



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deseto prošireno vijeće)

15. prosinca 2021 *

„Državne potpore – Mjere potpore koje je Rumunjska poduzela u korist poduzetnika u petrokemijskom sektoru – Nenaplata, akumuliranje i poništenje javnih dugova – Tužba za poništenje – Rok za podnošenje tužbe – Početak roka – Članak 24. stavak 1. Uredbe (EU) 2015/1589 – Pravni interes – Postojanje jedne mjere ili više njih – Državna sredstva – Pripisivost državi – Primjenjivost kriterija privatnog vjerovnika – Primjena kriterija privatnog vjerovnika – Obveza obrazlaganja”

U predmetu T-565/19,

Oltchim SA, sa sjedištem u Râmnicu Vâlcei (Rumunjska), koji zastupaju C. Arhold, L.-A. Bondoc, S.-E. Petrisor i K. Struckmann, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju V. Bottka i F. Tomat, u svojstvu agenata,

tuženik,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a radi djelomičnog poništenja Odluke Komisije (EU) 2019/1144 od 17. prosinca 2018. o državnoj potpori SA.36086 (2016/C) (ex 2016/NN) koju je provela Rumunjska za društvo Oltchim SA (SL 2019., L 181, str. 13.),

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće),

u sastavu: A. Kornezov (izvjestitelj), predsjednik, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse i D. Petrlík, suci,

tajnik: P. Cullen, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. svibnja 2021.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

I. Okolnosti spora

A. Činjenični kontekst i upravni postupak

- 1 Tužitelj Oltchim SA, koji je osnovan 1966. i u kojem Rumunjska drži udjel od 54,8 % kapitala, bio je jedan od najvećih poduzetnika u petrokemijskom sektoru u Rumunjskoj i jugoistočnoj Europi. Bavio se djelatnošću proizvodnje petrokemijskih proizvoda, pretežno tekuće kaustične sode, propilen oksid-poliola, plastifikatora i okso-alkohola.
- 2 U razdoblju od 2007. do 2012. tužiteljeva financijska situacija se pogoršala jer je sustavno bilježio sve veći gubitak iz redovnog poslovanja, akumulirane gubitke i negativni vlastiti kapital.
- 3 Kako bi to ispravila, Rumunjska je 17. srpnja 2009. Komisiji Europskih zajednica prijavila, među ostalim, mjeru potpore koja se sastojala od konverzije javnog duga društva Oltchim u vlasnički kapital. Komisija je 7. ožujka 2012. u Odluci 2013/246/EU o državnoj potpori SA.29041(C 28/2009) (ex N 433/2009) – Mjere potpore u korist društva Oltchim SA Râmnicu Vâlcea (SL 2013., L 148, str. 33., u daljnjem tekstu: Odluka iz 2012.) smatrala da konverzija tužiteljeva duga u iznosu od 1 049 000 000 rumunjskih leja (RON) (što odgovara iznosu od otprilike 231 milijuna eura) u vlasnički kapital ne čini državnu potporu.
- 4 Rumunjsko Ministarstvo financija, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo prometa i infrastrukture, Oficiul Participațiilor Statului și Privatizării în Industrie (Ured za sudjelovanje države u privatizaciji industrije, Rumunjska) i Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului (Uprava za kapitalizaciju državne imovine, Rumunjska), koja je zatim preimenovana u Autoritatea pentru Administrarea Activelor Ataturului (Uprava za upravljanje državnom imovinom, Rumunjska, u daljnjem tekstu: AAAS), kao i četiri javna poduzetnika koji su bili tužiteljevi vjerovnici, odnosno Electrica SA, Salrom SA, CFR Marfă SA i CEC Bank SA, te dvije privatne banke koje su bile tužiteljevi vjerovnici, odnosno Banca Transilvania SA i Banca Comercială Română SA, pri čemu je potonja banka kasnije postala Erste Bank, s tužiteljem su 23. studenoga 2012. sklopili Memorandum o razumijevanju (u daljnjem tekstu: Memorandum) radi financiranja nastavka tužiteljeve proizvodnje.
- 5 Nakon što je za postojanje Memoranduma saznala iz tiska, Komisija je 16. siječnja 2013. po službenoj dužnosti pokrenula istragu.
- 6 Nad tužiteljem je 30. siječnja 2013. na njegov vlastiti zahtjev pokrenut stečajni postupak. U okviru tog postupka tužiteljev sudski imenovani stečajni upravitelj dovršio je 9. siječnja 2015. konačni popis vjerovnika, na kojem su navedeni iznos, prioritet i stanje svakog potraživanja te ga poslao nadležnom nacionalnom pravosudnom tijelu.
- 7 Tužiteljevi vjerovnici odobrili su 9. ožujka 2015. plan reorganizacije poduzetnika, u kojem se u biti predviđa njegova prodaja novom ulagaču koji će preuzeti njegovu imovinu ili poslovanje (u daljnjem tekstu: plan reorganizacije ili plan). Usto, odobrenim planom predviđa se i djelomično poništenje tužiteljeva duga. Nadležno nacionalno pravosudno tijelo podržalo je 22. travnja 2015. plan reorganizacije tako što je odobrilo samo djelomična poništenja tužiteljeva duga, osnivanje novog subjekta (Oltchim SPV) i prijenos sve tužiteljeve održive imovine na potonji subjekt. Plan reorganizacije postao je pravomoćan 24. rujna 2015.

- 8 Komisija je 8. travnja 2016. obavijestila Rumunjsku o svojoj odluci o pokretanju formalnog istražnog postupka predviđenog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.
- 9 Tužitelji vjerovnici odobrili su 6. ožujka 2017. izmijenjeni plan reorganizacije u kojem se sada predviđa prodaja tužiteljeve imovine putem paketa, a ne osnivanjem novog subjekta. Taj je izmijenjeni plan nadležno nacionalno pravosudno tijelo potvrdilo 28. lipnja 2017. te je on postao pravomoćan 16. listopada 2017. Na temelju tog izmijenjenog plana, većina paketa tužiteljeve imovine prodala se društvu Chimcomplex, jedan je paket prodan društvu Dynamic Selling Group, dok je za preostale pakete u svibnju 2018. otvoren novi natječaj.

B. Pobijana odluka

- 10 Komisija je 17. prosinca 2018. donijela Odluku (EU) 2019/1144 o državnoj potpori SA.36086 (2016/C) (ex 2016/NN) koju je provela Rumunjska za društvo Oltchim SA (SL 2019., L 181, str. 13.) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).
- 11 Komisija je u pobijanoj odluci ispitala kvalifikaciju sljedećih triju mjera kao državnih potpora i njihovu spojivost s unutarnjim tržištem:
- nenaplata i daljnje akumuliranje tužiteljevih dugova prema AAAS-u u razdoblju od rujna 2012. do siječnja 2013. (u daljnjem tekstu: mjera br. 1);
 - potpora društava CET Govora i Salrom poslovanju društva Oltchim u obliku daljnjih neplaćenih isporuka u razdoblju od rujna 2012. do siječnja 2013. (u daljnjem tekstu: mjera br. 2);
 - poništenje duga koje su 2015. u okviru plana reorganizacije proveli AAAS, Administrația Națională Apele Române (Rumunjska nacionalna uprava za vode, u daljnjem tekstu: ANE) i društva Salrom, Electrica i CET Govora (u daljnjem tekstu: mjera br. 3).
- 12 Komisija je u točki 6.1. pobijane odluke (uvodne izjave 183. do 301.) zaključila da mjere navedene u točki 11. ove presude čine državne potpore, osim potpore društva Salrom tužiteljevu poslovanju u okviru mjere br. 2 i poništenje duga koje je 2015. u okviru plana reorganizacije društvo CET Govora provelo na temelju mjere br. 3. U skladu s navedenom odlukom, mjere koje su se kvalificirale kao državna potpora dodijeljene su protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a te su stoga nezakonite.
- 13 Komisija je u točki 6.2. pobijane odluke (uvodne izjave 302. do 310.) zaključila da su državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem.
- 14 Komisija je u točkama 6.3. (uvodne izjave 311. do 315.) i 6.4. (uvodne izjave 316. do 351.) pobijane odluke smatrala da su rumunjska tijela trebala tražiti povrat iznosa koji odgovaraju predmetnim mjerama potpore, pri čemu se taj povrat ipak ne može proširiti na kupce tužiteljeve imovine ako između tužitelja i tih kupaca ne postoji kontinuitet poslovanja.

15 Članak 1. pobijane odluke glasi:

„Sljedeće mjere koje su predmet ove Odluke, a koje je nezakonito provela Rumunjska u suprotnosti s člankom 108. stavkom 3 UFEU-a, zajedno i zasebno čine državnu potporu:

- (a) nenaplata i daljnje akumuliranje dugova [prema AAAS-u] u razdoblju od rujna 2012. do siječnja 2013.;
- (b) potpora društva CET Govora poslovanju društva Oltchim u obliku daljnjih neplaćenih isporuka i daljnjeg akumuliranja duga od rujna 2012. bez poduzimanja primjerenih mjera za zaštitu potraživanja društva CET Govora u iznosu koji će se utvrditi zajedno s Rumunjskom tijekom faze povrata;
- (c) poništenje duga u skladu s Planom reorganizacije od strane AAAS-a, [ANE-a] te društava Salrom i Electrica SA u ukupnom iznosu, zajedno s člankom 1. stavkom (a), od 1 516 598 405 RON.”

16 Članak 2. pobijane odluke glasi:

„Sljedeće mjere koje su predmet ove Odluke ne čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a:

- (a) potpora društva Salrom poslovanju društva Oltchim u obliku daljnjih isporuka od rujna 2012.;
- (b) poništenje duga koji je 2015. u okviru Plana reorganizacije provelo društvo CET Govora.”

17 Članak 3. pobijane odluke glasi:

„Državna potpora iz članka 1. stavaka (a) i (c), u ukupnom iznosu od 1 516 598 405 milijuna RON, i državna potpora iz članka 1. stavka (b), koju je nezakonito dodijelila Rumunjska protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a u korist društva Oltchim, nespojive su s unutarnjim tržištem.”

- 18 Komisija je Rumunjskoj u člancima 4. i 5. pobijane odluke naložila da od tužitelja zatraži povrat državne potpore iz članka 1. navedene odluke, pri čemu taj povrat stupa na snagu odmah te se pobijana odluka u cijelosti treba provesti u roku od šest mjeseci od njezina priopćenja. Komisija je u članku 6. pobijane odluke naložila Rumunjskoj da joj dostavi određene podatke i da je izvješćuje o napretku mjera poduzetih radi provedbe pobijane odluke. Komisija je u članku 7. pobijane odluke pojasnila da je ta odluka upućena Rumunjskoj i da Komisija može objaviti iznose potpore i kamata na iznos povrata vraćene u okviru provedbe te odluke.

II. Postupak i zahtjevi stranaka

- 19 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 14. kolovoza 2019. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 20 Komisija je 3. prosinca 2019. podnijela odgovor na tužbu.
- 21 Tužitelj je 21. veljače 2020. podnio repliku.
- 22 Komisija je 25. svibnja 2020. podnijela odgovor na repliku.

- 23 U skladu s člankom 106. stavkom 2. Poslovnika Općeg suda tužitelj je 19. lipnja 2020. podnio obrazloženi zahtjev za održavanje rasprave.
- 24 Opći sud je dopisom tajništva od 19. ožujka 2021., u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 89. Poslovnika, strankama uputio pisana pitanja, na koja su one odgovorile u određenim rokovima.
- 25 Izlaganja stranaka i njihovi odgovori na usmena pitanja Općeg suda saslušani su na raspravi održanoj 7. svibnja 2021.
- 26 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi članak 1. i članke 3. do 7. pobijane odluke;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 27 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbaci tužbu kao nedopuštenu;
 - podredno, odbije tužbu kao neosnovanu;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.

III. Pravo

A. Dopuštenost tužbe

- 28 Komisija ističe dva argumenta o postojanju zapreke vođenju postupka protiv ove tužbe, od kojih se prvi odnosi na nepravodobnost tužbe, a drugi na nepostojanje pravnog interesa tužitelja.

1. Navodna nepravodobnost tužbe

- 29 Komisija smatra da je tužba nedopuštena zbog nepravodobnosti. Prema njezinu je mišljenju rok za podnošenje tužbe počeo teći od trenutka kad je tužiteljev zastupnik saznao za pobijanu odluku. U ovom slučaju, na temelju članka 24. stavka 1. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. UFEU-a (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.), Komisija je preporučenim pismima od 16. svibnja 2019. tužiteljevim sudski imenovanim stečajnim upraviteljima, odnosno društvima Rominsolv S.p.r.l i B. D. O. – Business Restructuring S.p.r.l., poslala verziju pobijane odluke koja nije klasificirana oznakom tajnosti na rumunjskom i engleskom jeziku. Prema Komisijinim tvrdnjama, društvo BDO – Business Restructuring primilo je tu obavijest 30. svibnja 2019., dok ju je društvo Rominsolv primilo 4. lipnja 2019. Stoga je rok za podnošenje tužbe počeo teći čim je jedno od tih društava saznalo za tu odluku, u ovom slučaju 30. svibnja 2019., a ne od datuma objave pobijane odluke u Službenom listu, odnosno 5. srpnja 2019., tako da je zadnji dan za podnošenje ove tužbe bio 12. kolovoza 2019. Međutim, budući da je tužba podnesena 14. kolovoza 2019., nedopuštena je zbog nepravodobnosti.

- 30 Prema Komisijinu mišljenju, datum objave pobijanog akta u Službenom listu predstavlja početak roka za podnošenje tužbe na temelju članka 263. šestog stavka UFEU-a samo ako ta objava uvjetuje stupanje na snagu ili nastanak učinka navedenog akta te je predviđena UFEU-om. Naime, odluke koje Komisija donosi na temelju članka 9. Uredbe 2015/1589, kao što je pobijana odluka, stupaju na snagu kad se dostave dotičnoj državi članici koja je njihov jedini adresat, a ne njihovom objavom u Službenom listu. Stoga, prema Komisijinu mišljenju, objava takve odluke u Službenom listu na temelju članka 32. stavka 3. te uredbe ne znači objavu u smislu članka 263. šestog stavka UFEU-a, nego samo saznanje za nju u smislu potonje odredbe. Stoga u području državnih potpora rok za podnošenje tužbe počinje teći od datuma dostave pobijane odluke kad je riječ o državi članici koja je njezin adresat ili datuma saznanja za navedenu odluku kad je riječ o zainteresiranim strankama. Stoga, prema Komisijinu mišljenju, ako datum na koji je zainteresirana stranka zaprimila obavijest o pobijanoj odluci, koja je predviđena člankom 24. stavkom 1. Uredbe 2015/1589, prethodi datumu njezine objave u Službenom listu, početkom roka za podnošenje tužbe smatra se prvonavedeni datum.
- 31 Komisija priznaje da se tumačenje članka 263. šestog stavka UFEU-a koje zagovara protiv dugogodišnjoj sudskoj praksi sudova Europske unije. Međutim, kao što je to izričito potvrdila na raspravi, tvrdi da Opći sud treba ponovno razmotriti tu sudsku praksu, osobito s obzirom na presudu od 17. svibnja 2017., Portugal/Komisija (C-339/16 P, EU:C:2017:384) i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Camposa Sánchez-Bordone u predmetu Georgsmarienhütte i dr. (C-135/16, EU:C:2018:120), u kojima se, prema njezinu mišljenju, potvrđuje njezino tumačenje te odredbe.
- 32 Tužitelj osporava Komisijine argumente.
- 33 Na temelju članka 263. šestog stavka UFEU-a, tužba za poništenje mora biti podnesena u roku od dva mjeseca, ovisno o slučaju, od objavljivanja akta ili obavješćivanja tužitelja o njemu ili, ako takva objava ili obavijest izostanu, od dana kada je tužitelj saznao za akt.
- 34 Dostava u smislu članka 263. šestog stavka UFEU-a radnja je kojom autor akta o njemu obavješćuje njegova adresata ili njegove adresate te im tako omogućuje da se s njime upoznaju (vidjeti u tom smislu presudu od 21. veljače 2018., LL/Parlament, C-326/16 P, EU:C:2018:83, t. 48. i navedenu sudsku praksu).
- 35 U ovom je slučaju nesporno da je, kao što to proizlazi iz članka 7. stavka 1. pobijane odluke, Rumunjska bila jedini adresat pobijane odluke. Stoga, budući da tužitelj nije bio njezin adresat, obavijest o navedenoj odluci koja je provedena na temelju članka 24. stavka 1. Uredbe 2015/1589 ne znači dostavu u smislu članka 263. šestog stavka UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 15. lipnja 2005., Olsen/Komisija, T-17/02, EU:T:2005:218, t. 75. i 76. i navedenu sudsku praksu).
- 36 U tim uvjetima valja ocijeniti treba li u okolnostima slučaja početak roka za podnošenje tužbe u odnosu na tužitelja odrediti na temelju kriterija objave ili na temelju kriterija saznanja za akt u smislu članka 263. šestog stavka UFEU-a.
- 37 U tom pogledu iz samog teksta članka 263. šestog stavka UFEU-a, i osobito iz izraza „ako takva objava ili obavijest izostanu”, proizlazi da je kriterij datuma saznanja za akt podređan u odnosu na kriterij objave (vidjeti u tom smislu presude od 10. ožujka 1998., Njemačka/Vijeće, C-122/95, EU:C:1998:94, t. 35. i od 11. ožujka 2009., TF1/Komisija, T-354/05, EU:T:2009:66, t. 33.). Stoga je datum objave, ako postoji, u odnosu na datum saznanja za akt, odlučujući kriterij za određivanje

početka roka za podnošenje tužbe (rješenje od 25. studenoga 2008., S. A.BA. R./Komisija, C-501/07 P, neobjavljeno, EU:C:2008:652, t. 22. i presuda od 11. studenoga 2010., Transportes Evaristo Molina/Komisija, C-36/09 P, neobjavljena, EU:C:2010:670, t. 37.).

- 38 Opći sud već je imao priliku naglasiti da se, kad je riječ o aktima koji se, prema ustaljenoj praksi predmetne institucije, objavljuju u Službenom listu, iako ta objava nije uvjet za njihovu primjenjivost, ne primjenjuje kriterij datuma saznanja, nego da rok za podnošenje tužbe počinje teći od datuma objave. Naime, u takvim okolnostima dotična treća strana može legitimno očekivati da će se predmetni akt objaviti. To rješenje, koje se odnosi na pravnu sigurnost te se primjenjuje na sve zainteresirane treće strane, vrijedi, među ostalim, i kad zainteresirana treća strana koja podnosi tužbu sazna za akt prije njegove objave (vidjeti presudu od 11. ožujka 2009., TF1/Komisija, T-354/05, EU:T:2009:66, t. 34. i navedenu sudsku praksu).
- 39 Sudska praksa na koju se podsjeća u točki 38. ove presude vrijedi tim više za akte čija je objava u Službenom listu obvezna na temelju prava Unije. To je slučaj u ovom predmetu s obzirom na to da se člankom 32. stavkom 3. Uredbe 2015/1589 zahtijeva da se u Službenom listu objavljuju odluke koje Komisija donosi na temelju, među ostalim, članka 9. te uredbe. Na temelju te obveze, verzija pobijane odluke koja nije klasificirana oznakom tajnosti objavljena je u cijelosti u Službenom listu 5. srpnja 2019. (SL 2019., L 181, str. 13.).
- 40 Međutim, Komisija tvrdi da Opći sud treba ponovno razmotriti tu sudsku praksu. Prema njezinu mišljenju, kriterij objave u smislu članka 263. šestog stavka UFEU-a odnosi se samo na pretpostavku u kojoj objava pobijanog akta u Službenom listu uvjetuje stupanje na snagu ili nastanak učinka tog akta te je predviđena UFEU-om.
- 41 Kako bi se ispitalo treba li ponovno razmotriti postojeću sudsku praksu u smislu koji zagovara Komisija, valja uzeti u obzir, kao prvo, tumačenje članka 263. šestog stavka UFEU-a i, kao drugo, eventualni utjecaj na to tumačenje presude od 17. svibnja 2017., Portugal/Komisija (C-339/16 P, EU:C:2017:384), i mišljenja nezavisnog odvjetnika M. Camposa Sánchez-Bordone u predmetu Georgsmarienhütte i dr. (C-135/16, EU:C:2018:120), na koje se Komisija poziva.

a) Tumačenje članka 263. šestog stavka UFEU-a

- 42 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pri tumačenju odredbe prava Unije treba voditi računa ne samo o njezinim pojmovima, nego i o njezinu kontekstu i ciljevima koje slijedi propis čiji je ona dio (vidjeti u tom smislu presudu od 7. ožujka 2018., SNCF Mobilités/Komisija, C-127/16 P, EU:C:2018:165, t. 29. i navedenu sudsku praksu).
- 43 Kao prvo, što se tiče teksta članka 263. šestog stavka UFEU-a, najprije valja istaknuti da se u toj odredbi upotrebljava izraz „objavljivanje mjere” kojemu se ništa ne dodaje te se ne zahtijeva da takva objava nužno uvjetuje stupanje na snagu ili nastanak učinka takve mjere, ili da je predviđena UFEU-om. Iz teksta članka 263. šestog stavka UFEU-a stoga ne proizlazi da su autori Ugovora željeli ograničiti pojam objave u smislu te odredbe samo na pretpostavku u kojoj objava uvjetuje stupanje na snagu ili nastanak učinka pobijanog akta i u kojoj je ta objava predviđena UFEU-om.
- 44 Drugo, upotreba izraza „ako takva objava ili obavijest izostanu” dokazuje da su autori Ugovora saznanje za pobijani akt svjesno odredili kao podredni kriterij koji se primjenjuje samo ako se pobijani akt ne objavljuje.

- 45 Kao drugo, kontekstualno i teleološko tumačenje članka 263. šestog stavka UFEU-a potvrđuje taj zaključak. U tom pogledu valja istaknuti da članak 263. UFEU-a, koji je dio odjeljka 5., naslovljenog „Sud Europske unije”, poglavlja 1., naslovljenog „Institucije”, glave I. dijela šestog UFEU-a, osobito uređuje uvjete u kojima osobe mogu pred sudom Unije podnijeti tužbu za poništenje akta institucije, tijela, ureda ili agencije Unije.
- 46 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se odredbe UFEU-a koje se odnose na pravo osoba na pokretanje postupka ne mogu tumačiti usko (presuda od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, str. 222. i rješenje od 25. svibnja 2004., Schmoldt i dr./Komisija, T-264/03, EU:T:2004:157, t. 59.).
- 47 Naime, tumačenjem članka 263. šestog stavka UFEU-a koje zagovara Komisija u biti se kriterij objave u smislu te odredbe shvaća uže od shvaćanja koje proizlazi iz njezina teksta te mu se još dodaje dodatni uvjet prema kojem objava treba uvjetovati stupanje na snagu ili nastanak učinka pobijanog akta i biti predviđena UFEU-om. Međutim, osim što takav dodatni uvjet ne proizlazi iz teksta članka 263. šestog stavka UFEU-a (vidjeti točku 43. ove presude), on je i protivan cilju na kojem se ta odredba temelji.
- 48 Naime, svrha je članka 263. šestog stavka UFEU-a očuvati pravnu sigurnost na način da se izbjegne vremenski neograničeno dovodenje u pitanje akata Unije koji proizvode pravne učinke (vidjeti u tom smislu rješenje od 5. rujna 2019., Fryč/Komisija, C-230/19 P, neobjavljeno, EU:C:2019:685, t. 18. i navedenu sudsku praksu). Načelom pravne sigurnosti zahtijeva se da se rokovi za podnošenje tužbe i njihovi počeci odrede dovoljno precizno, jasno, predvidljivo i lako provjerljivo (vidjeti u tom smislu presudu od 28. siječnja 2010., Uniplex (UK), C-406/08, EU:C:2010:45, t. 39. i navedenu sudsku praksu). Naime, u interesu je pravne sigurnosti, i općenitije stabilnosti pravnog poretka Unije, da se sa sigurnošću može odrediti datum od kojeg akti Unije postaju pravomoćni ako se protiv njih ne podnese tužba.
- 49 Autori UFEU-a odlučili su upravo radi postizanja cilja pravne sigurnosti dati prednost datumu objave akta, a ne datumu saznanja za pobijani akt kao početku roka za podnošenje tužbe jer taj datum svaka zainteresirana stranka može odrediti sa sigurnošću i bez ikakve dvojbe.
- 50 Naime, s jedne strane, potonji se datum razlikuje ovisno o tome kad je koja dotična osoba pojedinačno saznala za akt, tako da se početak roka za podnošenje tužbe, a stoga i datum njegova isteka ne mogu odrediti ujednačeno. S druge strane, datum saznanja za pobijani akt u određenim slučajevima može biti teško odrediti i može biti predmet polemika s obzirom na to da dokaz o saznanju uvelike ovisi o činjenicama i okolnostima.
- 51 Zahtjevi povezani s pravnom sigurnosti stoga nalažu da se za potrebe određivanja početka roka za podnošenje tužbe daje prednost sigurnosti, predvidljivosti i lakoj provjerljivosti objave akta Unije u Službenom listu, neovisno o tome uvjetuje li ta objava stupanje na snagu ili nastanak učinka tog akta te je li predviđena u UFEU-u ili sekundarnom pravu.
- 52 Usto valja podsjetiti na to da pravila koja se tiču rokova za pokretanje postupka sud treba primijeniti na način da zajamči ne samo pravnu sigurnost, nego i jednakost stranaka pred zakonom (vidjeti presudu od 19. lipnja 2019., RF/Komisija, C-660/17 P, EU:C:2019:509, t. 58. i navedenu sudsku praksu).

- 53 U potonjem pogledu doista nije isključeno da, kao što to pravilno naglašava Komisija, zainteresirana stranka obavijest o pobijanom aktu na temelju članka 24. stavka 1. Uredbe 2015/1589 zapravo primi nekoliko tjedana, čak i nekoliko mjeseci prije njegove objave u Službenom listu, tako da ona u takvim okolnostima ima dulji rok od dva mjeseca za pripremu svoje tužbe koji je stoga dulji od onog kojim raspolaže dotična država članica.
- 54 Međutim, svako eventualno vremensko odstupanje između obavijesti zainteresiranih strana o odluci na temelju članka 24. stavka 1. Uredbe 2015/1589 i njezine objave u Službenom listu uvelike ovisi o žurnosti kojom Komisijine službe pripremaju verziju predmetne odluke za objavu, kao i o eventualnim kašnjenjima u njezinoj objavi u Službenom listu. Prema tome, podrijetlo tog odstupanja administrativne je prirode, odnosno temelji se na spletu okolnosti, te se stoga nipošto ne može pripisati predmetnoj zainteresiranoj stranci. Stoga je na Komisiji da zajamči poštovanje načela jednakog postupanja na način da, koliko je to moguće, izbjegava takvo odstupanje provođenjem prikladnih upravnih mjera, a ne uskim tumačenjem članka 263. šestog stavka UFEU-a kakvo zagovara.
- 55 Komisija ne može svoju argumentaciju temeljiti ni na tome da se, prema njezinu mišljenju, tumačenjem članka 263. šestog stavka UFEU-a koje se primjenjuje u sudskoj praksi na koju se podsjeća u točkama 37. i 38. ove presude, članku 24. stavku 1. Uredbe 2015/1589 oduzima svaki koristan učinak. U tom je pogledu dovoljno navesti da cilj potonje odredbe nije urediti početak roka za podnošenje tužbe i da ona u svakom slučaju ne može uvjetovati tumačenje odredbe primarnog prava.
- 56 Stoga, iz doslovnog, kontekstualnog i teleološkog tumačenja članka 263. šestog stavka UFEU-a proizlazi da, suprotno onomu što tvrdi Komisija, pojam objave pobijanog akta kao početka roka za tužiteljevo podnošenje tužbe za poništenje, pri čemu taj tužitelj nije adresat tog akta, ne treba tumačiti na način da se odnosi samo na slučaj u kojem objava u Službenom listu uvjetuje stupanje na snagu ili nastanak učinka navedenog akta te je predviđena UFEU-om.

b) Utjecaj presude od 17. svibnja 2017., Portugal/Komisija (C-339/16 P) i mišljenja nezavisnog odvjetnika M. Camposa Sánchez-Bordone u predmetu Georgsmarienhütte i dr. (C-135/16)

- 57 Valja ispitati jesu li, kao što to tvrdi Komisija, presuda od 17. svibnja 2017., Portugal/Komisija (C-339/16 P, EU:C:2017:384) i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Camposa Sánchez-Bordone u predmetu Georgsmarienhütte i dr. (C-135/16, EU:C:2018:120) utjecali na razvoj sudske prakse u smislu koji navodi Komisija.
- 58 Kao prvo, valja istaknuti da se predmet u kojem je donesena presuda od 17. svibnja 2017., Portugal/Komisija (C-339/16 P, EU:C:2017:384), odnosio na potpuno različit slučaj od onog u ovom predmetu jer se u tom predmetu dovodio u pitanje odnos između kriterija objave i kriterija dostave u odnosu na tužitelja koji je adresat pobijanog akta i kojemu je taj akt dostavljen.
- 59 U tom je kontekstu Sud smatrao da iz usporedne analize članka 263. šestog stavka UFEU-a i članka 297. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a proizlazi da, kad je riječ o tužbama za poništenje, kao dan početka roka za pokretanje postupka treba uzeti dan objave, ako je ta objava, o kojoj ovisi stupanje tog akta na snagu, predviđena tim Ugovorom, a dan priopćavanja u ostalim slučajevima spomenutima u članku 297. stavku 2. trećem podstavku UFEU-a, među kojima je slučaj odluka u kojima je određeno kome su upućene. Prema mišljenju Suda, dostava akta nije podredne naravi u odnosu na njegovu objavu u Službenom listu, što se tiče određivanja trenutka u kojem rok za

podnošenje tužbe počinje teći za adresata tog akta (vidjeti u tom smislu presude od 17. svibnja 2017., Portugal/Komisija, C-337/16 P, EU:C:2017:381, t. 36., 38. i 40.; od 17. svibnja 2017., Portugal/Komisija, C-338/16 P, EU:C:2017:382, t. 36., 38. i 40. te od 17. svibnja 2017., Portugal/Komisija, C-339/16 P, EU:C:2017:384, t. 36., 38. i 40.).

- 60 Sud se stoga pozvao na članak 297. stavak 2. treći podstavak UFEU-a kako bi pojasnio odnos između kriterija objave i kriterija dostave u odnosu na državu članicu koja je adresat pobijanog akta. Budući da se u članku 263. šestom stavku UFEU-a ne navodi ima li koji od tih kriterija prednost pred drugim, Sud se oslonio na članak 297. stavak 2. treći podstavak UFEU-a kako bi ih razgraničio.
- 61 Suprotno tomu, ovaj se predmet odnosi na odnos između kriterija objave i kriterija saznanja tužitelja koji nije adresat pobijanog akta. Naime, u tom se slučaju u samom članku 263. šestom stavku UFEU-a predviđa podrednost kriterija saznanja u odnosu na kriterij objave.
- 62 Štoviše, ništa ne upućuje na to da je Sud u presudi od 17. svibnja 2017., Portugal/Komisija (C-339/16 P, EU:C:2017:384), namjeravao zanemariti svoju sudsku praksu na koju se podsjeća u točki 37. ove presude. Naprotiv, Sud je u točki 39. svoje presude potvrdio zaključke koji proizlaze iz točke 35. presude od 10. ožujka 1998., Njemačka/Vijeće (C-122/95, EU:C:1998:94), u skladu s kojom iz samog teksta članka 263. šestog stavka UFEU-a proizlazi da je kriterij datuma kada je dotična osoba saznala za akt za početak računanja roka podređan u odnosu na datume objave akta ili njegove dostave.
- 63 Naime, u predmetu u kojem je donesena presuda od 10. ožujka 1998., Njemačka/Vijeće (C-122/95, EU:C:1998:94), u biti se isticalo isto pitanje kao što je ono u ovom predmetu koje se odnosi na početak roka za podnošenje tužbe. U tom se predmetu dovodila u pitanje dopuštenost tužbe koju je država članica podnijela protiv odluke Vijeća Europske unije o sklapanju međunarodnog sporazuma koji je obvezujuć za Uniju, a čiji je sadržaj ta država članica poznavala od datuma donošenja te odluke jer je u okviru Vijeća sudjelovala u navedenom donošenju. Navedena je odluka zatim bila objavljena u Službenom listu, pri čemu ta objava nije uvjetovala njezino stupanje na snagu. Vijeće je pred Sudom u biti tvrdilo, zbog istih razloga kao što su oni koje Komisija ističe u ovom predmetu, da je tužba nedopuštena zbog toga što se datum objave u Službenom listu može smatrati početkom roka za podnošenje tužbe samo kad je riječ o aktima čija se primjenjivost uvjetuje tom objavom.
- 64 Međutim, Sud nije primijenio tumačenje koje je zagovaralo Vijeće jer iz točaka 34. do 40. presude od 10. ožujka 1998., Njemačka/Vijeće (C-122/95, EU:C:1998:94), implicitno, ali nužno proizlazi da, kad se u pobijanom aktu ne navodi adresat ili, ako se navodi, kad tužitelj nije adresat tog akta, objava navedenog akta u Službenom listu predstavlja početak roka za podnošenje tužbe, čak i kad navedena objava ne uvjetuje stupanje na snagu ili nastanak učinka akta te čak i kad je tužitelj saznao za akt prije datuma objave na neki drugi, jednako pouzdan način.
- 65 Kao drugo, kad je riječ o mišljenju nezavisnog odvjetnika M. Camposa Sánchez-Bordone u predmetu Georgsmarienhütte i dr. (C-135/16, EU:C:2018:120, t. 63.), dovoljno je istaknuti da Sud u svojoj presudi od 25. srpnja 2018., Georgsmarienhütte i dr. (C-135/16, EU:C:2018:582), nije preuzeo tvrdnju iz točke 63. njegova mišljenja.
- 66 Kao treće, činjenica, na koju se poziva Komisija, da sudska praksa navedena u točkama 37. i 38. ove presude prethodi stupanju na snagu Uredbe 2015/1589 nije relevantna s obzirom na to da se članak 263. šesti stavak UFEU-a nije promijenio i da izmjene sekundarnog prava Unije očito ne

možu promijeniti tumačenje odredbi Ugovora. Štoviše, valja utvrditi da se članak 24. stavka 1. Uredbe 2015/1589, na kojem Komisija temelji dio svoje argumentacije, kao i članak 32. stavak 3. te uredbe, u biti nisu mijenjali u odnosu na slične odredbe Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.).

c) Zaključci

- 67 S obzirom na sve prethodno navedeno, kao početak roka za podnošenje tužbe za poništenje protiv odluke koju je Komisija donijela na temelju članka 9. Uredbe 2015/1589, u odnosu na tužitelja koji nije adresat te odluke, valja smatrati datum objave te odluke u Službenom listu.
- 68 Budući da je pobijana odluka objavljena u Službenom listu 5. srpnja 2019. i da je tužba podnesena 14. kolovoza 2019., valja utvrditi da je ovaj postupak pokrenut u roku od dva mjeseca koji je predviđen člankom 263. šestim stavkom UFEU-a, koji se, u skladu s člancima 59. i 60. Poslovnika, produljuje za razdoblje od 14 odnosno deset dana.
- 69 Stoga valja odbiti prvi argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji je istaknula Komisija, a koji se temelji na nepravodobnosti tužbe.

2. Navodno nepostojanje tužiteljeva pravnog interesa

- 70 Komisija tvrdi da tužitelj nema pravni interes jer će, s jedne strane, vrlo vjerojatno prestati postojati prije završetka ovog postupka zbog svoje neminovne konačne likvidacije i jer, s druge strane, ova tužba služi samo interesu određenih povlaštenih privatnih tužiteljevih vjerovnika, a ne interesu samog tužitelja.
- 71 Tužitelj osporava Komisijine argumente.
- 72 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, tužba za poništenje koju podiže fizička ili pravna osoba dopuštena je samo pod pretpostavkom da ta osoba ima interes da pobijani akt bude poništen. Taj interes pretpostavlja da poništenje odnosnog akta može samo po sebi imati pravne posljedice i da tužba tako može svojim rezultatom donijeti korist stranci koja ju je podnijela (vidjeti presudu od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 55. i navedenu sudsku praksu). Tužiteljev pravni interes u odnosu na predmet tužbe mora postojati u trenutku njezina podnošenja, inače će tužba biti nedopuštena, i mora nastaviti postojati sve do donošenja sudske odluke, inače će postupak biti obustavljen (vidjeti presudu od 20. lipnja 2013., Cañas/Komisija, C-269/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:415, t. 15. i navedenu sudsku praksu).
- 73 Kao prvo, u ovom se slučaju ne osporava da je tužitelj u trenutku podnošenja ove tužbe postojao kao pravna osoba. Komisijin argument prema kojem bi tužitelj mogao prestati postojati prije završetka ovog postupka isključivo je hipotetski jer se ni na temelju jednog elementa spisa ne može sa sigurnošću utvrditi hoće li i kada tužitelj prestati postojati.
- 74 Kao drugo, valja podsjetiti na to da je jedan od ciljeva svakog stečajnog postupka što više povećati imovinsku masu nesolventnog poduzetnika, uključujući podnošenjem tužbe kojom se nastoje osporiti dugovi kojima se ta masa smanjuje. Naime, kad bi Opći sud poništio pobijanu odluku i osobito povrat predmetne potpore, to bi se poništenje moglo odraziti na preostalu tužiteljevu imovinsku masu. Iz toga slijedi da tužitelj u okviru ovog postupka djeluje u vlastitom interesu.

- 75 Osim toga, okolnost da se taj interes može preklapati s interesom drugih osoba ne predstavlja prepreku dopuštenosti tužbe (vidjeti u tom smislu presudu od 17. rujna 2015., Mory i dr., C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 84.).
- 76 Stoga valja odbiti drugi argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji je istaknula Komisija, a koji se temelji na nepostojanju tužiteljeva pravnog interesa.

B. Meritum

- 77 Tužitelj ističe devet tužbenih razloga koji se u biti odnose na kvalifikaciju svake od triju mjera navedenih u točki 11. ove presude kao državne potpore. Konkretno, što se tiče mjera br. 1 i 2, smatra da pobijana odluka sadržava očitu pogrešku u ocjeni u dijelu u kojem se odnosi na postojanje gospodarske prednosti i da u njoj ne postoji obrazloženje ili je ono nedostatno. Što se tiče mjere br. 3, ističe tri tužbena razloga koji se temelje na očitim pogreškama u ocjeni u pogledu postojanja prijenosa državnih sredstava društvu Electrica, pripisivosti te mjere državi i postojanja gospodarske prednosti, kao i tužbeni razlog koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja te usto tužbeni razlog koji se odnosi na izračun iznosa potpore koji treba vratiti.
- 78 Najprije valja istaknuti da je Komisija u točkama 6.1.1. te 6.1.2.1. do 6.1.2.3. pobijane odluke zasebno ispitala svaku od triju mjera navedenih u točki 11. ove presude te ih je u uvodnoj izjavi 298. navedene odluke svaku zasebno kvalificirala kao državnu potporu. Komisija je zatim u točki 6.1.2.4. pobijane odluke smatrala da su mjere br. 1, 2 i 3 neodvojivo povezane i da se njima nastoji postići isti cilj te je u uvodnoj izjavi 299. navedene odluke zaključila da „[m]jere br. 1, 2 i 3 zajedno predstavljaju potporu”. Konačno, Komisija je, nakon što je u članku 1. točkama (a) do (c) pobijane odluke navela svaku od tih triju mjera, u navedenom članku zaključila da one „zajedno i zasebno” čine državnu potporu.
- 79 Stoga najprije valja ispitati čine li mjere br. 1, 2 i 3 tri različite intervencije ili jedinstvenu intervenciju.

1. Pitanje čine li mjere br. 1, 2 i 3 tri različite intervencije ili jedinstvenu intervenciju

- 80 Ne pozivajući se na zasebni tužbeni razlog u pogledu kvalifikacije mjera br. 1, 2 i 3 kao različitih intervencija ili jedinstvene intervencije, tužitelj u biti tvrdi da se postojanje državne potpore u ovom slučaju može utvrditi samo pojedinačno, zasebno za svaku mjeru i zasebno za svakog vjerovnika.
- 81 Stoga tužitelj u svojoj tužbi naglašava, pri čemu upućuje na točku 6.1.2.4. pobijane odluke, da Komisija „treba [...] dokazati da je sklapanje Memoranduma pripisivo državi u pogledu svakog javnog vjerovnika razmatranog zasebno” i da „[m]jere koje je poduzeo svaki od javnih vjerovnika treba [...] ocijeniti zasebno”. Usto, u dijelu tužbe naslovljenom „Pripisivost državi treba ispitati pojedinačno za sve predmetne javne vjerovnike” u biti tvrdi da „Komisija treba dokazati pripisivost za svakog javnog poduzetnika razmatranog zasebno”.
- 82 Usto, prema tužiteljevu mišljenju, kad je Komisija primijenila kriterij privatnog vjerovnika kako bi odredila postoji li gospodarska prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, trebala je „[z]a svaku mjeru” provesti „pojedinačnu ocjenu svakog od predmetnih javnih poduzetnika”.

- 83 Tužitelj u svojoj replici usto tvrdi da „pripisivost državi (kao i sve druge elemente koji čine pojam državne potpore, kao što je gospodarska prednost) treba pojedinačno ocijeniti za svaku mjeru svakog javnog vjerovnika”.
- 84 U svojem odgovoru na mjeru upravljanja postupkom koju je donio Opći sud, tužitelj je u biti dodao da, s obzirom na predmet, prirodu, kronologiju, svrhu i kontekst mjera br. 1, 2 i 3, kao i različit identitet svakog od davatelja mjera te njegovu različitu situaciju u trenutku donošenja tih mjera, one čine tri različite intervencije, a ne jedinstvenu intervenciju u smislu presude od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. te Komisija/Francuska i dr. (C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 103. i 104.).
- 85 U svojem odgovoru na mjeru upravljanja postupkom koju je donio Opći sud, Komisija u biti tvrdi da tužitelj u svojoj tužbi nije osporavao postojanje gospodarske prednosti koja proizlazi iz međupovezanosti predmetnih mjera i da je stoga svaki novi tužbeni razlog koji tužitelj ističe u tom pogledu, čak i u odgovoru na navedenu mjeru upravljanja postupkom, nepravodoban i nedopušten. Kad je riječ o meritumu, Komisija ponavlja određena utvrđenja navedena u točki 6.1.2.4. pobijane odluke i smatra da je u njoj dokazala da su predmetne mjere neodvojivo povezane i da se njima nastoji postići isti cilj, a to je pružanje potpore tužitelju i njegovo zadržavanje na tržištu te zaštita njegovih zaposlenika, te da su one stoga tužitelju zajedno dodijelile gospodarsku prednost i čine državnu potporu.

a) Dopuštenost argumenata koje je istaknuo tužitelj

- 86 Komisija u biti smatra da argumenti koje je tužitelj istaknuo u svojem odgovoru na mjeru upravljanja postupkom koju je donio Opći sud u pogledu kvalifikacije mjera br. 1, 2 i 3 kao jedinstvene intervencije ili zasebnih intervencija čine novi, nedopušteni tužbeni razlog.
- 87 Valja podsjetiti na to da je, u skladu s člankom 84. stavkom 1. Poslovnika, tijekom postupka zabranjeno iznositi nove razloge, osim ako se ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka. Međutim, pravni navod ili argument koji predstavlja dopunu tužbenog razloga iznesenog ranije, izravno ili implicitno, u tužbi kojom je postupak pokrenut i koji je usko vezan uz isti, valja proglasiti dopuštenim (vidjeti presudu od 11. ožujka 2020., Komisija/Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo, C-56/18 P, EU:C:2020:192, t. 66. i navedenu sudsku praksu).
- 88 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točaka 81. i 82. ove presude, svi se tužbeni razlozi i argumenti koje je tužitelj istaknuo u svojoj tužbi temelje na pretpostavci, s jedne strane, da svaku od mjera br. 1, 2 i 3 treba ocijeniti zasebno i, s druge strane, da se ta ocjena treba odnositi pojedinačno na svakog vjerovnika na kojeg se odnose te mjere. Usto, tužitelj u nekoliko navrata u svojoj tužbi i replici naglašava da Komisija treba dokazati da je svaka od tih mjera, promatrana zasebno, a stoga i postupanja svakog vjerovnika u kontekstu svake od tih mjera, pripisiva državi i da mu se njome dodjeljuje prednost.
- 89 Sama činjenica da tužitelj nije podnio tu argumentaciju kao zasebni tužbeni razlog u prilog svojoj tužbi nije odlučujuća. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, tužbu treba tumačiti na način kojom joj se daje koristan učinak, pri čemu treba provesti sveobuhvatnu ocjenu te tužbe (vidjeti presudu od 29. travnja 2020., Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, neobjavljena, EU:T:2020:167, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

- 90 U tim okolnostima argumenti koje je tužitelj istaknuo u svojem odgovoru na mjeru upravljanja postupkom koju je donio Opći sud, sažeti u točki 84. ove presude, dodaju se argumentaciji koja je već navedena u njegovoj tužbi i replici te je dodatno razvijaju, tako da čine dopunu te argumentacije te su s njome usko povezani. Stoga se takvi argumenti ne mogu kvalificirati kao novi tužbeni razlog u smislu članka 84. stavka 1. Poslovnika.
- 91 Uostalom, pitanje čine li mjere br. 1, 2 i 3 tri različite intervencije ili jedinstvenu intervenciju nužan je preduvjet za sudski nadzor zakonitosti pobijane odluke. Naime, kako bi se provjerilo je li Komisija u dovoljnoj mjeri uspjela dokazati da su predmetne mjere pripisive državi i da se njima dodjeljuje selektivna gospodarska prednost, najprije treba utvrditi trebaju li ti kriteriji biti ispunjeni za svaku donesenu mjeru zasebno ili za sve mjere razmatrane kao jedinstvena intervencija.
- 92 Iz toga slijedi da Komisijin argument o postojanju zapreke vođenju postupka treba odbiti.

b) Kvalifikacija mjera br. 1, 2 i 3 kao triju različitih intervencija ili kao jedinstvene intervencije

- 93 Komisija je u pobijanoj odluci smatrala da su mjere br. 1, 2 i 3 neodvojivo povezane i da su dio istog glavnog cilja, kao što je to bilo izričito navedeno u Memorandumu i javnim izjavama rumunjskih tijela (u daljnjem tekstu: javne izjave), a to je pružanje potpore tužitelju i njegovo zadržavanje na tržištu te osiguranje radnih mjesta za njegove zaposlenike, uzimajući u obzir isti identitet davatelja mjera, njihovu kronologiju, svrhu i tužiteljevu situaciju u trenutku donošenja odluke o uvođenju svake od tih mjera. Komisija je zaključila da se mjera br. 3 ne može razumno razdvojiti od mjera br. 1 i 2 i da sve te mjere predstavljaju niz povezanih intervencija pripisivih državi kojima je tužitelju dodijeljena prednost, kako je to izloženo u Memorandumu (točka 6.1.2.4. pobijane odluke).
- 94 Prema sudskoj praksi, ne može se isključiti da nekoliko uzastopnih državnih intervencija treba, za potrebe primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, smatrati jedinstvenom intervencijom. Takav osobito može biti slučaj kada su uzastopne intervencije, među ostalim s obzirom na svoju kronologiju, svoj cilj i položaj poduzetnika u trenutku tih intervencija, toliko međusobno usko povezane da ih je nemoguće razdvojiti (presuda od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. i Komisija/Francuska i dr., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 103. i 104.).
- 95 Komisija se u tom pogledu treba osloniti na sve relevantne činjenične i pravne elemente, kao što su, osim kriterija navedenih u točki 94. ove presude, predmet, priroda i kontekst predmetnih intervencija (vidjeti u tom smislu presude od 13. rujna 2010., Grčka i dr./Komisija, T-415/05, T-416/05 i T-423/05, EU:T:2010:386, t. 176. i 178. i od 15. siječnja 2015., Francuska/Komisija, T-1/12, EU:T:2015:17, t. 45. do 48.), identitet davatelja potpora ili njihovih korisnika (vidjeti u tom smislu presudu od 15. siječnja 2015., Francuska/Komisija, T-1/12, EU:T:2015:17, t. 38., 47. i 48.), te pitanje jesu li različite predmetne intervencije bile predviđene ili predvidljive u trenutku prve intervencije (vidjeti u tom smislu presudu od 12. ožujka 2020., Valencia Club de Fútbol/Komisija, T-732/16, u žalbenom postupku, EU:T:2020:98, t. 169.).
- 96 Stoga valja ispitati je li Komisija, s obzirom na kriterije na koje se podsjeća u točkama 94. i 95. ove presude, mogla smatrati, a da pritom ne počini pogrešku u ocjeni, da mjere br. 1, 2 i 3 čine jedinstvenu državnu intervenciju.

1) Predmet i priroda mjera br. 1, 2 i 3

- 97 Komisija u pobijanoj odluci nije razmotrila, barem ne izričito, razlike ni sličnosti predmeta i prirode mjera br. 1, 2 i 3.
- 98 Tužitelj u biti tvrdi da su predmet i priroda triju predmetnih mjera različiti. Tako je mjeru br. 1 donio AAAS koji je postupao kao „klasični” vjerovnik, dok je mjeru br. 2 obilježavalo postojanje situacije tehnološke međuovisnosti između davatelja te mjere, odnosno društva CET Govora, i korisnika, odnosno tužitelja. Kad je riječ o mjeri br. 3, ona predstavlja vrhunac stečajnog postupka pokrenutog nad tužiteljem.
- 99 Valja istaknuti, kao što je to istaknuo tužitelj, da predmet i priroda mjera br. 1, 2 i 3 nisu jednaki. Mjera br. 1 sastoji se od nenaplate i daljnjeg akumuliranja dugova prema AAAS-u. U biti je riječ o AAAS-ovu pasivnom postupanju kojim se on tijekom relativno kratkog razdoblja od četiri mjeseca suzdržao od naplate svojih potraživanja od tužitelja. Osim toga, akumuliranje dugova prema AAAS-u tijekom tog razdoblja nije se sastojalo od stvaranja novih dugova u tom razdoblju, nego samo od akumuliranja kamata obračunanih na već postojeće dugove. Mjera br. 2 sastoji se pak od daljnjih neplaćenih isporuka sirovina i akumuliranja dugova bez poduzimanja primjerenih mjera za zaštitu potraživanja društva CET Govora. Mjera br. 3 sastoji se pak od aktivnog postupanja AAAS-a, ANE-a te društava Salrom i Electrica, kojim su oni poništili dio svojih potraživanja u okviru plana reorganizacije.
- 100 Stoga svaku od tih mjera obilježavaju posebni predmet i priroda. Usto, kao što to ističe tužitelj i kao što to osobito proizlazi iz uvodnih izjava 246., 248. i 251. pobijane odluke, mjeru br. 2 donijelo je društvo CET Govora u vrlo specifičnom kontekstu tehnološke međuovisnosti koja je postojala između društva CET Govora i tužitelja jer je, s jedne strane, tužitelj bio važan kupac, među ostalim, industrijske pare koju je isporučivalo društvo CET Govora i jer su, s druge strane, djelatnosti društva CET Govora ovisile o tužiteljevoj isporuci industrijske vode. Kad je riječ o mjeri br. 3, ona se po svojem predmetu i prirodi također razlikuje od mjera br. 1 i 2 jer se sastoji od djelomičnog poništenja potraživanja određenih vjerovnika u okviru plana reorganizacije, što nije slučaj s mjerama br. 1 i 2.

2) Davatelji mjera br. 1, 2 i 3

- 101 Komisija je u uvodnoj izjavi 286. pobijane odluke istaknula „isti identitet davatelja mjera”.
- 102 Tužitelj u biti tvrdi da su davatelji mjera br. 1, 2 i 3 bili različiti i da su se nalazili u različitim situacijama kad su ih donijeli.
- 103 Valja istaknuti, kao što je to istaknuo tužitelj, da je AAAS davatelj potpore u okviru mjere br. 1, da je društvo CET Govora davatelj potpore u okviru mjere br. 2 i da su AAAS, ANE te društva Salrom i Electrica davatelji potpore u okviru mjere br. 3. Stoga je riječ o različitim davateljima potpore, osim AAAS-a koji je davatelj potpore u mjerama br. 1 i 3.
- 104 Štoviše, ti različiti davatelji potpora subjekti su različite pravne prirode. Naime, dok je AAAS dio javne uprave, ANE, društva Salrom i CET Govora javni su poduzetnici, a društvo Electrica poduzetnik je čiji je kapital u većinskom vlasništvu privatnih osoba od srpnja 2014.

3) *Kronologija mjera br. 1, 2 i 3*

- 105 Komisija je u uvodnoj izjavi 286. pobijane odluke svoj zaključak da tri predmetne mjere čine jedinstvenu državnu intervenciju opravdala, među ostalim, „kronologij[om] navedenih mjera”, pri čemu nije dodatno razvila ocjenu tog kriterija.
- 106 Tužitelj tvrdi da između donošenja, s jedne strane, mjera br. 1 i 2 i, s druge strane, mjere br. 3, postoji razmak od gotovo tri godine.
- 107 U tom pogledu valja istaknuti da se mjere br. 1 i 2 odnose na isto razdoblje, odnosno razdoblje od rujna 2012. do siječnja 2013. Suprotno tomu, djelomično poništenje tužiteljevih dugova koje je predmet mjere br. 3 provedeno je 2015. (vidjeti točku 7. ove presude). Stoga, iako su mjere br. 1 i 2 bile istodobne, mjera br. 3 donesena je više od dvije godine kasnije.
- 108 Osim toga, nijedan element pobijane odluke ili spisa kojim raspolaže Opći sud ne upućuje na to da je mjera br. 3 bila predviđena ili predvidljiva u trenutku donošenja mjera br. 1 i 2, pri čemu se pojašnjava da je taj kriterij jedan od relevantnih elemenata koje Komisija treba uzeti u obzir u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 95. ove presude.

4) *Svrha mjera br. 1, 2 i 3*

- 109 Komisija je u uvodnim izjavama 285. i 286. pobijane odluke potvrdila da su mjere br. 1, 2 i 3 dio istog glavnog cilja, a to je pružanje potpore tužitelju i njegovo zadržavanje na tržištu te osiguranje radnih mjesta za njegove zaposlenike.
- 110 Tužitelj tvrdi da predmetne mjere nemaju istu svrhu. Prema njegovu mišljenju, AAAS je mjerom br. 1 nastojao „dobiti na vremenu” kako bi procijenio svoju situaciju. Društvo CET Govora nastojalo je mjerom br. 2 zaštititi vlastite gospodarske interese s obzirom na tehnološku međuovisnost u odnosu na tužitelja. Davatelji potpore imali su za cilj mjerom br. 3 naplatiti svoja potraživanja, pri čemu su dio njih poništili kako bi u okviru stečajnog postupka naplatili što veći dio.
- 111 Kad je riječ o mjeri br. 1, valja navesti da Komisija u okviru ispitivanja te mjere u biti prigovara AAAS-u određenu pasivnost tijekom relativno kratkog razdoblja od četiri mjeseca u kojem nije naplatio svoja potraživanja od tužitelja. Međutim, prema tužiteljevim tvrdnjama, rumunjsko pravo sprečavalo je AAAS da provede takvu naplatu. U tim se okolnostima čini teškim odrediti jasan cilj te mjere.
- 112 Kad je riječ o mjeri br. 2, dovoljno je navesti da se ne osporava da se njome osobito nastoje zaštititi vlastiti gospodarski interesi društva CET Govora te čak osigurati njegov opstanak na tržištu u kontekstu tehnološke međuovisnosti koja je postojala između društva CET Govora i tužitelja, kao što je to istaknuto u točki 100. ove presude.
- 113 Kad je riječ o cilju mjere br. 3, valja podsjetiti na to da je ona donesena u okviru stečajnog postupka tijekom kojeg su javni i privatni vjerovnici glasovali za plan reorganizacije koji je uključivao djelomično poništenje dugova koje je tužitelj imao prema tim vjerovnicima. Naime, ti su vjerovnici takvim poništenjem nastojali postići dvostruki cilj restrukturiranja tužitelja i naplate svojih preostalih potraživanja ili njihova jednog dijela. Stoga se svrha mjere br. 3 ne preklapa sa svrhom mjera br. 1 i 2.

5) *Tužiteljeva situacija u trenutku donošenja mjera br. 1, 2 i 3*

- 114 Komisija je u uvodnoj izjavi 286. pobijane odluke opravdala svoj zaključak prema kojem tri predmetne mjere ne čine jedinstvenu intervenciju time što je uputila na „situacij[u] poduzetnika (financijsk[u] i u smislu rizika) u vrijeme kad su donesene odluke za poduzimanje svake pojedine mjere, odnosno kad je društv[u] Oltchim prijetila nesolventnost”.
- 115 Međutim, tužitelj naglašava da se njegova situacija u trenutku donošenja mjere br. 3 razlikovala od njegove situacije u trenutku donošenja mjera br. 1 i 2 s obzirom na to da se mjera br. 3 donijela u okviru stečajnog postupka koji je nad njim pokrenut.
- 116 Kao prvo, Opći sud utvrđuje da nad tužiteljem nije pokrenut nikakav stečajni postupak tijekom razdoblja na koje se odnose mjere br. 1 i 2. Suprotno tomu, mjera br. 3 donesena je u okviru stečajnog postupka koji je nad njim pokrenut 30. siječnja 2013. Pravna situacija u kojoj se tužitelj nalazio kad je donesena mjera br. 3 stoga se razlikovala od pravne situacije koja je prevladavala tijekom provedbe mjera br. 1 i 2.
- 117 Kao drugo, iz uvodnih izjava 77. i 78. pobijane odluke proizlazi da se i tužiteljeva financijska situacija promijenila između razdoblja obuhvaćenog mjerama br. 1 i 2 i trenutka u kojem je donesena mjera br. 3. Naime, tijekom stečajnog postupka, a prije odobrenja plana reorganizacije, tužitelj je proveo mjere za smanjivanje svojih troškova donošenjem odluke o, među ostalim, otpuštanju zaposlenika, promjeni elektrolizatora u glavnim proizvodnim pogonima i ponovnom pokretanju pogona za okso-alkohole. Te su mjere omogućile tužitelju da poboljša svoje gospodarske i financijske rezultate s obzirom na to da se njegov promet 2015. povećao za 31 % u usporedbi s 2014. te za 59 % u usporedbi s 2013., a povećala se i njegova dobit prije kamata, poreza, deprecijacije i amortizacije (EBITDA).

6) *Kontekst mjera br. 1, 2 i 3*

- 118 Komisija je u uvodnim izjavama 285., 288. i 290. pobijane odluke smatrala da su tri predmetne mjere neodvojivo povezane te da se ne mogu razdvojiti ni zbog konteksta u kojem su provedene, a koji je obilježavalo, među ostalim, postojanje Memoranduma i određenih javnih izjava rumunjskih tijela.
- 119 Tužitelj tvrdi da se ni na temelju Memoranduma ni na temelju javnih izjava ne može smatrati da su predmetne mjere neodvojivo povezane i da se ne mogu razdvojiti jer ne postoji nikakva veza između Memoranduma i navedenih mjera. Tužitelj naglašava da se u Memorandumu samo utvrdio okvir suradnje između njegovih glavnih, javnih i privatnih vjerovnika i dioničara, te da nije sadržavao nikakvu obvezu države ili drugih javnih subjekata da mu dodijele državnu potporu. Taj Memorandum nije sadržavao ni ugovorne obveze u pogledu otpisa dugova. Ni javne izjave ne dokazuju da je država preuzela obvezujuće obveze u odnosu na njega.

i) *Memorandum*

- 120 Kao prvo, najprije valja utvrditi da Komisija nije kvalificirala Memorandum kao mjeru koja čini državnu potporu. Stoga je samo riječ o dijelu konteksta u kojem su provedene predmetne mjere.

- 121 Kao drugo, valja istaknuti da Memorandum nisu potpisali samo predstavnici uprave, nego i javni poduzetnici i dvije privatne banke koji su bili glavni tužitelji vjerovnici. Komisija ne tvrdi da je država naložila tim vjerovnicima da sklope navedeni memorandum. Okolnost da su ga javni i privatni vjerovnici odlučili sklopiti upućuje na to da su barem neki potpisnici Memoranduma mogli imati za cilj očuvanje vlastitih gospodarskih interesa prilikom sklapanja Memoranduma, a ne navodni cilj pružanja potpore tužitelju i njegova zadržavanja na tržištu.
- 122 Kao treće, valja istaknuti da određeni davatelji navodnih mjera potpore, odnosno društvo CET Govora u okviru mjere br. 2 i ANE u okviru mjere br. 3, nisu stranke navedenog Memoranduma.
- 123 Kao četvrto, kad je riječ o sadržaju Memoranduma, njime se u biti predviđalo da se njegovi potpisnici obvezuju surađivati kako bi izradili strategiju koja će jamčiti dugoročnu održivost tužitelja i koja će mu omogućiti da ponovno dosegne održivu razinu profitabilnosti, solventnosti i likvidnosti kako bi se, među ostalim, zaštitili njegovi vjerovnici i osigurala njegova reorganizacija. Memorandum je sadržavao obveze banaka potpisnica, države i tužitelja radi osiguranja provedbe takve strategije.
- 124 Međutim, ni u jednoj se odredbi Memoranduma ne navode, ni izričito ni prešutno, mjere br. 1, 2 i 3. Konkretno, nijednom se njegovom odredbom ne nalaže AAAS-u da ne naplati svoja potraživanja od tužitelja ili da ne poduzme druge korake u odnosu na njega kako bi zaštitio svoja potraživanja, što je predmet mjere br. 1. Isto tako, nijednom se njegovom odredbom ne obvezuje AAAS, ANE-a, društva Salrom ni Electrica da pristanu na bilo kakvo poništenje svojih potraživanja niti da odobre predstavljen plan reorganizacije, što je predmet mjere br. 3. Kad je riječ o mjeri br. 2, dovoljno je istaknuti da njezin jedini davatelj, odnosno društvo CET Govora, nije bio stranka navedenog memoranduma.
- 125 Štoviše, odredbom 8.1. Memoranduma predviđalo se sljedeće:
- „Nijedna se odredba ovog sporazuma ne može tumačiti kao odricanje, restrikcija, ograničenje ili suspenzija prava, ovlasti ili interesa stranke na temelju ugovora kojeg je stranka ili koji može biti obuhvaćen bilo kojim primjenjivim zakonodavstvom, ili u odnosu na taj ugovor. Kako bi se izbjegla svaka dvosmislenost, stranke su suglasne da se ovaj sporazum ne može tumačiti kao moratorij kojim se odgađa plaćanje ili restrukturiranje, ni kao obveza banaka, društva Electrica ili [AAAS-a] da se dogovore o reprogramiranju duga ili bilo kojoj drugoj mjeri restrukturiranja ili da osiguraju financiranje, provedu poništenje duga, odgodu plaćanja ili druge slične mjere u odnosu na društvo Oltchim.”
- 126 Stoga se u toj odredbi Memoranduma izričito utvrdilo da se njime, „[k]ako bi se izbjegla svaka dvosmislenost”, ne nalaže njegovim potpisnicima ni da otpišu svoja potraživanja prema tužitelju, ni da prihvate bilo kakav plan reorganizacije, ni da se, općenitije, odreknu bilo kojeg ugovornog ili nekog drugog prava u odnosu na tužitelja.
- 127 Kao peto, iz Komisijinih utvrđenja u pobijanoj odluci proizlazi da je navodni utjecaj Memoranduma zapravo bio različit u odnosu na svaku od triju predmetnih mjera i svakog davatelja navodne potpore. O tome svjedoče sljedeći primjeri. Kad je riječ o mjeri br. 1, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 231. pobijane odluke, činjenica da je društvo Electrica potpisalo Memorandum ipak ga nije sprečavala da donese mjere za naplatu svojih potraživanja od studenoga 2012., za razliku od AAAS-a, koji je također potpisao Memorandum. Kad je riječ o mjeri br. 2, kao što to ističe tužitelj i kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 255. do 257. i 263. pobijane odluke, činjenica da je društvo Salrom potpisalo Memorandum nije ga sprečavala da

postupa kao privatni vjerovnik, na temelju čega je Komisija zaključila da društvo Salrom tužitelju nije dodijelilo državnu potporu u okviru mjere br. 2. Kad je riječ o mjeri br. 3, dovoljno je istaknuti da je, kao što to proizlazi iz bilješke 84. pobijane odluke, CFR Marfa, javni poduzetnik koji je bio stranka Memoranduma, glasovao protiv odobrenja plana reorganizacije.

128 Stoga, s obzirom na sadržaj Memoranduma i postupanje njegovih različitih potpisnika u okviru mjera br. 1, 2 i 3, očito je, s jedne strane, da je Memorandum tek neznatno utjecao na doseg tih mjera i, s druge strane, da njegov eventualni utjecaj na svaku od tih mjera nije bio isti.

129 Taj se zaključak ne dovodi u pitanje činjenicom, koju je naglasila Komisija, da su Memorandum potpisali predstavnici triju ministarstava i da ga je odobrio predsjednik vlade. Kao što to tvrdi tužitelj, u vrijeme nastanka činjenica on je bio u većinskom vlasništvu države te je i sam bio stranka Memoranduma, tako da se čini da činjenica da su viši državni dužnosnici potpisali Memorandum proizlazi iz pravnog okvira kojim se uređuju organizacija i funkcioniranje njegovih glavnih državnih dioničara. U svakom slučaju, ta okolnost ni u kojem pogledu ne mijenja sadržaj Memoranduma niti je spriječila njegove različite potpisnike da djeluju drukčije i neusklađeno u okviru svake od predmetnih mjera, kao što je to istaknuto u točki 127. ove presude.

ii) Javne izjave

130 Komisija se u uvodnoj izjavi 285. pobijane odluke pozvala, pri čemu je uputila na njezine druge uvodne izjave, i na nekoliko javnih izjava rumunjskih tijela kako bi dokazala da su tri predmetne mjere dio opće strategije čiji je cilj održati tužiteljevo poslovanje i izbjeći njegovu likvidaciju.

131 Najprije valja istaknuti da Komisija nije kvalificirala javne izjave kao mjere koje čine državne potpore.

132 Stoga valja ispitati mogu li javne izjave kao elementi konteksta dokazati da su mjere br. 1, 2 i 3 toliko usko međusobno povezane da ih je nemoguće razdvojiti, tako da ih treba smatrati jedinstvenom državnim potporom.

133 Komisija je uputila na sljedeće izjave:

- izjavu rumunjskog predsjednika vlade u novinskom članku od 1. listopada 2012., u kojem je naveo, među ostalim, da „sada mor[a] objasniti pričuveni plan za ponovno pokretanje aktivnosti, spašavanje radnih mjesta i pripremu novog postupka privatizacije pod sasvim drukčijim, znatno boljim uvjetima”, da će „[p]lan za ponovno pokretanje društva Oltchim” biti uskoro predstavljen i da će u tu svrhu tijela započeti službene razgovore sa svim glavnim vjerovnicima tog društva (uvodna izjava 27. pobijane odluke). U toj se izjavi najavljuje početak razgovora koji su doveli do donošenja Memoranduma otprilike mjesec i pol dana kasnije. Ona stoga nema vlastiti sadržaj u odnosu na sam Memorandum;
- izjavu državnog tajnika Ministarstva gospodarstva od 17. listopada 2012. u kojoj je najavio djelomično ponovno otvaranje tužitelja i namjeru vlade da mu odobri potporu za sanaciju (uvodna izjava 28. pobijane odluke). Međutim, navedena „potpora za sanaciju” nije se odobrila i u svakom slučaju nije predmet pobijane odluke;
- izjavu ministra gospodarstva od 15. studenoga 2012. u kojoj je u biti naveo da „[m]ogućnost nesolventnosti ne dolazi u obzir ako postignemo dogovor s glavnim vjerovnicima [društva Oltchim]” te je najavio donošenje Memoranduma koji je potpisan osam dana kasnije i čiji je cilj

bio, u skladu s tom izjavom, „ponovno pokren[uti], spasi[ti] i restrukturira[ti] Oltchim na kontroliran način, uz dogovor s vjerovnicima” (uvodna izjava 30. pobijane odluke). S jedne strane, utjecaj je te izjave neznatan jer je, suprotno onomu što je najavio navedeni ministar, otprilike dva mjeseca kasnije pokrenut stečajni postupak. S druge strane, u toj se izjavi samo najavljuje potpisivanje Memoranduma te ona stoga nema vlastiti sadržaj u odnosu na njega;

- izjave vođa sindikata tužiteljevih zaposlenika (uvodna izjava 204. točka (b) i bilješka 72. pobijane odluke). Međutim, te izjave nisu relevantne jer nije riječ o izjavama predstavnika države;
- novinski članak od 26. siječnja 2013. u kojem se navodi da je bivši ministar gospodarstva komentirao posljedice neuspjele privatizacije tužitelja, pri čemu je naveo, među ostalim, da je „ulazak društva Oltchim u postupak nesolventnosti [...] prilika za restrukturiranje i valorizaciju održivih dijelova” (uvodna izjava 204. točka (c) pobijane odluke). Ta izjava ne sadržava nikakvu obvezu države;
- novinski članak od 29. ožujka 2013. prema kojem je rumunjski predsjednik vlade u biti naveo da Komisija ne odobrava dodjelu državne potpore tužitelju, da on zbog toga treba osigurati financijska sredstva od banaka i trgovaca i da vlada želi „očuvati radna mjesta” (uvodna izjava 204. točka (d) pobijane odluke). U toj se izjavi navodi, suprotno onomu što predlaže Komisija, da dotična država članica nije imala nikakvu namjeru odobriti državnu potporu tužitelju. Kad je riječ o činjenici da je vlada „željela” očuvati radna mjesta, Opći sud ne smatra da tomu treba prigovoriti na bilo koji način niti u tome vidi naznaku da je država tužitelju namjeravala odobriti potporu;
- izjavu ministra gospodarstva iz ožujka 2013. u kojoj je naveo da ih više zanima pronaći strateškog ulagača u tužiteljev kapital, što je bilo važnije od prodajne cijene (uvodna izjava 204. točka (e) pobijane odluke). Ta izjava ne sadržava nikakvu obvezu rumunjskih tijela;
- izjavu ministra gospodarstva od 30. svibnja 2013., u kojoj je naveo da „osim svoje marke Oltchim posjeduje i značajan broj patenata koji vrijede milijune eura” i da je „uništenje tog poduzeća jednako uništenju riznice intelektualnog vlasništva” (uvodna izjava 204. točka (f) pobijane odluke). Međutim, ta izjava nema nikakve veze s predmetnim mjerama;
- izjavu ministra gospodarstva od 9. srpnja 2013. u kojoj je tvrdio, među ostalim, da „postoje rješenja za spašavanje društva”, da je tužiteljev problem pitanje „ponosa i nacionalnog dostojanstva” i da ga se „isplati spasiti” (uvodna izjava 204. točka (g) pobijane odluke). Iako je točno da iz te izjave proizlazi da su rumunjska tijela željela „spasiti” tužitelja, riječ je o običnoj političkoj izjavi kojom se nastoji umiriti zaposlenike i općenitije javnost. Usto, ta izjava ne sadržava nikakvu jasnu, preciznu, konkretnu ni čvrstu obvezu rumunjskih tijela da donesu plan reorganizacije, čiji okviri još nisu bili poznati u vrijeme kad je ta izjava dana;
- izjavu ministra gospodarstva iz rujna 2013. u kojoj je u biti najavio da će tužitelji vjerovnici uskoro odobriti „financijski plan”, da će tužitelj dobiti kredite od privatnih banaka i da „[k]rajem rujna” „Oltchim br. 2” više neće imati dugovanja (uvodna izjava 204. točka (h) pobijane odluke). Čini se da se u toj izjavi upućuje na privatno financiranje te ona ne sadržava nikakvu jasnu, preciznu, konkretnu ni čvrstu obvezu države. Osim toga, činjenica da se navedeni ministar „protivio likvidaciji velikih poduzeća u državnom vlasništvu” također odražava običnu političku izjavu koja ne sadržava nikakvu jasnu obvezu države;

- izjavu rumunjskog predsjednika vlade od 19. veljače 2014. u kojoj je pozvao novoimenovanog ministra gospodarstva da preuzme rješavanje „problema društva Oltchim”, dodavši da „ne želimo da situacija eskalira [...] zbog pomanjkanja političkih kapaciteta” (uvodna izjava 204. točka (i) pobijane odluke). Ta je izjava vrlo općenita;
- izjave ministra gospodarstva iz 2014. da je tužitelj „poduzeće od nacionalnog i strateškog interesa”, da također postoji „intere[s] ulagača za preuzimanje rafinerije Arpechim” i da „Oltchim nikad neće biti ugašen” (uvodna izjava 204. točka (j) pobijane odluke). Naime, iako potonja tvrdnja može upućivati na to da su rumunjska tijela željela izbjeći zatvaranje tužitelja, navedena izjava ipak nije dovoljno precizna ni konkretna.

134 Osim toga, sama činjenica da javni i privatni vjerovnici uzimaju u obzir javne izjave odgovornih kako bi odredili svoje postupanje na tržištu nije dovoljna da bi se dokazalo da su mjere br. 1, 2 i 3 toliko usko povezane da ih je nemoguće razdvojiti.

135 Usto, kad je riječ konkretnije o mjeri br. 3 koja je donesena 9. ožujka 2015., te su različite javne izjave dane otprilike jednu ili dvije godine prije njezina donošenja, pri čemu je datumu donošenja te mjere najbliži datum izjave koja je dana 3. lipnja 2014., odnosno otprilike devet mjeseci prije donošenja navedene mjere. Stoga, iako se te izjave mogu uzeti u obzir kao element konteksta, nije utvrđeno, s obzirom na vrijeme koje je prošlo između tih izjava i datuma donošenja mjere br. 3, da su one dovoljno usko povezane s navedenom mjerom.

136 Prema tome, iako je Komisija mogla valjano uzeti u obzir navedene izjave kao element konteksta u kojem su donesene mjere br. 1, 2 i 3, iz njihova sadržaja nije očito da su mjere br. 1, 2 i 3 toliko usko povezane da ih je nemoguće razdvojiti, tako da ih treba smatrati jedinstvenom državnom potporom.

7) *Zaključak*

137 S obzirom na sve kriterije predviđene sudskom praksom navedenom u točkama 94. i 95. ove presude, osobito predmet i prirodu mjera br. 1, 2 i 3, različit identitet davatelja tih mjera, kronologiju tih mjera, činjenicu da nisu bile predviđene ni predvidljive u trenutku prve intervencije, njihovu svrhu, tužiteljevu situaciju u trenutku provedbe svake od njih, kao i kontekst u kojem su provedene, valja zaključiti da, suprotno onomu što je Komisija smatrala u točki 6.1.2.4. pobijane odluke, predmetne mjere nisu toliko usko povezane da ih je nemoguće razdvojiti. Stoga mjere br. 1, 2 i 3 treba smatrati trima različitim intervencijama za potrebe primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a.

2. *Kvalifikacija predmetnih mjera kao državnih potpora*

138 Treba podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, kvalifikacija određene nacionalne mjere „državnom potporom”, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, zahtijeva da budu ispunjeni svi sljedeći uvjeti. Kao prvo, mora biti riječ o državnoj mjeri ili mjeri koja se dodjeljuje putem državnih sredstava. Kao drugo, mjera mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Treće, zbog nje mora nastati selektivna prednost za primatelja. Kao četvrto, ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (vidjeti presudu od 21. listopada 2020., Eco TLC, C-556/19, EU:C:2020:844, t. 18. i navedenu sudsku praksu).

139 U okviru nadzora nad državnim potporama načelno je na Komisiji da u pobijanoj odluci podnese dokaz o postojanju državne potpore. Naime, Komisija je dužna dokazati da su ispunjeni uvjeti za postojanje državne potpore, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti presudu od 24. rujna 2019., Nizozemska i dr./Komisija, T-760/15 i T-636/16, EU:T:2019:669, t. 194. i 196. i navedenu sudsku praksu).

140 Tužitelj u ovom slučaju ne osporava da mjere br. 1 i 2. obuhvaćaju državna sredstva i da su pripisive državi. Suprotno tomu, osporava da je taj uvjet ispunjen u pogledu mjere br. 3. Usto, tužitelj smatra da mu se nijednom od predmetnih mjera ne dodjeljuje prednost.

a) Postojanje prijenosa državnih sredstava u okviru mjere br. 3 i njezina pripisivost državi

141 Komisija je u točki 6.1.1.3. pobijane odluke istaknula da poništenje dijelova potraživanja koja su držali AAAS, društva Electrica, Salrom i CET Govora te ANE na temelju plana reorganizacije predstavlja prijenos državnih sredstava te je pripisivo državi.

142 Tužitelj u biti tvrdi, kao prvo, da djelomično poništenje potraživanja društva Electrica u okviru mjere br. 3 ne predstavlja prijenos državnih sredstava i, kao drugo, da mjera br. 3, razmatrana u cijelosti, nije pripisiva državi.

1) Pitanje predstavlja li djelomično poništenje potraživanja društva Electrica na temelju plana reorganizacije prijenos državnih sredstava

143 Tužitelj ističe da je u srpnju 2014. društvo Electrica, koje je dotad bilo javni poduzetnik, privatizirano, tako da od tog datuma više nije bilo javni poduzetnik pod prevladavajućim utjecajem države. Stoga sredstva društva Electrica nisu bila državna sredstva, tako da poništenje dijela potraživanja koja je taj poduzetnik držao prema tužitelju ne predstavlja nikakav prijenos državnih sredstava.

144 Komisija u biti tvrdi da u ovom slučaju nije relevantno pitanje je li društvo Electrica bilo javni poduzetnik s obzirom na to da je Rumunjska imala ključnu ulogu u provedbi mjere br. 3 i odabiru njezinih načina financiranja.

145 Komisija je u pobijanoj odluci istaknula da je većina dionica društva Electrica u privatnom vlasništvu od srpnja 2014., dok je država vlasnik samo 48,78 % njegova kapitala.

146 Pobijana odluka ne sadržava nijedno drugo obrazloženje u pogledu situacije društva Electrica nakon njegove privatizacije kojim bi se mogli objasniti razlozi zbog kojih je Komisija smatrala da djelomično poništenje njegovih potraživanja u okviru mjere br. 3 predstavlja prijenos državnih sredstava.

147 Prema sudskoj praksi, kako bi se prednosti mogle kvalificirati kao potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, one moraju izravno ili neizravno biti dodijeljene putem državnih sredstava (vidjeti presudu od 13. rujna 2017., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, t. 20. i navedenu sudsku praksu). Pojam intervencije „putem državnih sredstava” u smislu te odredbe, osim prednosti koje izravno dodjeljuje država, uključuje i prednosti koje država dodjeljuje posredstvom javnog ili privatnog tijela koje je ta država odredila ili osnovala radi upravljanja potporom (vidjeti presudu od 9. studenoga 2017., Viasat Broadcasting UK/TV2/Danmark, C-657/15 P, EU:C:2017:837, t. 36. i navedenu sudsku praksu). Stoga članak 107. stavak 1. UFEU-a obuhvaća sva novčana sredstva

kojima se tijela javne vlasti mogu koristiti za potporu poduzetnicima, neovisno o tome pripadaju li ta sredstva trajno u državnu imovinu ili ne. Čak i kada iznosi koji odgovaraju predmetnoj mjeri nisu u trajnom vlasništvu države, činjenica da oni cijelo vrijeme ostaju pod državnim nadzorom i tako na raspolaganju nadležnim državnim tijelima dovoljna je da bi ih se kvalificiralo kao „državna sredstva” (vidjeti presudu od 15. svibnja 2019., Achema i dr., C-706/17, EU:C:2019:407, t. 53. i navedenu sudsku praksu; vidjeti u tom smislu i presude od 17. srpnja 2008., Essent Netwerk Noord i dr., C-206/06, EU:C:2008:413, t. 70. i navedenu sudsku praksu i od 13. rujna 2017., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

- 148 Komisija u ovom slučaju ne osporava tužiteljevu tvrdnju prema kojoj Rumunjska od srpnja 2014. više nije imala kontrolu nad većinom glasačkih prava u društvu Electrica, nije mogla imenovati većinu članova upravnih, rukovodećih ili nadzornih tijela tog poduzetnika i nije raspolagala nikakvim posebnim pravom na temelju statuta tog poduzetnika koje bi joj omogućilo kontrolu nad njegovim odlukama.
- 149 Ni na temelju jednog elementa spisa kojim raspolaže Opći sud ne može se zaključiti da su sredstva društva Electrica koja su upotrijebljena u okviru mjere br. 3 cijelo vrijeme bila pod državnim nadzorom i stoga na raspolaganju nadležnim nacionalnim tijelima u smislu sudske prakse navedene u točki 147. ove presude.
- 150 Sama činjenica da je poduzetnik kao što je društvo Electrica potpisao Memorandum iz 2012. (uvodna izjava 203. pobijane odluke) ne znači da su njegova sredstva bila pod nadzorom države. U svakom slučaju, država 2015. prilikom provedbe mjere br. 3 više nije imala nadzor nad sredstvima društva Electrica.
- 151 Isto tako, činjenica da privatni poduzetnik može uzeti u obzir javne izjave tijela (uvodna izjava 205. pobijane odluke) prilikom donošenja odluke o svojem postupanju na tržištu nipošto ne znači, ako u tom smislu ne postoji nijedan drugi konkretni element, da su njegova sredstva pod nadzorom države ili na raspolaganju državi.
- 152 Osim toga, činjenica, koju je naglasila Komisija, da su potraživanja društva Electrica o kojima je riječ u okviru mjere br. 3 bila ugovorena prije njegove privatizacije nije relevantna jer se, s jedne strane, dugovi i potraživanja koji su postojali prije privatizacije nekog poduzetnika obično odražavaju u njegovoj prodajnoj cijeni i jer je, s druge strane, odluka društva Electrica da odobri plan reorganizacije donesena 2015., odnosno nakon njegove privatizacije.
- 153 Isto tako, činjenica da je država nakon privatizacije društva Electrica bila vlasnik 48,78 % njegova kapitala i da je time, prema Komisijinu mišljenju, zadržala „visoki stupanj utjecaja” na trgovinsku politiku društva Electrica ne znači, ako u tom smislu ne postoje drugi konkretni elementi, da su njegova sredstva cijelo vrijeme bila pod nadzorom države ili na raspolaganju državi u smislu sudske prakse navedene u točki 147. ove presude. Naprotiv, analiza iz točaka 148. do 152. ove presude upućuje na to da država, unatoč svojem udjelu u kapitalu društva Electrica, koji je doista bio velik, ali je postao manjinski, nije raspolagala nikakvim mehanizmom na temelju kojeg bi mogla nadzirati način na koji je taj poduzetnik upravljao svojim sredstvima u okviru mjere br. 3.
- 154 Konačno, Komisija ne može svoju argumentaciju temeljiti ni na presudi od 27. rujna 2012., Francuska/Komisija (T-139/09, EU:T:2012:496). Opći sud zaključio je u toj presudi da mjere potpore donesene u korist određenih organizacija poljoprivrednih proizvođača, koje se djelomično financiraju dobrovoljnim privatnim doprinosima, dovode do prijenosa državnih sredstava jer su francuska tijela u biti jednostrano odlučivala o mjerama koje se financiraju iz

programa potpore, kao i o načinima njihove provedbe, dok su korisnici navedenih mjera mogli samo odlučiti hoće li sudjelovati u sustavu koji je tako definirala država na način da prihvate ili odbiju plaćati doprinose koje je utvrdila država. Međutim, za razliku od tog predmeta, Komisija u ovom slučaju nije dokazala da su rumunjska tijela jednostrano odlučila o načinu na koji treba upotrijebiti sredstva društva Electrica u okviru mjere br. 3.

155 Kad je riječ o društvu Electrica Furnizare, još jednom tužiteljevu vjerovniku, čiji je većinski vlasnik bilo društvo Electrica u razdoblju od 2011. do 2017., dovoljno je utvrditi da Komisija u pobijanoj odluci nije kvalificirala postupanje tog društva kao mjeru koja čini državnu potporu, tako da argumenti stranaka u tom pogledu ne utječu na zakonitost pobijane odluke.

156 Iz prethodno navedenog proizlazi da Komisija nije uspjela u dovoljnoj mjeri dokazati da u okviru mjere br. 3 postoji prijenos državnih sredstava u pogledu djelomičnog poništenja potraživanja društva Electrica, a stoga ni da čini državnu potporu u dijelu u kojem je odobrena posredstvom države.

2) Pripisivost državi preostalog dijela mjere br. 3

157 Tužitelj tvrdi da preostali dio mjere br. 3, odnosno djelomično poništenje potraživanja AAAS-a, društva Salrom, društva CET Govora i ANE-a u okviru plana reorganizacije, nije pripisiv državi.

158 Komisija osporava tužiteljeve argumente. Tvrdi da je u pobijanoj odluci u dovoljnoj mjeri dokazala da je mjera br. 3 pripisiva državi.

159 Komisija je u pobijanoj odluci zaključila da je mjera br. 3 pripisiva državi jer se, kao prvo, u skladu s rumunjskim stečajnim pravom, plan reorganizacije nije mogao odobriti bez pristanka AAAS-a ili društva CET Govora (uvodna izjava 201. pobijane odluke). Kao drugo, taj je plan izradio stečajni upravitelj kojeg je imenovao sud, koji je dio državne vlasti (uvodna izjava 202. pobijane odluke). Kao treće, navedeni plan odobren je zahvaljujući privatnim i javnim vjerovnicima koji su u studenome 2012. potpisali Memorandum koji je poslužio kao sredstvo koje je država upotrijebila kako bi tužitelja zadržala na tržištu i osigurala potrebnu većinu na skupštini vjerovnika, čime je osigurano prihvaćanje navedenog plana (uvodne izjave 202., 203. i 205. do 210. pobijane odluke). Kao četvrto, namjera države da zadrži tužitelja na tržištu potvrđena je u javnim izjavama (uvodna izjava 204. pobijane odluke). Kao peto, Komisija je istaknula određene konkretnije elemente koji dokazuju da je postupanje ANE-a u okviru mjere br. 3 pripisivo državi (uvodne izjave 212. do 217. pobijane odluke).

160 Iz sudske prakse proizlazi da se, kako bi se prednosti mogle kvalificirati kao potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, one moraju moći pripisati državi (vidjeti presudu od 13. rujna 2017., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, t. 20. i navedenu sudsku praksu). U tom pogledu valja istaknuti da, kad tijelo javne vlasti dodijeli određenu prednost, ona je po definiciji pripisiva državi, čak i ako predmetno tijelo uživa pravnu autonomiju u odnosu na druga tijela javne vlasti (vidjeti u tom smislu presudu od 12. prosinca 1996., Air France/Komisija, T-358/94, EU:T:1996:194, t. 62.).

161 U ovom slučaju, budući da se u članku 1. točki (c) pobijane odluke mjera br. 3 definirala kao poništenje duga koje su „u skladu s Planom reorganizacije” proveli određeni vjerovnici, valja ispitati je li navedeni plan, čije je odobrenje koje su dali tužiteljevi vjerovnici dovelo do djelomičnog poništenja njegova duga, u cijelosti pripisiv državi u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

162 Naime, valja utvrditi da djelomično poništenje određenih dugova u okviru mjere br. 3 nije bilo jednostrano poništenje o kojem je zasebno odlučio svaki od predmetnih vjerovnika, nego kolektivno poništenje koje je provedeno u okviru stečajnog postupka, koji podliježe posebnim pravnim pravilima o, među ostalim, potrebnoj većini na skupštini vjerovnika kako bi se odobrio plan reorganizacije. Drugim riječima, pojedinačno glasovanje određenog vjerovnika za plan nije moglo dovesti do odobrenja navedenog plana, osim ako njegova potraživanja sama po sebi ne ispunjavaju pravne zahtjeve u pogledu potrebne većine u tu svrhu.

163 Valja utvrditi i da su se na popisu vjerovnika nalazili brojni javni i privatni vjerovnici i da su za taj plan glasovali javni vjerovnici i privatni vjerovnici.

164 U tim okolnostima, kako bi se provjerilo je li Komisija pravilno smatrala da je plan reorganizacije pripisiv državi, najprije valja provjeriti je li glasovanje AAAS-a, ANE-a, društva Salrom i društva CET Govora za odobrenje plana reorganizacije pripisivo državi. Zatim valja utvrditi jesu li vjerovnici, čije je glasovanje za odobrenje plana reorganizacije pripisivo državi, zajedno imali potrebnu većinu za odobrenje tog plana u skladu s nacionalnim pravom.

i) Pripisivost državi glasovanja AAAS-a, društva Salrom, društva CET Govora i ANE-a

– Pripisivost glasovanja AAAS-a državi

165 Iz uvodnih izjava 186., 187. i 201. pobijane odluke proizlazi da je Komisija smatrala da je glasovanje AAAS-a pripisivo državi jer je, među ostalim, AAAS dio javne uprave i podređen vladi.

166 Tužitelj ne osporava taj zaključak.

– Pripisivost glasovanja društva Salrom državi

167 Tužitelj tvrdi da pobijana odluka ne sadržava nijednu ocjenu pitanja je li glasovanje društva Salrom za plan reorganizacije pripisivo državi. Činjenica da je država bila vlasnik većine dionica društva Salrom, da je imenovala predstavnike u njegovu upravnom vijeću i da je godišnji proračun društva Salrom trebala odobriti država doista je dovoljna da se dokaže da je društvo Salrom bilo javni poduzetnik, ali ne i da je njegovo glasovanje za odobrenje navedenog plana bilo pripisivo državi.

168 Komisija u biti tvrdi da pripisivost glasovanja društva Salrom državi proizlazi iz „visokog stupnja intervencije države u određivanje mjere i njezinih načina financiranja”, osobito iz Memoranduma i javnih izjava.

169 Kao prvo, Opći sud utvrđuje da Komisija u točki 6.1.1.3. pobijane odluke (uvodne izjave 201. do 218.), koja se odnosi na pripisivost mjere br. 3 državi, nije ispitala je li glasovanje društva Salrom, tužiteljeva vjerovnika i dobavljača, među ostalim, slane otopine, pripisivo državi. Naime, u toj se točki samo dvaput upućuje na društvo Salrom, jednom u bilješci 70. pobijane odluke, u kojoj se samo navodi da je društvo Salrom jedan od potpisnika Memoranduma, i jednom u uvodnoj izjavi 218. navedene odluke, koja je zaključna uvodna izjava te točke pobijane odluke i u kojoj Komisija zaključuje da je odobrenje mjere br. 3 koje je dalo, među ostalim, društvo Salrom, pripisivo državi. Komisija je u istoj točki općenito i ne navodeći konkretno društvo Salrom uputila na to da su Memorandum potpisali određeni tužiteljevi vjerovnici, kao i na javne izjave kako bi opravdala pripisivost mjere br. 3 državi.

- 170 U tom se pogledu ne osporava da je društvo Salrom bilo javni poduzetnik u trenutku donošenja mjere br. 3. Međutim, prema sudskoj praksi, nije moguće donijeti zaključak o pripisivosti mjere državi samo na temelju okolnosti da ju je donio javni poduzetnik. Naime, čak i ako država može nadzirati javnog poduzetnika i imati prevladavajući utjecaj na njegovo poslovanje, stvarno izvršavanje tog nadzora u konkretnom slučaju ne može se automatski pretpostaviti, pri čemu se pojašnjava da se ne može tražiti dokazivanje na temelju precizne istrage da su tijela javne vlasti konkretno potaknula javnog poduzetnika na to da poduzme predmetnu mjeru potpore (vidjeti u tom smislu presudu od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 51. do 53.).
- 171 U slučaju prednosti koje dodjeljuju javni poduzetnici, potrebno je ispitati treba li smatrati da su tijela javne vlasti na bilo koji način sudjelovala u donošenju predmetne mjere s obzirom na to da se pripisivost državi može utvrditi na temelju niza pokazatelja koji proizlaze iz okolnosti slučaja i konteksta u kojem se ta mjera provela. U tom je pogledu Sud već uzeo u obzir činjenicu da predmetni subjekt nije mogao donijeti spornu odluku a da ne vodi računa o zahtjevima tijela javne vlasti ili da su, osim čimbenika organizacijske prirode koji su javne poduzetnike putem kojih su odobrene potpore povezivali s državom, ti poduzetnici morali voditi računa o uputama javnog tijela. Drugi pokazatelji mogu po potrebi biti relevantni za zaključak o pripisivosti državi mjere potpore koju je donio javni poduzetnik, poput, među ostalim, njegove uključenosti u strukture javne uprave, prirode njegovih djelatnosti i njihovo obavljanje na tržištu u uobičajenim uvjetima tržišnog natjecanja s privatnim subjektima, poduzetnikov pravni položaj, odnosno primjenjuje li se na njega javno pravo ili pravo trgovačkih društava, intenzitet kontrole koju obavljaju javna tijela nad upravljanjem poduzetnika ili bilo koji drugi pokazatelj koji u konkretnom slučaju upućuje na uključenje tijela javne vlasti ili nepostojanje vjerojatnosti da nisu bila uključena u donošenje mjere, uzimajući u obzir i njezin opseg, sadržaj ili uvjete koje ona podrazumijeva (presuda od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 52., 55. i 56.).
- 172 Međutim, valja istaknuti da Komisija u točki 6.1.1.3. pobijane odluke, osim što je utvrdila postojanje Memoranduma i javnih izjava, nije navela da postoje pokazatelji kao što su oni navedeni u točki 171. ove presude na temelju kojih se može utvrditi pripisivost državi postupanja društva Salrom u okviru mjere br. 3.
- 173 Što se tiče činjenice da je društvo Salrom potpisalo Memorandum, valja utvrditi, kao što je utvrdio i tužitelj, s jedne strane, da se njime izričito predviđalo da njegovi potpisnici nemaju nikakvu obvezu otpisati svoja potraživanja prema tužitelju, prihvatiti bilo kakav plan reorganizacije ili se, općenitije, odreći bilo kojeg ugovornog ili nekog drugog prava u odnosu na tužitelja, tako da se tim memorandumom društvu Salrom nije nalagala nikakva obveza u okviru plana reorganizacije.
- 174 S druge strane, ni iz jednog elementa pobijane odluke ne proizlaze razlozi zbog kojih je Memorandum imao odlučujuću ulogu u postupanju društva Salrom u okviru mjere br. 3. Naprotiv, postupanje tog poduzetnika u okviru mjere br. 2 zapravo dokazuje da to nije bio slučaj, kao što to proizlazi iz točke 127. ove presude.
- 175 Isto vrijedi u pogledu javnih izjava, kao što je to istaknuto u točkama 134. i 136. ove presude.
- 176 Kao drugo, točno je da je Komisija u točki 6.1.1.2. pobijane odluke (uvodne izjave 188. do 200.), koja se odnosi na pripisivost mjere br. 2 državi, navela da Rumunjska drži 51 % dionica društva Salrom, da je imenovala svoje predstavnike u njegovu upravnom vijeću i da država treba odobriti godišnji proračun društva Salrom, pri čemu se to *ex ante* odobrenje odnosi, među ostalim, na

iznose potraživanja od kupaca kao što je tužitelj (uvodne izjave 191. i 192. pobijane odluke). Međutim, Komisija je naglasila da nije nužno zaključiti da je postupanje društva Salrom u okviru mjere br. 2 pripisivo državi jer ta mjera ne čini potporu društvu Salrom s obzirom na to da je potonje društvo u biti postupalo kao što bi to učinio privatni vjerovnik (uvodne izjave 193. i 263. pobijane odluke).

177 Međutim, budući da se mjera br. 2 odnosi na razdoblje od rujna 2012. do siječnja 2013., može se samo istaknuti da pobijana odluka ne sadržava nijedan element koji bi mogao dokazati da su ti elementi i dalje bili aktualni 2015. prilikom donošenja mjere br. 3. Kako bi se ipak analiziralo je li ispunjen kriterij pripisivosti, valja se postaviti u kontekst u kojem je mjera donesena (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 2. srpnja 2015., Francuska i Orange/Komisija, T-425/04 RENV i T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, t. 221. i 229.).

178 Čak i ako su svi ti elementi i dalje bili aktualni 2015., ipak valja utvrditi da Komisija nije zaključila da je postupanje društva Salrom u okviru mjere br. 2 pripisivo državi. U tim okolnostima nije moguće znati Komisijinu ocjenu u pogledu navedenih elemenata, a osobito ni jesu li oni, kad je riječ o društvu Salrom, bili dovoljni da se mjera br. 2 pripíše državi. Stoga, čak i da su ti elementi i dalje bili relevantni 2015., Opći sud ne može Komisijinu ocjenu, koja nedostaje, zamijeniti vlastitom.

179 Stoga valja zaključiti, kao što je to zaključio tužitelj, da Komisija u pobijanoj odluci nije u dovoljnoj mjeri dokazala da je glasovanje društva Salrom za odobrenje plana reorganizacije pripisivo državi.

– *Pripisivost glasovanja društva CET Govora državi*

180 Tužitelj tvrdi da pobijana odluka ne sadržava nijednu ocjenu pitanja je li glasovanje društva CET Govora za plan reorganizacije pripisivo državi. Naime, društvo CET Govora nije potpisalo Memorandum te stoga nije vjerojatno da je Memorandum mogao utjecati na njegovo glasovanje. Usto, prema tužiteljevu mišljenju, odluke vijeća okruga Vâlcea, javnog subjekta za koji iz uvodne izjave 194. pobijane odluke proizlazi da je jedini dioničar društva CET Govora, navedene u uvodnoj izjavi 195. te odluke, ne odnose se na mjeru br. 3.

181 Komisija u biti tvrdi da je, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 196. pobijane odluke, „malo vjerojatno”, s obzirom na širi kontekst djelovanja društva CET Govora, da država nije imala nikakav utjecaj na to društvo, osobito kad se uzmu u obzir Memorandum i javne izjave.

182 Komisija je u uvodnim izjavama 201. i 205. pobijane odluke izričito uputila na svoju analizu pripisivosti mjere br. 2 državi u dijelu u kojem se ta mjera odnosila na društvo CET Govora, tužiteljeva vjerovnika i dobavljača, među ostalim, električne energije i pare, kako bi potkrijepila svoj zaključak da je glasovanje društva CET Govora za odobrenje plana reorganizacije pripisivo državi. Tako je Komisija u uvodnoj izjavi 201. pobijane odluke uputila na njezinu uvodnu izjavu 200., koja predstavlja zaključnu točku analize pripisivosti mjere br. 2 državi, pri čemu to općenito upućivanje stoga treba shvatiti kao upućivanje na sve elemente istaknute u tu svrhu u okviru analize pripisivosti mjere br. 2 državi. Komisija je u tom pogledu u biti najprije istaknula da je društvo CET Govora u isključivom državnom vlasništvu, zatim, da se električna energija tužitelju i dalje isporučivala bez plaćanja, što je predmet mjere br. 2, na temelju nekoliko odluka vijeća okruga Vâlcea i, konačno, da „širi kontekst” dokazuje da je „malo [...] vjerojatno da država nije imala nikakav utjecaj na društvo CET Govora” (uvodne izjave 194. do 198. pobijane odluke).

- Usto, Komisija je u točki 6.1.1.3. pobijane odluke općenito uputila na to da su Memorandum potpisali određeni tužitelji vjerovnici, kao i na javne izjave kako bi opravdala pripisivost mjere br. 3 državi.
- 183 U tom pogledu valja istaknuti da se ne osporava da je društvo CET Govora bilo javni poduzetnik u trenutku donošenja mjere br. 3. Međutim, kao što se to istaknulo u točki 170. ove presude, prema sudskoj praksi, nije moguće pretpostaviti da postoji pripisivost mjere državi samo na temelju okolnosti da ju je donio javni poduzetnik.
- 184 Naime, prema sudskoj praksi na koju se podsjeća u točki 171. ove presude, Komisija treba uzeti u obzir sve relevantne pokazatelje kako bi utvrdila je li postupanje društva CET Govora u okviru mjere br. 3 pripisivo državi.
- 185 Komisija se u tom pogledu ne može valjano pozvati na Memorandum jer ga društvo CET Govora čak nije ni potpisalo. Nadalje, čak i da ga je društvo CET Govora uzelo u obzir prilikom glasovanja u okviru mjere br. 3, Memorandumom se ipak, kao što se to ističe u točki 173. ove presude, izričito predviđalo da njegovi potpisnici nemaju nikakvu obvezu otpisati svoja potraživanja prema tužitelju, prihvatiti bilo kakav plan reorganizacije ili se, općenitije, odreći bilo kojeg ugovornog ili nekog drugog prava u odnosu na tužitelja. Što se tiče javnih izjava, dovoljno je uputiti na točku 136. ove presude.
- 186 Što se tiče pokazatelja istaknutih u pobijanoj odluci u okviru mjere br. 2, na koje je Komisija uputila, valja utvrditi da se oni odnose na razdoblje od rujna 2012. do siječnja 2013. i da pobijana odluka ne sadržava nijedan element koji bi mogao dokazati da su ti elementi i dalje bili aktualni 2015. prilikom donošenja mjere br. 3, pri čemu se pojašnjava da se, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 177. ove presude, kako bi se analiziralo je li ispunjen kriterij pripisivosti, valja postaviti u kontekst u kojem je mjera donesena.
- 187 Štoviše, određeni elementi koji se odnose na postupanje društva CET Govora, koji su istaknuti u okviru mjere br. 2, nisu relevantni za potrebe ispitivanja pripisivosti državi glasovanja društva CET Govora za plan reorganizacije. Stoga, kao što to tvrdi tužitelj, odluke vijeća okruga Vâlcea navedene u uvodnim izjavama 29., 85. i 195. pobijane odluke, odnose se isključivo na mjeru br. 2 i nisu povezane s odobrenjem plana reorganizacije koji je donesen više od dvije godine kasnije.
- 188 Što se tiče elemenata „šireg konteksta” na koje se upućuje u uvodnim izjavama 196. i 197. pobijane odluke, oni nisu izravno relevantni za pitanje je li glasovanje društva CET Govora za plan reorganizacije pripisivo državi. Naime, Komisija jasno ne definira poveznicu koju je utvrdila između, s jedne strane, činjenice da su nacionalni kazneni sudovi osudili glavnog izvršnog direktora društva CET Govora zbog zlouporabe položaja i ovlasti i trgovanja utjecajem koje je počinio u razdoblju od listopada 2011. do srpnja 2014. i, s druge strane, glasovanja društva CET Govora za plan reorganizacije. Isto tako, nije relevantna činjenica da je glavni izvršni direktor društva CET Govora zatim bio tužitelj glavni izvršni direktor od listopada 2012. do veljače 2013. i da je nakon veljače 2013. ponovno postao glavni izvršni direktor društva CET Govora. Naime, osim činjenice da se i ta okolnost odnosi na razdoblje koje je prethodilo onomu na koje se odnosi mjera br. 3, sama činjenica da se određenu fizičku osobu u različitim trenucima imenovalo glavnim izvršnim direktorom dvaju javnih poduzetnika ne znači, kao takva, da su mjere koje je jedan od tih dvaju poduzetnika donio dvije godine kasnije pripisive državi.

189 Stoga, budući da ne postoje drugi relevantni i aktualni pokazatelji u pobijanoj odluci, valja zaključiti, kao što je to zaključio tužitelj, da Komisija nije uspjela u dovoljnoj mjeri dokazati da je glasovanje društva CET Govora za odobrenje plana reorganizacije pripisivo državi.

– *Pripisivost glasovanja ANE-a državi*

190 Komisija je u pobijanoj odluci svoj zaključak da je glasovanje ANE-a za odobrenje plana reorganizacije pripisivo državi temeljila, među ostalim, na činjenici da je ANE javna institucija od nacionalnog interesa koja ima pravnu sposobnost te njome koordinira središnje javno tijelo za vodne resurse; da je njezin cilj, među ostalim, provoditi nacionalnu strategiju i politiku u području upravljanja vodnim resursima, osigurati poštovanje propisa u tom području, rukovoditi i upravljati infrastrukturom nacionalnog sustava za upravljanje vodama i osiguravati provedbu većeg broja aktivnosti od nacionalnog i društvenog značaja; da se članovi njezina upravnog vijeća imenuju na temelju rješenja direktora središnjeg javnog tijela za vodne resurse i uključuju predstavnika Ministarstva javnih financija i predstavnika središnjeg javnog tijela za vodne resurse i da se glavnog direktora ANE-a imenuje, suspendira i razrješuje dužnosti na temelju rješenja direktora središnjeg javnog tijela za vodne resurse te da njegov proračun prihoda i rashoda odobrava upravno vijeće uz suglasnost direktora središnjeg javnog tijela za vodne resurse.

191 Tužitelj tvrdi da Komisija u pobijanoj odluci nije razlikovala dvije različite institucije. Konkretno, upućivanje na ANE-a u kategoriji „Neosigurani vjerovnici u skladu s člankom 96. [rumunjskog] [Z]akona o nesolventnosti” u tablici 1. uvodne izjave 67. pobijane odluke pogrešno je jer to potraživanje pripada drugoj javnoj instituciji, odnosno Nacionalnoj upravi za vode – Upravljanje slivom rijeke Olt (u daljnjem tekstu: ANE-ABO). Prema tužiteljevu mišljenju, institucija ANE-ABO glasovala je za plan reorganizacije, dok ANE nije glasovao ni za ni protiv navedenog plana. Stoga Komisija u pobijanoj odluci nije analizirala pripisivost glasovanja institucije ANE-ABO državi.

192 Komisija ističe da je institucija ANE-ABO jedna od jedanaest regionalnih podružnica ANE-a. Razmatranja navedena u uvodnim izjavama 212. do 217. pobijane odluke u pogledu ANE-a primjenjuju se i na tu podružnicu.

193 Tužitelj u biti samo tvrdi da se Komisija pogrešno pozvala na tijelo koje nema potraživanja prema njemu. Međutim, ne osporava ni činjenicu, koju je Komisija istaknula u svojem odgovoru na tužbu, da je institucija ANE-ABO podružnica ANE-a ni Komisijin zaključak da se razmatranja navedena u uvodnim izjavama 212. do 217. pobijane odluke u pogledu ANE-a u biti *mutatis mutandis* primjenjuju na njegovu podružnicu. Naime, budući da ne postoji nijedan element u suprotnom smislu, elementi istaknuti u pobijanoj odluci u pogledu ANE-a vrijede i za njegove podružnice.

194 U tim uvjetima, iako je doista nezgodno to što Komisija u pobijanoj odluci nije razlikovala ANE od njegove podružnice, riječ je u najboljem slučaju samo o formalnoj pogrešci koja ne utječe na osnovanost pobijane odluke.

195 Stoga tužiteljeve argumente u tom pogledu treba odbiti.

– *Međuzaključci*

196 S obzirom na prethodna razmatranja, valja zaključiti da je Komisija u pobijanoj odluci uspjela dokazati da su glasovanje AAAS-a i glasovanje ANE-ove podružnice za odobrenje plana reorganizacije pripisiva državi. Suprotno tomu, nije uspjela u dovoljnoj mjeri dokazati da su državi pripisiva glasovanja društva Salrom i društva CET Govora u okviru tog plana.

ii) Pripisivost plana reorganizacije državi

197 Kao prvo, Komisija je u pobijanoj odluci, u njezinoj uvodnoj izjavi 201., u biti tvrdila da je mjera br. 3 pripisiva državi jer se plan reorganizacije nije mogao odobriti bez pristanka AAAS-a ili društva CET Govora.

198 Međutim, taj je zaključak pogrešan.

199 Na prvom mjestu, kao što to proizlazi iz točaka 180. do 189. ove presude, Komisija nije uspjela u dovoljnoj mjeri dokazati da je glasovanje društva CET Govora za odobrenje plana reorganizacije pripisivo državi.

200 Na drugom mjestu, čak i da je glasovanje društva CET Govora za odobrenje plana reorganizacije bilo pripisivo državi, valja istaknuti, kao što je to istaknuo tužitelj, da Komisijin zaključak iz uvodne izjave 201. pobijane odluke nije u skladu s opisom nacionalnih pravila primjenjivih u području insolventnosti koji se navodi u pobijanoj odluci.

201 U tom pogledu iz uvodne izjave 42. pobijane odluke proizlazi da, u skladu s člancima 100. i 101. legea n° 85 privind procedura insolvenței (Zakon br. 85 o stečajnim postupcima, u daljnjem tekstu: rumunjski Zakon o nesolventnosti) od 5. travnja 2006. (Monitorul Oficial al României, Partea I, br. 359., od 21. travnja 2006.), plan reorganizacije treba smatrati usvojenim ako apsolutna većina kategorija vjerovnika glasuje za plan, pod uvjetom da barem jedna od kategorija u nepovoljnom položaju prihvati plan. Smatra se da je određena kategorija vjerovnika prihvatila plan ako ga u toj kategoriji prihvate vjerovnici koji imaju apsolutnu većinu na temelju vrijednosti potraživanja koja pripadaju toj kategoriji.

202 Usto, iz uvodne izjave 43. pobijane odluke proizlazi da, u skladu s člankom 3. stavkom 21. rumunjskog Zakona o nesolventnosti, izraz „kategorija vjerovnika u nepovoljnom položaju” znači kategorija potraživanja za koju je u planu reorganizacije predviđeno, među ostalim, smanjenje iznosa potraživanja.

203 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz tablice 1. u uvodnoj izjavi 67. pobijane odluke, tužitelji vjerovnici podijeljeni su u pet kategorija, što znači da je, kako bi se plan odobrio, bilo potrebno da barem tri od tih kategorija glasuju za njega. Ne osporava se da su u ovom slučaju sve te kategorije vjerovnika bile kategorije u nepovoljnom položaju u smislu članka 3. stavka 21. rumunjskog Zakona o nesolventnosti, kao što to proizlazi iz bilješke 42. pobijane odluke.

204 Iz iste tablice usto proizlazi da su AAAS i društvo CET Govora zajedno držali apsolutnu većinu vrijednosti potraživanja u samo dvije kategorije, odnosno kategoriji „proračunski vjerovnici” i kategoriji „neosigurani vjerovnici u skladu s člankom 96. [rumunjskog] Zakona o nesolventnosti”, kao što to uostalom Komisija priznaje u uvodnoj izjavi 201. pobijane odluke.

- 205 Stoga AAAS i društvo CET Govora nisu sami imali potrebnu apsolutnu većinu za odobrenje plana reorganizacije.
- 206 Činjenica istaknuta u uvodnoj izjavi 205. pobijane odluke, prema kojoj je „razumljivo” da je treća kategorija, odnosno kategorija zaposlenika, zagovarala plan s obzirom na to da se njime nije predviđalo nikakvo smanjenje potraživanja zaposlenika, nije relevantna jer Komisija ni u jednom trenutku nije tvrdila da je glasovanje zaposlenika pripisivo državi.
- 207 Štoviše, Komisija nije utvrdila da AAAS i društvo CET Govora zajedno imaju ovlast zaustaviti donošenje plana reorganizacije. Naprotiv, iz informacija o glasovanjima različitih vjerovnika navedenih u uvodnoj izjavi 74. pobijane odluke i tablici točke 75. očitovanja Rumunjske iz svibnja 2018. proizlazi da nije bilo dovoljno vjerovnika koji su glasovali za navedeni plan da bi se smatralo da su ga usvojile tri od pet kategorija vjerovnika, uključujući barem jednu „kategoriju u nepovoljnom položaju”, čak i da su AAAS i društvo CET Govora glasovali protiv plana reorganizacije.
- 208 Na trećem mjestu, AAAS i ANE-ova podružnica, čije je glasovanje pripisivo državi, kao što je to Komisija mogla pravilno utvrditi, zajedno su držali apsolutnu većinu potraživanja samo u jednoj kategoriji, odnosno kategoriji proračunskih vjerovnika. Stoga sami nisu mogli ni usvojiti plan reorganizacije ni zaustaviti da ga skupština vjerovnika odobri.
- 209 Na četvrtom mjestu, čak i da je glasovanje društva CET Govora za odobrenje plana reorganizacije bilo pripisivo državi i da ga je trebalo dodati glasovanjima AAAS-a i ANE-ove podružnice, valja istaknuti da su oni zajedno držali apsolutnu većinu vrijednosti potraživanja samo u dvjema kategorijama, odnosno kategoriji „proračunski vjerovnici” i kategoriji „neosigurani vjerovnici u skladu s člankom 96. [rumunjskog] Zakona o nesolventnosti”. Usto, čak i da su glasovali protiv plana reorganizacije, dovoljan bi broj vjerovnika glasovao za navedeni plan da bi se smatralo da su ga prihvatile tri od pet kategorija vjerovnika, uključujući barem jednu kategoriju u nepovoljnom položaju. Stoga sami nisu mogli ni usvojiti plan reorganizacije ni zaustaviti da ga skupština vjerovnika odobri.
- 210 Kao drugo, tvrdnja iz uvodne izjave 202. pobijane odluke da je mjera br. 3 u biti pripisiva državi jer je plan reorganizacije „izradio” stečajni upravitelj kojeg je imenovao sud, koji je dio državne vlasti, može se samo odbiti. Naime, iz uvodne izjave 41. pobijane odluke proizlazi da sudski imenovani stečajni upravitelj „priprema” plan reorganizacije, o kojem se zatim mora razgovarati s vjerovnicima te ga oni moraju odobriti. Sudski imenovani stečajni upravitelj stoga nema ovlast usvojiti plan reorganizacije.
- 211 Kao treće, doista je točno, kao što to naglašava Komisija, da i nadležni sud, koji je pojavni oblik države, treba odobriti plan, u skladu s primjenjivim nacionalnim pravom. Međutim, taj sud ne može odobriti plan koji nisu usvojili vjerovnici. Kad bi je se trebalo slijediti, Komisijina teza zapravo bi značila da se svaki plan reorganizacije koji se donese u okviru stečajnog postupka smatra pripisivim državi samo zbog toga što uključuje sudski imenovanog stečajnog upravitelja i sud u postupku.
- 212 Komisija u tom pogledu ne može nijedan argument temeljiti na presudama od 26. listopada 2016., DEI i Komisija/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, t. 59., 77. i 81.) i od 3. ožujka 2016., Simet/Komisija (T-15/14, EU:T:2016:124, t. 38., 44. i 45.). Naime, valja utvrditi da predmetne mjere potpore u tim predmetima nisu ni po čemu usporedive s mjerom br. 3 o kojoj je riječ u ovom predmetu. Predmet u kojem je donesena prva prethodno navedena presuda odnosio

se na državnu potporu dodijeljenu proizvođačima aluminijske legure i izmijenjenu rješenjem o privremenoj pravnoj zaštiti koje je donio nadležni nacionalni sud, kojim se produljila primjena povlaštene cijene električne energije. Predmet u kojem je donesena druga prethodno navedena presuda odnosio se na državnu potporu koju su talijanska tijela dodijelila u okviru izvršenja rješenja nacionalnog suda. U tim su predmetima mjere potpore o kojima je bila riječ, čija priroda i predmet uopće nisu usporedivi s prirodom i predmetom plana reorganizacije donesenog u okviru stečajnog postupka, potjecale od države, dok su odluku o poništenju dijela tužiteljevih dugova u ovom predmetu donijeli, kao što je to istaknula sama Komisija, njegovi vjerovnici, a ne sudski imenovani stečajni upravitelj ili nadležni sud.

213 Kao četvrto, tvrdnju iz, među ostalim, uvodnih izjava 203. do 205. i 209. pobijane odluke, prema kojoj je postojanje Memoranduma i javnih izjava u biti dokazalo da je mjera br. 3 u cijelosti pripisiva državi, treba odbiti zbog razloga navedenih u točkama 128. i 136. ove presude.

214 Konkretno, nije relevantna činjenica, koja je istaknuta u uvodnoj izjavi 205. pobijane odluke, da potpisnici Memoranduma i društvo CET Govora zajedno imaju potrebnu većinu u četirima kategorijama vjerovnika. Naime, s jedne strane, Komisija nije ni u jednom trenutku tvrdila, a još manje dokazala, da je glasovanje privatnih banaka potpisnica Memoranduma pripisivo državi. S druge strane, kad je riječ o glasovanjima društva Electrica i društva Salrom, dovoljno je uputiti na točke 156. i 167. do 179. ove presude, dok društvo CET Govora nije ni potpisalo taj memorandum. Komisija stoga nije mogla u uvodnoj izjavi 206. pobijane odluke zaključiti da se zahvaljujući Memorandumu osigurala potrebna većina na skupštini vjerovnika.

215 Iz prethodno navedenog proizlazi da Komisija nije uspjela u dovoljnoj mjeri dokazati da je mjera br. 3 pripisiva državi i da stoga čini državnu potporu.

b) Tužbeni razlozi koji se odnose na mjere br. 1 i 2, koji se temelje na očitim pogreškama u ocjeni u pogledu postojanja gospodarske prednosti

216 Kao prvo, Komisija je u uvodnoj izjavi 219. pobijane odluke istaknula da selektivnost potpore ne predstavlja poteškoću s obzirom na to da su mjere br. 1 i 2 pružene isključivo tužitelju, dok ostali poduzetnici u petrokemijskom sektoru ili drugim sektorima koji su u sličnoj pravnoj i činjeničnoj situaciji, s obzirom na ciljeve koje se željelo ostvariti navedenim mjerama, nisu dobili istu prednost.

217 Kao drugo, Komisija je u uvodnim izjavama 221. i 222. pobijane odluke smatrala da kriterij privatnog vjerovnika nije primjenjiv u ovom slučaju.

218 Kao treće, Komisija je u uvodnoj izjavi 223. pobijane odluke objasnila da je „radi potpunosti” ipak provjerila ispunjavaju li predmetne mjere kriterij privatnog vjerovnika. Stoga je u točkama 6.1.2.1. (uvodne izjave 224. do 243.) i 6.1.2.2. (uvodne izjave 244. do 263.) pobijane odluke primijenila taj kriterij na mjeru br. 1 odnosno mjeru br. 2 te je zaključila da se njima tužitelju dodjeljuje selektivna gospodarska prednost, osim potpore tužiteljevu poslovanju koju je društvo Salrom pružilo u okviru mjere br. 2 s obzirom na to da je taj poduzetnik, prema Komisijinu mišljenju, postupao kao privatni vjerovnik te stoga tužitelju nije dodijelio nikakvu gospodarsku prednost.

219 Tužitelj osporava Komisijine zaključke prema kojima, kao prvo, kriterij privatnog vjerovnika nije primjenjiv u ovom slučaju te mu je, kao drugo, gospodarska prednost dodijeljena u okviru mjera br. 1 i 2, u dijelu koji se navodi u točki 218. ove presude.

220 Najprije valja pojasniti da više nije potrebno ispitati tužiteljev tužbeni razlog koji se temelji na očitim pogreškama u ocjeni u pogledu postojanja gospodarske prednosti u okviru mjere br. 3. Naime, kao što se to istaknulo u točkama 156. i 215. ove presude, Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala da ta mjera predstavlja prijenos državnih sredstava te da je pripisiva državi, što je dovoljno kako bi se zaključilo da mjera br. 3 ne čini državnu potporu s obzirom na kumulativnost uvjeta iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 138. ove presude.

1) Primjenjivost kriterija privatnog vjerovnika

221 Komisija je u uvodnim izjavama 221. i 222. smatrala da, suprotno onomu što je Rumunjska tvrdila u upravnom postupku, test subjekta u tržišnom gospodarstvu nije primjenjiv u ovom slučaju jer je Rumunjska u biti postojano i jasno postupala kao tijelo javne vlasti kako bi tužitelja spasila od stečaja, među ostalim davanjem javnih izjava i potpisivanjem Memoranduma, a ne kao dioničar koji je uložio u tužitelja ili kao vjerovnik.

222 U tom se pogledu u uvodnoj izjavi 222. pobijane odluke upućuje na uvodne izjave „204. i dalje” te uvodne izjave 274. i 276. te odluke. Međutim, najprije valja istaknuti da se čini da ta upućivanja ne donose nijedan dodatni element u odnosu na razloge navedene u uvodnim izjavama 221. i 222. pobijane odluke. Naime, u uvodnim izjavama „204. i dalje” pobijane odluke upućuje se, među ostalim, na javne izjave koje su već navedene u uvodnoj izjavi 222. pobijane odluke, dok se uvodne izjave 274. i 276. te odluke odnose na primjenu, a ne primjenjivost kriterija privatnog vjerovnika u posebnom okviru mjere br. 3.

223 Što se tiče primjenjivosti tog kriterija, tužitelj u biti tvrdi da predmetne mjere ne predstavljaju izvršavanje javnih ovlasti države, kao što to dokazuje činjenica da su ih također mogli donijeti, i da su ih stvarno donijeli, privatni vjerovnici. Usto, njihova priroda, predmet, kontekst kojeg su dio, ciljevi koji se njima nastoje postići i pravila kojima podliježu također upućuju na to da se navedeni kriterij primjenjuje u ovom slučaju. Prema tužiteljevu mišljenju, ni Memorandum ni javne izjave ne mogu isključiti primjenjivost navedenog kriterija.

224 Komisija osporava tužiteljeve argumente. U biti tvrdi da kriterij privatnog vjerovnika nije primjenjiv u ovom slučaju jer je Rumunjska, kad je donijela predmetne mjere, postupala kao tijelo javne vlasti, a ne kao privatni vjerovnik, kao što to dokazuju Memorandum i javne izjave.

225 Valja podsjetiti na to da su test privatnog vjerovnika i test privatnog ulagača posebni izrazi testa subjekta u tržišnom gospodarstvu koji se upotrebljavaju kako bi se ispitalo može li postupanje javnog vjerovnika odnosno javnog ulagača dovesti do državne potpore.

226 Prema sudskoj praksi valja razlikovati, s jedne strane, ulogu države kao dioničara poduzetnika i, s druge strane, ulogu države kao javne vlasti. Stoga se kriterij privatnog ulagača primjenjuje kad dotična država članica poduzetniku dodijeli gospodarsku prednost u svojstvu dioničara, a ne u svojstvu javne vlasti. Kako bi se ocijenilo je li država određenu mjeru poduzela kao dioničar, a ne kao javna vlast, valja provesti opću ocjenu uzimajući u obzir osobito prirodu i predmet mjere, kontekst u kojem je provedena, cilj koji nastoji postići i pravila koja se primjenjuju na navedenu mjeru (vidjeti u tom smislu presudu od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 80., 81. i 86.).

- 227 Država članica, ako se u upravnom postupku poziva na kriterij privatnog ulagača, u slučaju dvojbe mora jasno i na temelju objektivnih i aktualnih dokaza koji se mogu provjeriti dokazati da je provedenu mjeru donijela u svojstvu dioničara. Komisija je dužna provesti sveobuhvatnu ocjenu ako joj dotična država članica dostavi potrebne elemente, pri čemu uzima u obzir, osim elemenata koje je dostavila ta država članica, sve druge relevantne elemente. Međutim, Sud je pojasnio da kriterij privatnog ulagača nije iznimka koja se primjenjuje samo na zahtjev države članice, nego je, kad je primjenjiv, dio elemenata koje je Komisija dužna uzeti u obzir kako bi utvrdila postojanje državne potpore. Stoga, ako je očito da se taj kriterij može primijeniti, Komisija je dužna od dotične države članice zatražiti da joj dostavi sve relevantne podatke na temelju kojih može provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti primjenjivosti i primjene tog kriterija te može odbiti ispitivanje takvih podataka samo ako su predloženi dokazi utvrđeni nakon donošenja odluke o provedbi predmetnog ulaganja (vidjeti u tom smislu presudu od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 82. do 86., 103. i 104.).
- 228 Sud je također imao priliku pojasniti da se, kad javni vjerovnik poduzetniku daje olakšice u plaćanju duga koji ovaj prema njemu ima, kriterij privatnog vjerovnika u načelu primjenjuje (vidjeti u tom smislu presudu od 24. siječnja 2013., Frucona Košice/Komisija, C-73/11 P, EU:C:2013:32, t. 71.).
- 229 Sud je usto naglasio da za „polazište” u analizi primjenjivosti kriterija privatnog vjerovnika valja uzeti gospodarsku narav postupka države članice i da je na Komisiji da, kad postane jasno da bi se mogao primijeniti kriterij privatnog vjerovnika, ispita tu pretpostavku neovisno o svakom zahtjevu u tom smislu (vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2017., Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, t. 25. i 27.).
- 230 U određenim slučajevima primjenjivost kriterija privatnog ulagača može se čak i pretpostaviti zbog same prirode predmetne mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 11. prosinca 2018., BTB Holding Investments i Duferco Participations Holding/Komisija, T-100/17, neobjavljena, EU:T:2018:900, t. 53.).
- 231 U ovom slučaju valja istaknuti da je Komisija u uvodnim izjavama 221. i 222. pobijane odluke svoj zaključak o neprimjenjivosti kriterija privatnog vjerovnika u biti temeljila na postojanju Memoranduma i javnih izjava. Međutim, budući da Komisija nije kvalificirala navedeni memorandum i navedene izjave kao državnu potporu, treba ih smatrati samo elementima konteksta u kojem su provedene predmetne mjere.
- 232 Komisija time nije provela opću ocjenu svih relevantnih čimbenika, osobito onih koji se odnose na prirodu i predmet mjere, cilj koji se nastoji postići i pravila koja se primjenjuju na predmetnu mjeru, kao što se to zahtijeva sudskom praksom na koju se podsjeća u točkama 226. i 227. ove presude.
- 233 Točno je da nije isključeno da se pobijanu odluku može tumačiti na način da se u njoj prešutno, ali nužno navodi da su, prema Komisijinu mišljenju, elementi konteksta bili toliko važni u ovom slučaju da su sami po sebi bili dovoljni za zaključak o neprimjenjivosti kriterija privatnog vjerovnika, neovisno o drugim čimbenicima utvrđenima u sudskoj praksi.
- 234 Međutim, tužitelj tvrdi da ti drugi čimbenici dokazuju da je ovom slučaju trebalo primijeniti kriterij privatnog vjerovnika.

- 235 Stoga valja ispitati je li Komisija, s obzirom na sve relevantne čimbenike koji se odnose na prirodu i predmet mjera br. 1 i 2, kontekst u kojem su provedene, cilj koji se nastoji postići i pravila koja se na njih primjenjuju, mogla zaključiti, a da pritom ne počinii pogrešku, da kriterij privatnog vjerovnika nije primjenjiv na mjere br. 1 i 2.
- 236 Kao prvo, što se tiče predmeta i prirode mjera br. 1 i 2, iz točke 99. ove presude proizlazi da se mjera br. 1 u biti odnosi na mogućnost, raspored i načine eventualne AAAS-ove naplate potraživanja. S takvim se izborom može susresti i svaki privatni vjerovnik.
- 237 Isto tako, mjera br. 2 odnosi se na pravila u skladu s kojima valja nastaviti ili prekinuti isporuku sirovina poduzetniku u teškoćama. S takvim se izborom može susresti i svaki privatni dobavljač.
- 238 Stoga su mjere br. 1 i 2 u biti gospodarske prirode koja kao takva ne predstavlja izvršavanje javnih ovlasti.
- 239 Kao drugo, što se tiče konteksta u kojem su te mjere provedene, na prvom mjestu valja navesti da je, kao što to ističe tužitelj, relevantno razdoblje mjera br. 1 i 2 počelo u rujnu 2012., dok je Memorandum potpisan 23. studenoga 2012. Stoga su mjere br. 1 i 2 provedene otprilike dva mjeseca prije potpisivanja Memoranduma, tako da potonji memorandum nije mogao biti razlog za njihovo donošenje.
- 240 Na drugom mjestu, kao što to tvrdi tužitelj i kao što se to ističe u točki 124. ove presude, nijednom se odredbom Memoranduma AAAS-u nije nalagalo da ne naplati svoja potraživanja od tužitelja. Što se tiče društva CET Govora, jedinog davatelja potpore u okviru mjere br. 2, ono čak nije ni potpisalo Memorandum.
- 241 Na trećem mjestu, kao što se to ističe u točki 127. ove presude, činjenica da su potpisali Memorandum nije spriječila određene potpisnike da postupaju kao privatni vjerovnici.
- 242 Što se tiče javnih izjava, dovoljno je uputiti na točke 130. do 136. ove presude, iz kojih proizlazi da one nisu sadržavale jasne, precizne, konkretne ni čvrste obveze države kojima se AAAS-u i društvu CET Govora nalagalo da usvoje ponašanje koje obilježava izvršavanje javnih ovlasti (vidjeti u tom smislu presudu od 2. srpnja 2015., Francuska i Orange/Komisija, T-425/04 RENV i T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, t. 235. do 245.).
- 243 Kao treće, što se tiče ciljeva mjera br. 1 i 2, upućuje se na točke 111. i 112. ove presude, iz kojih proizlazi da se mjera br. 1 ne može dodijeliti nijedan jasan cilj, dok se mjerom br. 2 nastojao postići cilj zadržavanja održivosti samog društva CET Govora.
- 244 Kao četvrto, što se tiče pravila koja su se primijenila na mjere br. 1 i 2, ni ona ne predstavljaju izvršavanje javnih ovlasti.
- 245 Naime, pravila primjenjiva na mjeru br. 1 u biti su pravila koja se odnose na postupak naplate potraživanja. Iako je točno da postoje posebni zakoni kojima se uređuje naplata dugova prema državi, kojima se predviđa, među ostalim, mogućnost izravne naplate potraživanja bez odluke suda, AAAS, čije je pasivno postupanje predmet mjere br. 1., tu mogućnost u ovom slučaju ipak nije iskoristio (vidjeti 266. do 275. ove presude).
- 246 Što se tiče mjere br. 2, ona se u biti odnosi na ugovorne odnose između društva CET Govora, društva Salrom i tužitelja u razdoblju od rujna 2012. do siječnja 2013.

247 Prema tome, iz prirode, predmeta, konteksta, cilja i pravnih pravila koja su se primijenila na mjere br. 1 i 2 proizlazi da su one bile gospodarske i poslovne prirode i da nisu bile povezane s izvršavanjem javnih ovlasti države.

248 Stoga je Komisija pogrešno smatrala da kriterij privatnog vjerovnika nije primjenjiv na mjere br. 1 i 2.

2) Postojanje gospodarske prednosti u pogledu mjere br. 1

249 Komisija je u točki 6.1.2.1. pobijane odluke (uvodne izjave 224. do 243.) smatrala da je AAAS tužitelju dodijelio gospodarsku prednost nenaplatom i akumuliranjem potraživanja u razdoblju od rujna 2012. do siječnja 2013. jer AAAS u biti nije postupio kao što bi to učinio privatni vjerovnik. Naime, iako je bio upoznat s tužiteljevom teškom i sve lošijom financijskom situacijom, AAAS nije donio mjere kako bi pokušao naplatiti svoja potraživanja ili barem kako bi stekao bolji vjerovnički položaj.

250 Konkretno, Komisija se u pobijanoj odluci oslonila na nekoliko elemenata kako bi dokazala da je AAAS tužitelju dodijelio gospodarsku prednost u okviru mjere br. 1, odnosno:

- za razliku od okolnosti u kojima je donesena Odluka iz 2012., AAAS-ova nenaplata i akumuliranje potraživanja u predmetnom razdoblju ne mogu se opravdati projektom skorašnje privatizacije;
- predmetno razdoblje bilo je dovoljno dugo da AAAS poduzme mjere prisilne naplate;
- AAAS se mogao pozvati na posebna prava koja je imao kao javna uprava kako bi naplatio svoja potraživanja;
- legea n° 137 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării (Zakon br. 137 o mjerama za ubrzanje privatizacije, u daljnjem tekstu: rumunjski Zakon o privatizaciji), od 28. ožujka 2002. (Monitorul Oficial al României, Partea I, br. 215., od 28. ožujka 2002.), nije sprečavao AAAS da naplati svoja potraživanja;
- AAAS nije podnio nikakvo izvješće ni interni aktualni dokument koji dokazuje da je postupao kao privatni vjerovnik;
- za razliku od AAAS-a, drugi tužiteljevi vjerovnici poduzeli su mjere kako bi naplatili ili zaštitili svoja potraživanja;
- Memorandum dokazuje da je AAAS pristao na nenaplatu i akumuliranje dugova;
- AAAS se mogao pozvati na odredbe rumunjskog Zakona o nesolventnosti koje mu omogućuju da predloži alternativni plan reorganizacije;
- AAAS je mogao zaprijetiti tužitelju pokretanjem stečajnog postupka;
- AAAS je mogao provesti postupak ovrhe novčanih sredstava s tužiteljeva računa ili steći založno pravo na imovinu.

- 251 Tužitelj osporava svaki od tih elemenata. U biti tvrdi da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je utvrdila da mjera br. 1 nije u skladu s kriterijem privatnog vjerovnika. Naime, Komisija nije dokazala da tužitelj očito ne bi stekao iste prednosti od privatnog vjerovnika koji se nalazi u situaciji usporedivoj s AAAS-ovom situacijom.
- 252 Komisija osporava tužiteljeve argumente. Tvrdi da je u pobijanoj odluci u dovoljnoj mjeri dokazala da je AAAS tužitelju dodijelio gospodarsku prednost nenaplatom i akumuliranjem svojih potraživanja prema njemu.
- 253 Prema sudskoj praksi, kriterij privatnog vjerovnika koristi se kako bi se utvrdilo je li očito da poduzetnik korisnik navodne potpore ne bi usporedive olakšice dobio od privatnog vjerovnika koji se nalazi u situaciji što je moguće bližoj onoj javnog vjerovnika koji nastoji namiriti potraživanja koja ima prema dužniku u financijskim poteškoćama i stoga, je li taj poduzetnik mogao dobiti istu prednost poput one koja mu je stavljena na raspolaganje putem državnih sredstava u okolnostima koje odgovaraju normalnim tržišnim uvjetima (vidjeti presudu od 20. rujna 2017., Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, t. 28. i navedenu sudsku praksu).
- 254 Valja podsjetiti i na to da, prema sudskoj praksi, svaki vjerovnik pred dužnikom koji je u sve lošijoj financijskoj situaciji treba izabrati mogućnosti i načine eventualne naplate svojih potraživanja. Na njegov izbor utječe više čimbenika, kao što su njegovo svojstvo hipotekarnog, povlaštenog ili običnog vjerovnika, priroda i doseg eventualnih osiguranja kojih je korisnik, njegova procjena vjerojatnosti preustroja poduzetnika kao i naknada koju bi ostvario u slučaju provođenja postupka likvidacije nad njim. Iz toga slijedi da je Komisija za svako predmetno javno tijelo i uzimajući u obzir prethodno navedene čimbenike dužna utvrditi jesu li olakšice koje je dodijelilo bile očito veće od onih koje bi dodijelio hipotetski privatni vjerovnik koji se, u odnosu na poduzetnika korisnika, nalazi u situaciji usporedivoj sa situacijom predmetnog javnog tijela i koji nastoji naplatiti iznose koji mu se duguju (vidjeti u tom smislu presudu od 17. svibnja 2011., Buczek Automotive/Komisija, T-1/08, EU:T:2011:216, t. 84. i navedenu sudsku praksu).
- 255 Stoga valja ispitati je li Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala da je AAAS, time što nije naplatio svoja potraživanja i time što je akumulirao druga potraživanja u predmetnom razdoblju, tužitelju dodijelio olakšice koje on očito ne bi stekao od privatnog vjerovnika koji se nalazi u situaciji koja je što sličnija AAAS-ovoj situaciji, u smislu sudske prakse navedene u točki 253. ove presude.
- 256 Kao prvo, tužitelj tvrdi da AAAS tijekom vrlo kratkog trajanja te mjere nije naplatio svoja potraživanja jer je još uvijek tražio najbolje moguće rješenje za njihovu naplatu, kao što o tome svjedoči Memorandum. Usto, AAAS se tijekom predmetnog razdoblja još uvijek mogao osloniti na Komisijine zaključke i ekonomsku analizu iz Odluke iz 2012., u kojima se potvrđuje da su konverzija duga i privatizacija bile isplativije od likvidacije. Osim toga, kao što se to ističe u točki 99. ove presude, tužitelj naglašava, a da mu Komisija ne proturječi u tom pogledu, da se akumuliranje dugova prema AAAS-u tijekom tog razdoblja nije sastojalo od stvaranja novih dugova u tom razdoblju, nego samo od akumuliranja kamata obračunanih na već postojeće dugove.
- 257 U tom pogledu valja istaknuti da je Komisija u Odluci iz 2012., donesenoj otprilike samo šest mjeseci prije početka razdoblja na koje se odnosi mjera br. 1, zaključila, među ostalim, da konverzija tužiteljevih dugova u kapital ne čini državnu potporu i da je privatizacija povoljnija od likvidacije, pri čemu se pojašnjava da su se rumunjska tijela obvezala da će u cijelosti privatizirati tužitelja u kratkom roku (uvodne izjave 17., 52., 73., 86., 153. i 160. te članak 2. Odluke iz 2012.).

- 258 Međutim, iz pobijane odluke proizlazi da je pokušaj privatizacije tužitelja propao 22. rujna 2012. zbog toga što su određeni manjinski dioničari zaustavili predviđenu konverziju duga u dionice.
- 259 Stoga je, u skladu s uvodnom izjavom 224. pobijane odluke, relevantno razdoblje mjere br. 1 počelo teći nakon tog neuspjelog pokušaja. Prema tome, u skladu s pobijanom odlukom, AAAS je trebao provesti naplatu svojih potraživanja od tužitelja odmah nakon navedenog neuspjeha ili najkasnije u razdoblju od četiri mjeseca nakon tog neuspjeha, ili poduzeti druge mjere s ciljem stjecanja boljeg vjerovničkog položaja u istom razdoblju.
- 260 Međutim, s jedne strane, kao što to tvrdi tužitelj, Komisija nije dokazala da bi privatni vjerovnik koji se nalazi u situaciji usporedivoj s AAAS-ovom situacijom nužno u tom trenutku smatrao da nije moguć nijedan drugi pokušaj privatizacije s obzirom na to da ona nije propala ni zbog premalo potencijalnih ulagača, ni zbog profitabilnosti predviđenog ulaganja, ni zbog tužiteljeve financijske situacije.
- 261 Iako je točno da je Komisija istaknula da su i drugi pokušaji prije navedenog pokušaja propali i da u tom trenutku više nije postojao nijedan projekt skorašnje privatizacije, ipak nije dokazala da bi privatni vjerovnik koji se nalazi u situaciji usporedivoj s AAAS-ovom situacijom nužno očekivao da je privatizacija tužitelja sada isključena, ne samo s obzirom na posebne razloge potonjeg neuspjeha, nego i na činjenicu da je jedva šest mjeseci ranije i sama Komisija smatrala da se takva mogućnost može predvidjeti u kratkom roku.
- 262 S druge strane, valja utvrditi, kao što je to utvrdio i tužitelj, da je relevantno razdoblje mjere br. 1 bilo relativno kratko, odnosno od 22. rujna 2012. do 31. siječnja 2013., što je otprilike četiri mjeseca. Međutim, budući da je Komisija u Odluci iz 2012. zaključila da je scenarij privatizacije povoljniji od scenarija likvidacije, privatni vjerovnik koji se nalazi u situaciji usporedivoj s AAAS-ovom situacijom legitimno bi tijekom određenog vremena mogao razmišljati o mogućnostima koje su mu na raspolaganju umjesto da odmah provede naplatu svojih potraživanja koja bi mogla dovesti do tužiteljeve likvidacije, što je, u skladu s navedenom odlukom, nepovoljni scenarij.
- 263 Iako ne postoje pravila o tome koliko žurno vjerovnik treba djelovati da bi naplatio svoja potraživanja, ne može se očekivati da hipotetski privatni vjerovnici zahtijevaju da se nad poduzetnikom pokrene stečajni postupak nakon prvog propusta, ne uzimajući u obzir njegov dugoročni potencijal, iako se ipak ne može priznati da javne vlasti pasivno toleriraju dugoročno akumuliranje dugova, a da pritom ne postoje barem nekakvi izgledi za poboljšanje (vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mischoa u predmetu Španjolska/Komisija, C-480/98, EU:C:2000:305, t. 36. i 37.).
- 264 Stoga se kriterijem privatnog vjerovnika ne zahtijeva trenutačno pokretanje stečajnog postupka nad poduzetnikom u teškoćama jer je sasvim moguće da privatni vjerovnik, koji raspolaže znatnim sredstvima, ima interes određeno vrijeme zadržati djelatnost poduzetnika dužnika ako se pokaže da su troškovi trenutačne likvidacije veći od troškova dodjele potpore (mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Španjolska/Komisija, C-276/02, EU:C:2004:211, t. 39.).
- 265 Osim toga, činjenica, koja je istaknuta u uvodnoj izjavi 234. pobijane odluke i u skladu s kojom je tužitelj prekinuo proizvodnju te nije mogao očekivati prihode od poslovanja u bliskoj budućnosti, što je, prema Komisijinu mišljenju, trebalo potaknuti AAAS na to da pokrene postupak prisilne

naplate, djelomično je činjenično neutemeljena. Naime, iz uvodnih izjava 29. i 244. pobijane odluke proizlazi da je tužitelj 24. listopada 2012., odnosno na početku razdoblja na koje se odnosi mjera br. 1, ponovno pokrenuo proizvodnju te je stoga mogao ostvarivati prihode.

266 Kao drugo, tužitelj tvrdi da je AAAS bio zakonom spriječen zahtijevati svoja potraživanja, u skladu s člankom 16. stavkom 5. točkom (c) rumunjskog Zakona o privatizaciji, sve dok je i sam bio pod posebnom upravom. Naime, to je bio slučaj od donošenja rješenja ministra gospodarstva od 2. srpnja 2012.

267 U tom se pogledu ne osporava da se, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 228. pobijane odluke, posebnim propisima o naplati državnih dugova, osobito člankom 50. stavicama 1. i 2. ordonanță n° 51 de urgență privind valorificarea unor active ale statului (Hitni pravilnik br. 51 o povratu određene državne imovine) od 15. prosinca 1998. (Monitorul Oficial al României, Partea I, br. 482., od 15. prosinca 1998.), AAAS-u dodjeljuju posebna prava koja uključuju, među ostalim, izravnu naplatu njegovih potraživanja preko vlastitih ovršitelja, bez sudske odluke.

268 Međutim, članak 16. stavak 5. točka (c) rumunjskog Zakona o privatizaciji sprečavao je proračunske vjerovnike da naplate svoja potraživanja od tužitelja. Naime, tom se odredbom, u verziji koja je bila primjenjiva u vrijeme nastanka činjenica, predviđalo sljedeće:

„Od datuma uspostave posebnog postupka uprave tijekom razdoblja privatizacije na društvo se primjenjuju sljedeće iznimne mjere: [...] proračunski vjerovnici do prijenosa vlasništva nad dionicama obustavljaju primjenu mjera prisilne naplate poduzetih protiv društva i ne poduzimaju nikakve korake za uvođenje takvih mjera. Iste se odredbe primjenjuju na predmetnu javnu instituciju ako je ona vjerovnik.”

269 Međutim, ne osporava se da se na tužitelja tijekom razdoblja na koje se odnosi mjera br. 1 primjenjivao poseban postupak uprave. Ne osporava se ni da je AAAS bio proračunski vjerovnik u smislu članka 16. stavka 5. točke (c) rumunjskog Zakona o privatizaciji.

270 Stoga se, kao što to ističe tužitelj, ta odredba nacionalnog prava primjenjivala na AAAS.

271 Međutim, s jedne strane, Komisija je u uvodnoj izjavi 229. pobijane odluke tvrdila da je Ministarstvo gospodarstva „iz neobjašnjenih razloga” na tužitelja nastavilo primjenjivati poseban postupak uprave čak i nakon neuspjele privatizacije u rujnu 2012.

272 Međutim, taj je prigovor bespredmetan jer Komisija kao državnu potporu nije kvalificirala odluku ministra gospodarstva da na tužitelja nastavi primjenjivati poseban postupak uprave, nego samo AAAS-ovo postupanje.

273 S druge strane, Komisija je u uvodnoj izjavi 229. pobijane odluke tvrdila da je AAAS mogao pokušati osporiti „odluku Ministarstva o produljenju [tužiteljeva] posebnog statusa bez objašnjenja”.

274 Međutim, Komisija nije dokazala da bi hipotetski privatni vjerovnik koji se nalazi u situaciji usporedivoj s AAAS-ovom situacijom odlučio pokrenuti takav sudski postupak s obzirom na osobito njegovo očekivano trajanje u odnosu na vrlo kratko razdoblje na koje se odnosi mjera br. 1. Naime, trajanje sudskog postupka element je koji bi mogao osjetno utjecati na odlučivanje uobičajeno razboritog i pažljivog privatnog vjerovnika (vidjeti u tom smislu presudu od 24. siječnja 2013., Frucona Košice/Komisija, C-73/11 P, EU:C:2013:32, t. 81.).

- 275 Komisija pred Općim sudom tvrdi da je Rumunjska mogla izmijeniti rumunjski Zakon o privatizaciji. Međutim, takva se tvrdnja ne navodi u pobijanoj odluci. Naime, Komisija ne može dopuniti obrazloženje pobijane odluke tijekom postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 24. svibnja 2007., *Duales System Deutschland/Komisija*, T-289/01, EU:T:2007:155, t. 132.).
- 276 Kao treće, Komisija je u pobijanoj odluci utvrdila da su, za razliku od AAAS-a, određeni javni i privatni vjerovnici, osobito društva *Electrica*, *Salrom*, *Polcheme SA* i *Bulrom Gas*, pokrenula postupke prisilne naplate tijekom navedenog razdoblja.
- 277 Tužitelj tvrdi da je velika većina privatnih vjerovnika postupila jednako kao i AAAS.
- 278 U tom pogledu najprije valja utvrditi da Komisija u pobijanoj odluci nije podnijela nijedan element koji bi izričito ili prešutno dokazao da su se AAAS i tri od četiriju vjerovnika navedenih u točki 276. ove presude, odnosno društva *Salrom*, *Polcheme* i *Bulrom Gas*, tijekom relevantnog razdoblja nalazili u usporedivoj situaciji. Naprotiv, iz uvodne izjave 231. pobijane odluke proizlazi da su društva *Polcheme* i *Bulrom Gas* bila osigurani vjerovnici, dok gotovo sva potraživanja koja je držao AAAS nisu bila osigurana.
- 279 Što se tiče društva *Electrica*, točno je da je Komisija u uvodnoj izjavi 231. pobijane odluke istaknula da je ono, prema studiji banke *Raiffeisen* iz 2011., imalo „istu stopu povrata sredstava” kao i AAAS. Međutim, društvo *Electrica* bilo je 2012., odnosno prije privatizacije, javni vjerovnik. Naime, u svrhu primjene kriterija privatnog vjerovnika relevantno je samo postupanje privatnih vjerovnika koji se nalaze u situaciji što je moguće bližoj onoj AAAS-a (vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2017., *Komisija/Frucona Košice*, C-300/16 P, EU:C:2017:706, t. 28. i navedenu sudsku praksu).
- 280 Štoviše, Komisija nije dovela u pitanje tužiteljev argument prema kojem većina njegovih privatnih vjerovnika nije, kao ni AAAS, naplatila svoja potraživanja ni donijela druge zaštitne mjere tijekom predmetnog razdoblja. Iako Komisija prigovara tužitelju da nije dokazao da su se ti drugi privatni vjerovnici nalazili u situaciji usporedivoj s AAAS-ovom situacijom, taj se prigovor može istaknuti i protiv same Komisije jer ona nije dokazala da su se četiri vjerovnika koje je navela u pobijanoj odluci nalazila u situaciji usporedivoj s AAAS-ovom situacijom. Naime, prema sudskoj praksi, Komisija je dužna dokazati da postupanje javnog vjerovnika nije bilo u skladu s kriterijem privatnog vjerovnika i da je on stoga dodijelio prednost (vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2017., *Komisija/Frucona Košice*, C-300/16 P, EU:C:2017:706, t. 29.).
- 281 Radi iscrpnosti valja navesti i da se primjena kriterija privatnog vjerovnika može temeljiti na postupanju hipotetskog privatnog vjerovnika koji se nalazi u situaciji usporedivoj sa situacijom predmetnog javnog vjerovnika (vidjeti sudsku praksu navedenu u točki 254. ove presude). Primjena tog kriterija stoga nužno ne zahtijeva da se identificira stvaran privatni vjerovnik koji se nalazi u takvoj usporedivoj situaciji. Međutim, Komisija u pobijanoj odluci nije dokazala ni da bi hipotetski privatni vjerovnik koji se nalazi u situaciji usporedivoj s AAAS-ovom situacijom prisilno naplatio svoja potraživanja ili donio druge zaštitne mjere tijekom predmetnog razdoblja čije je trajanje bilo relativno kratko.
- 282 U tom bi pogledu, pri čemu Komisija to ne osporava utemeljeno, s obzirom na iznos AAAS-ovih potraživanja, njihova prisilna naplata vjerojatno dovela do pokretanja stečajnog postupka.

- 283 Međutim, valja uzeti u obzir činjenicu da gotovo sva AAAS-ova potraživanja nisu bila osigurana. Komisija u tom pogledu nije dokazala da bi privatni vjerovnik s izloženošću koja je slična AAAS-ovoj izloženosti imao gospodarski interes izazvati pokretanje stečajnog postupka s obzirom na to da bi, za razliku od osiguranih vjerovnika, riskirao gubitak većeg dijela svojih potraživanja u okviru takvog postupka. Stoga se za takvog vjerovnika eventualna privatizacija ili neko drugo rješenje tada moglo činiti mogućim i zanimljivijim zbog razloga koji su već navedeni u točki 262. ove presude. U najmanju je ruku legitimno da takav vjerovnik tijekom određenog vremena procijeni mogućnosti koje ima umjesto da se požuri primijeniti pristup koji zagovara Komisija.
- 284 Razlog naveden u uvodnoj izjavi 242. pobijane odluke, prema kojem je AAAS mogao izazvati pokretanje stečajnog postupka kako bi zatim predložio alternativni plan reorganizacije, nije ni dovoljno potkrijepljen ni uvjerljiv. Naime, iako je AAAS mogao predložiti alternativni plan reorganizacije u okviru stečajnog postupka, Komisija nije dokazala ni da ga je mogao sam usvojiti ni da bi taj alternativni plan doveo do naplate većeg dijela AAAS-ovih neosiguranih potraživanja.
- 285 Isto tako, Komisija nije dokazala da bi hipotetski privatni vjerovnik koji se nalazi u situaciji usporedivoj s AAAS-ovom situacijom tijekom predmetnog razdoblja proveo postupak ovrhe novčanih sredstava s tužiteljeva računa ili da bi mogao osigurati svoja potraživanja, primjerice založnim pravom na imovinu. Naime, Komisija je samo navela takvu mogućnost, a da pritom ipak nije provela konkretno i utemeljeno ispitivanje u tu svrhu. Tako primjerice Komisija nije ispitala raspoloživost gotovinskih sredstava ili nepokretne imovine dostatne vrijednosti u tužiteljevoj stečajnoj masi koje bi hipotetski privatni vjerovnik koji se nalazi u situaciji usporedivoj s AAAS-ovom situacijom mogao zaplijeniti ili za koje bi mogao dobiti osiguranje. Nije ispitala ni postupke koje bi trebalo slijediti ni uvjete koji bi se zahtijevali u tu svrhu te bi li, s obzirom na njih, takav hipotetski privatni vjerovnik u relativno kratkom razdoblju od 22. rujna 2012. do 31. siječnja 2013. postupio na način koji ona zagovara. U svakom slučaju, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 254. ove presude, na Komisiji je da dokaže da je očito da bi takav hipotetski privatni vjerovnik u razdoblju na koje se odnosi mjera br. 1 postupio na način koji ona zagovara. Što se tiče konkretnih primjera koje je Komisija navela u pobijanoj odluci, oni se ne odnose na vjerovnike s izloženošću koja je usporediva s AAAS-ovom izloženošću.
- 286 Osim toga, tužitelj tvrdi, a da mu Komisija ne proturječi utemeljeno u tom pogledu, da je članak 16. stavak 5. točka (c) rumunjskog Zakona o privatizaciji u svakom slučaju sprečavao AAAS da mu naloži takve mjere.
- 287 Kao četvrto, Komisija je u pobijanoj odluci rumunjskim tijelima prigovorila da nisu podnijela nikakvo izvješće ili aktualni interni dokument koji dokazuje da je AAAS tijekom predmetnog razdoblja postupao kao privatni vjerovnik.
- 288 Tužitelj u biti tvrdi da je bilo legitimno to što AAAS nije odmah pristupio pripremi takvih dokumenata s obzirom na to da je potpisao Memorandum upravo kako bi sve mogućnosti ostavio otvorenima i procijenio svoju održivost.
- 289 U tom pogledu najprije valja istaknuti da je AAAS tijekom relevantnog razdoblja raspolagao Komisijinom ekonomskom procjenom iz Odluke iz 2012., koja je bila aktualna i dostupna svim vjerovnicima, a koja se osobito odnosi na prednosti i nedostatke scenarija likvidacije u odnosu na scenarij privatizacije. Zbog razloga koji su već navedeni u točkama 256. do 265. ove presude i kao što to tvrdi tužitelj, vjerovnik je legitimno mogao smatrati da je ta procjena i dalje relevantna tijekom predmetnog razdoblja.

- 290 Nadalje, vjerovnici su, uključujući AAAS, imali na raspolaganju i studiju banke Raiffeisen iz listopada 2011., koju je Komisija opisala kao „najnovij[u] studij[u] [...] dostupn[u] u to vrijeme” (uvodna izjava 230. pobijane odluke). U toj su se studiji, koju su rumunjska tijela podnijela Komisiji tijekom upravnog postupka koji je doveo do donošenja Odluke iz 2012., usporedili prihodi od likvidacije tužitelja s prihodima od privatizacije. Iz pobijane odluke proizlazi da bi, prema toj studiji, AAAS u slučaju likvidacije naplatio otprilike 23 000 000 eura, dok bi u slučaju konverzije duga i privatizacije naplatio između 22 900 000 eura i 79 500 000 eura. Iako je točno da je ta studija provedena jednu godinu prije donošenja mjere br. 1, Komisija ne tvrdi da podaci navedeni u njoj više nisu bili aktualni tijekom relevantnog razdoblja te mjere. Usto, budući da je tu studiju Komisiji podnijela Rumunjska i da ona sadržava konkretne podatke o naplati AAAS-ovih potraživanja, potonja je država vjerojatno imala pristup ili mogla imati pristup navedenoj studiji, što Komisija ne osporava.
- 291 Konačno, odredbom 1.1.(b) Memoranduma predviđala se izrada studije održivosti. Ta je studija naručena 23. studenoga 2012., odnosno istog dana kad je potpisan Memorandum, te ju je izradilo društvo Alvarez & Marsal. Iz toga slijedi da su vjerovnici potpisnici Memoranduma, među kojima je i AAAS, djelovali žurno time što su takvu studiju naručili otprilike dva mjeseca nakon zadnjeg, propalog pokušaja privatizacije tužitelja.
- 292 U tim je okolnostima očito legitimno da privatni vjerovnik koji se nalazi u situaciji usporedivoj s AAAS-ovom situacijom čeka rezultate navedene studije o održivosti dužnika kako bi donio informiranu odluku o koracima koje treba poduzeti na temelju nje, a ne da odmah provede prisilnu naplatu svojih potraživanja, pri čemu se uostalom pojašnjava da se AAAS-ovo akumuliranje potraživanja prema tužitelju tijekom predmetnog razdoblja nije sastojalo od stvaranja novih dugova u tom razdoblju, nego samo od akumuliranja kamata obračunanih na već postojeće dugove.
- 293 Komisija tvrdi da Rumunjska nije utvrdila da je takvu studiju proveo AAAS ili da je ona provedena u njegovo ime, a kamoli da ju je AAAS upotrijebio.
- 294 Međutim, nijednim se pravnim pravilom ne zahtijeva da privatni vjerovnik provede vlastitu ekonomsku studiju. Naime, vjerovnici mogu takve studije naručiti zajedno te im se one stavljaju na raspolaganje, kao u ovom slučaju. U svakom slučaju, Komisija nije čak ni tvrdila da bi privatni vjerovnik koji se nalazi u situaciji usporedivoj s AAAS-ovom situacijom nužno proveo drukčiju studiju, primjerice zbog određenih obilježja koja su mu svojstvena.
- 295 Kao peto, kad je riječ o tvrdnji iz pobijane odluke da Memorandum dokazuje da je AAAS pristao na nenaplatu i akumuliranje dugova, dovoljno je uputiti na točku 124. ove presude, iz koje proizlazi da Memorandum nije sadržavao takvu obvezu.
- 296 Kao šesto, što se tiče Komisijinih razmatranja u uvodnim izjavama 231. i 241. pobijane odluke u skladu s kojima je AAAS mogao „zaprijetiti” tužitelju pokretanjem stečajnog postupka, dovoljno je istaknuti da se čini dvojbom da bi se takva prijetnja smatrala vjerodostojnom zbog razloga navedenih u točki 283. ove presude.
- 297 Stoga valja zaključiti da Komisija u pobijanoj odluci nije u dovoljnoj mjeri dokazala da je AAAS, time što nije naplatio svoja potraživanja i time što je akumulirao druga potraživanja u predmetnom razdoblju, tužitelju dodijelio olakšice koje on očito ne bi stekao od privatnog vjerovnika koji se nalazi u situaciji koja je što sličnija AAAS-ovoj situaciji, u smislu sudske prakse navedene u točki 253. ove presude. Naime, Komisija nije dokazala ni da bi hipotetski privatni

vjerovnik koji se nalazi u situaciji usporedivoj s AAAS-ovom situacijom odmah prisilno naplatio svoja potraživanja ili donio druge mjere radi njihove naplate ili zaštite tijekom relativno kratkog razdoblja od 22. rujna 2012. do 31. siječnja 2013., ni da bi mu takvo izvršenje ili takve mjere omogućili naplatu ili zaštitu dijela njegovih potraživanja.

298 Iz prethodno navedenog proizlazi da Komisija nije uspjela u dovoljnoj mjeri dokazati da se mjerom br. 1 dodjeljuje prednost tužitelju i da stoga čini državnu potporu.

3) *Postojanje gospodarske prednosti u pogledu mjere br. 2*

299 Komisija je u točki 6.1.2.2. pobijane odluke (uvodne izjave 244. do 263.) istaknula da je postojala tehnološka međuovisnost između, s jedne strane, društva CET Govora i društva Salrom i, s druge strane, tužitelja, u smislu da je svaki od njih istodobno bio dobavljač i klijent ovog drugog. Naime, društvo CET Govora isporučivalo je tužitelju električnu energiju i paru, a društvo Salrom slanu otopinu i kredu, dok je tužitelj društvima CET Govora i Salrom isporučivao industrijsku vodu potrebnu za njihove djelatnosti. Stoga su ti poduzetnici bili međusobno vezani potrošači, tako da bi prestanak poslovanja jednog od njih doveo do prestanka poslovanja ovih drugih.

300 Međutim, Komisija je smatrala da postupanje društva CET Govora nije bilo u skladu s postupanjem privatnog vjerovnika i da se njime tužitelju dodijelila prednost, osobito zbog toga što je društvo CET Govora donijelo odluku o nastavku „neplaćenih” isporuka električne energije i pare tužitelju, pri čemu nije zatražilo plaćanje unaprijed za navedenu ponovnu isporuku, ni da se njegova ranija potraživanja prema tužitelju osiguraju nepokretnom imovinom. Usto, prema Komisijinu mišljenju, o navedenim daljnjim isporukama odluku je donijelo vijeće okruga Vâlcea na temelju političkih razmatranja koja privatni vjerovnik ne bi slijedio.

301 Suprotno tomu, prema Komisijinu mišljenju, društvo Salrom postupilo je kako bi postupio privatni vjerovnik te stoga tužitelju nije dodijelilo prednost jer je svoje daljnje isporuke uvjetovao plaćanjem unaprijed i time da sredstvo osiguranja bude nepokretna imovina.

302 Tužitelj tvrdi da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je utvrdila da postupanje društva CET Govora u okviru mjere br. 2 nije u skladu s kriterijem privatnog vjerovnika.

303 Komisija osporava tužiteljeve argumente.

304 U ovom slučaju, kao prvo, valja istaknuti da je Komisija u pobijanoj odluci svoju tezu prema kojoj društvo CET Govora nije postupilo kao što bi postupio privatni vjerovnik u biti temeljila na usporedbi postupanja tog društva s postupanjem društva Salrom. Komisija je u tu svrhu istaknula da su ta dva poduzetnika nastavila sa svojim isporukama tužitelju u razdoblju od rujna 2012. do siječnja 2013., unatoč njegovu neplaćanju dugova. Međutim, dok je društvo Salrom zahtijevalo od tužitelja plaćanje unaprijed, kao i da sredstvo osiguranja bude nepokretna imovina, društvo CET Govora nije naložilo slične uvjete.

305 Tužitelj u biti smatra da nije dovoljno usporediti djelovanje društva CET Govora s djelovanjem društva Salrom da bi se zaključilo da društvo CET Govora nije postupilo kao što bi postupio privatni vjerovnik.

306 U ovom slučaju najprije valja utvrditi da su priroda i predmet postupanja društva CET Govora i društva Salrom, odnosno daljnje isporučivanje sirovina tužitelju, bili usporedivi i da su se te isporuke odvijale istodobno, tijekom istog razdoblja, te su stoga dio sličnog konteksta.

- 307 Nadalje, valja utvrditi i da je postojala tehnološka međuovisnost između, s jedne strane, društva CET Govora i društva Salrom i, s druge strane, tužitelja, kao što je to utvrdila sama Komisija u pobijanoj odluci.
- 308 Konačno, podaci sadržani u tablicama 7. i 8. pobijane odluke, koje se ne osporava, pokazuju da je kretanje tužiteljevih dugova prema društvu CET Govora i društvu Salrom bilo općenito usporedivo tijekom razdoblja na koje se odnosi mjera br. 2. Naime, iz toga proizlazi da su se potraživanja potonjih društva gotovo udvostručila tijekom tog razdoblja i da su imala sličnu putanju.
- 309 Komisija je u tim uvjetima u pobijanoj odluci mogla, a da pritom ne počini pogrešku, prešutno, ali nužno smatrati da su se društvo CET Govora i društvo Salrom nalazili u usporedivoj situaciji u okviru mjere br. 2.
- 310 Točno je, kao što se to navodi u točki 279. ove presude, da je za potrebe primjene kriterija privatnog vjerovnika nužno usporediti postupanje javnog vjerovnika s postupanjem stvarnog ili hipotetskog privatnog vjerovnika, dok je Komisija u ovom slučaju usporedila postupanje dvaju javnih poduzetnika.
- 311 Međutim, valja naglasiti da su se društvo CET Govora i društvo Salrom zbog svoje situacije tehnološke međuovisnosti s tužiteljem nalazili u vrlo specifičnoj situaciji, čak i jedinstvenoj, u odnosu na tužitelja. Upravo ta vrlo specifična situacija koja je zajednička društvu CET Govora i društvu Salrom u posebnim okolnostima ovog slučaja opravdava njihovu međusobnu usporedbu.
- 312 Komisija je usto zaključila da je društvo Salrom postupilo kao privatni vjerovnik u okviru mjere br. 2. Stoga je, kad je riječ o javnom poduzetniku koji je ipak postupio kao privatni vjerovnik, opravdana usporedba s njime u smislu upućivanja kako bi se dao primjer postupanja hipotetskog privatnog vjerovnika koji se nalazi u situaciji usporedivoj sa situacijom društva CET Govora.
- 313 Kao drugo, valja istaknuti da su društvo CET Govora i društvo Salrom postupili vrlo različito u okviru mjere br. 2, kao što to Komisija pravilno ističe u pobijanoj odluci.
- 314 Naime, dok je društvo Salrom zahtijevalo i dobilo plaćanje unaprijed za svoje isporuke te je, koliko je to bilo moguće, svoja potraživanja osiguralo nepokretnom imovinom, društvo CET Govora nije poduzelo slične mjere.
- 315 Međutim, tužitelj smatra da je društvo CET Govora ipak poduzelo određene mjere kako bi osiguralo svoja potraživanja prema njemu.
- 316 Tužitelj najprije tvrdi da je društvo CET Govora u razdoblju od rujna 2012. do siječnja 2013. od njega primilo plaćanja u iznosu od 8 milijuna rumunjskih leja. Međutim, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 254. pobijane odluke, društvo CET Govora tijekom tog je razdoblja izvršilo isporuke tužitelju u iznosu od otprilike 50 milijuna rumunjskih leja, tako da primljena plaćanja predstavljaju tek minimalni dio tog iznosa.
- 317 Nadalje, tužitelj navodi postojanje „obveze” koju ima u pogledu obročnog plaćanja do veljače 2013. električne energije koju je isporučilo društvo CET Govora. Međutim, nije pružio više informacija o iznosu tih obroka i pitanju je li ih stvarno platio, na temelju kojeg bi se mogli utvrditi doseg i relevantnost takve obveze.

- 318 Konačno, tužitelj tvrdi da je društvo CET Govora dodalo kamate na potraživanja koja je imalo prema njemu, a koja su nastala od veljače 2008. do prosinca 2012. Međutim, cilj takve mjere nije bio osigurati potraživanja društva CET Govora.
- 319 Kao treće, iz uvodne izjave 260. pobijane odluke proizlazi da je odluku o tome da će društvo CET Govora nastaviti s isporukama tužitelju bez pregovora ili zaštite svojih potraživanja donijelo vijeće okruga Vâlcea. Tužiteljeva tvrdnja da je to tijelo donijelo tu odluku na temelju prijedloga društva CET Govora i isključivo gospodarskih razmatranja nije potkrijepljena nijednim dokazom. Osim toga, proturječe joj razlozi povezani s javnim poretkom na koje se pozivaju općinska tijela kako bi opravdala donošenje te odluke, a koji se navode u bilješci 110. pobijane odluke i koje tužitelj ne osporava.
- 320 Kao četvrto, tužitelj tvrdi da bi, da ga društvo CET Govora nije nastavilo opskrbljivati, pretrpio gubitke i sam pokrenuo stečajni postupak.
- 321 U tom je pogledu dovoljno istaknuti da Komisija nije prigovorila društvu CET Govora činjenicu da je nastavilo s isporukama tužitelju kao takvu, nego činjenicu da je to činilo bez ijedne mjere u svrhu zaštite svojih potraživanja. Stoga je tužiteljev argument u tom pogledu bespredmetan.
- 322 Kao peto, tužitelj tvrdi da su ga, kao i društvo CET Govora, nastavili opskrbljivati „brojni privatni dobavljači”, unatoč postojanju neplaćenih potraživanja. Međutim, taj argument nije potkrijepljen s obzirom na to da tužitelj nije čak ni identificirao te druge „brojne privatne dobavljače”.
- 323 Kao šesto, tužitelj prigovara Komisiji da se, među ostalim, u uvodnim izjavama 258., 259., 261. i 262, pobijane odluke oslonila na izjave društva PCC, jednog od njegovih manjinskih dioničara, ili na izjave stečajnog upravitelja društva CET Govora. Prema tužiteljevu mišljenju, te izjave nisu relevantne te su protivne očitovanjima Rumunjske tijekom upravnog postupka. Usto, društvo PCC imalo je tek „ograničenu vjerodostojnost”.
- 324 Međutim, ti su argumenti bespredmetni. Naime, navedene izjave imaju samo sekundarnu važnost u strukturi tog dijela pobijane odluke s obzirom na to da se Komisijini zaključci ponajprije temelje na usporedbi postupanja društva CET Govora s postupanjem društva Salrom i na činjenici da je vijeće okruga Vâlcea naložilo društvu CET Govora da nastavi s isporukama.
- 325 Kao sedmo, tužitelj naglašava da društvo CET Govora ima zakonsku obvezu neprekinuto pružati uslugu grijanja i isporučivati toplinsku energiju javnosti.
- 326 Međutim, taj je argument potpuno nerelevantan jer je tužitelj industrijski kupac društva CET Govora, tako da se navedena obveza ne primjenjuje u ugovornim odnosima među njima.
- 327 Iz toga slijedi da tužbeni razlog koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni u pogledu postojanja gospodarske prednosti u okviru mjere br. 2 treba odbiti kao neosnovan.

3. Tužbeni razlog koji se temelji na nepostojanju odnosno nedostatnosti obrazloženja u pogledu mjere br. 2

- 328 Tužitelj usto tvrdi da je Komisija u pobijanoj odluci povrijedila svoju obvezu obrazlaganja jer u biti, s jedne strane, nije dovoljno usporediti postupanja društva CET Govora s postupanjima društva Salrom da bi se zaključilo da društvo CET Govora nije postupilo kao što bi postupio

privatni vjerovnik i jer se, s druge strane, Komisija oslonila na izjave društva PCC i stečajnog upravitelja društva CET Govora, a da pritom nije objasnila zašto su one vjerodostojnije od objašnjenja koja su pružila rumunjska tijela.

329 Komisija osporava tužiteljeve argumente.

330 U skladu s člankom 296. drugim stavkom UFEU-a Komisija ima obvezu obrazlaganja svojih odluka. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, obrazloženje koje se zahtijeva tom odredbom mora biti prilagođeno prirodi predmetnog akta te mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt, tako da zainteresirane osobe mogu utvrditi razloge za donesenu mjeru i tako da nadležni sud može provesti nadzor (vidjeti presudu od 22. ožujka 2001., Francuska/Komisija, C-17/99, EU:C:2001:178, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

331 U ovom slučaju, kao prvo, kao što se to ističe u točkama 306. do 309. ove presude, iz općeg tumačenja točke 6.1.2.2. pobijane odluke jasno proizlaze relevantni elementi koji opravdavaju usporedbu društva CET Govora i društva Salrom u okviru mjere br. 2. Obrazloženje pobijane odluke u tom je pogledu dosljedno i dostatno.

332 Što se tiče, kao drugo, obrazloženja pobijane odluke u pogledu vjerodostojnosti izjava društva PCC i stečajnog upravitelja društva CET Govora, taj argument ni u kojem slučaju ne može dovesti do poništenja pobijane odluke u tom pogledu zbog razloga koji su već navedeni u točki 324. ove presude.

333 Iz toga slijedi da tužbeni razlog koji se temelji na nepostojanju odnosno nedostatnosti obrazloženja u pogledu mjere br. 2 treba odbiti kao neosnovan.

4. Zaključci

334 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja zaključiti da Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala da mjere br. 1 i 3 čine državnu potporu, pri čemu nije potrebno ispitati druge tužbene razloge koje je tužitelj istaknuo u pogledu tih mjera.

335 Suprotno tomu, sve tužiteljeve tužbene razloge koji se odnose na mjeru br. 2 treba odbiti kao neosnovane.

336 Stoga valja poništiti članak 1. točke (a) i (c) pobijane odluke, kao i članke 3. do 5. te odluke jer se odnose na mjere predviđene člankom 1. točkama (a) i (c) pobijane odluke.

337 Valja poništiti i članak 6. pobijane odluke u dijelu u kojem se obveza Rumunjske da Komisiji dostavi određene informacije, predviđena u tom članku, odnosi na mjere br. 1 i 3.

338 Tužitelj zahtijeva i poništenje članka 7. pobijane odluke. Međutim, u njezinu se članku 7. stavku 1. samo navodi da je Rumunjska adresat te odluke, u skladu s člankom 31. stavkom 2. Uredbe 2015/1589. Naime, budući da tužitelj u tom pogledu nije istaknuo nijedan drugi tužbeni razlog ni argument, valja odbiti zahtjev za poništenje članka 7. stavka 1. pobijane odluke.

339 Kad je riječ o članku 7. stavku 2. pobijane odluke, tom se odredbom predviđa objava iznosa potpora i kamata na iznos povrata vraćenih u okviru provedbe pobijane odluke. Stoga treba poništiti i članak 7. stavak 2. te odluke u dijelu u kojem se odnosi na mjere navedene u članku 1. točkama (a) i (c) navedene odluke.

IV. Troškovi

- 340 U skladu s člankom 134. stavkom 3. Poslovnika, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove. Međutim, ako se to čini opravdanim u danim okolnostima, Opći sud može odlučiti da, osim vlastitih troškova, jedna stranka snosi i dio troškova druge stranke.
- 341 Budući da je Opći sud odbio argumente o postojanju zapreke vođenju postupka koje je istaknula Komisija i da je tužba prihvaćena u pogledu dviju od tri mjere koje su predmet pobijane odluke, na temelju pravedne ocjene okolnosti predmetnog slučaja treba naložiti da tužitelj snosi četvrtinu vlastitih troškova, dok će preostali dio njegovih troškova snositi Komisija, te će Komisija snositi i vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se članak 1. točke (a) i (c) Odluke Komisije (EU) 2019/1144 od 17. prosinca 2018. o državnoj potpori SA.36086 (2016/C) (ex 2016/NN) koju je provela Rumunjska za društvo Oltchim SA.**
- 2. Članci 3. do 6. i članak 7. stavak 2. Odluke 2019/1144 poništavaju se u dijelu u kojem se odnose na mjere navedene u članku 1. točkama (a) i (c) te odluke.**
- 3. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 4. Društvo Oltchim snosit će jednu četvrtinu vlastitih troškova.**
- 5. Europska komisija snosit će, osim vlastitih troškova, i tri četvrtine troškova društva Oltchim.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Petrлік

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 15. prosinca 2021.

Potpisi