



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 6. marca 2018*

„Pritožba – Državne pomoči – Pojem ‚pomoč‘ – Pojem ‚gospodarska prednost‘ – Načelo zasebnega akterja v tržnem gospodarstvu – Pogoji za možnost uporabe in uporabo – Finančna kriza – Zaporedni intervenciji za rešitev banke – Upoštevanje tveganj, ki izhajajo iz zavez, ki jih je država članica sprejela pri prvi intervenciji, pri presoji druge intervencije“

V zadevi C-579/16 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 16. novembra 2016,

Evropska komisija, ki jo zastopajo A. Bouchagiar, L. Flynn in K. Blanck-Putz, agenti,

pritožnica,

drugi stranki v postopku sta

FIH Holding A/S s sedežem v Københavnu (Danska),

FIH Erhvervsbank A/S s sedežem v Københavnu,

ki ju zastopa O. Koktvedgaard, odvetnik,

tožeči stranki na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, C. G. Fernlund in C. Vajda, predsedniki senatov, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (poročevalec), sodnika, C. Toader, sodnica, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, S. Rodin in F. Biltgen, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 19. septembra 2017,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 28. novembra 2017

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

- 1 Evropska komisija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 15. septembra 2016, FIH Holding in FIH Erhvervsbank/Komisija (T-386/14, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2016:474), s katero je to razglasilo za nič en Sklep Komisije 2014/884/EU z dne 11. marca 2014 o državni pomoči SA.34445 (12/C), ki jo je Danska odobrila za prenos premoženjskih sredstev banke FIH družbi FSC (UL 2014, L 357, str. 89, v nadaljevanju: sporni sklep).

Dejansko stanje

- 2 FIH Erhvervsbank A/S (v nadaljevanju: banka FIH) je družba z omejeno odgovornostjo, ki je bila ustanovljena v skladu z dansko bančno zakonodajo in ki jo nadzorujejo danski bančni organi. Banka FIH in njene hčerinske družbe so v celoti v lasti FIH Holding A/S.
- 3 Ker je banko FIH prizadela svetovna finančna kriza, ki je izbruhnila leta 2007, je bila ta leta 2009 upravičena do dveh vrst ukrepov. Prvič, junija 2009 je na podlagi lov om statstligt indskud i kreditinstitutter (zakon o kapitalskih vložkih, ki jih financira država) z dne 3. februarja 2009 in uredbe, sprejete na podlagi tega zakona, prejela vložek hibridnega kapitala prvega reda v znesku 1,9 milijarde danskih kron (DKK) (približno 255 milijonov EUR). Drugič, julija 2009 je Kraljevina Danska banki FIH na podlagi lov om finansiel stabilitet (zakon o finančni stabilnosti) z dne 10. oktobra 2008, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 68 z dne 3. februarja 2009, dala državno poroštvo v višini 50 milijard DKK (približno 6,71 milijarde EUR) (v nadaljevanju skupaj: ukrepa iz leta 2009). Banka FIH je to celotno poroštvo uporabila za izdajo obveznic.
- 4 Ta dva zakona je Komisija odobrila s Sklepom C(2009) 776 final z dne 3. februarja 2009 o shemi državne pomoči N31a/2009 – Danska kot shemo državne pomoči, združljivo z notranjim trgom.
- 5 Znesek obveznic, ki jih je izdala banka FIH in za katere je bila porok danska država, je 31. decembra 2011 znašal 41,7 milijarde DKK (približno 5,59 milijarde EUR), to je 49,94 % bilančne vsote banke FIH. Te obveznice naj bi zapadle leta 2012 in leta 2013.
- 6 Bonitetna agencija Moody's je med letoma 2009 in 2011 znižala bonitetno oceno banke FIH z A2 na B1 z negativnim obetom.
- 7 Zlasti zaradi tega znižanja bonitetne ocene ter približevanja datuma zapadlosti obveznic, ki jih je izdala banka FIH in za katere je poroštvo dala danska država, je leta 2011 postalo jasno, da bo imela banka FIH v letih 2012 ali 2013 likvidnostne težave, ki bi lahko povzročile izgubo njenega dovoljenja za opravljanje bančnih storitev in s tem njeno likvidacijo.
- 8 V teh okoliščinah je Kraljevina Danska 6. marca 2012 Komisiji priglasila sveženj ukrepov (v nadaljevanju: zadevni ukrepi), ki vključujejo, najprej, ustanovitev nove hčerinske družbe FIH Holding, NewCo, na katero se prenesejo najbolj problematična sredstva banke FIH, v glavnem nepremičninska posojila in izvedeni finančni instrumenti z nominalno vrednostjo približno 17,1 milijarde DKK (približno 2,3 milijarde EUR), zato da se bilanca FIH razbremeni.
- 9 Dalje, Financial Stability Company (v nadaljevanju: FSC), javna ustanova, ki so jo danski organi ustanovili v okviru svetovne finančne krize, naj bi kupila delnice družbe NewCo za 2 milijardi DKK (približno 268 milijonov EUR), zato da bi bila ta likvidirana v roku štirih let. Družba FSC se je zavezala, da bo družbo NewCo v postopku njene likvidacije financirala in dokapitalizirala, če bi se to izkazalo za potrebno.

- 10 Nazadnje, v zameno za te ukrepe bi morala banka FIH vrniti kapitalski vložek v višini 1,9 milijarde DKK (približno 255 milijonov EUR), ki so ga danski organi dali leta 2009, zaradi česar bi družba FSC lahko kupila družbo NewCo, ne da za to potrebovala lastna sredstva.
- 11 Banka FIH je ravno tako morala družbi NewCo dodeliti prvo posojilo v višini 1,65 milijarde DKK (približno 221 milijonov EUR), ki je bilo namenjeno pokrivanju njenih predvidenih izgub in bi se vrnilo le, če bi prejemi iz unovčenja nepremičninskih posojil in izvedenih finančnih instrumentov, ki so bili preneseni na družbo NewCo, presegali 2 milijardi DKK (približno 268 milijonov EUR).
- 12 Poleg tega je morala banka FIH družbi Newco odobriti drugo posojilo v višini približno 13,45 milijarde DKK (približno 1,8 milijarde EUR), ki je bilo zasnovano tako, da zapade ob dospelosti obveznic banke FIH, za katere je danska država leta 2009 prevzela poroštvo, in katerega znesek, ki ga izterja banka FIH, je bil namenjen vračilu njenih obveznic, za katere je danska država prevzela poroštvo.
- 13 Kar zadeva FIH Holding, je bilo predvideno, da bo ta družbi FSC zagotovila neomejeno jamstvo za kakršno koli izgubo, tako da bi ob prenehanju družbe Newco, ki je bilo prvotno predvideno za leto 2016, družba FSC lahko izterjala vse izgube, ki bi ji nastale z nakupom in likvidacijo družbe Newco.
- 14 Komisija je s Sklepom C(2012) 4427 final z dne 29. junija 2012 o državni pomoči SA.34445 (12/C) (prej 2012/N) – Danska uvedla formalni postopek preiskave zadevnih ukrepov, saj naj bi bili ti ukrepi po njenem mnenju državna pomoč banki FIH in družbi FIH Holding (v nadaljevanju: skupina FIH) ter družbi NewCo. Vendar je iz razlogov finančne stabilnosti te ukrepe odobrila za obdobje šestih mesecev oziroma – v primeru, da bi Kraljevina Danska v tem obdobju predložila načrt za prestrukturiranje – do svoje dokončne odločitve v zvezi s tem načrtom.
- 15 Banka FIH je 2. julija 2012 Kraljevini Danski vrnila vložek lastnih državnih hibridnih sredstev prvega reda, ki ga je ta dala banki FIH leta 2009.
- 16 Kraljevina Danska je 4. januarja 2013 predstavila načrt prestrukturiranja banke FIH. Dokončna različica tega načrta je bila predložena 24. junija 2013.
- 17 Kraljevina Danska je v upravnem postopku med drugim navedla, da zadevni ukrepi niso državne pomoči, ker so transakcije med družbo FSC in skupino FIH v skladu s tržnimi pogoji ter ker je ta skupina morala plačati vse stroške posla in likvidacije družbe NewCo. Navajala je tudi, da ta načrt znatno zmanjšuje tveganja, ki jim je bila izpostavljena zaradi ukrepov iz leta 2009.
- 18 Kraljevina Danska je 3. oktobra 2013 v odgovor na pomisleke, ki jih je izrazila Komisija v postopku preiskave, posredovala sklop predlogov zavez, katerih dokončna različica je z dne 3. februarja 2014.
- 19 Komisija je sporni sklep Kraljevini Danski vročila 12. marca 2014. V tem sklepu je Komisija zadevne ukrepe opredelila za državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU in te ukrepe – glede na načrt prestrukturiranja in zaveze, ki jih je predložila Kraljevina Danska – razglasila za združljive z notranjim trgov na podlagi odstavka 3(b) te določbe.
- 20 V prvem delu svoje presoje, ki se nanaša na obstoj pomoči, je Komisija preučila, ali zadevni ukrepi skupini FIH dajejo gospodarsko prednost. V ta namen je Komisija te ukrepe analizirala glede na načelo zasebnega akterja v tržnem gospodarstvu (v nadaljevanju: načelo zasebnega akterja), kar v obravnavanem primeru v skladu s spornim sklepom v bistvu pomeni ugotovitev, ali bi zasebni vlagatelj v tržnem gospodarstvu v času, ko je bila sprejeta odločitev, da se dajo na voljo javna sredstva, v transakciji sodeloval pod enakimi pogoji in modalitetami kot javni vlagatelj (v nadaljevanju: merilo zasebnega vlagatelja).

- 21 V sklepnem delu svoje presoje, in sicer v točkah od 84 do 98 spornega sklepa, je Komisija ocenila, da zlasti zaradi nezadostne ravni plačil, ki so bila predvidena kot protidajatev za finančna sredstva, ki jih je morala zagotoviti danska država, zadevni ukrepi niso bili skladni z načelom zasebnega akterja in so torej skupini FIH dajali prednost. V skladu z njenimi izračuni je pomoč znašala približno 2,25 milijarde DKK (okoli 300 milijonov EUR).
- 22 Iz teh točk izhaja, da se je Komisija sicer zlasti v točkah 88 in 98 tega sklepa sklicevala na ukrepe iz leta 2009, vendar pa je svojo presojo ekonomske racionalnosti zadevnih ukrepov izvedla brez upoštevanja morebitnega stroška, ki bi ga danska država ob neobstoju zadnjenavedenih ukrepov morala nositi zaradi tveganj, ki so zanjo izhajala iz ukrepov iz leta 2009.
- 23 Komisija je v zvezi z združljivostjo pomoči z notranjim trgom zadevne ukrepe preučila z vidika svojega Sporočila o obravnavanju oslabljenih sredstev v bančnem sektorju Skupnosti (UL 2009, C 72, str. 1) in svojega Sporočila o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. januarja 2012 dalje (UL 2011, C 356, str. 7).
- 24 Ob upoštevanju predloženega načrta prestrukturiranja in zavez, ki jih je sprejela Kraljevina Danska ter ki so navedene v točkah od 56 do 62 spornega sklepa in povzete v njegovi prilogi, je Komisija ugotovila, da je bila zadevna pomoč združljiva. Te zaveze med drugim vključujejo dodatna plačila banke FIH družbi FSC ter zavezo banke FIH o prenehanju opravljanja nekaterih dejavnosti, kot so nepremičninsko financiranje, investicijski kapital in upravljanje zasebnega premoženja.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 25 Skupina FIH je 24. maja 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo zaradi razglasitve ničnosti spornega sklepa.
- 26 V podporo svoji tožbi je skupina FIH navajala tri razloge, in sicer, prvič, kršitev člena 107(1) PDEU zaradi napačne uporabe načela zasebnega akterja, drugič, napako pri izračunu zneska pomoči in, tretjič, kršitev obveznosti obrazložitve s strani Komisije.
- 27 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo sprejelo prvi tožbeni razlog in zato ocenilo, da ni treba obravnavati drugega tožbenega razloga. Poleg tega je tretji tožbeni razlog zavrnilo. Sporni sklep je tako v celoti razglasilo za ničen in Komisiji naložilo plačilo stroškov.

Predlogi strank

- 28 Komisija Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi in
 - odloči o tožbi na prvi stopnji, tako da jo zavrne in skupini FIH naloži plačilo stroškov obeh stopenj, ali
 - podredno, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o drugem tožbenem razlogu, in odločitev o stroških pridrži.
- 29 Skupina FIH Sodišču predlaga, naj:
- pritožbo zavrne in Komisiji naloži plačilo stroškov na obeh stopnjah ali

- podredno, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o drugem tožbenem razlogu, in odločitev o stroških pridrži.

Pritožba

- 30 Komisija v podporo pritožbi navaja le en pritožbeni razlog, in sicer napačno uporabo prava s strani Splošnega sodišča pri razlagi člena 107(1) PDEU ob preizkusu prvega tožbenega razloga.

Trditve strank

- 31 Komisija v okviru edinega pritožbenega razloga meni, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri uporabi načela zasebnega akterja, ker je ocenilo, da bi morala Komisija za namene presoje, ali so zadevni ukrepi državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, ravnanje danske države ob sprejetju teh ukrepov primerjati ne z ravnanjem zasebnega vlagatelja, temveč z ravnanjem zasebnega upnika v tržnem gospodarstvu (v nadaljevanju: merilo zasebnega upnika), ob upoštevanju finančnih tveganj, ki jim je bila ta država članica izpostavljena zaradi ukrepov iz leta 2009.
- 32 Po mnenju Komisije je razlog za načelo zasebnega akterja nevtralnost pravnega reda Unije v zvezi z lastninskopravno ureditvijo. Iz tega naj bi izhajalo, da v skladu s sodno prakso ekonomske transakcije, ki jih izvajajo javni organi, ne dajejo prednosti njihovim prejemnikom in torej niso državne pomoči, če se izvedejo pod običajnimi tržnimi pogoji. Nasprotno se, če javni organ ne ravna kot bi v primerljivem položaju ravnal zasebni akter, za podjetje, ki je prejemnik, šteje, da je dobilo gospodarsko prednost.
- 33 Komisija dodaja, da se načelo zasebnega akterja uporablja brez upoštevanja katerega koli preudarka, ki je izključno vezan na vlogo države kot javnega organa. Iz tega naj bi sledilo, da pri uporabi tega načela ni mogoče upoštevati obveznosti, ki izhajajo iz vloge države kot nosilke javne oblasti.
- 34 Zato naj načelo zasebnega akterja ne bi bilo le „merilo ekonomske racionalnosti“, kot naj bi v izpodbijani sodbi ocenilo Splošno sodišče, ampak je njegov namen ta, da se ugotovi, ali je konkretna transakcija ekonomsko racionalna z vidika zasebnega akterja.
- 35 Komisija pa navaja, da v obravnavani zadevi stroški, ki jih je danska država morala nositi leta 2012 in ki izvirajo iz ukrepov iz leta 2009, le odražajo obveznosti, ki jih ima ta država članica kot javna oblast, saj so bili neposredna posledica državne pomoči, ki so jo ti ukrepi zagotavljali banki FIH. Splošno sodišče naj bi torej napačno uporabilo pravo, ker je v točkah od 62 do 69 izpodbijane sodbe menilo, da je Komisija storila napako, ker pri uporabi načela zasebnega akterja v spornem sklepu ni upoštevala stroška, ki bi ga morala nositi danska država, če ne bi sprejela zadevnih ukrepov, in ki bi izhajal iz tveganj, ki jim je bila izpostavljena zaradi ukrepov iz leta 2009.
- 36 Skupina FIH meni, prvič, da je analiza Komisije pretirana, saj pomeni, da ekonomske izpostavljenosti države članice, ki je posledica predhodne dodelitve državne pomoči, v okviru preučitve vprašanja, ali je država članica ravnala kot bi ravnal zasebni akter, nikoli ne bi bilo mogoče upoštevati.
- 37 Ključno vprašanje, ki izhaja iz zadevnih ukrepov, naj bi bilo predvsem to, ali je z njimi danska država uresničevala cilje v splošnem interesu in torej ravnala kot javna oblast ali pa je uresničevala ekonomski cilj, ki bi ga lahko uresničeval racionalen zasebni upnik, ki bi bil v podobnem položaju.
- 38 Po mnenju skupine FIH pa je očitno, da je danska država ukrepala zaradi varstva svojih ekonomskih interesov in da bi zasebni upnik v enakem položaju tvegala velike izgube, če ne bi poizkušal preprečiti neizpolnjevanja plačilnih obveznosti. Zadevni ukrepi so namreč znatno zmanjšali predhodno

izpostavljenost danske države, zato noben razlog ne utemeljuje tega, da določbe glede državnih pomoči preprečujejo racionalno prestrukturiranje izpostavljenosti države članice in torej dobro upravljanje javnih sredstev.

- 39 Kot naj bi Splošno sodišče navedlo v točki 67 izpodbijane sodbe, naj bi bil ta rezultat nelogičen glede na cilj pravil o nadzoru nad državnimi pomočmi in naj bi povzročil diskriminacijo v škodo javnih upnikov, ki je v nasprotju z načelom nevtralnosti iz člena 345 PDEU.
- 40 Drugič, skupina FIH trdi, da iz sodbe z dne 3. aprila 2014, Komisija/Nizozemska in ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213), izhaja, da je treba spremembo pogojev vračila državne pomoči presojati glede na to, kako bi ravnal zasebni upnik ob upoštevanju tveganja, da pride do delnega ali popolnega neplačila. Po mnenju skupine FIH mora Komisija preveriti, ali taka sprememba povzroči dodatno korist za prejemnika prvotne pomoči. Zato naj se Komisija, zgolj zato ker je bil prejšnji ukrep države članice državna pomoč, ne more izogniti svoji obveznosti, da preizkusi ekonomsko racionalnost zadevnih ukrepov ob upoštevanju zmanjšanja prejšnje ravni izpostavljenosti danske države.
- 41 Tretjič, skupina FIH meni, da sodba z dne 24. oktobra 2013, Land Burgenland in drugi/Komisija (C-214/12 P, C-215/12 P in C-223/12 P, EU:C:2013:682), ni upoštevna, saj je Sodišče samo v točki 62 te sodbe poudarilo, da se dejanske in pravne okoliščine zadeve, v kateri je bila izrečena ta sodba, znatno razlikujejo od tistih, v zvezi s katerimi je bila izrečena sodba Splošnega sodišča z dne 2. marca 2012, Nizozemska/Komisija (T-29/10 in T-33/10, EU:T:2012:98), ki je bila potrjena s sodbo z dne 3. aprila 2014, Komisija/Nizozemska in ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213).
- 42 Po mnenju skupine FIH enako velja za sodbi z dne 14. septembra 1994, Španija/Komisija (od C-278/92 do C-280/92, EU:C:1994:325), in z dne 28. januarja 2003, Nemčija/Komisija (C-334/99, EU:C:2003:55), saj se okoliščine v teh zadevah tako dejansko kot pravno zelo razlikujejo od teh v tej zadevi.

Presoja Sodišča

- 43 Najprej je treba opozoriti, da morajo biti v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za to, da se nacionalni ukrep opredeli kot „državna pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU, izpolnjeni vsi pogoji, navedeni v nadaljevanju. Prvič, ukrep mora biti državni ukrep oziroma ukrep iz državnih sredstev. Drugič, ta intervencija mora biti taka, da lahko prizadene trgovino med državami članicami. Tretjič, pomeniti mora selektivno prednost za upravičenca. Četrtič, izkrivljati mora konkurenco ali mora obstajati možnost, da bi jo lahko izkrivljala (glej zlasti sodbi z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group in drugi, C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točka 53 in navedena sodna praksa, in z dne 18. maja 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, točka 13).
- 44 Ker se edini pritožbeni razlog nanaša le na tretjega od teh pogojev, je treba poudariti, da se v skladu z ravno tako ustaljeno sodno prakso Sodišča za državne pomoči štejejo intervencije v kateri koli obliki, ki lahko neposredno ali posredno dajejo prednost podjetjem ali ki jih je treba razumeti kot gospodarsko prednost, ki je upravičeno podjetje v običajnih tržnih pogojih ne bi dobilo (sodbi z dne 2. septembra 2010, Komisija/Deutsche Post, C-399/08 P, EU:C:2010:481, točka 40 in navedena sodna praksa, ter z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, točka 65 in navedena sodna praksa).
- 45 Tako glede na cilj člena 107(1) PDEU, da se zagotovi neizkrivljena konkurenca (glej v tem smislu sodbo z dne 11. septembra 2008, Nemčija in drugi/Kronofrance, C-75/05 P in C-80/05 P, EU:C:2008:482, točka 66) tudi med javnimi in zasebnimi podjetji, pojem „pomoč“ v smislu te določbe ne sme zajemati ukrepa, ki je bil v korist podjetja sprejet iz sredstev države, če bi enako prednost lahko pridobil v okoliščinah, ki ustrezajo običajnim tržnim pogojem. Presoja okoliščin, v katerih je bila taka prednost

dodeljena, se torej načeloma izvaja z uporabo načela zasebnega akterja (glej v tem smislu sodbi z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 78, in z dne 20. septembra 2017, Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, točki 21 in 22).

- 46 Poleg tega je načelo zasebnega akterja eden izmed elementov, ki jih mora Komisija upoštevati za ugotovitev obstoja pomoči, in torej ne pomeni izjeme, ki se uporablja samo na zahtevo države članice, če je bilo ugotovljeno, da so izpolnjeni konstitutivni elementi pojma „državna pomoč“ iz člena 107(1) PDEU (sodbe z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 103; z dne 3. aprila 2014, Komisija/Nizozemska in ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, točka 32, in z dne 20. septembra 2017, Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, točka 23).
- 47 Zato mora Komisija, če se izkaže, da bi bilo mogoče uporabiti načelo zasebnega akterja, zadevno državo članico pozvati, naj ji posreduje vse upoštevne podatke, na podlagi katerih bo lahko preverila, ali so izpolnjeni pogoji za uporabo tega načela (glej v tem smislu sodbe z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 104; z dne 3. aprila 2014, Komisija/Nizozemska in ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, točka 33, in z dne 20. septembra 2017, Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 48 V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da kadar država članica kot delničar, in ne kot javna oblast, podjetju da gospodarsko prednost, uporaba načela zasebnega akterja ni odvisna od oblike, v kateri je bila ta prednost temu podjetju dana na voljo, niti od narave uporabljenih sredstev, ki lahko spadajo v okvir javne oblasti države (glej v tem smislu sodbo z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točke 81 in od 91 do 93).
- 49 Poleg tega je Sodišče razsodilo, da se o uporabi načela zasebnega akterja za spremembo pogojev nakupa vrednostnih papirjev podjetja ne dvomi, ker je bila pridobitev vrednostnih papirjev, ki državi dajejo status vlagatelja v to podjetje, financirana z državno pomočjo v korist tega podjetja (glej v tem smislu sodbo z dne 3. aprila 2014, Komisija/Nizozemska in ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, točka 34).
- 50 V konkretnem primeru je Komisija v spornem sklepu pri preizkusu zadevnih ukrepov uporabila načelo zasebnega akterja. Poleg tega nobena od strank ne dvomi o uporabi tega načela za presojo, ali so ti ukrepi skupini FIH dali prednost v smislu člena 107(1) PDEU.
- 51 Nasprotno, ta pritožba se nanaša na vprašanje, ali bi Komisija pri uporabi merila zasebnega upnika, in ne zasebnega vlagatelja, morala upoštevati tveganja, ki jim je bila danska država izpostavljena zaradi ukrepov iz leta 2009.
- 52 V zvezi s tem je treba po eni strani poudariti, da kadar se uporablja načelo zasebnega akterja, se merilo, ki ga je treba v danem primeru konkretno uporabiti, določi zlasti glede na transakcijo, ki jo načrtuje zadevna država članica. Med merila, ki jih je mogoče uporabiti, spadata tudi merili zasebnega vlagatelja in zasebnega upnika.
- 53 Ni sporno, da so zadevni ukrepi obsegali naložbe družbe FSC v družbo NewCo in da je Kraljevina Danska v upravnem postopku zatrjevala, da so bile te naložbe v skladu s tržnimi pogoji. Ta država članica je tudi trdila, da so zadevni ukrepi zmanjšali tveganje, ki mu je bila izpostavljena zaradi ukrepov iz leta 2009, in torej spadajo v okvir upravljanja terjatev, ki jih je imela do banke FIH.
- 54 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da se lahko upoštevata tako merilo zasebnega vlagatelja, ki ga je uporabila Komisija, kot merilo zasebnega upnika, katerega uporabo zahteva skupina FIH in ki ga je Splošno sodišče v izpodbijani sodbi štelo za upoštevno pri presoji zadevnih ukrepov.

- 55 Po drugi strani je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri presoji vprašanja, ali bi zasebni akter, ki je v položaju, ki je kar najbolj podoben položaju države, v običajnih tržnih pogojih sprejel isti ukrep, upoštevati samo koristi in obveznosti, povezane s položajem države kot zasebnim akterjem, in ne tistih, ki so povezane z njenim statusom javne oblasti (glej v tem smislu sodbi z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 79 in navedena sodna praksa, ter z dne 24. oktobra 2013, Land Burgenland in drugi/Komisija, C-214/12 P, C-215/12 P in C-223/12 P, EU:C:2013:682, točka 52).
- 56 Tako je Sodišče pri presoji ekonomske racionalnosti državnega ukrepa, ki jo terja načelo zasebnega akterja, moralo zavrniti stroške, ki za državo izhajajo iz odpuščanja delavcev, dajatev za brezposelnost in pomoči za prestrukturiranje industrijske infrastrukture (glej v tem smislu sodbo z dne 14. septembra 1994, Španija/Komisija, od C-278/92 do C-280/92, EU:C:1994:325, točka 22), in dana poročstva ter terjatve, ki jih ima država, saj so ti sami po sebi državna pomoč (glej v tem smislu sodbi z dne 28. januarja 2003, Nemčija/Komisija, C-334/99, EU:C:2003:55, točki 138 in 140, ter z dne 24. oktobra 2013, Land Burgenland in drugi/Komisija, C-214/12 P, C-215/12 P in C-223/12 P, EU:C:2013:682, točke 55, 56 in 61).
- 57 Sodišče je glede te zadnje predpostavke posebej pojasnilo, da z državno pomočjo država članica po definiciji uresničuje druge cilje kot donosnost sredstev, ki so bila dana na voljo podjetjem, zato je treba šteti, da ta sredstva država načeloma dodeli v okviru izvrševanja svojih prerogativ javne oblasti (glej v tem smislu sodbo z dne 24. oktobra 2013, Land Burgenland in drugi/Komisija, C-214/12 P, C-215/12 P in C-223/12 P, EU:C:2013:682, točka 56).
- 58 Iz tega sledi, da so tveganja, ki jim je izpostavljena država in ki zanjo izhajajo iz državnih pomoči, ki jih je predhodno dodelila, vezana na njen status javne oblasti in torej ne zadevajo elementov, ki bi jih pod običajnimi tržnimi pogoji zasebni akter upošteval pri svoji ekonomski računici (glej v tem smislu sodbo z dne 28. januarja 2003, Nemčija/Komisija, C-334/99, EU:C:2003:55, točki 138 in 140).
- 59 Ta preudarek med drugim velja za obveznosti, ki za državo izhajajo iz posojil in poroštev, ki jih je predhodno dala podjetju in ki so državne pomoči. Njihovo upoštevanje pri presoji državnih ukrepov, sprejetih v korist istega podjetja, bi namreč lahko povzročilo, da ti ukrepi ne bi bili opredeljeni kot državna pomoč, čeprav tudi niso v skladu z običajnimi tržnimi pogoji, zgolj zato, ker so za državo z ekonomskega vidika ugodnejši, kot če jih ne bi sprejela. Taka posledica pa bi ogrozila cilj zagotovitve neizkrivljene konkurence, naveden v točki 45 te sodbe.
- 60 V konkretnem primeru je, kot je Splošno sodišče ugotovilo v točkah 2 in 3 izpodbijane sodbe, Komisija zakona, na podlagi katerih je danska država sprejela ukrepe iz leta 2009, s Sklepom C(2009) 776 final potrdila kot shemo državnih pomoči, skladno z notranjim trgov. Iz točk 47, 53 in 55 tega sklepa je razvidno, da je Komisija, tako kot danska vlada sama, ocenila, da so ukrepi, načrtovani v teh dveh zakonih, državne pomoči, saj se zasebni vlagatelj v primerljivem obsegu in pod podobnimi pogoji ne bi odločil za načrtovano povečanje kapitala in izdajo zadevnega poročstva.
- 61 Poleg tega iz nobenega elementa izpodbijane sodbe ali spornega sklepa ne izhaja, da bi danska država z ukrepoma iz leta 2009 vsaj deloma uresničevala cilj donosnosti. Prav tako ni razvidno, da bi bil tak cilj, v utemeljitev katerega bi bili predloženi objektivni in preverljivi elementi, navajan v upravnih ali sodnih postopkih v tej zadevi. V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da se z nobenim elementom v pisu ne poizkuša izkazati, da ukrepi iz leta 2009 niso, niti deloma, državne pomoči.
- 62 Iz tega sledi, da Komisija v konkretnem primeru pri uporabi načela zasebnega akterja upravičeno ni upoštevala tveganj, povezanih z državnimi pomočmi, ki so bile banki FIH dodeljene z ukrepoma iz leta 2009. Zato je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je v točkah 69 in 71 izpodbijane sodbe v bistvu odločilo, da je Komisija s tem v spornem sklepu napačno uporabila načelo zasebnega akterja.

- 63 S tem je Splošno sodišče Komisiji namreč napačno naložilo, da presodi ekonomsko racionalnost zadevnih ukrepov ne z vidika zasebnega akterja v primerljivem položaju, temveč z vidika države kot javne oblasti, ki je predhodno z ukrepoma iz leta 2009 banki FIH dodelila državne pomoči, v zvezi s katerimi je želela zmanjšati finančne posledice.
- 64 Teh ugotovitev ne omajajo utemeljitve skupine FIH, ki se opirajo, prvič, na točke od 34 do 37 sodbe z dne 3. aprila 2014, Komisija/Nizozemska in ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213), drugič, na sodbi z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318), in z dne 24. januarja 2013, Frucona Košice/Komisija (C-73/11 P, EU:C:2013:32), ter tretjič, na dobro upravljanje javnih sredstev.
- 65 Prvič, glede trditve o podobnostih, ki po mnenju skupine FIH obstajajo med dejanskimi in pravnimi okoliščinami te zadeve ter okoliščinami zadeve, v kateri je bila izrečena sodba z dne 3. aprila 2014, Komisija/Nizozemska in ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213), je treba poudariti, da pritožbeni razlog, na katerega se navezujejo točke te sodbe, ki jih navaja skupina FIH, zadeva vprašanje uporabe načela zasebnega akterja, ki ga je Komisija izključila, in ne, kot v tej zadevi, njegove uporabe za zadevne ukrepe. Zlasti je Sodišče v bistvu v točkah 34 in 37 navedene sodbe ocenilo, da uporabe tega merila za državni ukrep načeloma ni mogoče vnaprej izključiti zgolj zaradi povezav, ki lahko obstajajo med spornim ukrepom države in izvrševanjem javne oblasti v obliki predhodne dodelitve državne pomoči.
- 66 Res je iz točk 35 in 36 sodbe z dne 3. aprila 2014, Komisija/Nizozemska in ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213), razvidno, da je Komisija v tej zadevi morala glede na potencialno ravnanje zasebnega vlagatelja preizkusiti ekonomsko racionalnost sprememb, ki jih je nizozemska država načrtovala glede pogojev vračila kapitalskega vložka, ki je bil predhodno dan z državno pomočjo.
- 67 Vendar kot je v točkah 63 in od 65 do 68 sklepnih predlogov poudaril generalni pravobranilec, na podlagi ničesar ni mogoče šteti, da je Sodišče s tem tej instituciji naložilo preizkus, ki presega preveritev intrinzične ekonomske racionalnosti načrtovanih sprememb in ki torej vključuje upoštevanje tveganj, ki za nizozemsko državo izhajajo iz državne pomoči, ki jo je predhodno dodelila podjetju prejemniku.
- 68 Ravno tako je Sodišče v točki 36 sodbe z dne 3. aprila 2014, Komisija/Nizozemska in ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213), sicer navedlo, da bi lahko zasebni vlagatelj spremenil pogoje vračila predhodnega kapitalskega vložka zlasti za povečanje možnosti pridobitve vračila tega vložka. Vendar to pojasnilo ne pomeni, da je mogoče pri analizi intrinzične ekonomske racionalnosti ukrepa zaradi ugotovitve, ali bi lahko zasebni vlagatelj ravnal tako kot zadevna država, upoštevati tveganja, ki za to državo članico izhajajo iz predhodno dodeljene državne pomoči.
- 69 V zvezi s tem je treba poudariti, da v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba z dne 3. aprila 2014, Komisija/Nizozemska in ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213), in v nasprotju s to zadevo prejemnik predhodne pomoči takrat, ko so bile načrtovane te spremembe, ni bil v finančnih težavah, ki bi ogrožale nadaljevanje njegovega poslovanja, in te spremembe niso pomenile njegovega reševanja z velikimi javnimi sredstvi.
- 70 Namen teh sprememb je bil namreč zlasti spodbuditi podjetje, ki je prejelo pomoč, da vloženi kapital vrne predčasno, in povečati možnosti nizozemske države, da dobi zadostno poplačilo, česar prvotni pogoji niso zagotavljali v vsakem primeru.
- 71 Drugič, skupina FIH na podlagi sodb z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318), in z dne 24. januarja 2013, Frucona Košice/Komisija (C-73/11 P, EU:C:2013:32), podaja utemeljitev, da davčna narava terjatve države do podjetja, čeprav je vezana na izvrševanje prerogativ javne oblasti, v bistvu ne preprečuje uporabe načela zasebnega akterja pri presoji ukrepa, s katerim je država temu istemu podjetju odobrila reprogramiranje te terjatve, z vidika člena 107(1) PDEU.

- 72 V zvezi s tem je treba navesti, da je sodna praksa, navedena v prejšnji točki, upoštevna, kar zadeva možnost uporabe načela zasebnega akterja, ne pa za uporabo tega načela v danem primeru (glej v tem smislu sodbi z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 100, in z dne 24. oktobra 2013, Land Burgenland in drugi/Komisija, C-214/12 P, C-215/12 P in C-223/12 P, EU:C:2013:682, točka 51).
- 73 Iz tega sledi, da ta sodna praksa nikakor ne more ovreči ugotovitve v točkah od 57 do 59 te sodbe, da se tveganja, ki jim je bila država članica izpostavljena zaradi terjatve, ki izvira iz dodelitve državne pomoči podjetju, zato ker so neločljiva od njenega statusa javne oblasti, ne smejo upoštevati pri uporabi načela zasebnega akterja za kasnejši ukrep, ki ga je ta ista država članica sprejela v korist tega podjetja.
- 74 Tretjič in zadnjič, glede dobrega upravljanja javnih sredstev ni mogoče sprejeti trditve skupine FIH, da je v bistvu posledica uporabe načela zasebnega akterja v spornem sklepu ta, da ekonomska izpostavljenost države članice zaradi predhodne dodelitve državne pomoči in njena želja, da varuje svoje ekonomske interese, ne moreta biti upoštevani v okviru preizkusa na podlagi člena 107 PDEU.
- 75 Čeprav se taki preudarki res ne upoštevajo pri preizkusu obstoja državne pomoči na podlagi člena 107(1) PDEU, pa ostaja dejstvo, kot je Komisija navedla na obravnavi pred Sodiščem in kot v točkah 81 in 83 sklepnih predlogov meni generalni pravobranilec, da te preudarke ta institucija lahko upošteva pri presoji združljivosti nadaljnjega ukrepa pomoči z notranjim trgom na podlagi člena 107(3) PDEU in lahko torej ta institucija na njihovi podlagi, kot v obravnavanem primeru, ugotovi združljivost tega ukrepa.
- 76 Glede na vse prej navedene preudarke je treba sprejeti edini pritožbeni razlog in torej izpodbijano sodbo razveljaviti.

Spor na prvi stopnji

- 77 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče ob morebitni razveljavitvi odločbe Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje.
- 78 V obravnavani zadevi ima Sodišče potrebne elemente za dokončno odločanje o prvem tožbenem razlogu, ki se nanaša na kršitev člena 107(1) PDEU zaradi napačne uporabe načela zasebnega akterja.
- 79 Kot je razvidno iz točk od 51 do 63 te sodbe, namreč utemeljitve skupine FIH za ugotovitev, da bi morala Komisija v obravnavanem primeru uporabiti merilo zasebnega upnika, in ne zasebnega vlagatelja, ni mogoče sprejeti.
- 80 Zato je treba prvi tožbeni razlog zavrni.
- 81 V nasprotju s tem, kar primarno trdi Komisija, pa stanje postopka ne dovoljuje odločitve glede drugega tožbenega razloga, uveljavljanega na prvi stopnji.
- 82 Kot je namreč razvidno iz točke 85 izpodbijane sodbe, je Splošno sodišče menilo, da ker je prvi tožbeni razlog sprejet, ni treba preučiti drugega tožbenega razloga, ki se nanaša na napake v izračunu zneska pomoči.
- 83 Zato je treba zadevo vrniti Splošnemu sodišču, da to odloči o drugem tožbenem razlogu, ki je bil pred njim uveljavljan in glede katerega še ni odločilo.

Stroški

84 Ker se zadeva vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 15. septembra 2016, FIH Holding in FIH Erhvervsbank/Komisija (T-386/14, EU:T:2016:474), se razveljavi.**
- 2. Prvi razlog iz tožbe pred Splošnim sodiščem Evropske unije se zavrne.**
- 3. Zadeva se vrne Splošnemu sodišču Evropske unije, da to odloči o drugem tožbenem razlogu.**
- 4. Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi