Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo prošireno vijeće)

17. srpnja 2014.*

„Državne potpore – Restrukturiranje WestLB-a – Potpore za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice – Članak 87. stavak 3. točka (b) UEZ-a – Odluka kojom se potpora proglašava spojivom sa zajedničkim tržištem pod određenim uvjetima – Tužba za poništenje – Osobna pogođenost – Pravni interes – Dopuštenost – Kolegijalnost – Obveza obrazlaganja – Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje poduzetnika u teškoćama – Proporcionalnost – Načelo zabrane diskriminacije – Članak 295. UEZ-a – Članak 7. stavak 4. Uredbe (EZ) br. 659/1999“

U predmetu T-457/09,

Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband, sa sjedištem u Münsteru (Njemačka), koji su zastupali A. Rosenfeld i I. Liebach, a zatim A. Rosenfeld i O. Corzilius, *avocats*,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju su zastupali L. Flynn, K. Gross i B. Martenczuk, a zatim L. Flynn, B. Martenczuk i T. Maxian Rusche, u svojstvu agenata,

tuženik,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije 2009/971/EZ od 12. svibnja 2009. u vezi s državnom potporom C 43/08 (ex N 390/08) koju Njemačka namjerava dodijeliti za restrukturiranje WestLB AG (SL L 345, str. 1.),

OPĆI SUD (prvo prošireno vijeće),

u sastavu: H. Kanninen (izvjestitelj), predsjednik, I. Pelikánová, E. Buttigieg, A. M. Collins i S. Gervasoni, suci,

tajnik: T. Weiler, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. prosinca 2013.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

Činjenice

1. *Korisnik*

1 U vrijeme nastanka činjenica WestLB AG bio je poslovna banka koja je djelovala na međunarodnoj razini, sa sjedištem u njemačkoj saveznoj zemlji (Land) Sjeverna Rajna-Vestfalija (u daljnjem tekstu: savezna zemlja SRV). S ukupnom bilancom od 286,5 milijardi eura (na dan 31. prosinca 2007.), bila je jedan od glavnih pružatelja financijskih usluga u Njemačkoj. U svojstvu središnje banke štednih banaka savezne zemlje SRV i savezne zemlje Brandenburg (Njemačka), ona je povezivala te bankarske institucije i svjetska financijska tržišta. WestLB u ponudi je imao ukupne proizvode i usluge univerzalne banke.

2 Dioničari WestLB-a (u daljnjem tekstu: dioničari) bili su, u vrijeme nastanka činjenica, prvo, tužitelj, odnosno Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband, drugo, Rheinischer Sparkassen- und Giroverband, treće, savezna zemlja SRV, četvrto, Landschaftsverband Westfalen-Lippe, i peto, Landschaftsverband Rheinland.

3 Tužitelj i Rheinischer Sparkassen- und Giroverband su dvije grupe štednih banaka, i to iz regije Westfalen-Lippe (Njemačka) i regije Rheinland (Njemačka), koje su, u vrijeme nastanka činjenica, držale svaka 25,03% kapitala WestLB-a. Savezna zemlja SRV držala je 37,4% tog kapitala. Landschaftsverband Westfalen-Lippe i Landschaftsverband Rheinland su dvije grupe općina, i to iz regije Westfalen-Lippe i regije Rheinland, i držale su svaka 6,09% spomenutog kapitala.

2. *Financijske teškoće WestLB-a i prijava loše banke*

4 Od sredine 2007. smanjila se vrijednost strukturiranog investicijskog portfelja WestLB-a, nominalne vrijednosti 23 milijarde eura, koji je obuhvaćao rizične hipotekarne kredite (*subprimes*) (u daljnjem tekstu: portfelj od 23 milijarde eura). Budući da nije uspio refinancirati taj portfelj na tržištu, WestLB je bio prisiljen konsolidirati ga u bilanci prikazujući značajne gubitke.

5 Dana 20. siječnja 2008. dioničari su tijekom hitnog sastanka odlučili, s jedne strane, unijeti do 2 milijarde eura u WestLB kako bi nadoknadili gubitke predviđene za 2007. i privremena smanjenja duga i, s druge strane, da će WestLB donijeti planove restrukturiranja i ugovoriti eventualno spajanje s Landesbankom (regionalnom bankom) njemačkih saveznih zemalja (Länder) Hessen i Tiringija (u daljnjem tekstu: Helaba).

6 Dana 7. veljače 2008. Savezna Republika Njemačka obavijestila je Komisiju Europskih zajednica da bi, u nedostatku mjera potpore, kapital WestLB-a mogao pasti ispod zakonski propisane razine kapitala na dan 31. ožujka 2008.

7 Dana 8. veljače 2008. dioničari su sklopili sporazum pod nazivom „dokument o glavnim pitanjima“ (*Eckpunktepapier*). Taj sporazum predviđao je zamjensku mjeru za mjere predviđene 20. siječnja 2008., odnosno osnivanje loše banke (u daljnjem tekstu: loša banka) kako bi se WestLB izolirao od rizika koje je uzrokovao portfelj od 23 milijarde eura. Istoga dana Savezna Republika Njemačka obavijestila je Komisiju o postojanju sporazuma, koji je bio prijavljen 27. ožujka 2008.

8 Dana 31. ožujka 2008. dioničari su odobrili osnivanje loše banke, pod uvjetom da isto odobri parlament savezne zemlje SRV.

3. *Opis loše banke*

9 Osnivanje loše banke obuhvaćalo je prodaju, s učinkom od 31. ožujka 2008., portfelja od 23 milijarde eura, po nominalnoj vrijednosti, društvu posebne namjene sa sjedištem u Irskoj, Phœnix Light SF Ltd (u daljnjem tekstu: Phœnix Light). To društvo obvezalo se nastaviti refinancirati spomenuti portfelj.

10 Kako bi isplatio kupoprodajnu cijenu, Phœnix Light je izdao obveznice u nominalnoj vrijednosti od 23 milijarde eura. Emisija je izvršena u dvije tranše. Prvu tranšu činile su zajedničke obveznice (u daljnjem tekstu: *senior notes*) ukupne nominalne vrijednosti 18 milijardi eura. Drugu tranšu činile su zavisne obveznice, o kojima je prvenstveno riječ u slučaju gubitaka vezanih uz prenesenu imovinu (u daljnjem tekstu: *junior notes*) ukupne nominalne vrijednosti 5 milijardi eura.

11 Savezna zemlja SRV garantirala je isplatu ukupnog kapitala pokrivenog s *junior notes* u odnosu na imatelje tih obveznica. U skladu s *Eckpunktepapierom* mogla je od četvero ostalih dioničara zahtijevati naknadu razmjerno njihovom udjelu u WestLB-u za ukupnu isplatu izvršenu na temelju tako ustanovljene garancije (u daljnjem tekstu: sporna garancija) do granice od 2 milijarde eura. U slučaju zahtjeva za isplatu dodatnih 3 milijarde eura, savezna zemlja SRV mogla je zahtijevati da joj ti dioničari prenesu odgovarajući dio svojih dionica u WestLB. Dioničari su također mogli dogovoriti novčanu naknadu.

12 Phœnix Light morao je plaćati godišnju proviziju za spornu garanciju. On je također morao isplaćivati naknadu imateljima obveznica. Plaćanje tih troškova, kao i administrativnih troškova loše banke, bilo je osigurano naknadom za dionice prenesene na Phœnix Light.

13 WestLB je potom kupio *junior notes*, i to iz dva razloga. S jedne strane, s obzirom na to da je za te obveznice garantirala savezna zemlja SRV, ovlašteni revizori WestLB-a su procijenili da, za razliku od portfelja od 23 milijarde eura, nije bilo potrebno snižavati njihovu vrijednost. S druge strane, *junior notes* su mogle biti korištene kao garancija za nabavljanje sredstava potrebnih za njihovu kupnju.

14 WestLB je također kupio *senior notes*.

4. *Dodatna prijava*

15 Dana 11. travnja 2008. Savezna Republika Njemačka poslala je Komisiji dodatnu prijavu u vezi s lošom bankom. Tamo je navela da je, nakon odobrenja parlamenta savezne zemlje SRV, ta banka osnovana i, priznajući da je njezino osnivanje uključivalo i dodjelu državne potpore, zahtijevala je njezino neposredno odobrenje kao potporu za sanaciju. Savezna Republika Njemačka obvezala se dostaviti Komisiji u roku od šest mjeseci, koji istječe 8. kolovoza 2008., ili plan restrukturiranja WestLB-a ili dokaz o potpunom prestanku sporne garancije. Ona je navela da bi, u potonjem slučaju, WestLB morao nadoknaditi „isplate“ kojima se eventualno koristio i da bi svi ekonomski učinci garancije bili poništeni.

5. *Odobrenje sporne garancije za razdoblje od šest mjeseci*

16 Dana 30. travnja 2008. Komisija je donijela Odluku C (2008) 1628 *final* u vezi s lošom bankom koju je osnovala Savezna Republika Njemačka u korist WestLB-a (potpora NN 25/2008, ex CP 15/08, u daljnjem tekstu: privremena odluka).

17 U toj je odluci Komisija kao prvo ocijenila da je sporna garancija državna potpora u smislu članka 87. UEZ-a (uvodne izjave 28. do 39. privremene odluke).

18 Na drugom mjestu, Komisija navodi da potpora iz prethodne točke nije bila namijenjena za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice. Stoga se ona nije mogla smatrati spojivom sa zajedničkim tržištem u smislu članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a. Međutim, nakon što je potporu ispitala u odnosu na Smjernice Zajednice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje poduzeća u teškoćama ((SL 2004 C 244, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 121.) u daljnjem tekstu: smjernice za sanaciju i restrukturiranje), Komisija je ocijenila da se ona može odobriti na temelju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a (uvodne izjave 41. do 58. privremene odluke).

19 U tom smislu Komisija je prvo navela da je WestLB bio poduzetnik u teškoćama u smislu smjernica za sanaciju i restrukturiranje. Komisija je istaknula da, u slučaju da nije izdana sporna garancija, s jedne strane, WestLB ne bi mogao poštovati zakonske uvjete u vezi s kapitalizacijom i da bi se, s druge strane, ocjena njegove kreditne sposobnosti smanjila na način da bi otežala njegovo refinanciranje i uzrokovala dodatne gubitke koji bi mogli dovesti do srednjoročnog prestanka njegovih djelatnosti (uvodne izjave 44. i 45. privremene odluke).

20 Komisija je na drugom mjestu navela da je sporna garancija bila jednaka „dužničkom kapitalu“ omogućavajući WestLB-u da udovolji zakonskim uvjetima u vezi s kapitalizacijom i, time, da nastavi svoju djelatnost. Komisija je spomenula da je ta garancija poštovala ograničenja predviđena smjernicama za sanaciju i restrukturiranje utoliko što je, s jedne strane, bila izdana na razdoblje od šest mjeseci i bila reverzibilna i, s druge strane, što je element potpore koju je sadržavala bio nužni minimum za osiguranje nastavka djelatnosti (uvodne izjave 47. do 49., 52., 54. i 55. privremene odluke).

21 Komisija je na trećem mjestu navela da se dodijeljena potpora morala dati zbog ozbiljnih socijalnih teškoća, da ona nije imala štetnih učinaka „prelijevanja” i da je bila prva potpora za sanaciju ili restrukturiranje koju je WestLB primio u posljednjih deset godina, sukladno zahtjevima smjernica za sanaciju i restrukturiranje (uvodne izjave 56. i 57. privremene odluke).

22 U izreci privremene odluke Komisija je zaključila da je sporna garancija bila državna potpora na temelju članka 87. stavka 1. UEZ-a, provedena povredom članka 88. stavka 3. UEZ-a i spojiva sa zajedničkim tržištem na temelju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a. Navela je da joj je Savezna Republika Njemačka trebala najkasnije do 8. kolovoza 2008. dostaviti ili plan restrukturiranja WestLB-a ili dokaz o potpunom prestanku sporne garancije. Komisija navodi da se Savezna Republika Njemačka u potonjem slučaju obvezala na raskid „sporazuma između savezne zemlje SRV i Phœnix Lighta“ o spornoj garanciji. Posljedično bi WestLB morao nadoknaditi isplate koje je primio na temelju spomenutog sporazuma.

23 Konačno, Komisija je odobrila predmetnu potporu do 8. kolovoza 2008. i navela da bi se, u slučaju da joj Savezna Republika Njemačka dostavi vjerodostojan plan restrukturiranja, odobrenje načelno produžilo do donošenja definitivne odluke o tome.

6. *Prijava i ispitivanje produženja roka loše banke*

24 Komisija, Savezna Republika Njemačka, WestLB i dioničari redovito su komunicirali radi donošenja plana restrukturiranja. Tužitelj ističe da je Komisija na sastanku s WestLB-om i dioničarima 15. srpnja 2008. navela kriterije koji bi prema njezinom mišljenju trebali uvjetovati njezino odobrenje, odnosno da bi taj plan trebao omogućiti postizanje u određenim obvezujućim rokovima smanjenja od 50% bilance WestLB-a i promjenu njegove strukture dioničara.

25 Dopisom od 8. kolovoza 2008. Savezna Republika Njemačka prijavila je Komisiji svoju namjeru da preoblikuje lošu banku u trajni subjekt. Uz prijavu je priložen plan restrukturiranja WestLB-a (u daljnjem tekstu: početni plan restrukturiranja) i sporazum koji su sklopili dioničari pod nazivom „dokument o glavnim pitanjima“ (*Eckpunktevereinbarung*).

26 Početni plan restrukturiranja predviđao je osobito značajne mjere smanjenja bilance i djelatnosti WestLB-a i promjenu njegovih dioničara koja bi osigurala da dioničari više nemaju većinsku kontrolu 30. rujna 2009. (dioničari i Savezna Republika Njemačka su se obvezali o tome podrobnije obavijestiti Komisiju do 31. prosinca 2008.).

27 U *Eckpunktevereinbarungu* dioničari su se obvezali pronaći rješenja za teškoće WestLB-a spojiva s trajnom reformom njemačkog sektora regionalnih banaka. Naveli su da namjeravaju podnijeti Komisiji, do 31. prosinca 2008., prerađeni plan restrukturiranja koji sadrži mjere smanjenja koje premašuju početni plan restrukturiranja i koji uzima u obzir promjenu dioničara.

28 Dopisom od 1. listopada 2008., koji je pozivao na podnošenje očitovanja na temelju članka 88. stavka 2. UEZ-a [Državna potpora – Njemačka – Državna potpora C 43/08 (ex N 390/08) – WestLB] (SL C 322, str. 16., u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju), Komisija je obavijestila Saveznu Republiku Njemačku o svojoj odluci o pokretanju formalnog postupka ispitivanja predviđenog člankom 88. stavkom 2. UEZ-a (u daljnjem tekstu: formalni postupak ispitivanja) u odnosu na „opću garanciju koju su WestLB-u izdali njegovi javni dioničari“.

29 Najprije je Komisija potvrdila svoje ocjene iz privremene odluke o postojanju državne potpore (uvodne izjave 34. i 35. odluke o pokretanju) i o mogućnosti ispitivanja njezine spojivosti sa zajedničkim tržištem samo na temelju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a. Ona je ocijenila da kriza na *„subprimes* tržištu“ još uvijek nije dovela do ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu u smislu članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a (uvodne izjave 43. i 45. odluke o pokretanju). Komisija je navela da, s obzirom na to da Savezna Republika Njemačka namjerava preoblikovati lošu banku u trajni subjekt, predmetnu potporu odsad treba analizirati kao potporu za restrukturiranje (uvodna izjava 33. odluke o pokretanju).

30 Zatim je Komisija izrazila sumnje u usklađenost početnog plana restrukturiranja sa smjernicama za sanaciju i restrukturiranje te istaknula da su joj potrebne dodatne informacije (uvodna izjava 47. odluke o pokretanju).

31 U tom smislu navela je da se WestLB nije namjeravao udaljavati od svog poslovnog modela, koji se dugoročno pokazao nedovoljnim. Stoga bi mogle biti potrebne drastičnije promjene kako bi se osigurala njegova održivost. Komisija je istaknula da su teškoće WestLB-a vjerojatno uzrokovane strukturom njegovih dioničara i različitim interesima dioničara te je izrazila sumnje u mogućnost korisne promjene strateške orijentacije ako se ne riješe ti strukturni problemi. Komisija je ocijenila pozitivnom činjenicu da je početni plan restrukturiranja predviđao promjenu dioničara jer bi to moglo dovesti do promjene poslovnog modela WestLB-a. Međutim, budući da plan nije sadržavao konkretne mjere o tom pitanju, nije bilo moguće utvrditi u kojoj bi mjeri on pridonio uspostavi održivosti te banke (uvodne izjave 48. do 50. odluke o pokretanju).

32 Konačno, Komisija je pozvala zainteresirane stranke da podnesu svoja očitovanja, što je učinila jedino Savezna Republika Njemačka 24. studenoga 2008.

33 Dana 16. prosinca 2008. Savezna Republika Njemačka zatražila je produženje roka predviđenog za dostavu konkretnih mjera o promjeni dioničara WestLB-a. Komisija je taj rok produžila do 31. ožujka 2009.

34 Tužitelj smatra da je Komisija 31. ožujka 2009., tijekom sastanka sa Saveznom Republikom Njemačkom, predstavila „plan“ s uvjetima čije je poštovanje, sukladno unaprijed određenom kalendaru, bilo nužno za odobrenje loše banke kao trajnog subjekta i navela da bi mogla donijeti negativnu odluku 13. svibnja 2009.

35 Od 6. do 8. travnja 2009. Komisija je sa Saveznom Republikom Njemačkom, WestLB-om i dioničarima vodila razgovore o restrukturiranju banke i nužnim uvjetima kako bi se izbjegla negativna odluka.

36 Dana 30. travnja 2009. Savezna Republika Njemačka predstavila je plan restrukturiranja koji je u odnosu na početni plan restrukturiranja sadržavao određene izmjene dogovorene s Komisijom (u daljnjem tekstu: konačni plan restrukturiranja).

37 Taj je plan najprije predviđao promjenu dioničara WestLB-a do njegove provedbe prije 31. prosinca 2008. (pismom namjere, na primjer). WestLB ponudit će se na prodaju, u cijelosti ili u više dijelova, u okviru postupka poziva na dostavu ponuda pokrenutom prije 31. kolovoza 2010., na način da transakcija može proizvesti učinak najkasnije 1. siječnja 2012. i sukladno određenim uvjetima.

38 Zatim su predviđene, s ciljem pojednostavljenja prodaje WestLB-a, mjere racionalizacije koje bi omogućile smanjenje troškova i rizika te promjenu poslovne orijentacije, odnosno zatvaranje više institucija kao i smanjenje bilance i aktive ponderirane rizikom do visine 25% na dan 31. ožujka 2010. i do visine 50% na kraju ožujka 2011. u odnosu na one iz 2007.

39 Konačno, predmetni plan predviđao je likvidaciju ili ukidanje nekoliko područja djelatnosti WestLB-a.

7. *Pobijana odluka*

40 Dana 12. svibnja 2009. Komisija je donijela Odluku 2009/971/EZ u vezi s državnom potporom C 43/08 (ex N 390/08) koju Njemačka namjerava dodijeliti za restrukturiranje WestLB-a.

41 Dopisom od 29. svibnja 2009. Savezna Republika Njemačka obavijestila je Komisiju da sukladno njezinom mišljenju ta odluka sadrži pogreške i netočnosti, posebice u odnosu na svoju uvodnu izjavu 41. koja glasi:

„[…] O svim izmjenama unesenima u [početni] plan restrukturiranja raspravljalo se s Komisijom, prihvatila ih je [Savezna Republika Njemačka] te su ponovno podnesene Komisiji 30. travnja 2009. u obliku aneksa o izmjeni plana restrukturiranja. Međutim, [konačni] plan [restrukturiranja] službeno još nisu potvrdila trojica od pet [dioničara]. Posljedično, iako su [konačni] plan restrukturiranja prihvatili [Savezna Republika Njemačka] i dioničari, još uvijek se ne može smatrati da je on postao obvezujući. Tijekom postupka Komisija je utvrdila da dioničari nisu poštovali rokove i da su usporili postupak. Zbog toga Komisija smatra da je potrebno da svoju odluku donese ovisno o određenim uvjetima.“

42 Savezna Republika Njemačka ističe da je predzadnja rečenica te uvodne izjave netočna utoliko što je „produženje roka obrazložila i odobrila Komisija“.

43 Dana 10. lipnja 2009. Komisija je predložila Saveznoj Republici Njemačkoj da se tekst predzadnje rečenice te uvodne izjave izmijeni, uz naznaku da je riječ o običnom pojašnjenju, kako slijedi:

„Tijekom postupka Komisija je utvrdila da dioničari nisu bili u mogućnosti poštovati prvotno predviđene rokove za provođenje plana restrukturiranja i da je donošenje odluke usporilo postupak.“

44 Budući da je Savezna Republika Njemačka pristala na novi tekst u obavijesti poslanoj elektroničkom poštom od 22. lipnja 2009., Komisija je 28. srpnja 2009. donijela ispravak Odluke 2009/971. Komisija je taj ispravak poslala Saveznoj Republici Njemačkoj zajedno s ispravljenom verzijom te odluke (SL L 345, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

45 U pobijanoj odluci Komisija je na prvom mjestu utvrdila da je ona već u privremenoj odluci ocijenila da je osnivanje loše banke obuhvaćalo dodjelu državne potpore WestLB-a te navela da je iznos te potpore, jednom kad je loša banka pretvorena u trajni subjekt, vjerojatno odgovarao nominalnoj vrijednosti (5 milijardi eura) sporne garancije (uvodne izjave 52, 54. do 58. i 60. pobijane odluke).

46 Komisija je na drugom mjestu ocijenila, suprotno svojim ocjenama iz privremene odluke i odluke o pokretanju, da se spojivost predmetne potpore sa zajedničkim tržištem može ispitivati na temelju članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a.

47 Komisija je navela da je ta promjena stajališta rezultat činjenice da je ona nakon donošenja odluke o pokretanju utvrdila, u Komunikaciji o primjeni pravila o državnim potporama na mjere poduzete u vezi s financijskim institucijama u kontekstu svjetske financijske krize (SL 2008 C 270, str. 8., u daljnjem tekstu: komunikacija o mjerama poduzetima zbog financijske krize), u Komunikaciji pod nazivom „Rekapitalizacija financijskih institucija u trenutnoj financijskoj krizi: ograničavanje potpore na nužni minimum i mjere zaštite protiv neopravdanih poremećaja tržišnog natjecanja“ (SL 2009 C 10, str. 2.) i u Komunikaciji o postupanju s umanjenom vrijednosti imovine, da je narav mjera potpore u korist banaka bila otklanjanje značajnih poremećaja koji su prijetili njemačkom gospodarstvu (uvodne izjave 61. i 62. pobijane odluke).

48 Međutim, Komisija je upozorila, kako je navela u komunikacijama iz prethodne točke, da spojivost sa zajedničkim tržištem potpora dodijeljenih u kontekstu financijske krize treba ocjenjivati na temelju smjernica za sanaciju i restrukturiranje, uzimajući u obzir posebnosti sustavne krize koja pogađa financijska tržišta (uvodna izjava 63. pobijane odluke).

49 Komisija je na trećem mjestu ispitala spojivost potpore sa zajedničkim tržištem. Komisija je navela da sukladno smjernicama za sanaciju i restrukturiranje mora ispitati, najprije, je li postojao plan restrukturiranja koji omogućava da se dugoročno uspostavi održivost WestLB-a, zatim, jesu li trajanje potpore i njezin iznos bili ograničeni na nužni minimum i je li WestLB sudjelovao u dovoljnoj mjeri u troškovima restrukturiranja te, konačno, je li potpora narušila tržišno natjecanje na način koji se protivi zajedničkom interesu. Osim toga, Komisija je podsjetila da je mogla postaviti uvjete korisniku (uvodna izjava 65. pobijane odluke).

50 U tom smislu Komisija je najprije ispitala mjere predviđene u konačnom planu restrukturiranja i zaključila da su one omogućavale da se dugoročno uspostavi održivost WestLB-a (uvodne izjave 66. do 75. pobijane odluke).

51 Zatim je Komisija ocijenila, s jedne strane, da je vlastiti doprinos WestLB-a troškovima restrukturiranja bio značajan i da je odgovarao maksimalnom iznosu te, s druge strane, da je iznos potpore bio ograničen na nužni minimum (uvodne izjave 76. i 79. pobijane odluke).

52 Konačno, Komisija je u uvodnim izjavama 80. do 87. pobijane odluke ispitala je li konačni plan restrukturiranja predviđao mjere koje mogu smanjiti na minimum nepovoljne učinke potpore na konkurente i u uvodnoj izjavi 88. te odluke zaključila da su u cjelini „kompenzacijske mjere“ bile proporcionalne učincima narušavanja tržišnog natjecanja, osiguravajući najveće moguće smanjenje tih učinaka.

53 U odnosu na gore navedeno, Komisija je ocijenila potporu spojivom sa zajedničkim tržištem, pod uvjetom poštovanja određenih uvjeta (uvodna izjava 89. pobijane odluke).

54 Izreka pobijane odluke glasi:

„*Članak 1.*

Državna potpora u obliku garancije u iznosu od 5 milijardi eura koju [Savezna Republika Njemačka] namjerava dodijeliti u korist [WestLB-a] je, pod uvjetom da se zadovolje uvjeti navedeni u članku 2. i u prilogu, spojiva sa zajedničkim tržištem.

Članak 2.

1. [Konačni plan restrukturiranja] mora se u cijelosti provesti sa svim uvjetima koji su navedeni u prilogu i u skladu s naznačenim kalendarom.

2. Ako to bude potrebno […] i na valjano obrazložen zahtjev [Savezne Republike Njemačke], Komisija može

a) dozvoliti produženje rokova […]; ili

b) u iznimnim slučajevima, odustati od jednog ili više uvjeta […], promijeniti ih ili ih zamijeniti.

[…]“

55 Prilog pobijane odluke glasi:

„Sukladno članku 2. stavku 1. […]

2.1. Dioničari će […] poduzeti prodaju cijelog WestLB-a ili više njegovih dijelova do 31. prosinca 2011. […]

2.2. Dioničari će […] do 31. kolovoza 2010. pokrenuti postupak poziva na dostavu ponuda […] i sklopiti kupoprodajni ugovor sa stjecateljem prije 31. kolovoza 2011., na način da prodaja može proizvoditi učinke počevši od 1. siječnja 2012. najkasnije. Zbog valjano opravdanih razloga Komisija može dozvoliti prodaju izvan organiziranog tržišta ili konsolidaciju regionalnih banaka […] […]

3.1. U odnosu na revidiranu bilancu WestLB-a na dan 31. prosinca 2007. […], veličina bilance smanjit će se na dan 31. ožujka 2010. za ukupno 25% i za 50% na dan 31. ožujka 2011. […] […]

4.1. Područja ključnih djelatnosti WestLB-a će se ukinuti i ponovno podijeliti prije 30. listopada 2009. u sljedeće segmentirane sektore […]:

a) [„]osnovne[“] bankarske usluge;

b) Verbund/Mittelstand (srednji poduzetnici i suradnja s partnerskim štednim bankama);

c) djelatnosti na tržištu kapitala, usluge poduzetnicima klijentima i usluge strukturiranog financiranja.

4.2. [Ti različiti sektori] prodat će se zajedno ili odvojeno do 31. prosinca 2011.

4.3. Do zatvaranja njihove prodaje zabranjeno je svako širenje poslovnih djelatnosti u [tim sektorima], bilo dodatnim stjecanjem ili spajanjem s drugim poduzetnicima […] […]

4.5. Djelatnosti na tržištu kapitala […] podvrgnute su, do zatvaranja prodaje, sljedećim ograničenjima: […]

4.6. Djelatnosti u području „usluge poduzetnicima klijentima/strukturirano financiranje“ […] podvrgnute su, do zatvaranja prodaje, sljedećim ograničenjima: […]

5.1. Svi niže navedeni udjeli […] moraju se prodati u cijelosti u najkraćem roku, a najkasnije do […] 2010.: [šesnaest navedenih udjela] […]

5.8. Do zatvaranja prodaje WestLB će zaustaviti sva plaćanja na hibridne instrumente. Ti instrumenti će sudjelovati u gubitcima čak i bez ukidanja rezervi kapitala radi pokrivanja gubitka iskazanog u bilanci WestLB-a. […]

6.1. WestLB će se prodati, u cijelosti ili djelomično, u okviru otvorenog postupka poziva na dostavu ponuda, transparentnog i nediskriminirajućeg, uz poštovanje rokova određenih u točkama 2.1. i 2.3. [priloga pobijane odluke].

6.2. Postupak poziva na dostavu ponuda bit će otvoren za sve potencijalne stjecatelje, domaće i strane […] […]

6.4. Stjecatelj mora:

a) biti treća osoba nezavisna od [dioničara] […];

b) biti u mogućnosti zadovoljiti sve potrebne uvjete koje nametnu nadležna tijela […]; i

c) biti sposoban, s obzirom na svoju financijsku snagu i osobito kreditni rejting, garantirati dugoročnu solventnost [WestLB-a].

6.5. Prodaja sektora djelatnosti u cijelosti [je] poželjnija od običnog prijenosa većine glasova […]. [Taj obični prijenos] je dozvoljen samo u slučaju potpunog izostanka ponuda za preuzimanje u cijelosti jednog ili više sektora djelatnosti. [Komisija] će biti obaviještena prije sklapanja ugovora, a ona sebi pridržava pravo na prigovor.

6.6. Prethodno navedeni uvjeti nemaju nikakvog utjecaja na mogućnost […] prodaje izvan organiziranog tržišta ili konsolidaciju regionalnih banaka uz odobrenje Komisije. Aktualni dioničari mogu postati manjinski dioničari, pod uvjetom da se odreknu kontrole nad [WestLB-om].

6.7. Sektori i djelatnosti koji nisu prodani […] konačno se napuštaju 31. prosinca 2011. ili se obustavljaju poslije tog datuma, ovisno o dospijeću temeljnih transakcija. […]

Sukladno članku 2. stavku 2. [pobijane odluke] U okviru primjene kontrolne klauzule predviđene u članku 2. stavku 2. [pobijane odluke] Komisija će razumno uzeti u obzir uvjete ponude i situaciju na tržištima kapitala.“

8. *Razvoj situacije WestLB-a nakon donošenja pobijane odluke*

56 Nakon donošenja pobijane odluke vrijednost portfelja od 23 milijarde eura smanjila se do te mjere da postojanje sporne garancije više nije omogućavalo WestLB-u da poštuje zakonske uvjete u vezi s kapitalom. Komisija je odlukom od 7. listopada 2009. privremeno odobrila izdavanje nove garancije u

korist WestLB-a u iznosu od 6,4 milijarde eura, na temelju članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a (državna potpora N 531/2009) (SL C 305, str. 4.). Savezna Republika Njemačka se obvezala dostaviti nove mjere restrukturiranja do 30. studenoga 2009.

57 Dana 10. prosinca 2009. Savezna Republika Njemačka prijavila je Komisiji unos kapitala u iznosu od 3 milijarde eura u korist WestLB-a i dodatnu garanciju u iznosu od 1 milijarde eura čiji je cilj bio prenijeti na novu lošu banku imovinu nominalne vrijednosti 85,1 milijarde eura. Komisija je privremeno odobrila te nove mjere odlukom od 22. prosinca 2009.

58 Dana 15. prosinca 2009. Savezna Republika Njemačka dostavila je Komisiji izmijenjeni plan restrukturiranja (u daljnjem tekstu: plan likvidacije) .

59 Dana 20. prosinca 2011. Komisija je donijela novu odluku o provedenim mjerama potpore u korist WestLB-a između 2007. i kraja 2011. (potpore C 40/2009 i C 43/2008, u daljnjem tekstu: konačna odluka iz 2011.). U toj odluci Komisija je ukinula pobijanu odluku (članak 3. konačne odluke iz 2011.). Ona je zajedno ispitala, u odnosu na pravo državnih potpora, različite unose kapitala i garancije izdane u korist WestLB-a između 2007. i prosinca 2011., uključujući spornu garanciju. Komisija je smatrala da je tu bila riječ o potporama za restrukturiranje spojivima sa zajedničkim tržištem na temelju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a, pod uvjetom provođenja mjera predviđenih planom likvidacije.

Postupak

60 Tužitelj je Općem sudu 13. studenoga 2009. podnio tužbu za poništenje pobijane odluke.

61 Zasebnim aktom podnesenim Općem sudu istog dana tužitelj je podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu radi suspenzije primjene pobijane odluke. Rješenjem od 18. ožujka 2011., Westfälisch-Lippischer Sparkassen-und Giroverband/Komisija (T-457/09 R, neobjavljeno u Zborniku), sudac u postupku privremene pravne zaštite odbio je taj zahtjev i odlučio naknadno donijeti odluku o troškovima.

62 Dopisom od 26. travnja 2012. Komisija je obavijestila Opći sud o donošenju konačne odluke iz 2011. uz tvrdnju da, nakon donošenja te odluke, „tužitelj više [nije imao] pravni interes, pod pretpostavkom da je on uopće postoj[ao]“. Međutim nije objasnila razlog za tu tvrdnju.

63 Opći sud je, u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 64. svojeg Poslovnika (u daljnjem tekstu: mjere upravljanja postupkom), pozvao tužitelja da se očituje o posljedicama koje za ovaj postupak proizlaze iz donošenja konačne odluke iz 2011.

64 Tužitelj je udovoljio tom zahtjevu u dopisu od 11. lipnja 2012.

65 U okviru mjera upravljanja postupkom Opći sud je zatražio od Komisije, dopisom od 28. studenoga 2012., da se očituje na dopis tužitelja od 11. lipnja 2012.

66 Komisija je udovoljila tom zahtjevu u dopisu od 11. siječnja 2013. U tom dopisu Komisija je Općem sudu postavila obrazložen zahtjev za donošenje odluke o obustavi postupka.

67 Dopisom od 4. travnja 2013. tužitelj je podnio svoja očitovanja na zahtjev Komisije za donošenje odluke o obustavi postupka.

68 Odlukom od 16. listopada 2013. Opći sud je na prijedlog prvog vijeća uputio predmet na odlučivanje prvom proširenom vijeću, sukladno članku 14. stavku 1. i članku 51. stavku 1. prvom podstavku Poslovnika.

69 Rješenjem od 24. listopada 2013. Opći sud (prvo prošireno vijeće) odgodio je odlučivanje do odluke o meritumu o zahtjevu za obustavu postupka koji je postavila Komisija.

70 Dana 31. listopada 2013. Opći sud je postavio u okviru mjera upravljanja postupkom određena pisana pitanja strankama, koje su tom zahtjevu udovoljile u za to određenom roku.

71 Opći sud (prvo prošireno vijeće) odlučio je, na temelju izvještaja suca izvjestitelja, otvoriti usmeni postupak.

72 Na raspravi održanoj 6. prosinca 2013. saslušana su izlaganja stranaka, kao i njihovi odgovori na postavljena pitanja Općeg suda.

Zahtjevi stranaka

73 Tužitelj od Općeg suda tužbom zahtijeva da:

— poništi pobijanu odluku;

— naloži Komisiji snošenje troškova.

74 Komisija od Općeg suda u odgovoru na tužbu zahtijeva da:

— tužbu djelomično odbaci kao nedopuštenu i djelomično odbije kao neosnovanu;

— naloži tužitelju snošenje troškova.

75 Komisija od Općeg suda u dopisu od 26. travnja 2012. zahtijeva da:

— pozove tužitelja da povuče tužbu;

— ako tužitelj ne povuče tužbu, proglasi tužbu bespredmetnom.

76 Tužitelj od Općeg suda u dopisu od 11. lipnja 2012. zahtijeva da:

— odbije zahtjev Komisije za proglašenje tužbe bespredmetnom;

— podredno, u slučaju da ocijeni da je tužba protiv pobijane odluke postala bespredmetna, dozvoli uređenje njegovih tužbenih razloga i zahtjeva i smatra da se oni nadalje odnose na djelomično poništenje konačne odluke iz 2011., u mjeri u kojoj ona zamjenjuje pobijanu odluku.

77 Komisija od Općeg suda u dopisu od 11. siječnja 2013. zahtijeva da:

— obustavi postupak;

— odbaci zahtjev za uređenje tužbenih razloga i zahtjeva tužitelja;

— naloži tužitelju snošenje troškova.

78 Tužitelj od Općeg suda u dopisu od 4. travnja 2013. zahtijeva da:

— odbije zahtjev Komisije za obustavu postupka;

— u slučaju da utvrdi da postupak treba obustaviti, naloži Komisiji snošenje troškova;

— zakaže raspravu.

Pravo

1. *Dopuštenost*

Aktivna procesna legitimacija tužitelja

79 Najprije valja navesti da, s obzirom na to da posjeduje pravnu osobnost, tužitelj, pravna osoba javnog prava, može podnijeti tužbu za poništenje na temelju članka 230. četvrtog podstavka UEZ-a, kako je pravilno istaknuo. Međutim, budući da je pobijana odluka upućena samo Saveznoj Republici Njemačkoj, potrebno je provjeriti, u skladu s tom odredbom, odnosi li se ta odluka na tužitelja osobno, s obzirom da je navedeno da se odluka nesumnjivo odnosi izravno na tužitelja, što je uostalom nesporno među strankama.

80 Sukladno stalnoj sudskoj praksi, osobe koje nisu adresati odluke mogu tvrditi da se ona odnosi na njih osobno samo ako ih ta odluka pogađa zbog određenih karakteristika koje su im svojstvene ili zbog činjenične situacije koja ih razlikuje od ostalih osoba i time ih individualizira na istovrstan način poput adresata odluke (presude Suda od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija, 25/62, Zb., str. 197., i od 13. prosinca 2005., Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Zb., str. I-10737, t. 33.).

81 Tužitelj tvrdi da se u smislu sudske prakse iz prethodne točke pobijana odluka u cijelosti odnosi na njega osobno. U tom smislu on podnosi više očitovanja koja se mogu spojiti u dva glavna argumenta koji se temelje, prvi, na činjenici da je sudjelovao u donošenju mjere koju je Komisija ocijenila državnom potporom u pobijanoj odluci i, drugi, na osobnoj pogođenosti njega kao dioničara.

82 Komisija navodi da se pobijana odluka samo djelomično odnosi na tužitelja. Ona u tom smislu ističe, s jedne strane, da tužitelj ne može temeljiti svoju aktivnu procesnu legitimaciju na svom statusu tijela koje je donijelo mjeru koja je ocijenjena kao državna potpora u toj odluci. S druge strane, Komisija ističe da se na tužitelja u svojstvu dioničara osobno odnose samo uvjeti iz priloga pobijane odluke o obvezi dioničara da prodaju WestLB neovisnoj trećoj osobi (u daljnjem tekstu: obveza prodaje).

Prvi argument koji se temelji na činjenici da je tužitelj sudjelovao u donošenju mjere koja je ocijenjena kao državna potpora u pobijanoj odluci

83 Iz sudske prakse proizlazi da pravni položaj subjekta koji nije država članica, koji ima pravnu osobnost i koji je donio mjeru koja je ocijenjena državnom potporom u konačnoj odluci Komisije (u daljnjem tekstu: davatelj potpore) može biti osobno pogođen tom odlukom ako ga ona sprječava u izvršavanju njegovih vlastitih ovlasti kako bi htio, a koje se osobito sastoje od dodjele predmetne potpore (vidjeti u tom smislu presude Općeg suda od 30. travnja 1998., Vlaams Gewest/Komisija, T-214/95, Zb., str. II-717., t. 29., i od 6. ožujka 2002., Diputación Foral de Álava i dr./Komisija, T-127/99, T-129/99 i T-148/99, Zb., str. II-1275., t. 50. i 51.).

84 Tužitelj ističe, s jedne strane, da je koautor mjere koja je ocijenjena državnom potporom u pobijanoj odluci i, s druge strane, da je tu mjeru donio izvršavajući vlastite ovlasti. Tužitelj smatra da ga pobijana odluka sprječava u izvršavanju njegovih ovlasti kako bi htio, koje se u predmetnom slučaju sastoje od izdavanja sporne garancije. Tužba bi prema tome bila dopuštena sukladno sudskoj praksi iz prethodne točke.

85 Komisija u svojim očitovanjima nije osporila da se tužitelj može smatrati davateljem potpore koja je ispitana u pobijanoj odluci. Ona je navela da tužitelj nije zastupao vlastiti interes, što ga sukladno sudskoj praksi sprječava da valjano podnese tužbu kao davatelj potpore. Međutim, u svom odgovoru na pitanja Općeg suda od 31. listopada 2013., kao i na raspravi, Komisija je istaknula da se tužitelja ne može smatrati davateljem potpore. Komisija smatra da je potporu ispitanu u pobijanoj odluci WestLB-u dodijelila samo savezna zemlja SRV.

86 Iz izreke pobijane odluke, koja se odnosi samo na „garanciju u iznosu od 5 milijardi eura“ (vidjeti t. 54. gore), proizlazi da je sporna garancija jedina mjera formalno ocijenjena kao državna potpora u toj odluci.

87 Stoga valja ispitati može li se smatrati da je tužitelj dodijelio dio te potpore.

88 U tom smislu najprije valja navesti da je na formalnom planu sporna garancija dodijeljena za potencijalne kupce *junior notes* od strane savezne zemlje SRV, a ne od strane drugih dioničara (u daljnjem tekstu: drugi dioničari), čije je sudjelovanje, uključujući tužitelja, u okviru eventualnog aktiviranja te garancije bilo isključivo unutarnja stvar dioničara.

89 Dakle, s jedne strane, dok iz uvodne izjave 24. pobijane odluke proizlazi da kupci *junior notes* mogu tražiti ekonomsku naknadu od savezne zemlje SRV u slučaju da moraju snositi gubitke uslijed smanjenja vrijednosti tih dionica, na temelju pobijane odluke ili spisa nikako se ne može zaključiti da mogu također tražiti bilo kakvu naknadu od drugih dioničara. Njihova intervencija u slučaju izvršenja sporne garancije je ograničena, na temelju sporazuma dioničara, na ponudu naknade saveznoj zemlji SRV razmjerno njihovim udjelima za isplaćene prve 2 milijarde eura, a za sve dodatne iznose ili na to da joj prenesu dionice WestLB-a ili da dogovore novčanu naknadu (vidjeti t. 11. gore i uvodnu izjavu 24. pobijane odluke).

90 S tim u vezi, potrebno je dodati da je sam tužitelj u svom odgovoru na pitanja Općeg suda od 31. listopada 2013., kao i na raspravi, potvrdio da je samo savezna zemlja SRV bila garant nominalne vrijednosti *junior notes* u odnosu na imatelje tih dionica i da potonji nisu mogli zahtijevati nikakvu naknadu od drugih dioničara.

91 S druge strane, iz uvodnih izjava 24. i 26. pobijane odluke i iz uvodne izjave 20. treći stavak privremene odluke proizlazi da drugi dioničari neće automatski intervenirati u korist savezne zemlje SRV u slučaju poziva na plaćanje sporne garancije, nego da spomenuta savezna zemlja prethodno mora postaviti zahtjev za naknadu. Savezna zemlja SRV dakle ne samo da jedina garantira nominalnu vrijednost *junior notes* u odnosu na imatelje tih dionica, nego je i nadležna za podjelu troškova vezanih uz eventualno izvršenje sporne garancije među dioničarima, pod uvjetom poštovanja maksimalnih dogovorenih granica odgovornosti.

92 Nadalje, u odnosu na sadržaj potrebno je istaknuti, kako su stranke navele na raspravi, da je WestLB korisnik sporne garancije utoliko što su mu, sukladno toj garanciji, transakcije opisane u gornjim točkama 9. do 14., kojima je osnovana loša banka, praktično omogućile da iz bilance ukloni imovinu čija je vrijednost ozbiljno smanjena i da tamo prikaže novu imovinu, odnosno *junior notes* za čiju je nominalnu vrijednost, koja je bila jednaka onoj uklonjene imovine, izdana garancija. Dakle, dok je sudjelovanje savezne zemlje SRV u spornoj garanciji moglo dodijeliti prednost WestLB-u u tom kontekstu, ne može se smatrati da su u njezinom donošenju sudjelovali drugi dioničari.

93 Stoga se, najprije, suprotno onome što je tužitelj istaknuo na raspravi, obvezivanje drugih dioničara u odnosu na saveznu zemlju SRV koje se sastojalo od obveze djelomične naknade toj saveznoj zemlji troškova nastalih u slučaju izvršenja sporne garancije (u daljnjem tekstu: obvezivanje drugih dioničara), ne može smatrati „protugarancijom“ u korist imatelja *junior notes* utoliko što to

obvezivanje ne sadrži obvezu plaćanja postotka nominalne vrijednosti *junior notes* u korist njihovih imatelja u oba slučaja kada se, s jedne strane, pozove na plaćanje sporne garancije i, s druge strane, kada je savezna zemlja SRV ne isplati.

94 Na drugom mjestu, kad je riječ o pitanju je li, kako je tužitelj istaknuo na raspravi, obvezivanje drugih dioničara osnažilo solventnost savezne zemlje SRV u odnosu na imatelje *junior notes*, potrebno je istaknuti da, čak i da se utvrdi rizik insolventnosti savezne zemlje SRV, koja je teritorijalna zajednica čija autonomija i javne ovlasti proizlaze iz njemačkog ustava, i da joj u slučaju stečaja Savezna Republika Njemačka, u skladu sa svojim unutarnjim pravom, ne mora ponuditi financijsku pomoć radi pokrivanja dugova, iz spisa se ni na koji način ne može zaključiti da bi obvezivanje drugih dioničara moglo utvrditi pravo imatelja *junior notes* na izvršenje sporne garancije ili im dati prednost s obzirom na druge imatelje tražbina prema spomenutoj zemlji.

95 Iz svega navedenog proizlazi da je, kako je istaknula Komisija, potporu odobrenu u pobijanoj odluci dodijelila samo savezna zemlja SRV, a da se drugi dioničari ne mogu smatrati davateljima dijela te potpore.

96 Taj zaključak ne može se pobiti nijednim argumentom koji je tužitelj iznio na raspravi.

97 Tužitelj je tako istaknuo, na prvom mjestu, da je sama Komisija ocijenila druge dioničare davateljima potpore u pobijanoj odluci.

98 U tom smislu potrebno je istaknuti, na prvom mjestu, da je pitanje je li tužitelj davatelj potpore objektivno pitanje, koje ovisi o činjenicama iznesenima u pobijanoj odluci, koje tužitelj ne osporava, a ne o eventualnoj ocjeni tih elemenata od strane Komisije.

99 Na drugom mjestu valja navesti da u okviru pobijane odluke Komisija nije morala točno odrediti davatelja potpore. Kao što je ispravno istaknula na raspravi, Komisija je mogla ograničiti iznošenje razloga zbog kojih je smatrala da je spornu garanciju savezna zemlja izdala na temelju javnih sredstava. Budući da izdavanje sporne garancije od strane savezne zemlje i prijenos javnih sredstava Savezna Republika Njemačka nije osporila ni u jednom dijelu administrativnog postupka, pitanje jesu li se drugi dioničari mogli smatrati davateljima potpore stoga nije bilo relevantno u kontekstu te odluke.

100 Na trećem mjestu, u odnosu na tu ocjenu, točno je da je u uvodnoj izjavi 23., prva alineja pobijane odluke, Komisija navela da spornu garanciju čini, u dijelu, „garancija u maksimalnom iznosu od 2 milijarde eura koju su izdali dioničari, razmjerno svojim udjelima, za pokriće tražbina WestLB-a prema Phœnix Lightu“. Isto tako, u uvodnoj izjavi 23., četvrta alineja pobijane odluke, Komisija je navela da Phœnix Light „garantima“ plaća godišnju proviziju za izdavanje sporne garancije. Međutim, Komisija je ujedno utvrdila, u uvodnoj izjavila 23., treća alineja spomenute odluke, da je savezna zemlja SRV izdala garanciju za *junior notes* zahvaljujući kojoj su te dionice sigurnije. Konačno, valja navesti da je Komisija navela u izreci privremene odluke da se, ako joj se ne dostavi plan restrukturiranja do 8. kolovoza 2008. najkasnije, Savezna Republika Njemačka obvezuje da će se „sporazum između savezne zemlje SRV i Phœnix Lighta“ o spornoj garanciji raskinuti (vidjeti t. 15. i 22. gore).

101 Na drugom mjestu, tužitelj je na raspravi istaknuo da savezna zemlja SRV ne bi nikada odlučila garantirati za nominalnu vrijednost *junior notes* da se nisu obvezali i drugi dioničari. To je obvezivanje stoga bilo uvjet *sine qua non* za spornu garanciju.

102 U tom smislu valja navesti da tužitelj svoje tvrdnje nije potkrijepio nijednim dokazom. Stoga nije moguće ustanoviti bi li se savezna zemlja SRV odlučila izdati spornu garanciju ili ne da nije bilo obvezivanja drugih dioničara.

103 U svakom slučaju, članak 87. stavak 1. UEZ-a ne razlikuje državne intervencije prema uzrocima ili ciljevima, nego ih definira u odnosu na njihove učinke (vidjeti presudu Suda od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, Zb., str. I-10515., t. 85., i navedenu sudsku praksu). Stoga subjektivni razlozi zbog kojih je savezna zemlja SRV prihvatila biti jedini garant nominalne vrijednosti *junior notes* u odnosu na njihove imatelje nemaju nikakvog utjecaja na pitanje predstavlja li obvezivanje drugih dioničara znatnu prednost za WestLB i može li se smatrati državnom potporom u korist te banke.

104 Na trećem mjestu, tužitelj je na raspravi istaknuo da je savezna zemlja SRV bila jedini garant nominalne vrijednosti *junior notes* jer je to s praktičnog stajališta bila jedina mogućnost. Tužitelj tvrdi da je, s obzirom na to da su se te dionice trebale plasirati na međunarodna financijska tržišta, pridružena garancija trebala biti jednostavna s pravnog stajališta i omogućavati investitorima koji nisu mogli provesti detaljne analize u vezi s transakcijom kupnje te vrste dionica, s jedne strane, da lako identificiraju garanta i, s druge strane, da se ne moraju obraćati drugim garantima u slučaju izvršenja garancije.

105 U tom pogledu valja odmah odbaciti tvrdnju prema kojoj investitori ne provode detaljne analize u vezi s kupnjom dionica na međunarodnim financijskim tržištima. Riječ je o tvrdnji koja ničime nije potkrijepljena i koja je malo vjerojatna, s obzirom na to da se od svakog investitora mora zahtijevati minimum pažnje, i to tim više u odnosu na investitore koji odluče obavljati transakcije na međunarodnim financijskim tržištima tijekom razdoblja velike krize koja je pogodila ta tržišta.

106 Nadalje, potrebno je navesti da argument tužitelja ne pojašnjava zašto imateljima *junior notes*, što se tiče jednostavnosti, također ne bi bile prihvatljive druge mogućnosti.

107 Taj argument ne pojašnjava zašto izdavanje solidarne garancije od strane svih dioničara za dio nominalne vrijednosti svake dionice, uz isključivu garanciju savezne zemlje SRV za ostalu vrijednost, ili sustav protugarancija kojima drugi dioničari prihvaćaju pokriti dio odgovornosti te savezne zemlje u slučaju neplaćanja, ne bi omogućili kupcima *junior notes* da jednostavno identificiraju garante tih dionica i da se obrate samo jednom garantu u slučaju izvršenja garancije. Ta dva alternativna sustava, koja mogu biti popraćena internim sporazumima o podjeli troškova eventualnog izvršenja garancije, mogu predstavljati, za razliku od obvezivanja drugih dioničara u predmetnom slučaju, dodatnu prednost za imatelje *junior notes*.

108 Konačno, u svakom slučaju, pitanje je li sustav koji su dioničari izabrali za garanciju nominalne vrijednosti *junior notes* bio jedini mogući sustav nema nikakve veze s pitanjem predstavlja li obvezivanje drugih dioničara prednost za WestLB, označen kao korisnik državne potpore od strane Komisije u pobijanoj odluci. Stoga to pitanje nema veze ni s pitanjem mogu li se dioničari smatrati davateljima predmetne potpore.

109 S obzirom na sve gore navedeno, valja smatrati da nije dokazano da se pobijana odluka odnosi osobno na tužitelja kao davatelja predmetne potpore.

Drugi argument koji se temelji na osobnoj pogođenosti tužitelja kao dioničara

110 Tužitelj tvrdi da se pobijana odluka odnosi na njega osobno kao dioničara, uključujući sve uvjete iz te odluke.

111 Komisija priznaje da se na tužitelja osobno, kao dioničara, odnosi obveza prodaje. Međutim, ona osporava da se na njega odnose ostali uvjeti iz pobijane odluke.

112 Sukladno stalnoj sudskoj praksi, osim kako bi koristila pravni interes različit od pravnog interesa društva na koje se odnosi akt Europske unije, a u kojem ona ima udio u kapitalu, osoba može braniti svoje interese u odnosu na taj akt samo izvršavajući svoja prava člana društva koje je ovlašteno podnijeti tužbu (vidjeti u tom smislu presude Općeg suda od 20. lipnja 2000., Euromin/Vijeće, T-597/97, Zb., str. II-2419., t. 50., i od 24. ožujka 2011., Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisija, T-443/08 i T-455/08, Zb. str. II-1311., t. 62., i rješenje Općeg suda od 27. ožujka 2012., European Goldfields/Komisija, T-261/11, t. 21.).

113 Stoga valja ispitati ima li tužitelj pravni interes koji se razlikuje od pravnog interesa WestLB-a u odnosu na poništenje pobijane odluke.

114 Tužitelj ističe da je njegov pravni interes različit od pravnog interesa WestLB-a utoliko što ga pobijana odluka obvezuje da se odrekne svog prava vlasništva i da prihvati radikalno restrukturiranje te banke, uključujući smanjenje bilance od 50%, što značajno smanjuje vrijednost dionice.

115 Odmah valja navesti da sama Komisija priznaje da tužitelj ima pravni interes različit od pravnog interesa WestLB-a što se tiče obveze prodaje.

116 Naime, ta se obveza odnosi samo na dioničare koji se u prisilnim rokovima moraju odreći svog prava vlasništva na WestLB kako bi se odobrila potpora dodijeljena u korist te banke, a koja je nužna za njezino restrukturiranje. WestLB, međutim, ne mora ništa poduzeti u vezi s tom obvezom koja ne utječe na njegovu imovinu i ne uvjetuje njegove postupke na tržištu.

117 Međutim, kad je riječ o drugim uvjetima iz pobijane odluke, među ostalim i uvjetima o smanjenju bilance WestLB-a, najprije je potrebno istaknuti da se oni odnose na poslovnu djelatnost te banke i na prodaju ili likvidaciju njezine imovine. WestLB je mogao sam iznijeti argumente u okviru tužbe podnesene protiv pobijane odluke, vezane uz protupravnost ili nepostojanje nužnosti tih uvjeta.

118 Nadalje, treba istaknuti da je Komisija navela, a što tužitelj nije osporio, da su nepolitička prava dioničara u njemačkom dioničkom društvu ograničena, s jedne strane, na raspodjelu dobiti društva i, s druge strane, na dobivanje ostatka iz likvidacijske mase u slučaju likvidacije društva. Stoga valja smatrati da, na temelju njemačkog prava, svojstvo dioničara ne dodjeljuje prava na imovinu društva. Uvjeti u vezi s ukupnim smanjenjem bilance društva ne utječu stoga na prava dioničara.

119 Konačno, potrebno je navesti da je argument tužitelja, u skladu s kojim svaku odluku Komisije koja bi mogla negativno utjecati na vrijednost dionica dioničkog društva mogu osporavati dioničari tog društva pred Općim sudom, zapravo nespojiv sa sudskom praksom iz gornje točke 112. te ga stoga valja odbiti.

120 U odnosu na ukupna prethodna razmatranja, može se zaključiti da se, kad je riječ o uvjetima iz pobijane odluke osim obveze prodaje, među ostalim i uvjetima u vezi sa smanjenjem bilance WestLB-a, pravni interes tužitelja poklapa s pravnim interesom WestLB-a i da se stoga pobijana odluka ne odnosi na njega osobno. Međutim, ta se odluka osobno odnosi na tužitelja utoliko što je odobrenje sporne garancije uvjetovano poštovanjem obveze prodaje.

Zaključak o aktivnoj procesnoj legitimaciji tužitelja

121 Iz prethodno navedenog proizlazi da tužitelj nema aktivnu procesnu legitimaciju u odnosu na pobijanu odluku osim u odnosu na obvezu prodaje iz te odluke.

122 Stoga se tužbeni razlozi i argumenti tužitelja u prilog njegovom zahtjevu za poništenje pobijane odluke mogu ispitati samo ako se njima želi dokazati protupravnost uključivanja te obveze u prilog spomenutoj odluci, a u ostalom dijelu ih valja odbaciti kao nedopuštene.

Pravni interes tužitelja

123 Najprije valja navesti da je Komisija, u okviru konačne odluke iz 2011., odobrila, pod uvjetom poštovanja plana likvidacije, šest mjera potpore uz spornu garanciju. Tih šest mjera navedeno je u članku 1. stavku 1. točkama (b) do (g) spomenute odluke.

124 Plan likvidacije, koji zamjenjuje konačni plan restrukturiranja, sadrži ukidanje WestLB-a i predviđa, kako navodi Komisija, bez osporavanja tužitelja:

— odvajanje određenih djelatnosti WestLB-a grupirajući ih u „Verbundbank“ (bankarsku grupaciju) koja bi pružala usluge štednim bankama savezne zemlje SRV i savezne zemlje Brandenburg i njihovim klijentima;

— prodaju većeg broja područja djelatnosti i udjela WestLB-a;

— konačni prijenos svih preostalih portfelja WestLB-a na novu lošu banku pod nazivom EAA;

— osnivanje banke za usluge upravljanja portfeljem, privremeno nazvane SPM Bank, a zatim Portigon, koja je pružala usluge EEA i Verbundbank;

— ograničenje odobrenja univerzalne banke WestLB ukidanjem određenih ovlasti.

125 Stoga treba smatrati, kako je Komisija potvrdila na raspravi, da plan likvidacije sadrži organiziran plan ukidanja djelatnosti WestLB-a, kao i prijenos dijela tih djelatnosti na Verbundbank, kako bi se osigurao nastavak određenih usluga koje se smatraju strateškim uslugama za štedne banke u odnosu na koje je WestLB u vrijeme nastanka činjenica, kao centralna banka, osiguravao veze sa svjetskim financijskim tržištima.

126 Međutim, plan likvidacije ne predviđa ni ukupnu promjenu dioničara WestLB-a prije njegove likvidacije, niti nemogućnost za dioničare da drže bilo kakve udjele nakon te likvidacije u nastavljačima nekih djelatnosti WestLB-a, odnosno Verbundbanku, EEA-u ili banci za usluge upravljanja portfeljem, privremeno nazvane SPM Bank, a zatim Portigon.

127 U tom smislu Komisija navodi, bez osporavanja tužitelja, s jedne strane, da je Verbundbank preuzela Helaba 1. srpnja 2012. i, s druge strane, da je na temelju sporazuma o preuzimanju Verbundbanka od Helabe tužitelja postao dioničar Helabe i time, neizravno, suvlasnik Verbundbanka.

128 S obzirom na te činjenice valja ispitati zahtjev za obustavu postupka koji je podnijela Komisija na temelju činjenice da je tužitelj izgubio pravni interes pobijati pobijanu odluku nakon donošenja konačne odluke iz 2011.

129 Sukladno stalnoj sudskoj praksi, pravni interes tužitelja u odnosu na predmet postupka ocjenjuje se na dan podnošenja tužbe, uz mogućnost proglašenja tužbe nedopuštenom u nedostatku istog. Osim toga, interes tužitelja da uspije sa zahtjevom treba trajati do proglašenja sudske odluke ili će se postupak obustaviti (vidjeti u tom smislu presude Suda od 16. prosinca 1963., Forges de Clabecq/Haute Autorité, 14/63, Zb., str. 719., 748., i od 7. lipnja 2007., Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, Zb., str. I-4333., t. 42.).

130 Sukladno stalnoj sudskoj praksi, postupak povodom zahtjeva za poništenje će se obustaviti kada se izgubi pravni interes tužitelja za poništenje pobijanog akta zbog događaja koji je nastao za vrijeme postupka, a čija je posljedica da poništenje tog akta samo po sebi više ne može imati pravne posljedice (vidjeti presudu Općeg suda od 9. rujna 2011., Dow AgroSciences i dr./Komisija, T-475/07, Zb., str. II-5937., t. 67., i navedenu sudsku praksu).

131 Međutim, kako je tužitelj pravilno istaknuo, jedan tužitelj može nastaviti imati interes za poništenje ukinutog akta ako ukidanje ne uzrokuje iste pravne posljedice kao eventualno poništenje od strane Općeg suda. Naime, ukidanje akta neke institucije ne predstavlja potvrdu njegove protupravnosti i ima učinak *ex nunc*, dok njegovo poništenje ima učinak *ex tunc* (vidjeti presudu Dow AgroSciences i dr./Komisija, t. 130. *supra*, t. 68., i navedenu sudsku praksu).

132 Nadalje, u slučaju poništenja nekog akta institucija iz koje potječe taj akt mora poduzeti mjere koje podrazumijeva izvršenje presude. Te mjere odnose se osobito na poništenje protupravnih učinaka utvrđenih poništavajućom presudom. Dotična institucija tako može biti dužna na odgovarajući način uspostaviti prijašnje stanje tužitelja ili izbjeći donošenje jednakog akta (vidjeti presudu Dow AgroSciences i dr./Komisija, t. 130. *supra*, t. 69., i navedenu sudsku praksu).

133 Kako je navedeno u gornjoj točki 59., pobijana odluka i svi uvjeti iz te odluke ukinuti su konačnom odlukom iz 2011. Međutim, Komisija nije povukla pobijanu odluku. Ona je stoga nastavila proizvoditi pravne učinke na situaciju tužitelja u razdoblju između svog stupanja na snagu i svog ukidanja (12. svibnja 2009.-20. prosinca 2011.). Pobijana odluka ga je, kao što tužitelj ispravno navodi, u tom razdoblju podvrgnula obvezi odricanja od svog udjela u WestLB-u. Poništenje pobijane odluke stoga samo po sebi može imati posljedice za pravnu situaciju tužitelja, tako da i dalje postoji njegov pravni interes (vidjeti u tom smislu presudu Dow AgroSciences i dr./Komisija, t. 130. *supra*, t. 70.).

134 Komisija u bitnome iznosi dva argumenta kako bi osporila tu tvrdnju.

135 Na prvom mjestu Komisija ističe da obveza prodaje nije ispunjena, s obzirom na to da je bilo nemoguće naći kupca za WestLB pa se više ne nalazi u planu likvidacije, dok je sam tužitelj čak postao suvlasnik Helabe a time i Verbundbanka. Komisija smatra da iz toga proizlazi da eventualno poništenje pobijane odluke ne bi promijenilo pravnu situaciju tužitelja u odnosu na obvezu prodaje. Dakle, budući da je tužba dopuštena samo u odnosu na tu obvezu, tužitelj ne bi imao nikakve koristi u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva.

136 U tom smislu valja navesti je tužitelj bio podvrgnut obvezi prodaje u razdoblju duljem od dvije godine. Ta obveza nije bila provedena. Međutim, tužitelj zadržava interes zahtijevati poništenje pobijane odluke u dijelu koji se odnosi na tu obvezu.

137 Naime, tužitelj može i dalje imati interes zahtijevati poništenje akta koji nije proveden koji se odnosi izravno na njega kako bi od suca Unije dobio potvrdu protupravnosti koja je u odnosu na njega počinjena, na način da bi takva potvrda mogla poslužiti kao temelj za eventualni postupak za naknadu štete kojim bi se na odgovarajući način popravila šteta prouzročena pobijanim aktom (vidjeti u tom smislu presudu Općeg suda od 18. ožujka 2009., Shanghai Excell M&E Enterprise i Shanghai Adeptech Precision/Vijeće, T-299/05, Zb., str. II-565., t. 53., i navedenu sudsku praksu).

138 O tome je riječ u predmetnom postupku, s obzirom na to da je tužitelj imao troškove vezane uz prodaju svog udjela u WestLB-u, iako na kraju nije došlo do te prodaje. Suprotno navodima Komisije, s jedne strane, ti troškovi na dovoljno izravan način proizlaze iz pobijane odluke i, s druge strane, usprkos različitim odlukama donesenima u odnosu na WestLB uslijed financijske krize ne postoje razlozi zbog kojih bi se moglo smatrati da je nemoguće razumno ustanoviti dio troškova kojima je bio izložen tužitelj, a koji su se odnosili na pokušaje prodaje koju je bio dužan provesti.

139 U takvim okolnostima tužitelj i dalje ima interes za utvrđivanje protupravnog karaktera pobijane odluke jer bi, s jedne strane, to utvrđenje bilo obvezno za suca Unije u okviru postupka za naknadu štete, a s druge bi strane ono bi moglo biti temelj za eventualne izvansudske pregovore Komisije i tužitelja radi naknade štete koju je potonji pretrpio (vidjeti u tom smislu presudu Shanghai Excell M&E Enterprise i Shanghai Adeptech Precision/Vijeće, t. 137. *supra*, t. 55., i navedenu sudsku praksu).

140 Nadalje, prihvaćanje argumenta Komisije značilo bi potvrdu da akti koje donesu institucije, a koji se ukinu nakon podnošenja tužbe za poništenje, ali prije nego što Opći sud proglasi relevantnu presudu, izmiču svakoj sudskoj kontroli ako nisu provedeni. Međutim valja smatrati da je takva situacija nespojiva sa smislom članka 263. UFEU-a, na temelju kojeg sudac Unije kontrolira zakonitost akata koje zajedno donose Europski parlament i Vijeće, akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke (ESB), osim preporuka i mišljenja, i akata Europskog parlamenta namijenjenih proizvodnji učinaka u odnosu na treće osobe. Naime, Unija je pravna zajednica zato što ni njezine države članice ni njezine institucije ne mogu izbjeći kontrolu usklađenosti svojih akata s temeljnim osnivačkim aktom Unije, Ugovorom, ni s pravom koje iz njega proizlazi (vidjeti u tom smislu presudu Shanghai Excell M&E Enterprise i Shanghai Adeptech Precision/Vijeće, t. 137. *supra*, t. 56. i 57.).

141 Stoga valja odbiti prvi argument Komisije kojim se osporava zaključak u skladu s kojim tužitelj zadržava pravni interes.

142 Na drugom mjestu Komisija ističe da tužitelj više nema pravni interes pobijati pobijanu odluku s obzirom na to da su svi štetni učinci za njegov pravni položaj koji su posljedica uvjeta iz te odluke također posljedica konačne odluke iz 2011.

143 U tom smislu treba utvrditi da, suprotno stajalištu Komisije, konačna odluka iz 2011. ne dovodi do svih štetnih učinaka o kojima je riječ u prethodnoj točki. Ta odluka ne nameće tužitelju obvezu prodaje i tako mu omogućuje zadržavanje udjela, načelno bilo kakvih, u razdvojenim djelatnostima WestLB-a.

144 Stoga drugi argument Komisije kojim se osporava zaključak u skladu s kojim tužitelj zadržava pravni interes također valja odbiti.

145 S obzirom na prethodno navedena razmatranja, valja zaključiti da je tužitelj zadržao pravni interes. Zahtjev za obustavu postupka koji je podnijela Komisija valja dakle odbiti.

146 Stoga nije potrebno ispitivati zahtjev za uređenje tužbenih razloga i zahtjeva tužitelja nakon donošenja konačne odluke iz 2011. koji je tužitelj podnio u slučaju da Opći sud ocijeni da je tužba protiv pobijane odluke postala bespredmetna.

2. *Meritum*

Uvodna očitovanja

147 Tužitelj u prilog svojoj tužbi podnosi osam tužbenih razloga. Ti se razlozi temelje, prvi, na povredi načela kolegijalnosti, drugi, na povredi članka 87. stavka 1. UEZ-a time što nije ispitano narušavanje tržišnog natjecanja uzrokovano spornom garancijom, treći, na povredi članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a, četvrti, na povredi načela proporcionalnosti, peti, na povredi načela jednakog postupanja, šesti, na povredi članka 295. UEZ-a, sedmi, na povredi članka 7. stavka 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [88.] Ugovora o EZ-u (SL L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.) i, osmi, na povredi obveze obrazlaganja.

148 Komisija osporava osnovanost svih tih tužbenih razloga.

149 Kao što je navedeno u gornjoj točki 122., tužbeni razlozi koje je podnio tužitelj dopušteni su samo ako se njima želi dokazati protupravnost uključivanja obveze prodaje u prilog pobijane odluke.

150 Tužitelj navodi protupravnost tog uključivanja u okviru četvrtog, petog, šestog, sedmog i osmog tužbenog razloga. Međutim, u okviru tih istih tužbenih razloga on također iznosi argumente o protupravnosti drugih uvjeta iz priloga pobijane odluke. Budući da su ti argumenti nedopušteni, treba ih odmah odbaciti.

151 Nadalje, valja navesti da obveza prodaje nije mogla zakonito biti uključena u prilog pobijanoj odluci ako je ta odluka donesena povredom načela kolegijalnosti, ili članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a, ili članka 87. stavka 1. UEZ-a i obveze obrazlaganja u odnosu na utjecaj sporne garancije na tržišno natjecanje, a što tužitelj ističe u okviru prva tri tužbena razloga. Valja dakle smatrati da su i ti tužbeni razlozi dopušteni i treba ih ispitati.

152 Stoga valja ispitati:

— prvo, prvi tužbeni razlog, na temelju povrede načela kolegijalnosti,

— drugo, treći tužbeni razlog, na temelju povrede članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a,

— treće, drugi tužbeni razlog, na temelju povrede članka 87. stavka 1. UEZ-a,

— četvrto, osmi tužbeni razlog, na temelju povrede obveze obrazlaganja,

— i peto, četvrti, peti, šesti i sedmi tužbeni razlog, na temelju povrede načela proporcionalnosti, načela jednakog postupanja, članka 295. UEZ-a i članka 7. stavka 4. Uredbe br. 659/1999.

153 Konačno, u okviru drugog tužbenog razloga potrebno je ispitati određene argumente iznesene u osmom tužbenom razlogu koji se odnose na nedovoljno obrazloženje pobijane odluke u odnosu na eventualni utjecaj sporne garancije na tržišno natjecanje.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela kolegijalnosti

154 Tužitelj u tužbi navodi da pobijanu odluku nije donio kolegij povjerenika nego samo član Komisije koji je u vrijeme nastanka činjenica bio zadužen za pitanja tržišnog natjecanja, odnosno N. Kroes, što predstavlja povredu načela kolegijalnosti na temelju članka 219. UEZ-a i članka 1. Poslovnika Komisije [C (2000) 3614] (SL 2000 L 308, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 35.).

155 Međutim, kao što je Komisija pravilno istaknula, iz zapisa direktora tajništva Komisije od 12. svibnja 2009. o aktu donošenja, na isti dan, određenih odluka Komisije (SEC 2009 663/2002) proizlazi da je pobijanu odluku donio kolegij povjerenika u pisanom postupku, a ne N. Kroes.

156 U replici je tužitelj priznao da zapis direktora tajništva Komisije iz prethodne točke predstavlja dokaz donošenja odluke u pisanom postupku. Međutim, on ustraje pri ovom tužbenom razlogu i iznosi dva nova navoda (u daljnjem tekstu: novi navodi).

157 Na prvom mjestu tužitelj ističe da pisani postupak „uobičajeno traje pet dana“. Međutim, Komisija je dostavila verziju pobijane odluke na njemačkom jeziku WestLB-u 6. svibnja 2009. Tužitelj smatra da iz dviju poruka elektroničke pošte Komisije od 6. i 7. svibnja 2009. proizlazi da je tekst te odluke bio promijenjen 7. svibnja 2009. Tužitelj navodi da stoga ne može shvatiti „koji je tekst donesen [u pisanom postupku] i u kojem se trenutku to dogodilo“. On od Komisije traži da „dostavi potrebna objašnjenja“ u tom smislu.

158 Na drugom mjestu, tužitelj navodi da „dokaz provođenja pisanog postupka ne objašnjava […] zašto je odluka koja je bila predviđena […] za sastanak Komisije od 13. svibnja 2009. u kratkom roku prebačena na raniji dan“. On navodi da iz poruke elektroničke pošte njemačkog ministarstva gospodarstva od 11. svibnja 2009. proizlazi da je Komisija odlučila o toj promjeni „kako bi rasteretila srijedu, dan kada je trebalo donijeti puno odluka“. Tužitelj je zaključio da je donošenje pobijane odluke bilo predviđeno na sastanku od 13. svibnja 2009. izvan pisanog postupka. Nadalje tužitelj tvrdi da je taj postupak predviđen samo za donošenje odluka o tekućem upravljanju. Stoga nije moguće njegovo korištenje za donošenje odluke koja sadrži obvezu prodaje.

159 Komisija smatra da su novi navodi nedopušteni, s obzirom na to da se radi o podnošenju novih tužbenih razloga u replici. U svakom slučaju, ti su navodi očito neosnovani.

160 Iz odredbi članka 44. stavka 1. točke (c) Poslovnika, zajedno s člankom 48. stavkom 2. Poslovnika proizlazi da se u tužbi kojom se započinje postupak mora naznačiti predmet spora i sažeti prikaz tužbenih razloga i da je tijekom postupka zabranjeno iznositi nove razloge, osim ako se ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka (vidjeti presudu Općeg suda od 8. ožujka 2007., France Télécom/Komisija, T-340/04, Zb., str. II-573., t. 164.).

161 Međutim, tužbeni razlog koji predstavlja proširenje ranije navedenog tužbenog razloga, izravno ili neizravno, u tužbi kojom se započinje postupak i koji predstavlja usku vezu s tim tužbenim razlogom treba se proglasiti dopuštenim (presude Općeg suda od 19. rujna 2000., Dürbeck/Komisija, T-252/97, Zb., str. II-3031., t. 39., i od 10. travnja 2003., Travelex Global and Financial Services i Interpayment Services/Komisija, T-195/00, Zb., str. II-1677., t. 34.).

162 Tužitelj više ne osporava pobijanu odluku zbog toga što je nije donio kolegij povjerenika, kao što je isticao u tužbi. Međutim, u novim navodima nastavlja tvrditi da pobijanu odluku nije stvarno, ili nije valjano, donio kolegij povjerenika. Stoga treba smatrati da postoji dovoljna veza između prvotnog tužbenog razloga i novih navoda, na način da su oni dopušteni.

163 Stoga treba ispitati osnovanost novih navoda.

164 Prvim novim navodom tužitelj u bitnome ističe, s jedne strane, da konačna verzija pobijane odluke nije pravodobno dostavljena članovima Komisije i, s druge strane, da Komisija treba navesti je li konačna verzija pobijane odluke stvarno donesena u pisanom postupku.

165 U odnosu na prvo pitanje valja istaknuti da tužitelj samo navodi da pisani postupak „uobičajeno traje pet dana“i da je Komisija promijenila tekst pobijane odluke do 7. svibnja 2009. Međutim, članak 12. Poslovnika Komisije, koji omogućuje Komisiji usvajanje prijedloga jednog ili više njezinih članova u pisanom postupku, ne određuje rok u kojem članovi Komisije moraju imati tekst dotičnog prijedloga prije njegovog usvajanja. Drugi stavak te odredbe predviđa da se „[tekst prijedloga u pisanom obliku dostavlja svim članovima Komisije […] zajedno s rokom u kojem članovi moraju izraziti zadrške ili izmjene“.

166 Nadalje valja smatrati da je Komisija u odgovoru na repliku istaknula, a da tužitelj nije tome prigovorio, da su se izmjene teksta sastojale samo od manjih ispravaka njemačke verzije u odnosu na verziju na radnom jeziku, odnosno engleskom.

167 Posljedično valja odbiti tvrdnju u skladu s kojom su pobijanu odluku članovi Komisije donijeli u roku koji je bio prekratak da bi se ona ispitala.

168 Kad je riječ o drugom pitanju, dovoljno je navesti da je Komisija već pojasnila da je konačna verzija pobijane odluke donesena u pisanom postupku, 12. svibnja 2009. To je potkrijepljeno zapisom direktora tajništva Komisije iz gornje točke 155. ove presude i tužitelj to nije osporio.

169 Stoga prvi novi navod valja odbiti kao neosnovan.

170 Drugim novim navodom tužitelj u bitnome ističe da pisani postupak nije trebalo koristiti za donošenje pobijane odluke, s obzirom na to da se taj postupak koristi samo za donošenje odluka koje se odnose na tekuće upravljanje.

171 U tom smislu dovoljno je usporediti tekst članaka 13. i 14. Poslovnika Komisije, na temelju kojeg su postupci ovlašćivanja i delegiranja rezervirani za donošenje upravljačkih ili administrativnih mjera, s tekstom članka 12. tog Poslovnika, koji ne sadrži takvo ograničenje u odnosu na pisani postupak.

172 Suprotno navodima tužitelja, taj zaključak ne može se pobiti pojašnjenjem Poslovnika Komisije s internetske stranice Komisije koje je tužitelj priložio replici. Kako je Komisija ispravno istaknula, to pojašnjenje nema obvezujuću pravnu snagu, što je i navedeno u njegovom sadržaju. Nadalje, u tom pojašnjenju navedeno je da su „[pisani postupak, postupak ovlašćivanja i postupak delegiranja], u većini slučajeva, namijenjeni oslobađanju kolegija od donošenja odluka o upravljanju tekućim poslovima i koje ne zahtijevaju raspravu“, što nikako ne znači da je pisani postupak isključen za donošenje odluka koje se ne tiču upravljanja tekućim poslovima.

173 Iz svega navedenog proizlazi da je drugi novi navod također neosnovan.

174 Shodno tome ovaj tužbeni razlog treba odbiti.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a

175 Tužitelj navodi da je Komisija odobrila izdavanje sporne garancije u korist WestLB-a na temelju članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a uz tvrdnju da je prilikom primjene te odredbe pogriješila.

176 U tom smislu tužitelj iznosi više argumenata koji se mogu podijeliti u dva dijela, prvi, glavni dio, i drugi, sporedni dio. Ti dijelovi temelje se na činjenici da je Komisija pogrešno smatrala da je cilj članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a jednak cilju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a i smjernica za sanaciju i restrukturiranje i na činjenici da je Komisija u pobijanoj odluci pogrešno nametnula strože uvjete od uvjeta koji su se mogli nametnuti na temelju zajedničke primjene tih smjernica i članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a.

Prvi, glavni dio, koji se temelji na činjenici da je Komisija pogrešno smatrala da je cilj članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a jednak cilju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a i smjernica za sanaciju i restrukturiranje

177 Tužitelj tvrdi da je Komisija, prilikom ispitivanja spojivosti sporne garancije sa zajedničkim tržištem na temelju članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a, smatrala da je cilj te odredbe jednak, s jedne strane, cilju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a i, s druge strane, cilju smjernica za sanaciju i restrukturiranje. To predstavlja tešku pogrešku pri procjeni.

178 Tužitelj u bitnome podnosi dva prigovora u prilog tom dijelu, a koje Komisija osporava. Prvi prigovor temelji se na činjenici da je cilj otklanjanja poremećaja u gospodarstvu države članice uvijek spojiv sa zajedničkim interesom. Drugi prigovor temelji se na postojanju dviju pogrešaka koje je Komisija počinila u pobijanoj odluci, odnosno na nepoštovanju cilja članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a, time što je ispitivala spojivost sporne garancije sa zajedničkim tržištem u odnosu na smjernice za sanaciju i restrukturiranje i što odobrenje sporne garancije nije podvrgnula, u svakom slučaju, blažim uvjetima od uvjeta koji su se mogli zahtijevati na temelju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a.

– Prvi prigovor koji se temelji na činjenici da je cilj otklanjanja poremećaja u gospodarstvu države članice uvijek spojiv sa zajedničkim interesom

179 Tužitelj ističe da je cilj članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a, u slučajevima iz smjernica za sanaciju i restrukturiranje, pomoći poduzetniku u teškoćama u zdravom gospodarskom okruženju. Postojanje tog okruženja razlog je zbog kojeg se, s jedne strane, potpore koje mogu negativno utjecati na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu ne mogu odobriti na temelju te odredbe i, s druge strane, zbog kojeg Komisija mora jamčiti da su učinci na tržišno natjecanje odobrenih potpora svedeni na minimum. Međutim, cilj članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a je otklanjanje poremećaja gospodarstva u cjelini. To je uvijek spojivo sa zajedničkim interesom i nužan je uvjet za postojanje održivog tržišnog natjecanja. Stoga odobrenje potpore obuhvaćene tom odredbom ne može biti podvrgnuto uvjetima za zaštitu tržišnog natjecanja.

180 U tom pogledu najprije valja navesti da je Komisija u pobijanoj odluci smatrala da je cilj sporne garancije bio omogućiti restrukturiranje WestLB-a, što je, zbog njegove sustavne važnosti, bilo nužno za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u njemačkom gospodarstvu uzrokovanih velikom financijskom krizom, što tužitelj ne osporava.

181 Nadalje, u mjeri u kojoj se može tumačiti da ovaj prigovor može značiti da je Komisija, nakon što je utvrdila da je cilj sporne garancije otklanjanje ozbiljnih poremećaja u njemačkom gospodarstvu, morala istu ocijeniti spojivom sa zajedničkim tržištem i nije mogla podvrgnuti njezino odobrenje poštovanju uvjeta, najprije je potrebno istaknuti da iz samog teksta članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a proizlazi da Komisija, kada utvrdi, kao u predmetnom slučaju, da je državna potpora namijenjena otklanjanju ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice, nije obvezana smatrati zbog same te činjenice da je ta potpora spojiva sa zajedničkim tržištem.

182 Naime, za razliku od potpora koje su obuhvaćene iznimkama od opće zabrane državnih potpora predviđenih člankom 87. stavkom 2. UEZ-a, koje „se“ na temelju te odredbe smatraju spojivima sa zajedničkim tržištem, članak 87. stavak 3. UEZ-a predviđa da se određene kategorije potpora, među kojima i potpore za otklanjanje poremećaja u gospodarstvu države članice, „mogu“ smatrati spojivima s tim tržištem.

183 Nadalje, sukladno stalnoj sudskoj praksi, člankom 87. stavkom 3. UEZ-a dodijeljeno je diskrecijsko pravo Komisiji koje podrazumijeva obavljanje procjena gospodarske i socijalne naravi u kontekstu Zajednice (presude Suda od 17. rujna 1980., Philip Morris/Komisija, 730/79, Zb., str. 2671., t. 24.; od 24. veljače 1987., Deufil/Komisija, 310/85, Zb., str. 901., t. 18., i od 14. siječnja 1997., Španjolska/Komisija, C-169/95, Zb., str. I-135., t. 18.).

184 Stoga razlika u formulaciji koju ističe tužitelj između članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a, koji omogućuje odobravanje određenih potpora pod uvjetom da one „ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu“, i članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a, koji ne predviđa takav uvjet, ne može dovesti do zaključka da Komisija ne može ispitivati utjecaj potpore odobrene na temelju potonje odredbe na relevantno tržište ili tržišta u cijeloj Uniji (vidjeti u tom smislu presudu Općeg suda od 6. srpnja 1995., AITEC i dr./Komisija, T-447/93 do T-449/93, Zb., str. II-1971., t. 138. do 143.; vidjeti također analognu presudu Španjolska/Komisija, t. 183. *supra*, t. 17.).

185 Konačno, ovlast Komisije, na temelju članka 88. stavka 2. prvog podstavka UEZ-a, da odluči da se potpora nespojiva s člankom 87. UEZ-a mora „izmijeniti“ nužno podrazumijeva da odluka kojom se potpora odobrava na temelju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a može sadržavati uvjete koji osiguravaju da potpora ne utječe negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu (presuda Općeg suda od 13. rujna 1995., TWD/Komisija, T-244/93 i T-486/93, Zb., str. II-2265., t. 53. do 55.).

186 Stoga valja utvrditi da članak 87. stavak 3. točka (b) UEZ-a ne sprječava Komisiju da podvrgne odobrenje sporne garancije poštovanju uvjeta.

187 Kad je riječ o tome može li cilj tih uvjeta biti ispravljanje učinaka odobrene potpore na tržišno natjecanje, valja istaknuti da iz uvodnih izjava 68. i 69. pobijane odluke, koje se odnose na obvezu prodaje, i iz mjesta na kojem se one nalaze u dijelu pobijane odluke koji se bavi ispitivanjem mjera predviđenih konačnim planom restrukturiranja koje omogućuju osiguranje dugoročne održivosti WestLB-a proizlazi da odobrenje sporne garancije nije bilo podvrgnuto poštovanju obveze prodaje kako bi se smanjili njezini učinci na tržišno natjecanje, nego kako bi se osigurala održivost WestLB-a.

188 Prvi prigovor stoga valja odbiti.

– Drugi prigovor koji se temelji na postojanju dviju pogrešaka koje je Komisija počinila u pobijanoj odluci, odnosno na nepoštovanju cilja članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a time što je ispitivala spojivost sporne garancije sa zajedničkim tržištem u odnosu na smjernice za sanaciju i restrukturiranje i što odobrenje sporne garancije nije podvrgnula, u svakom slučaju, blažim uvjetima od uvjeta koji su se mogli zahtijevati na temelju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a.

189 Tužitelj ističe, s jedne strane, da Komisija nije poštovala cilj članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a time što je ispitivala spojivost sporne garancije sa zajedničkim tržištem u odnosu na smjernice za sanaciju i restrukturiranje, iako je smatrala da ta garancija može otkloniti ozbiljne teškoće u njemačkom gospodarstvu. S druge strane, tužitelj ističe da odobrenje potpore na temelju članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a mora biti, u svakom slučaju, podvrgnuto blažim uvjetima od odobrenja potpore na temelju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a.

190 S tim u vezi valja istaknuti, kako je navedeno u točki 183. gore, da sukladno stalnoj sudskoj praksi Komisija raspolaže širokim diskrecijskim pravom u odnosu na članak 87. stavak 3. UEZ-a. Kontrola koju provodi sudac Unije mora se stoga ograničiti na provjeru poštovanja pravila postupka i obveze obrazlaganja, kao i materijalne točnosti činjenica, nepostojanja očite pogreške u ocjeni i zlouporabe ovlasti. Sudac Unije ne smije zamijeniti gospodarsku ocjenu Komisije vlastitom gospodarskom ocjenom (vidjeti presudu Općeg suda od 11. srpnja 2002., HAMSA/Komisija, T-152/99, Zb., str. II-3049., t. 48., i navedenu sudsku praksu).

191 U okviru tog širokog diskrecijskog prava Komisija je ovlaštena primijeniti kriterije koje smatra najprimjerenijima za ocjenu može li se potpora proglasiti spojivom sa zajedničkim tržištem ako su oni relevantni u smislu članka 3. točke (g) UEZ-a i članka 87. UEZ-a, kao i precizno navesti te kriterije u smjernicama koje su sukladne Ugovoru. Komisija prilikom donošenja takvih smjernica koristi svoje diskrecijsko pravo i samoograničava to pravo jedino u odnosu na poštovanje načela jednakosti postupanja. Ocjenjujući pojedinačne potpore na temelju smjernica koje je prethodno donijela, ne može se smatrati da je Komisija prekoračila granice svog diskrecijskog prava ili da ga se odrekla. S jedne strane, ona zadržava svoje pravo da ukine ili izmijeni te smjernice ako to okolnosti zahtijevaju. S druge strane, te smjernice odnose se na ograničeno područje i cilj im je slijediti politiku koju je ona odredila (vidjeti u tom smislu presudu Vlaams Gewest/Komisija, t. 83. *supra*, t. 89.).

192 U tom smislu potrebno je navesti, na prvom mjestu, da je Komisija obavijestila države članice prije donošenja pobijane odluke o smjernicama koje namjerava primijeniti, na temelju ovlaštenja koje joj dodjeljuju članak 87. UEZ-a i sljedeći članci, na potpore dodijeljene financijskim ustanovama zbog financijske krize. To je među ostalim bio predmet komunikacije o mjerama poduzetima zbog financijske krize, koju Komisija spominje u uvodnoj izjavi 63. pobijane odluke.

193 Iz točke 10. te komunikacije proizlazi da spojivost sa zajedničkim tržištem, na temelju članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a, mjerâ koje države članice poduzmu zbog financijske krize treba ocjenjivati u odnosu na glavna načela iz smjernica za sanaciju i restrukturiranje, čak i ako „trenutne okolnosti“

mogu opravdati odobravanje određenih iznimnih mjera. Primjenom smjernica za sanaciju i restrukturiranje u pobijanoj odluci Komisija je dakle poštovala samoograničenje svog diskrecijskog prava koje je sebi prethodno nametnula.

194 Na drugom mjestu valja navesti da tužitelj nije dostavio nijedan dokaz o tome da kriteriji iz smjernica za sanaciju i restrukturiranje, koje je u vrijeme donošenja pobijane odluke Komisija ocijenila najprikladnijima za ocjenu mogu li se dodijeljene potpore zbog financijske krize smatrati spojivima sa zajedničkim tržištem, nisu relevantni, u smislu članka 3. točke (g) UEZ-a i članka 87. UEZ-a, u odnosu na potpore koje su se smatrale nužnima za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice.

195 Nadalje, može se smatrati da su spomenute smjernice načelno prikladne za ocjenu spojivosti tih potpora sa zajedničkim tržištem, posebice kada su korisnici, kao u predmetnom slučaju, banke od sustavne važnosti čija je ekonomska održivost bila ugrožena do te mjere da je u pitanje dovela njihov opstanak.

196 Dakle, s jedne strane, činjenica da je takva potpora nužna za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu ne znači da se ona ne može smatrati potporom u korist poduzetnika u teškoćama, u smislu točke 9. smjernica za sanaciju i restrukturiranje, prema kojoj takav poduzetnik nije sposoban uz pomoć vlastitih sredstava ili kapitala koji su mu spremni staviti na raspolaganje njegovi vlasnici-dioničari ili vjerovnici nadvladati svoje gubitke koji ga vode, u nedostatku vanjske intervencije javnih vlasti, u gotovo sigurnu kratkoročnu ili dugoročnu gospodarsku smrt. Načelno se banka čija je gospodarska održivost dovedena u pitanje do te mjere da ugrožava njezino postojanje može smatrati poduzetnikom u teškoćama.

197 S druge strane, smjernice za sanaciju i restrukturiranje zahtijevaju da se, kako bi se moglo smatrati da je potpora za restrukturiranje spojiva sa zajedničkim tržištem, korisnik podvrgne planu za restrukturiranje koji u razumnom roku omogućuje uspostavljanje njegove dugoročne održivosti, da se uz potporu donesu mjere namijenjene sprječavanju prekomjernog narušavanja tržišnog natjecanja i da je potpora ograničena na strogi minimum troškova restrukturiranja (točke 35. do 37., 38. do 42. i 43. do 45. spomenutih smjernica). Komisija je ovlaštena zahtijevati da se odobrenje potpora dodijeljenih bankama od sustavne važnosti, zbog financijske krize, podvrgne poštovanju tih uvjeta, čak i u slučaju potpore za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice.

198 Kad je riječ, najprije, o zahtjevu koji se odnosi na plan restrukturiranja koji u razumnom roku omogućuje uspostavljanje dugoročne održivosti tih banaka, Komisija načelno osnovano smatra da restrukturiranje banke od sustavne važnosti čija održivost nije osigurana ne može pridonijeti trajnom otklanjanju poremećaja koje su u gospodarstvu države članice izazvale financijske teškoće s kojima se susrela ta banka ili financijski sektor u cijelosti. Naime, ta banka bi teško mogla normalno obavljati svoje djelatnosti jer bi na odnose s njezinim klijentima, vjerovnicima i partnerima negativno utjecala nesigurnost nastavka njezinih djelatnosti i njezin slab financijski položaj. S obzirom na sustavnu važnost te banke, nemogućnost normalnog obavljanja tih djelatnosti mogla bi imati negativan utjecaj na ukupni nacionalni financijski sustav koji se može prenijeti na cjelokupno gospodarstvo.

199 Kad je nadalje riječ o zahtjevu da se uz potporu donesu mjere namijenjene sprječavanju prekomjernog narušavanja tržišnog natjecanja, valja navesti da, u okviru ocjene utjecaja potpore na relevantno tržište ili tržišta i osobito njezinog utjecaja na trgovinske uvjete, koju Komisija treba obaviti prilikom primjene članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a, ona može uzeti u obzir moguće učinke potpore na tržišno natjecanje i na međunarodnu trgovinu (vidjeti u tom smislu presudu AITEC i dr./Komisija, t. 184. *supra*, t. 138. do 143.). Stoga, valja smatrati da Komisija može podvrgnuti potporu za restrukturiranje poštovanju uvjeta za svođenje na minimum utjecaja te potpore na tržišno natjecanje.

200 Konačno, kad je riječ o zahtjevu u skladu s kojim potpora mora biti ograničena na strogi minimum troškova restrukturiranja, valja navesti da članak 87. stavak 3. točku (b) UEZ-a, kao iznimku, valja usko tumačiti (presuda Suda od 30. rujna 2003., Freistaat Sachsen i dr./Komisija, C-57/00 P i C-61/00 P, Zb., str. I-9975., t. 98.). Stoga se ne može smatrati da Komisija ne poštuje tu odredbu prilikom odlučivanja da odobri samo potpore, ograničene na strogi minimum, koje su potrebne za restrukturiranje korisnika kako bi on mogao dovoljno razviti svoje djelatnosti radi otklanjanja ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu.

201 Na trećem mjestu valja navesti da smjernice za sanaciju i restrukturiranje predviđaju određene specifične kriterije koji se mogu primijeniti na bankarski sektor (vidjeti točku 6. komunikacije o mjerama poduzetima zbog financijske krize i bilješku na dnu stranice koja se spominje u točki 25.a) smjernica za sanaciju i restrukturiranje).

202 S obzirom na ukupna prethodno navedena razmatranja, valja utvrditi da je Komisija bila ovlaštena u vrijeme donošenja pobijane odluke, primijeniti članak 87. stavak 3. točku (b) UEZ-a ispitujući spojivost potpora za restrukturiranje dodijeljenih u korist banaka od sustavne važnosti koje su bile u teškoćama s obzirom na smjernice za sanaciju i restrukturiranje.

203 Stoga, kako bi se provjerilo je li Komisija u predmetnom slučaju mogla primijeniti smjernice za sanaciju i restrukturiranje, valja ispitati je li ona mogla smatrati, s jedne strane, da je WestLB bila banka od sustavne važnosti u teškoćama i, s druge strane, je li koristila potporu za restrukturiranje.

204 U tom smislu najprije valja navesti da je nesporno među strankama da je neposredni cilj sporne garancije bio izbjeći negativan učinak smanjenja tržišne vrijednosti portfelja od 23 milijarde eura na bilancu WestLB-a. Stranke u bitnome navode da bi WestLB, u slučaju da ta mjera, ili bilo koja druga mjera potpore sličnog učinka, nije bila donesena, imao ozbiljne financijske teškoće koje su mogle dovesti u pitanje nastavak njegovih kratkoročnih bankarskih djelatnosti pa čak i uzrokovati njegov nestanak. Stoga je Komisija pravilno mogla smatrati da WestLB predstavlja poduzetnika u teškoćama u smislu točke 9. smjernica za sanaciju i restrukturiranje, što je već navela u uvodnim izjavama 44. i 45. privremene odluke, a što nisu osporili ni Savezna Republika Njemačka ni tužitelj.

205 Suprotno navodima tužitelja na raspravi, činjenica da je spornu garanciju izdao dioničar WestLB-a ne znači da se tu banku ne može smatrati poduzetnikom u teškoćama u smislu točke 9. smjernica za sanaciju i restrukturiranje.

206 Naime, kada bi se prihvatila tvrdnja tužitelja, sustavno bi se onemogućilo kvalificiranje velikog broja javnih poduzetnika kao poduzetnika u teškoćama. Međutim, očito je da cilj točke 9. smjernica za sanaciju i restrukturiranje nije isključivanje javnih poduzetnika iz svog područja primjene, nego razlikovanje poduzetnika koji nisu sposobni osigurati svoju održivost bez dodjele državne potpore, koji se kvalificiraju poduzetnicima u teškoćama, od poduzetnika kojima takva potpora nije neophodna.

207 Stoga činjenica da je spornu garanciju izdao dioničar WestLB-a nema veze s pitanjem je li se WestLB mogao smatrati poduzetnikom u teškoćama. Jedino relevantno pitanje u tom smislu jest je li ta banka mogla savladati svoje gospodarske teškoće bez javne potpore koja se može kvalificirati kao državna potpora, a to pitanje tužitelj nije postavio.

208 Nadalje, valja navesti da je sam tužitelj istaknuo da je WestLB imao sustavnu važnost za njemačko gospodarstvo.

209 Konačno, valja navesti da tužitelj nije osporio da se osnivanje loše banke može smatrati restrukturiranjem WestLB-a ili da se spornu garanciju može smatrati potporom za restrukturiranje.

210 U takvim okolnostima valja smatrati da se ispitivanje spojivosti sporne garancije sa zajedničkim tržištem moglo obaviti u odnosu na smjernice za sanaciju i restrukturiranje.

211 Dakle, u mjeri u kojoj se argumenti tužitelja mogu tumačiti kao tvrdnja da je Komisija povrijedila pravo tako što je ispitivala spojivost sporne garancije sa zajedničkim tržištem u odnosu na te smjernice, te argumente valja odbiti.

212 U svakom slučaju valja istaknuti, kako pravilno tvrdi Komisija, da se ona nije u pobijanoj odluci ograničila na ispitivanje spojivosti sporne garancije sa zajedničkim tržištem u odnosu na uvjete iz smjernica za sanaciju i restrukturiranje. Iz točaka 63. i 76. do 79. te odluke proizlazi da se Komisija odrekla zahtjeva da WestLB da vlastiti doprinos u iznosu od barem 50% troškova restrukturiranja, iako je taj minimalni doprinos načelno bio predviđen u točki 44. spomenutih smjernica za restrukturiranje velikih poduzetnika. Komisija je smatrala da bi mu, uzimajući u obzir vanjski dug WestLB-a, bilo praktično nemoguće ispuniti taj zadatak vezan za vlastiti doprinos. Nadalje, Komisija je ukazala na to da bi bilo neprikladno u kontekstu sustavne financijske krize zahtijevati da WestLB da točno kvantificiran doprinos.

213 Stoga je izbor Komisije da odobri izdavanje sporne garancije u korist WestLB-a na temelju iznimke od zabrane državnih potpora predviđene člankom 87. stavkom 3. točkom (b) UEZ-a imalo za posljedicu da je odobrenje u određenom smislu podvrgnuto blažim uvjetima od onih koji su uobičajeno predviđeni smjernicama za sanaciju i restrukturiranje, suprotno onome što u bitnome tvrdi tužitelj.

214 Drugi prigovor stoga također valja odbiti.

215 S obzirom na sva prethodna razmatranja, ovaj dio valja odbiti

Drugi, sporedni dio, koji se temelji na činjenici da je Komisija u pobijanoj odluci pogrešno nametnula strože uvjete od uvjeta koji su se mogli nametnuti na temelju zajedničke primjene smjernica za sanaciju i restrukturiranje i članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a

216 Tužitelj ističe da pobijanu odluku treba poništiti čak i ako se treba smatrati da iznimke predviđene odredbama članka 87. stavka 3. točaka (b) i (c) UEZ-a imaju isti cilj, s obzirom na to da je Komisija u toj odluci nametnula strože uvjete od uvjeta koji su se mogli nametnuti na temelju primjene smjernica za sanaciju i restrukturiranje. U tom smislu on prilaže usporednu tablicu određenih odluka Komisije donesenih prije i za vrijeme financijske krize u vezi s potporama u korist više banaka. Tužitelj smatra da iz tablice proizlazi da je odobrenje potpora za izbjegavanje poremećaja u gospodarstvu bilo podvrgnuto strožim uvjetima od odobrenja potpora za izbjegavanje stečajeva u zdravom gospodarskom okruženju. Tužitelj ukazuje na to da ni u jednom od slučajeva iz tablice, osim u slučaju WestLB-a, Komisija nije zahtijevala promjenu dioničara korisnika.

217 Komisija osporava argumente tužitelja.

218 U tom pogledu najprije valja istaknuti da usporedna tablica koju je dostavio tužitelj pokazuje, s obzirom na svaku navedenu odluku, smanjenje bilance korisnika dotične potpore u odnosu na koje je Komisija uvjetovala svoje odobrenje. Tužitelj smatra, s jedne strane, da su određene odluke donesene na temelju članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a, a druge na temelju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a i, s druge strane, da je Komisija u svim slučajevima primijenila smjernice za sanaciju i restrukturiranje, što Komisija ne osporava.

219 Međutim, kao što Komisija ispravno navodi, ta tablica ne omogućuje ocjenjivanje činjeničnog i pravnog konteksta u kojem su potpore dodijeljene, niti zaključaka Komisije u svakom predmetu. Također ne omogućuje ocjenjivanje strožeg ili blažeg karaktera drugih uvjeta kojima je Komisija podvrgnula svako odobrenje, niti iznimke od načela iz smjernica za sanaciju i restrukturiranje koje je Komisija odobrila. Tako informacije iz te tablice ne pokazuju da se Komisija odrekla svojeg zahtjeva da WestLB da

vlastiti doprinos od barem 50% troškova restrukturiranja, iako to odricanje treba uzeti u obzir prilikom ocjene o tome jesu li uvjeti kojima je Komisija podvrgnula odobrenje sporne garancije stroži. Stoga u predmetnom slučaju valja relativizirati važnost tvrdnji koje tužitelj temelji na toj tablici.

220 Na drugom mjestu, kad je riječ o obvezi prodaje, tužitelj ni na koji način ne objašnjava po čemu bi taj uvjet bio stroži od uvjeta koji se mogu nametnuti na temelju zajedničke primjene smjernica za sanaciju i restrukturiranje i članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a.

221 U svakom slučaju, priroda i važnost uvjeta koje jedna odluka može sadržavati, s ciljem osiguranja dugoročne održivosti korisnika, nužno ovise o ekonomskoj situaciji na dotičnom tržištu ili dotičnim tržištima, kao i o ekonomskim teškoćama s kojima je suočen korisnik.

222 Kao što ispravno tvrdi Komisija, ničime nije isključeno da ti uvjeti ne smiju biti stroži u određenom smislu kada je potpora dodijeljena banci u okviru ozbiljne financijske krize. Naime, u kontekstu značajno destabiliziranog tržišta može se pokazati potrebnijim smanjiti strukturu i profil rizika poduzetnika u teškoćama radi osiguranja njegovog opstanka, pri čemu se ne može isključiti potreba promjene njegovih dioničara.

223 S obzirom na prethodno navedeno, drugi dio valja odbiti.

224 Stoga valja u cijelosti odbiti treći tužbeni razlog.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 87. stavka 1. UEZ-a i obveze obrazlaganja time što Komisija nije podnijela dokaz o učincima sporne garancije na tržišno natjecanje niti je dovoljno navela razloge zbog kojih je ta garancija narušila tržišno natjecanje

225 Tužitelj ističe da Komisija u pobijanoj odluci nije podnijela dokaz o učincima sporne garancije na tržišno natjecanje niti je dovoljno navela razloge zbog kojih je ta garancija narušila tržišno natjecanje. Tužitelj dakle smatra da je Komisija povrijedila članak 87. stavak 1. UEZ-a i svoju obvezu obrazlaganja.

226 U tim okolnostima potrebno je već u toj fazi također ispitati argument koji je tužitelj iznio u osmom tužbenom razlogu, sukladno kojem „je pobijana odluka nedovoljno obrazložena, s obzirom na to da ne navodi postoji li, i kakva je narav[,] narušavanja tržišnog natjecanja koje je proizašlo iz [sporne garancije], u financijskom sektoru obilježenom tržišnim neuspjehom i javnim potporama koje su dodijelile države članice u visini od 3000 milijardi eura“.

227 Komisija osporava argumente tužitelja.

228 Valja podsjetiti da članak 87. stavak 1. UEZ-a zabranjuje potpore koje utječu na trgovinu među državama članicama i narušavaju ili prijete da će narušiti tržišno natjecanje. Međutim, kako ispravno navodi Komisija u okviru svoje ocjene tih dvaju uvjeta, ona ne mora utvrditi stvarni utjecaj potpora na trgovinu među državama članicama i stvarno narušavanje tržišnog natjecanja, nego samo ispitati mogu li te mjere utjecati na tu trgovinu i narušiti tržišno natjecanje (presuda Suda od 15. prosinca 2005., Italija/Komisija, C-66/02, Zb., str. I-10901., t. 111.).

229 Stoga činjenica da Komisija u pobijanoj odluci nije podnijela dokaz o narušavanju tržišnog natjecanja koje je uzrokovala sporna garancija ne predstavlja ni povredu članka 87. stavka 1. UEZ-a niti povredu njezine obveze obrazlaganja. Jedina relevantna pitanja su, s jedne strane, je li Komisija u toj odluci navela razloge zbog kojih takva garancija može prouzročiti takvo narušavanje i, s druge strane, u danom slučaju, je li tužitelj uspio dokazati da su ti razlozi bili pogrešni.

230 Najprije valja ispitati prvo od tih pitanja, koje se odnosi na obrazloženje, a zatim drugo, koje se odnosi na osnovanost.

Obrazloženje pobijane odluke u odnosu na utjecaj sporne garancije na tržišno natjecanje

231 Sukladno stalnoj sudskoj praksi, obrazloženje koje je propisano člankom 253. UEZ-a mora odgovarati prirodi akta o kojemu je riječ i mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, ali i kako bi se nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora. Zahtjev za obrazloženje treba ocjenjivati prema okolnostima slučaja, uključujući i sadržaj akta,, prirodu navedenih razloga i interes koji za dobivanje objašnjenja mogu imati adresati akta ili druge osobe na koje se taj akt izravno i pojedinačno odnosi. U obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje zahtjeve iz članka 253. UEZ-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na svoju formulaciju, već i na svoj kontekst i na sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno pravno područje (presude Suda od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, Zb., str. I-1719., t. 63.; od 30. rujna 2003., Njemačka/Komisija, C-301/96, Zb., str. I-9919., t. 87., i od 22. lipnja 2004., Portugal/Komisija, C-42/01, Zb., str. I-6079., t. 66.).

232 Primijenjeno na kvalificiranje mjere potpore, načelo iz prethodne točke zahtijeva da se navedu razlozi zbog kojih Komisija smatra da predmetna mjera ulazi u područje primjene članka 87. stavka 1. UEZ-a. U tom smislu, čak i kada iz okolnosti u kojima je potpora dodijeljena proizlazi da ona može utjecati na trgovinu među državama članicama i narušiti ili prijetiti narušavanju tržišnog natjecanja, Komisija svejedno mora navesti te okolnosti u obrazloženju svoje odluke (presude Suda od 7. lipnja 1988., Grčka/Komisija, 57/86, Zb., str. 2855., t. 15.; od 24. listopada 1996., Njemačka i dr./Komisija, C-329/93, C-62/95 i C-63/95, Zb., str. I-5151., t. 52., i od 19. rujna 2000., Njemačka/Komisija, C-156/98, Zb., str. I-6857., t. 98.).

233 Međutim, kada se odluka iz područja državnih potpora donosi u okolnostima koje su dotičnoj vladi dobro poznate i kada ulazi u okvire ustaljene prakse odlučivanja, posebice u odnosu na dotičnu vladu, takva odluka može se sažeto obrazložiti (vidjeti rješenje Suda od 21. siječnja 2010., Iride i Iride Energia/Komisija, C-150/09 P, još neobjavljeno u Zborniku, t. 23., i navedena sudska praksa).

234 Pobijana odluka ne sadrži posebno obrazloženje u odnosu na to je li sporna garancija mogla narušiti tržišno natjecanje. Komisija je u uvodnoj izjavi 52. te odluke navela sljedeće:

„Komisija navodi da [sporna garancija] predstavlja produljenje mjere potpore za sanaciju koju su dodijelili dioničari. Kao što je već utvrđeno u [prethodnoj odluci], [sporna garancija] predstavlja državnu potporu, što [Savezna Republika Njemačka] ne osporava."

235 Stoga obrazloženje pobijane odluke u odnosu na kvalificiranje sporne garancije kao potpore u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a, i time nužno u odnosu na pitanje je li ta garancija mogla narušiti tržišno natjecanje, u cijelosti upućuje na obrazloženje u privremenoj odluci, kako navodi sam tužitelj.

236 Najprije valja ispitati je li Komisija mogla samo obaviti upućivanje na obrazloženje iz privremene odluke.

237 U odnosu na to pitanje potrebno je istaknuti da je u rješenju Iride i Iride Energia/Komisija, t. 233. *supra*, Sud ispitivao je li dovoljno obrazloženje odluke (u daljnjem tekstu: odluka Iride) u kojoj je Komisija samo naznačila, s obzirom na kvalificiranje mjere kao državne potpore, da je „utvrdila da ispitivanu mjeru [treba] smatrati državnom potporom" (vidjeti rješenje Iride i Iride Energia/Komisija, t. 233. *supra*, povezano s presudom Općeg suda od 11. veljače 2009., Iride i Iride Energia/Komisija, T-25/07, Zb., str. II-245., t. 67., koja je donesena povodom žalbe na to rješenje).

238 Sud je presudio da je to obrazloženje dovoljno na temelju dva elementa. S jedne strane, dotična vlada je sama u svojoj prijavi kvalificirala predmetnu mjeru kao državnu potporu. S druge strane, u pravnom i činjeničnom kontekstu odluke Iride nalazila se odluka koja se odnosila na državnu potporu u korist drugog korisnika (u daljnjem tekstu: odluka ENEL), a koja je sama bila dovoljno obrazložena i donesena u povezanom i dovoljno sličnom pravnom i činjeničnom okviru (rješenje Iride i Iride Energia/Komisija, t. 233. *supra*, t. 24. i 26.).

239 Potrebno je navesti da se dva elementa na kojima je Sud utemeljio rješenje Iride i Iride Energia/Komisija, t. 233. *supra*, kako bi utvrdio da je odluka Iride bila dovoljno obrazložena, u bitnome pronalaze u predmetnom slučaju.

240 S jedne strane, kada je Savezna Republika Njemačka poslala Komisiji 11. travnja 2008. dodatnu prijavu u vezi s lošom bankom i zatražila privremeno odobrenje za osnivanje te strukture, priznala je da je ona sadržavala državnu potporu u korist WestLB-a (uvodne izjave 4. i 25. privremene odluke). Iz spisa ne proizlazi da je Savezna Republika Njemačka kasnije osporila privremenu odluku u dijelu u kojem je sporna garancija tamo kvalificirana kao državna potpora.

241 S druge strane, i pobijana odluka i privremena odluka se obje odnose na istu državnu mjeru (spornu garanciju), istog korisnika (WestLB) i isti cilj (izbjegavanje da WestLB bude prisiljen prestati obavljati svoje djelatnosti zbog smanjenja tržišne vrijednosti portfelja od 23 milijarde eura u okviru financijske krize). U tim okolnostima valja smatrati da su te dvije odluke donesene u povezanom i dovoljno sličnom pravnom i činjeničnom okviru.

242 Konačno valja navesti da su protekla 23 mjeseca između donošenja odluke ENEL (1. prosinca 2004.) i donošenja odluke Iride (8. studenoga 2006.), a vrijeme proteklo između donošenja privremene odluke (30. travnja 2008.) i pobijane odluke (12. svibnja 2009.) iznosi 12 mjeseci i 12 dana.

243 S obzirom na prethodno navedeno, valja smatrati da je Komisija u pobijanoj odluci mogla samo uputiti na kvalifikaciju državne potpore koju je obavila u privremenoj odluci.

244 Stoga valja dalje ispitati je li privremena odluka dovoljno obrazložena u tom smislu.

245 To obrazloženje nalazi se u točki 30. privremene odluke koja glasi:

„Komisija utvrđuje da WestLB obavlja prekogranične i međunarodne djelatnosti, pa bi stoga svaka prednost dodijeljena putem državnih sredstava narušila tržišno natjecanje u bankarskom sektoru i utjecala na trgovinu Zajednice (Odluka Komisije u predmetu C 50/2006 od 27. lipnja 2007., BAWAG, još neobjavljena, t. 127.).“

246 Obrazloženje privremene odluke potrebno je dopuniti obrazloženjem iz Odluke Komisije od 27. lipnja 2007. u vezi s državnom potporom C 50/2006 (ex NN 68/2006, CP 102/2006) koju je dodijelila Republika Austrija u korist BAWAG-PSK (SL 2008, L 83, str. 7., u daljnjem tekstu: odluka BAWAG-PSK), na koje upućuje Komisija. Kao što je sama Komisija navela u odgovoru na pisano pitanje Općeg suda, ona je počinila pogrešku u pisanju u uvodnoj izjavi 30. privremene odluke upućivanjem na uvodnu izjavu 127. odluke BAWAG-PSK, koja se ne odnosi na pitanje je li potpora iz te potonje odluke mogla prouzročiti narušavanje tržišnog natjecanja. Ispitivanje tog pitanja zapravo se nalazi u uvodnim izjavama 121. do 125. odluke BAWAG-PSK, koje glase:

„121. Članak 87. stavak 1. Ugovora o EZ-u zabranjuje potpore koje utječu na trgovinu među državama članicama i narušavaju ili prijete da će narušiti tržišno natjecanje.

122. Komisija, u okviru svoje pravne procjene, ne mora dokazati da potpore doista utječu na trgovinu među državama članicama i da doista uzrokuju narušavanje tržišnog natjecanja, nego samo mogu li potpore utjecati na tu trgovinu i prouzrokovati narušavanje tržišnog natjecanja. Ako potpora koju dodijeli neka država članica ojača položaj poduzetnika u odnosu na njegove konkurente na unutarnjem tržištu, valja smatrati da je potpora utjecala na njegovu konkurentnost.

123. Komisija podsjeća da je bankarski sektor otvoren za tržišno natjecanje prije mnogo godina. Tržišno natjecanje koje je već proizlazilo iz slobodnog kretanja kapitala predviđenog Ugovorom o EZ-u osnaženo je zahvaljujući toj progresivnoj liberalizaciji.

124. BAWAG-PSK ima podružnice ili društva kćeri u različitim državama članicama […] Obrnuto, banke u drugim državama članicama posluju u Austriji […]

125. Konačno, u bankarskom sektoru postoji trgovina među državama članicama. Garancija ojačava BAWAG-PSK u odnosu na druge bankarske poduzetnike s kojima se on natječe na unutarnjem tržištu Europske unije. Garancija stoga može utjecati na trgovinu među državama članicama i narušiti tržišno natjecanje.

247 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je Komisija u privremenoj odluci smatrala da je sporna garancija mogla utjecati na tržišno natjecanje u bankarskom sektoru zato što je, prvo, taj sektor bio otvoren za tržišno natjecanje, drugo, sporna garancija je ojačala položaj WestLB-a na tržištima na kojima on posluje u odnosu na položaj banaka koje nisu primile potpore i, treće, WestLB je obavljao prekogranične i međunarodne djelatnosti.

248 Valja ispitati je li to obrazloženje ispunjavalo zahtjeve koje je postavila sudska praksa, u odnosu na kontekst privremene odluke kao i na ukupna pravna pravila koja uređuju predmetnu materiju.

249 Na prvom mjestu, sudac Unije je utvrdio da su, u području državnih potpora, uvjeti koji se odnose na utjecaj na trgovinu među državama članicama i na narušavanje tržišnog natjecanja, u načelnom pravilu, neodvojivo povezani te je smatrao da prilikom ojačavanja potporom položaja poduzetnika u odnosu na druge konkurentne poduzetnike u trgovini unutar Zajednice valja smatrati da je potpora utjecala na tu trgovinu (vidjeti presudu Općeg suda od 15. lipnja 2000., Alzetta i dr./Komisija, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do T-607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 i T-23/98, Zb., str. II-2319., t. 81., i navedenu sudsku praksu).

250 Nesporno je i očito da je WestLB prisutan na tržištu više zemalja članica i da se na njemačkom tržištu suočava s tržišnim natjecanjem, stvarnim ili potencijalnim, s više banaka s poslovnim sjedištem u drugim državama članicama.

251 Na drugom mjestu, kao što je Komisija navela u uvodnoj izjavi 123. odluke BAWAG-PSK, u bankarskom sektoru proveden je veliki postupak liberalizacije na razini Zajednice. Iz sudske prakse proizlazi da ta okolnost pojačava tržišno natjecanje koje je već moglo nastati iz slobodnog kretanja kapitala predviđenog Ugovorom, što može dovesti do stvarnog ili potencijalnog utjecaja potpora na tržišno natjecanje, kao i njihovog utjecaja na trgovinu među državama članicama (presuda Suda od 10. siječnja 2006., Cassa di Risparmio di Firenze i dr., C-222/04, Zb., str. I-289., t. 142. i 145.).

252 Konačno, na trećem mjestu, kao što je Komisija istaknula u točki 4. smjernica za sanaciju i restrukturiranje, odlazak neučinkovitih poduzetnika s tržišta uobičajen je dio funkcioniranja tržišta i potpore za restrukturiranje spadaju među vrste državnih potpora koje najviše narušavaju tržišno natjecanje, stoga opće načelo zabrane državnih potpora iz Ugovora treba ostati pravilom u odnosu na te potpore, a iznimke od tog pravila trebaju biti ograničene.

253 U tom smislu valja smatrati da, načelno, kada je potpora neophodna za opstanak poduzetnika koji bi drugačije prestao postojati, dodjela potpore nužno uzrokuje narušavanje tržišnog natjecanja, kada sprječava raspodjelu dijelova tržišta tog poduzetnika među njegovim konkurentima.

254 S obzirom na ta razmatranja, valja smatrati da obrazloženje odluke kojom se državna potpora kvalificira kao potpora za restrukturiranje u korist poduzetnika, poput WestLB-a, koji obavlja značajne prekogranične djelatnosti, koji posluje u sektoru koji je liberaliziran u Uniji, poput bankarskog sektora, i koji je mogao prestati postojati na tržištu da potpora nije dodijeljena, može biti posebice kratko.

255 S obzirom na sve navedeno, obrazloženje iz privremene odluke o tome je li sporna garancija mogla utjecati na tržišno natjecanje valja smatrati dovoljnim.

Osnovanost obrazloženja pobijane odluke u odnosu na učinke sporne garancije na tržišno natjecanje

256 Tužitelj iznosi dva argumenta kojima u pitanje dovodi osnovanost obrazloženja pobijane odluke u odnosu na pitanje je li sporna garancija mogla utjecati na tržišno natjecanje. Svojim prvim argumentom tužitelj ističe da je Komisija trebala ispitati stvarno stanje tržišta na datum donošenja pobijane odluke kako bi provjerila je li sporna garancija, koja je kvalificirana kao državna potpora u privremenoj odluci, mogla nastaviti biti kvalificirana na taj način. Svojim drugim argumentom tužitelj ističe da potpore u korist financijskog sektora dodijeljene nakon 2008. ne mogu narušiti tržišno natjecanje.

– Prvi argument, u skladu s kojim je Komisija trebala ispitati stvarno stanje tržišta na datum donošenja pobijane odluke

257 Tužitelj tvrdi da Komisija nije mogla samo obaviti upućivanje na privremenu odluku u odnosu na pitanje je li sporna garancija mogla prouzročiti narušavanje tržišnog natjecanja. Tužitelj smatra da je Komisija, kada donosi odluku kojom se utvrđuje da je mjera obuhvaćena područjem primjene članka 87. stavka 1. UEZ-a, uvijek dužna ispitati stvarnu situaciju na tržištu na datum donošenja te odluke. Tužitelj navodi da je Komisija posebice morala izvršiti takvo ispitivanje u predmetnom slučaju. S jedne strane, između donošenja privremene odluke i pobijane odluke financijska kriza je postala jedna od najtežih u posljednjem stoljeću, zbog čega je Komisija morala odobriti dodjelu potpora u korist financijskog sektora u ukupnom iznosu od otprilike 3000 milijardi eura. Tužitelj stoga sumnja da je u vrijeme donošenja pobijane odluke još postojalo tržišno natjecanje koje je moglo biti narušeno u tom sektoru. Osim toga, tužitelj ističe da bi potpora od 5 milijardi eura, odnosno od 0,167% ukupnih potpora koje je Komisija odobrila zbog financijske krize do donošenja pobijane odluke, teško prouzročila osjetno narušavanje tržišnog natjecanja na duži rok. S druge strane, privremena odluka odnosila se na privremenu mjeru sanacije, dok se pobijana odluka odnosi na trajnu mjeru restrukturiranja.

258 Načelno valja smatrati da se pitanje o tome je li mjera državna potpora treba rješavati na temelju objektivnih elemenata koji se ocjenjuju na datum kada je Komisija donijela svoju odluku i da se stoga kontrola suca Unije odnosi na ocjenu situacije koju je Komisija obavila na taj datum (vidjeti u tom smislu presudu Suda od 11. prosinca 2008., Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, Zb., str. I-9465., t. 50., i navedenu sudsku praksu).

259 Međutim, valja smatrati da kada Komisija već kvalificira državnu potporu kao neku mjeru u neosporavanoj odluci, kao što je učinila u predmetnom slučaju u odnosu na spornu garanciju u privremenoj odluci, ona ne mora nužno obaviti novo ispitivanje postojeće situacije tržišnog natjecanja na datum kada donese novu odluku koja nastavlja kvalificirati državnu potporu kao istu mjeru, ako se te dvije odluke donose u povezanom i dovoljno sličnom pravnom i činjeničnom okviru.

260 Dakle, argumenti tužitelja ne mogu dokazati da je nastala promjena okolnosti između donošenja privremene odluke i pobijane odluke koja bi obvezivala Komisiju da obavi novo ispitivanje potencijalnog učinka sporne garancije na tržišno natjecanje.

261 Ponajprije, pogoršanje financijske krize koje se eventualno dogodilo između donošenja privremene odluke (30. travnja 2008.) i pobijane odluke (12. svibnja 2009.) kao i odobrenje Komisije u tom razdoblju niza državnih potpora visokog ukupnog iznosa u korist financijskog sektora ne priječe da se mjera donesena u korist banke u teškoćama nastavi kvalificirati kao državna potpora bez provođenja nove analize postojećeg tržišnog natjecanja u tom sektoru.

262 S jedne strane, u tom je sektoru već proveden značajan postupak liberalizacije na razini Zajednice, koji je pojačao tržišno natjecanje koje je već moglo nastati iz slobodnog kretanja kapitala predviđenog Ugovorom (presuda Cassa di Risparmio di Firenze i dr., t. 251. *supra*, t. 145.). Ali tužitelj ne može tvrditi da su eventualno pogoršanje financijske krize i odobrenje potpora iz prethodne točke eliminirali to pojačano tržišno natjecanje do te mjere da sporna garancija na njega više ne može utjecati.

263 U svakom slučaju, valja smatrati da dodjela državne potpore u iznosu od 5 milijardi eura koja omogućuje velikoj banci u teškoćama da nastavi s djelatnošću i, stoga, da ne izgubi svoje značajne dijelove tržišta u korist svojih konkurenata načelno može utjecati na postojeće tržišno natjecanje, čak i u slučaju da je ono bilo posebno oslabljeno.

264 S druge strane, tužitelj ne osporava argument Komisije u skladu s kojim brojne banke sa sjedištem u državama članicama, uključujući regionalne njemačke banke slične WestLB-u, nisu koristile nikakvu državnu potporu na datum donošenja pobijane odluke. Kao što Komisija ispravno navodi, konkurentski odnosi između potonjih banaka i WestLB-a bili su nužno pod utjecajem izdavanja sporne garancije iako su na taj datum druge banke koristile značajne javne potpore.

265 Nadalje, iz sudske prakse proizlazi da činjenica da su konkurenti korisnika mjere primili državne potpore nema utjecaja na kvalificiranje te mjere kao državne potpore (presuda Vlaams Gewest/Komisija, t. 83. *supra*, t. 54.).

266 Na drugom mjestu, činjenica da je sporna garancija, zamišljena u vrijeme donošenja privremene odluke kao prijelazna i reverzibilna mjera, postala mjera s trajnim učinkom prilikom donošenja pobijane odluke ne predstavlja promjenu okolnosti koja bi mogla spriječiti Komisiju, u toj odluci, da uputi na kvalifikaciju izvršenu u privremenoj odluci. Upravo suprotno, Komisija je mogla razumno smatrati, kao što ona ispravno ističe, da je mjera kvalificirana kao državna potpora, i koja stoga može narušiti tržišno natjecanje, čija je primjena bila vremenski ograničena, trebala biti tako kvalificirana tim više u nedostatku tog ograničenja.

267 Iz navedenog proizlazi da činjenica da Komisija nije ispitala u pobijanoj odluci je li sporna garancija mogla prouzročiti narušavanje tržišnog natjecanja, nego je uputila na ispitivanje koje je provela u tom smislu u privremenoj odluci, ne predstavlja povredu članka 87. stavka 1. UEZ-a. Stoga ovaj argument valja odbiti.

– Drugi argument, u skladu s kojim potpore u korist financijskog sektora dodijeljene nakon 2008. ne mogu narušiti tržišno natjecanje

268 Tužitelj ističe da je cilj potpora u korist financijskog sektora dodijeljenih nakon 2008. bio izbjeći propast tog sektora pa zbog toga ne mogu narušiti tržišno natjecanje.

269 U tom smislu valja istaknuti da je potpora koju je ispitala Komisija u pobijanoj odluci pojedinačna potpora, dodijeljena u korist samo jedne banke, WestLB-a, a nije potpora dodijeljena njemačkom ili ukupnom europskom financijskom sektoru. Dakako, ne može se isključiti da opstanak WestLB-a može također imati pozitivne gospodarske učinke u odnosu na institucije koje nisu koristile mjere državne potpore. Međutim, WestLB svejedno ima relativno snažniji tržišni položaj u odnosu na te institucije nego što bi ga imao da je morao prestati obavljati svoje djelatnosti.

270 Stoga se ne može prihvatiti argument tužitelja.

271 S obzirom na sve prethodno navedeno valja smatrati, s jedne strane, da je obrazloženje pobijane odluke u odnosu na pitanje je li sporna garancija mogla prouzročiti narušavanje tržišnog natjecanja dovoljno i, s druge strane, da tužitelj nije uspio dokazati da je obrazloženje Komisije sadržavalo pogreške.

272 Drugi tužbeni razlog stoga valja odbiti.

Osmi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

Uvodna očitovanja

273 Najprije valja podsjetiti da je argument tužitelja u skladu s kojim je pobijana odluka nedovoljno obrazložena, s obzirom na to da ne navodi da je sporna garancija mogla prouzročiti narušavanje tržišnog natjecanja ni kakva je narav tog narušavanja, već ispitan u okviru drugog tužbenog razloga.

274 Nadalje, tužitelj ističe da je pobijana odluka nedovoljno obrazložena u odnosu na ocjenu spojivosti sporne garancije s člankom 87. stavkom 3. točkom (b) UEZ-a. Tužitelj smatra da se iz obrazloženja te odluke ne vidi zašto su uvjeti iz njezinog priloga nužni i proporcionalni za postizanje cilja određenog tom odredbom. Dakle, obrazloženje je trebalo u tom smislu biti posebno pojašnjeno u odnosu na, prvo, kontekst financijske krize, drugo, doseg uvjeta koji se zahtijevaju u pobijanoj odluci i, treće, činjenicu da je to „osjetno [premašivalo] prethodne odluke“.

275 U tom smislu valja istaknuti da se, s obzirom na to da je tužba dopuštena samo u odnosu na uključivanje u prilog pobijane odluke uvjeta u vezi s obvezom prodaje, osnovanost argumenata tužitelja može ispitivati samo u odnosu na obrazloženje u vezi s tim uvjetima.

276 Tužitelj u tom smislu navodi da je pobijana odluka trebala sadržavati detaljnije obrazloženje o nužnosti obveze prodaje, tim više što istovjetna obveza nije bila naložena u drugim „paralelnim postupcima“. Obrazloženje koje je s tim u vezi izneseno u uvodnoj izjavi 69. pobijane odluke, u skladu s kojim štedne banke i savezna zemlja SRV katkada imaju suprotstavljene interese, nije dovoljno. Osim toga, uobičajeno je da su interesi vlasnika dioničkog društva gdjekad suprotni. Konačno, tužitelj tvrdi da se obrazloženje pobijane odluke ne može dopuniti objašnjenjima koja je Komisija podnijela samo Općem sudu.

277 Komisija osporava argumente tužitelja.

278 Valja podsjetiti da je Komisija smatrala u pobijanoj odluci da je sporna garancija bila potpora za restrukturiranje u korist poduzetnika u teškoćama. Kako je navedeno u točki 210. ove presude, ona je stoga mogla ispitati spojivost sporne garancije sa zajedničkim tržištem u odnosu na smjernice za sanaciju i restrukturiranje.

279 Sukladno točki 17. smjernica za sanaciju i restrukturiranje, restrukturiranje treba biti utemeljeno na izvedivom, koherentnom i dalekosežnom planu za ponovnu uspostavu dugoročne održivosti poduzetnika. Na temelju točke 34. spomenutih smjernica, dodjela pojedinačne potpore za restrukturiranje mora ovisiti o provedbi plana restrukturiranja, koji mora prihvatiti Komisija.

280 Točka 47. smjernica za sanaciju i restrukturiranje propisuje da korisnik potpore mora u potpunosti provesti plan iz prethodne točke te mora ispuniti sve druge obveze iz odluke kojom se odobrava potpora. Svako propuštanje provođenja plana ili ispunjenja obveza smatrat će se zlouporabom potpore.

281 Točke 35. do 37. smjernica za sanaciju i restrukturiranje sadrže pravila u skladu s kojima plan restrukturiranja treba podnijeti Komisiji, kao i sve elemente koje treba sadržavati. Najprije, taj plan treba sadržavati sve relevantne detalje, uključujući istraživanje tržišta i opisati okolnosti koje su dovele do poduzetnikovih teškoća, čime se daje temelj za ocjenjivanje predloženih mjera. Na drugom mjestu, dotična država članica mora se obvezati na taj plan. Na trećem mjestu, plan mora omogućiti u razumnom roku uspostavljanje dugoročne održivosti poduzetnika na temelju realnih pretpostavki, na način da nakon restrukturiranja omogućuje pokrivanje svih troškova vlastitim snagama. Na četvrtom mjestu, ako teškoće poduzeća proizlaze iz nedostataka u sustavu korporativnog upravljanja, moraju se provesti odgovarajuće promjene.

282 Točke 38. do 40. smjernica za sanaciju i restrukturiranje odnose se na „izbjegavanje neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja“ u vezi s dodjelom potpore za restrukturiranje. Na temelju tih odredbi, najprije, treba donijeti kompenzacijske mjere kako bi se smanjili štetni učinci potpore na tržišno natjecanje i na trgovinu (u daljnjem tekstu: kompenzacijske mjere). Na drugom mjestu, te mjere moraju biti „primjerene“ u smislu da ne vode pogoršavanju strukture tržišta. Na trećem mjestu, one moraju biti „razmjerne“ ograničavajućem učinku potpore. U tom smislu, prije svega, treba ih provesti na tržištu ili tržištima na kojima će predmetni poduzetnik imati značajan tržišni položaj nakon restrukturiranja. Zatim, neovisno o tome donose li se te mjere prije ili nakon davanja potpore, one u svakom slučaju moraju biti sastavni dio plana restrukturiranja. Konačno, one se ne smiju sastojati od običnog otpisa dugova i zatvaranja gubitaških djelatnosti ako oni ne uzrokuju smanjivanje kapaciteta ili tržišne prisutnosti predmetnog poduzetnika (presuda Općeg suda od 14. veljače 2012., Electrolux/Komisija, T-115/09 i T-116/09, t. 44.).

283 S jedne strane, iz navedenog proizlazi da je postojanje plana restrukturiranja bitan uvjet za to da se potpora za restrukturiranje može smatrati spojivom sa zajedničkim tržištem. Taj plan postaje ključni element za analizu koju Komisija u tom smislu mora provesti (u daljnjem tekstu: ispitivanje spojivosti). Konačno, smjernice za sanaciju i restrukturiranje predviđaju automatsku ovisnost eventualne dodjele potpore o poštovanju plana koji je ispitala i prihvatila Komisija.

284 S druge strane, plan restrukturiranja na temelju kojeg Komisija obavlja ispitivanje spojivosti mora sadržavati dvije vrste mjera, koje se razlikuju ovisno o njihovu cilju. Cilj prve vrste mjera je uspostava dugoročne održivosti poduzetnika. Kad je riječ o drugoj vrsti mjera, njihov cilj je sprječavanje prekomjernog narušavanja tržišnog natjecanja. Načelno ništa ne sprječava da sadržaj svih mjera predviđenih planom za restrukturiranje bude predmetom pregovora između Komisije i države članice, u kojima, ovisno o slučaju, može sudjelovati korisnik potpore. Međutim, iz smjernica za sanaciju i restrukturiranje proizlazi da se država članica na kraju mora obvezati na konačan plan.

285 Naposljetku, kad je riječ o spojivosti potpore za restrukturiranje sa zajedničkim tržištem, iz sudske prakse proizlazi da je obveza obrazlaganja ispunjena kada se u odluci Komisije navode razlozi zbog kojih ona smatra da je potpora opravdana u odnosu na uvjete predviđene smjernicama za sanaciju i restrukturiranje, a ti su uvjeti, osobito, postojanje plana restrukturiranja, zadovoljavajući dokaz u odnosu na dugoročnu održivost korisnika potpore i proporcionalnost potpore u odnosu na doprinos korisnika (vidjeti analognu presudu Općeg suda od 15. lipnja 2005., Corsica Ferries France/Komisija, T-349/03, Zb., str. II-2197., t. 66., i navedenu sudsku praksu).

286 S obzirom na navedeno valja, s jedne strane, odrediti doseg obveze Komisije da navede razloge zbog kojih je odlučila podvrgnuti odobrenje sporne garancije poštovanju obveze prodaje i, s druge strane, ispitati je li obrazloženje pobijane odluke u tom pogledu dovoljno.

Doseg obveze Komisije da navede razloge zbog kojih je odlučila podvrgnuti odobrenje sporne garancije poštovanju obveze prodaje

287 Kako bi se odredio doseg obveze Komisije da navede razloge zbog kojih je odlučila podvrgnuti odobrenje sporne garancije poštovanju obveze prodaje, najprije valja odrediti cilj u odnosu na koji je Komisija trebala obrazložiti tu odluku. Na drugom mjestu, valja odrediti doseg načelne obveze Komisije da obrazloži svoje odluke o podvrgavanju odobrenja potpora za restrukturiranje poštovanju mjera predviđenih planovima za restrukturiranje na koje su se dotične države članice obvezale. Na trećem mjestu, valja ispitati je li doseg te obveze različit ako Komisija odluči osigurati poštovanje predmetnih planova navodeći u svojim odlukama uvjete, na temelju članka 7. stavka 4. Uredbe br. 659/1999. Konačno, na četvrtom mjestu, valja provjeriti je li obveza prodaje bila dio prvog sveobuhvatnog plana za restrukturiranje WestLB-a, na koji se obvezala Savezna Republika Njemačka.

– Cilj u odnosu na koji je Komisija morala obrazložiti svoju odluku da podvrgne odobrenje sporne garancije poštovanju obveze prodaje

288 Tužitelj u bitnome navodi da je cilj Komisije, kada odluči podvrgnuti odobrenje potpore za restrukturiranje poštovanju određenih uvjeta, osiguranje ostvarenja cilja obuhvaćenog iznimkom od načelne zabrane državnih potpora na kojoj se to odobrenje temelji. Ako se odobrenje temelji na članku 87. stavku 3. točki (b) UEZ-a, njegovoj drugoj pretpostavci, taj cilj, kako tvrdi tužitelj, mora biti otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice.

289 Ovu tvrdnju valja odbiti.

290 Naime, kako je navedeno u točki 284. ove presude, cilj je Komisije kada podvrgne odobrenje potpore za restrukturiranje poštovanju mjera predviđenih u planu za restrukturiranje na koji se dotična država članica obvezala, najprije, osigurati uspostavu dugoročne održivosti poduzetnika i, zatim, osigurati da ne dođe do prekomjernog narušavanja tržišnog natjecanja.

291 U predmetnom slučaju, kako je navedeno u točki 187. ove presude, obveza prodaje bila je uključena u prilog pobijane odluke kao mjera čija je svrha bila osiguranje uspostave dugoročne održivosti WestLB-a. Stoga je Komisija samo u odnosu na taj cilj morala obrazložiti svoju odluku da podvrgne odobrenje sporne garancije poštovanju spomenute obveze.

– Doseg načelne obveze Komisije da obrazloži svoje odluke o podvrgavanju odobrenja potpora za restrukturiranje poštovanju mjera predviđenih planovima za restrukturiranje na koje su se dotične države članice obvezale

292 Valja istaknuti da, iako je načelno Komisijina obveza dokazati dodjelu potpore, u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a, teret dokazivanja njezine spojivosti sa zajedničkim tržištem, kao iznimka od te odredbe, jest načelno na dotičnoj državi članici, koja mora dokazati da su ispunjeni uvjeti za tu iznimku (vidjeti u tom smislu presudu Općeg suda od 12. rujna 2007., Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisija, T-68/03, Zb., str. II-2911., t. 34., i navedena sudska praksa).

293 Stoga je, kada Komisija prilikom korištenja širokog diskrecijskog prava kojim raspolaže pri ocjenjivanju spojivosti državnih potpora sa zajedničkim tržištem na temelju članka 87. stavka 3. UEZ-a (vidjeti točku 183. ove presude) zahtijeva, kao u predmetnom slučaju, u svojim smjernicama, uputama ili komunikacijama da se, kako bi se potpora odobrila, dotična država članica obveže na plan za postizanje određenih legitimnih preciznih ciljeva, zadaća je ove potonje da dokaže da se na temelju spomenutog plana to može postići, a nije zadaća Komisije da utvrđuje da je svaka mjera predviđena planom neophodna u tom smislu.

294 Stoga, s obzirom na sve izneseno u točkama 279. do 284. ove presude, valja smatrati da plan restrukturiranja čini ukupnost obveza koje predloži država članica s ciljem ispunjenja uvjeta za iznimku od načelne zabrane državnih potpora. Cilj je tih obveza ishoditi od Komisije odluku čije ishođenje nije subjektivno pravo dotične države članice, odnosno odobrenje potpore kojom se izbjegava rezultat tržišnog natjecanja, i one se nude za osiguranje ispunjenja ciljeva iz točaka 284. do 290. ove presude.

295 Za korisnika potpore plan restrukturiranja postaje, među ostalim, ukupnost uvjeta kojima je dodjeljivanje potpore podvrgnula država članica u mjeri u kojoj se potonja obvezuje, u odnosu na Komisiju, dodijeliti potporu samo u slučaju da korisnik poštuje taj plan.

296 U tim okolnostima valja smatrati da je, u okviru svoje odluke kojom se odobrava potpora, zadaća Komisije, na prvom mjestu, utvrditi da odobrena mjera doista bude kvalificirana kao državna potpora u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a, na drugom mjestu, provjeriti da je dotična država članica utvrdila da se na potporu mogla primjenjivati jedna od iznimaka iz članka 87. stavka 3. UEZ-a i, na trećem mjestu utvrditi da je moguće, s obzirom na ukupne mjere predviđene planom restrukturiranja na koji se ta država članica obvezala, smatrati da će korisnik potpore biti dugoročno održiv te da neće doći do prekomjernog narušavanja tržišnog natjecanja.

297 Međutim, suprotno onome što u bitnom tvrdi tužitelj, Komisija nije dužna objašnjavati nužnost svake mjere predviđene planom restrukturiranja, niti među mjerama kojima se jamči izvršenje ciljeva iz prethodne točke pokušavati nametnuti mjere koje ograničavaju u najmanjoj mogućoj mjeri, osim ako se dotična država članica prethodno obvezala na manje ograničavajući plan restrukturiranja, koji na jednak način ispunjava te uvjete, ili ako je država članica prigovorila uključivanju pojedinih mjera u plan restrukturiranja na koji se obvezala samo zato što joj je Komisija konačno navela da potpora bez tih mjera neće biti odobrena, s obzirom na to da se u tim situacijama odluka o uvjetovanju dodjele potpore poštovanju spomenutih mjera ne može pripisati državi članici.

298 Na prvom mjestu, taj zaključak je potkrijepljen činjenicom da mjere predviđene planom restrukturiranja mogu biti brojne i različite, tako da je potrebno temeljito poznavati djelovanje i unutarnje strukture korisnika potpore, njegovu komercijalnu situaciju, kao i strateške opcije koje su mu ponuđene, kako bi se moglo predvidjeti alternativne mjere. Budući da Komisija nema nužno ta saznanja, ona nije u mogućnosti identificirati zamjenske mjere mjerama iz plana restrukturiranja na koji se dotična država članica obvezala.

299 Na drugom mjestu, zahtijevati obvezu Komisije da opravda nužnost svake mjere predviđene planom restrukturiranja moglo bi Komisiju spriječiti da utvrdi, u određenim situacijama, da će korisnik potpore dugoročno biti održiv. Čini se da bi to bio slučaj kod plana restrukturiranja koji sadrži određene mjere koje, gledane zajedno, omogućuju osiguranje održivosti tog korisnika, ali koje se, gledane pojedinačno, ne čine nužnima za to. U tom slučaju, Komisija ne bi mogla dokazati strogo nužan karakter nijedne predložene mjere i praktično ne bi mogla podvrgnuti odobrenje potpore njihovom poštovanju. Ona dakle ne bi mogla osigurati uspostavu održivosti korisnika.

300 Konačno, na trećem mjestu, valja podsjetiti da, kada Komisija odobri potporu za restrukturiranje u korist banke čija je gospodarska situacija narušena do te mjere da bi ona mogla prestati obavljati svoje djelatnosti i prouzročiti krizu na nacionalnom financijskom tržištu, samo državna intervencija omogućuje njezin opstanak, izbjegavanjem rezultata tržišnog natjecanja, i to kako bi se otklonili ozbiljni poremećaji u gospodarstvu države članice.

301 U tom kontekstu, iako je opravdano zahtijevati od Komisije da pazi na to da dodijeljena potpora, s jedne strane, može proizvesti predviđeni povoljan efekt na to gospodarstvo, što osobito može zahtijevati osiguranje održivosti banke, i, s druge strane, da ima što manji utjecaj na tržišno natjecanje, bilo bi međutim pretjerano zahtijevati da ona također utvrdi da su uvjeti za odobrenje potpore za korisnika otegotni u najmanjoj mogućoj mjeri.

302 Zaključak iz točaka 296. i 297. ove presude je, osim toga, sukladan sudskoj praksi prema kojoj je obveza obrazlaganja Komisije, u odnosu na spojivost potpore za restrukturiranje sa zajedničkim tržištem, ispunjena kada se u toj odluci navode razlozi zbog kojih je potpora opravdana u odnosu na uvjete predviđene smjernicama za sanaciju i restrukturiranje, a ti su uvjeti ponajprije postojanje plana restrukturiranja, zadovoljavajući dokaz u odnosu na dugoročnu održivost korisnika potpore i proporcionalnost potpore u odnosu na doprinos njezina korisnika (vidjeti točku 285. ove presude).

– O pitanju je li doseg načelne obveze Komisije da obrazloži svoje odluke o podvrgavanju odobrenja potpora za restrukturiranje poštovanju planova za restrukturiranje na koje su se dotične države članice obvezale različit ako Komisija odluči osigurati poštovanje predmetnih planova navodeći u svojim odlukama uvjete, na temelju članka 7. stavka 4. Uredbe br. 659/1999

303 Na raspravi je tužitelj potvrdio da valja smatrati da je Komisijina obveza obrazlaganja različita od one opisane u točkama 296. i 297. ove presude kada Komisija odluči, na temelju članka 7. stavka 4. Uredbe br. 659/1999, dodati uvjet odluci kojom se odobrava potpora za restrukturiranje.

304 Međutim, budući da taj uvjet odražava, kao u predmetnom slučaju, mjeru predviđenu planom za restrukturiranje na koji se obvezala dotična država članica, tu tvrdnju valja odbiti.

305 Naime, u odnosu na, s jedne strane, posebnu odgovornost na temelju smjernica za sanaciju i restrukturiranje svake države članice koja želi dodijeliti potporu za restrukturiranje u korist nekog poduzetnika, u vezi s podnošenjem plana za restrukturiranje, i, s druge strane, automatsku uvjetovanost, predviđenu smjernicama, odobrenja potpore poštovanjem mjera iz tog plana, treba smatrati da su te mjere sastavni dio uvjeta za dodjelu potpore koje je postavila dotična država članica (vidjeti točku 295. ove presude). Ti uvjeti predstavljaju dio, među ostalim, činjeničnog i pravnog okvira na temelju kojeg je dotična država članica zatražila od Komisije da ispita spojivost potpore.

306 Stoga kada Komisija postavi kao uvjet za odobrenje potpore za restrukturiranje takav uvjet, ona ne uspostavlja ni za korisnika potpore niti za dotičnu državu članicu nikakvu obvezu koju oni nisu prethodno preuzeli.

307 Nadalje, posljedice koje za dotičnu državu članicu proizlaze iz povrede takvog uvjeta su, u osnovi, jednake posljedicama koje proizlaze iz nepoštovanja mjere predviđene planom za restrukturiranje na koji se ona obvezala, odnosno činjenice da Komisija može smatrati da je kod primjene potpore došlo do zlouporabe i njezine mogućnosti da pokrene postupak pred Sudom kako bi se utvrdilo da predmetna država nije ispunila svoje obveze.

308 Konačno, i u svakom slučaju, budući da je Komisija smatrala da sporna garancija može biti odobrena samo u odnosu na postojanje plana za restrukturiranje koji predviđa provođenje određenih mjera, nije logično zahtijevati od nje da navede razloge zbog kojih njezina odluka da odobri potporu mora ovisiti o činjenici da su te mjere provedene.

309 Stoga valja smatrati da je, u pobijanoj odluci, Komisija bila dužna navesti samo razloge zbog kojih je donošenje svih mjera predviđenih konačnim planom za restrukturiranje, u odnosu na koji je nesporno da je obveza prodaje činila njegov dio, bilo dovoljno za dugoročno osiguranje održivosti WestLB-a i osiguranje da sporna garancija neće prouzročiti prekomjerno narušavanje tržišnog natjecanja, kako bi se moglo smatrati, s jedne strane, da se Savezna Republika Njemačka prethodno nije obvezala na sveobuhvatan manje ograničavajući plan restrukturiranja koji na jednako odgovarajući način ispunjava te ciljeve i, s druge strane, da nije pokazala protivljenje uključivanju obveze prodaje u konačni plan restrukturiranja i da je predložila njezino uključivanje samo zato što joj je Komisija konačno navela da potpora u suprotnom neće biti odobrena (vidjeti točku 297. ove presude).

– O pitanjima je li konačni plan restrukturiranja bio prvi sveobuhvatan plan za restrukturiranje WestLB-a na koji se Savezna Republika Njemačka obvezala i je li ona pokazala protivljenje uključivanju obveze prodaje u taj plan

310 Najprije valja ispitati može li se početni plan restrukturiranja, koji je podnesen Komisiji 8. kolovoza 2008. i nije predviđao prodaju WestLB-a pod istim uvjetima kao konačni plan restrukturiranja, smatrati sveobuhvatnim planom restrukturiranja.

311 S jedne strane, valja podsjetiti da je početni plan restrukturiranja sadržavao obvezu podnošenja do 31. prosinca 2008. „konkretnih mjera“ s ciljem promjene strukture dioničara WestLB-a (vidjeti uvodnu izjavu 25. odluke o pokretanju i uvodne izjave 2. i 29. pobijane odluke te točku 26. ove presude). Učinak tih neodređenih mjera trebao je biti gubitak većinske kontrole dioničara prije 30. rujna 2009.

312 S druge strane, prilikom dostave početnog plana restrukturiranja Komisiji Savezna Republika Njemačka je obavijestila Komisiju da su se dioničari dogovorili, u okviru *Eckpunktevereinbarunga*, da će joj podnijeti prerađeni plan restrukturiranja koji sadrži mjere smanjenja koje premašuju početni plan restrukturiranja i koji uzima u obzir promjenu dioničara prije 31. prosinca 2008. (uvodna izjava 26. odluke o pokretanju i točka 27. ove presude).

313 Dakle, kada joj je početni plan restrukturiranja dostavljen, Komisija je trebala nužno procijeniti da će joj dodatne značajne mjere restrukturiranja, koje mogu imati znatan utjecaj na ispitivanje spojivosti sporne garancije, biti dostavljene kasnije. U tim okolnostima, ona nije mogla obaviti to ispitivanje na temelju početnog plana restrukturiranja. Potonji se dakle nije mogao smatrati sveobuhvatnim planom u smislu točaka 35. do 45. smjernica za sanaciju i restrukturiranje.

314 Nadalje, valja istaknuti da iz spisa ne proizlazi da je Savezna Republika Njemačka zahtijevala od Komisije da obavi ispitivanje spojivosti sporne garancije u odnosu na mjere predviđene početnim planom restrukturiranja ili druge mjere koje se razlikuju od onih predviđenih konačnim planom, niti da se protivila uvjetovanju izdavanja sporne garancije poštovanjem obveze prodaje. Uzimajući u obzir posebnu odgovornost, na temelju smjernica za sanaciju i restrukturiranje, svake države članice koja želi dodijeliti potporu za restrukturiranje kad je riječ o podnošenju plana restrukturiranja ne može se prihvatiti, ako nije izrazila svoje neslaganje u vezi s mjerama iz tog plana, da joj se te mjere ne mogu pripisati. Savezna Republika Njemačka čak nije ni navela u svojim očitovanjima o odluci o pokretanju da obveza prodaje nije bila nužna za osiguranje održivosti WestLB-a ili da su bila moguća druga, manje ograničavajuća rješenja (vidjeti uvodne izjave 44. do 50. pobijane odluke), dok je Komisija, kako ona pravilno navodi, već u bitnom istaknula, u uvodnoj izjavi 49. odluke o pokretanju, da bi u tom smislu mogla biti potrebna promjena strukture dioničara WestLB-a. Osim toga, budući da ni WestLB niti ijedna druga zainteresirana stranka nisu podnijeli očitovanja na odluku o pokretanju (vidjeti točku 32. ove presude), valja smatrati da joj se nisu ni protivili. U tim činjeničnim okolnostima ne može se smatrati u predmetnom slučaju da se odluka o uključivanju obveze prodaje u konačni plan restrukturiranja konačno može pripisati Saveznoj Republici Njemačkoj.

315 Konačno i u svakom slučaju, iako tužitelj tvrdi da je uključivanje obveze prodaje u konačni plan restrukturiranja predložila, odnosno zahtijevala, Komisija, on ne tvrdi da je ona donijela odluku, izričitu ili prešutnu, kojom se odbacuje bilo početni plan restrukturiranja bilo neki drugi prethodni plan restrukturiranja koji nije uključivao obvezu prodaje, ili koji je konačno obavještavao Saveznu Republiku Njemačku da sporna garancija neće biti odobrena ako se ta obveza ne uključi u plan restrukturiranja WestLB-a.

316 Stoga valja zaključiti, s jedne strane, da je konačni plan restrukturiranja bio jedini plan, u smislu točaka 35. do 40. smjernica za sanaciju i restrukturiranje, na koji se obvezala Savezna Republika Njemačka prije donošenja pobijane odluke i, s druge strane, da nije utvrđeno, tako da joj se to uključivanje ne može konačno pripisati, da se ta država članica protivila uključivanju obveze prodaje u spomenuti plan.

– Zaključak

317 Iz svih prethodno navedenih razmatranja proizlazi da se obveza obrazlaganja Komisije, što se tiče nužnosti podvrgavanja odobravanja sporne garancije uvjetima predviđenima konačnim planom restrukturiranja čiji je cilj osiguranje dugoročne održivosti WestLB-a, sastoji od navođenja razloga zbog kojih ona procjenjuje da je poštovanje tog plana dovoljno za ostvarivanje tog cilja.

318 Stoga, suprotno onome što u bitnom tvrdi tužitelj, ne treba ispitivati samo obrazloženje pobijane odluke u odnosu na obvezu prodaje. Naime, u toj odluci Komisija nije imala obvezu navesti zašto je obveza prodaje, zajedno s drugim mjerama predviđenima konačnim planom restrukturiranja, mogla dovesti do ostvarivanja cilja osiguranja dugoročne održivosti WestLB-a.

319 Stoga valja ispitati je li Komisija u pobijanoj odluci ispunila tu obvezu.

Ispitivanje je li obrazloženje pobijane odluke, u odnosu na nužnost obveze prodaje, dovoljno

320 Najprije treba navesti da je Komisija u uvodnoj izjavi 64. pobijane odluke istaknula da je opseg mjera za restrukturiranje potrebnih za osiguranje dugoročne održivosti WestLB-a trebao biti izravno proporcionalan opsegu i iznosu potpore i biti povezan s postojanošću komercijalnog modela te banke, kao što je navedeno u točki 52. Komunikacije o postupanju s umanjenom vrijednosti imovine i u točki 44. komunikacije pod naslovom „Rekapitalizacija financijskih institucija u trenutnoj financijskoj krizi: ograničavanje potpore na nužni minimum i mjere zaštite protiv neopravdanih poremećaja tržišnog natjecanja“.

321 Na drugom mjestu, Komisija je upozorila, u uvodnoj izjavi 68. pobijane odluke, da je restrukturiranje strukture dioničara WestLB-a bilo od ključne važnosti za rješavanje njegovih teškoća i kako bi mu se osigurao pozitivan gospodarski razvoj. U tom smislu, Komisija se osvrnula na očitovanja iz odluke o pokretanju o činjenici da su te teškoće bile izazvane sastavom te strukture dioničara te sukobom interesa među dioničarima.

322 Kako je navedeno u točki 31. ove presude, Komisija je već navela, u uvodnoj izjavi 49. odluke o pokretanju, da su teškoće WestLB-a vjerojatno uzrokovane strukturom njegovih dioničara i „različitim interesima“ dioničara. U uvodnoj izjavi 50. te odluke navela je da promjena dioničara predviđena početnim planom restrukturiranja može dovesti do promjene poslovnog modela te banke. U uvodnoj izjavi 48. iste odluke Komisija je naglasila da se taj poslovni model, za koji su znakoviti široko strukturirani investicijski portfelji, obveze izvan bilance i ograničen pristup transakcijama izvršenima za račun klijenata, pokazao dugoročno nedovoljnim.

323 Na trećem mjestu, u uvodnoj izjavi 69. pobijane odluke Komisija je podsjetila da su WestLB i dioničari prihvatili stajalište u skladu s kojim su teškoće WestLB-a djelomično rezultat strukture njegovih dioničara i da su se obvezali precizirati načine njegovog restrukturiranja u obliku pisma namjere, na primjer, koje treba predati kao dokaz do 31. prosinca 2008. Komisija je navela da se privilegirani pristup sastojao od spajanja WestLB-a i Helabe. Kao dodatna mjera predložena je integracija Dekabank Deutsche Girozentrale u tu grupu. Komisija je istaknula da se nijedna od tih dviju opcija nije pokazala uspješnom iz više razloga, osobito zbog sukoba interesa među dioničarima. Komisija je upozorila da štedne banke koje neizravno sudjeluju u strukturi dioničara WestLB-a i savezne zemlje SRV katkad imaju dijametralno suprotne interese te je smatrala da to pokazuje „osnovanost mišljenja [koje je ona] u tom smislu izrazila“ u odluci o pokretanju i „ključnu važnost [koju ima] izmjena strukture dioničara za uspostavljanje dugoročne održivosti [WestLB-a]“.

324 Na četvrtom mjestu, Komisija je primijetila u uvodnoj izjavi 73. pobijane odluke da bi prodaju WestLB-a olakšala prethodna segmentacija njegovih različitih poslovnih aktivnosti i njihovo razvrstavanje u tri ključna sektora koji bi, u postupku javne nabave, bili ponuđeni na prodaju u cjelovitom obliku i kao posebni dijelovi.

325 Na petom mjestu, Komisija je navela, u uvodnoj izjavi 74. pobijane odluke, da je WestLB preusmjerio svoje poslovne aktivnosti, povlačeći se iz poslova pri kojima nastaje gubitak, poput upravljanja investicijama i poslova za vlastiti račun koji su pokrenuli krizu, i usredotočivši se na transakcije za račun klijenata. Komisija je utvrdila da je konačni plan restrukturiranja omogućavao WestLB-u da ponovno centralizira svoje aktivnosti u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji i, općenitije, u Njemačkoj i da ponovno usredotoči svoje transakcije na određene ključne sektore. Komisija je istaknula da bi odmak učinjen u odnosu na visokorizične transakcije i povratak stabilnijim transakcijama, poput osnovnih bankarskih usluga i suradnje sa štednim bankama, privatnim klijentima i srednjim poduzetnicima omogućio povećanje održivih transakcija među poslovima WestLB-a, pridonoseći osiguranju njegovog povratka dugoročnoj održivosti i na taj način napuštanju komercijalnog pristupa koji se pokazao dugoročno neodrživim.

326 Konačno, na šestom mjestu, Komisija je navela, u uvodnoj izjavi 75. pobijane odluke, da je konačni plan restrukturiranja sadržavao mjere smanjivanja troškova i mjere koje su omogućavale poboljšanje upravljanja rizicima i, stoga, profila rizičnosti WestLB-a. Kao što je navedeno u točki 50. ove presude, Komisija je zaključila da je taj plan jasno pokazivao da WestLB može ponovno uspostaviti svoju dugoročnu održivost.

327 Iz svega navedenog proizlazi da je, u pobijanoj odluci, Komisija dovoljno precizno identificirala više mjera iz konačnog plana za restrukturiranje koje omogućuju izmjenu vrsta aktivnosti i strukture dioničara WestLB-a. Za Komisiju je posljedica te izmjene bila napuštanje poslovne politike, čije je obilježje bilo obavljanje visokorizičnih poslova, koja je bila uzrok financijskih poteškoća banke. Osim toga, više neće dolaziti do sukoba interesa među njegovim vlasnicima koji su, kako smatra Komisija, imali važnu ulogu u stvaranju teškoća. Konačno, Komisija je navela da bi se prijelaz WestLB-a u manje rizičan poslovni model i u manje konfliktnu strukturu dioničara ojačao ili olakšao mjerama smanjivanja troškova i njegovom podjelom na različite sektore aktivnosti koje se mogu odvojeno prodati.

328 Iz tog obrazloženja vidljivi su razlozi zbog kojih je Komisija procijenila da mjere predviđene konačnim planom restrukturiranja, i navedene u prilogu pobijane odluke, uključujući mjere u vezi s obvezom prodaje, mogu osigurati ponovnu uspostavu dugoročne održivosti WestLB-a.

329 Stoga valja smatrati da je pobijana odluka dovoljno obrazložena u odnosu na podvrgavanje sporne garancije poštovanju obveze prodaje.

330 Radi potpunosti valja istaknuti da bi se to obrazloženje trebalo također smatrati dovoljnim kada bi, kako u bitnom ističe tužitelj, Komisija bila dužna opravdati strogo nužan karakter obveze prodaje za ponovno uspostavljanje dugoročne održivosti WestLB-a.

331 Naime, iz točaka 31., 32. i 321. ove presude proizlazi da je Komisija upozorila u administrativnom postupku u kojem je donesena pobijana odluka, kao i u toj odluci, da su financijske teškoće WestLB-a rezultat neodrživog poslovnog modela.

332 Komisija je također navela da je taj model djelomično bio posljedica postojanja posebne strukture dioničara i sukoba interesa među dioničarima.

333 Komisija je dakako samo pisanim putem precizirala obilježja strukture dioničara WestLB-a koja su po njezinom mišljenju bila odgovorna za taj model kao i suprotstavljene interese dioničara koji mogu otežati poslovnu održivost te banke. Ona je u bitnom istaknula da, budući da strukturu dioničara

WestLB-a kontroliraju štedne banke regija Westfalen-Lippe i Rheinland, nije razumno smatrati da bi WestLB mogo razviti značajnu poslovnu aktivnost u području koje je ključno za osiguranje ponovne uspostave njegove poslovne održivosti i u kojem su bile aktivne te štedne banke, odnosno u privatnom bankarstvu za račun klijenata.

334 Međutim, struktura dioničara WestLB-a i eventualno suprotstavljeni interesi dioničara su nužno elementi koje tužitelj dobro poznaje, tako da bi bilo suvišno zahtijevati da Komisija navede u pobijanoj odluci obilježja te strukture koja po njezinom mišljenju uzrokuju financijske teškoće WestLB-a (vidjeti u tom smislu analognu presudu Općeg suda od 13. travnja 2011., Far Eastern New Century/Vijeće T-167/07, t. 127.).

335 Osim toga, Komisija je već u bitnom istaknula u odluci o pokretanju da su financijske teškoće WestLB-a rezultat neodrživog poslovnog modela zbog njegove strukture dioničara i sukoba interesa među dioničarima, a da Savezna Republika Njemačka ni tužitelj, kao zainteresirana strana, nisu osporili to prethodno utvrđenje, niti zahtijevali detaljnije informacije o njegovom obrazloženju, što je relevantan element za ograničavanje u predmetnom slučaju opsega obveze obrazlaganja Komisije o tome u pobijanoj odluci (vidjeti u tom smislu analognu presudu Far Eastern New Century/Vijeće, navedenu u t. 334. ove presude, t. 128.).

336 Konačno, kao što ističe sam tužitelj, dioničari su potpisali *Eckpunktevereinbarung* dostavljen Komisiji 8. kolovoza 2008. (vidjeti t. 25. ove presude). Taj dokument, koji je donesen nakon rasprave Komisije, Savezne Republike Njemačke, WestLB-a i dioničara, sadržavao je obvezu promjene strukture dioničara banke (vidjeti t. 26. i 27. ove presude). Zahtjev Komisiji da obrazloži zašto je ta promjena bila nužna u predmetnom je slučaju stoga ublažen.

337 Stoga valja odbiti ovaj tužbeni razlog.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti

338 Ovaj tužbeni razlog je u biti podijeljen na tri dijela od kojih se, prvi, temelji na činjenici da je Komisija ocijenila proporcionalnost uvjeta iz pobijane odluke na temelju pogrešne pretpostavke, drugi, na povredi prava vlasništva i, treći, na postojanju neproporcionalne štete za dioničare u odnosu na cilj pobijane odluke.

Prvi dio, koji se temelji na činjenici da je Komisija ocijenila proporcionalnost uvjeta iz pobijane odluke na temelju pogrešne pretpostavke

339 Tužitelj ističe da je Komisija, kao što je naveo u okviru trećeg tužbenog razloga, smatrala da je cilj članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a, odredbe na temelju koje je odobrena sporna garancija, jednak cilju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a. Tužitelj dakle smatra da je Komisija ocijenila proporcionalnost uvjeta iz pobijane odluke na temelju pogrešne pretpostavke. Sukladno navodima tužitelja, uklanjanje ozbiljnog poremećaja u gospodarstvu predstavlja cilj u općem interesu značajniji od promicanja sektora ili regije. Navodi da je načelo proporcionalnosti povrijeđeno samo na temelju tog razloga.

340 Komisija osporava argumente tužitelja.

341 Valja istaknuti da se tužitelj samo formalno poziva na povredu načela proporcionalnosti. On zapravo dovodi u pitanje primjenu članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a od strane Komisije u pobijanoj odluci i upućuje na u tom smislu iznesene argumente u okviru trećeg tužbenog razloga. Prvi dio stoga valja odbiti iz istih razloga kao i te argumente, kako ispravno navodi Komisija.

Drugi dio, koji se temelji na povredi prava vlasništva

342 Tužitelj ističe da je pobijanom odlukom dioničarima oduzeto njihovo pravo vlasništva povredom načela koja uređuju zaštitu tog prava u Uniji, što Komisija osporava.

343 Valja istaknuti da se ovaj dio, kao i prethodno navedeni dio, samo formalno temelji na povredi načela proporcionalnosti. U tom dijelu tužitelj zapravo iznosi argumente iznesene u šestom tužbenom razlogu, u prilog kojemu ističe nenadležnost Komisije za ograničavanje dioničara da prenesu svoje pravo vlasništva na WestLB. Stoga će se argumenti tužitelja ispitati u okviru šestog tužbenog razloga. Međutim budući da se njima ne može dokazati povreda načela proporcionalnosti, treba ih odbiti u okviru predmetnog tužbenog razloga.

Treći dio, koji se temelji na postojanju neproporcionalne štete za dioničare u odnosu na cilj pobijane odluke

344 Tužitelj ističe da oduzimanje prava vlasništva dioničarima uzrokovano pobijanom odlukom za njih sadrži neproporcionalnu štetu u odnosu na cilj Komisije da se izbjegne narušavanje tržišnog natjecanja u financijskom sektoru. Ta šteta je posebno neproporcionalna jer je, s jedne strane, zbog brojnih potpora već došlo do poremećaja tog sektora i, s druge strane, jer je sporna garancija smatrana nužnom za „spašavanje“ velike banke i uspostavljanje ponovnog funkcioniranja tog tržišta.

345 Komisija osporava argumente tužitelja.

346 Načelo proporcionalnosti zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje željenog cilja, pri čemu, kada postoji izbor među više prikladnih mjera, treba odabrati manje ograničavajuću mjeru (presude Suda od 17. svibnja 1984., Denkavit Nederland, 15/83, Zb., str. 2171., t. 25., i od 11. srpnja 1989., Schräder HS Kraftfutter, 265/87, Zb., str. 2237., t. 21.).

347 Načelo proporcionalnosti, kao opće načelo prava Unije, predstavlja kriterij za zakonitost svih akata institucija Unije. S obzirom na to, u okviru ispitivanja postupaka Komisije, postavlja se uvijek, s jedne strane, pitanje dosega i točnih granica obveza koje proizlaze iz poštovanja tog načela i, s druge strane, pitanje granica sudskog nadzora (presuda Suda od 29. lipnja 2010., Komisija/Alrosa, C-441/07 P, Zb., str. I-5949., t. 36. i 37.).

348 Da bi se ocijenio doseg načela proporcionalnosti u predmetnom slučaju, treba osobito uzeti u obzir obveze Komisije i dotične države članice u okviru postupka odobrenja potpore za restrukturiranje u korist poduzetnika čiji je opstanak ugrožen, kako u bitnom proizlazi iz točaka 287. do 302. ove presude.

349 S obzirom na navode u točkama 287. do 302. ove presude, valja smatrati da poštovanje načela proporcionalnosti ne podrazumijeva to da Komisija podvrgne odobrenje potpore za restrukturiranje mjerama koje su strogo nužne za ponovno uspostavljanje održivosti korisnika potpore i za izbjegavanje prekomjernog narušavanja tržišnog natjecanja, ako su te mjere dio plana restrukturiranja na koji se dotična država članica obvezala.

350 Naime, Komisijino provođenje načela proporcionalnosti u tom kontekstu ograničeno je na utvrđivanje, s jedne strane, da se na temelju plana restrukturiranja na koji se dotična država članica obvezala može smatrati da će korisnik potpore biti dugoročno održiv i da će se izbjeći prekomjerno narušavanje tržišnog natjecanja i, s druge strane, da se dotična država članica nije obvezala na plan koji sadrži manje ograničavajuće mjere kojima se u dovoljnoj mjeri može osigurati ta gospodarska održivost i izbjeći to narušavanje (vidjeti analognu presudu Komisija/Alrosa, t. 347. *supra*, t. 41.).

351 Proporcionalnost odluke Komisije da podvrgne odobrenje sporne garancije poštovanju obveze prodaje stoga valja ispitati u odnosu na navedeno.

352 U tom smislu, konačni plan restrukturiranja je jedini sveobuhvatni plan restrukturiranja na koji se obvezala Savezna Republika Njemačka prije donošenja pobijane odluke (vidjeti t. 316. ove presude). Budući da je obveza prodaje bila predviđena tim planom, treba smatrati da Komisija nije bila dužna podvrgnuti odobrenje sporne garancije manje strogim uvjetima u odnosu na promjenu strukture dioničara WestLB-a od uvjeta predviđenih konačnim planom restrukturiranja.

353 Iz svega navedenog proizlazi da, podvrgavanjem odobrenja sporne garancije poštovanju obveze prodaje, Komisija nije povrijedila načelo proporcionalnosti.

354 Konačno i radi potpunosti valja navesti da, čak i da je Komisija bila dužna podvrgnuti odobrenje potpore za restrukturiranje samo mjerama koje ograničavaju u najmanjoj mogućoj mjeri, na način da osigura ponovnu uspostavu dugoročne održivosti korisnika, trebalo bi smatrati da tužitelj nije dokazao da je obveza prodaje neproporcionalna u odnosu na cilj Komisije.

355 U tom je smislu važno podsjetiti da, suprotno onome što u bitnom navodi tužitelj, cilj Komisije pri podvrgavanju odobrenja sporne garancije poštovanju obveze prodaje nije bio izbjeći da ta garancija prouzroči prekomjerno narušavanje tržišnog natjecanja na financijskim tržištima.

356 Naime, kako je Komisija već ispravno navela i kako je navedeno u točkama 187. do 291. ove presude, cilj obveze prodaje je osigurati ponovno uspostavljanje dugoročne održivosti WestLB-a.

357 Stoga, s jedne strane, treba odbiti kao bespredmetan argument tužitelja u skladu s kojim je taj uvjet neproporcionalan u odnosu na cilj izbjegavanja prekomjernog ograničavanja tržišnog natjecanja

358 S druge strane, treba navesti da tužitelj nije iznio nijedan argument kojim bi dokazao da je Komisijina odluka o podvrgavanju odobrenja sporne garancije poštovanju obveze prodaje neproporcionalna u odnosu na cilj osiguranja ponovnog uspostavljanja dugoročne održivosti WestLB-a.

359 S obzirom na sve prethodno navedeno, ovaj tužbeni razlog treba odbiti u cijelosti.

Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja i zlouporabi ovlasti

360 Tužitelj ističe da je Komisija donošenjem pobijane odluke povrijedila načelo jednakog postupanja i počinila zlouporabu ovlasti.

361 Tužitelj tvrdi da je činjenica podvrgavanja odobrenja potpore u korist neke banke, obvezi prodaje iste, dosad neviđena u ustaljenoj praksi odlučivanja Komisije. Postojanje nejednakog postupanja jasno proizlazi iz usporedbe pobijane odluke s Odlukom Komisije C(2009)3708 *final* od 7. svibnja 2009. u vezi s državnom potporom N 244/2009-Commerzbank, Njemačka (u daljnjem tekstu: odluka Commerzbank). U toj odluci, donesenoj tjedan dana nakon pobijane odluke, Komisija nije zahtijevala promjenu strukture dioničara banke korisnika potpore. Osim toga, tužitelj podnosi tablicu koja, sukladno njegovom mišljenju, pokazuje da je odluka u vezi s WestLB-om jedina, među odlukama u vezi s potporama dodijeljenima u kontekstu financijske krize, u kojoj je odobrenje ispitivane potpore bilo podvrgnuto obvezi promjene strukture dioničara korisnika.

362 Tužitelj dodaje da Komisija nije dostavila nikakvo objektivno opravdanje za nejednako postupanje prema WestLB-u. On ističe da je, zapravo, Komisija proizvoljno koristila ovlasti koje ima na temelju članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a s ciljem koji se razlikuje od cilja te odredbe, odnosno reorganizacije WestLB-a i njegove strukture dioničara. Tužitelj smatra da to predstavlja zlouporabu ovlasti u smislu članka 230. stavka 2. UEZ-a. On iznosi tri elementa kako bi potkrijepio tu tvrdnju. Na

prvom mjestu, Komisija je prethodno odredila, 15. srpnja 2008., uvjete za odobrenje potpore za restrukturiranje. Na drugom mjestu, ona nije izmijenila te uvjete u pobijanoj odluci usprkos pogoršanju financijske krize i činjenici da je ona konačno odlučila primijeniti članak 87. stavak 3. točku (b) UEZ-a. Na trećem mjestu, N. Kroes je u više navrata javno ustrajala na zahtijevanim uvjetima, osobito u okviru četiriju novinskih članaka, te je redovito upozoravala na konsolidaciju banaka saveznih zemalja, tvrdeći da je njemački financijski sektor koji „počiva na tri stupa“ zastario i da ga je potrebno reformirati.

363 Komisija osporava argumente tužitelja.

364 Na prvom mjestu treba podsjetiti da poštovanje načela jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti presudu Suda od 26. listopada 2006., Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, Zb., str. I-10211., t. 72., i navedenu sudsku praksu, i presudu Općeg suda od 18. siječnja 2012., Djebel-SGPS/Komisija, T-422/07, t. 202.).

365 Tužitelj nije dokazao da se WestLB nalazio u situaciji usporedivoj sa situacijom banaka kojima su dodijeljene državne potpore navedene u njegovoj tužbi i kod kojih je Komisija, sukladno njegovim tvrdnjama, odobrila potpore za restrukturiranje a da nije zahtijevala izmjenu strukture dioničara.

366 U tom smislu treba smatrati da učinak potpore za restrukturiranje dodijeljene banci u teškoćama u situaciji financijske krize u osnovi ovisi o ukupnosti pojedinačnih okolnosti, među kojima se nalaze ekonomska situacija banke i njezine mogućnosti za ponovnu uspostavu gospodarske održivosti. Međutim, tužitelj ne ispituje je li Komisija, u odlukama u vezi s bankama koje navodi, smatrala da je struktura dioničara jednako problematična kao struktura dioničara WestLB-a, kako Komisija ispravno navodi.

367 Kad je riječ o odobrenju potpore u odluci Commerzbank, Komisija je potvrdila da ona nije bila uvjetovana promjenom strukture dioničara korisnika zbog toga što je, s jedne strane, suprotno WestLB-u, Commerzbank bio takozvano „otvoreno“ društvo čije su udjele držali disperzirani dioničari i, s druge strane, da njegove teškoće nisu bile rezultat njegove strukture dioničara ili suprotstavljenih interesa njegovih dioničara, što tužitelj nije osporio ni u odgovoru na repliku niti na raspravi.

368 Na drugom mjestu, valja istaknuti da se, kako u bitnom ističe Komisija, samo u okviru članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a treba ocjenjivati zakonitost odluke Komisije kojom se utvrđuje da nova potpora ne ispunjava uvjete za primjenu te iznimke, a ne u odnosu na njezinu raniju praksu odlučivanja, pod pretpostavkom da potonja postoji (vidjeti analognu presude Općeg suda od 8. srpnja 2010., Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisija, T-396/08, još neobjavljena u Zborniku, t. 54., i Djebel-SGPS/Komisija, navedeno u t. 364. *supra*, t. 198.). Pojam državne potpore kao i uvjeti nužni za ponovno uspostavljanje održivosti korisnika odgovaraju objektivnoj situaciji koja se ocjenjuje na datum donošenja odluke Komisije. Stoga razlozi zbog kojih je Komisija različito ocijenila situaciju u ranijoj odluci ne smiju utjecati na ocjenu zakonitosti pobijane odluke (vidjeti analognu presudu Djebel-SGPS/Komisija, navedeno u t. 364. *supra*, t. 199., i navedenu sudsku praksu).

369 Na trećem mjestu, kako Komisija ispravno navodi, Komisija ne smije biti lišena mogućnosti određivanja strožih uvjeta za spojivost od uvjeta u ranijim odlukama, ako to razvoj zajedničkog tržišta i cilj nenarušenog tržišnog natjecanja na tom tržištu zahtijevaju, s obzirom na to da gospodarski subjekti nemaju opravdanog razloga očekivati da će se postojeća situacija, koja može biti izmijenjena u okviru diskrecijskog prava institucija Unije, održati (vidjeti u tom smislu presudu Djebel-SGPS/Komisija, navedeno u t. 364. *supra*, t. 200., i navedenu sudsku praksu).

370 Nadalje, valja smatrati da, načelno, činjenica podvrgavanja odobrenja potpore za restrukturiranje poštovanju mjera predviđenih planom restrukturiranja na koji se dotična država članica obvezala ne može dovesti do povrede načela jednakog postupanja.

371 Naime, u slučaju da je odobrenje dviju usporedivih potpora za restrukturiranje bilo podvrgnuto različitim uvjetima, koji su predviđeni planom restrukturiranja na koji su se dotične države članice obvezale, različita situacija u kojoj bi se korisnici našli nije rezultat izbora Komisije, nego naravi obveza koje su preuzele te države članice, pri čemu Komisija samo treba ispitati omogućavaju li oni osiguranje ponovnog uspostavljanja održivosti korisnika i sprječavanje prekomjernog narušavanja tržišnog natjecanja.

372 Konačno, kad je riječ o pitanju je li Komisija počinila zlouporabu ovlasti donošenjem pobijane odluke, valja podsjetiti da se, sukladno sudskoj praksi, u odnosu na akt može govoriti o postojanju zlouporabe ovlasti ako se utvrdi, na temelju objektivnih, relevantnih i usklađenih pokazatelja, da je on donesen s isključivim ciljem, ili barem odlučujućim, postizanja drugih ciljeva od ciljeva na koje se poziva ili izbjegavanja postupka posebno predviđenog Ugovorom za rješavanje okolnosti predmetnog slučaja (presuda Suda od 10. ožujka 2005., Španjolska/Vijeće, C-342/03, Zb., str. I-1975., t. 64.).

373 Najprije valja istaknuti da novinski članci koje spominje tužitelj, a koji sadrže određene izjave N. Kroes, ne pokazuju, kako ispravno navodi Komisija, da je ona koristila svoje ovlasti kontrole državnih potpora u druge svrhe od onih predviđenih člankom 87. UEZ-a.

374 Naime, valja smatrati da je svojim izjavama N. Kroes javno objavila svoje mišljenje u skladu s kojim bi svako odobravanje sporne garancije trebalo biti uvjetovano rješavanjem okolnosti na temelju kojih se WestLB nalazio u teškoćama prije financijske krize, što bi zahtijevalo značajnu promjenu njegovog modela poslovanja i strukturnih problema povezanih sa sastavom njegovih dioničara. Te izjave ne sadrže konačno zauzimanje stajališta od strane Komisije o tom pitanju, a još manje o strukturi njemačkog financijskog sektora.

375 U svakom slučaju, tužitelj ne objašnjava zašto bi se izjave N. Kroes trebale smatrati cjelinom objektivnih, relevantnih i usklađenih pokazatelja da je pobijana odluka donesena s isključivim ciljem, ili barem odlučujućim, postizanja drugih ciljeva od ciljeva na koje se poziva ili radi izbjegavanja postupka.

376 Nadalje, treba istaknuti da činjenica da je Komisija mogla navesti, 15. srpnja 2008., uvjete koje bi sukladno njezinom mišljenju trebalo primijeniti kako bi sporna garancija mogla biti odobrena i da nije izmijenila te uvjete u pobijanoj odluci, usprkos pogoršanju financijske krize i činjenici da je odlučila primijeniti članak 87. stavak 3. točku (b) UEZ-a, ne predstavlja niti objektivni pokazatelj da je pobijana odluka donesena radi postizanja drugih ciljeva od ciljeva na koje se poziva ili radi izbjegavanja postupka.

377 Naime, to samo pokazuje da je Komisija, u relativno ranoj fazi postupka, istaknula da će se sporna garancija teško odobriti ako plan restrukturiranja WestLB-a ne bude sadržavao određene uvjete koji su uključeni u konačni plan restrukturiranja, a da pri tome ipak nije izrazila konačno stajalište o tom pitanju. Međutim, iz prethodno navedenog ne proizlazi da je Komisija željela promijeniti vlasničku strukturu WestLB-a ili smanjiti veličinu te banke kako bi ostvarila ciljeve različite od osiguranja održivosti banke i sprječavanja prekomjernog ograničavanja tržišnog natjecanja.

378 Osim toga, treba istaknuti, s jedne strane, da tužitelj nije zatražio poništenje pobijane odluke na temelju činjenice da je Komisija koristila prisilu ili neprimjeren pritisak na Saveznu Republiku Njemačku kako bi se ona obvezala na konačni plan restrukturiranja.

379 S druge strane, neformalnoj procjeni Komisije u odnosu na mogućnosti odobravanja sporne garancije u nedostatku određenih mjera, obavljene 15. srpnja 2008., prethodilo je veliko proučavanje te garancije iz aspekta prava državnih potpora. Naime, Komisija je već 30. travnja 2008. donijela privremenu odluku koja se odnosila na spojivost te garancije sa zajedničkim tržištem i, kako je navedeno u točki 320. ove presude, ni Savezna Republika Njemačka, ni WestLB, niti ijedna zainteresirana stranka nisu se

formalno protivili, kada su imali priliku podnijeti svoja očitovanja na odluku o pokretanju, prethodnom zaključku Komisije, izraženom u toj odluci, u skladu s kojim bi promjena strukture dioničara mogla biti nužna za ponovno uspostavljanje dugoročne održivosti WestLB-a.

380 S obzirom na sve navedeno valja smatrati da tužitelj nije uspio dokazati da je Komisija prema njemu postupala na diskriminirajući način ili zlouporabila svoju ovlast na temelju članka 87. UEZ-a.

381 Stoga valja odbiti ovaj tužbeni zahtjev.

Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 295. UEZ-a

382 Na temelju članka 295. UEZ-a „[u]govor [o EZ-u] ni na koji način ne dovodi u pitanje pravila kojima se u državama članicama uređuje sustav vlasništva“.

383 Tužitelj tvrdi da je Komisija povrijedila tu odredbu podvrgnuvši odobrenje sporne garancije obvezi prodaje. On tvrdi da je Komisija lišila dioničare njihova prava vlasništva i odredila tko smije biti vlasnik određenog dobra, što predstavlja isključivu nadležnost država članica. Čak i prilikom korištenja svojih ovlasti na temelju članaka 87. i 88. UEZ-a, Komisija ne bi mogla prisiliti vlasnika da se odrekne svog prava vlasništva, a da ne povrijedi apsolutne granice nadležnosti Unije postavljene člankom 295. UEZ-a.

384 Tužitelj ističe da je područje zaštite članka 295. UEZ-a u svakom slučaju povrijeđeno kada države članice više ne raspolažu nikakvom slobodom u vođenju javnih poduzetnika, zadržavanju udjela koje u njima posjeduju ili uzimanju u obzir drugih kriterija osim onih posve lukrativnih. Tužitelj smatra da je ta sloboda oduzeta dioničarima pobijanom odlukom. Bespredmetna je činjenica je li taj cilj pobijane odluke bio primaran ili sporedan, suprotno navodima Komisije.

385 Tužitelj navodi da „ako se ispitaju brojni postupci ispitivanja u vezi s državnim potporama i *ad hoc* mjere u financijskom sektoru, može se utvrditi […] da se Komisija više ne izjašnjava o pojedinačnim slučajevima, nego da, strukturnim intervencijama u gospodarske modele i sektore djelatnosti različitih banaka provodi temeljitu reorganizaciju financijskog sektora“. Tužitelj ističe da je Komisija zapravo upravljala ukupnim sektorom sa stajališta ekonomske politike, a ne politike tržišnog natjecanja, što premašuje njezine ovlasti i protivno je članku 295. UEZ-a.

386 Komisija osporava argumente tužitelja.

387 Najprije valja istaknuti da, kako tvrdi Komisija, iz sudske prakse proizlazi da, iako sustav vlasništva nastavlja biti u nadležnosti država članica na temelju članka 295. UEZ-a, učinak te odredbe nije izuzimanje postojećih sustava vlasništva u državama članicama od temeljnih pravila Ugovora (presude Suda od 6. studenoga 1984., Fearon, 182/83, Zb., str. 3677., t. 7., i od 4. lipnja 2002., Komisija/Portugal, C-367/98, Zb., str. I-4731., t. 48.; presuda Općeg suda od 6. ožujka 2003., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, T-228/99 i T-233/99, Zb., str. II-435., t. 192.).

388 Stoga, i sukladno članku 86. stavku 1. UEZ-a, pravila tržišnog natjecanja Ugovora, koja predstavljaju temeljna pravila, primjenjuju se bez razlike na javne i privatne poduzetnike (presuda Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, t. 387. *supra*, t. 193.).

389 Ne treba stoga smatrati da članak 295. UEZ-a ograničava doseg pojma državne potpore u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a (presuda Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, t. 387. *supra*, t. 194.).

390 Posljedično, članak 295. UEZ-a ne može ograničiti diskrecijski prostor Komisije da odluči može li se mjera obuhvaćena načelnom zabranom državnih potpora iz članka 87. stavka 1. UEZ-a odobriti ili ne na temelju članka 87. stavka 3. UEZ-a.

391 Stoga valja smatrati da članak 295. UEZ-a ne sprječava Komisiju da podvrgne odobrenje državne potpore u korist poduzetnika prije njegovog restrukturiranja, prodaji istog, kada se na taj način osigurava njegova dugoročna održivost.

392 Kao što navodi Komisija, takvo uvjetovanje ne dovodi u pitanje „sustav vlasništva“ u dotičnoj državi članici.

393 S tim u vezi najprije valja navesti da iz sudske prakse proizlazi da primjena pravila tržišnog natjecanja na poduzetnike neovisno o sustavu vlasništva koji se na njih primjenjuje nema za učinak ograničavanje područja zaštite članka 295. UEZ-a niti činjenicu da države članice više ne raspolažu nikakvom slobodom u vođenju javnih poduzetnika, zadržavanju udjela koje u njima posjeduju ili uzimanju u obzir drugih kriterija osim onih posve lukrativnih (presuda Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, t. 387. *supra*, t. 195.).

394 Naime, pod pretpostavkom da interesi iz prethodne točke mogu biti protivni primjeni pravila tržišnog natjecanja, oni su uzeti u obzir u članku 86. stavku 2. UEZ-a u mjeri u kojoj ta odredba predviđa da poduzetnici zaduženi za upravljanje službama od općeg gospodarskog interesa ili koji imaju fiskalni monopol mogu izbjeći primjenu pravila tržišnog natjecanja, ako ta pravila pravno ili činjenično narušavaju ostvarenje posebnih zadataka tih poduzetnika (presuda Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, t. 387. *supra*, t. 196.).

395 Tužitelj nije istaknuo da su ispunjeni uvjeti predviđeni u članku 86. stavku 2. UEZ-a za izuzimanje WestLB-a od primjene pravila tržišnog natjecanja (vidjeti u tom smislu presudu Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, t. 387. *supra*, t. 197.).

396 Stoga je pogrešna tvrdnja tužitelja u skladu s kojom je cilj Komisije prilikom podvrgavanja odobrenja sporne garancije obvezi prodaje bio ugroziti strukturu njemačkog financijskog sektora i postojanje javnih dioničara u WestLB-u ili u drugim bankama, kako ističe Komisija.

397 U tom smislu valja dodati da pobijana odluka ne podvrgava odobrenje sporne garancije obvezi prodaje WestLB-a privatnim osobama. Upravo suprotno, Komisija u uvodnoj izjavi 72. pobijane odluke navodi da su bila prihvaćena zamjenska rješenja, poput konsolidacije regionalnih njemačkih banaka, koje su bile javne, a kako su stranke navele u svojim odgovorima na pisana pitanja Općeg suda od 31. listopada 2013.

398 Konačno, kako ističe Komisija, odobrenje sporne garancije nije uvjetovano gubitkom bez naknade za udjele dioničara u kapitalu WestLB-a. Na temelju uvjeta kojima je bilo podvrgnuto to odobrenje dioničari su mogli prodati svoje udjele bilo kojoj privatnoj ili javnoj osobi koja ispunjava određene kriterije i koju odobri Komisija.

399 Ne može se isključiti da su uvjeti kojima je ta prodaja bila podvrgnuta, osobito rok u kojem je ona trebala biti ostvarena i nepostojanje jamstva da će prije isteka tog roka financijska kriza i njezine posljedice na vrijednost imovine banke biti završene, mogli imati znatan učinak na cijenu koju su mogli dobiti dioničari. Međutim, tu okolnost treba usporediti s okolnošću da su stranke suglasne o činjenici da je, u nedostatku izdavanja sporne garancije ili druge mjere potpore sličnog učinka, WestLB mogao nestati, pri čemu bi tržišna vrijednost tog poduzetnika načelno bila znatno niža da ta garancija nije izuzeta iz opće zabrane državnih potpora na temelju članka 87. stavka 1. UEZ-a.

400 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, ovaj tužbeni razlog treba odbiti.

Sedmi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 7. stavka 4. Uredbe br. 659/1999

401 Na temelju članka 7. stavka 4. Uredbe br. 659/1999, „[k]omisija pozitivnoj odluci može priložiti uvjete pod kojima se neka potpora može smatrati sukladnom s načelima zajedničkog tržišta te može utvrditi obveze kako bi omogućila praćenje poštovanja donesene odluke“.

402 Kao što ističe tužitelj, mogućnost Komisije da postavlja uvjete ili obveze, priznali su sudovi Unije i prije donošenja Uredbe br. 659/1999 (vidjeti točku 185. ove presude).

403 Tužitelj u bitnome iznosi tri argumenta u prilog ovom tužbenom razlogu, koje Komisija osporava.

404 Na prvom mjestu, tužitelj ističe da povreda članka 295. UEZ-a koju je Komisija počinila donošenjem pobijane odluke također dovodi do povrede članka 7. stavka 4. Uredbe br. 659/1999.

405 Dovoljno je navesti da se taj argument ne razlikuje od argumenata koje je tužitelj istaknuo u okviru prethodnog tužbenog razloga koji se temelji na povredi članka 295. UEZ-a. Stoga ga valja odbiti iz istih razloga kao i te argumente.

406 Na drugom mjestu, tužitelj ističe da članak 7. stavak 4. Uredbe br. 659/1999 ne omogućuje Komisiji da postavi uvjete koji ugrožavaju pravo vlasništva. Načelo pravne sigurnosti, u skladu s kojim propisi trebaju biti jasni i precizni kako bi jamčili predvidljivost situacija i pravnih odnosa, zahtijevalo bi da se ugrožavanje takvog temeljnog prava temelji na jasnoj odredbi, koja u tom smislu predviđa nadležnost Unije i dotičnih institucija. Članak 7. stavak 4. Uredbe br. 659/1999 ne može se smatrati takvom odredbom, s obzirom na to da ne precizira uvjete i obveze koje Komisija može postaviti.

407 Tužitelj navodi da je taj argument potkrijepljen „usporedbom s drugim, propisima uređenim područjima“. On ističe da članak 7. stavak 1. Uredbe Vijeća od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u (SL L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165.) omogućuje Komisiji da zahtijeva od poduzetnika i udruženja poduzetnika da otklone povrede članaka 81. i 82. UEZ-a. Tužitelj smatra da članak 7. stavak 1. te uredbe predviđa da se mjere i uvjeti, mjere praćenja poslovanja ili strukturne mjere koje su proporcionalne počinjenoj povredi propisa i koje su neophodne kako bi se ona uspješno otklonila, mogu odrediti i navodi da se strukturne mjere mogu odrediti samo u slučaju kada nema jednako djelotvornih mjera praćenja poslovanja ili u slučaju kada bi bilo koja druga jednako učinkovita mjera praćenja poslovanja značila veće opterećenje za predmetnog poduzetnika nego strukturna mjera. Takvih pravila nema u članku 7. stavku 4. Uredbe br. 659/1999.

408 Također, tužitelj navodi da članak 6. stavak 2. i članak 8. stavak 2., Uredbe Vijeća br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL L 24, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 73.) predviđaju „minimalan sadržaj materijalnih pretpostavki za donošenje uvjeta“. Komunikacija Komisije o mjerama prihvatljivim sukladno Uredbi br. 139/2004 i Uredbi br. 802/2004 (SL 2008, C 267, str. 1.) među ostalim navodi da Komisija može uvjetovati odobrenje koncentracije samo obvezama poduzetnika koji u njima sudjeluju.

409 U tom smislu valja istaknuti da, kao što ispravno navodi Komisija, članak 7. stavak 4. Uredbe br. 659/1999 jednostavno propisuje procesne pretpostavke koje moraju biti zadovoljene kako bi Komisija mogla proglasiti potporu spojivom sa zajedničkim tržištem postavljajući pri tome određene uvjete. Kako navodi Komisija, iz te odredbe osobito proizlazi da je to moguće samo kod odluka donesenih, kao u predmetnom slučaju, nakon pokretanja formalnog postupka ispitivanja. Međutim, osnovni uvjeti kojima Komisija može podvrgnuti odobrenje državne potpore na temelju članka 87. stavka 3. UEZ-a ne proizlaze iz članka 7. stavka 4. Uredbe br. 659/1999, nego iz pravne osnove na kojoj se temelji proglašenje spojivosti potpore, u predmetnom slučaju članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a.

410 Kao što je u više navrata navedeno, Komisija može, kada namjerava odobriti potporu za restrukturiranje na temelju članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a, primijeniti kod ispitivanja spojivosti te potpore kriterije iz smjernica za sanaciju i restrukturiranje, a među njima one koji se odnose na ponovnu uspostavu dugoročne održivosti korisnika. Dakle, valja smatrati da Komisija može podvrgnuti odobravanje potpore za restrukturiranje na temelju te odredbe poštovanju svih mjera sadržanih u planu restrukturiranja na koji se država članica obvezala u cilju osiguranja ponovne uspostave te održivosti.

411 Među tim mjerama se osobito nalazi obveza prodaje, na koju se tužitelj u bitnome poziva.

412 Stoga drugi argument koji je tužitelj iznio u okviru ovog tužbenog razloga valja odbiti.

413 Na trećem mjestu, tužitelj navodi da je „Komisija ocijenila nužnim postaviti jednostrane uvjete povezane osobito s odricanjem od prava vlasništva.“ Sukladno prvotnoj verziji pobijane odluke, razlog za to bio je da „dioničari nisu poštovali rokove i da su usporili postupak“. Tužitelj ističe da rokovi nisu bili uspostavljeni. Tužitelj navodi da se u pobijanoj odluci to opravdanje više ne spominje, ali da, sukladno njegovom mišljenju, nije riječ o „neznatnoj pogrešci“, „bez utjecaja na njezinu izreku i obrazloženje“. Komisija je onda uvjete smatrala nužnima jer je „donošenje odluke usporilo postupak“. Međutim, odluka nadležnih tijela dioničara mogla je biti donesena do kraja svibnja 2009. Tužitelj smatra da je Komisija odlučila ne čekati tu odluku. Konačno, nije ni nužno niti dovoljno, za primjenu članka 7. stavka 4. Uredbe br. 659/1999, da stranke ne poštuju rok, koji uostalom ne postoji.

414 U tom smislu treba istaknuti da, suprotno onome što u bitnom navodi tužitelj, Komisija nije bila dužna čekati da dioničari sami odluče o uvjetima restrukturiranja WestLB-a. Kao što je navedeno u točki 284. ove presude, ti uvjeti trebaju biti predviđeni planom restrukturiranja na koji se obvezala dotična država članica, a ne dioničari.

415 Kad je riječ o upućivanju na izmjenu uvodne izjave 41. u neizmijenjenoj pobijanoj odluci, koja se nalazi u uvodnoj izjavi 42. te izmijenjene odluke, tužitelj ne navodi jasno koje bi zaključke prema njegovom mišljenju trebao donijeti Opći sud.

416 U svakom slučaju, usporedba neizmijenjene verzije i izmijenjene verzije pobijane odluke pokazuje da je riječ o neznatnoj izmjeni.

417 Naime, kako proizlazi iz točaka 41. i 43. ove presude, u pobijanoj odluci, u njezinoj verziji prije ispravka, bilo je navedeno, s jedne strane, da „iako su [konačni] plan restrukturiranja prihvatili [Savezna Republika Njemačka] i dioničari, još uvijek se nije [moglo] smatrati da je on postao obvezujući“ i, s druge strane, da je „[t]ijekom postupka, Komisija utvrdila da dioničari nisu poštovali rokove i da su usporili postupak“. Ti su navodi nestali u izmijenjenoj verziji, ali tamo se navodi da je „[t]ijekom postupka Komisija utvrdila da dioničari nisu bili u mogućnosti poštovati prvotno predviđene rokove za provođenje plana restrukturiranja i da je donošenje odluke usporilo postupak“.

418 Stoga je sadržaj dviju verzija pobijane odluke u odnosu na to pitanje sličan. Nema nikakvog razloga smatrati da razlike u formulaciji dviju verzija proizlaze iz drugačije odluke Komisije.

419 Konačno, kao što ističe Komisija, ta izmjena nema nikakve veze s njezinom mogućnošću da podvrgne odobrenje sporne garancije poštovanju određenih uvjeta. Komisija nije morala opravdati svoju odluku da koristi mogućnost koju ima na temelju članka 7. stavka 4. Uredbe br. 659/1999 kako bi podvrgnula odobrenje potpore poštovanju uvjeta iz pobijane odluke.

420 Stoga treći argument koji je tužitelj iznio u okviru ovog tužbenog razloga valja odbiti.

421 S obzirom na sve prethodno navedeno, ovaj tužbeni razlog treba odbiti u cijelosti.

422 Budući da su svi dopušteni tužbeni razlozi u ovoj tužbi odbijeni kao neosnovani, tužbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

423 Na temelju članka 87. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

424 Budući da tužitelj nije uspio u postupku, snosit će vlastite troškove kao i troškove Komisije, uključujući troškove glavnog postupka i postupka privremene pravne zaštite, sukladno zahtjevu Komisije.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (prvo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Zahtjev Europske komisije za obustavu postupka se odbija.**

2. **Tužba se odbija.**

3. **Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband snosit će vlastite troškove kao i troškove Komisije, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite.**

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Collins Gervasoni

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 7. srpnja 2014.

Potpisi

Sadržaj

Činjenice 1

1. Korisnik 2

2. Financijske teškoće WestLB-a i prijava loše banke 2

3. Opis loše banke 3

4. Dodatna prijava 3

5. Odobrenje sporne garancije za razdoblje od šest mjeseci 3

6. Prijava i ispitivanje produženja roka loše banke 4

7. Pobijana odluka 6

8. Razvoj situacije WestLB-a nakon donošenja pobijane odluke 9

Postupak 10

Zahtjevi stranaka 11

Pravo 12

1. Dopuštenost 12

Aktivna procesna legitimacija tužitelja 12

Prvi argument koji se temelji na činjenici da je tužitelj sudjelovao u donošenju mjere koja je ocijenjena kao državna potpora u pobijanoj odluci 12

Drugi argument koji se temelji na osobnoj pogođenosti tužitelja kao dioničara 15

Zaključak o aktivnoj procesnoj legitimaciji tužitelja 16

Pravni interes tužitelja 17

2. Meritum 19

Uvodna očitovanja 19

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela kolegijalnosti 20

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a 22

Prvi, glavni dio, koji se temelji na činjenici da je Komisija pogrešno smatrala da je cilj članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a jednak cilju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a i smjernica za sanaciju i restrukturiranje 22

– Prvi prigovor koji se temelji na činjenici da je cilj otklanjanja poremećaja u gospodarstvu države članice uvijek spojiv sa zajedničkim interesom 23

– Drugi prigovor koji se temelji na postojanju dviju pogrešaka koje je Komisija počinila u pobijanoj odluci, odnosno na nepoštovanju cilja članka 87. stavka 3. točke (b) UEZ-a time što je ispitivala spojivost sporne garancije sa zajedničkim tržištem u odnosu na smjernice za sanaciju i restrukturiranje i što odobrenje sporne garancije nije podvrgnula, u svakom slučaju, blažim uvjetima od uvjeta koji su se mogli zahtijevati na temelju članka 87. stavka 3. točke (c) UEZ-a. 24

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 87. stavka 1. UEZ-a i obveze obrazlaganja time što Komisija nije podnijela dokaz o učincima sporne garancije na tržišno natjecanje niti je dovoljno navela razloge zbog kojih je ta garancija narušila tržišno natjecanje 28

Obrazloženje pobijane odluke u odnosu na utjecaj sporne garancije na tržišno natjecanje 29

Osnovanost obrazloženja pobijane odluke u odnosu na učinke sporne garancije na tržišno natjecanje 32

– Prvi argument, u skladu s kojim je Komisija trebala ispitati stvarno stanje tržišta na datum donošenja pobijane odluke 32

– Drugi argument, u skladu s kojim potpore u korist financijskog sektora dodijeljene nakon 2008. ne mogu narušiti tržišno natjecanje 33

Osmi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja 34

Uvodna očitovanja 34

Doseg obveze Komisije da navede razloge zbog kojih je odlučila podvrgnuti odobrenje sporne garancije poštovanju obveze prodaje 36

– Cilj u odnosu na koji je Komisija morala obrazložiti svoju odluku da podvrgne odobrenje sporne garancije poštovanju obveze prodaje 36

– Doseg načelne obveze Komisije da obrazloži svoje odluke o podvrgavanju odobrenja potpora za restrukturiranje poštovanju mjera predviđenih planovima za restrukturiranje na koje su se dotične države članice obvezale 36

– O pitanju je li doseg načelne obveze Komisije da obrazloži svoje odluke o podvrgavanju odobrenja potpora za restrukturiranje poštovanju planova za restrukturiranje na koje su se dotične države članice obvezale različit ako Komisija odluči osigurati poštovanje predmetnih planova navodeći u svojim odlukama uvjete, na temelju članka 7. stavka 4. Uredbe br. 659/1999 38

– O pitanjima je li konačni plan restrukturiranja bio prvi sveobuhvatan plan za restrukturiranje WestLB-a na koji se Savezna Republika Njemačka obvezala i je li ona pokazala protivljenje uključivanju obveze prodaje u taj plan 39

– Zaključak 40

Ispitivanje je li obrazloženje pobijane odluke, u odnosu na nužnost obveze prodaje, dovoljno 40

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti 42

Prvi dio, koji se temelji na činjenici da je Komisija ocijenila proporcionalnost uvjeta iz pobijane odluke na temelju pogrešne pretpostavke 42

Drugi dio, koji se temelji na povredi prava vlasništva 43

Treći dio, koji se temelji na postojanju neproporcionalne štete za dioničare u odnosu na cilj pobijane odluke 43

Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja i zlouporabi ovlasti 44

Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 295. UEZ-a 47

Sedmi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 7. stavka 4. Uredbe br. 659/1999 49

Troškovi 51