zaprimio istoga dana, Commerz Nederland je od Suda zatražio da odredi ponovno otvaranje usmenog postupka.
- 25 U prilog tom zahtjevu Commerz Nederland je istaknuo da su u mišljenju nezavisnog odvjetnika prije svega nedostavno predstavljene činjenice, nadalje, da su u njemu očito nedovoljno pojašnjene posljedice jednog od alternativnih tumačenja koje je predložio sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku i, konačno, da je utemeljeno na pravnim razmatranjima o kojima stranke u postupku nisu imale dovoljno mogućnosti razmijeniti stajališta.

- 26 U tom pogledu valja istaknuti da Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka sukladno članku 83. Poslovnika Suda, među ostalim ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije (presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-431/11, EU:C:2013:589, t. 27. i navedena sudska praksa).
- 27 U konkretnom slučaju Sud je nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika smatrao da ima sva saznanja potrebna da bi se odgovorilo na postavljena prethodna pitanja te da se o njima raspravljalo pred Sudom.
- 28 Zahtjev društva Commerz Nederland kojim se traži ponovno otvaranje usmenog dijela postupka slijedom navedenoga valja odbiti.

O prethodnim pitanjima

- 29 Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u svojim pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, traži odgovor treba li članak 107. stavak 1. UFEU-a tumačiti u smislu da su, u svrhu određivanja mogu li se jamstva koja izdaje javno poduzeće pripisati tijelu javne vlasti koje ga nadzire, relevantne one okolnosti prema kojima je, s jedne strane, jedini upravitelj tog društva koji je izdao navedena jamstva nepropisno postupio, svjesno držao tajnim njihovo izdavanje i prekršio statutarne odredbe tog društva te, s druge strane, okolnost da bi se spomenuto tijelo javne vlasti usprotivilo izdavanju dotičnih jamstava da je o tome bilo obaviješteno. Sud koji je uputio zahtjev osim toga želi znati jesu li te okolnosti takve da u slučaju poput onoga iz glavnog postupka isključuju takvo pripisivanje jamstva.
- 30 Prije svega treba istaknuti da je u predmetu iz glavnog postupka nesporno da izdavanje jamstava od strane društva Havenbedrijf Rotterdam za pokrivanje kredita odobrenih društvima RDM Vehicles, RDM Finance I i RDM Finance II podrazumijeva upotrebu državnih sredstava u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, s obzirom na to da ta jamstva uključuju dovoljno konkretan ekonomski rizik koji može dovesti do terećenja društva Havenbedrijf Rotterdam i na to da je društvo u vrijeme kad su se dogodile činjenice iz glavnog postupka bilo u potpunosti u vlasništvu općine Rotterdam.
- 31 Kada je riječ o pripisivanju izdavanja tih jamstava državi u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, valja podsjetiti da se zaključak o tome ne može izvlačiti samo na temelju činjenice da je jamstva izdalo javno poduzeće u državnom nadzoru. Naime, čak i ako postoji mogućnost da država nadzire javno poduzeće i ima pretežan utjecaj na njegovo poslovanje, ne može se automatski pretpostaviti da je u konkretnom slučaju stvarno obavljen nadzor. Potrebno je također ispitati može li se smatrati da su tijela javne vlasti bila na bilo koji način uključena u usvajanje tih mjera (u tom smislu vidjeti presudu Francuska/Komisija, EU:C:2002:294, t. 50. do 52.).
- 32 U tom pogledu ne može se tražiti dokazivanje na temelju precizne istrage da su tijela javne vlasti konkretno potaknula javno poduzeće da poduzme predmetne mjere potpore. Naime, zaključak o pripisivanju državi određene mjere potpore koju je poduzelo javno poduzeće može se donijeti na temelju svih indicija koje proizlaze iz okolnosti konkretnog slučaja i iz konteksta u kojem je ta mjera donesena (presuda Francuska/Komisija, EU:C:2002:294, t. 53. i 55.).
- 33 Posebice, relevantna je svaka indicija koja u konkretnom slučaju upućuje bilo na učešće tijela javne vlasti ili nepostojanje vjerojatnosti da nisu bila uključena u usvajanje mjere, uzimajući također u obzir njezin doseg, sadržaj ili uvjete koje sadrži, bilo na nepostojanje učešća tih tijela u usvajanju navedene mjere (presuda Francuska/Komisija, EU:C:2002:294, t. 56. i 57.).

- 34 U svjetlu navedene sudske prakse, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku mora provjeriti može li se u konkretnom slučaju zaključak o pripisivanju izdanih jamstava državi donijeti na temelju svih indicija koje proizlaze iz okolnosti slučaja iz glavnog postupka i iz konteksta u kojem je ta mjera donesena. U tu svrhu treba utvrditi može li se iz navedenih indicija ustanoviti jesu li u konkretnom slučaju tijela javne vlasti bila uključena ili da ne postoji vjerojatnost da ona nisu bila uključena u izdavanje tih jamstava.
- 35 U tom pogledu, kao što su tvrdili Havenbedrijf Rotterdam i Komisija, a nezavisni odvjetnik naveo u točkama 78. i 79. svojeg mišljenja, postojanje prirodne povezanosti između društva Havenbedrijf Rotterdam i općine Rotterdam u konkretnom slučaju, kako je opisano u točki 15. ove presude, u načelu se sugerira da su tijela javne vlasti bila uključena ili da ne postoji vjerojatnost da nisu bila uključena u izdavanje tih jamstava.
- 36 Također, treba zaključiti da okolnost da je jedini upravitelj javnog poduzeća postupao nepropisno nije po naravi takva da bi sama po sebi isključivala takvo učešće. Naime, kao što su naveli nezavisni odvjetnik u točkama 90. i 91. svojeg mišljenja i sam sud koji je uputio zahtjev, učinkovitost propisa u području državnih potpora bila bi znatno oslabljena kad bi njihovu primjenu bilo moguće suspendirati samo zbog činjenice da je upravitelj javnog poduzeća prekršio statutarne propise tog poduzeća.
- 37 S obzirom na navedeno, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku navodi da u konkretnom slučaju jedini upravitelj društva Havenbedrijf Rotterdam ne samo da je postupio nepropisno i prekršio statutarne odredbe tog društva, nego je i svjesno držao tajnim izdavanje predmetnih jamstava iz glavnog postupka, prije svega zbog toga jer se može pretpostaviti da bi se dotično tijelo javne vlasti, odnosno općina Rotterdam, protivilo njihovom izdavanju da je o tome bilo obaviješteno. Sud koji je uputio zahtjev smatra da ta saznanja sugeriraju da su predmetna jamstva izdavana bez učešća općine Rotterdam.
- 38 Sud koji je uputio zahtjev mora prosuditi jesu li ta saznanja, uzimajući u obzir sve relevantne indicije, takva da se iz njih može utvrditi ili isključiti učešće općine Rotterdam u izdavanju navedenih jamstava.
- 39 Uzevši u obzir sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 107. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti u smislu da su, u svrhu određivanja mogu li se jamstva koja izdaje javno poduzeće pripisati tijelu javne vlasti koje ga nadzire, relevantne one okolnosti, sa svim indicijama koje proizlaze iz okolnosti predmeta iz glavnog postupka i iz konteksta u kojem su donesena, prema kojima je, s jedne strane, jedini upravitelj tog društva koji je izdao navedena jamstva nepropisno postupio, svjesno držao tajnim njihovo izdavanje i prekršio statutarne odredbe svojeg društva te, s druge strane, okolnost da bi se spomenuto tijelo javne vlasti usprotivilo izdavanju tih jamstava da je o tome bilo obaviješteno. Navedene okolnosti nisu međutim same po sebi takve da u slučaju poput onoga iz glavnog postupka isključuju takvo pripisivanje jamstava.

Troškovi

- 40 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 107. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti u smislu da su, u svrhu određivanja mogu li se jamstva koja izdaje javno poduzeće pripisati tijelu javne vlasti koje ga nadzire, relevantne one okolnosti, sa svim indicijama koje proizlaze iz okolnosti predmeta iz glavnog postupka i iz konteksta u kojem su donesena, prema kojima je, s jedne strane, jedini upravitelj tog društva koji je izdao navedena jamstva nepropisno postupio, svjesno držao tajnim njihovo izdavanje i

prekršio statutarne odredbe svojeg društva te, s druge strane, okolnost da bi se spomenuto tijelo javne vlasti usprotivilo izdavanju tih jamstava da je o tome bilo obaviješteno. Navedene okolnosti nisu međutim same po sebi takve da u slučaju poput onoga iz glavnog postupka isključuju takvo pripisivanje jamstava.

Potpisi