



Zbirka odločb sodne prakse

Združeni zadevi T-60/06 RENV II in T-62/06 RENV II

**Italijanska republika in Eurallumina SpA
proti
Evropski komisiji**

„Državne pomoči — Direktiva 92/81/EGS — Trošarine za mineralna olja — Mineralna olja, ki se uporabljajo kot gorivo pri proizvodnji aluminijevega oksida — Oprostitev plačila trošarine — Selektivnost ukrepa — Pomoči, ki jih je mogoče šteti za združljive s skupnim trgom — Smernice Skupnosti o državni pomoči za varstvo okolja — Smernice o državni regionalni pomoči iz leta 1998 — Legitimno pričakovanje — Pravna varnost — Načelo *lex specialis derogat legi generali* — Načelo domneve zakonitosti in polnega učinka aktov institucij — Načelo dobrega upravljanja — Obveznost obrazložitve“

Povzetek – Sodba Splošnega sodišča (prvi razširjeni senat) z dne 22. aprila 2016

1. *Ničnostna tožba — Pristojnost sodišča Unije — Predlog za izdajo odredbe, naslovljene na institucijo — Nedopustnost*

(člena 230 ES in 233, prvi odstavek, ES)

2. *Sodni postopek — Navajanje novih razlogov med postopkom — Pogoji — Razširitev obstoječega tožbenega razloga — Dopustnost*

(Poslovnik Splošnega sodišča (1991), člena 44(1)(c) in 48(2))

3. *Pravo Evropske unije — Načela — Pravna varnost — Obseg — Nedotakljivost aktov institucij — Spoštovanje pravil o pristojnosti in postopkovnih pravil — Obveznost izogibanja nedoslednostim, do katerih lahko pride ob izvajanju različnih določb prava Unije — Obseg in posledice na področju državnih pomoči*

(člen 88 ES)

4. *Pomoči, ki jih dodelijo države — Pojem — Presoja glede na objektivni položaj, ne glede na ravnanje institucij — Odločba Sveta, s katero se državi članici v skladu z Direktivo 92/81 odobri uvedba oprostitvev trošarin — Presoja Komisije, ali v tem okviru ni izkrivljanja konkurence in ovire za dobro delovanje notranjega trga — Nevpliv na diskrecijsko pravico Komisije na področju državnih pomoči — Neobstoj vpliva na delitev navedenih pristojnosti v Pogodbi — Neobstoj prekoračitve pristojnosti in kršitve člena 18 Direktive 2003/96*

(členi 87 ES, 88 ES in 93 ES; direktivi Sveta 92/81, člen 8(4) in (5), in 2003/96, člen 18; Odločba Sveta 2001/224)

5. *Pomoči, ki jih dodelijo države — Pojem — Presoja glede na objektivni položaj, ne glede na ravnanje institucij — Odločba Sveta, s katero se državi članici v skladu z Direktivo 92/81 odobri uvedba oprostitev trošarin — Presoja Komisije, ali v tem okviru ni izkrivljanja konkurence in ovire za dobro delovanje notranjega trga — Nevpliv na diskrecijsko pravico Komisije na področju državnih pomoči — Neobstoj kršitve načel pravne varnosti in polnega učinka ter člena 8(5) Direktive 92/81*
(členi 87 ES, 88 ES in 93 ES; direktivi Sveta 92/81, člen 8(4) in (5), in 2003/96, člen 18; Odločba Sveta 2001/224)
6. *Sodni postopek — Vloga, s katero se postopek začne — Zahteve obličnosti — Kratek povzetek navajanih razlogov — Enake zahteve za očitke, navedene v utemeljitev tožbenega razloga — Nenatančna formulacija očitka — Nedopustnost*
(člen 225 ES; Poslovnik Splošnega sodišča (1991), člen 44(1))
7. *Pomoči, ki jih dodelijo države — Pojem — Selektivnost ukrepa — Odstopanje od splošne davčne ureditve — Referenčni okvir za ugotavljanje obstoja gospodarske prednosti*
(člen 87(1) ES)
8. *Pomoči, ki jih dodelijo države — Obstoječe pomoči in nove pomoči — Postopek nadzora pomoči — Ločeni postopki — Učinki sklepa o nezdržljivosti*
(člen 88 ES)
9. *Pomoči, ki jih dodelijo države — Obstoječe pomoči in nove pomoči — Opredelitev kot obstoječa pomoč — Odločba Sveta, s katero se državi članici v skladu z direktivama 92/81 in 2003/96 odobri uvedba oprostitev trošarin — Odločba, ki je ni mogoče opredeliti kot odločbo o odobritvi sheme pomoči — Oprostitev, ki je ni mogoče opredeliti kot obstoječo pomoč*
(členi 87 ES, 88 ES in 93 ES; Uredba Sveta št. 659/1999, člen 1(b); direktivi Sveta 92/81, člen 8(4), in 2003/96, člen 18 in Priloga II; Odločba Sveta 2001/224, člen 1(2))
10. *Pomoči, ki jih dodelijo države — Prepoved — Odstopanja — Diskrecijska pravica Komisije — Merila presoje — Učinek smernic, ki jih je sprejela Komisija*
(člen 87(3) ES; obvestili Komisije 2001/C 37/03 in 98/C 74/06)
11. *Pomoči, ki jih dodelijo države — Odločba Komisije — Sodni nadzor — Meje — Presoja zakonitosti glede na podatke, ki so na voljo ob sprejetju odločbe*
(člena 88(3) ES in 230 ES)
12. *Pomoči, ki jih dodelijo države — Prepoved — Odstopanja — Pomoči, ki jih je mogoče šteti za združljive z notranjim trgom — Pomoči za regionalni razvoj — Merila — Obstoj posebnih regionalnih problemov — Obveznost, da se izkaže potreba po pomoči za regionalni razvoj*
(člen 87(3)(a) ES; Obvestilo Komisije 98/C 74/06, točke od 4.15 do 4.17)

13. *Pomoči, ki jih dodelijo države — Vračilo nezakonite pomoči — Pomoč dodeljena v nasprotju s pravili postopka iz člena 88 ES — Morebitno legitimno pričakovanje prejemnikov — Pogoji in meje — Nedelovanje Komisije — Neobstoj legitimnega pričakovanja — Izjemne okoliščine — Neobstoj*

(člena 87 ES in 88 ES; Uredba Sveta št. 659/1999, člen 14(1); direktivi Sveta 92/81 in 2003/96)

14. *Pomoči, ki jih dodelijo države — Vračilo nezakonite pomoči — Pomoč dodeljena v nasprotju s pravili postopka iz člena 88 ES — Morebitno legitimno pričakovanje prejemnikov — Pogoji in meje — Prenehanje legitimnega pričakovanja z objavo odločbe o začetku formalnega postopka preiskave tudi v primeru izjemnih okoliščin*

(člena 87 ES in 88 ES; Uredba Sveta št. 659/1999, člen 14(1); direktivi Sveta 92/81 in 2003/96)

15. *Pomoči, ki jih dodelijo države — Odločba Komisije o začetku formalnega postopka preiskave državnega ukrepa — Obveznost sprejetja odločbe v razumnem roku — Nevpliv v primeru pomoči, ki Komisiji ni bila pravilno priglašena — Kršitev — Neobstoj ovire za zagotovitev vračila pomoči — Meje — Kršitev pravice do obrambe*

(člen 88 ES; Uredba Sveta št. 659/1999, člena 7(6) in 13(2))

16. *Ničnostna tožba — Razlogi — Neobstoj ali nezadostnost obrazložitve — Tožbeni razlog, ki se razlikuje od tistega, ki se nanaša na materialno zakonitost*

(člena 230 ES in 253 ES)

17. *Sodni postopek — Stroški — Naložitev uspeli stranki, naj nosi del svojih stroškov*

(Člen 225 ES; Poslovnik Splošnega sodišča (1991), člen 135)

1. Glej besedilo odločbe.

(Glej točko 43.)

2. Glej besedilo odločbe.

(Glej točki 45 in 46.)

3. Načelo pravne varnosti je splošno načelo prava Unije, katerega namen je zagotoviti predvidljivost pravnih položajev in pravnih razmerij, ki spadajo na področje uporabe prava Unije. Zato je pomembno, da institucije spoštujejo nedotakljivost aktov, ki so jih sprejele in ki vplivajo na pravni in dejanski položaj pravnih subjektov, tako da lahko te akte spremenijo le ob upoštevanju pravil o pristojnosti in postopkovnih pravil.

Spoštovanje načela pravne varnosti zahteva tudi, da se institucije načeloma izogibajo nedoslednostim, do katerih lahko pride ob izvrševanju različnih določb prava Unije, zlasti v primeru, ko se s temi določbami sledi istemu cilju, kot je neizkrivljena konkurenca na skupnem trgu. V zvezi s tem se z načelom pravne varnosti na področju državnih pomoči zahteva, da mora Komisija, kadar je z nespoštovanjem svoje dolžnosti skrbnega ravnanja ustvarila nejasen položaj, ker je vnesla elemente negotovosti, ker upoštevni predpisi niso jasni in ker dalj časa ni ukrepala, čeprav je za zadevne pomoči vedela, pojasniti ta položaj, preden lahko trdi, da je storila vse, da bi odredila vračilo že plačanih pomoči.

(Glej točki 63 in 183.)

4. Postopek iz člena 8(4) Direktive 92/81 o uskladitvi trošarinskih struktur za mineralna olja, ki določa, da Svet lahko, na predlog Komisije, soglasno odloči, da državi članici dovoli uvedbo izjem ali znižanj, ki niso določena z navedeno direktivo, zaradi upoštevanja posebnih politik, ima drugačen cilj in področje uporabe kakor ureditev iz člena 88 ES.

Odločba Sveta, s katero se državi članici v skladu s členom 8(4) te direktive dopusti oprostitev trošarin, torej Komisiji ne more preprečiti, da izvede pristojnosti, ki jih ima v skladu s Pogodbo in zato začne postopek iz člena 88 ES, da ugotovi, ali je ta oprostitev državna pomoč, in da po koncu tega postopka po potrebi sprejme odločbo, s katero ugotovi obstoj take pomoči.

Poleg tega okoliščina, da so bile z odločbami Sveta o odobritvi odobrene oprostitve trošarin v celoti, pri čemer so bile določene natančne geografske in časovne omejitve, ki jih države članice strogo upoštevajo, ne vpliva na razdelitev pristojnosti med Svetom in Komisijo ter torej Komisiji ne more preprečiti izvajanja pristojnosti.

Iz tega izhaja, da Komisija z začetkom postopka iz člena 88 ES, da bi ugotovila, ali je oprostitev trošarin državna pomoč, ne da bi prej izvedla postopek iz člena 8(5) Direktive 92/81, in s tem ko je na koncu tega postopka sprejela odločbo o ugotovitvi take pomoči, čeprav je bilo s členom 1(2) Odločbe 2001/224 o nižjih trošarinskih stopnjah in oprostitvah plačila trošarine za nekatera mineralna olja, če so uporabljena v posebne namene, zadevni državi članici izrecno dovoljena nadaljnja uporaba te oprostitve, ne krši načel pravne varnosti in polnega učinka aktov institucij, niti člena 8(5) Direktive 92/81. Odločbe Sveta o odobritvi, sprejete na predlog Komisije, lahko namreč učinkujejo samo na področju, zajetem s pravili glede usklajevanja zakonodaj o trošarinah, in ne prejucirajo učinkov morebitne odločbe, ki jo Komisija lahko sprejme pri izvajanju svojih pristojnosti na področju državnih pomoči.

(Glej točke od 65 do 67, 69 in 72.)

5. Pojem državne pomoči ustreza objektivnemu položaju in ni odvisen od ravnanja ali izjav institucij. Zato to, da je Komisija ob sprejetju Odločbe Sveta v skladu s členom 8(4) Direktive 92/81 o uskladitvi trošarinskih struktur za mineralna olja menila, da oprostitve trošarine za mineralna olja, ki se kot goriva uporabljajo za proizvodnjo aluminijevega oksida, ne povzročajo izkrivljanja konkurence in ne ovirajo dobrega delovanja skupnega trga, ne more preprečiti, da se navedene oprostitve opredelijo kot državne pomoči v smislu člena 87(1) ES, če so izpolnjeni pogoji za obstoj državne pomoči. Iz tega *a fortiori* izhaja, da Komisija pri opredelitvi oprostitve plačila trošarin kot državnih pomoči ni vezana s presojo Sveta v odločbah na področju usklajevanja zakonodaj v zvezi s trošarinami, da navedene oprostitve ne povzročajo izkrivljanja konkurence in ne ovirajo dobrega delovanja skupnega trga.

Iz tega izhaja, da je Komisija z začetkom postopka iz člena 88 ES, da bi ugotovila, ali je sporna oprostitev trošarin državna pomoč, in s tem ko je na koncu tega postopka sprejela odločbo o ugotovitvi pomoči, ki ni združljiva s skupnim trgom, in odreditvi njenega vračila zgolj izvajala pristojnosti, ki so ji bile dodeljene s Pogodbo ES na področju državnih pomoči, in da s tem ni krši niti načel pravne varnosti in *lex specialis derogat legi generali* niti domneve zakonitosti in polnega učinka aktov institucij.

(Glej točke od 72 do 74, 77 in od 81 do 84.)

6. Glej besedilo odločbe.

(Glej točke od 89 do 91.)

7. Glej besedilo odločbe.

(Glej točke od 97 do 99 in 101.)

8. Glej besedilo odločbe.

(Glej točko 108.)

9. Glej besedilo odločbe.

(Glej točki 110 in 111.)

10. Glej besedilo odločbe.

(Glej točke 127, 128 in 147.)

11. Glej besedilo odločbe.

(Glej točko 132.)

12. Glej besedilo odločbe.

(Glej točke 143, 152 in 157.)

13. Glej besedilo odločbe.

(Glej točke od 174 do 176, 187,188 in 192.)

14. Država članica, katere organi so pomoč dodelili s kršitvijo postopkovnih pravil iz člena 88 ES, se lahko sklicuje na legitimna pričakovanja podjetja, ki je prejelo pomoč, da bi tako pred sodiščem Unije izpodbijala veljavnost odločbe, s katero ji Komisija nalaga vračilo pomoči, ne more pa se nanje sklicevati, da bi se izognila obveznosti sprejetja potrebnih ukrepov za njeno izvršitev. Vendar lahko prejemniki pomoči, glede na temeljno vlogo, ki jo ima obveznost priglasitve za zagotavljanje učinkovitosti nadzora nad državnimi pomočmi, ki ga opravlja Komisija in je obligatoren, načeloma legitimno pričakujejo, da je navedena pomoč zakonita, le če je bila odobrena v skladu s postopkom, določenim v členu 88 ES, in skrben gospodarski subjekt mora običajno biti sposoben ugotoviti, ali se je ravnalo v skladu z navedenim postopkom.

V teh okoliščinah lahko zamuda Komisije pri sprejetju odločitve, da neka pomoč ni zakonita, da mora biti razveljavljena in da jo mora država članica izterjati, v določenih okoliščinah pri prejemnikih pomoči vzbudi taka legitimna pričakovanja, ki lahko Komisiji preprečijo, da od nacionalnih organov zahteva, naj odredijo izterjavo pomoči. Vendar glede na zahteve, ki izhajajo iz načel varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti, je dvoumen položaj, ki je bil ustvarjen z besedilom na predlog Komisije sprejetih odločb Sveta o odobritvi državi članici, da uvede oprostitev ali zmanjšanje trošarine v skladu z Direktivo 92/81 o uskladitvi trošarinskih struktur za mineralna olja, preprečuje le vračilo pomoči, ki je bila na podlagi sporne oprostitve dodeljena do objave odločbe o začetku formalnega postopka preiskave v *Uradnem listu Evropske unije*. Nasprotno pa mora prejemnik pomoči od navedene objave dalje vedeti, da mora sporno pomoč, če ta pomeni državno pomoč, v skladu s členom 88 ES odobriti Komisija. Iz tega izhaja, da objava odločbe o začetku formalnega postopka preiskave dejansko povzroči prenehanje legitimnega pričakovanja, ki bi ga prejemnik pomoči lahko prej imel glede zakonitosti take oprostitve. Ta objava lahko namreč odpravi vsakršno negotovost, povezano z besedilom odločb Sveta o odobritvi, v zvezi s tem, da mora Komisija zadevne ukrepe, če ti pomenijo državno pomoč, odobriti na podlagi člena 88 ES.

Nazadnje, v zvezi z izjemnimi okoliščinami, s katerimi bi se lahko legitimno utemeljila legitimna pričakovanja prejemnika nezakonite pomoči, da je ta pomoč zakonita, je vsako navidezno nedelovanje Komisije nepomembno, če ji shema pomoči ni bila priglašena. To velja tudi v primeru, ko se je shema

pomoči začela izvajati brez predhodnega obvestila o nameravanim izvajanju, ki se zahteva s sodbo z dne 11. decembra 1973, Lorenz, 120/73, in, posledično, ne da bi se v celoti upoštevalo postopek iz člena 88 ES.

(Glej točke od 179 do 181, od 188 do 190 in 217.)

15. Zgolj dejstvo, da Uredba št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 88 ES razen desetletnega zastaralnega roka od dodelitve pomoči, po izteku katerega se vračila pomoči ne more več zahtevati, ne določa nobenega roka, niti instruktivskega, za preiskavo Komisije glede nezakonite pomoči, saj člen 13(2) te uredbe določa, da Komisije ne zavezuje rok, določen v členu 7(6) iste uredbe, sodišča Unije ne ovira pri preizkusu, ali je ta institucija spoštovala razumen rok ali pa je ravnala izredno zapoznelo.

V skladu s členom 7(6) Uredbe št. 659/1999 je namreč instruktivski rok za dokončanje formalnega postopka preiskave priglašanih državnih pomoči 18 mesecev. Čeprav se ta rok v skladu s členom 13(2) Uredbe št. 659/1999 ne uporablja za nezakonite pomoči, predstavlja koristen referenčni okvir za presojo, ali je trajanje formalnega postopka preiskave, ki se nanaša na ukrep, ki se je začel izvajati nezakonito, razumno.

V zvezi s tem se zdi nekaj več kot 49 mesecev med sprejetjem odločbe o začetku formalnega postopka preiskave in sprejetjem odločbe o ugotovitvi državne pomoči in odreditvi njenega vračila, kar je nekaj več kot dva krat toliko, kot je določeno v členu 7(6) Uredbe št. 659/1999 za dokončanje formalnega postopka preiskave v okviru priglašanih državnih pomoči, nerazumno. Tolikšno trajanje tudi ni upravičeno glede na to, da spisi niso pomenili nobene očitne težave in da si je Komisija lahko o njih oblikovala mnenje veliko pred začetkom formalnega postopka preiskave.

Vendar pa je kršitev spoštovanja razumnih rokov upravičen razlog za razglasitev ničnosti odločbe, ki je bila sprejeta po koncu tega roka, le če krši tudi pravico zadevnih podjetij do obrambe.

(Glej točke 182, 196, od 199 do 201 in 210.)

16. Glej besedilo odločbe.

(Glej točko 234.)

17. Glej besedilo odločbe.

(Glej točki 245 in 247.)