



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 17. marca 2015\*

„Državne pomoči — Državni ukrepi v zvezi z ustanovitvijo žage v deželi Hessen — Ničnostna tožba — Dopis, naslovljen na pritožnice — Akt, zoper katerega ni pravnega sredstva — Nedopustnost — Odločba o ugotovitvi neobstoja državne pomoči — Neobstoj začetka formalnega postopka preiskave — Resne težave — Izračun elementa pomoči javnih garancij — Obvestilo Komisije o državnih pomočeh v obliki garancij — Podjetje v težavah — Prodaja javnega zemljišča — Pravica do obrambe — Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-89/09,

**Pollmeier Massivholz GmbH & Co. KG** s sedežem v Creuzburgu (Nemčija), ki sta jo sprva zastopala J. Heithecker in F. von Alemann, nato J. Heithecker, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopata F. Erlbacher in C. Urraca Caviedes, zastopnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

**Land Hessen** (Nemčija), ki jo zastopata U. Soltész in P. Melcher, odvetnika,

intervenientka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti, prvič, odločbe Komisije C(2008) 6017 final z dne 21. oktobra 2008, državne pomoči N 512/2007 – Nemčija, Abalon Hardwood Hessen GmbH, in drugič, odločbe, ki naj bi bila vsebovana v dopisu Komisije D/55056 z dne 15. decembra 2008 v zvezi s postopkom glede državnih pomoči CP 195/2007 – Abalon Hardwood Hessen GmbH,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi H. Kanninen, predsednik, I. Pelikánová, sodnica, in E. Buttigieg (poročevalec), sodnik,

sodna tajnica: K. Andová, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. marca 2014

izreka naslednjo

\* Jezik postopka: nemščina.

## Sodbo<sup>1</sup> [...]

### Postopek in predlogi strank

- 21 Tožeča stranka je 25. februarja 2009 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 22 Land Hessen je 11. junija 2009 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za intervencijo v podporo predlogom Komisije.
- 23 S sklepom predsednika tretjega senata Splošnega sodišča z dne 22. septembra 2009 je bilo predlogu Land Hessen za intervencijo ugodeno.
- 24 Land Hessen je 3. decembra 2009 vložila intervencijsko vlogo. Tožeča stranka je stališča v zvezi s to vlogo predložila 22. januarja 2010, Komisija pa 21. januarja 2010, obe v za to določenem roku.
- 25 Po spremembi sestave senatov Splošnega sodišča je bil sodnik poročevalec razporejen v prvi senat, ki mu je bila zato obravnavana zadeva dodeljena.
- 26 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Splošno sodišče (prvi senat) odločilo, da začne ustni del postopka, in v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 Poslovnika strankam pisno zastavilo vprašanja in zahtevalo, naj predložijo nekatere dokumente. Stranke so ravnale v skladu z zahtevami sodišča v za to določenem roku.
- 27 Stranke so na obravnavi 18. aprila 2014 podale ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.
- 28 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- odločbo z dne 21. oktobra 2008 razglasi za nično;
  - odločbo Komisije z dne 15. decembra 2008 v zvezi s postopkom CP 195/2007 razglasi za nično;
  - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 29 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- pritožbo delno zavrže kot nedopustno in delno zavrne kot neutemeljeno;
  - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

[...]

1 — Navedene so le točke zadevne sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

## Pravo [...]

### B– Utemeljenost [...]

#### 2. Tožbeni razlogi, s katerimi se zatrjuje kršitev obveznosti začeti formalni postopek preiskave

a) Očitki, navedeni v okviru prvega in tretjega tožbenega razloga, v zvezi z določitvijo datuma, upoštevne za presojo priglašene pomoči [...]

Prvi del, ki zadeva napačno določitev prava, ki se uporabi [...]

#### – Subvencija za naložbe

- 64 Navesti je treba, kot je razvidno zlasti iz točk 12, 46 in 59(a) obrazložitve izpodbijane odločbe, da je Komisija, ki je menila, da je bila subvencija za naložbe dana decembra 2006, ugotovila, da ta subvencija pomeni individualni ukrep, sprejet na podlagi sheme N 642/2002. Komisija je zato v izpodbijani odločbi sklenila, da subvencija za naložbe pomeni obstoječo pomoč v smislu člena 1(b)(ii) Uredbe št. 659/1999.
- 65 Ko Komisija odobri splošno shemo pomoči, posamičnih izvedbenih ukrepov v skladu z ustaljeno sodno prakso, razen če je Komisija v tem smislu določila pridržke v odločbi o odobritvi, ni treba priglasiti. Ker so namreč posamične pomoči samo posamični izvedbeni ukrepi splošne sheme pomoči, so dejavniki, ki bi jih Komisija morala upoštevati pri njihovi presoji, enaki kot tisti, ki jih je uporabila pri preizkusu splošne sheme. Zato ni potrebno, da Komisija preuči še posamične pomoči (sodbi z dne 5. oktobra 1994, Italija/Komisija, C-47/91, ZOdl., EU:C:1994:358, točka 21; in z dne 24. septembra 2008, Kahla/Thüringen Porzellan/Komisija, T-20/03, ZOdl., EU:T:2008:395, točka 92).
- 66 Sodišče Unije je tudi navedlo, da ko je Komisija soočena s posamično pomočjo, za katero se zatrjuje, da je bila dana na podlagi predhodno odobrene sheme, te pomoči ne more takoj neposredno preizkusiti glede na Pogodbo. Pred začetkom kakršnega koli postopka mora najprej preveriti, ali je pomoč zajeta v splošni shemi in ali izpolnjuje pogoje, določene v njeni odločbi o odobritvi. Če ne bi ravnala tako, bi Komisija s preizkusom vsake posamične pomoči lahko postavila pod vprašaj svojo odločbo o odobritvi sheme pomoči, ki naj bi že bila predmet preučitve v smislu člena 87 Pogodbe. S tem bi se tako za države članice kot tudi za gospodarske subjekte ogrozilo načeli varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti, saj bi Komisija posamične pomoči, ki so strogo v skladu z odločbo o odobritvi sheme pomoči, lahko kadar koli ponovno preverjala (zgoraj v točki 65 navedena sodba Italija/Komisija, EU:C:1994:358, točka 24, in sodba z dne 10. maja 2005, Italija/Komisija, C-400/99, ZOdl., EU:C:2005:275, točka 57).
- 67 Kadar Komisija po takem omejenem preizkusu ugotovi, da je posamična pomoč v skladu z njeno odločbo o odobritvi sheme, je treba to pomoč obravnavati kot odobreno pomoč, torej kot obstoječo pomoč. Nasprotno pa, kadar Komisija ugotovi, da posamična pomoč ni zajeta z njeno odločbo o odobritvi sheme, je treba pomoč obravnavati kot novo pomoč (zgoraj v točki 65 navedena sodba Italija/Komisija, EU:C:1994:358, točki 25 in 26, in zgoraj v točki 66 navedena sodba Italija/Komisija, EU:C:2005:275, točka 57).
- 68 V obravnavani zadevi je bila Komisija soočena z novo pomočjo, in sicer s sporno subvencijo za naložbe, v zvezi s katero so nemški organi trdili, da je bila sprejeta na podlagi sheme N 642/2002, ki jo je Komisija odobrila. V skladu z zgoraj navedenimi načeli bi torej Komisija morala preučiti, ali je ta ukrep zajet v zadevni shemi, in če je, ali izpolnjuje pogoje, določene v odločbi o odobritvi te sheme. Komisija je v izpodbijani odločbi ugotovila, da je tako (točke od 44 do 46 obrazložitve izpodbijane odločbe).

- 69 Ker je Komisija v obravnavani zadevi v skladu z načeli, navedenimi zgoraj v točkah 66 in 67, preverila skladnost priglašenega ukrepa pomoči s shemo N 642/2002, je upravičeno upoštevala datum dodelitve tega ukrepa. Namreč glede na to, da v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 65, tega ukrepa ni bilo treba priglasiti in da ga Komisiji načeloma ne bi bilo treba preizkusiti (če ne bi bilo pritožbe tožeče stranke in posledične priglasitve tega ukrepa s strani Zvezne republike Nemčije), bi bil takojšnji preizkus tega ukrepa glede na pravno ureditev, ki se je uporabljala na dan sprejetja izpodbijane odločbe, v nasprotju z načeloma varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti, saj bi v ta ukrep, ki bi bil v skladu z odločbo o odobritvi sheme N 642/2002, lahko tako Komisija kadar koli posegla ob upoštevanju pravne ureditve, ki se je uporabljala na dan sprejetja te odločbe.
- 70 Argumenta tožeče stranke, da bi, če bi čas dodelitve pomoči štel za čas, na podlagi katerega se določi veljavna pravna ureditev, države članice s tem, da bi opravile priglasitev po dodelitvi pomoči zaradi „pravne varnosti“, lahko v bistvu določale pravo, ki se uporabi *ratione temporis*, ni mogoče sprejeti. Ni namreč priglasitev ukrepa tista, ki je odločilna za določitev pravne ureditve, ki se *ratione temporis* uporabi za ta ukrep, temveč narava ukrepa, torej to, ali je ukrep obstoječa pomoč, ki je načeloma ni treba priglasiti, ali pa nova pomoč, ki jo je treba priglasiti in se je na podlagi člena 88(3) ES ne sme izvajati. Priglasitev pomeni zgolj procesen instrument, ki je namenjen temu, da Komisija lahko preveri zadevni ukrep, in ne ustvarja pravic (glej v tem smislu sodbo z dne 11. decembra 2008, Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ZOdl., EU:C:2008:709, točka 52).
- 71 Nazadnje je treba navesti, da zgoraj v točki 70 navedena sodba Komisija/Freistaat Sachsen (EU:C:2008:709), na katero se sklicuje tožeča stranka, ne potrjuje njene trditve v zvezi z določitvijo ureditve, ki bi jo Komisija morala upoštevati pri presoji subvencije za naložbe. V zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, je Komisija namreč morala preizkusiti načrt nove pomoči, ki ga je priglasila Zvezna republika Nemčija, medtem ko gre v obravnavani zadevi za preizkus ukrepa pomoči, za katerega se zatrjuje, da pomeni obstoječo pomoč.
- 72 Iz tega je razvidno, da je bil nadzor, ki ga je Komisija morala opraviti v okviru zadeve, v kateri je bila izdana zgoraj v točki 70 navedena sodba Komisija/Freistaat Sachsen (EU:C:2008:709), drugačen od nadzora, ki ga je morala opraviti v obravnavani zadevi, saj je bila narava ukrepov v obeh zadevah različna. Zato navedbe Sodišča iz točke 50 iz v točki 70 navedene sodbe Komisija/Freistaat Sachsen (EU:C:2008:709) v obravnavani zadevi ni mogoče upoštevati.
- 73 Glede na zgornje navedbe je treba skleniti, da je Komisija svojo presojno pravilno opravila glede na ureditev na dan dodelitve subvencije za naložbe in da glede te problematike ni šlo za resne težave.
- [...]
- c) Očitki, navedeni v okviru tretjega in sedmega tožbenega razloga, v zvezi z opredelitvijo javnih garancij za pomoči *de minimis* [...]
- 149 Preučiti je treba, ali je Komisija na koncu faze predhodne preučitve in ne da bi začela formalni postopke preiskave, predviden v členu 88(2) ES, smela sprejeti, da so nemški organi za določitev elementa pomoči spornih garancij uporabili povprečno stopnjo 0,5 % garantiranega zneska. To sprejetje navedene stopnje je bilo v sistematiki izpodbijane odločbe ključno, saj sta bili sporni garanciji na podlagi uporabe navedene stopnje opredeljeni za pomoči *de minimis*.
- 150 V zvezi z nadzorom, ki ga opravlja Splošno sodišče, je treba navesti, prvič, da mora sodišče Unije načeloma in upoštevajoč konkretne dejavnike spora, o katerem odloča, ter tehničnost ali zapletenost presoje, ki jo je opravila Komisija, izvajati celoten nadzor glede vprašanja, ali ukrep spada na področje uporabe člena 87(1) ES (glej zgoraj točko 47), in drugič, da nadzor zakonitosti, ki ga Splošno sodišče opravi glede obstoja resnih težav, po svoji naravi presega iskanje očitnih napak pri presoji (glej zgoraj točko 49).

- 151 Vendar je treba navesti tudi, da se Komisija s tem, da sprejme pravila ravnanja in da z njihovo objavo razglasi, da jih bo v prihodnje uporabljala v primerih, na katere se nanašajo, sama omejuje pri izvrševanju te diskrecijske pravice in od teh pravil ne more odstopiti, ne da bi se jo sankcioniralo na podlagi kršitve splošnih pravnih načel, kot sta načeli enakega obravnavanja ali varstva legitimnih pričakovanj, razen če navede razloge, ki v skladu s tema načeloma utemeljujejo to, da se je oddaljila od lastnih pravil (glej v tem smislu sodbi z dne 28. junija 2005, Dansk Rørindustri in drugi/Komisija, C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P in C-213/02 P, ZOdl., EU:C:2005:408, točka 211, in z dne 11. septembra 2008, Nemčija in drugi/Kronofrance, C-75/05 P in C-80/05 P, ZOdl., EU:C:2008:482, točka 60).
- 152 Natančneje je na področju državnih pomoči sodišče Unije že imelo priložnost, da je poudarilo, da Komisija lahko sprejme smernice za izvrševanje svoje diskrecijske pravice in da so okvirna pravila, ki jih vsebujejo, razen če so v nasprotju s pravili Pogodbe, za institucijo zavezujoča (glej sodbo z dne 13. junija 2002, Nizozemska/Komisija, C-382/99, ZOdl., EU:C:2002:363, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 153 V obravnavani zadevi je iz spisa razvidno, da sta bili sporni garanciji dani na podlagi smernic Land Hessen za dajanje garancij industrijskemu sektorju. V teh smernicah je izrecno določeno, da element pomoči garancij, ki jih Land Hessen da podjetjem, ki niso v težavah, znaša 0,5 % garantiranega zneska, in da zato garancije, ki so dane takim podjetjem in se nanašajo na znesek do 20.000.000 EUR, pomenijo pomoči *de minimis* ter spadajo na področje uporabe Uredbe št. 69/2001.
- 154 Ni sporno, da sporni garanciji nista zajeti s shemo pomoči, ki bi jo Komisija odobrila, saj na dan njune dodelitve (decembra 2006) navedene smernice Land Hessen niso bile priglašene Komisiji in zato niso bile predmet odločbe Komisije o odobritvi.
- 155 Ker sporni garanciji nista zajeti v odobreni shemi pomoči, ju je treba preučiti glede na člen 87(1) ES (glej v tem smislu zgoraj v točki 65 navedeno sodbo Kahla/Thüringen Porzellan/Komisija, EU:T:2008:395, točki 93 in 94 in navedena sodna praksa).
- [...]
- 157 Glede na to, da sporni javni garanciji pomenita vrsto pomoči, ki je dana v drugi obliki kot v obliki subvencije, in na podlagi člena 2(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 69/2001, je treba izračunati element pomoči, ki ga vsebujeta garanciji. Višina tega elementa pomoči je odločilna za določitev, ali ti garanciji spadata na področje uporabe pravila *de minimis*, ki se je uporabljalo ob njuni dodelitvi. V Uredbi št. 69/2001 pravila za izračun tega elementa pomoči niso natančneje določena.
- 158 Komisija pa je svojo prakso glede izračuna elementa pomoči neke garancije pojasnila v svojem obvestilu o uporabi členov 87 in 88 pogodbe ES za državno pomoč v obliki poroštev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 369, v nadaljevanju: obvestilo iz leta 2000 o garancijah).
- [...]
- 167 V skladu z načeli, navedenimi zgoraj v točkah 151 in 152, je obvestilo iz leta 2000 o garancijah del pravnega okvirja, v katerem mora Komisija presoјati garanciji, ki sta v obravnavani zadevi sporni. To velja še toliko bolj, ker Komisija v točki 1.4 tega obvestila poudarja, da je njegov namen državam članicam posredovati natančnejša pojasnila o načelih, na katerih namerava Komisija utemeljiti svojo razlago členov 87 in 88 ES ter njuno uporabo za državna porošstva, da bi se zagotovila predvidljivost njenih odločitev in zajamčilo enako obravnavanje.
- 168 Ugotoviti pa je treba, da je iz točk 14 in 47 obrazložitve izpodbijane odločbe in pojasnil Komisije na obravnavi razvidno, da Komisija v obravnavani zadevi ni uporabila obvestila iz leta 2000 o garancijah. Komisija je na obravnavi namreč navedla, da bi se to obvestilo uporabilo, če bi zadevna pomoč



presejala prag *de minimis* in bi jo bilo torej treba priglasiti. Po mnenju Komisije sta sporni garanciji spadali pod sistem *de minimis*, določen v Uredbi št. 69/2001, in ju zato ni bilo treba priglasiti ter tako nista bili preučeni glede na navedeno obvestilo.

169 Ta analiza Komisije je krožna in zato napačna. Ugotovitev, da sporni garanciji v obravnavani zadevi spadata pod sistem *de minimis*, namreč predpostavlja predhodno preučitev zakonitosti uporabe stopnje 0,5 % v obravnavani zadevi, saj je bilo na podlagi uporabe navedene stopnje ugotovljeno, da je velikost elementa pomoči navedenih garancij pod pragom *de minimis*. Kot je bilo že navedeno, pa bi bilo treba zakonitost uporabe navedene stopnje preučiti glede na obvestilo iz leta 2000 o garancijah, ki vsebuje natančnejše določbe za izračun elementa pomoči javnih garancij. Komisija pa take prečitve ni opravila.

170 Poleg tega je treba navesti, da se Komisija v obravnavani zadevi ne more utemeljeno sklicevati na obstoj svoje prakse, v skladu s katero dovoljuje uporabo stopnje 0,5 % pri izračunu elementa pomoči garancij, ki jih nemški javni organi dajejo podjetjem, ki niso v težavah (glej zgoraj točko 148).

[...]

173 Iz teh elementov je razvidno, da se je praksa, na katero se sklicuje Komisija, začela izvajati pred sprejetjem obvestila iz leta 2000 o garancijah v okviru posebnega postopka stalnega nadzora obstoječih pomoči. Poleg tega se ta postopek nikoli ni nanašal na smernice Land Hessen o garancijah.

174 Splošno sodišče poleg tega navaja, da naj bi to, da je Komisija sprejela prakso uporabe stopnje 0,5 %, kot izhaja iz dopisa z dne 11. novembra 1998 (glej zgoraj točko 172), bilo začasno in da je bila ponovna preučitev položaja predvidena, prvič, po spremembi Smernic Skupnosti o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah in, drugič, po „natančnejši opredelitvi intenzivnosti pomoči na podlagi dodatnih raziskav“ v smislu navedenega dopisa.

175 Iz tega sledi, da sprejetje uporabe stopnje 0,5 % v navedenem okviru ni imelo ne za cilj niti za učinek omejitve presoje Komisije v zvezi z javnimi garancijami, kot sta ti v obravnavani zadevi, ki so bile dane po sprejetju obvestila iz leta 2000 o garancijah in ki niso zajete v že odobrenih shemah. Nasprotno, kot je že bilo navedeno, od leta 2000 naprej je obvestilo iz leta 2000 o garancijah del pravnega okvira, v katerem mora Komisija presojati garancije, ki niso zajete v odobrenih shemah, kot sta garanciji v obravnavani zadevi.

[...]

178 Tudi sodba z dne 10. decembra 2008 v zadevi Kronoply in Kronotex/Komisija (T-388/02, EU:T:2008:556), na katero se je Komisija sklicevala pred Splošnim sodiščem, zgoraj navedenih ugotovitev ne more omajati. Splošno sodišče je namreč v točki 145 navedene sodbe prišlo zgolj do ugotovitev, navedenih zgoraj v točkah 171 in 172, in sicer, prvič, da so nemški organi uporabili stopnjo 0,5 % v okviru sheme pomoči N 297/91, ki jo je Komisija odobrila (in kot je bila spremenjena v postopku prečitve obstoječih pomoči E 24/95), in drugič, da so nemški organi navedeno stopnjo uporabljali za vse dane garancije. Splošno sodišče pa se ni nikjer opredelilo o zakonitosti uporabe navedene stopnje v okviru, kot je ta v obravnavani zadevi, kjer sporni garanciji ne spadata v odobreno shemo pomoči in ju je zato treba preučiti glede na člen 87(1) ES in obvestilo iz leta 2000 o garancijah.

[...]

186 Glede na zgornje navedbe je treba skleniti, da to, da Komisija ni preučila zakonitosti uporabe stopnje 0,5 % garantiranega zneska pri določitvi elementa pomoči spornih garancij glede na obvestilo iz leta 2000 o garancijah, kaže na obstoj resnih težav glede vprašanja, ali je sporni garanciji mogoče

opredeliti za pomoči *de minimis*. Zaradi obstoja takih težav bi Komisija morala začeti formalni postopek preiskave. Zato je treba tretji tožbeni razlog v delu, v katerem se nanaša na sporni javni garanciji, sprejeti.

[...]

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

razsodilo:

- 1. Odločba Komisije C(2008) 6017 final z dne 21. oktobra 2008, državne pomoči N 512/2007 – Nemčija, Abalon Hardwood Hessen GmbH, se razglasi za nično v delu, v katerem je ugotovljeno, da javni garanciji, ki ju je dala Land Hessen, ne pomenita državnih pomoči v smislu člena 87(1) ES.**
- 2. V preostalem se tožba zavrne.**
- 3. Družba Pollmeier Massivholz GmbH & Co. KG nosi štiri petine svojih stroškov, štiri petine stroškov Evropske komisije in štiri petine stroškov Land Hessen.**
- 4. Komisija nosi petino svojih stroškov in petino stroškov družbe Pollmeier Massivholz.**
- 5. Land Hessen nosi petino svojih stroškov.**

H. Kanninen

I. Pelikánová

E. Buttigieg

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 17. marca 2015.

Podpisi