



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (sedmo vijeće)

25. lipnja 2015.\*

„Državne potpore – Osiguranje izvoznih kredita – Reosiguranje koje je javni poduzetnik dodijelio svojem društvu kćeri – Kapital uložen za pokriće troškova društva kćeri – Pojam državnih potpora – Pripisivanje državi – Kriterij privatnog ulagača – Obveza obrazlaganja“

U predmetu T-305/13,

**Servizi assicurativi del commercio estero SpA (SACE)**, sa sjedištem u Rimu (Italija),

**Sace BT SpA**, sa sjedištem u Rimu,

koje zastupaju M. Siragusa i G. Rizza, odvjetnici,

tužitelji,

koje podupire

**Talijanska Republika**, koju zastupa G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina, *avvocato dello Stato*,

intervenijent,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju G. Conte, D. Grespan i K. Walkerová, u svojstvu agenata,

tuženik,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije 2014/525/EU od 20. ožujka 2013. o mjeri SA.23425 (11/C) (ex NN 41/10) koju je provela Italija 2004. i 2009. u korist poduzetnika Sace BT SpA (SL 2014., L 239, str. 24.),

OPĆI SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: M. van der Woude (izvjestitelj), predsjednik, I. Wiszniewska-Białicka i I. Ulloa Rubio, suci,

tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 9. prosinca 2014.,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: talijanski

## Presudu

### Okolnosti spora

- 1 Tužitelji, društvo *Servizi assicurativi del commercio estero SpA (SACE)* i njegovo društvo kći u 100-postotnom vlasništvu, *Sace BT SpA*, djeluju u sektoru osiguranja izvoznih kredita, odnosno osiguranja rizika povezanih s izvoznim kreditima kojima se financiraju transakcije u Europskoj uniji i brojnim trećim zemljama.

### *Komunikacija o osiguranju izvoznih kredita*

- 2 Komisija Europskih zajednica uputila je 19. rujna 1997. državama članicama komunikaciju sukladno članku [108. stavku 1. UFEU-a] o primjeni članka [107.] i [108. UFEU-a] na kratkoročno osiguranje izvoznih kredita (SL C 281, str. 4., u daljnjem tekstu: komunikacija o osiguranju izvoznih kredita). Ova komunikacija, kako je izmijenjena komunikacijama državama članicama iz 2001. (SL C 217, str. 2.) te iz 2005. (SL C 325, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 150.), primjenjivala se do 31. prosinca 2012., nakon izmjene razdoblja primjene komunikacijom iz 2010. (SL C 329, str. 6.). U točki 4.2. te komunikacije Komisija je na temelju članka 93. stavka 1. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 88. stavak 1. Ugovora o EZ-u te zatim članak 108. stavak 1. UFEU-a) pozvala države članice da izmijene svoja pravila o osiguranju izvoznih kredita u području utrživih rizika tako da privatna ili javna tijela koja pružaju usluge osiguranja izvoznih kredita za te rizike više ne mogu upotrebljavati državne potpore u obliku, među ostalim, državnih jamstava koja obuhvaćaju zajmove ili gubitke, u obliku uloga kapitala u neprihvatljivim okolnostima za privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu ili usluga reosiguranja koje država pruža izravno ili neizravno, preko drugog javnog tijela koje pruža usluge osiguranja izvoznih kredita ili koje djeluje uz potporu države, pod uvjetima povoljnijima od uvjeta tržišta privatnog reosiguranja.
- 3 Utrživi rizici definirani su u prvom podstavku točke 2.5. komunikacije o osiguranju izvoznih kredita, kako je izmijenjena komunikacijom iz 2001., kao „komercijalni i politički rizici nastali javnim i nejavnim dužnicima s poslovnim nastanom u zemljama navedenima u Prilogu. Za takve rizike najdulje razdoblje rizika iznosi manje od dvije godine (razdoblje proizvodnje plus razdoblje kredita s normalnom točkom početka sukladno Bernskoj uniji i uobičajenim razdobljem kreditiranja)“ [neslužbeni prijevod]. U drugom podstavku točke 2.5. komunikacije o osiguranju izvoznih kredita, kako je izmijenjena komunikacijom iz 2001., među ostalim navodi se da se smatra da „[s]vi ostali rizici [rizici od katastrofa te komercijalni i politički rizici zemalja koje nisu navedene na popisu priloženom komunikaciji] još nisu utrživi“ [neslužbeni prijevod]. Popis zemalja s utrživim rizicima obuhvaća sve države članice Unije i zemlje Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj.

### *SACE*

- 4 Prije nego što je 2004. preoblikovan u dioničko društvo, SACE je bio talijansko javnopravno tijelo pod nazivom *Istituto SACE*. Godine 1998. *Istituto SACE* je radi usklađivanja s točkom 4.2. komunikacije o osiguranju izvoznih kredita (vidjeti točku 2. ove presude) prestao s obavljanjem djelatnosti osiguranja utrživih rizika u području ugovorâ o izravnom osiguranju.
- 5 SACE je 2004. preoblikovan u dioničko društvo čiji je jedini dioničar bilo talijansko Ministarstvo gospodarstva i financija (u daljnjem tekstu: MGF). Nakon toga, u studenom 2012., jedini dioničar u društvu SACE postalo je talijansko javnopravno tijelo *Cassa depositi e prestiti*, u kojem MGF drži dionice koje predstavljaju 70% temeljnog kapitala.

- 6 Sukladno članku 4. stavku 1. statuta društva SACE, predmet poslovanja obuhvaća pružanje usluga osiguranja, reosiguranja, suosiguranja i jamstva za političke rizike, rizike od katastrofa, gospodarske, komercijalne i valutne rizike, kao i za dodatne rizike kojima su izloženi talijanski subjekti i s njima povezana društva ili društva koja kontroliraju u okviru poslovanja s inozemstvom i internacionalizacije talijanskog gospodarstva. Sukladno članku 4. stavku 2. navedenoga statuta, predmet poslovanja društva SACE obuhvaća, nadalje, pružanje usluga jamstava i pokriva osiguranja stranim poduzećima, pod tržišnim uvjetima i u skladu s propisima Unije, u pogledu djelatnosti od strateške važnosti za talijansko gospodarstvo u smislu internacionalizacije, gospodarske sigurnosti i pokretanja postupka proizvodnje i zapošljavanja u Italiji.
- 7 Dekretom-zakonom br. 269 od 30. rujna 2003., koji je nakon izmjena pretvoren u Zakon br. 326 od 24. studenoga 2003., čiji članak 6. sadržava odredbe o preoblikovanju Istituto SACE u dioničko društvo od 1. siječnja 2004. (vidjeti točku 4. ove presude), utvrđene su djelatnosti društva SACE, uzimajući u obzir razvoj predmetnog tržišta.
- 8 S tim u vezi, člankom 6. stavkom 12. Dekreta-zakona br. 269 društvu SACE posebno je dopušteno da u određenim okolnostima djeluje u sektoru utrživih rizika. Naime, u tom članku, među ostalim, navodi se sljedeće:

„Društvo SACE SpA može obavljati djelatnosti pružanja osiguranja i pokriva utrživih rizika, kako su definirani zakonodavstvom Unije. Djelatnosti predviđene ovim stavkom obavljaju se pod uvjetom da se predmetno računovodstvo vodi odvojeno od računovodstva za djelatnosti za koje se upotrebljavaju državna jamstva ili da se u tu svrhu osnuje [dioničko društvo]. U tom slučaju udio društva SACE SpA u temeljnom kapitalu mora iznositi najmanje 30%, [a određena prethodno unesena sredstva] ne smiju se upotrijebiti za uplatu kapitala. [Djelatnosti pokriva utrživih rizika] ne mogu se koristiti državnim jamstvom.“ [neslužbeni prijevod]
- 9 U članku 5. stavku 1. statuta društva SACE predviđeno je da su obveze koje to društvo preuzima u okviru obavljanja svojih djelatnosti u sektoru osiguranja, suosiguranja i jamstva za rizike koji su propisima Europske unije definirani kao neutrživi rizici pokriveni državnim jamstvom na temelju mjerodavnog zakonodavstva. Tom istom odredbom utvrđeno je da o djelatnostima obuhvaćenima državnim jamstvom odlučuje Comitato interministeriale per la programmazione economica (Međuministarski odbor za gospodarsko planiranje, u daljnjem tekstu: CIPE), sukladno odredbama zakonodavnog dekreta br. 143 od 31. ožujka 1998. o ponovnom definiranju jamstva primjenjivog na SACE na temelju talijanskog Zakona br. 227 od 24. svibnja 1977. Sukladno članku 2. stavku 3. zakonodavnog dekreta br. 143, CIPE treba utvrditi djelatnosti i kategorije rizika koje SACE smije preuzimati. Osim toga, člankom 8. stavkom 1. tog zakonodavnog dekreta predviđeno je da CIPE svake godine najkasnije do 30. lipnja mora donijeti odluku o planu predviđenih obveza osiguranja društva SACE. U zakonu o odobrenju državnog proračuna utvrđena su opća ograničenja obveza na koje se primjenjuje jamstvo te se uvodi razlika između jamstava s obzirom na to trajaju li više ili manje od dvadeset četiri mjeseca.
- 10 Člankom 5. stavkom 2. statuta društva SACE iz opsega državnog jamstva isključene su djelatnosti društva u sektoru osiguranja i jamstva za utržive rizike. Njime je predviđeno da to društvo smije provoditi te djelatnosti pod uvjetom da uspostavi posebno računovodstvo ili da u tu svrhu osnuje dioničko društvo.

*Društvo Sace BT*

- 11 Godine 2004. društvo SACE je, unutar zakonskog okvira prethodno opisanog u točkama od 8. do 10. ove presude, odlučilo osnovati društvo kćer Sace BT kao zaseban subjekt na način da izdvoji upravljanje „utrživim rizicima“ u smislu komunikacije o osiguranju izvoznih kredita. Temeljni kapital društva Sace BT iznosio je 100 milijuna eura i u cijelosti ga je uplatilo društvo SACE. Osim toga, društvo SACE izvršilo je prijenos kapitala u iznosu od 5,8 milijuna eura u rezerve društva Sace BT.
- 12 Sukladno članku 2. stavku 1. statuta društva, predmet poslovanja društva Sace BT jest pružanje usluga osiguranja i reosiguranja za sve vrste štete, u Italiji i inozemstvu, u skladu s ograničenjima koja su utvrđena posebnim odobrenjima. Na temelju članka 15. stavka 3. navedenog statuta glavna skupština imenuje i opoziva članove upravnog odbora. U skladu s člankom 17. navedenog statuta, društvom Sace BT upravljaju isključivo članovi upravnog odbora.
- 13 Iz Odluke Komisije 2014/525/EU od 20. ožujka 2013. o mjeri SA.23425 (11/C) (ex NN 41/10) koju je provela Italija 2004. i 2009. u korist poduzetnika Sace BT SpA (SL 2014., L 239, str. 24., u daljnjem tekstu: pobijana odluka) proizlazi da je u predmetnom razdoblju društvo Sace BT poslovalo na trima područjima: na području „osiguranja kredita“ (54% premija u 2011.), na području „jamstava“ (30%) te u drugim sektorima povezanim s osiguranjem građevinskih rizika (13%).
- 14 U okviru sektora „osiguranja kredita“ društvo Sace BT poslovalo je u području kratkoročnog osiguranja izvoznih kredita u pogledu utrživih rizika, u smislu komunikacije o osiguranju izvoznih kredita. Društvo je, nadalje, nudilo usluge pokrića osiguranja kredita za transakcije provedene u Italiji (osiguranje nacionalnih komercijalnih transakcija). Osim toga, društvo Sace BT nastavilo je maleni dio svojeg portfelja usmjeravati na područje neutrživih kratkoročnih rizika (vidjeti uvodnu izjavu 22. tablicu 1. pobijane odluke). U pobijanoj odluci navodi se da se, prema informacijama koje su dostavile talijanska tijela vlasti, ta djelatnost obavljala u tržišnim uvjetima i bez državnog jamstva, jednako kao i ostale djelatnosti.

*Upravni postupak i pobijana odluka*

- 15 Nakon pritužbe zaprimljene u lipnju 2007. Komisija je otvorila preliminarnu istragu o mogućim državnim potporama koje mogu proizaći iz različitih mjera koje je društvo SACE provelo u korist društva Sace BT. U veljači 2011. Komisija je otvorila formalni istražni postupak na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a u kojemu su razmatrane četiri mjere navedene u nastavku i donesene u korist društva Sace BT:
  - uplata početnog kapitala u iznosu od 100 milijuna eura u obliku temeljnog kapitala društva te uplata kapitala u rezerve u iznosu od 5,8 milijuna eura, provedena 27. svibnja 2004. (u daljnjem tekstu: prva mjera);
  - pokriće reosiguranja viška šteta za utržive rizike iz 2009. dodijeljeno 5. lipnja 2009., koje je obuhvaćalo dio rizika (procijenjeno na 74,15%) koji ne pokrivaju treći subjekti koji djeluju na tržištu (u daljnjem tekstu: druga mjera);
  - uplata kapitala u iznosu od 29 milijuna eura, provedena 18. lipnja 2009. (u daljnjem tekstu: treća mjera);
  - uplata kapitala u iznosu od 41 milijun eura, provedena 4. kolovoza 2009. (u daljnjem tekstu: četvrta mjera).

- 16 Komisija nije bila obaviještena ni o jednoj mjeri jer su talijanske vlasti procijenile da se, s jedne strane, mjere ne mogu pripisati državi i da su, s druge strane, sukladne s kriterijem privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu.
- 17 Nakon formalnog istražnog postupka Komisija je 20. ožujka 2013. donijela pobijanu odluku.
- 18 Kako bi dokazala da se predmetne mjere mogu pripisati talijanskoj državi, Komisija se u uvodnoj izjavi 177. pobijane odluke oslanja na opće kriterije koji se odnose na organizacijske veze između članova upravnog odbora društva SACE i talijanske države, na činjenicu da SACE ne provodi svoje djelatnosti pod tržišnim uvjetima te na činjenicu da je zakonom predviđeno da SACE mora držati najmanje 30% kapitala društva Sace BT. Usto, u uvodnoj izjavi 178. pobijane odluke Komisija se poziva na određene indicije u obliku izjava koje su članovi upravnog odbora društva SACE dali pri donošenju navedenih mjera.
- 19 U pogledu postojanja prednosti, Komisija u uvodnim izjavama od 127. do 130. pobijane odluke najprije procjenjuje da druga mjera daje prednost društvu Sace BT zbog toga što privatni reosiguratelj ne bi preuzeo tako veliko pokriće reosiguranja u njegovu korist pod uvjetima koje je odobrilo društvo SACE. Nadalje, što se tiče treće i četvrte mjere, Komisija u uvodnim izjavama 132. do 168. pobijane odluke smatra da društvo SACE nije djelovalo kao razborit privatni ulagač. Ponajprije tvrdi da navedeno društvo nije provelo prethodnu procjenu isplativosti predmetnih ulaganja u kapital. U svrhu iscrpnosti Komisija je provela dodatnu retrospektivnu analizu isplativosti tih dviju mjera i zaključila da bi privatni ulagač zaključio da bi bilo povoljnije pustiti da društvo kći ode u stečaj nego uložiti dodatnih 70 milijuna eura.
- 20 U članku 1. pobijane odluke Komisija navodi da prva mjera, odnosno uplata početnog kapitala i ulog u rezerve u iznosu od 105,8 milijuna eura, nije državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Nasuprot tomu, preostale tri mjere (u daljnjem tekstu: sporne mjere), odnosno reosiguranje viška šteta od 74,15%, koje je sadržavalo element potpore u iznosu od 156.000 eura (članak 2. pobijane odluke) i dvije uplate kapitala u iznosu od 29 milijuna eura i 41 milijun eura (članci 3. i 4. pobijane odluke), proglašene su nezakonitim državnim potporama nespojivima s unutarnjim tržištem.
- 21 Na temelju članaka 5. i 6. pobijane odluke talijanske su vlasti dužne bez odlaganja ishoditi od društva Sace BT povrat prethodno navedenih potpora uvećano za zatezne kamate, osigurati provedbu pobijane odluke u roku od četiri mjeseca od dostave te u roku od dva mjeseca od te dostave obavijestiti Komisiju, među ostalim, o ukupnom iznosu koji je potrebno vratiti, o dotad vraćenim iznosima te o poduzetim ili predviđenim mjerama za usklađivanje s pobijanom odlukom.

### **Postupak i zahtjevi stranaka**

- 22 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 3. lipnja 2013. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.
- 23 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 4. srpnja 2013. Talijanska Republika zatražila je intervenciju u ovom predmetu u potporu zahtjevu tužiteljâ. Rješenjem od 4. rujna 2013. predsjednik četvrtog vijeća Općeg suda prihvatio je taj zahtjev.
- 24 Uzimajući u obzir izmjenu sastava vijeća Općeg suda, sudac izvjestitelj raspoređen je u sedmo vijeće, kojemu je stoga dodijeljen ovaj predmet.
- 25 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 26. veljače 2014. tužitelji su podnijeli zahtjev za privremenu pravnu zaštitu radi suspenzije primjene pobijane odluke dok Opći sud ne donese odluku o tužbi. Rješenjem od 13. lipnja 2014. predsjednik Općeg suda naredio je suspenziju primjene članka 5.

pobijane odluke u dijelu koji se odnosi na obvezu talijanskih tijela vlasti da društvu Sace BT oduzmu iznos koji prelazi [*povjerljivo*] (rješenje od 13. lipnja 2014., SACE i Sace BT/Komisija, T-305/13 R, EU:T:2014:595).

- 26 Tužitelji, uz potporu Talijanske Republike, od Općeg suda zahtijevaju da:
- poništi pobijanu odluku ili, podredno, da je djelomično poništi;
  - Komisiji naloži snošenje troškova;
  - odredi druge mjere, uključujući mjere izvođenja dokaza, koje smatra prikladnima.
- 27 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
  - tužiteljima naloži snošenje troškova.

### **Pravo**

- 28 U prilog zahtjevu za poništenje tužitelji se pozivaju na tri tužbena razloga. Prvim razlogom osporavaju pripisivanje spornih mjera talijanskoj vladi. Drugi razlog tiče se povrede članka 107. stavka 1. UFEU-a, pogrešaka u ocjeni i pogrešaka koje se tiču prava u okviru primjene kriterija privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, kao i nedovoljnog obrazloženja što se tiče druge mjere. Treći razlog tiče se povrede članka 107. stavka 1. UFEU-a, pogrešaka u ocjeni i pogrešaka koje se tiču prava u okviru primjene kriterija privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu što se tiče treće i četvrte mjere.

*Prvi tužbeni razlog koji se temelji na nemogućnosti pripisivanja spornih mjera talijanskoj državi*

- 29 Tužitelji tvrde da je Komisija pogrešno primijenila članak 107. stavak 1. UFEU-a kada je ocijenila da se sporne mjere mogu pripisati talijanskoj državi. Odluke o provedbi spornih mjera samostalno je donio upravni odbor društva SACE.
- 30 Tužitelji tvrde da pobijana odluka ne sadržava elemente na temelju kojih bi se moglo smatrati da sporne mjere predstavljaju instrument za primjenu politike koju je utvrdila talijanska država, da su donesene pod izravnim ili neizravnim utjecajem talijanske države ili da su talijanska tijela vlasti bila prethodno upoznata s njima. Na temelju općih i posebnih indicija na koje se Komisija poziva u točkama od 177. do 179. pobijane odluke ne može se zaključiti da nije bilo moguće da društvo SACE usvoji sporne mjere bez uzimanja u obzir zahtjevâ tijela javne vlasti.
- 31 Talijanska Republika, koja intervenira u potporu tužiteljima, dodaje da okolnost prema kojoj sporne mjere odgovaraju cilju od općeg interesa, a koju je istaknula Komisija, nije dovoljna kako bi se donio zaključak o uključenosti tijela javne vlasti. Naime, poduzetnik bi, u okviru namjere stjecanja dobiti, također mogao iz brojnih razloga voditi računa o općem interesu, na način kako to samostalno ocijeni uprava tog poduzetnika.
- 32 Osim toga, tužitelji i Talijanska Republika ističu da je društvo SACE usvojilo sporne mjere ne uzimajući u obzir zahtjeve javnih tijela, i to na način da one nisu neizravno utjecale na njih. Komisija se u pobijanoj odluci ograničila na dokazivanje teorijske mogućnosti uključenosti tijela javne vlasti. Nije u dovoljnoj mjeri dokazala da je javni dioničar u praksi imao odlučujući utjecaj na donošenje spornih mjera, suprotno načelu samostalnosti upravljanja upravnog odbora društva SACE.

- 33 Tužitelji i Talijanska Republika smatraju da se temeljni kriterij za ocjenu mogućnosti pripisivanja mjera državi sastoji od procjene stupnja samostalnosti u upravljanju koju u praksi mora imati upravni odbor javnog poduzetnika i razine kontrole koju provode tijela javne vlasti. Naime, kako bi se sukladno presudi od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija (C-482/99, Zb., u daljnjem tekstu: presuda Stardust, EU:C:2002:294), utvrdila uključenost javnih tijela u usvajanju mjere, valjalo bi dokazati da je ta mjera određena intervencijom države, a ne samostalnim izborom samog poduzetnika.
- 34 Stoga Talijanska Republika tvrdi da bi mjeru bilo moguće pripisati državi samo ako se utvrdi da je posljedica obvezujućeg pravnog akta javnog tijela zbog kojeg je, čak i ako upute koje sadržava nisu precizne i specifične, poduzetnik dao prednost cilju od općeg, a ne vlastitog interesa i usvojio mjeru različitu od one koju bi usvojio da nije bilo takvih uputa.
- 35 Međutim, kako tvrde tužitelji i Talijanska Republika, Komisija u predmetnom slučaju uopće nije dokazala da su talijanska javna tijela uvela praksu na temelju koje je društvo SACE upotrijebljeno u svrhe od općeg interesa, što bi bilo protivno načelu samostalnosti kojim javni poduzetnici raspolažu u upravljanju na temelju talijanskog zakonodavstva, u kojemu je utvrđeno da MGF „ne usmjerava i ne koordinira društva u kojima ima udio“. Stoga Komisija nije ispunila zahtjev o teretu dokazivanja.
- 36 Talijanska Republika dodaje da je praksa MGF-a, prema kojoj se ne intervenira u odlučivanje koje je u nadležnosti upravnog odbora društva SACE, potvrđena priopćenjem Ministarstva od 12. studenoga 2008. u kojemu se, kao odgovor na zahtjev društva SACE, podsjetilo da stjecanje južnoafričkog trgovačkog društva koje djeluje u sektoru osiguranja kredita ne podliježe dobivanju odobrenja Ministarstva. Ta praksa poštovanja samostalnosti u upravljanju društvom SACE potvrđena je drugim priopćenjem MGF-a u kojemu ono navodi da nema nadležnost za intervenciju u osnivanje novog trgovačkog društva za pružanje usluga pod kontrolom društva Sace BT.
- 37 Komisija osporava sve te argumente. Kako bi se dokazala mogućnost pripisivanja mjere državi, ne bi trebalo biti potrebno dokazati da se tom mjerom ostvaruje isključivo javni cilj.
- 38 Prema sudskoj praksi, da bi se prednosti mogle kvalificirati kao potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, one moraju, s jedne strane, biti izravno ili neizravno dodijeljene putem državnih sredstava i, s druge strane, moraju se moći pripisati državi (vidjeti presude Stardust, t. 33. *supra*, EU:C:2002:294, t. 24., te od 10. studenoga 2011., Elliniki Nafpigokataskevastiki i dr./Komisija, T-384/08, EU:T:2011:650, t. 50.).
- 39 U predmetnom slučaju valja ispitati može li se opravdano smatrati da su sporne mjere rezultat ponašanja koje se može pripisati državi.
- 40 Nesporno je da je, nakon što je postao dioničko društvo u potpunom vlasništvu države, SACE tijekom predmetnog razdoblja bio javno poduzeće u smislu članka 2. točke (b) Direktive Komisije 2006/111/EZ od 16. studenoga 2006. o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća, kao i o financijskoj transparentnosti unutar određenih poduzeća (SL L 318, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 163.), u kojoj je utvrđeno da pojam javna poduzeća znači „sva poduzeća nad kojima javna tijela mogu izvršavati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju vlasništva nad njima, financijskog sudjelovanja u njima ili na temelju propisa kojima su ta poduzeća uređena“.
- 41 Međutim, u točki 52. presude Stardust, t. 33. *supra* (EU:C:2002:294), Sud je presudio da se, iako je država mogla kontrolirati javnog poduzetnika i imati prevladavajući utjecaj na njegovo poslovanje, ne može automatski pretpostaviti da se u tom slučaju zaista ostvaruje kontrola. Javni poduzetnik može djelovati s većim ili manjim stupnjem samostalnosti, ovisno o stupnju samostalnosti koji mu je omogućila država. Stoga činjenica da je javni poduzetnik pod državnom kontrolom nije dovoljna da se

državi pripiše mjere koje je poduzeo poduzetnik, kao što su u predmetnom slučaju mjere financijske potpore. Nadalje, valja ispitati može li se smatrati da su javna tijela na određeni način sudjelovala u donošenju tih mjera.

- 42 U konkretnom slučaju stoga proizlazi da sama okolnost da je talijanska država kao jedini dioničar društva SACE mogla izvršiti prevladavajući utjecaj na djelatnosti tog društva nije dovoljna za to da se smatra da je doista provela kontrolu što se tiče donošenja spornih mjera.
- 43 Stoga valja podsjetiti na kriterije koji su razvijeni u sudskoj praksi, a na temelju kojih se ocjenjuje može li se mjera potpore koju je usvojio javni poduzetnik pripisati državi (vidjeti točke 44. do 52. ove presude) prije nego što se pristupi ispitivanju indicija na koje se Komisija poziva u predmetnom slučaju (vidjeti točke 53. do 88. ove presude).

Kriteriji za ocjenu mogućnosti pripisivanja državi mjere potpore koju je donio javni poduzetnik u skladu sa sudskom praksom

- 44 U točkama 53. i 54. presude Stardust, t. 33. *supra* (EU:C:2002:294) Sud je utvrdio da ne bi bilo moguće zahtijevati da se na temelju precizne upute dokaže da su javna tijela konkretno potaknula javnog poduzetnika da donese predmetne mjere potpore. Naime, zbog bliskih veza između države i javnih poduzetnika postoji stvaran rizik od toga da se državne potpore preko njih odobravaju netransparentno, čime bi trećoj osobi, upravo zbog privilegiranih odnosa koji postoje između države i javnog poduzetnika, u određenom konkretnom slučaju bilo teško dokazati da su mjere potpore koje je usvojio taj poduzetnik donesene na temelju uputa javnih tijela.
- 45 Stoga je prema ustaljenoj sudskoj praksi mjeru potpore koju je donio javni poduzetnik moguće pripisati državi na temelju skupa dovoljno točnih i usklađenih indicija koje proizlaze iz okolnosti slučaja i iz konteksta u kojemu je ta mjera donesena, na osnovi kojih se može pretpostaviti postojanje konkretne uključenosti javnih tijela u postupak donošenja te mjere (vidjeti u tom smislu presude Stardust, t. 33. *supra*, EU:C:2002:294, t. 55.; od 26. lipnja 2008., SIC/Komisija, T-442/03, Zb., EU:T:2008:228, t. 98., i Elliniki Nafpigokataskevastiki i dr./Komisija, t. 38. *supra*, EU:T:2011:650, t. 54.).
- 46 U tom pogledu presuda Stardust, t. 33. *supra* (EU:C:2002:294) sadržava popis neobveznih i primjerice navedenih indicija koje su uzete ili ih se može uzeti u obzir u sudskoj praksi, kao što je činjenica da javni poduzetnik koji je dodijelio potpore nije mogao donijeti tu odluku bez uzimanja u obzir zahtjeva tijela javne vlasti, da taj poduzetnik nije bio samo organizacijski povezan s državom, nego da je također morao voditi računa o uputama međuministarskog odbora kao što je CIPE, vrsta djelatnosti javnog poduzeća i obavljanje djelatnosti na tržištu pod normalnim uvjetima tržišnog natjecanja s privatnim subjektima, pravni status predmetnog poduzetnika koji proizlazi iz javnog prava ili općeg prava trgovačkih društava ili stupanj nadzora koji tijela javne vlasti vrše nad upravljanjem društvom (vidjeti presudu Stardust, t. 33. *supra*, EU:C:2002:294, t. 55. i 56. i navedenu sudsku praksu).
- 47 Osim toga, Sud je u točki 56. presude Stardust, t. 33. *supra* (EU:C:2002:294), također istaknuo da bi sve ostale indicije iz kojih je, u konkretnom slučaju, vidljiva uključenost javnih tijela ili iz kojih je vidljivo da je malo vjerojatno da javna tijela nisu bila uključena u donošenje mjere, također uzimajući u obzir opseg mjere, njezin sadržaj i uvjete, mogle, ako je to primjenjivo, biti relevantne za donošenje zaključka o mogućnosti pripisivanja mjere koju je donio javni poduzetnik državi (vidjeti u tom smislu presudu od 30. travnja 2014., Tisza Erőmű/Komisija, T-468/08, EU:T:2014:235, t. 170.).
- 48 Kao prvo, iz sudske prakse proizlazi da se, suprotno tvrdnjama Talijanske Republike (vidjeti točke 33. i 34. ove presude), pojam konkretne uključenosti države valja shvatiti na način da je predmetna mjera usvojena pod utjecajem ili stvarnom kontrolom javnih tijela ili da je nepostojanje takvog utjecaja ili kontrole malo vjerojatno a da nije potrebno ispitati utjecaj takve uključenosti na sadržaj mjere. Osobito se u svrhu ispunjenja uvjeta za mogućnost pripisivanja ne može zahtijevati da se dokaže da bi



javni poduzetnik drugačije postupio da je djelovao samostalno. U pogledu ciljeva koji su se željeli postići predmetnom mjerom, premda se mogu uzeti u obzir u svrhu ocjene mogućnosti pripisivanja, oni nisu presudni.

- 49 Naime, činjenica da se ciljevi od općeg interesa u određenim slučajevima podudaraju s interesom javnog poduzetnika sama po sebi ne upućuje na moguću uključenost ili nepostojanje uključenosti tijela javne vlasti u postupak donošenja predmetne mjere na bilo koji način. Prema tome, činjenica da je interes javnog poduzetnika podudaran s općim interesom ne znači nužno da je taj poduzetnik mogao donijeti odluku bez uzimanja u obzir zahtjeva tijela javne vlasti. Komisija stoga pravilno tvrdi da nije nemoguće da tijela javne vlasti javnom poduzetniku mogu narediti provođenje određene radnje poduzetničke naravi koja se, iako u određenom slučaju može biti u skladu s kriterijem privatnog ulagača, u svakom slučaju može pripisati državi.
- 50 Kao drugo, također valja odbaciti tumačenje sudske prakse Stardust koje je predložila Talijanska Republika (vidjeti točke 34. i 35. ove presude), a prema kojemu stvarna uključenost države u postupak kojim javni poduzetnik, kao što je SACE, donosi neku mjeru može proizlaziti samo iz pravnog akta javnog tijela zbog kojega taj poduzetnik daje prednost cilju od općeg, a ne vlastitog interesa, ili iz prakse tijela javne vlasti u okviru koje se taj poduzetnik koristi za ciljeve od općeg interesa, suprotno načelu samostalnosti upravljanja koje talijansko zakonodavstvo jamči javnim poduzetnicima.
- 51 Naime, iz presude Stardust, točka 33. *supra* (EU:C:2002:294) proizlazi da samostalnost koja je poduzetniku dodijeljena s obzirom na njegov pravni oblik ne sprečava mogućnost da država izvršava prevladavajući utjecaj u postupku donošenja određenih mjera. Budući da mogućnost konkretne uključenosti države nije isključena na temelju samostalnosti kojom načelno raspolaže javni poduzetnik, dokaz o toj uključenosti može se temeljiti na svim relevantnim pravnim ili činjeničnim elementima koji mogu činiti skup dovoljno točnih i usklađenih indicija o stvarnom utjecaju ili kontroli države.
- 52 U ovom je slučaju stoga dužnost Komisije bila da na temelju skupa dovoljno točnih i usklađenih indicija dokaže da je talijanska država u odluku o usvajanju spornih mjera bila konkretno uključena ili da je nepostojanje takve uključenosti bilo malo vjerojatno s obzirom na okolnosti i kontekst slučaja.

Ocjena indicija na koje se u predmetnom slučaju poziva Komisija

- 53 Valja provjeriti je li se, u okolnostima predmetnog slučaja i u kontekstu spornih mjera, na temelju indicija na koje se Komisija poziva u uvodnim izjavama 177. do 179. pobijane odluke, kada se razmotre u cijelosti, moglo pretpostaviti da su talijanska tijela javne vlasti na neki način bila konkretno uključena u donošenje tih mjera.
- 54 U svrhu dokazivanja te uključenosti Komisija se poziva na „opće indicije“ koje se odnose na kontekst donošenja spornih mjera (uvodna izjava 177. pobijane odluke) te na „posebne indicije“ koje se odnose na uvjete za odobravanje tih mjera (uvodne izjave 178. i 179. pobijane odluke).
- 55 Što se tiče općih indicija, Komisija se poziva na sljedeća tri elementa:
- svi članovi upravnog odbora društva SACE imenovani su na prijedlog talijanske države;
  - društvo SACE ne obavlja svoje djelatnosti „na tržištu u uobičajenim uvjetima tržišnog natjecanja s privatnim subjektima“;
  - društvo SACE na temelju zakona mora držati najmanje 30% kapitala u društvu Sace BT.
- 56 Valja točno ispitati svaku pojedinu indiciju prije nego što se pristupi ocjeni indicija u cijelosti.

- 57 Na prvom mjestu, što se tiče argumenta koji se odnosi na imenovanje članova upravnog odbora iz uvodne izjave 177. točke (a) pobijane odluke, valja istaknuti da je u članku 6. stavku 2. Dekreta-zakona br. 269, kojim su dionice društva SACE dodijeljene MGF-u, utvrđeno da se imenovanja provode u suglasnosti s različitim ministarstvima navedenima u članku 4. stavku 5. Zakonodavnog dekreta br. 143, koji se odnosi na talijanskog ministra financija, proračuna i gospodarskog planiranja (koji je u predmetnom razdoblju bio nadležan za gospodarstvo i financije), talijanskog ministra vanjskih poslova, talijanskog ministra za industriju, trgovinu i obrt te talijanskog ministra vanjske trgovine.
- 58 Međutim, kako je Talijanska Republika istaknula na raspravi, iz članka 6. stavka 24. Dekreta-zakona br. 269 proizlazi da se u trenutku osnivanja društva SACE članak 4. Zakonodavnog dekreta br. 143 primjenjivao tek u okviru prijelaznog razdoblja do odobrenja statuta društva SACE. Međutim, u skladu s člankom 13. tog statuta, članove upravnog odbora imenuje glavna skupština na razdoblje od najviše tri godine, uz mogućnost ponovnog imenovanja.
- 59 Tužitelji i Talijanska Republika zaključuju iz navedenoga da organizacijske indicije navedene u uvodnoj izjavi 177. točki (a) pobijane odluke ne proizlaze iz posebnih pravila, nego iz vlasničke strukture pa su stoga zanemarive.
- 60 Komisija je na raspravi istaknula da ukidanje posebnih pravila o imenovanju članova upravnog odbora društva SACE nije bilo automatske naravi. Komisija je izjavila da su u trenutku donošenja spornih mjera članovi upravnog odbora društva SACE bili imenovani sukladno prvotnom posebnom postupku, što Talijanska Republika nije osporila.
- 61 Doduše, budući da je država jedini dioničar društva, članove upravnog odbora poduzetnika koji je u cijelosti u državnom vlasništvu nužno imenuju tijela javne vlasti. Međutim, u predmetnom slučaju činjenica da je prvotno imenovanje članova upravnog odbora društva SACE barem moralo biti provedeno u suglasnosti s nekoliko važnih ministarstava, a na temelju posebne zakonodavne odredbe, potvrđuje veze između društva SACE i tijela javne vlasti pa može biti indicija uključenosti tijela javne vlasti u djelovanje javnog poduzetnika.
- 62 Osim toga, ova uključenost također je potvrđena činjenicom, koju je Komisija istaknula u uvodnoj izjavi 178. točki (a) pobijane odluke, prema kojoj su dva člana upravnog odbora društva SACE istodobno vršila vodeće funkcije u ministarstvima, odnosno u bivšem talijanskom ministarstvu vanjske trgovine, današnjem ministarstvu gospodarskog razvoja te u talijanskom ministarstvu vanjskih poslova (vidjeti točku 85. u nastavku).
- 63 Međutim, iako su te organizacijske indicije bitne jer upućuju na ograničenu neovisnost društva SACE u odnosu na državu, nisu dovoljne da se samo njima dokaže konkretna uključenost države u donošenje spornih mjera i moraju se ocijeniti zajedno s ostalim indicijama.
- 64 Na drugom mjestu, što se tiče argumenta prema kojemu društvo SACE ne obavlja svoje djelatnosti „na tržištu u uobičajenim uvjetima tržišnog natjecanja s privatnim subjektima“, pobijana odluka temelji se na sljedeće četiri indicije:
- misija društva SACE jest održavanje i promicanje konkurentnosti talijanskog gospodarstva, posebice u području neutrživih rizika, sukladno definiciji utvrđenoj u komunikaciji o osiguranju izvoznih kredita, što znači da djeluje u sektoru za koji se ne smatra da podliježe uobičajenim uvjetima tržišnog natjecanja;
  - djelatnosti društva SACE uvijek su bile pokrivena državnim jamstvom, dok je pravilima o državnim potporama ostalim javnim poduzetnicima koji djeluju u okviru tržišnog natjecanja s tržišnim privatnim subjektima zabranjeno uživati takvu prednost;

- financijska izvješća društva SACE podliježu nadzoru Corte dei conti (talijanskog revizorskog suda), a MGF je dužan talijanskom parlamentu podnijeti godišnje izvješće o djelovanju društva SACE;
  - što se tiče utjecaja države na dodjeljivanje sredstava društva SACE, CIPE mora najkasnije do 30. lipnja svake godine donijeti plan o predviđenim djelatnostima osiguranja i financijskim potrebama u pogledu utvrđenih rizika te utvrditi opća ograničenja djelatnosti povezanih s neutrživim rizicima koje može preuzeti društvo SACE, čineći pritom razliku između jamstava s obzirom na to je li njihovo trajanje kraće ili dulje od 24 mjeseca.
- 65 U predmetnom slučaju valja ocijeniti opseg tih četiriju indicija kojima se, kako tvrdi Komisija, u stvarnosti želi pokazati da javna tijela upotrebljavaju grupaciju SACE ne samo u sektoru neutrživih rizika nego i u sektoru utrživih rizika, u svrhu pružanja potpore talijanskom poduzetničkom sustavu i poticanja gospodarskog razvoja zemlje.
- 66 Prva indicija iz gore navedene točke 64. odnosi se na zadaću promicanja konkurentnosti talijanskog gospodarstva, koja je društvu SACE povjerena „posebice u području neutrživih rizika“. U tom pogledu valja istaknuti da ni tužitelji ni Talijanska Republika ne osporavaju način na koji je Komisija u pobijanoj odluci predstavila tu zadaću društva SACE. Dakle, čini se da implicitno priznaju da se zadaća društva SACE, u mjeri u kojoj se ponajprije, ali ne isključivo, odnosi na neutržive rizike, također proteže i na konkurentski sektor osiguranja utrživih rizika. Međutim, područje primjene zadaće od općeg interesa za društvo SACE proizlazi iz članka 4. stavaka 1. i 2. statuta tog društva, u kojima je utvrđen predmet poslovanja društva (vidjeti točku 6. ove presude). Stoga članak 4. stavak 1. statuta općenito upućuje na pokriće za „političke rizike, rizike od katastrofa, gospodarske, komercijalne i valutne rizike kao i za dodatne rizike kojima su izravno ili neizravno izloženi [talijanski] subjekti i povezana društva ili društva koja kontroliraju u okviru poslovanja s inozemstvom i [koji se odnose na] internacionalizaciju talijanskog gospodarstva“. Što se tiče članka 4. stavka 2., on se izričito odnosi na pružanje usluga, pod tržišnim uvjetima i u skladu s propisima Unije, „jamstava i pokrića osiguranja stranim poduzećima u pogledu djelatnosti od strateške važnosti za talijansko gospodarstvo u smislu internacionalizacije, gospodarske sigurnosti i pokretanja postupka proizvodnje i zapošljavanja u Italiji“ (vidjeti točku 6. ove presude).
- 67 Stoga ta zadaća od općeg interesa, koja izričito obuhvaća pokriće, među ostalim, rizika koji su u komunikaciji o osiguranju izvoznih kredita definirani kao utrživi rizici (vidjeti točku 3. ove presude) i koja usto upućuje na pružanje usluga osiguranja pod tržišnim uvjetima što se tiče djelatnosti od strateškog interesa za talijansko gospodarstvo, premašuje zadaću pokrivanja neutrživih rizika koja nije u domeni konkurentskog sektora.
- 68 Prema tome, zadaća od općeg interesa koja je društvu SACE povjerena njegovim statutom također obuhvaća osiguranje utrživih rizika radi čijeg je pokrića osnovano društvo Sace BT (vidjeti točke 8. i 11. ove presude).
- 69 Dakako, u uvodnoj izjavi 177. točki (b) podtočki i. pobijane odluke Komisija se poziva na zadaću promicanja „konkurentnosti talijanskog gospodarstva, posebice u području neutrživih rizika“ (vidjeti točku 64. ove presude). Iako se time posebno ističe cilj od općeg interesa koji društvo SACE želi ostvariti u sektoru osiguranja neutrživih rizika, Komisija se poziva i na opći cilj podrške talijanskom gospodarstvu koji je društvu SACE dodijeljen člankom 4. stavcima 1. i 2. statuta društva što se tiče ukupnih djelatnosti, koje se također mogu obavljati u sektoru osiguranja utrživih rizika, kako proizlazi iz članka 6. stavka 12. Dekreta-zakona br. 269 (vidjeti točku 8. ove presude).
- 70 Druga indicija iz uvodne izjave 177. točke (b) pobijane odluke (vidjeti točku 64. ove presude) odnosi se na državno jamstvo dodijeljeno društvu SACE. Za razliku od prve indicije ispitane u točkama od 66. do 69. ove presude, ova indicija odnosi se isključivo na djelovanje društva SACE u sektoru osiguranja neutrživih rizika. Iz članka 5. stavka 2. statuta društva SACE izričito proizlazi da u predmetnom

razdoblju „djelatnost osiguranja i pružanja jamstva za rizike koji su propisima Europske unije utvrđeni kao utrživi rizici [nije] uživa[la] državno jamstvo i [bila je] uređena [...] zakonodavstvom u području privatnog osiguranja“.

- 71 Međutim, ova indicija, koja se odnosi na državna jamstva, potvrđuje da djelatnosti društva SACE nisu one koje obavlja trgovačko društvo za osiguranje izvoznih kredita pod tržišnim uvjetima, nego da su to djelatnosti javnog osiguravateljnog društva koje uživa poseban status i koje ostvaruje ciljeve pružanja podrške gospodarstvu koje utvrđuju tijela javne vlasti, a na taj način služi kao instrument za promicanje izvoza, posebice zahvaljujući državnom jamstvu (vidjeti točku 67. ove presude).
- 72 Treća indicija iz točke (b) uvodne izjave 177. pobijane odluke (vidjeti točku 64. ove presude) odnosi se na godišnji računovodstveni nadzor koji nad društvom SACE provodi Corte dei conti, kako je predviđeno člankom 6. stavkom 16. Dekreta-zakona br. 269, te na obvezu MGF-a da svake godine talijanskom parlamentu podnese izvješće o djelatnosti društva SACE, na temelju članka 6. stavka 17. tog Dekreta-zakona. Kako je istaknula Komisija, taj se nadzor, čak iako se primjenjuje i na druge javne poduzetnike, ne primjenjuje na sve javne poduzetnike koji su u cijelosti u vlasništvu države, što potvrđuje opći okvir posebnog javnog nadzora nad društvom SACE. Međutim, Talijanska Republika istaknula je na raspravi da je posljednje izvješće o djelovanju društva SACE parlamentu podneseno 2008., što Komisija nije osporila.
- 73 Ta treća indicija sama po sebi nije presudna. Naime, budući da se takav financijski i politički nadzor, s jedne strane, obavlja *a posteriori* te se, s druge strane, u bitnome odnosi na sve račune ili ukupnu djelatnost društva SACE, to samo po sebi nije dovoljno da bi se pretpostavilo da su javna tijela konkretno unaprijed utjecala na donošenje odluka kao što su odluke koje se odnose na sporne mjere. To međutim ne mijenja činjenicu da mogućnosti nadzora potvrđuju interes talijanske države za djelatnost društva SACE te da su stoga bitne kao dijelovi skupa indicija na kojima se temelji argument Komisije.
- 74 Četvrta indicija iz točke (b) uvodne izjave 177. pobijane odluke (vidjeti točku 64. ove presude) odnosi se na činjenicu da CIPE mora odobriti plan predviđenih djelatnosti osiguranja društva SACE i financijskih potreba koje se odnose na utvrđene rizike, kao i na činjenicu da CIPE utvrđuje opća ograničenja obveza povezanih s neutrživim rizicima koje SACE može preuzeti, sukladno članku 6. stavku 9. Dekreta-zakona br. 269, koji upućuje na odredbe članka 2. stavka 3. Zakonodavnog dekreta br. 143 (vidjeti točku 9. ove presude).
- 75 U tom pogledu tužitelji tvrde da je odluka o odobrenju CIPE-a ograničena na prijenos i formalizaciju plana predviđenih djelatnosti koji prethodno odobrava upravni odbor društva SACE. U stvarnosti je svrha postupka odobrenja koje izvršava CIPE (vidjeti točku 9. ove presude) bila samo obavijestiti državu o opsegu njezine moguće najveće izloženosti riziku koji proizlazi iz jamstva koje dodjeljuje u smislu pokrića osiguranja koje društvo SACE pruža u sektoru neutrživih rizika. Uostalom, plan predviđenih djelatnosti koji podliježe takvom odobrenju ne odnosi se na djelatnost društva Sace BT.
- 76 Ta argumentacija ne može se prihvatiti. Komisija pravilno tvrdi da odobrenje plana predviđenih djelatnosti društva SACE koje daje CIPE, vrhovno tijelo za koordinaciju i usmjeravanje talijanske gospodarske politike, pokazuje da taj poduzetnik ne provodi svoje djelatnosti u uvjetima potpuno samostalnoga upravljanja i da se stoga može smatrati da djeluje pod kontrolom javnih tijela, barem što se tiče donošenja važnih odluka.
- 77 Naime, glavna djelatnost društva SACE na tržištu neutrživih rizika čini dio plana predviđenih djelatnosti, koji, iako ga priprema upravni odbor društva, mora odobriti CIPE. Takav postupak odobrenja koji provodi tijelo koje utvrđuje glavne smjernice nacionalne gospodarske politike ne može imati samo informativni karakter. U nedostatku suprotnih indicija (vidjeti točku 83. ove presude) Komisija navodi da je društvo SACE dužno voditi računa o zahtjevima tijela javne vlasti, za što u zamjenu dobiva državno jamstvo koje uživa.

- 78 Na trećem mjestu, tužitelji i Talijanska Republika osporavaju dokaznu vrijednost indicija koje se odnose na činjenicu da je člankom 5. stavkom 2. statuta društva Sace BT predviđeno da udio društva SACE u kapitalu društva kćeri ne smije biti manji od 30%, sukladno članku 6. stavku 12. Dekreta-zakona br. 269 (vidjeti točku 55. ove presude).
- 79 Dakako, tužitelji pravilno ističu da udio od 30% društvu SACE ne omogućuje kontrolu nad djelovanjem društva kćeri. Međutim, iako takva odredba sama po sebi nije dovoljna da se pretpostavi da su javna tijela bila konkretno uključena u donošenje odluke o spornim mjerama, ona sukladno sudskoj praksi predstavlja indiciju koja proizlazi iz konteksta donošenja mjera, a koja se može uzeti u obzir (vidjeti točku 45. ove presude).
- 80 Naime, kako je istaknula Komisija, može se smatrati da je svrha tog udjela jamčenje određenog stupnja uključenosti javne vlasti u djelatnosti osiguranja utrživih rizika posredstvom društva SACE, koje je u predmetnom razdoblju u cijelosti bilo u vlasništvu države, što potvrđuje da društvo SACE podliježe posebnom pravnom uređenju, uključujući u prethodno navedenom sektoru.
- 81 U tim okolnostima, ako se razmatraju u cijelosti, opće indicije koje se odnose na kontekst u kojemu su usvojene sporne mjere i koje su ispitane u točkama 55. do 80. ove presude dovoljno utvrđuju da se te mjere mogu pripisati državi s obzirom na njihovu važnost za talijansko gospodarstvo.
- 82 Naime, s obzirom na opseg i predmet spornih mjera, čija vrijednost iznosi više od 70 milijuna eura, ukupne indicije na koje se poziva Komisija, a koje se odnose na organizacijske veze između društva SACE i javnih tijela, utvrđene posebnim zakonodavnim odredbama (vidjeti točke 57. do 63. ove presude), na ciljeve poticanja konkurentnosti talijanskog gospodarstva koje društvo SACE nastoji ostvariti u skladu sa svojim statutom (vidjeti točke 66. do 69. ove presude), na podršku države u obliku jamstva dodijeljenog društvu SACE u okviru provođenja njegove glavne djelatnosti (vidjeti točke 70. i 71. ove presude), na prethodni (vidjeti točke 74. do 78. ove presude) i naknadni nadzor (vidjeti točke 72. i 73. ove presude) koji tijela javne vlasti provode nad djelovanjem društva SACE te na određeni stupanj uključenosti javne vlasti u sektoru osiguranja utrživih rizika (vidjeti točku 80. ove presude) upućuju na činjenicu da je malo vjerojatno da tijela javne vlasti nisu bila uključena u postupak usvajanja spornih mjera.
- 83 Ova analiza nije oslabljena argumentom Talijanske Republike koji se odnosi na praksu MGF-a da izbjegava intervenciju u odluke javnih poduzetnika, što potvrđuju dvije obavijesti kojima to ministarstvo podsjeća da aktivnosti o kojima je upravni odbor društva SACE donio odluku nisu bile podložne odobrenju ministarstva (vidjeti točku 36. ove presude). Naime, kako je istaknula Komisija, s jedne strane, u predmetnom slučaju nije moguće pozivati se na te obavijesti jer nisu predstavljene Komisiji u okviru upravnog postupka (vidjeti presudu od 25. lipnja 2008., *Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisija*, T-268/06, Zb., EU:T:2008:222, t. 56.; vidjeti u tom smislu također presudu od 15. travnja 2008., *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, t. 54. i navedenu sudsku praksu). S druge strane, djelatnosti na koje su se te obavijesti odnosile u svakom slučaju nisu imale, u smislu ciljeva poticanja konkurentnosti talijanskog gospodarstva, isti opseg kao i sporne mjere. Naposljetku, nepostojanje službenog odobrenja ne može isključiti postojanje konkretne uključenosti javnih tijela u postupak usvajanja mjere. U predmetnom slučaju takva uključenost proizlazi iz skupa indicija navedenih u točki 82. ove presude.
- 84 Prema tome, imajući u vidu opće indicije navedene u pobijanoj odluci, Komisijin argument iz točke 180. pobijane odluke opravdano se temelji na utvrđenju da je društvo SACE usko povezano s talijanskim javnim tijelima, koja su ga upotrebljavala u okviru svoje politike poticanja djelovanja talijanskog gospodarstva, na temelju čega se može zaključiti da se sporne mjere mogu pripisati državi.
- 85 Osim toga, relevantnost triju općih indicija potvrđena je konkretnim indicijama navedenima u uvodnim izjavama 178. i 179. pobijane odluke. U biti je riječ o izjavama koje su članovi upravnog odbora društva dali pri donošenju spornih mjera.

- 86 Dakako, tužitelji i Talijanska Republika tvrde da te izjave, navedene u uvodnim izjavama 178. i 179. pobijane odluke, predstavljaju posredne dokaze koji se odnose isključivo na očekivanja njihovih autora u pogledu pozitivnih posljedica ispitanih mjera na gospodarstvo.
- 87 Međutim, valja istaknuti da izjave navedene u točkama (a) i (b) uvodne izjave 178. te u uvodnoj izjavi 179. pobijane odluke, zabilježene u zapisniku, kao prvo, sa sastanka upravnog odbora društva SACE od 1. travnja 2009. i, kao drugo, sa sastanka upravnog odbora od 26. svibnja 2009., upućuju na ciljeve od općeg interesa. Isto vrijedi i za razmatranja navedena u točki (c) uvodne izjave 178. pobijane odluke, uzeta iz zapisnika sa sastanka upravnog odbora društva Sace BT od 27. svibnja 2009.
- 88 Čak i ako prethodno navedene izjave, uzete u obzir zasebno, imaju relativno slabu dokaznu vrijednost, takve izjave ocijenjene s obzirom na opće indicije koje se odnose na kontekst u kojemu su usvojene sporne mjere moraju se shvatiti kao dodatne indicije koje potvrđuju da su sporne mjere donesene u okviru napora uložениh u postizanje ciljeva pružanja podrške talijanskome gospodarstvu koje provodi društvo SACE.
- 89 Zbog svih navedenih razloga valja odbiti prvi tužbeni razlog.

*Drugi i treći tužbeni razlog, koji se u biti odnose na povredu kriterija privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu i na povredu obveze obrazlaganja*

- 90 Prije ispitivanja ovih dvaju razloga najprije valja podsjetiti na određena načela iz sudske prakse koja se odnose na kriterij privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu.

Uvodna razmatranja o sudskoj praksi koja se odnosi na kriterij privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu

- 91 Prema sudskoj praksi, uvjeti koje neka mjera treba ispuniti kako bi se smatrala potporom u smislu članka 107. UFEU-a nisu zadovoljeni ako je poduzetnik korisnik mogao steći istu prednost poput one koja je odobrena putem sredstava države u okolnostima koje odgovaraju redovnim tržišnim okolnostima; ta se ocjena u načelu provodi primjenom kriterija privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF i dr., C-124/10 P, Zb., EU:C:2012:318, t. 78., te od 24. siječnja 2013., Frucona Košice/Komisija, C-73/11 P, EU:C:2013:32, t. 70.).
- 92 Dakle, primjenom kriterija privatnog ulagača želi se utvrditi može li se zbog učinaka prednosti dodijeljene nekom poduzetniku, neovisno o njezinu obliku, putem državnih sredstava, narušiti tržišno natjecanje ili postoji prijetnja da će time doći do narušavanja tržišnog natjecanja i može li takva prednost utjecati na trgovinu između država članica (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/EDF i dr., t. 91. *supra*, EU:C:2012:318, t. 89.). U tom pogledu valja podsjetiti da u članku 107. stavku 1. UFEU-a nije utvrđena razlika između razloga ili ciljeva intervencije javnoga subjekta, nego je ta intervencija definirana u smislu njezinih učinaka (presude Komisija/EDF i dr., točka 91. *supra*, EU:C:2012:318, točka 77., te od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr., C-399/10 P i C-401/10 P, Zb., EU:C:2013:175, točka 102.).
- 93 Kako bi se ispitalo jesu li predmetna država članica ili javno tijelo postupali kao razborit privatni subjekt u tržišnom gospodarstvu, potrebno je postaviti se u kontekst razdoblja u kojemu su usvojene predmetne mjere, kako bi se ocijenila ekonomska opravdanost postupanja države članice ili javnog subjekta, što znači da se valja suzdržati od ocjenjivanja koje se temelji na kasnijem stanju. Stoga usporedbu postupanja javnih i privatnih gospodarskih subjekata valja temeljiti s obzirom na stajalište koje bi u sličnim okolnostima i tijekom predmetne transakcije imao privatni subjekt u pogledu dostupnih podataka i promjena koje su se mogle predvidjeti u tom trenutku (vidjeti u tom smislu

presudu Stardust, t. 33. *supra*, EU:C:2002:294, t. 71. i 72.). Prema tome, retrospektivni zaključak o stvarnoj isplativosti transakcije koju su proveli predmetna državna članica ili javno tijelo lišen je relevantnosti.

- 94 Ova ustaljena sudska praksa potvrđena je presudom Komisija/EDF i dr., točka 91. *supra* (EU:C:2012:318), u čijoj je točki 105. istaknuto da su relevantni, među ostalim radi primjene kriterija privatnog ulagača, samo elementi koji su dostupni i promjene koje se mogu predvidjeti u trenutku donošenja odluke o tome treba li provesti predmetnu transakciju. To je tako posebice kada, kao u predmetnom slučaju, Komisija ispituje postojanje državne potpore u odnosu na mjeru o kojoj nije obaviještena te koju je predmetno javno tijelo u trenutku provođenja ispitivanja već počelo provoditi.
- 95 Sukladno načelima koja se odnose na teret dokazivanja u sektoru državnih potpora, na Komisiji je da iznese dokaz o takvoj potpori. U tom je pogledu Komisija dužna savjesno i nepristrano provesti postupak ispitivanja predmetnih mjera na način da u trenutku donošenja konačne odluke o postojanju ili, ako je to slučaj, o nespojivosti ili nezakonitosti potpore, raspolaze najpotpunijim i najpouzdanijim mogućima elementima (vidjeti u tom smislu presude od 2. rujna 2010., Komisija/Scott, C-290/07 P, Zb., EU:C:2010:480, t. 90., i od 3. travnja 2014., Francuska/Komisija, C-559/12 P, Zb., EU:C:2014:217, t. 63.). Što se tiče traženog standarda dokazivanja, narav dokaza koji moraju biti predstavljeni Komisiji uvelike ovisi o naravi predviđene državne mjere (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Francuska/Komisija, EU:C:2014:217, točka 66.).
- 96 Stoga, ako se čini da se može primijeniti kriterij privatnog ulagača, dužnost je Komisije da od predmetne države članice zatraži da joj dostavi sve relevantne podatke na temelju kojih može provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti primjenjivosti i primjene tog kriterija (presude Komisija/EDF i dr., t. 91. *supra*, EU:C:2012:318, t. 104., te od 3. travnja 2014., Komisija/Nizozemska i ING Groep, C-224/12 P, Zb., EU:C:2014:213, t. 33.). Ako joj država članica dostavi dokaze tražene naravi, Komisija je dužna provesti opću ocjenu uzimajući u obzir sve bitne elemente u predmetnom slučaju na temelju kojih može utvrditi je li očito da poduzetnik korisnik ne bi dobio sličnu pogodnost od privatnog subjekta (presuda Frucona Košice/Komisija, t. 91. *supra*, EU:C:2013:32, t. 73.).
- 97 S tim u vezi, dužnost je države članice ili dotičnog javnog tijela dostaviti Komisiji objektivne i provjerljive elemente iz kojih proizlazi da je odluka utemeljena na prethodno provedenim ekonomskim analizama usporedivima s onima koje bi, u okolnostima iz predmetnog slučaja, razumni privatni subjekt koji se nalazi u situaciji što sličnijoj onoj u kojoj se nalazi ta država ili to tijelo morao prije donošenja predmetne mjere provesti radi utvrđivanja buduće isplativosti te mjere (vidjeti u tom smislu presude Komisija/EDF i dr., t. 91. *supra*, EU:C:2012:318, t. 84. u vezi s točkom 105., te od 3. srpnja 2014., Španjolska i dr./Komisija, T-319/12 i T-321/12, EU:T:2014:604, t. 49.).
- 98 Međutim, elementi prethodne ekonomske analize koje trebaju dostaviti država članica ili dotično javno tijelo moraju biti prilagođeni s obzirom na vrstu i složenost predmetne transakcije, vrijednost predmetne imovine, robe ili usluga i predmetne okolnosti (vidjeti točke 122., 123., 178. i 179. ove presude).

Drugi tužbeni razlog, koji se tiče povrede članka 107. stavka 1. UFEU-a, pogrešaka u ocjeni i pogrešaka koje se tiču prava u okviru primjene kriterija privatnog ulagača, kao i nedovoljnog obrazloženja što se tiče druge mjere

- 99 Druga mjera odnosi se na reosiguranje viška šteta (ili „reosiguranje XoL“) za utržive rizike koje je 2009. društvo SACE dodijelilo društvu Sace BT. Reosiguranje XoL vrsta je ugovora u kojemu se reosiguranje aktivira do određenog praga i isključivo ako određena šteta ili skupina šteta premašuje prethodno utvrđenu razinu.

100 Između stranaka nesporno je da se društvo Sace BT u prošlosti reosiguralo ponajprije kod privatnih subjekata. Povodom obnove ugovorâ za 2009., u jeku svjetske financijske i gospodarske krize, društvo Sace BT kontaktiralo je 21 privatnog subjekta i od petorice je ostvarilo pokriće od 25,85% reosiguranja XoL za dio šteta koji premašuje 5 milijuna eura te do najviše 40 milijuna eura. Stope pokrića koje je zajamčilo tih petero privatnih reosiguratelja iznosile su 10%, 7,5%, 3%, 2,85% i 2,5%. Društvo SACE preuzelo je 5. lipnja 2009. preostali dio pokrića, odnosno 74,15% u istim uvjetima prvenstva, opsega i naknade kao što su uvjeti utvrđeni u godišnjem sporazumu o reosiguranju društva Sace BT za 2009. te koje je već prihvatilo pet privatnih reosiguratelja.

101 Komisija je u pobijanoj odluci (uvodne izjave od 126. do 131.) zaključila da, uzimajući u obzir viši stupanj rizika koji bi morao preuzeti, privatni reosiguratelj ne bi preuzeo pokriće reosiguranja od 74,15% u korist društva Sace BT pod uvjetima odobrenima društvu SACE te da je društvo Sace BT zbog toga dobilo prednost, pri čemu se u biti pozvala na sljedeća razmatranja:

- činjenica da su privatni reosiguratelji s kojima je društvo SACE stupilo u kontakt prilikom produljenja ugovora o reosiguranju za 2009. odbili pokriti preostali dio viška šteta pokazuje da to pokriće nije bilo moguće dobiti od subjekata na tržištu (uvodna izjava 127. pobijane odluke);
- u kontekstu svjetske financijske krize, zbog koje su se primjenjivali stroži uvjeti reosiguranja, određeni privatni reosiguratelji smanjili su opseg svojih djelatnosti u toj gospodarskoj grani i usmjerili su se na druge, isplativije gospodarske aktivnosti (uvodna izjava 128.);
- uzimajući u obzir znatne gubitke pretrpljene tijekom 2008. (oko 29,5 milijuna eura), „slab položaj [društva Sace BT] podrazumijevao je ozbiljne rizike u pogledu reosiguranja“ [neslužbeni prijevod] (uvodna izjava 128.);
- razumni privatni reosiguratelj „nikada ne bi prihvatio pokriće tako velikog dijela reosiguranja (74,15%) u istim uvjetima koje su utvrdili [drugi] reosiguratelji za znatno manje dijelove pokrića“ [neslužbeni prijevod]. Zahtijevao bi proviziju koja odgovara tako visokoj razini preuzetog rizika (uvodna izjava 128.);
- iznos potpore odgovara razlici između provizije koju bi privatni reosiguratelj zaračunao za tako veliki dio reosiguranja i provizije koja je zaračunata društvu Sace BT. Sukladno svojoj ranijoj praksi odlučivanja, Komisija je smatrala da je provizija koja se odnosi na tako veliki udio reosiguranja i rizika trebala biti najmanje 10% veća od provizije koju su zaračunali privatni reosiguratelji za znatno manji dio. Za iznos od 1,56 milijuna eura koji je društvo Sace BT plaćalo društvu SACE potpora koju treba vratiti iznosi 156.000 eura (uvodna izjava 128.);
- udio društva SACE za više od 25% ustupljenih rizika, u ugovoru o reosiguranju društva Sace BT suprotan je općim načelima koje je utvrdilo to društvo kći (uvodna izjava 128.);
- sporne mjere moraju se usporedno analizirati, a činjenica da je društvo SACE društvo majka društva Sace BT uopće ne omogućuje donošenje zaključka da je djelovalo kao što bi u sličnoj situaciji djelovao privatni poduzetnik (uvodne izjave 126. i 129.);
- predmetno pokriće reosiguranja omogućilo je društvu Sace BT da poveća svoje mogućnosti osiguranja kredita (uvodne izjave 126. i 130.).

102 S jedne strane, tužitelji osporavaju Komisijinu analizu prema kojoj privatni reosiguratelj ne bi preuzeo pokriće reosiguranja koje je društvo SACE dalo društvu Sace BT pod istim uvjetima u pogledu naknade kao što su oni koje privatni reosiguratelji primjenjuju za manji rizik. S druge strane, tvrde da je Komisijina procjena iznosa potpore od 10% iznosa provizije koju je društvo Sace BT plaćalo društvu SACE zahvaćena pogreškom u ocjeni i nepostojanjem obrazloženja.



103 Najprije valja ispitati je li Komisija mogla pravilno utvrditi da se društvo SACE pri odobrenju spornog pokrića reosiguranja društvu Sace BT pod utvrđenim uvjetima ponijelo na način na koji bi se u sličnoj situaciji ponio privatni reosiguratelj, nakon čega je potrebno provjeriti je li Komisijina ocjena iznosa potpore dovoljno obrazložena.

– Usporedba postupanja društva SACE s postupanjem privatnog reosiguratelja

104 Tužitelji osporavaju Komisijine argumente kojima ona želi pokazati da društvo SACE nije postupilo na način na koji bi postupio privatni reosiguratelj. Kao prvo, sudjelovanje privatnih subjekata u pokriću reosiguranja XoL u ograničenoj mjeri nije posljedica specifičnih rizika iz portfelja društva Sace BT, koji se dotada pokazao povoljnim za reosiguratelje, nego nespremnosti subjekata koji reagiraju na ciklički način, među ostalim smanjenjem svojih kapaciteta, zbog svojih teškoća i teškoća na tržištu. S druge je strane društvo SACE zahvaljujući stabilnoj imovini i pozitivnom gospodarskom razvoju moglo iskoristiti tržišne prilike. To potvrđuje znatna dobit ostvarena u okviru ugovora o reosiguranju sklopljenoga s društvom Sace BT jer društvu SACE nije prijavljena nikakva šteta s naslova primljenih provizija u iznosu od 1,56 milijuna eura.

105 Kao drugo, Komisija u odgovoru na tužbu pogrešno tvrdi da je suglasnost društva SACE s obzirom na ugovor o reosiguranju XoL društva Sace BT predstavljala izbor koji nije „samostalan, nego [...] je uvjetovan činjenicom da je tržište odbilo pokriti više od 25,85% reosiguranja“ [neslužbeni prijevod]. Ne postoji zakonski uvjet ili uvjet solventnosti zbog kojega bi društvo Sace BT bilo obvezno raspolagati integralnim pokrićem reosiguranja XoL. Predmetni ugovor o reosiguranju XoL obuhvaća isključivo određene štete za koje se može utvrditi da su iznimne naravi. Stoga predmet ugovora nije bilo poboljšanje trenutne tehničke učinkovitosti društva Sace BT niti omogućavanje tom društvu da uspostavi dodatne kapacitete. Ugovor o pokriću reosiguranja potpisan je između društava SACE i Sace BT radi ostvarenja uzajamne koristi. Cilj koji je društvo Sace BT željelo ostvariti bilo je smanjenje ekstremnih rizika radi srednjoročne i dugoročne zaštite stabilnosti. S druge strane, društvo SACE bilo je zainteresirano za diversifikaciju portfelja društva Sace BT i fazu gospodarskog ciklusa u kojemu su premije osiguranja bile visoke.

106 Kao treće, tužitelji tvrde da je u trenutku donošenja druge mjere reosiguranje bilo proizvod koji je društvo SACE nudilo svim subjektima na tržištu, pod sličnim uvjetima kao što su ponudeni društvu Sace BT. Društvo SACE nije potpisalo takve ugovore s drugim subjektima isključivo zbog nepostojanja ponuda drugih subjekata jer unutar osigurateljnih grupacija subjekti ostvaruju preferencijalno osiguranje svojih društava specijaliziranih za reosiguranje. Stoga Komisija nije imala razloga smatrati da bi zahtjevi za pokriće osiguranja pod istim uvjetima kao što su oni odobreni društvu Sace BT bili odbijeni.

107 Kao četvrto, Komisijina tvrdnja iznesena u uvodnoj izjavi 128. pobijane odluke prema kojoj privatni reosiguratelj nikada ne bi prihvatio pokriće tako velikog dijela reosiguranja pod uvjetima koje je društvo SACE odobrilo društvu Sace BT nije potkrijepljena ishodom izvođenja dokazâ. Međutim, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 179. pobijane odluke, odluka društva SACE da preuzme taj dio pokrića utemeljena je na analizi rizika/prinosa od 19. ožujka 2009. koju je provela služba za upravljanje rizicima tog društva, na temelju procjene posrednika u osiguranju, društva AON Re Global, koje je ugovor o reosiguranju XoL društva Sace BT ocijenilo isplativim.

108 Kao peto, prema glavnoj ekonomskoj literaturi te u praksi najvećih međunarodnih reosiguratelja na tržištu, utvrđivanje cijene u djelatnosti reosiguranja ne ovisi isključivo o razini rizika kojemu se izlažu. Osim toga, odluka koju donose reosiguratelji XoL ovisi o dijelu rizika koji je potrebno reosigurati. Što se tiče provizije, o njoj se prethodno pregovara u okviru pregovaračkog postupka između ustupitelja, posrednika i reosigurateljâ i ne mijenja se ovisno o reosigurateljima ili preuzetim dijelovima rizikâ.

- 109 Kao šesto, tužitelji osporavaju Komisijinu tvrdnju iznesenu u uvodnoj izjavi 130. pobijane odluke prema kojoj je pokrićem reosiguranja koje je društvo SACE pružilo u biti dana prednost društvu Sace BT jer je na taj način omogućeno da to društvo poveća svoje kapacitete osiguranja kredita a da nije preuzelo predmetne rizike isključivo vlastitim sredstvima ili predložilo naknadu za preostali dio pokrića reosiguranja najmanje 10% veću od naknade koju plaća ostalim privatnim reosigurateljima. Tužitelji ističu da obujam i vrijednost ugovora potpisanih tijekom poslovne godine ovise o skupu čimbenika koji su u biti povezani s ciljevima razvoja poduzetnika i njihovim operativnim podvarijantama.
- 110 Komisija osporava sve te argumente.
- 111 Kako bi se utvrdilo je li društvo SACE postupilo na način na koji bi u sličnoj situaciji postupio privatni reosiguratelj, dužnost Komisije bila je da, s obzirom na relevantne elemente kojima raspolaže, provjeri je li društvo SACE prije donošenja druge mjere provelo prikladnu ekonomsku ocjenu isplativosti te mjere s obzirom na preuzete rizike.
- 112 U tom pogledu valja podsjetiti da je – ako u okviru nadzora državnih potpora država članica mora, u skladu s dužnošću lojalne suradnje predviđenom u članku 4. stavku 3. UEU-a, Komisiji dostaviti dokaze koji joj omogućuju da se očituje o tome je li kod predmetne mjere riječ o državnoj potpori – Komisija dužna, na temelju svoje dužnosti provođenja savjesnog i nepristranog ispitivanja (vidjeti točku 95. ove presude) pozorno ispitati dokaze koje joj je dostavila država članica (presuda od 30. travnja 2014., *Dunamenti Erőmű/Komisija*, T-179/09, EU:T:2014:236, t. 176.). Sukladno duhu formalnog istražnog postupka, koji zainteresiranim stranama dodjeljuje ulogu izvora informacija za Komisiju (vidjeti u tom smislu presudu od 31. svibnja 2006., *Kuwait Petroleum (Nederland)/Komisija*, T-354/99, Zb., EU:T:2006:137, t. 89.), takva obveza također se primjenjuje na Komisiju što se tiče informacija koje su joj dostavile zainteresirane strane.
- 113 Međutim, u okviru postupka ocjenjivanja sukladnosti druge mjere s kriterijem privatnog ulagača, Komisija u pobijanoj odluci nije izričito zauzela položaj o sadržaju obavijesti koju je 19. ožujka 2009. izdala služba za upravljanje rizicima društva SACE kako bi provjerila je li „procijenjena stopa isplativosti ugovora o reosiguranju u skladu s preuzetim rizicima“, a na koju se pozivaju tužitelji (vidjeti točku 107. ove presude). Međutim, ovu obavijest Komisiji je dostavilo društvo SACE tijekom upravnog postupka, kako je utvrđeno u uvodnoj izjavi 179. pobijane odluke, u kojoj se navodi ta obavijest i činjenica da je na sastanku od 1. travnja 2009. upravni odbor društva SACE odobrio sudjelovanje društva SACE u ugovoru o osiguranju viška šteta društva Sace BT za iznos koji nisu pokrili tržišni reosiguratelji.
- 114 Obavijest od 19. ožujka 2009. od posebne je važnosti. Naime, iz argumentacije stranaka i dokumenata u spisu proizlazi da su samo ekonomske analize na temelju kojih je društvo SACE donijelo drugu mjeru, o kojoj se prvi put raspravljalo na sastanku upravnog odbora društva SACE 11. veljače 2009., kako tvrde tužitelji, bile uključene u obavijest od 19. ožujka 2009. i izvješće posrednika u osiguranju AON Re Global, na kojemu se temeljila ta obavijest.
- 115 Osim toga, tužitelji se ne pozivaju ni na koji drugi dokument podnesen upravnom odboru društva SACE radi ispitivanja sudjelovanja tog društva u ugovoru o reosiguranju društva Sace BT.
- 116 Međutim, s obzirom na očitovanja društva SACE i talijanskih tijela vlasti iznesena tijekom upravnog postupka u pogledu sadržaja gore navedene obavijesti od 19. ožujka 2009. i izvješća društva AON Re Global, Komisiji se ne može prigovoriti da se u pobijanoj odluci nije izričito očitovala o sadržaju tih podataka radi ocjenjivanja utemeljenosti odluke o drugoj mjeri na prethodno provedenoj analizi isplativosti.
- 117 Naime, s jedne strane, iz sažetka njihovih očitovanja na točke 68. do 71. pobijane odluke ne proizlazi, a tužitelji i Talijanska Republika također pred Općim sudom to ne tvrde, da su tijekom upravnog postupka isticali da je društvo SACE provelo *ex ante* analizu isplativosti druge mjere te njezine

ekonomske opravdanosti na temelju gore navedenih dokumenata. Tijekom upravnog postupka naglasili su činjenicu da su uvjeti koje je odobrilo društvo SACE jednaki uvjetima koje su prihvatili privatni reosiguratelji koji su sudjelovali u pokriću osiguranja društva Sace BT.

- 118 S druge strane, obavijest od 19. ožujka 2009. izdala je Služba za upravljanje rizicima društva SACE koja je zadužena za provjeru je li ocjena isplativosti ugovora o reosiguranju društva Sace BT u skladu s preuzetim rizicima. Upravo je ta služba dala pozitivno mišljenje o sudjelovanju društva SACE u tom ugovoru, temeljeći se pritom ponajprije na izvješću posrednika u osiguranju AON Re Global od 14. studenoga 2008. To izvješće sadržavalo je procjene koje su za društvo Sace BT izvršene radi produljenja sporazuma o reosiguranju 2009., a temeljile su se na analizi utjecaja sporazuma o reosiguranju iz 2008., na rezultate te aktualne i buduće zahtjeve društva Sace BT u području vlastitih sredstava. Međutim, u obavijesti od 19. ožujka 2009. služba za upravljanje rizicima društva SACE nije ažurirala podatke iz 2008. Stoga, ni u obavijesti od 19. ožujka 2009. ni u izvješću društva AON Re Global nije uzeta u obzir financijska kriza koja je krajem 2008. pogodila europsko gospodarstvo te koja je 2009. uzrokovala pogoršanje ekonomskog stanja u eurozoni. Usto, ta obavijest nije sadržavala ni najmanji pokazatelj na temelju kojega bi se pretpostavilo da su iznos udjela u ugovoru od 74,15% koji je predvidjelo društvo SACE i, prema tomu, opseg njegove izloženosti rizicima, uzeti u obzir radi procjene predviđene isplativosti takvog udjela.
- 119 Stoga Komisija nije bila obvezna u pobijanoj odluci zauzeti stajalište o dokaznoj snazi obavijesti od 19. ožujka 2009. i izvješća od 14. studenoga 2008. Bilo je dovoljno da u osnovi predstavi razloge zbog kojih je smatrala da privatni subjekti ne bi pristali na drugu mjeru u uvjetima koje je odobrilo društvo SACE.
- 120 Iz navedenoga proizlazi da Komisija tijekom analize pitanja je li društvo SACE djelovalo kao privatni reosiguratelj nije raspolagala relevantnim pisanim dokumentima. Stoga valja postaviti pitanje o zaključcima koji se mogu izvesti iz činjenice da Komisiji nisu dostavljeni dokazi o prethodno provedenoj relevantnoj i dokumentiranoj ekonomskoj analizi predviđene isplativosti druge mjere s obzirom na skup čimbenika koje bi privatni reosiguratelj uzeo u obzir u tržišnim uvjetima.
- 121 Dakako, prema sudskoj praksi (vidjeti točku 97. ove presude) država članica ili dotično javno tijelo pozvani su dokazati da se njihova odluka temelji na ekonomskim analizama usporedivima s onima koje bi u istovjetnoj situaciji proveo razumni privatni subjekt prije donošenja predmetne mjere, a kako bi utvrdio buduću isplativost takvog ulaganja. U tu svrhu podnošenje neovisnih konzultantskih studija naručenih prije donošenja predmetne mjere u upravnom postupku može pridonijeti dokazivanju toga da su država članica ili javno tijelo primijenili tu mjeru u svojstvu tržišnog subjekta (vidjeti u tom smislu presudu Španjolska i dr./Komisija, t. 97. *supra*, EU:T:2014:604, t. 49.).
- 122 Međutim, elementi ekonomske analize koji se traže od javnog tijela koje odobrava potporu moraju se ocijeniti *in concreto* i razlikuju se ovisno o naravi i intenzitetu gospodarskih rizika kojima se izlažu (vidjeti točku 98. ove presude). U predmetnom slučaju ocjena isplativosti druge mjere, koja se sastojala od jedne trgovačke transakcije, mogla je biti provedena na temelju analize koja je relativno određena, s jedne strane, preuzetim rizicima te, s druge strane, prikladnošću iznosa provizije za reosiguranje s obzirom na opseg rizika.
- 123 U tim okolnostima, s obzirom na iznos transakcije koji, svakako, nije zanemariv, ali je relativno ograničen, sama činjenica da društvo SACE nije dostavilo dokaze o tome da je pristupilo provođenju *ex ante* ekonomske analize iznosa premije koji odražava razinu preuzetog rizika, a radi utvrđivanja isplativosti pokrića reosiguranja društva Sace BT, nije dovoljna da se donese zaključak da to društvo nije postupilo na način na koji bi u usporedivoj situaciji postupio privatni reosiguratelj.
- 124 Stoga valja ispitati indicije na koje se Komisija oslonila u pobijanoj odluci kako bi društvu SACE prigovorila da je preostali iznos pokrića reosiguranja odobrilo pod istim uvjetima u pogledu naknade kao što su uvjeti koje privatni reosiguratelji primjenjuju za manje rizike.

- 125 Na prvom mjestu, što se tiče tih indicija, Komisija je posebice istaknula činjenicu da, unatoč brojnim pokušajima, društvo Sace BT nije uspjelo od privatnih reosiguratelja dobiti pokriće reosiguranja iznad 25,85% (vidjeti točku 101. prvu alineju ove presude). Tužitelji u tom pogledu tvrde da su privatni reosiguratelji 2009., za razliku od prethodnih godina, odbili preuzeti pokriće reosiguranja iznad 25,85% zbog cikličkog smanjenja njihove djelatnosti radi suočavanja s gospodarskom i financijskom krizom, a ne zbog rizika povezanih s portfeljem društva Sace BT (vidjeti točku 104. ove presude).
- 126 Pod pretpostavkom da je krizna situacija predstavljala jedan od čimbenika zbog kojih su privatni reosiguratelji odbili sudjelovati u sporazumu o reosiguranju društva Sace BT iznad 25,85% (vidjeti točku 100. ove presude), valja istaknuti da je kriza utjecala na tržišne uvjete i povećala rizik od šteta za sve relevantne subjekte, uključujući društvo SACE, unatoč stabilnosti njegove imovine i pozitivnom razvoju poslovanja na koje se tužitelji pozivaju. Međutim, kontekst krize i navodno smanjenje ponude reosiguranja moglo je razumnog poduzetnika jedino potaknuti da pozornije ocijeni preuzete rizike i isplativost predmetne transakcije. U tom pogledu, tužitelji ionako ne osporavaju tvrdnju Komisije iz uvodne izjave 128. pobijane odluke prema kojoj su zbog financijske krize uvedeni stroži uvjeti reosiguranja (vidjeti točku 101. drugu alineju ove presude).
- 127 Međutim, tužitelji ne pružaju nijedan dokaz na temelju kojeg se može pretpostaviti da ocjena isplativosti većeg udjela u sporazumu o reosiguranju društva Sace BT koju su proveli privatni reosiguratelji, s obzirom na razinu preuzetih rizika, nije imala ključnu ulogu u njihovoj odluci o odbijanju. Dakako, tužitelji tvrde da ispitivanje ugovora o reosiguranju društva Sace BT, od 2009. do 2011., pokazuje da je „kreditna stopa plaćena različitim reosigurateljima bila ista“, iako su udjeli za koje su usluge reosiguranja pružili različiti privatni gospodarski subjekti varirali između 2,5% do 10% 2009. (vidjeti točku 100. ove presude) i između 5% do 15% 2010. i 2011. Isto tako, iz odgovora tužiteljâ na pisano pitanje Općeg suda proizlazi da je između 2005. i 2008., odnosno tijekom razdoblja u kojem je društvo Sace BT ostvarilo potpuno pokriće reosiguranja na tržištu, društvo Sace BT različitim reosigurateljima također isplatilo iznos provizije predviđene godišnjim sporazumima o reosiguranju za pokriće ukupnih reosiguranih rizika društva Sace BT razmjerno njihovu udjelu u tim sporazumima. Međutim, tijekom tog razdoblja stope pokrića na koje su se obvezali privatni reosiguratelji kretale su se između 3 i 28%. Unatoč tomu, te različite veličine udjela na koje su privatni reosiguratelji pristali pod istim uvjetima u pogledu naknade ne mogu se mjeriti s udjelom od 74,15%, koliko iznosi udio društva SACE u sporazumu o reosiguranju društva Sace BT iz 2009. Dakle, iz prethodnih ugovora o reosiguranju društva Sace BT na koje se pozivaju tužitelji ne može se izvesti zaključak o korelaciji koju bi privatni gospodarski subjekti koji se nalaze u sličnoj situaciji uspostavili između razine naknade i odluke o odobrenju pokrića reosiguranja u iznosu većem od 74%.
- 128 Na drugom mjestu, što se tiče spora oko toga je li SACE društvu Sace BT odobrilo sporno reosiguranje radi ublažavanja posljedica „nepostojanja kapaciteta za reosiguranje“ na tržištu, kako je navedeno u zapisniku sa sastanka upravnog odbora društva SACE od 26. svibnja 2009. na koji se poziva Komisija ili radi postizanja uzajamne koristi, kako to tvrde tužitelji (vidjeti točku 105. ove presude), prvo valja podsjetiti da je između stranaka nesporno da društvo Sace BT nije uspjelo ostvariti na tržištu ostatak pokrića reosiguranja u iznosu od 74,15% pod uvjetima u pogledu naknade koje je prihvatilo društvo SACE (vidjeti točku 100. ove presude).
- 129 Nadalje, valja podsjetiti da ni iz spisa ni iz dokumenata dostavljenih Komisiji koje su u upravnom postupku tužitelji podnijeli pred Općim sudom na njegov zahtjev ne proizlazi da je druga mjera donesena zbog njezine isplativosti za društvo SACE. Riječ je ponajprije o zapisniku sa sastanka upravnog odbora društva SACE od 11. veljače 2009., tijekom kojega se prvi put raspravljalo o udjelu društva SACE u sporazumu o reosiguranju društva Sace BT iz 2009. te o zapisniku sa sastanka upravnog odbora od 1. travnja 2009., tijekom kojega je odobreno donošenje druge mjere, kao i o dokumentima koji su upravnom odboru podneseni tijekom tih dvaju sastanaka. Naime, iz zapisnika od 1. travnja 2009., u kojemu je odobren udio društva SACE u sporazumu o reosiguranju društva Sace BT za dio koji nisu preuzeli privatni reosiguratelji i pod istim uvjetima kao što su uvjeti koje su odobrili privatni reosiguratelji, proizlazi da je odluka o tom udjelu donesena „s obzirom na

[tadašnja] nepovoljna kretanja na tržištu“, kako bi se omogućilo da društvo Sace BT zadrži svoje kapacitete za osiguranje, posebice u sektoru malih i srednjih poduzeća. Usto, ni zapisnik sa sastanka upravnog odbora društva SACE od 26. svibnja 2009. – u kojemu se navodi „udio društva SACE u programu reosiguranja društva Sace BT, sukladno zaključcima upravnog odbora od 11. veljače i 1. travnja 2009.“ – ni dokumenti podneseni upravnom odboru tijekom tog sastanka ne sadržavaju elemente koji se, među ostalim, odnose na broj šteta koje su društvu Sace BT prijavljene od početka 2009. (vidjeti točku 134. ove presude), iz kojih bi bilo moguće pretpostaviti da je isplativost spornog pokrića reosiguranja za društvo SACE uzeta u obzir prije potpisivanja tog ugovora u korist društva Sace BT 5. lipnja 2009.

- 130 Na trećem mjestu, kako bi pokazala neprikladnost iznosa provizije koju je društvo Sace BT plaćalo s obzirom na razinu rizikâ koje je preuzeo SACE, Komisija u uvodnoj izjavi 128. pobijane odluke ističe da su znatni gubici u iznosu od 29,5 milijuna eura koje je tijekom 2008. pretrpjelo društvo Sace BT podrazumijevalo velike rizike u pogledu reosiguranja.
- 131 U tom pogledu tužitelji ne osporavaju činjenicu navedenu u bilješci br. 101 uvodne izjave 128. pobijane odluke da su – kako proizlazi iz zapisnika inspekcije koju je 11. listopada 2010. proveo Istituto per la vigilanza sulle assicurazione private (ISVAP, talijansko upravno tijelo koje provodi nadzor privatnog osiguranja) na lokacijama društva Sace BT, a koji je Komisija podnijela na zahtjev Općeg suda – brojni privatni reosiguratelji koji su sudjelovali u razgovorima o produljenju reosiguranja društva Sace BT izrazili zabrinutost zbog stanja u tom poduzeću. Tako je jedan reosiguratelj obrazložio svoju odluku o tome da neće sudjelovati u sporazumu o reosiguranju viška šteta za 2009., ponajprije visokom stopom gubitaka tijekom prethodne dvije godine i cijenom programa. Usto, Komisija je na raspravi objasnila, što tužitelji i Talijanska Republika nisu osporili, vezu između izloženosti reosigurateljâ rizicima, s jedne strane, i financijskih teškoća koje je društvo Sace BT pretrpjelo tijekom 2008. zbog povećanja viška šteta zbog krize, s druge strane.
- 132 Dakako, tužitelji i Talijanska Republika u tom su pogledu na raspravi istaknuli da 5. lipnja 2009., u trenutku kada je društvo SACE pristalo preuzeti ostatak pokrića reosiguranja društva Sace BT, još nije nastala nikakva šteta. Međutim, ni iz spisa ni iz dokaza koje su podnijeli tužitelji ne proizlazi da je pri odobrenju druge mjere 1. travnja 2009., ili pri potpisivanju ugovora 5. lipnja 2009., kako je utvrđeno u točki 129. ove presude, upravni odbor društva SACE uzeo u obzir nepostojanje šteta tijekom prvog tromjesečja 2009. i zatim tijekom dvaju narednih mjeseci.
- 133 Nadalje, nije utvrđeno, a tužitelji i Talijanska Republika to i ne tvrde, da je Komisija u upravnom postupku obaviještena o nepostojanju šteta prije preuzimanja spornog pokrića reosiguranja 5. lipnja 2009. kao opravdanja za donošenje druge mjere. Međutim, sukladno sudskoj praksi (presuda od 25. lipnja 2008., Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisija, t. 83. *supra*, EU:T:2008:222, t. 56.; vidjeti u tom smislu također presude od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P te C-342/06 P, Zb., EU:C:2008:375, t. 144., i Komisija/Scott, t. 95. *supra*, EU:C:2010:480, t. 91.), zakonitost pobijane odluke potrebno je procjenjivati u odnosu na podatke kojima je Komisija raspolagala u trenutku donošenja te odluke. Prema tome, budući da tužitelji i Talijanska Republika nisu dostavili te podatke Komisiji tijekom upravnog postupka, oni se radi osporavanja zakonitosti pobijane odluke ne mogu pozivati na činjenicu da tijekom razdoblja od pet mjeseci koje je prethodilo preuzimanju spornog pokrića reosiguranja u korist društva Sace BT nije prijavljena nikakva šteta, zbog čega su rizici koje je preuzelo društvo SACE bili ograničeni (vidjeti u tom smislu presudu od 13. lipnja 2002., Nizozemska/Komisija, C-382/99, Zb., EU:C:2002:363, t. 76.). Osim toga, Komisija je u svakom slučaju na raspravi pravilno naglasila da je novi argument koji se temelji na nepostojanju šteta tijekom razdoblja od prvih pet mjeseci 2009. i koji je prvi put istaknut na raspravi nedopušten na temelju članka 48. stavka 2. Statuta Suda Europske unije. Naime, ne može se smatrati da taj argument predstavlja razradu nepreciznog i nedovoljno obrazloženog navoda tužiteljâ u okviru tužbe u pogledu činjenice da se portfelj društva Sace BT „dotad pokazao povoljnim za reosiguratelje“ (vidjeti točku 104. ove presude).

- 134 Naposljetku, u skladu sa sudskom praksom, retrospektivni zaključak na koji se društvo SACE pozivalo tijekom upravnog postupka, prema kojemu je druga mjera tom društvu doista omogućila da tijekom 2009. ostvari znatnu ekonomsku korist od primljenih premija u iznosu od 1,56 milijuna eura, s obzirom na to da nije prijavljena nijedna šteta, nije relevantan jer je utemeljen na stanju do kojega je došlo nakon donošenja druge mjere (vidjeti točku 93. ove presude).
- 135 Na četvrtom mjestu, Komisija na kraju uvodne izjave 128. pobijane odluke ističe da dodjela tako velikog udjela reosiguranja samo jednom društvu možda nije u skladu s općim načelima reosiguranja, kako je ISVAP istaknuo u zapisniku o inspekciji koju je u prostorijama društva Sace BT proveo 11. listopada 2010. U tom pogledu, iz objašnjenja tužitelja i iz tog zapisnika, proizlazi da je upravni odbor društva Sace BT tijekom vijećanja održanoga 22. travnja 2008. odlučio da broj reosiguratelja koji će sudjelovati u njegovu sporazumu o reosiguranju mora biti takav da može zajamčiti odgovarajuću raspodjelu rizika između reosiguratelja i da se ni od jednog reosiguratelja ne može tražiti da pokrije stopu reosiguranja veću od 25%. To potvrđuje da se društvo Sace BT 2009. godine obratilo svojem društvu majci jer je, unatoč brojnim pokušajima na tržištu, uspjelo pribaviti ukupno pokriće reosiguranja od samo 25,85%.
- 136 Ovi elementi potvrđuju nepostojanje ekonomske potkrijepljenosti odluke društva SACE da svojem društvu kćeri ponudi pokriće gotovo trostruko veće od najvećeg pokrića od 25% koje je utvrdio ISVAP i koje je definiralo društvo Sace BT, tim više što društvo SACE u praksi gotovo nikada nije unaprijed ponudilo ugovore o reosiguranju, iako je na temelju članka 6. stavka 4. svojeg statuta ovlašteno nuditi takve ugovore pod uvjetom da su sastavljeni u skladu s tržišnim uvjetima (vidjeti točku 106. ove presude).
- 137 Na petom mjestu, što se tiče pitanja ovisi li odluka privatnih reosiguratelja o tome hoće li sudjelovati u sporazumu o reosiguranju i ovisi li veličina udjela ponajprije o razini naknade ponuđene s obzirom na ozbiljnost preuzetih rizika (vidjeti točku 108. ove presude), valja odbaciti navode tužitelja. Prije svega, postupak pregovaranja o uvjetima u pogledu naknade koji su ponuđeni u sporazumu o reosiguranju uopće ne znači da razina naknade predviđene nakon tih pregovora u sporazumu o reosiguranju nema znatan utjecaj na odluku privatnih reosiguratelja hoće li sudjelovati u tom sporazumu i eventualno na udio u riziku koji preuzimaju. Nadalje, što se tiče pravnog postupka koji bi reosiguratelju kao što je društvo SACE omogućio da u zamjenu za preuzimanje ostatka pokrića reosiguranja društva Sace BT ostvari naknadu u iznosu višem od iznosa predviđenog sporazumom o reosiguranju iz 2009. koji su privatni reosiguratelji potpisali za ukupan udio do granice od 25,85%, Komisija je kao odgovor na pitanje Općeg suda navela da se prethodno navedeni sporazum o reosiguranju društva Sace BT odnosio samo na 25% reosiguranog rizika tog društva. Stoga se moglo pregovarati o drugom sporazumu o reosiguranju kojim se predviđa drugačija naknada u pogledu ostatka pokrića reosiguranja društva Sace BT za 2009. godinu, što ni tužitelji ni Talijanska Republika nisu osporili na raspravi.
- 138 Nadalje, argument tužitelja prema kojemu, sukladno prevladavajućoj ekonomskoj literaturi, utvrđivanje cijena u ugovoru o reosiguranju ovisi o skupu čimbenika, kao što su nepredvidljive situacije na tržištu i sklonost dotičnih subjekata da daju prednost određenoj kategoriji rizika, ne znači da veličina preuzetih rizika ne predstavlja samo zanemarivi čimbenik u postupku utvrđivanja cijene.
- 139 Naposljetku, argument koji se odnosi na praksu najvećih međunarodnih reosiguratelja koji su iznijeli tužitelji (vidjeti točku 108. ove presude) u predmetnim okolnostima nije dovoljan za utvrđivanje postojanja zanemarive veze između razine preuzetih rizika i iznosa naknade. S jedne se strane taj argument temelji na pismu društva AON Benfield Italia SpA Insurance & Reinsurance Brokers upućenom 18. travnja 2013. društvu Sace BT, u kojem ono navodi da je „na temelju iskustva stečenog u svojstvu vodećeg posrednika u osiguranju [moglo] potvrditi da je u načelu cijena (provizija ili pristojbe) razmjernog sporazuma ili XL sporazuma neovisna o veličini udjela (i obratno)“. S druge strane, tužitelji ističu da se druga mjera može poistovjetiti s nerijetkim slučajevima preuzimanja velikih dijelova rizika i preko 50% koje provode društva na čelu grupacija.

140 Dakako, iako je poslano nakon donošenja pobijane odluke, gore navedeno pismo temelji se na podacima dostupnima u vrijeme donošenja druge mjere. Međutim, ni sadržaj tog pisma ni argument koji se odnosi na društva na čelu grupacija ne odnose se na ugovore o reosiguranju viška šteta. Zbog toga što je riječ o općim informacijama, one ne mogu oslabiti utvrđenja Komisije koja su, s obzirom na elemente kojima je raspolagala, utemeljena na okolnostima ovog spora, a posebno na činjenici odbijanja privatnih reosiguratelja da preuzmu veći udio u ugovoru o reosiguranju društva Sace BT i na neprimjerenosti iznosa provizije s obzirom na razinu preuzetog dijela rizika, uzimajući u obzir udio društva SACE u pokriću reosiguranja.

141 Na šestom mjestu, suprotno tvrdnjama tužitelja (vidjeti točku 109. ove presude), činjenica da je društvo SACE sklopilo ugovor o reosiguranju u korist društva Sace BT pod cjenovnim uvjetima koji se razlikuju od uvjeta koji nastaju djelovanjem tržišta sama po sebi čini prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Osim toga, tužitelji ne osporavaju činjenicu da je društvo SACE tijekom upravnog postupka samo priznalo da je zahvaljujući tom pokriću reosiguranja društvo Sace BT povećalo svoje kapacitete za osiguranje kredita. Nadalje, argumentacija tužitelja prema kojoj ne postoji razmjerna i mjerljiva veza između dijela djelatnosti ustupljene u okviru reosiguranja i preuzetog kapaciteta nema nikakve veze s tvrdnjom Komisije navedenom u uvodnoj izjavi 130. pobijane odluke prema kojoj je, u nedostatku takva pokrića, društvo Sace BT trebalo snositi predmetne rizike vlastitim sredstvima ili predložiti premiju višu za najmanje 10% kako bi dobilo reosiguranje. Prema tome, tužitelji neosnovano prigovaraju Komisiji da nije dokazala kakav bi bio kapacitet za osiguranje kredita društva Sace BT u slučaju da SACE nije odobrio pokriće reosiguranja, s obzirom na to da prednost koju je ostvarilo društvo Sace BT, a koju ne bi ostvarilo u uobičajenim tržišnim uvjetima, proizlazi upravo iz povlaštenih cjenovnih uvjeta koje je odobrio SACE.

142 Imajući u vidu ova očitovanja, valja utvrditi da je, s obzirom na elemente kojima je raspolagala u trenutku donošenja pobijane odluke, Komisija mogla pravilno zaključiti da je druga mjera donesena u korist društva Sace BT po povlaštenim cjenovnim uvjetima te da se prednost koja je na taj način dana društvu Sace BT sastojala od razlike između provizije za usluge reosiguranja koju bi privatni reosiguratelj zahtijevao za tako visok udio u reosiguranju te provizije koju je naplatilo društvo SACE.

143 U tim okolnostima valja odbaciti kao bespredmetne argumente tužiteljâ iznesene u fazi replike kojima su nastojali osporiti zaključak Komisije naveden u uvodnoj izjavi 129. pobijane odluke prema kojemu je sklapanje ugovora o reosiguranju trebalo analizirati zajedno s injekcijama kapitala kako bi se provjerilo bi li privatno društvo majka odobrilo svojem društvu kćeri pokriće reosiguranja pod povlaštenim uvjetima u odnosu na tržišnu cijenu ako društvo kći nije osiguralo pokriće po ponuđenoj cijeni.

– Navodno nepostojanje obrazloženja o ocjeni iznosa potpore

144 Što se tiče metode koju je Komisija primijenila kako bi utvrdila iznos potpore koji je potrebno isplatiti, u uvodnoj izjavi 128. pobijane odluke navedeno je samo da „[s]ukladno ranijoj praksi u odlukama, Komisija je smatrala da [je] provizija koja se odnosi na tako veliki udio reosiguranja i rizika morala biti najmanje 10% veća od provizije koju su zaračunali privatni reosiguratelji za manji udio reosiguranja i rizika“ te da „[z]a iznos od 1,56 milijuna eura koji je društvo Sace BT plaćalo društvu SACE potpora koju treba oduzeti iznosi 156.000 eura“. Pobijana odluka poziva se na Odluku Komisije 2014/532/EU od 23. studenoga 2011. o državnoj potpori C 28/10 koju provodi Portugal u vezi s programom osiguranja kratkoročnih izvoznih kredita (SL 2014., L 244, str. 59.), u kojemu je Komisija razradila metodu izračuna iznosa koji je potrebno vratiti na temelju razumnih pretpostavki i uobičajene tržišne prakse (u daljnjem tekstu: odluka od 23. studenoga 2011.).

145 Tužitelji prigovaraju Komisiji da nije iznijela razloge zbog kojih smatra da je provizija koju je platilo društvo Sace BT trebala biti za 10% veća od provizije koju naplaćuju privatni reosiguratelji.

- 146 Kako bi dokazala da je provizija plaćena društvu SACE premala u odnosu na proviziju koju društvo Sace BT plaća ostalim sudionicima u ugovoru o reosiguranju, Komisija se, smatraju, ograničila na pozivanje na odluku od 23. studenoga 2011. Međutim, obrazloženje te odluke u pogledu teorijske kvantifikacije tržišne cijene pokriva koje je odobrila država na 110% cijene koju privatni reosiguratelj primjenjuje za svakog klijenta, nije razumljivo. Osim toga, u predmetnom slučaju Komisija nije objasnila zašto bi se, što se tiče druge mjere, mogla primjenjivati ta metoda izračuna koja je razvijena u vezi sa sustavom razmjernog javnog osiguranja koji djeluje kao mehanizam podjele rizikâ (tzv. „top-up“) s privatnim osigurateljima i koji je potpuno različit od reosiguranja viška šteta. Nadalje, Komisija je počinila pogrešku ocijenivši da se načelo pozitivne povezanosti između obujma preuzetog rizika i iznosa provizije utvrđenog za razmjerno osiguranje može primijeniti na reosiguranje.
- 147 Komisija ističe da je primijenila razumni pristup s obzirom na teškoće pri utvrđivanju iznosa premije koji bi zahtijevali privatni subjekti, uzimajući u obzir da je jedini sigurni podatak bio činjenica da su ti subjekti odbili zajedno pokriti više od 25,85% rizika. Izračun na temelju kojega je dobiven postotak od 10% temeljio se na portugalskom primjeru navedenome u odluci od 23. studenoga 2011., a za koji je Komisija razvila metodu izračuna povećanja premije u odnosu na povećanje rizika koji proizlazi iz veće izloženosti u smislu osiguranja.
- 148 Glavna i jedina relevantna razlika između tih dvaju predmeta činjenica je da društvo SACE nije samo provelo dodatnu intervenciju („top-up“) kako bi pokrilo dio rizika koji nisu pokrili tržišni subjekti nego je usto preuzelo postotak rizika koji je previsok u odnosu na postotak koji su prihvatili privatni subjekti od kojih je glavni subjekt preuzeo 10% rizikâ.
- 149 Prema sudskoj praksi, ako Komisija odluči naložiti povrat određenog iznosa, kao u predmetnom slučaju, ona u skladu sa svojom obvezom savjesnog i nepristranog ispitivanja mora vrijednost potpore koju je poduzetnik primio utvrditi onoliko precizno koliko to okolnosti predmeta omogućuju (presuda Dunamenti Erőmű/Komisija, t. 112. *supra*, EU:T:2014:236, t. 177.).
- 150 Osim toga, obrazloženje koje se prema članku 296. UFEU-a traži mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim stranama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, a nadležnom sudu da provede svoj nadzor. Zahtjev u pogledu obrazlaganja valja se ocijeniti s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, osobito sadržaj akta, narav navedenih razloga i interes koji adresati mjere ili druge osobe na koje se akt izravno i osobno odnosi mogu imati u dobivanju objašnjenja. U obrazloženju nije potrebno posebno navoditi sve činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje o tome ispunjava li obrazloženje zahtjeve iz članka 296. UFEU-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na to kako je formulirano nego i na svoj kontekst kao i na sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno pravno područje (vidjeti presudu od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, Zb., EU:C:2011:551, t. 125. i navedenu sudsku praksu).
- 151 U predmetnom slučaju Komisija se radi utvrđivanja iznosa potpore u pobijanoj odluci pozvala samo na svoju „praksu odlučivanja“, koja se pak odnosi samo na odluku od 23. studenoga 2011.
- 152 U tom pogledu valja podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pojam potpore pravno pitanje i tumači se s obzirom na objektivne elemente. Stoga, utvrđivanje je li neka mjera državna potpora ne smije ovisiti o subjektivnoj ocjeni Komisije i mora se provesti neovisno o bilo kojoj prethodnoj upravnoj praksi te institucije, pod pretpostavkom da je ustaljena (vidjeti presudu Španjolska i dr./Komisija, t. 97. *supra*, EU:T:2014:604, t. 46. i navedenu sudsku praksu).
- 153 Stoga se Komisija radi utvrđivanja postojanja potpore ne može ograničiti na svoju „praksu odlučivanja“. Dužna je provesti savjesnu i nepristranu analizu svih objektivnih elemenata kojima raspolaže sukladno primjenjivim propisima. Isto vrijedi i za slučaj kada Komisija utvrđuje iznos potpore za koji naređuje



povrat. Prema tome, Komisija se u predmetnom slučaju nije mogla ograničiti na upućivanje na odluku od 23. studenoga 2011., nego je trebala provesti savjesnu i nepristranu analizu dostupnih objektivnih elemenata kako bi što preciznije utvrdila iznos potpore.

- 154 Usto valja podsjetiti da je u predmetnom slučaju dužnost Općeg suda provjeriti zakonitost pobijane odluke, a ne odlučiti o tome je li odluka od 23. studenoga 2011. pravilno obrazložena ili nije, kako to zahtijevaju tužitelji (vidjeti točku 146. ove presude). Iz toga proizlazi da Komisija u predmetnom slučaju ne može ispuniti svoju obvezu obrazlaganja na način da se samo poziva na metodologiju koju je razvila u okviru drugog predmeta, bez ikakvog objašnjenja o relevantnosti te metodologije za ocjenjivanje premija reosiguranja koje je društvo Sace BT platilo društvu SACE u drugačijim činjeničnim okolnostima (vidjeti točke 152. i 153. ove presude).
- 155 U tim okolnostima, ako je Komisija u predmetnom slučaju željela prenijeti metodu izračuna iznosa koji je potrebno vratiti, opisanu u odluci od 23. studenoga 2011., trebala je iznijeti razloge zbog kojih je smatrala da je ta metoda prikladna i jasno prikazati razloge o kojima je vodila računa kada je u konkretnom slučaju primijenila tu metodu s obzirom na elemente spisa.
- 156 Međutim, u tom pogledu tužitelji pravilno tvrde da Komisija u pobijanoj odluci nije objasnila primijenjenu metodu izračuna i nije obrazložila preuzimanje metode izračuna provizije razvijene u vezi sa sustavom razmjernog javnog osiguranja kredita s obzirom na narav i značajke pokrića reosiguranja viška šteta o kojima je riječ u ovom slučaju.
- 157 Prije svega, točno je da se portugalski sustav osiguranja izvoznih kredita na koji se poziva Komisija razlikuje od predmetnog slučaja. Riječ je o sustavu suosiguranja izvoznih kredita, a ne o reosiguranju osiguratelja. Nadalje, portugalski sustav predviđen za razdoblje od 1. siječnja 2009. do 31. prosinca 2010. (uvodna izjava 23. odluke od 23. studenoga 2011.) usvojen je u kontekstu financijske krize 2009. i nije uzimao u obzir posebno financijsko stanje određenoga osiguratelja, kao što je društvo Sace BT koje je pretrpjelo gubitke. Ponajprije, iz uvodnih izjava 20. i 21. odluke od 23. studenoga 2011. proizlazi da iznos pokriven portugalskim javnim sustavom osiguranja kredita, isključivo kao dopuna pokriću koje nudi privatni osiguratelj, nije smio premašiti iznos koji je pokrio privatni osiguratelj. U tim je okolnostima Komisija u uvodnoj izjavi 68. odluke od 23. studenoga 2011. uputila na činjenicu da su provizije koje su se plaćale javnim osigurateljima bile manje od provizija koje se primjenjuju na tržištu dok su prema mišljenju Komisije te provizije morale biti više zbog veće razine preuzetog rizika. Nasuprot tomu, Komisija u predmetnom slučaju prigovara društvu SACE što je prihvatilo istu naknadu kao što je naknada privatnih osiguratelja za udio pokrića reosiguranja koji je viši nego što je udio koji su prihvatili privatni reosiguratelji. Stoga su okolnosti dvaju predmeta potpuno različite.
- 158 Dakako, Komisija je u odgovoru na tužbu istaknula da razlike između dviju mjera nisu bitne jer u oba slučaja javno tijelo koje pruža uslugu dodatnog pokrića preuzima veći dio rizika, što se u uobičajenim okolnostima mora odražavati u većoj premiji osiguranja (vidjeti točku 148. ove presude).
- 159 Međutim, ni iz te tvrdnje ni iz obrazloženja pobijane odluke nije moguće utvrditi zbog čega, uzimajući u obzir razinu rizika, tržišna cijena pokrića reosiguranja koji je preuzelo društvo SACE mora biti izračunata primjenom iste metode kao što je ona koja je primijenjena u pogledu tržišne cijene za dodatno pokriće osiguranja odobreno u okviru portugalskog sustava javnog osiguranja kredita. Stoga, u predmetnom slučaju pobijana odluka uopće nije obrazložena u pogledu mogućnosti da se u potpuno različitom pravnom kontekstu preuzme metoda izračuna provizije koju je Komisija razvila u odluci od 23. studenoga 2011. Naime, u uvodnoj izjavi 128. pobijane odluke Komisija samo tvrdi da bi „razumni ulagač zahtijevao proviziju koja odgovara tako visokoj razini preuzetog rizika“ i da bi ta provizija „morala biti najmanje 10% veća od provizije koju su zaračunali privatni reosiguratelji za manji udio reosiguranja i rizika“, pri čemu bez ikakva objašnjenja upućuje na uvodne izjave 68. i 93. odluke od 23. studenoga 2011.

160 Nadalje, argumentom Komisije da je primijenjena metodologija povoljna za tužitelje ne može se otkloniti nepostojanje obrazloženja. Naime, bez jasnog objašnjenja relevantnog za predmetni slučaj nije moguće ocijeniti je li ispravak od 10% povoljan ili nepovoljan za tužitelje. Osim toga, dužnost je Komisije utvrditi prikladnu korektivnu mjeru za zaustavljanje narušavanja tržišnog natjecanja do kojega je došlo zbog sporne mjere. Tu zadaću ona ne može ispuniti samo upućivanjem na metodologiju koju smatra povoljnom za korisnika.

161 Slijedom toga, proizlazi da valja prihvatiti drugi tužbeni razlog u dijelu u kojemu se odnosi na nepostojeće obrazloženje Komisijine ocjene iznosa potpore od 10% iznosa provizije koju je društvo Sace BT isplatilo društvu SACE.

Treći tužbeni razlog koji se tiče povrede članka 107. stavka 1. UFEU-a, pogrešaka u ocjeni i pogrešaka koje se tiču prava u okviru primjene kriterija privatnog ulagača u pogledu treće i četvrte mjere

162 Komisija je u pobijanoj odluci (uvodne izjave 132. do 168.) zaključila da treća i četvrta mjera predstavljaju prednost za društvo Sace BT, pri čemu se oslanjala na dvije vrste razmatranja. Najprije u uvodnim izjavama 135. do 144. pobijane odluke navodi da društvo SACE nije postupilo kao razboriti privatni ulagač jer u trenutku donošenja navedenih mjera nije provelo procjenu kojom bi se utvrdilo predstavlja li, iz perspektive dioničara, unos dodatnog kapitala ekonomski povoljniju mogućnost od likvidacije društva kćeri. Komisija smatra da bi već samo zbog toga ta dva unosa kapitala trebalo smatrati potporom.

163 Nadalje, Komisija je „radi cjelovitosti“ u uvodnim izjavama 145. do 167. pobijane odluke dodatno utvrdila da bi provedbom usporedbe mogućnosti likvidacije društva Sace BT i odabrane mogućnosti unosa kapitala u to društvo kćer, razboriti privatni ulagač radije pustio da društvo Sace BT ode u stečaj ili bi ga, da je našao kupca, prodao, te ne bi pristupio dokapitalizaciji društva. Iz ove je analize također vidljivo da društvo SACE nije postupilo na način na koji bi postupio privatni ulagač.

164 Tužitelji osporavaju nepostojanje prethodne ekonomske analize, na što se poziva Komisija, kao i osnovanost njezine naknadne analize isplativosti treće i četvrte mjere.

165 Prvo valja ispitati argumentaciju stranaka koja se odnosi na to je li društvo SACE prije ulaganja 70 milijuna eura u kapital društva Sace BT provelo prikladnu analizu isplativosti.

166 Tužitelji uvodno podsjećaju da posebice iz točaka 27. i 29. komunikacije Komisije o primjeni članka [107. UFEU-a] i [108. UFEU-a] te članka 5. Direktive Komisije 80/723/EEZ na javna poduzeća u sektoru proizvodnje (SL 1993., C 307, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 35.) proizlazi da je, pri primjeni kriterija privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, Komisija dužna poštovati široku marginu prosudbe kojom raspolaže javni ulagač i da može zaključiti da postoji potpora samo ako se objektivno dokaže da javni ulagač nije imao razloga razumno očekivati da će ulaganje biti isplativo u prihvatljivoj mjeri, čak ni dugoročno.

167 U predmetnom slučaju tužitelji predbacuju Komisiji činjenicu da je smatrala da okolnosti krize nimalo ne utječu na uvjete testa koji valja provesti.

168 Kao prvo, tužitelji u tom pogledu ističu da je dužnost Komisije bila da s najvećom objektivnošću i pozornošću istraži gospodarsko stanje na tržištu i način na koji je na odluke o ulaganju hipotetskog privatnog dioničara utjecao „visoki stupanj nesigurnosti i hitnosti“ (uvodna izjava 166. pobijane odluke) kao posljedica slabljenja svjetskog gospodarstva počevši od drugog tromjesečja 2007.

169 Kao drugo, tužitelji u tom pogledu ističu da su se tijekom 2008. i 2009., uzimajući u obzir znatne gubitke koje su pretrpjeli brojni poduzetnici iz sektora osiguranja kredita i ograničeni broj potencijalnih kupaca, dioničari brojnih društava, uključujući i one izvan Italije, odlučili za dokapitalizaciju. Na

raspravi tužitelji su u tom pogledu Komisiji posebno prigovorili što nije provela ispitivanje kako bi radi primjene kriterija privatnog ulagača usporedila stanje društva Sace BT sa stanjem drugih osiguratelja, uključujući i podnositelja pritužbe, Coface, društva koje je u srpnju 2009. i ožujku 2010. dokapitalizirano u iznosu od 225 milijuna eura nakon što je 2009. pretrpjelo štetu u vrijednosti od 163 milijuna eura.

- 170 Kao treće, tužitelji osporavaju Komisijino tumačenje presude Komisija/EDF i dr., točka 91. *supra* (EU:C:2012:318). U točki 84. te presude istaknuta je potreba za time da se uzmu u obzir „okolnosti predmetnog slučaja“. Stoga valja ocijeniti je li javni ulagač ispunio zahtjev o detaljnom poslovnom planu ili barem o ažurnim financijskim podacima iz kojih je vidljivo da bi zahvaljujući ulaganju bio ostvaren prihvatljiv ekonomski prinos, vodeći pritom računa o okolnostima gospodarske krize i nemogućnosti pouzdanih procjena.
- 171 Kao četvrto, tužitelji prigovaraju Komisiji da je u predmetnom slučaju slijedila dogmatičan pristup koji se sastoji od usporedbe odluka javnog ulagača s odlukama hipotetskog privatnog ulagača koji ima sposobnost unaprijed pružiti obrazloženje gospodarske logike svojih poslovnih odluka razradom činjenično potkrijepljenih gospodarskih predviđanja, procjene buduće isplativosti ili detaljne i potpune analize troškova i prednosti, eventualno potvrđene izvješćima vanjskih konzultanata. Zbog nepostojanja takve dokumentacije Komisija je zaključila da transakcija nije gospodarski isplativa.
- 172 Međutim, takav bi teorijski pristup Komisiju oslobodio obveze provođenja složenih ispitivanja „tržišnog gospodarstva“, kako ono funkcionira u praksi. Zato je Komisija kriterij privatnog ulagača pretvorila u postupovno pravilo, što je suprotno načelu jednakog postupanja prema javnim i privatnim poduzetnicima zajamčenom člankom 345. UFEU-a.
- 173 Kao peto, tužitelji priznaju da je, s obzirom na to da okolnosti nisu omogućavale izradu pouzdanih predviđanja, makar i kratkoročnih, poslovni plan društva SACE za razdoblje 2010. – 2011., na koji se oslanjala uprava društva SACE, sadržavao samo predviđanja za te dvije poslovne godine, kao i uravnoteženi proračun za 2011. Međutim, u pobijanoj odluci (uvodna izjava 141.) pogrešno je utvrđeno da društvo SACE tijekom upravnog postupka nije dostavilo objektivne i provjerljive podatke koji bi iz poslovne perspektive opravdali donošenje dviju predmetnih mjera.
- 174 Kao šesto, tužitelji tvrde da su se u trenutku donošenja treće i četvrte mjere članovi uprave društva SACE oslanjali na preciznu i racionalnu ekonomsku ocjenu buduće isplativosti tih ulaganja, na temelju sljedećih očitovanja:
- nakon što je, u okviru poslovne strategije diversifikacije rizika koje osigurava grupacija, društvo SACE osnovalo društvo Sace BT s početnim ulogom većim od 100 milijuna eura, društvo SACE odlučilo je zaštititi vrijednost svojeg početnog kapitalnog uloga u društvo Sace BT, a ne likvidirati ga i izgubiti gotovo cijeli iznos tog uloga;
  - sukladno predviđanjima, godine 2007. društvo Sace BT ostvarilo je svoju prvu dobit od poslovanja u iznosu od 59.000 eura, a gubitke je počelo registrirati tek nakon početka krize, u gospodarskim okolnostima koje su u sektoru osiguranja kredita obilježene dramatičnim porastom obujma šteta i razmjernim smanjenjem stope solventnosti poduzetnika koji su poslovali u tom sektoru;
  - u tim je okolnostima društvo SACE smatralo da nemogućnost društva Sace BT da stvori dobit prije krize, dok je još bilo novoosnovano poduzeće, nije bila posljedica strukturnih problema, lošega upravljanja ili „sustavnih“ problema svojstvenih tržištu osiguranja kredita;
  - stoga je društvo SACE ocijenilo da je razumno ne odustati od projekta diversifikacije djelatnosti koji je tek bio započet samo zato što je ekonomski ciklus bio negativan, a ulaganje još nije počelo proizvoditi učinke;

- predmetni kapitalni ulog koji je trebao dovesti do ponovnog uspostavljanja financijske ravnoteže poduzetnika i zajamčiti njegovu solventnost, sukladno talijanskim propisima koji se odnose na taj sektor, trebao je društvu Sace BT ostvariti prikladnu isplativost nakon što se makroekonomska situacija vrati u uobičajeno stanje i uz provođenje drakonskih mjera restrukturiranja osoblja od siječnja 2009., a ne, kako to Komisija tvrdi u odgovoru na tužbu od prosinca 2009., prilikom revizije poslovnog plana za razdoblje 2010. – 2011.;
- mogućnost likvidacije društva Sace BT po tržišnoj cijeni ispitana je i odbačena kao nepovoljnija. Naime, intervencije u kapital društva Sace BT odgovarale su iznosu od 17,8% neto dobiti koju je društvo SACE ostvarilo 2009. (te oko 1,3% njezina temeljnog kapitala). S druge strane likvidacija bi dovela do ekonomske propasti jer bi bila protumačena kao znak prikrivene krize dioničareve interne likvidnosti, što bi dovelo do narušavanja ugleda društva SACE i izložilo bi ga riziku pada vrijednosti ili smanjenju kreditnog rejtinga znatno većem od oko 24 milijuna eura, koliko je iznosio preostali kapital društva Sace BT procijenjen na kraju poslovne godine 2009.

175 Komisija osporava sve te argumente.

176 Stajališta stranaka razlikuju se u pogledu zahtjeva koji se odnose na elemente prethodne ekonomske analize isplativosti ulaganja koju mora pružiti predmetni javni ulagač. Stoga, na prvom mjestu, valja ispitati je li pobijana odluka u tom pogledu zahvaćena pogreškom koja se tiče prava (vidjeti točke 177. do 189. ove presude), prije nego što se, na drugom mjestu, pristupi provjeri toga je li Komisija u ovom slučaju počinila pogrešku u ocjeni kada je zaključila da treća i četvrta mjera nisu u skladu s kriterijem privatnog ulagača (vidjeti točke 190. do 199. ove presude).

177 Na prvom mjestu, što se tiče zahtjeva povezanih s kriterijem javnog ulagača, tužitelji priznaju da je dužnost javnog ulagača dokazati da je proveo ekonomsku analizu prije ili u trenutku dodjeljivanja gospodarske prednosti. Međutim, oni smatraju da bi u okviru teške gospodarske krize razumni privatni ulagač mogao prethodno provesti precizne i razumne gospodarske analize čak i ako se ne može osloniti na analize buduće isplativosti.

178 U tom pogledu valja podsjetiti da radi primjene kriterija privatnog ulagača elementi ekonomske analize koja prethodi odluci o provođenju ulaganja, koju predmetni javni ulagač mora provesti, moraju se ocijeniti na temelju usporedbe s ekonomskim analizama koje bi proveo razumni privatni ulagač koji se nalazi u sličnoj situaciji prije nego što bi pristupio izvršenju tog ulaganja, imajući u vidu dostupne informacije i predvidljive promjene. Sadržaj i stupanj preciznosti takvih analiza stoga mogu ponajprije ovisiti o okolnostima slučaja, stanju na tržištu i gospodarskim predviđanjima (vidjeti točku 98. ove presude).

179 Dakle, u okolnostima gospodarske krize valja ocijeniti elemente tražene prethodne ekonomske analize vodeći računa, ako je to slučaj, da nije moguće na pouzdan i činjenično potkrijepljen način predvidjeti razvoj gospodarske situacije i rezultate različitih subjekata. U tim okolnostima, nepostojanje detaljnog poslovnog plana društva kćeri koji bi sadržavao precizne i potpune procjene buduće isplativosti i detaljne analize troškova i koristi samo po sebi ne dovodi do zaključka da se javni ulagač nije ponio na način na koji bi se ponio privatni ulagač.

180 Osim toga, ne može se isključiti mogućnost da bi, u okviru margine prosudbe kojom raspolaže tijekom provedbe prethodne ekonomske analize isplativosti ulaganja (vidjeti točku 188. ove presude), razumni privatni ulagač ocijenio, kao što je to učinilo društvo SACE, da do teškoća njegova društva kćeri nije došlo zbog strukturnih problema ili lošeg upravljanja, nego zbog gospodarskih teškoća prisutnih na predmetnom tržištu (vidjeti točku 174. ove presude), i oslanjao se ponajprije na mogućnost postupnog poboljšanja gospodarske situacije. Međutim, čak se ni u tom slučaju razumni privatni ulagač koji ne može izraditi detaljna i potpuna predviđanja ne bi odlučio za ulaganje dodatnog kapitala u jedno od svojih društava kćeri koje je ostvarilo znatne gubitke, a da prethodno ne provede makar približne

analize na temelju kojih bi mogao izvesti zaključak o razumnoj mogućnosti ostvarenja dobiti u budućnosti ili da ne provede analizu različitih scenarija i mogućnosti, uključujući, ako je to slučaj, i prodaju ili likvidaciju društva kćeri.

- 181 Dakako, prema sudskoj praksi, kako bi se ocijenilo je li intervencija javnog ulagača u kapital poduzetnika u skladu s kriterijem privatnog ulagača, postupanje privatnog ulagača s kojim valja usporediti postupanje javnog ulagača nije nužno postupanje običnog ulagača koji ulaže kapital u cilju ostvarenja više ili manje kratkoročne dobiti. To postupanje mora barem biti jednako postupanju privatnog holdinga ili privatne grupe poduzetnikâ koja vodi globalnu ili sektorsku strukturnu politiku i treba ići za mogućnostima dugoročnije isplativosti (presude od 21. ožujka 1991., Italija/Komisija, C-305/89, Zb., EU:C:1991:142, točka 20., i Španjolska i dr./Komisija, točka 97. *supra*, EU:T:2014:604, točka 41.).
- 182 To ne utječe na činjenicu da, u slučaju nemogućnosti provođenja detaljnih i potpunih predviđanja, javni ulagač nije oslobođen obveze provođenja prikladne prethodne analize isplativosti svojeg ulaganja, koja je usporediva s analizom koju bi proveo privatni ulagač koji se nalazi u sličnoj situaciji s obzirom na dostupne i predvidljive elemente (vidjeti točku 180. ove presude). U tom pogledu Komisija pravilno tvrdi da nije dužna provesti dodatne analize ako joj država članica nije dostavila elemente za provođenje potrebne prethodne analize (vidjeti točku 97. ove presude).
- 183 Stoga okolnost na koju se pozivaju tužitelji (vidjeti točku 169. ove presude), da su u razdoblju koje se uzima u obzir brojna privatna društva za osiguranje dokapitalizirana radi pokrića znatnih gubitaka pretrpljenih zbog gospodarske krize, javnog poduzetnika kao što je društvo SACE ne oslobađa odgovornosti da provede prethodnu analizu buduće isplativosti svojeg društva kćeri te da Komisiji dostavi potrebne elemente za provođenje prethodne analize (vidjeti točku 182. ove presude). Nadalje, nije moguće isključiti da su i te dokapitalizacije dovele do potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Stoga Komisija nije bila dužna usporediti položaj društva Sace BT s položajem drugih osiguratelja.
- 184 U predmetnom slučaju valja utvrditi da se Komisija u pobijanoj odluci ograničila na primjenu ustaljene sudske prakse prema kojoj je, iako je dužnost Komisije da primijeni kriterij privatnog ulagača i od predmetne države članice zatraži da joj u tu svrhu dostavi sve relevantne podatke, dužnost države članice ili, u ovom slučaju, dotičnog javnog poduzetnika da pruži sve elemente iz kojih proizlazi da je proveo prethodnu ekonomsku analizu isplativosti predmetne mjere koja se može usporediti s analizom koju bi u sličnoj situaciji proveo privatni ulagač (vidjeti točke 96., 97. i 112. ove presude).
- 185 Suprotno tvrdnjama tužitelja (vidjeti točke 171. i 172. ove presude), ovim zahtjevom ne uvodi se postupovno pravilo i ne uklanja se teret dokazivanja postojanja državne potpore koji nosi Komisija, nego se njime od dotičnog javnog ulagača samo zahtijeva da Komisiji dostavi sve elemente koji su joj potrebni da provjeri može li se postupanje tog javnog poduzetnika usporediti s postupanjem razumnog privatnog ulagača, koji bi proveo prethodnu ekonomsku analizu utemeljenu na dostupnim elementima i predvidljivim promjenama, koja je prikladna s obzirom na narav, složenost, vrijednost i kontekst predmetne transakcije (vidjeti točke 178. i 179. ove presude).
- 186 Pod uvjetom da javni poduzetnik Komisiji dostavi tražene elemente, dužnost je Komisije da provede opću ocjenu, uzimajući pritom u obzir ne samo elemente koje je dostavio poduzetnik nego i sve relevantne elemente na temelju kojih se može utvrditi je li predmetna mjera u skladu s kriterijem privatnog ulagača. Stoga predmetni javni poduzetnik tijekom upravnog postupka ima priliku iznijeti dodatne dokaze koji su nastali nakon donošenja mjere, a koji se temelje na elementima koji su bili dostupni i na promjenama koje su se mogle predvidjeti u trenutku donošenja mjere.
- 187 U tim okolnostima valja odbaciti argumente tužitelja koji se, s jedne strane, temelje na načelu jednakog postupanja prema javnom i privatnom sektoru i, s druge strane, na margini prosudbe privatnog ulagača (vidjeti točke 166. i 172. ove presude). Naime, s jedne strane, budući da se zahtjev za provođenje

prethodne ekonomske analize odnosi samo na usporedbu postupanja predmetnog javnog poduzetnika s postupanjem razumnog privatnog ulagača u sličnoj situaciji, taj zahtjev sukladan je s načelom jednakog postupanja prema javnom i privatnom sektoru, što znači da države članice mogu ulagati u gospodarske djelatnosti te da se kapital koji država izravno ili neizravno stavlja na raspolaganje određenom poduzetniku u okolnostima koje odgovaraju uobičajenim tržišnim uvjetima ne može smatrati državnom potporom (vidjeti presudu Španjolska i dr./Komisija, t. 97. *supra*, EU:T:2014:604, t. 79.).

- 188 S druge strane, margina prosudbe kojom raspolaže javni ulagač prema ustaljenoj sudskoj praksi ne može ga osloboditi obveze provođenja prikladne prethodne ekonomske analize. Dakako, može se povući razlika između procjene vjerojatnog prinosa projekta, pri čemu javni ulagač ima određenu marginu prosudbe, i razmatranja koje taj ulagač provodi kako bi utvrdio je li mu prinos dovoljan za provođenje predmetnog ulaganja, pri čemu je margina prosudbe uža jer se predmetnu transakciju može usporediti s drugim opcijama u koje se može uložiti kapital (presuda Španjolska i dr./Komisija, točka 97. *supra*, EU:T:2014:604, točka 71.). Međutim, margina prosudbe kojom raspolaže javni ulagač što se tiče ocjene vjerojatnog prinosa projekta ne može tog ulagača osloboditi obveze provođenja ekonomske analize utemeljene na dostupnim elementima i predvidljivim promjenama, prikladne s obzirom na narav, složenost, veličinu i kontekst predmetne transakcije (vidjeti točke 98. i 180. ove presude).
- 189 Stoga se u predmetnom slučaju Komisiji ne može prigovoriti da je tijekom primjene kriterija privatnog ulagača počinila pogrešku koja se tiče prava.
- 190 Na drugom mjestu, valja provjeriti je li Komisija počinila pogrešku u ocjeni kada je u pobijanoj odluci ocijenila da društvo SACE nije provelo analizu isplativosti spornih kapitalnih uloga usporedivu s analizom koju bi u predmetnim okolnostima proveo privatni ulagač koji se nalazi u sličnoj situaciji.
- 191 U tom pogledu valja utvrditi da spis i posebice zapisnici sa sastanka upravnog odbora društva SACE od 1. travnja 2009., tijekom kojega je predviđena potreba dokapitalizacije društva Sace BT u ukupnom iznosu od 70 milijuna eura, i sa sastanka od 26. svibnja 2009., tijekom kojega je donesena treća mjera, koja se odnosi na kapitalni ulog od 29 milijuna eura, a koje je podnijela Komisija, ne sadržavaju nijedan element na temelju kojega se može zaključiti da je društvo SACE provelo makar i približnu ekonomsku analizu kako bi utvrdilo predstavlja li dodatni kapitalni ulog ekonomski isplativ izbor. Ti zapisnici isključivo upućuju na potrebu za restrukturiranje aktive društva Sace BT radi pokrića rezervi s kraja 2009. godine.
- 192 Osim toga, valja istaknuti da tužitelji nisu iznijeli nijedan dokaz o provedbi prethodne ekonomske analize. Nadalje, iako tvrde da se treća i četvrta mjera temelje na preciznoj i razumnoj ekonomskoj analizi buduće isplativosti tih ulaganja, tužitelji ne navode podatke na temelju kojih je takva analiza provedena, nego se ograničavaju na općenite tvrdnje (vidjeti točku 173. ove presude).
- 193 U tim okolnostima Komisija pravilno tvrdi da je jedini konkretni element koji navode tužitelji poslovni plan za razdoblje 2010. – 2011., koji je upravni odbor društva Sace BT donio 4. kolovoza 2009. Međutim, tužitelji ne osporavaju da taj plan nije uzet u obzir do trenutka kada je društvo SACE usvojilo četvrtu mjeru. Osim toga, taj plan obuhvaća samo razdoblje od dvije godine i ne predviđa srednjoročni ili dugoročni povrat isplativosti.
- 194 Dakako, kako je vidljivo iz zapisnika sa sastanka upravnog odbora društva Sace BT od 4. kolovoza 2009., koji su tužitelji dostavili na zahtjev Općeg suda, tim planom predviđeno je da će društvo Sace BT ostvariti financijsku ravnotežu tijekom 2011.
- 195 Međutim, taj plan ne sadržava elemente analize isplativosti injekcija kapitala. Osim toga, iako se njime predviđa znatno poboljšanje pokazatelja koji se odnose na osiguranje kredita društva Sace BT, čime bi se omogućilo postizanje te financijske ravnoteže, taj plan sadržava samo mali broj konkretnih financijskih pokazatelja i brojčanih podataka za 2010. i 2011., na temelju kojih bi se mogla potvrditi ta

procjena. On ne sadržava precizne podatke koji se odnose na načine smanjenja troškova i ocjenu rizika te općenito upućuje na održavanje politike odabira rizika za 2010. i na predviđanje poboljšanja gospodarske i tržišne situacije za 2011.

- 196 Osim toga, iz poslovnog plana društva Sace BT za razdoblje 2010. – 2011. i iz zapisnika sa sastanka njegova upravnog odbora od 4. kolovoza 2009. proizlazi da su ciljevi društva Sace BT bili usmjereni na primjenu politike konkurentnosti kojom se želio povećati tržišni udio tog društva, koji je 2008. iznosio 8,2%, kako bi se 2011. postigao udio od 15%.
- 197 U tim okolnostima, s obzirom na nepostojanje predviđanja prema kojima bi društvo Sace BT moglo barem dalje u budućnosti ostvariti dobit nakon 2011., Komisija je pravilno ocijenila da elementi prethodne analize dostupni u prethodno navedenom poslovnom planu i zapisniku ne ispunjavaju zahtjeve kriterija privatnog ulagača.
- 198 Naime, čak i pod pretpostavkom da bi privatni ulagač koji se nalazi u sličnoj situaciji vodio računa o tome da su gubitci koje je pretrpjelo društvo Sace BT posljedica trenutačnog stanja na tržištu i da bi se očekujući postupno poboljšanje gospodarskog stanja kratkoročno usredotočio na povećanje tržišnog udjela svojega društva kćeri, on bi proveo strožu analizu ekonomske isplativosti spornih kapitalnih uloga, uzimajući u obzir narav i veličinu tih transakcija, kako bi ocijenio mogućnosti dugoročnije isplativosti društva kćeri a da, u slučaju pozitivnih procjena, čak i ne bi morao provesti analizu troškova likvidacije društva kćeri (vidjeti točku 161. ove presude).
- 199 Uzimajući u obzir navedena razmatranja, valja utvrditi da Komisija nije počinila nikakvu pogrešku u ocjeni kada je zaključila da, s obzirom na nepostojanje odgovarajuće prethodne ekonomske analize njihove isplativosti, dva predmetna kapitalna uloga nisu sukladna s kriterijem privatnog ulagača (vidjeti točku 182. ove presude).
- 200 U tim okolnostima valja odbiti treći tužbeni razlog a da nije potrebno ispitati utemeljenost dodatne naknadne analize koju je Komisija u svrhu cjelovitosti provela u pogledu isplativosti predmetnih kapitalnih uloga u odnosu na mogućnost likvidacije (vidjeti točke 163. i 164. ove presude).
- 201 Iz navedenoga proizlazi da valja poništiti članak 2. drugi stavak pobijane odluke (vidjeti točku 161. ove presude). U preostalom dijelu tužba se odbija.

## **Troškovi**

- 202 Sukladno članku 87. stavku 3. Poslovnika, Opći sud može podijeliti troškove ili odlučiti da svaka stranka snosi vlastite troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima. Na temelju članka 87. stavka 4. Poslovnika, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Budući da su obje stranke djelomično uspjele u svojim tužbenim razlozima, valja naložiti da svaka stranka snosi vlastite troškove, uključujući troškove koji se odnose na postupak privremene pravne zaštite.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (sedmo vijeće),

odlučuje:

- 1. Poništava se članak 2. drugi stavak Odluke Komisije 2014/525/EU od 20. ožujka 2013. o mjerama SA.23425 (11/C) (ex NN 41/10) koje je Italija provela 2004. i 2009. u korist društva Sace BT SpA.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Društva Servizi assicurativi del commercio estero SpA (SACE) i Sace BT snose vlastite troškove, uključujući troškove vezane uz postupak privremene pravne zaštite.**
- 4. Europska komisija snosi vlastite troškove, uključujući troškove vezane uz postupak privremene pravne zaštite.**
- 5. Talijanska Republika snosi vlastite troškove, uključujući troškove vezane uz postupak privremene pravne zaštite.**

Van der Woude

Wiszniewska-Białecka

Ulloa Rubio

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 25. lipnja 2015.

Potpisi



## Sadržaj

Okolnosti spora .....	2
Komunikacija o osiguranju izvoznih kredita .....	2
SACE .....	2
Društvo Sace BT .....	4
Upravni postupak i pobijana odluka .....	4
Postupak i zahtjevi stranaka .....	5
Pravo .....	6
Prvi tužbeni razlog koji se temelji na nemogućnosti pripisivanja spornih mjera talijanskoj državi .....	6
Kriteriji za ocjenu mogućnosti pripisivanja državi mjere potpore koju je donio javni poduzetnik u skladu sa sudskom praksom .....	8
Ocjena indicija na koje se u predmetnom slučaju poziva Komisija .....	9
Drugi i treći tužbeni razlog, koji se u biti odnose na povredu kriterija privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu i na povredu obveze obrazlaganja .....	14
Uvodna razmatranja o sudskoj praksi koja se odnosi na kriterij privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu .....	14
Drugi tužbeni razlog, koji se tiče povrede članka 107. stavka 1. UFEU-a, pogrešaka u ocjeni i pogrešaka koje se tiču prava u okviru primjene kriterija privatnog ulagača, kao i nedovoljnog obrazloženja što se tiče druge mjere .....	15
– Usporedba postupanja društva SACE s postupanjem privatnog reosiguratelja .....	17
– Navodno nepostojanje obrazloženja o ocjeni iznosa potpore .....	23
Treći tužbeni razlog koji se tiče povrede članka 107. stavka 1. UFEU-a, pogrešaka u ocjeni i pogrešaka koje se tiču prava u okviru primjene kriterija privatnog ulagača u pogledu treće i četvrte mjere .....	26
Troškovi .....	31