

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 15. aprila 2008\*

V zadevi C-390/06,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Tribunale ordinario di Roma (Italija) z odločbo z dne 14. junija 2006, ki je prispela na Sodišče 19. septembra 2006, v postopku

**Nuova Agricast Srl**

proti

**Ministero delle Attività Produttive,**

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis in U. Lõhmus, predsedniki senatov, A. Borg Barthet, M. Ilešič (poročevalec), J. Malenovský, J. Klučka, E. Levits, sodniki, in C. Toader, sodnica,

\* Jezik postopka: italijanščina.

generalni pravobranilec: J. Mazák,  
sodni tajnik: H. von Holstein, namestnik sodnega tajnika,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. septembra 2007,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Nuova Agricast Srl M. A. Calabrese, odvetnik,
- za italijansko vlado I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj z V. Russojem, avvocato dello Stato,
- za Komisijo Evropskih skupnosti E. Righini in V. Di Bucci, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. novembra 2007

izreka naslednjo

### **Sodbo**

<sup>1</sup> Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost odločbe Komisije z dne 12. julija 2000, da do 31. decembra 2006 zoper shemo pomoči za naložbe v manj

razvitih regijah Italije (državna pomoč št. N 715/99 – Italija) ne bo vložila ugovora (v nadaljevanju: sporna odločba), o kateri je bilo objavljeno kratko obvestilo v *Uradnem listu Evropskih skupnosti* (UL C 278, str. 26).

- 2 Ta predlog je bil vložen v sporu med družbo Nuova Agricast Srl (v nadaljevanju: Nuova Agricast) s sedežem v deželi Apulija v Italiji in Ministero delle Attività Produttive (ministrstvo za proizvodne dejavnosti) glede povrnitve škode zaradi neplačila državne pomoči, ki naj bi jo to podjetje utrpelo zaradi nedopustnega ravnanja italijanskih organov med pogovori s Komisijo Evropskih skupnosti pred sprejetjem sporne odločbe.

## Pravni okvir

### *Uredba (ES) št. 659/1999*

- 3 Kot izhaja iz njene druge uvodne izjave, Uredba Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [88] ES (UL L 83, str. 1) določa in uveljavlja prakso na področju preučevanja državnih pomoči, ki jo je v skladu s sodno prakso Sodišča razvila Komisija.
- 4 Člen 1(c) te uredbe določa, da „nova pomoč“ pomeni „vsako pomoč, to je sheme pomoči ali individualno pomoč, ki ni veljavna pomoč, vključno s spremembami veljavne pomoči“.

5 Člen 2 Uredbe št. 659/1999 določa:

„1. Razen če v uredbah, sprejetih na podlagi člena [89] Pogodbe ali z drugimi ustreznimi določbami Pogodbe, ni drugače določeno, mora zadevna država članica vsak načrt za dodeljevanje nove pomoči pravočasno prijaviti Komisiji. Komisija to državo članico takoj obvesti o prejemu uradne prijave.

2. V uradni prijavi država članica predloži vse potrebne podatke, z namenom da Komisija lahko odloči na podlagi členov 4 in 7 (v nadaljnjem besedilu ‚popolna uradna prigrasitev‘).“

6 Člen 4 Uredbe št. 659/1999 v odstavkih od 2 do 4 določa:

„2. Če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da prijavljeni ukrep ni pomoč, to ugotovitev navede v odločbi.

3. Če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da ni dvomov o združljivosti prijavljenega ukrepa s skupnim trgov, kolikor sodi na področje uporabe člena [87](1) Pogodbe, potem odloči, da je ukrep združljiv s skupnim trgov (v nadaljnjem besedilu ‚odločba o nenasprotovanju‘). V odločbi se navede, katera izjema na podlagi Pogodbe je bila uporabljena.

4. Če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da obstajajo dvomi o združljivosti prijavljenega ukrepa s skupnim trgov, potem se odloči za začetek postopka na podlagi člena [88](2) Pogodbe (v nadaljnjem besedilu ‚odločba o začetku formalnega postopka preiskave‘).“

- 7 Člen 5(1) Uredbe št. 659/1999 določa, da „[č]e Komisija meni, da so podatki, ki jih je predložila država članica v zvezi z ukrepom, prijavljenim na podlagi člena 2, nepopolni, zahteva vse potrebne dodatne podatke.“

*Sheme pomoči za naložbe v manj razvitih regijah Italije, odobrene do 31. decembra 1999*

- 8 Italijanski zakonodajalec je z uredbo-zakonom št. 415 z dne 22. oktobra 1992 o financiranju zakona št. 64 z dne 1. marca 1986 o temeljni ureditvi izredne intervencije v Mezzogiorno (Rifinanziamento della legge 1° marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno) (GURI št. 249 z dne 22. oktobra 1992, str. 3), spremenjeno v zakon, po spremembah, z zakonom št. 488 z dne 19. decembra 1992 (GURI št. 299 z dne 21. decembra 1992, str. 3, in popravek, GURI št. 301 z dne 23. decembra 1992, str. 40), ki je bil spremenjen z zakonsko uredbo št. 96 z dne 3. aprila 1993 (GURI št. 79 z dne 5. aprila 1993, str. 5, v nadaljevanju: zakon št. 488/1992), določil finančne ukrepe, da bi podjetja spodbudil k razvijanju določenih donosnih dejavnosti v manj razvitih regijah države.
- 9 Komisija je 1. marca 1995 in 21. maja 1997 sprejela odločbi, da ne bo vložila ugovora, najprej do 31. decembra 1996 in nato do 31. decembra 1999, zoper sheme zaporednih pomoči na podlagi zakona št. 488/1992 in različnih določb o njegovi uporabi

(državne pomoči št. N 40/95 in N 27/A/97). Ti odločbi sta bili predmet kratkih obvestil, objavljenih v *Uradnem listu Evropskih skupnosti* 18. julija 1995, kar zadeva odločbo z dne 1. marca 1995 (UL C 184, str. 4), in 8. avgusta 1997, kar zadeva odločbo z dne 21. maja 1997 (UL C 242, str. 4, v nadaljevanju: odločba iz leta 1997).

- 10 Podrobna pravila sheme pomoči, odobrene z odločbo iz leta 1997 (v nadaljevanju: shema pomoči 1997–1999), so bila določena, prvič, s sklepom Comitato interministeriale per la programmazione economica (medministrski odbor za gospodarski program) z dne 27. aprila 1995 o smernicah za dodeljevanje dotacij v smislu člena 1(2) zakona št. 488/1992 (direttive per la concessione di agevolazioni ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito nella legge 19 dicembre 1992, n. 488, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno) (GURI št. 142 z dne 20. junija 1995, str. 17), kot je bil spremenjen s sklepom navedenega odbora z dne 18. decembra 1996 (GURI št. 70 z dne 25. marca 1997, str. 35), drugič, z uredbo št. 527 z dne 20. oktobra 1995, ki jo je izdalo Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (ministrstvo za industrijo, trgovino in obrt, v nadaljevanju: MICA), s katero je bil sprejet pravilnik o podrobnih pravilih in postopkih priznanja in dodelitve dotacij za proizvodne dejavnosti v manj razvitih regijah države (regolamento recante le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del Paese) (GURI št. 292 z dne 15. decembra 1995, str. 3), kot je bila spremenjena z uredbo št. 319 navedenega ministrstva z dne 31. julija 1997 (GURI št. 221 z dne 22. septembra 1997, str. 31) in, tretjič, z okrožnico št. 234363 MICA z dne 20. novembra 1997 (redni dodatek h GURI št. 291 z dne 15. decembra 1997).

- 11 Ta podrobna pravila so določala predvsem to:

– vsakoletni finančni viri so bili razdeljeni na dva enaka dela, razporejena v okviru dveh razpisov za dodelitev pomoči; vendar je bilo glede na sredstva, ki so na voljo

v letu, na katero se nanašajo viri, mogoče pravila za njihovo razdelitev spremeniti z uredbo, zlasti z razporeditvijo teh sredstev v okviru enega razpisa;

- banke s koncesijo so pregledale prošnje, vložene na razpis za dodelitev, in jim na podlagi zakonskih meril dodelile določeno število točk glede na pravila, imenovana „indicatori“, (v nadaljevanju: kazalci);
  
- na podlagi izida pregledov, ki so jih opravile banke, je MICA sestavilo tabelo regionalne razvrstitve, v katero so bile prošnje razvrščene padajoče glede na število dodeljenih točk, in sprejelo uredbo o dodelitvi dotacij za razvrščene prošnje, začevši s prvo, dokler niso bila izčrpana razpoložljiva sredstva zadevnega razpisa;
  
- upravičeni izdatki so bili izdatki, ki so nastali po dnevu zaključka razpisa, ki je bil objavljen pred razpisom, na katerega je bila vložena prošnja za pomoč, razen izdatkov za inženirske načrte in študije ter izdatkov za nakup in urejanje zemljišča podjetja, ki so bili upravičeni, če so nastali do 12 mesecev pred dnevom, ko je bila vložena prošnja za pomoč;
  
- podjetja, katerih prošnja za pomoč je bila uvrščena v regionalno tabelo, a niso mogla prejeti dotacij, ker so bila razpoložljiva sredstva zadevnega razpisa nižja od skupnega zneska zaprošenih pomoči, so lahko samo enkrat ponovno prijavila isti projekt in to na ustreznem razpisu, ki je neposredno sledil razpisu, na katerega so se najprej prijavila, ne da bi spremenila dejavnike, ki so jih upoštevali kazalci (samodejna uvrstitev prošnje), ali pa so se odrekla tej samodejni uvrstitvi in so

ponovno prijavila isti projekt na prvi ustreznih razpis po razpisu, za katerega so se odrekla omenjeni samodejni uvrstitvi, pri čemer so delno ali v celoti spremenila dejavnike, ki so jih upoštevali kazalci, da bi bila prošnja za pomoč bolj konkurenčna, vendar se ta sprememba ni smela nanašati na bistvene dejavnike projekta (sprememba prošnje); v obeh primerih so zaradi možnosti uveljavljanja izdatkov ostali v veljavi pogoji, določeni za prvotne prošnje.

### *Smernice o državni regionalni pomoči*

- 12 Komisija je leta 1998 objavila Smernice o državni regionalni pomoči (UL C 74, str. 9, v nadaljevanju: Smernice), katerih točka 4.2, tretji odstavek, določa, da „morajo sheme pomoči vključevati določilo, da je treba vloge za pomoč vložiti pred začetkom izvajanja projektov“.
- 13 Točka 6.1 Smernic določa, da „[bo razen] za prehodne določbe, navedene v nadaljevanju v točkah 6.2. in 6.3., [...] Komisija ocenila združljivost regionalne pomoči s skupnim trgom na podlagi teh smernic takoj, ko bodo začele veljati“.

### *Sporna odločba in shema pomoči za naložbe v manj razvitih regijah Italije, odobrene od 1. januarja 2000 do 31. decembra 2006*

- 14 Italijanski organi so 18. novembra 1999 na podlagi člena 88(3) ES Komisiji uradno priglasili predlog sheme pomoči za obdobje od 1. januarja 2000 na podlagi zakona št. 488/1992, ki ga je Komisija vpisala pod št. N 715/99.

- 15 Italijanski organi so po več dopisih in sestanku med predstavniki italijanske vlade in Komisije spremenili ta predlog sheme pomoči.
- 16 S sporno odločbo, sprejeto 12. julija 2000, ki je bila Italijanski republiki vročena z dopisom SG(2000) D/105754 z dne 2. avgusta 2000, je Komisija odločila, da do 31. decembra 2006 ne bo vložila ugovora zoper to shemo pomoči (v nadaljevanju: shema pomoči 2000–2006).
- 17 Sporna odločba vsebuje določbo, ki se izrecno nanaša na odobritev ukrepov navedene sheme pomoči, ki zagotavljajo prehod s sheme pomoči 1997–1999 (v nadaljevanju: prehodna določba). Ta določba določa:

„Le ob prvi izvedbi zadevne sheme, torej v primeru prvega razpisa za dodelitev pomoči, ki se opravi na podlagi zadevne sheme, pri čemer morajo biti prošnje za dodelitev pomoči vložene, preden se začnejo dela na naložbenih projektih, se bo na podlagi prošenj, ki so bile vložene na zadnji razpis, izveden na podlagi [sheme pomoči 1997–1999], in za katere bi se lahko dodelila pomoč, vendar zanje pomoč ni bila dodeljena zaradi omejenosti proračunskih virov tega razpisa, pomoč lahko dodelila le izjemoma.“

- 18 Po tej odločbi je MICA sprejelo uredbo z dne 14. julija 2000 o največjih dovoljenih ukrepih glede dotacij za proizvodne dejavnosti v manj razvitih področjih države, ki so predmet zakona št. 488/1992 za dežele Bazilikata, Kalabrija, Kampanija, Apulija, Sardinija in Sicilija (misure massime consentite relative alle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del Paese di cui alla legge n. 488/1992 per le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia) (GURI št. 166 z

dne 18. julija 2000, str. 9), in okrožnico št. 9003 z dne 14. julija 2000 (redni dodatek h GURI št. 175 z dne 28. julija 2000) zaradi določitve podrobnih pravil za izvajanje sheme pomoči 2000–2006.

- 19 Prvi pododstavek odstavka 2 edinega člena te uredbe določa, da je pomoči mogoče odobriti „na podlagi [...] izdatkov, ki se jih šteje za upravičene v okviru programov, ki se nanašajo na zadnji ustrezní razpis, in ki so bili pozitivno ocenjeni, vendar zanje pomoč ni bila dodeljena, ker ni bilo dovolj sredstev“.

### **Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

- 20 MICA je 1. decembra 1997 v okviru sheme pomoči 1997–1999 objavilo tretji razpis za vložitev prošenj za pomoč v sektorju industrije za prvo polletje 1998 (v nadaljevanju: tretji razpis).
- 21 Zainteresirana podjetja so lahko do 16. marca 1998 vložila prošnje za pomoč. Zaprósila so lahko za financiranje izdatkov, nastalih po dnevu izteka roka za vložitev prošenj na razpis (drugi razpis), to je od 1. januarja 1997.
- 22 Družba Nuova Agricast je 9. februarja 1998 vložila prošnjo za pomoč na podlagi tretjega razpisa. Ta prošnja, ki je bila ocenjena za upravičeno, je bila uvrščena v tabelo razvrstitve prošenj za deželo Apulijo z uredbo MICA z dne 14. avgusta 1998. Vendar pa glede na mesto razvrstitve navedene prošnje družba Nuova Agricast ni prejela zaprosene pomoči, ker ni bilo dovolj sredstev.

- 23 Medtem je bil objavljen četrti razpis za vložitev prošenj za pomoč v sektorju industrije za drugo polletje 1998 (v nadaljevanju: četrti razpis).
- 24 Družba Nuova Agricast se je 16. septembra 1998 odrekla samodejni uvrstitvi svoje prošnje v tabelo, sestavljeno na podlagi četrtega razpisa, da bi lahko ponovno vložila spremenjeno prošnjo na prvi ustreznih razpis po tem razpisu.
- 25 Vendar pa italijanski organi niso objavili nobenega ustreznega razpisa pred 31. decembrom 1999, ko se je iztekla shema pomoči 1997–1999.
- 26 Italijanski organi so 14. julija 2000, kar je po tem, ko je začela veljati shema pomoči 2000–2006, objavili osmi razpis za vložitev prošenj za pomoč v sektorju industrije (v nadaljevanju: osmi razpis).
- 27 Spremenjena prošnja družbe Nuova Agricast – za katero ni veljala prehodna določba iz sporne odločbe – je bila ob upoštevanju pogojev, ki so veljali za shemo pomoči 2000–2006, ocenjena za nedopustno in ni bila uvrščena v tabelo, sestavljeno na podlagi osmega razpisa.
- 28 Družba Nuova Agricast je nato skupaj z drugimi italijanskimi podjetji, ki so bila v enakem položaju, pri Sodišču prve stopnje Evropskih skupnosti vložila prvo tožbo za razglasitev ničnosti sporne odločbe. Sodišče prve stopnje je s sklepom z dne 15. junija 2005 v zadevi Nuova Agricast in drugi proti Komisiji (T-98/04, neobjavljen v ZOdl.) tožbo zavrglo kot nedopustno, ker je bila vložena po izteku dvomesečnega roka iz člena 230, peti odstavek, ES.

- 29 Družba Nuova Agricast je 21. septembra 2005 pri Sodišču prve stopnje vložila drugo tožbo, vpisano pod številko T-362/05, s katero je predlagala, naj se Komisiji naloži povračilo škode, ki naj bi jo utrpela s sprejetjem sporne odločbe. Ta postopek je trenutno v teku.
- 30 Poleg tega je družba Nuova Agricast pri Tribunale ordinario di Roma (redno sodišče v Rimu) vložila tožbo, s katero je predlagala, naj se ministrstvu za proizvodne dejavnosti, ki je prevzelo pristojnosti MICA, naloži povračilo škode, ki naj bi jo utrpela, ker ni prejela zaprosene pomoči.
- 31 Družba Nuova Agricast je v tem postopku navedla predvsem to, da italijanska država v pogovorih s Komisijo zaradi podaljšanja sheme pomoči po 31. decembru 1999 ni pravilno varovala pridobljenih pravic podjetij, ki so se, tako kot ona, odrekla samodejni uvrstitvi v tabelo, sestavljeno na podlagi četrtega razpisa – ki se je izkazal za zadnji razpis v sektorju industrije pred iztekom sheme pomoči 1997–1999 –, da bi vložila spremenjeno prošnjo na prvi ustreznih razpis po tem razpisu. Italijanska država naj bi namreč Komisijo spravila v zmotu, s tem da je ni obvestila, da so imela tudi ta podjetja pridobljene pravice, in je s tem škodovala legitimnemu pričakovanju, ki so ga imela navedena podjetja glede možnosti vložitev spremenjene prošnje.
- 32 Predložitveno sodišče meni, da je imela družba Nuova Agricast „ustrezen pravni interes“, da se njena spremenjena prošnja uvrsti v tabelo, sestavljeno na podlagi prvega ustreznega razpisa po razpisu, na katerem se je odrekla samodejni uvrstitvi prve prošnje.
- 33 Sporna odločba naj bi zato dokončno ukinila legitimno pričakovanje družbe Nuova Agricast, saj je spremenila shemo pomoči 2000–2006 v primerjavi s shemo pomoči 1997–1999, s tem da je določila, da so upravičeni le izdatki za izvedbo podprtih

projektov, ki so nastali po vložitvi prošnje za pomoč (načelo nujnosti pomoči), pri tem pa je sprejela prehodno in izjemno odstopanje od tega načela le za prošnje, ki jim ni bilo ugodeno na zadnjem objavljenem razpisu v okviru sheme pomoči 1997–1999.

34 Predložitveno sodišče navaja, da mora, zato da bi lahko odločilo o odškodninski tožbi družbe Nuova Agricast, preveriti, ali obstaja vzročna zveza med škodnim ravnanjem, ki se očita italijanski državi, in navedeno škodo.

35 Glede na to, da se sporna odločba – iz katere po mnenju predložitvenega sodišča izvira škoda (*eventum damni*) – umešča med materialno ravnanje, ki se očita italijanski državi, in sicer da ni obvestila Komisije ali da je ni obvestila pravilno, in glede na nastanek škode, ki jo zatrjuje družba Nuova Agricast, predložitveno sodišče meni, da mora zaradi vzpostavitve vzročne zveze med tem ravnanjem in to škodo ugotoviti, ali bi se navedeni škodi izognili, če bi italijanska država ravnala drugače, in ali bi Komisija sprejela drugačno prehodno določbo, če bi bila „natančno obveščena o pravnih položajih podjetij, ki so bila zainteresirana za prejem pomoči na podlagi zakona št. 488/1992“.

36 Po mnenju predložitvenega sodišča bi bil zanesljiv dokaz drugačnega izida, ki bi bil za družbo Nuova Agricast ugoden, če bi se ugotovila neveljavnost prehodne določbe iz sporne odločbe, ker odstopa od pravil in načel pravnega reda Skupnosti.

37 Predložitveno sodišče se sprašuje, prvič, ali ne bi bilo treba prehodno določbo glede na to, da ni ugodna za podjetja, ki so v enakem položaju kot družba Nuova Agricast, razglasiti za neveljavno, ker se z njo krši načelo enakega obravnavanja.

38 Predložitveno sodišče namreč meni, da so ob poteku odobritve sheme pomoči 1997–1999 obstajale tri skupine podjetij:

- podjetja, kot je družba Nuova Agricast, katerih prošnje so bile uvrščene v tabelo, sestavljeno na podlagi tretjega razpisa, ki niso prejela pomoči, za katero so zaprosila na tem razpisu, ker ni bilo dovolj razpoložljivih sredstev, in ki so se potem odrekla samodejni uvrstitvi v tabelo, sestavljeno na podlagi četrtega razpisa, da bi lahko vložila spremenjeno prošnjo na prvi ustrezni razpis po tem razpisu (v nadaljevanju: podjetja iz prve skupine);
  
- podjetja, katerih prošnje so bile uvrščene v tabelo, sestavljeno na podlagi četrtega razpisa, in ki niso prejela zaprosene državne pomoči, ker ni bilo dovolj razpoložljivih sredstev (v nadaljevanju: podjetja iz druge skupine);
  
- podjetja, ki še niso vložila prošnje za pomoč, čeprav se je njihov naložbeni projekt že začel izvajati (v nadaljevanju: podjetja iz tretje skupine).

39 Predložitveno sodišče meni, da podjetja iz prve skupine in podjetja iz tretje skupine, ki so bila enako izvzeta od ugodnosti iz prehodne določbe, niso bila v enakem položaju in jih torej ne bi bilo treba obravnavati enako. Meni pa tudi, da so bila podjetja iz prve skupine in podjetja iz druge skupine v podobnih pravnih položajih, tako da bi prva podjetja, tako kot druga, morala biti deležna ugodnosti iz prehodne določbe.

40 Predložitveno sodišče se sprašuje, drugič, ali ne bi bilo treba prehodno določbo razglasiti za neveljavno, ker krši načelo obveznosti obrazložitve aktov institucij Skupnosti iz člena 253 ES.

41 V teh okoliščinah je Tribunale ordinario di Roma prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je [sporna odločba veljavna] v delu, ki se nanaša le na prehodno določbo, v skladu s katero se lahko izjemoma odstopi od načela ‚nujnosti pomoči‘ – v primeru prve uporabe zadevne sheme – zgolj za prošnje, ki so bile vložene na zadnji razpis, izveden na podlagi prejšnje sheme, ki jo je Komisija odobrila do 31. decembra 1999, in za katere bi se lahko dodelila pomoč, vendar zanje pomoč ni bila dodeljena zaradi omejenosti proračunskih virov tega razpisa‘ [...], kar ima – ob kršitvi načela enakega obravnavanja in obveznosti obrazložitve iz člena 253 ES – za posledico, da so bile neupravičeno zavrjene prošnje, ki so bile vložene na podlagi prejšnjih razpisov, a jim zaradi nezadostnih sredstev ni bilo ugodeno, in ki bi bile samodejno vključene v naslednji razpis oziroma spremenjene in ponovno vložene na podlagi prvega ‚ustreznega‘ razpisa, objavljenega v skladu z novo shemo?“

## **Vprašanje za predhodno odločanje**

### *Uvodna ugotovitev*

42 Najprej je treba poudariti, da je predložitveno sodišče s tem vprašanjem štelo za potrebno zgolj to, da Sodišče izvede nadzor veljavnosti sporne odločbe z vidika načela enakega obravnavanja in obveznosti obrazložitve.

- 43 V skladu z ustaljeno sodno prakso temelji postopek iz člena 234 ES na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, tako da je le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki jo bo sprejelo, pristojno, da glede na posebnosti zadeve presodi o tem, ali je sprejetje predhodne odločbe potrebno za izdajo njegove sodne odločbe, in o ustreznosti vprašanj, ki jih predloži Sodišču (glej sodbe z dne 15. decembra 1995 v zadevi Bosman, C-415/93, Recueil, str. I-4921, točka 59; z dne 11. januarja 2007 v zadevi ITC, C-208/05, ZOdl., str. I-181, točka 48, ter z dne 26. junija 2007 v zadevi Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi, C-305/05, ZOdl., str. I-5305, točka 18).
- 44 Čepprav je družba Nuova Agricast v postopku v glavni stvari navedla druge tožbene razloge za neveljavnost sporne odločbe, v teh okoliščinah ni treba razširiti presoje veljavnosti te odločbe na ostale tožbene razloge neveljavnosti, ki niso navedeni v predložitveni odločbi (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi, točke od 17 do 19).

### *Dopustnost*

- 45 Komisija navaja, da zveza med morebitno odgovornostjo italijanske države in veljavnostjo sporne določbe, na katero se sklicuje predložitveno sodišče, ne obstaja, tako da se vprašanje za predhodno odločanje ne nanaša na spor o glavni stvari.
- 46 Možno naj bi bilo namreč, da je italijanska država ob priglasitvi sheme pomoči 2000–2006 kršila načelo enakega obravnavanja, ne da bi bilo mogoče ugotoviti kakršno koli napako v sporni odločbi, s katero je Komisija odločila o shemi, ki jo je predlagala

država članica priglasiteljica. Poleg tega naj tudi ne bi bilo nobene zveze med odgovornostjo italijanske države in morebitno neveljavnostjo odločbe zaradi povsem formalne napake, kot je pomanjkanje obrazložitve.

47 Glede tega predložitveno sodišče meni, kot je bilo navedeno v točki 35 te sodbe, da škoda izvira iz sporne odločbe in da se umešča med materialno ravnanje, ki ga družba Nuova Agricast očita italijanski državi, in nastanek škode, ki jo zatrjuje ta družba. Če bi bila sporna odločba razglašena za neveljavno zaradi kršitve načela enakega obravnavanja ali zaradi pomanjkanja obrazložitve, bi ta ugotovitev zato lahko vplivala na presojo predložitvenega sodišča, ko bo odločalo o odškodninski tožbi, ki jo je vložila družba Nuova Agricast.

48 Vprašanje za predhodno odločanje je zato v celoti dopustno.

#### *Veljavnost sporne odločbe z vidika načela enakega obravnavanja*

49 Prvič, Komisija navaja, da sporna odločba ne more kršiti načela enakega obravnavanja, saj naj bi bila njena prehodna določba posledica svobodne izbire italijanskih organov.

50 V zvezi s tem izhaja iz splošnega namena Pogodbe, da postopek iz člena 88 ES ne sme nikoli privedi do izida, ki bi bil v nasprotju s posameznimi določbami Pogodbe (glej zlasti sodbi z dne 3. maja 2001 v zadevi Portugalska proti Komisiji, C-204/97, Recueil,

str. I-3175, točka 41, in z dne 12. decembra 2002 v zadevi Francija proti Komisiji, C-456/00, Recueil, str. I-11949, točka 30). Zato Komisija državne pomoči, ki z nekaterimi podrobnimi pravili krši druge določbe Pogodbe, ne more razglasiti za združljivo s skupnim trgov (glej sodbo z dne 19. septembra 2002 v zadevi Španija proti Komisiji, C-113/00, Recueil, str. I-7601, točka 78, in navedena sodna praksa).

- 51 Komisija prav tako ne more razglasiti za združljivo s skupnim trgov državne pomoči, ki z nekaterimi podrobnimi pravili krši splošna načela prava Skupnosti, na primer načelo enakega obravnavanja.
- 52 Navedbo Komisije, povzeto v točki 49 te sodbe, je treba zato zavrnilo.
- 53 Drugič, Komisija navaja, da je italijanski organi niso opozorili na poseben primer podjetij iz prve skupine, tako da se ji ne more očitati, da ni upoštevala posebnega položaja teh podjetij, in se zato ni mogoče sklicevati na kakršno koli napako sporne odločbe na podlagi tega vzroka.
- 54 V zvezi s tem je ustaljena sodna praksa, da je treba zakonitost odločbe na področju državnih pomoči presoditi glede na podatke, ki jih je Komisija imela na voljo, ko jo je izdala (glej zlasti sodbe z dne 10. julija 1986 v zadevi Belgija proti Komisiji, 234/84, Recueil, str. 2263, točka 16; z dne 24. septembra 2002 v združenih zadevah Falck in Acciaierie di Bolzano proti Komisiji, C-74/00 P in C-75/00 P, Recueil, str. I-7869, točka 168, in z dne 14. septembra 2004 v združenih zadevah Španija proti Komisiji, C-276/02, ZOdl., str. I-8091, točka 31).

55 Čeprav je bila ta sodna praksa do sedaj uporabljena le, kadar je bila tožba vložena zoper odločbo, ki jo je Komisija sprejela na podlagi postopka iz člena 88(2) ES, je toliko bolj upoštevana, kadar je sporna veljavnost take odločbe o nenasprotovanju pomoči ali shemi pomoči, kot je sporna odločba.

56 Zdi se namreč, da je glede na namen postopka nadzora državnih pomoči, ki ga določa Pogodba, prav v zvezi s to zadnjo vrsto odločb navedena sodna praksa utemeljena.

57 V okviru postopka nadzora državnih pomoči je treba razlikovati med stopnjo predhodne preučitve pomoči po členu 88(3) ES, ki jo urejata člena 4 in 5 Uredbe št. 659/1999 in katere edini cilj je omogočiti Komisiji, da oblikuje prvo mnenje o delni ali popolni združljivosti obravnavane pomoči, in stopnjo preiskave iz člena 88(2) ES, ki jo urejata člena 6 in 7 navedene uredbe in katere namen je Komisiji omogočiti, da se v celoti seznanji z vsemi podatki o zadevi (sodbe z dne 19. maja 1993 v zadevi Cook proti Komisiji, C-198/91, Recueil, str. I-2487, točka 22; z dne 15. junija 1993 v zadevi Matra proti Komisiji, C-225/91, Recueil, str. I-3203, točka 16; z dne 2. aprila 1998 v zadevi Komisija proti Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, Recueil, str. I-1719, točka 38, ter z dne 29. novembra 2007 v zadevi Stadtwerke Schwäbisch Hall in drugi proti Komisiji, C-176/06 P, točka 20).

58 Komisija lahko sprejme ugodno odločitev za pomoč v uvodni fazi postopka, ki jo določa člen 88(3) ES, če se pri prvem preizkusu prepriča, da je zadevni načrt združljiv s Pogodbo.

59 Le če se Komisija na podlagi tega prvega preizkusa prepriča o nasprotnem ali če s tem preizkusom ne more premagati težav, ki so se pokazale pri presoji združljivosti te pomoči s skupnim trgov, je Komisija dolžna zbrati vsa potrebna mnenja in s tem namenom začeti postopek iz člena 88(2) ES (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 20. marca 1984 v zadevi Nemčija proti Komisiji, 84/82, Recueil, str. 1451, točka 13, ter zgoraj navedene sodbe Cook proti Komisiji, točka 29; Matra proti Komisiji, točka 33; Komisija proti Sytraval in Brink's France, točka 39, in Portugalska proti Komisiji, točka 33).

60 Če pa bi bilo treba veljavnost odločbe o nenasprotovanju pomoči ali shemi pomoči presoditi glede na podatke, ki Komisiji niso mogli biti na voljo ob koncu predhodne preučitve, bi morala Komisija sistematično začeti postopek na podlagi člena 88(2) ES in zadevne stranke pozvati, naj predložijo pripombe, da ne bi bila njena odločba o odobritvi zadevne pomoči ali zadevne sheme pomoči razglašena za nično zaradi podatkov, ki jih ni mogla imeti na voljo. Kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 71 sklepnih predlogov, bi se s tem poseglo na področje delitve nadzora državnih pomoči na dve ločeni fazi, od katerih druga faza ni vedno potrebna; namreč delitve, ki so jo hoteli avtorji Pogodbe in jo je potrdil zakonodajalec Skupnosti v Uredbi št. 659/1999.

61 V sporu o glavni stvari sporna odločba v zvezi s tem v delu z naslovom „Pravna podlaga“ navaja določbe o uporabi zakona št. 448/1992, ki so določile podrobna pravila sheme pomoči 1997–1999, ki so bila povzeta v točkah 10 in 11 te sodbe, vključno z izbiro med samodejno uvrstitvijo prvotne prošnje ali vložitevijo spremenjene prošnje, ki je na voljo podjetjem, ki jim ni bila izplačana pomoč, ker ni bilo dovolj sredstev, namenjenih za določen razpis.

- 62 Torej, čeprav italijanski organi niso izrecno in popolno obvestili služb Komisije o pravnih položajih podjetij, ki so bila zainteresirana za prejem pomoči na podlagi zakona št. 488/1992, kot izhaja iz predložitvene odločbe, bi se morala Komisija zavedati, da obstajajo podjetja iz prve skupine in podjetja iz druge skupine.
- 63 Glede na to ugotovitev je predlog družbe Nuova Agricast, naj se Komisiji naloži predložitev določenih dopisov, ki jih je pred sprejetjem sporne odločbe izmenjala med pogovori z italijanskimi organi, da bi se ugotovilo, ali so navedeni organi opozorili službe Komisije na obstoj podjetij iz prve skupine, brezpredmeten.
- 64 V teh okoliščinah je treba, tretjič, ugotoviti, ali je Komisija, s tem da ni vložila ugovora zoper shemo pomoči, v kateri so bila ugodnosti iz prehodne določbe deležna le podjetja iz druge skupine, kršila načelo enakega obravnavanja.
- 65 V zvezi s tem je treba poudariti, da so bila ugodnosti iz prehodne določbe deležna le podjetja iz druge skupine, ki svojega naložbenega načrta niso začela izvajati, preden so vložila prošnjo za pomoč na četrti razpis.
- 66 Spoštovanje načela enakega obravnavanja zahteva, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (glej zlasti sodbo z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, ZOdl., str. I-10211, točka 72, in navedena sodna praksa).

- 67 Vendar je treba ugotoviti, da glede na zahtevo nujnosti državnih pomoči, izraženo zlasti v točki 4.2, tretji odstavek, Smernic, podjetja iz prve skupine in podjetja iz druge skupine v sporu o glavni stvari niso bila v primerljivem položaju.
- 68 Kot izhaja iz sodbe z dne 17. septembra 1980 v zadevi Philip Morris Holland proti Komisiji (730/79, Recueil, str. 2671, točka 17), se pomoči za izboljšanje finančnega položaja upravičenega podjetja, ne da bi bila ta pomoč nujna za izpolnitev cilja iz člena 87(3) ES, ne šteje za združljivo s skupnim trgov (glej v tem smislu tudi sodbi z dne 24. februarja 1987 v zadevi Deufile proti Komisiji, 310/85, Recueil, str. 901, točka 18, in z dne 5. oktobra 1994 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-400/92, Recueil, str. I-4701, točke 12, 20 in 21).
- 69 Ugotovitev neobstoja nujnosti pomoči bi lahko izhajala predvsem iz dejstva, da je zainteresirano podjetje podprti projekt že začelo izvajati ali ga celo končalo, preden je prošnjo za pomoč predložilo pristojnim organom, kar izključuje možnost, da bi zadevna pomoč imela spodbujevalno vlogo.
- 70 V okviru sheme pomoči 1997–1999 so imela podjetja iz druge skupine absolutno pravico, da se njihova prošnja samodejno in brez sprememb uvrsti na seznam, sestavljen na podlagi prvega ustreznega razpisa, ki je neposredno sledil razpisu, na katerega je bila prvotno vložena, ne da bi se od teh podjetij zahtevalo kakršno koli ravnanje.
- 71 Nasprotno, podjetja iz prve skupine so morala vložiti prošnjo na prvi ustreznih razpis po razpisu, na katerem so se odrekla samodejni uvrstitvi svoje prve prošnje. Poleg tega je šlo za spremenjeno prošnjo.

- 72 Prvotna prošnja in spremenjena prošnja sta bili, kot navaja družba Nuova Agricas, res namenjeni pridobitvi financiranja za isti projekt, poleg tega pa se sprememba ni smela nanašati na bistvene dejavnike navedenega projekta, temveč le na dejavnike, ki so jih upoštevali kazalci in ki so bili namenjeni določitvi mesta uvrstitve prošnje na seznam, sestavljen na podlagi razpisa, na katerega je bila vložena.
- 73 Vendar pa so kazalci sami predstavljali pomembne dejavnike za prošnjo. Nanašali so se namreč zlasti na delež lastnih sredstev, ki jih je zadevno podjetje glede na celotno naložbo vložilo v projekt, na število delovnih mest, ki jih je ustvaril projekt, glede na celotno naložbo, ter na razmerje med višino zaprosene pomoči in največjo pomočjo, ki jo je bilo mogoče dodeliti.
- 74 Sicer pa že dejstvo, da sprememba dejavnikov, ki so jih upoštevali kazalci, zviša možnost dejanske dodelitve zaprosene pomoči, zadostuje kot dokaz, da je bila posledica spremembe v bistvu vložitev prošnje, ki je bila drugačna od prvotne.
- 75 Poleg tega, ker je bil namen spremembe, da se s spremembo dejavnikov, ki so jih upoštevali kazalci, izboljša uvrstitev spremenjene prošnje, da bi bila ob delitvi razpoložljivih sredstev uvrščena na ustrezno mesto zadevnega razpisa po padajočem vrstnem redu, bi razširitev ugodnosti iz prehodne določbe na podjetja iz prve skupine povzročila, da bi imeli projekti teh podjetij večje možnosti za pridobitev zaprosene pomoči, kot projekti podjetij, ki so na razpisu sodelovala prvič in za katere ni bilo dvoma o nujnosti pomoči.

- 76 Nasprotno pa taka posledica ni bila možna na podlagi samodejne uvrstitve prošelj, ki so jih podjetja iz druge skupine vložila na četrti razpis, na seznam, sestavljen na podlagi osmega razpisa, saj so kazalci ostali nespremenjeni, ker ni bilo nobene možnosti za spreminjanje teh prošelj.
- 77 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da podjetja iz prve skupine in podjetja iz druge skupine niso v primerljivem položaju.
- 78 Zato je treba ugotoviti, da Komisija, s tem da je odobrila shemo pomoči 2000–2006, vključno s prehodno določbo, ni kršila načela enakega obravnavanja.

*Veljavnost sporne odločbe z vidika obveznosti obrazložitve*

- 79 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev, ki se zahteva v členu 253 ES, prilagojena vrsti obravnavanega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko stranke seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče izvede nadzor. Zahtevo po obrazložitvi je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino zadevnega akta, lastnosti podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga imajo lahko naslovniki akta ali druge osebe, ki jih ta neposredno in posamično

zadeva. Ni treba, da se v obrazložitvi podrobno navedejo vse upoštevne dejanske in pravne okoliščine, ker se vprašanje, ali obrazložitev izpolnjuje zahteve iz člena 253 ES, nanaša ne le na besedilo tega člena, ampak tudi na njegov okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Sytraval in Brink's France, točka 63, ter sodbi z dne 23. februarja 2006 v združenih zadevah Atzeni in drugi, C-346/03 in C-529/03, ZOdl., str. I-1875, točka 73, in z dne 1. februarja 2007 v zadevi Sison proti Svetu, C-266/05 P, ZOdl., str. I-1233, točka 80).

80 Kot je poudarilo predložitveno sodišče, iz sporne odločbe ne izhaja nobeno merilo razlikovanja med različnimi skupinami podjetij, ki so vložila prošnjo za pomoč v okviru sheme pomoči 1997–1999 in so izkoristila pravni interes, da se njihova prošnja uvrsti na seznam, sestavljen na podlagi naslednjega razpisa.

81 Vendar pa je obveznost obrazložitve načeloma omejena na razloge, zaradi katerih je določena skupina subjektov upravičena do določenega ukrepa, in ne pomeni, da je treba utemeljiti izvzetje vseh drugih subjektov, ki niso v primerljivem položaju. Ker je število skupin, ki so izvzete iz ugodnosti ukrepa, potencialno neomejeno, se namreč od institucij Skupnosti ne more zahtevati, naj podajo posebno obrazložitev za vsako od njih.

82 Nasprotno, kadar so upravičenci akta in drugi izključeni subjekti v primerljivem položaju, mora institucija Skupnosti, ki je akt izdala, v okviru posebne obrazložitve navesti, s čim je tako določeno različno obravnavanje objektivno utemeljeno.

- 83 V zvezi s prehodno določbo razlogovanje, na podlagi katerega je Komisija odobrila prehodno ureditev za podjetja iz druge skupine, dovolj verjetno izhaja iz okoliščin sporne odločbe ter celote pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje.
- 84 Prehodna določba se namreč posredno nanaša na možnost, dano podjetjem v okviru sheme pomoči 1997–1999, da pridobijo samodejno umestitev svoje prošnje za pomoč na seznam, sestavljen na podlagi ustreznega razpisa, ki je neposredno sledil razpisu, na katerega je bila prvotno vložena. Nacionalno ureditev pa so, poleg tega, da je bila izrecno določena v delu sporne odločbe z naslovom „Pravna podlaga“, poznale vse zainteresirane osebe.
- 85 V okoliščinah, v katerih je bila izdana sporna odločba, besedilo prehodne določbe torej zadostuje, da se razume, da je italijanska država podjetjem, ki so sodelovala na zadnjem razpisu v okviru sheme pomoči 1997–1999, želela zagotoviti prehod med to shemo pomoči in shemo pomoči 2000–2006 ter da je Komisija presodila, da je ta ukrep združljiv s skupnim trgom.
- 86 Nasprotno, kot je bilo navedeno v točkah od 67 do 77 te sodbe, podjetja iz prve skupine in podjetja iz druge skupine niso bila v primerljivem položaju. Zato Komisija, čeprav ni navedla razlogov, zaradi katerih ugodnost iz prehodne določbe ni bila razširjena na podjetja iz prve skupine, ni kršila obveznosti obrazložitve.
- 87 Treba je torej odgovoriti, da pri preučitvi zastavljenega vprašanja ni bil ugotovljen noben dejavnik, ki bi vplival na veljavnost sporne odločbe.

## **Stroški**

<sup>88</sup> Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

**Pri preučitvi zastavljenega vprašanja ni bil ugotovljen noben dejavnik, ki bi vplival na veljavnost odločbe Komisije z dne 12. julija 2000 o tem, da do 31. decembra 2006 ne bo vložila ugovora zoper shemo pomoči za naložbe v manj razvitih regijah Italije (državna pomoč št. N 715/99 – Italija).**

Podpisi