Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi razširjeni senat)

z dne 13. novembra 2024*

„Tožba zaradi nedelovanja – Državna pomoč – Skupna ribiška politika – Financiranje lastnikov plovil za ribolov z vlečnimi mrežami z gredjo z električnim tokom – Pritožba – Dopustnost – Stališče Komisije – Jasnost in dokončnost oblikovanega stališča – Pristojnost Komisije – Obveznost ukrepanja“

V zadevi T-141/23,

**Laurent Merlin**, stanujoč v Équihen-Plage (Francija), in druge tožeče stranke, katerih imena so navedena v prilogi[1], ki jih zastopajo F.-C. Laprévote, F. de Bure in T. Otmani, odvetniki,

tožeče stranke,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopajo B. Stromsky, M. Abenhaïm in C. Perrin, agenti,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi razširjeni senat),

v sestavi S. Papasavvas, predsednik, A. Kornezov (poročevalec), G. De Baere, D. Petrlík, sodniki, in S. Kingston, sodnica,

sodni tajnik: L. Ramette, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka,

na podlagi obravnave z dne 15. maja 2024

izreka naslednjo

**Sodbo**

1 S tožbo na podlagi člena 265 PDEU tožeče stranke, L. Merlin ter druge fizične in pravne osebe, katerih imena so navedena v prilogi, Splošnemu sodišču predlagajo, naj ugotovi, da Evropska komisija po preučitvi njihovih pritožb v zvezi z domnevno nezakonito državno pomočjo, ki naj bi

* Jezik postopka: francoščina.

[1] Seznam drugih tožečih strank je priložen le različici, ki se vroči strankam.

jo Kraljevina Nizozemska dodelila lastnikom plovil, ki se ukvarjajo z ribolovom z vlečnimi mrežami z gredjo z električnim tokom (v nadaljevanju: ribolov z električnim tokom), nezakonito opustila sprejetje sklepa na podlagi Uredbe Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 PDEU (UL 2015, L 248, str. 9).

## Dejansko stanje

2 Tožeče stranke so 36 ribičev iz Francije, Nizozemske in Združenega kraljestva ter združenje malih evropskih ribičev Low Impact Fishers of Europe (LIFE), ki opravljajo svoje ribolovne dejavnosti v Rokavskem prelivu in Severnem morju.

3 Tožeče stranke so marca 2021 z obrazcem iz Priloge IV k Uredbi Komisije (ES) št. 794/2004 z dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe 2015/1589 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 4, str. 3) vložile pritožbe pri Komisiji (v nadaljevanju: pritožbe).

4 V pritožbah so tožeče stranke trdile, najprej, da so nizozemski organi izdali dovoljenja za ribolov v nasprotju s pravilom, da je ribolov z električnim tokom dovoljen le za največ 5 % ladjevja države članice z vlečnimi mrežami z gredjo, kot je določeno v Uredbi Sveta (ES) št. 850/98 z dne 30. marca 1998 za ohranjanje ribolovnih virov s tehničnimi ukrepi za varovanje nedoraslih morskih organizmov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 3, str. 217), ki jo je nadomestila Uredba (EU) 2019/1241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o ohranjanju ribolovnih virov in varstvu morskih ekosistemov s tehničnimi ukrepi, o spremembi uredb Sveta (ES) št. 1967/2006, (ES) št. 1224/2009 ter uredb (EU) št. 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 in (EU) 2019/1022 Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 894/97, (ES) št. 850/98, (ES) št. 2549/2000, (ES) št. 254/2002, (ES) št. 812/2004 in (ES) št. 2187/2005 (UL 2019, L 198, str. 105) (v nadaljnjem besedilu: pravilo 5 %).

5 Dalje, v delu pritožb, naslovljenem „Nezakonite evropske subvencije, nezdružljive z notranjim trgom“, so tožeče stranke navajale, da je Kraljevina Nizozemska od leta 2007 odobrila financiranje nizozemskim plovilom z vlečnimi mrežami z gredjo, ki izvajajo ribolov z električnim tokom, s čimer naj bi kršila pravilo 5 % in pravila, ki urejajo Evropski sklad za ribištvo (ESR) in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR). Po njihovem mnenju navedena plovila torej niso upravičena do financiranja iz ESR in ESPR, zato naj bi bilo treba navedeno financiranje opredeliti kot nezakonito državno pomoč, ki ni združljiva z notranjim trgom.

6 Nazadnje, tožeče stranke so se v delu pritožb, naslovljenem „Državna pomoč, nezdružljiva z notranjim trgom“, pritožile nad obstojem različnih ukrepov pomoči, ki jih je Kraljevina Nizozemska dodelila nizozemskim plovilom z vlečnimi mrežami z gredjo, ki izvajajo ribolov z električnim tokom, ki so močno presegli veljavne pragove *de minimis* in jih je zato treba opredeliti kot državno pomoč.

7 Generalni direktorat (GD) Komisije za konkurenco je v dopisu z dne 16. aprila 2021 odgovoril tožečim strankam in navedel, da je iz pritožb jasno razvidno, da financiranje, ki je predmet pritožb, spada v okvir ESR in ESPR in da če je bil ukrep financiran iz ESR ali ESPR, pravila, ki urejajo te sklade, prevladajo nad pravili o državni pomoči. Po mnenju tega generalnega direktorata je bilo treba navedene pritožbe obravnavati v skladu s posebnimi postopki skupne ribiške politike (SRP) in ne v skladu s pravili o državni pomoči, saj so se nanašale na vprašanja,

povezana s pravili, ki urejajo skupno ribiško politiko. V ta namen je GD za konkurenco tožečim strankam predlagal, naj te pritožbe naslovijo na pristojno službo Komisije, in sicer GD za pomorske zadeve in ribištvo.

8 V dopisu z dne 4. avgusta 2021 so tožeče stranke v bistvu trdile, da posebni mehanizmi v zvezi z ESR in ESPR ne izključujejo niti uporabe pravil o državni pomoči niti možnosti vložitve pritožbe na podlagi Uredbe 2015/1589. V zvezi s tem so se sklicevale na člen 7(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1198/2006 z dne 27. julija 2006 o ESR (UL 2006, L 223, str. 1, v nadaljevanju: Uredba ESR), ki se uporablja za programsko obdobje 2007–2013, in člen 8(2) Uredbe (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o ESPR in razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2328/2003, (ES) št. 861/2006 in (ES) št. 791/2007 in Uredbe (EU) št. 1255/2011 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2014, L 149, str. 1, v nadaljnjem besedilu: Uredba ESPR), ki se uporablja za programsko obdobje 2014–2020, v skladu s katerima je bilo treba po njihovem mnenju financiranje, dodeljeno v nasprotju z uredbo ESR ali uredbo ESPR, preučiti z vidika pravil o državni pomoči. Zato bi morala Komisija opredeliti instrumente, s katerimi je bilo financiranje odobreno, bodisi ESR, ESPR ali drugi instrumente, in na tej podlagi določiti, katere instrumente je treba šteti za državno pomoč, ker ne spadajo v okvir ESR ali ESPR.

9 GD za konkurenco je v dopisu z dne 22. novembra 2021 sicer priznal, da je Kraljevina Nizozemska dovolila izvajanje ribolova z električnim tokom v nasprotju s pogoji iz Uredbe št. 850/98, vendar je navedel, da ni mogoče ugotoviti nobene povezave med financiranjem iz skladov ESR in ESPR ter navedenim izvajanjem. Sklenil je, da ne vidi nobenega elementa morebitne nezakonite državne pomoči, ki bi ga bilo treba temeljiteje preučiti.

10 V dopisu z dne 4. aprila 2022 so tožeče stranke v sedmih prilogah predložile dodatne informacije, ki so vsebovale zlasti sezname nizozemskih plovil z vlečnimi mrežami z gredjo, ki izvajajo ribolov z električnim tokom in ki naj bi bila upravičena do financiranja iz skladov ESR in ESPR na podlagi različnih dokumentov in izvlečkov datotek v zvezi z odobrenim financiranjem iz teh skladov. Prav tako so se pritožile nad obstojem programa pomoči za naložbe, ki ga v celoti financira Nizozemska in katerega namen je zagotoviti opremo za pet plovil z vlečnimi mrežami z gredjo, ki izvajajo navedeni ribolov.

11 GD za konkurenco je v dopisu z dne 9. septembra 2022 navedel, da je na podlagi dodatnih informacij, ki so jih tožeče stranke predložile 4. aprila 2022, znova podrobno preučil financiranje nizozemskih plovil z vlečnimi mrežami z gredjo, ki izvajajo ribolov z električnim tokom, in ugotovil, da ni prišlo do kršitve pravil ESR in ESPR in da na tej podlagi ne vidi nobenega elementa morebitne nezakonite državne pomoči, ki bi ga bilo treba temeljiteje preučiti.

12 V dopisu z dne 8. novembra 2022 so tožeče stranke v skladu s členom 265, drugi odstavek, PDEU in Uredbo 2015/1589, zlasti členi 4, 12 in 15 te uredbe, pozvale Komisijo, naj v odgovor na pritožbe sprejme sklep na podlagi člena 4 navedene uredbe (v nadaljevanju: poziv k ukrepanju).

13 Komisija je z dopisom z dne 14. februarja 2023, naslovljenim „Dopisi pred zaključkom postopka, ki obveščajo pritožnike, da nameravajo službe Komisije zaključiti zadevo“, tožeče stranke obvestila, da je zaključila preučitev pritožb.

14 V zvezi s tem je Komisija, prvič, navedla, da ne namerava predlagati začetka „postopka za ugotavljanje kršitev zaradi nespoštovanja prava Unije s strani [Kraljevine Nizozemske]“. Drugič, navedla je, da je znova podrobno preučila financiranje nizozemskih plovil z vlečnimi mrežami z gredjo, ki izvajajo ribolov z električnim tokom, ob upoštevanju dodatnih informacij, ki so jih

tožeče stranke predložile 4. aprila 2022, in ugotovila, da ni bilo kršitve pravil, ki se uporabljajo za ESR in ESPR. Na tej podlagi je tožeče stranke obvestila, da namerava zaključiti zadevo, obenem pa jih pozvala, naj se, če imajo nove informacije, ki bi lahko bile pomembne za ponovno preučitev zadeve, v štirih tednih obrnejo nanjo, po izteku tega roka pa bi se zadeva lahko zaključila.

## Predlogi strank

15 Tožeče stranke Splošnemu sodišču v bistvu predlagajo, naj:

– ugotovi, da Komisija nezakonito ni sprejela sklepa na podlagi Uredbe 2015/1589;

– Komisiji naloži, naj v roku dveh mesecev sprejme sklep na podlagi navedene uredbe;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

16 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrže kot nedopustno;

– podredno, tožbo zavrne kot neutemeljeno;

– tožečim strankam naloži plačilo stroškov.

## Pravo

17 Tožeče stranke v utemeljitev tožbe navajajo, da bi morala Komisija v skladu s členom 12(1), drugi pododstavek, in členom 15(1) Uredbe 2015/1589, prvič, v razumnem roku ter v celoti in skrbno preučiti informacije, ki so jih navedle v pritožbah in poznejših izmenjavah, v katerih so zatrjevale obstoj različnih ukrepov pomoči, in, drugič, sprejeti dokončen sklep na podlagi člena 4(2), (3) ali (4) te uredbe, v katerem jasno izrazi svoje stališče v zvezi s tem.

18 Po mnenju tožečih strank je Komisija zlasti napačno ugotovila, da je bilo financiranje nizozemskih plovil z vlečnimi mrežami z gredjo, ki izvajajo ribolov z električnim tokom, odobreno v okviru ESR in ESPR, izvzeto iz uporabe pravil o državni pomoči na podlagi člena 7 Uredbe ESR in člena 8 Uredbe ESPR. Menijo namreč, da bi bilo treba to financiranje, če bi obstajal kakršen koli dvom o tem, da je bilo zagotovljeno mimo pravil, ki urejajo navedena sklada, ali ob neupoštevanju teh pravil, opredeliti kot državno pomoč, zaradi česar bi ga Komisija morala preučiti na podlagi Uredbe 2015/1589.

19 Komisija se primarno sklicuje na nedopustnost tožbe v skladu s členom 265, drugi odstavek, PDEU, ker je, med drugim, svoje stališče glede pritožb oblikovala pred vložitvijo te tožbe. Podredno izpodbija utemeljenost navedene tožbe.

### *Dopustnost tožbe*

20 Komisija meni, da je v dopisu z dne 14. februarja 2023 jasno in dokončno oblikovala svoje stališče o pozivu k ukrepanju, zato ta tožba ni dopustna. Po njenem mnenju iz skupne razlage vse korespondence, ki jo je izmenjala s tožečimi strankami, izhaja, da je v bistvu menila, da ni

pristojna za sprejetje sklepa na podlagi Uredbe 2015/1589, ker se v skladu s členom 42 PDEU, členom 7 uredbe ESR in členom 8 uredbe ESPR členi od 107 do 109 PDEU ne uporabljajo za plačila držav članic v okviru ESR ali ESPR.

21 Tožeče stranke odgovarjajo, prvič, da Komisija v dopisu z dne 14. februarja 2023 ni oblikovala stališča o pozivu k ukrepanju. Po njihovem mnenju se Komisija v navedenem dopisu niti ni sklicevala na njihovo zahtevo za sprejetje sklepa na podlagi člena 4 Uredbe 2015/1589 niti ni navedla, da meni, da ni pristojna za sprejetje takega sklepa. Drugič, trdijo, da tudi če bi bilo treba ta dopis razumeti tako, da vsebuje stališče Komisije o navedenem pozivu, to stališče ni bilo sprejeto jasno in dokončno. Na prvem mestu menijo, da Komisija s tem, da je v zadevnem dopisu navedla, da ne namerava začeti „postopka za ugotavljanje kršitev zaradi nespoštovanja prava Unije s strani [Kraljevine Nizozemske]“, ni oblikovala stališča o zahtevi iz tega poziva, katerega namen ni bil pozvati Komisijo, naj začne tak postopek. Na drugi strani trdijo, da je Komisija zadevni dopis sestavila na nejasen in v prihodnost usmerjen način, saj je navedla le, da „ne namerava“ ugoditi pritožbam in da „namerava“ zaključiti zadevo, ter jih pozvala, naj „se obrnejo“ nanjo, če imajo „nove informacije, ki bi lahko bile pomembne za ponovno preučitev zadeve“, in navedla, da bi se v primeru neobstoja teh informacij zadeva „lahko“ zaključila.

22 V skladu s sodno prakso se člen 265 PDEU nanaša na opustitev ukrepanja ali oblikovanja stališča in ne na sprejetje nekega drugega akta, kot bi si ga zadevne osebe želele ali ocenile za potrebnega (sodbi z dne 13. julija 1971, Deutscher Komponistenverband/Komisija, 8/71, EU:C:1971:82, točka 2, in z dne 24. novembra 1992, Buckl in drugi/Komisija, C-15/91 in C-108/91, EU:C:1992:454, točka 17). Tako je treba šteti, da institucija ni v položaju nedelovanja samo, kadar sprejme akt, s katerim se ugodi tožeči stranki, ampak tudi kadar zavrne sprejetje tega akta in odgovori na zahtevo, ki ji je bila predložena, ter navede razloge, iz katerih meni, da sprejetje navedenega akta ni primerno ali da za to ni pristojna (sklepa z dne 21. decembra 2021, Finiconsult/Komisija, T-504/21, neobjavljen, EU:T:2021:948, točka 6, in z dne 1. februarja 2023, NO/Komisija, T-708/21, neobjavljen, EU:T:2023:49, točka 56).

23 Zato pogoji za dopustnost tožbe zaradi nedelovanja iz člena 265 PDEU niso izpolnjeni, kadar je institucija, ki je bila pozvana k ukrepanju, pred vložitvijo tožbe oblikovala stališče o tem pozivu, sprejetje nekega drugega akta, kot bi si ga zadevne osebe želele ali ocenile za potrebnega, kot je ustrezno obrazložena zavrnitev ukrepanja v skladu s pozivom k ukrepanju, pa pomeni stališče, s katerim se odpravlja nedelovanje (glej sodbo z dne 24. marca 2022, Wagenknecht/Komisija, C-130/21 P, EU:C:2022:226, točka 31 in navedena sodna praksa).

24 Poleg tega mora biti stališče v smislu člena 265, drugi odstavek, PDEU jasno in dokončno stališče zadevne institucije o pritožnikovi zahtevi (sodba z dne 24. marca 2022, Wagenknecht/Komisija, C-130/21 P, EU:C:2022:226, točka 33).

25 V obravnavani zadevi je treba poudariti, da so tožeče stranke v ločenih delih pritožb na prvem mestu zatrjevale obstoj „nezakonitih evropskih subvencij, nezdružljivih z notranjim trgom“, ki so bile dodeljene nizozemskim plovilom z vlečnimi mrežami z gredjo, ki izvajajo ribolov z električnim tokom, v okviru ESR in ESPR, zlasti ob neupoštevanju pravila 5 % (v nadaljevanju: sporno financiranje v okviru ESR in ESPR), na drugem mestu pa obstoj „nacionalnih subvencij“ v korist navedenih plovil z vlečnimi mrežami, ki jih je dodelila Kraljevina Nizozemska in ki naj bi jih bilo treba opredeliti kot državno pomoč (v nadaljevanju: sporna nacionalna pomoč).

26 Poleg tega so tožeče stranke v dopisu z dne 4. aprila 2022 Komisiji predložile dodatne informacije v zvezi s spornim financiranjem v okviru ESR in ESPR ter v zvezi s sporno nacionalno pomočjo.

27 V pozivu k ukrepanju so tožeče stranke s sklicevanjem zlasti na pritožbe in informacije, priložene tem pritožbam, ter na dodatne informacije, ki so jih Komisiji poslale v dopisu z dne 4. aprila 2022, vključno s sedmimi prilogami, ki so po njihovem mnenju pomenile oprijemljiv dokaz o obstoju državne pomoči, Komisijo pozvale, naj v skladu s členom 265, drugi odstavek, PDEU in Uredbo 2015/1589, zlasti s členi 4, 12 in 15 te uredbe, sprejme sklep na podlagi člena 4 navedene uredbe.

28 V teh okoliščinah je treba preučiti, ali je Komisija pred vložitvijo tožbe jasno in dokončno oblikovala svoje stališče o vseh ukrepih, navedenih v pritožbah in dopisu tožečih strank z dne 4. aprila 2022, in sicer, prvič, o spornem financiranju v okviru ESR in ESPR, in drugič, o sporni nacionalni pomoči.

*Obstoj stališča o spornem financiranju v okviru ESR in ESPR*

29 Tožeče stranke so v pritožbah in poznejši korespondenci s Komisijo v bistvu trdile, da sporno financiranje v okviru ESR in ESPR ni v skladu s pravili, ki urejajo ta sklada, saj naj bi bilo izplačano v nasprotju s pravilom 5 %, ter da je treba zaradi te neskladnosti to financiranje opredeliti kot državno pomoč in jo preučiti na podlagi Uredbe 2015/1589. Tožeče stranke so v pozivu k ukrepanju, v katerem so se zlasti sklicevale na navedene pritožbe in na dopis z dne 4. aprila 2022, Komisijo pozvale, naj sprejme sklep na podlagi člena 4 navedene uredbe.

30 V zvezi s tem je Komisija med izmenjavo mnenj s tožečimi strankami v bistvu navedla, da meni, prvič, da na podlagi Uredbe 2015/1589 ni pristojna za sprejetje sklepa v zvezi s spornim financiranjem v okviru ESR in ESPR, in drugič, da zadevno financiranje ne krši pravil v zvezi z ESR in ESPR.

31 Tako je Komisija v dopisu z dne 16. aprila 2021 navedla, da imajo po njenem mnenju pravila, ki se uporabljajo za SRP, zlasti pravila v zvezi z ESR in ESPR, prednost pred pravili v zvezi z državno pomočjo, saj uredbi o ESR in ESPR določata posebne mehanizme nadzora, v skladu s katerimi morajo države članice izterjati neupravičeno izplačana sredstva iz navedenih skladov, in da je treba zato preverjanje skladnosti spornega financiranja v okviru ESR in ESPR opraviti v skladu s posebnimi postopki, določenimi v teh uredbah, in ne v skladu s postopki, ki se uporabljajo za državno pomoč.

32 Poleg tega je Komisija v dopisih z dne 22. novembra 2021 in 9. septembra 2022 navedla razloge, zakaj po njenem mnenju sporno financiranje v okviru ESR in ESPR ne krši uredb ESR in ESPR. V zvezi s tem so bili v dopisu z dne 14. februarja 2023 v bistvu ponovljeni razlogi, navedeni v dopisu z dne 9. septembra 2022.

33 Res je, kot navajajo tožeče stranke, da Komisija v dopisu z dne 14. februarja 2023, obravnavanem ločeno, ni izrecno zavrnila sprejetja sklepa na podlagi Uredbe 2015/1589, niti ni navedla, da ni pristojna za sprejetje takega sklepa v zvezi s spornim financiranjem v okviru ESR in ESPR.

34 Vendar je treba dopis z dne 14. februarja 2023 razlagati ob upoštevanju predhodnih izmenjav. Prvič, Komisija se je v tem dopisu sklicevala na svoja dopisa z dne 22. novembra 2021 in 9. septembra 2022. Drugič, iz sodne prakse izhaja, da se za preverjanje obstoja stališča ter njegove jasnosti in dokončnosti lahko upošteva izmenjava mnenj med tožečimi strankami in Komisijo, ki je potekala pred sprejetjem stališča (glej v tem smislu sklepa z dne 16. junija 2020, CJ/Sodišče Evropske unije, C-634/19 P, neobjavljen, EU:C:2020:474, točki 30 in 31, in z dne 1. februarja 2023, NO/Komisija, T-708/21, neobjavljen, EU:T:2023:49, točki 71 in 72).

35 V okoliščinah obravnavane zadeve je treba torej šteti, da je Komisija v dopisu z dne 14. februarja 2023 v bistvu potrdila svoje predhodno jasno izraženo stališče, da, prvič, na podlagi Uredbe 2015/1589 ni pristojna za sprejetje sklepa v zvezi s spornim financiranjem v okviru ESR in ESPR, in drugič, da zadevno financiranje ne krši pravil v zvezi z ESR in ESPR ter da se je na tej podlagi odločila, da zaključi preučitev pritožb, kot je napovedala v istem dopisu.

36 V skladu s sodno prakso, navedeno v točki 22 zgoraj, pa zadevna institucija ni v položaju nedelovanja, če zavrne sprejetje zahtevanega sklepa in na zahtevo odgovori tako, da navede razloge, iz katerih meni, da za to sprejetje ni pristojna.

37 Dejstvo, da to stališče tožečim strankam ne zadošča, v zvezi s tem ni pomembno, saj se člen 265 PDEU nanaša na nedelovanje zaradi opustitve ukrepanja ali sprejetja stališča in ne na sprejetje akta, ki ni takšen, kot bi ga ta stranka želela ali ocenila za potrebnega (glej v tem smislu sklepa z dne 13. decembra 2000, Sodima/Komisija, C-44/00 P, EU:C:2000:686, točka 83, in z dne 6. aprila 2017, Brancheforeningen for Regulerkraft i Danmark/Komisija, T-203/16, neobjavljen, EU:T:2017:279, točka 22).

38 Prav tako dejstvo, ki ga poudarjajo tožeče stranke, da je Komisija v dopisu z dne 14. februarja 2023 navedla, da ne namerava predlagati začetka „postopka za ugotavljanje kršitev zaradi nespoštovanja prava Unije s strani [Kraljevine Nizozemske]“, čeprav je tožeče stranke v pozivu k ukrepanju k temu niso pozvale, v obravnavani zadevi ni upoštevno, ker je Komisija v drugih delih navedenega dopisa, ki jih je treba brati v povezavi s predhodnimi izmenjavami, jasno oblikovala stališče o zahtevi za sprejetje sklepa na podlagi Uredbe 2015/1589 v zvezi s spornim financiranjem v okviru ESR in ESPR.

39 Iz tega izhaja, da je Komisija pred vložitvijo tožbe oblikovala stališče v smislu člena 265 PDEU o zadevnem financiranju v okviru ESR in ESPR.

40 Prav tako je treba zavrniti trditve tožečih strank, da zadevno stališče ni bilo jasno in dokončno.

41 V zvezi z jasnostjo zadevnega stališča je namreč iz točk 7, 31 in 35 zgoraj razvidno, da je Komisija jasno navedla, da meni, da ni pristojna za sprejetje sklepa na podlagi Uredbe 2015/1589 v zvezi s spornim financiranjem v okviru ESR in ESPR. Poleg tega je treba poudariti, da so tožeče stranke jasno razumele, kot je razvidno iz njihovega dopisa z dne 4. avgusta 2021, da je Komisija menila, da ni pristojna za sprejetje takega sklepa. To potrjujeta dejstvo, da je bil predmet tega dopisa „[z]avrnitev pristojnosti v zvezi s pritožbami, vloženimi marca 2021 v zvezi z nezakonito državno pomočjo ali zlorabo pomoči za ribolov z vlečnimi mrežami z električnim tokom“, in dejstvo, da so tožeče stranke v istem dopisu navedle razloge, iz katerih so menile, da je stališče, ki ga je tako izrazila Komisija, napačno. Jasnosti stališča Komisije zato ni mogoče izpodbijati.

42 Kar zadeva dokončnost zadevnega stališča je res, kot navajajo tožeče stranke, da jih je Komisija v dopisu z dne 14. februarja 2023 obvestila, da „namerava“ zaključiti zadevo, in jih pozvala, naj ji posredujejo „nove informacije, ki bi lahko bile pomembne za ponovno preučitev [njihove] zadeve“, sicer bi se zadeva „lahko“ zaključila.

43 Vendar ostaja dejstvo, da je Komisija v dopisu z dne 14. februarja 2023 navedla, da je zaključila preučitev pritožb. Iz tega je razvidno, da je oblikovala dokončno mnenje o spornem financiranju v okviru ESR in ESPR.

44 Zato zgolj dejstvo, da je Komisija tožečim strankam dala zadnjo priložnost, da predložijo nove informacije, če jih imajo, ki bi lahko upravičile „ponovno preučitev“ zadeve, ne omaje zgoraj navedenega, saj je Komisija v dopisu z dne 14. februarja 2023 jasno navedla, da je končala preučitev pritožb in predstavila dokončno analizo v zvezi s spornim financiranjem v okviru ESR in ESPR.

45 V skladu s sodno prakso namreč navedba v dopisu Komisije, s katero je bila tožeča stranka zaprošena, naj upošteva, da je izmenjava korespondence s Komisijo končana „s pridržkom novih elementov“, sama po sebi ne odvzame jasnosti in dokončnosti stališča Komisije (glej v tem smislu sodbo z dne 30. septembra 2003, Fiocchi munizioni/Komisija, T-26/01, EU:T:2003:248, točki 76 in 78).

46 Poleg tega nikakor ni sporno, da tožeče stranke po dopisu z dne 14. februarja 2023 Komisiji niso predložile nobenih novih informacij in da zato niso mogle pričakovati, da bo Komisija kakor koli ponovno preučila svoje stališče.

47 V teh okoliščinah je treba zavrniti trditve tožečih strank, s katerimi izpodbijajo dokončnost stališča Komisije o spornem financiranju v okviru ESR in ESPR.

48 Zato je treba šteti, da je v dopisu z dne 14. februarja 2023, ne glede na njegovo utemeljenost, jasno in dokončno oblikovano stališče Komisije o spornem financiranju v okviru ESR in ESPR v odgovor na poziv k ukrepanju.

49 Tožbo zaradi nedelovanja je treba zato razglasiti za nedopustno v delu, v katerem se nanaša na ugotovitev nedelovanja Komisije v zvezi z nesprejetjem sklepa na podlagi Uredbe 2015/1589 glede spornega financiranja v okviru ESR in ESPR.

*Obstoj stališča o sporni nacionalni pomoči*

50 Kot je bilo navedeno v točkah 6 in 25 zgoraj, so tožeče stranke poleg spornega financiranja v okviru ESR in ESPR v ločenem delu pritožb pri Komisiji navedle tudi obstoj več primerov sporne nacionalne pomoči. V zvezi s tem so navedle pet ukrepov pomoči, ki so jih odobrili nizozemski organi in katerih znesek je po njihovem mnenju znašal od 880.000 EUR do 74 milijonov EUR, ter se sklicevale na različne vire, ki po njihovem mnenju potrjujejo obstoj navedenih ukrepov.

51 Komisija je v dopisu z dne 16. aprila 2021 navedla, da je iz pritožb razvidno, da ukrepi, ki so predmet teh pritožb, spadajo „v okviru [ESR] ali [ESPR]“. V skladu s tem in kot je potrdila na obravnavi, je navedene pritožbe razlagala tako, da se nanašajo le na sporno financiranje v okviru ESR in ESPR.

52 Vendar je Komisija pri tem le delno obravnavala pritožbe in se v dopisu z dne 16. aprila 2021 ni izrekla o delu teh pritožb, ki se je nanašal na sporno nacionalno pomoč.

53 Dalje, tožeče stranke so v dopisu z dne 4. avgusta 2021 med drugim trdile, da bi morala Komisija opredeliti instrumente, s katerimi je bilo dodeljeno zadevno financiranje „bodisi v okviru ESR in ESPR ali drugih instrumentov“, na podlagi tega ugotoviti, katere instrumente je treba šteti za državno pomoč, ker ne spadajo v okvir ESR ali ESPR, in preučiti njihovo združljivost z notranjim trgom.

54 Prav tako so tožeče stranke v dopisu z dne 4. aprila 2022 predložile dodatne informacije, v katerih so v točki VI tega dopisa navedle, da obstaja program pomoči za naložbe, ki ga v celoti financira Nizozemska in ki je namenjen opremljanju petih plovil z vlečnimi mrežami z gredjo za ribolov z električnim tokom. V zvezi s tem so se sklicevale na dopis ministra za gospodarske zadeve, kmetijstvo in inovacije z dne 25. maja 2011, ki je bil naslovljen na predsednika spodnjega doma nizozemskega parlamenta in iz katerega je bilo razvidno, da so nizozemski organi menili, da uredba ESR ne dovoljuje odobritve financiranja za naložbe v ribolov z električnim tokom, in da je bil zato navedeni program v celoti financiran z državno pomočjo. Ta dopis je bil priložen kot Priloga VI k dopisu tožečih strank z dne 4. aprila 2022.

55 Nazadnje, tožeče stranke so se v pozivu k ukrepanju sklicevale posebej na informacije iz pritožb in na različne druge elemente, ki so jih Komisiji posredovale v dopisu z dne 4. aprila 2022 in njegovih sedmih prilogah, ki so po njihovem mnenju vsebovale oprijemljive dokaze o obstoju državne pomoči. Kot pa je razvidno iz točk 50 in 54 zgoraj, so te informacije in elementi vključevali sporno nacionalno pomoč. Tako se je navedeni poziv jasno nanašal na vse ukrepe, ki so predmet navedenih pritožb in tega dopisa, vključno s sporno nacionalno pomočjo.

56 Vendar Komisija v dopisu z dne 9. septembra 2022, v katerem je odgovorila na dodatne informacije, ki so jih tožeče stranke predložile 4. aprila 2022, in v dopisu z dne 14. februarja 2023, v katerem je odgovorila na poziv k ukrepanju, ni niti omenila sporne nacionalne pomoči niti v zvezi s tem ni izrazila mnenja.

57 Čeprav je Komisija v dopisih z dne 9. septembra 2022 in 14. februarja 2023 navedla, da je „na podlagi informacij, ki so jih [tožeče stranke] predložile 4. aprila 2022, ponovno podrobno preučila financiranje nizozemskih plovil“, se je omejila na analizo pravil, ki se uporabljajo za ESR in ESPR, čeprav sporna nacionalna pomoč po navedbah tožečih strank ni bila dodeljena v okviru navedenih skladov, temveč jo je v celoti financirala Nizozemska. Utemeljitev, ki jo je Komisija navedla v teh dopisih, se tako ni nanašala na sporno nacionalno pomoč.

58 Zato je treba ugotoviti, da Komisija niti v dopisu z dne 14. februarja 2023 niti v predhodnih izmenjavah mnenj s tožečimi strankami ni oblikovala stališča o sporni nacionalni pomoči. Če institucija, ki je pozvana k ukrepanju, oblikuje stališče glede enega dela poziva k ukrepanju in ne zavzame stališča glede drugega dela, je tožba dopustna v delu, v katerem se nanaša na zadnjenavedeni del (glej v tem smislu sodbo z dne 24. januarja 1995, Ladbroke Racing/Komisija, T-74/92, EU:T:1995:10, točke od 54 do 63).

59 Komisija je v odgovoru na ukrep procesnega vodstva in na obravnavi trdila, da pomoč, ki jo je Kraljevina Nizozemska odobrila petim plovilom z vlečnimi mrežami z gredjo za financiranje nakupa opreme za ribolov z električnim tokom in ki je bila predmet pritožb in dopisa tožečih strank z dne 4. aprila 2022, dejansko spada v okvir obstoječe sheme pomoči SA.24076 N/2007 – Nizozemska – Pomoč za naložbe v ribolovno orodje za ribolov z vlečnimi mrežami z gredjo in z električnim tokom, ki je bila odobrena z odločitvijo z dne 17. marca 2008 (UL 2008, C 246, str. 1).

60 Vendar je treba ugotoviti, da Komisija, kot je sicer priznala na obravnavi, med korespondenco s tožečimi strankami ni nikoli navedla, da meni, da je bila pomoč, navedena v točki 59 zgoraj, v resnici že odobrena obstoječa pomoč in da zaradi tega ne namerava sprejeti sklepa na podlagi Uredbe 2015/1589. Nasprotno, kot je Komisija potrdila v odgovoru na ukrep procesnega vodstva, je menila, da se predmet pritožb nanaša le na sporno financiranje v okviru ESR in ESPR, in ne na

sporno nacionalno pomoč, ki pa naj bi bila po mnenju tožečih strank odobrena zunaj navedenega okvira. Kot izhaja iz točk 6 in 26 ter od 51 do 53 zgoraj, je to stališče izhajalo iz nepopolne obravnave navedenih pritožb, tako da Komisija ni preučila dela ukrepov, ki so bili v njih navedeni.

61 Poleg tega je pomoč, navedena v točki 59 zgoraj, vsekakor le eden od ukrepov nacionalne pomoči, ki so predmet pritožb, tako da se trditev Komisije, ki je bila prvič navedena med postopkom, nanaša le na enega od njih.

62 Prav tako ni mogoče sprejeti podredno navedene trditve Komisije, da je treba njen dopis z dne 14. februarja 2023 šteti za dopis „pred zaključkom postopka“, naslovljen na tožeče stranke na podlagi člena 24(2), drugi pododstavek, Uredbe 2015/1589, in da pomeni jasno in dokončno stališče v smislu člena 265 PDEU.

63 Ugotoviti je namreč treba, prvič, da se Komisija v dopisu z dne 14. februarja 2023 ni sklicevala na člen 24(2), drugi pododstavek, Uredbe 2015/1589.

64 In drugič, Komisija ne more hkrati trditi, da ni bila pristojna za sprejetje sklepa na podlagi Uredbe 2015/1589 v odgovor na pritožbe, ki so ji bile predložene, in da je treba, podredno, njen dopis z dne 14. februarja 2023 vseeno šteti za dopis, ki temelji na členu 24(2), drugi pododstavek, navedene uredbe.

65 Nazadnje, okoliščina, da je Komisija v dopisu z dne 14. februarja 2023 navedla, da je zaključila preučitev pritožb in da namerava zaključiti zadevo, ne pomeni, da je oblikovala stališče o vseh ukrepih, ki so bili predmet pritožb in dopisa tožečih strank z dne 4. aprila 2022 v zvezi s sporno nacionalno pomočjo. Komisija namreč v številnih izmenjavah mnenj s tožečimi strankami ni nikoli omenila in še manj analizirala sporne nacionalne pomoči. Nasprotno, vsi preudarki, ki jih je navedla v korespondenci s tožečimi strankami, so se nanašali na sporno financiranje v okviru ESR in ESPR. Ti preudarki pa niso povezani s sporno nacionalno pomočjo, ki je bila po mnenju tožečih strank odobrena zunaj navedenih skladov in jo je v celoti financirala Nizozemska. Zato iz navedenih preudarkov ni mogoče izpeljati nobenega stališča Komisije v zvezi s tem.

66 Iz tega izhaja, da Komisija glede sporne nacionalne pomoči ni oblikovala jasnega in dokončnega stališča v smislu člena 265 PDEU v okviru poziva k ukrepanju.

67 Zato je treba tožbo razglasiti za dopustno v delu, v katerem se nanaša na ugotovitev nedelovanja Komisije v zvezi z opustitvijo ukrepanja na podlagi Uredbe 2015/1589 v delu, v katerem se nanaša na sporno nacionalno pomoč.

### *Vsebinska presoja*

68 Za odločitev o utemeljenosti predlogov za ugotovitev nedelovanja je treba preveriti, ali je bila Komisija ob prejemu poziva v smislu člena 265 PDEU dolžna ukrepati (glej sodbo z dne 21. decembra 2022, Ekobulkos/Komisija, T-702/21, EU:T:2022:842, točka 27 in navedena sodna praksa).

69 Na področju državnih pomoči so položaji, v katerih mora Komisija ukrepati v zvezi s pomočmi, ki so nezakonite ali nezdružljive z notranjim trgom, urejeni z Uredbo 2015/1589 (sodba z dne 21. decembra 2022, Ekobulkos/Komisija, T-702/21, EU:T:2022:842, točka 28).

70 Člen 12(1), drugi pododstavek, Uredbe 2015/1589 zlasti določa, da Komisija brez nepotrebnega odlašanja preuči vse pritožbe, ki jih predložijo zainteresirane stranke v skladu s členom 24(2) navedene uredbe. Ta določba, ki se nanaša na pravice zainteresiranih strank, med drugim določa, da Komisija – če dejstva in pravna vprašanja, ki jih je predložila zainteresirana stranka, ne predstavljajo zadostnih razlogov, da bi bilo na podlagi *prima facie* preučitve ugotovljeno, da obstaja nezakonita pomoč ali zloraba pomoči – zainteresirano stranko o tem obvesti ter jo pozove, naj pošlje pripombe v predpisanem času, ki običajno ni daljši od enega meseca. Če zainteresirana stranka v predpisanem roku ne poda svojih stališč, se šteje, da je pritožba umaknjena (sodba z dne 21. decembra 2022, Ekobulkos/Komisija, T-702/21, EU:T:2022:842, točka 29).

71 Člen 15(1), prvi stavek, Uredbe 2015/1589 določa, da se pregled morebitne nezakonite pomoči zaključi s sklepom na podlagi člena 4(2), (3) ali (4) navedene uredbe, v skladu s katerim Komisija priglasitev preuči takoj po prejemu in sprejme sklep, s katerim se ugotovi, da ukrep ni pomoč, ali sklep o nenasprotovanju, če ni dvomov o združljivosti ukrepa z notranjim trgom, ali sklep o začetku formalnega postopka preiskave, če obstajajo dvomi o združljivosti navedenega ukrepa z notranjim trgom (sodba z dne 21. decembra 2022, Ekobulkos/Komisija, T-702/21, EU:T:2022:842, točka 30).

72 Preveriti je torej treba, ali je v obravnavanem primeru Komisija prejela pritožbo ali podatke o domnevno nezakoniti pomoči ali pomoči, ki je nezdružljiva z notranjim trgom, kar sta dejstvi, zaradi katerih bi bilo treba sprejeti ukrep ali sklep na podlagi člena 12(1), drugi pododstavek, Uredbe 2015/1589 ali člena 15(1), prvi stavek, iste uredbe (glej v tem smislu sodbi z dne 29. septembra 2011, Ryanair/Komisija, T-442/07, neobjavljena, EU:T:2011:547, točka 37, in z dne 21. decembra 2022, Ekobulkos/Komisija, T-702/21, EU:T:2022:842, točka 31).

73 V obravnavani zadevi je Komisija, kot je navedeno v točkah od 3 do 6 zgoraj, prejela pritožbe, vložene z obrazcem iz Priloge IV k Uredbi št. 794/2004, ki so se zlasti nanašale na več ukrepov sporne nacionalne pomoči. Poleg tega so tožeče stranke, kot je navedeno v točki 10 zgoraj, v dopisu z dne 4. aprila 2022 predložile dodatne informacije.

74 V zvezi s tem je treba pojasniti, da Komisija ne izpodbija, da je bila na podlagi Uredbe 2015/1589 pristojna za preučitev, ali gre pri sporni nacionalni pomoči za državno pomoč ter, če je to potrebno, njene zakonitosti in združljivosti z notranjim trgom. Prav tako bi morala Komisija, če bi v času te preučitve menila, da gre pri tej pomoči ali nekaterih njenih ukrepih za veljavno pomoč v smislu člena 1(b) navedene uredbe, o tem obvestiti tožeče stranke in jih v skladu s členom 24(2) iste uredbe obvestiti, da iz tega razloga dejstva in pravna vprašanja, ki so jih predložile, ne predstavljajo zadostnih razlogov, da bi bilo na podlagi *prima facie* preučitve ugotovljeno, da obstaja nezakonita pomoč ali zloraba pomoči.

75 Zato bi morala Komisija, potem ko je ustrezno prejela pritožbe, s katerimi je bila obveščena o obstoju domnevno nezakonite pomoči ali o domnevni zlorabi take pomoči, ukrepati v skladu s členom 12(1), drugi pododstavek, ter členom 15(1) in členom 24(2) Uredbe 2015/1589. Na podlagi te preučitve bi morala Komisija sprejeti enega od ukrepov, predvidenih v zgoraj navedenih določbah, ali sprejeti sklep na podlagi teh določb (glej sodbo z dne 29. septembra 2011, Ryanair/Komisija, T-442/07, neobjavljena, EU:T:2011:547, točka 67).

76 Ker pa Komisija v zvezi s sporno nacionalno pomočjo ni sprejela nobenega ukrepa, še manj pa sklepa na podlagi Uredbe 2015/1589, čeprav bi to morala storiti, je bila ob izteku dvomesečnega roka po pozivu k ukrepanju v položaju nedelovanja.

77 Iz tega izhaja, da so očitki tožečih strank, katerih namen je dokazati, da Komisija ni izpolnila svoje obveznosti ukrepanja na podlagi Uredbe 2015/1589, utemeljeni, kar zadeva sporno nacionalno pomoč.

78 Iz navedenega izhaja, da je treba tožbo zavreči kot nedopustno v delu, v katerem se nanaša na ugotovitev nedelovanja Komisije v zvezi s spornim financiranjem v okviru ESR in ESPR, in ji ugoditi v delu, v katerem se nanaša na ugotovitev nedelovanja Komisije v zvezi s sporno nacionalno pomočjo.

79 Nazadnje je treba v zvezi z drugim tožbenim razlogom tožečih strank, s katerim predlagajo, naj Splošno sodišče Komisiji naloži, naj v dveh mesecih sprejme odločitev na podlagi Uredbe 2015/1589, opozoriti, da sodišče Evropske unije v tožbah na podlagi členov 263 in 265 PDEU ni pristojno za izrekanje odredb institucijam, organom, uradom in agencijam Unije. Zadevna institucija mora namreč sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev izdane sodbe, tako v okviru ničnostne tožbe kot v okviru tožbe zaradi nedelovanja (glej sklepa z dne 9. julija 2012, Pigui/Komisija, T-382/11, neobjavljen, EU:T:2012:350, točka 29 in navedena sodna praksa, in z dne 13. aprila 2022, Alauzun in drugi/Komisija, T-695/21, neobjavljen, EU:T:2022:233, točka 51 in navedena sodna praksa). Drugi tožbeni razlog tožečih strank je treba tako zavreči, saj Splošno sodišče ni pristojno za odločanje o njem.

## Stroški

80 Če vsaka stranka uspe samo deloma, lahko Splošno sodišče v skladu s členom 134(3) Poslovnika odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške.

81 Ker je v obravnavani zadevi vsaka od strank uspela samo deloma, Splošno sodišče meni, da je treba na podlagi pravične presoje okoliščin odločiti, da vsaka stranka nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi razširjeni senat)

razsodilo:

1. **Evropska komisija ni izpolnila obveznosti iz Uredbe Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 PDEU s tem, da je opustila ukrepanje na podlagi te uredbe v zvezi z domnevno nezakonito državno pomočjo, navedeno v pritožbah tožečih strank v točki 6(a), naslovljeni „Državna pomoč, nezdružljiva z notranjim trgom“, in točki VI njihovega dopisa z dne 4. aprila 2022.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **Vsaka stranka nosi svoje stroške.**

Papasavvas Kornezov De Baere

Petrlík Kingston

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 13. novembra 2024.

Podpisi