Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi razširjeni senat)

z dne 17. julija 2014*

„Državne pomoči — Prestrukturiranje WestLB — Pomoči za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice — Člen 87(3)(b) ES — Odločba, s katero je pomoč razglašena za združljivo s skupnim trgom pod nekaterimi pogoji — Ničnostna tožba — Posamično nanašanje — Pravni interes — Dopustnost — Kolegialnost — Obveznost obrazložitve — Smernice o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah — Sorazmernost — Načelo prepovedi diskriminacije — Člen 295 ES — Člen 7(4) Uredbe (ES) št. 659/1999“

V zadevi T-457/09,

Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband s sedežem v Münstru (Nemčija), ki sta jo sprva zastopala A. Rosenfeld in I. Liebach, nato A. Rosenfeld in O. Corzilius, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki so jo sprva zastopali L. Flynn, K. Gross in B. Martenczuk, nato L. Flynn, B. Martenczuk in T. Maxian Rusche, zastopniki,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Odločbe Komisije 2009/971/ES z dne 12. maja 2009 o državni pomoči, ki jo Zvezna republika Nemčija želi zagotoviti za prestrukturiranje WestLB AG (C 43/08 (ex N 390/08)) (UL L 345, str. 1),

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi razširjeni senat),

v sestavi H. Kanninen (poročevalec), predsednik, I. Pelikánová, sodnica, E. Buttigieg, A. M. Collins in S. Gervasoni, sodniki,

sodna tajnica: T. Weiler, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. decembra 2013

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

Dejansko stanje

1. *Upravičenec*

1 V času dejanskega stanja je bila WestLB AG poslovna banka, ki je delovala na mednarodnem trgu in imela sedež v nemški zvezni deželi (*Land*) Severno Porenje - Vestfalija (v nadaljevanju: dežela SPV). S skupno bilančno vsoto v višini 286,5 milijarde EUR (stanje na dan 31. decembra 2007) je bila ena od največjih ponudnic finančnih storitev v Nemčiji. Kot centralna banka hranilnic v deželah SPV in Brandenburg (Nemčija) je bila za hranilnice most do svetovnih finančnih trgov. Banka WestLB je ponujala celoten nabor produktov in storitev univerzalne banke.

2 Lastniki banke WestLB (v nadaljevanju: lastniki) so bili v času dejanskega stanja, prvič, tožeča stranka, in sicer Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband, drugič, Rheinischer Sparkassen- und Giroverband, tretjič, dežela SPV, četrtič, Landschaftsverband Westfalen-Lippe, in petič, Landschaftsverband Rheinland.

3 Tožeča stranka in Rheinischer Sparkassen- und Giroverband sta združenji hranilnic regije Vestfalija - Lippe (Nemčija) oziroma regije Porenje (Nemčija) ter sta bili v času dejanskega stanja lastnici vsaka 25,03 % kapitala banke WestLB. Dežela SPV pa je bila lastnica 37,4 % tega kapitala. Nazadnje, Landschaftsverband Westfalen-Lippe in Landschaftsverband Rheinland sta združenji občin regije Vestfalija - Lippe oziroma regije Porenje ter sta bili lastnici vsaka 6,09 % navedenega kapitala.

2. *Finančne težave banke WestLB in priglasitev slabe banke*

4 Od sredine leta 2007 se je vrednost strukturiranega naložbenega portfelja banke WestLB v nominalni vrednosti 23 milijard EUR, v katerem so bila drugorazredna hipotekarna posojila (v nadaljevanju: portfelj v vrednosti 23 milijard EUR), zmanjševala. Ker banka WestLB tega portfelja ni uspela refinancirati na trgu, ga je bila prisiljena konsolidirati v svoji bilanci, tako da je izkazala velike izgube.

5 Lastniki so se na nujnem sestanku 20. januarja 2008 odločili, prvič, da bodo v banko WestLB vložili do dve milijardi EUR za nadomestitev izgub, predvidenih za leto 2007, in začasnih zmanjšanj vrednosti kapitala ter, drugič, da bo banka WestLB izvedla načrte prestrukturiranja in se pogajala o morebitni združitvi z Landesbank (deželna banka) nemških zveznih dežel (Länder) Hessen in Turingija (v nadaljevanju: banka Helaba).

6 Zvezna republika Nemčija je 7. februarja 2008 Komisijo Evropskih skupnosti obvestila o tveganju, da banka WestLB brez ukrepov podpore na dan 31. marca 2008 ne bo izpolnjevala zakonskih kapitalskih zahtev.

7 Lastniki so se 8. februarja 2008 dogovorili o tako imenovanem „dokumentu o ključnih vprašanjih“ (Eckpunktepapier). V tem dokumentu so predvideli ukrep, s katerim bi nadomestili ukrepe, sprejete 20. januarja 2008, in sicer ustanovitev slabe banke (v nadaljevanju: slaba banka), da bi banko WestLB izločili iz tveganj, ki jih ustvarja portfelj v vrednosti 23 milijard EUR. Zvezna republika Nemčija je isti dan Komisijo obvestila o obstoju dogovora, ki je bil priglašen 27. marca 2008.

8 Lastniki so 31. marca 2008 odobrili ustanovitev slabe banke s pridržkom, da deželni zbor dežele SPV da soglasje.

3. *Opis slabe banke*

9 Z ustanovitvijo slabe banke je bil portfelj v vrednosti 23 milijard EUR z učinkom od 31. marca 2008 prodan po njegovi nominalni vrednosti namenski družbi, ustanovljeni na Irskem, to je Phoenix Light SF Ltd (v nadaljevanju: družba Phoenix Light). Ta družba se je zavezala, da bo še naprej refinancirala navedeni portfelj.

10 Družba Phoenix Light je za plačilo prodajne cene izdala obveznice v nominalni vrednosti 23 milijard EUR. Obveznice so bile izdane v dveh izdajah. Prva izdaja je bila sestavljena iz navadnih obveznic (v nadaljevanju: senior notes) v skupni nominalni vrednosti 18 milijard EUR. Druga izdaja pa je bila sestavljena iz podrejenih obveznic, na katere vplivajo predvsem izgube, povezane s prenesenimi sredstvi (v nadaljevanju: junior notes), v skupni nominalni vrednosti 5 milijard EUR.

11 Dežela SPV je dala imetnikom junior notes poroštvo za povračilo celotnega zneska kapitala, pokritega s temi obveznicami. V skladu z Eckpunktepapier je lahko od preostalih štirih lastnikov zahtevala nadomestilo, sorazmerno z njihovim deležem v banki WestLB, za vsako povračilo, izvedeno na podlagi tako danega poroštva (v nadaljevanju: sporno poroštvo), v okviru dveh milijard EUR. Če bi bile potrebne dodatne tri milijarde EUR, bi dežela SPV lahko zahtevala, da ti lastniki nanjo prenesejo ustrezno število svojih delnic banke WestLB. Lastniki so se lahko dogovorili tudi za gotovinsko nadomestilo.

12 Družba Phoenix Light je morala plačevati letno provizijo za sporno poroštvo. Poleg tega je morala imetnikom obveznic plačevati nadomestilo. Kritje teh stroškov in stroškov upravljanja slabe banke je bilo zagotovljeno z nadomestilom za vrednostne papirje, prenesene na družbo Phoenix Light.

13 Banka WestLB je nato odkupila junior notes, in to iz dveh razlogov. Prvič, ker je dežela SPV dala poroštvo za te obveznice, so revizorji banke WestLB presodili, da njihove vrednosti ni treba zmanjšati, kot so morali storiti s portfeljem v vrednosti 23 milijard EUR. Drugič, junior notes je bilo mogoče uporabiti kot zavarovanje za zbiranje sredstev, potrebnih za njihov odkup.

14 Banka WestLB je odkupila tudi senior notes.

4. *Dodatna priglasitev*

15 Zvezna republika Nemčija je 11. aprila 2008 Komisiji poslala dodatno priglasitev v zvezi s slabo banko. Navedla je, da je bila po odobritvi deželnega zbora dežele SPV ta banka ustanovljena, in ob priznanju, da izvedba tega ukrepa pomeni dodelitev državne pomoči, zaprosila za takojšnjo odobritev navedenega ukrepa kot pomoči za reševanje. Zvezna republika Nemčija se je zavezala, da bo Komisiji v šestih mesecih, ki se iztečejo 8. avgusta 2008, predložila bodisi načrt prestrukturiranja banke WestLB bodisi dokazilo o popolnem prenehanju spornega poroštva. Navedla je, da bo morala banka WestLB v tem drugem primeru povrniti „plačila“, ki bi jih eventualno prejela, in da bodo vsi ekonomski učinki poroštva izničeni.

5. *Odobritev spornega poroštva za šestmesečno obdobje*

16 Komisija je 30. aprila 2008 sprejela Odločbo C(2008) 1628 final v zvezi s slabo banko, ki jo je Zvezna republika Nemčija ustanovila v korist WestLB (pomoč NN 25/2008, ex CP 15/08) (v nadaljevanju: začasna odločba).

17 Prvič, Komisija je v tej odločbi menila, da je sporno poroštvo državna pomoč v smislu člena 87 ES (točke od 28 do 39 obrazložitve začasne odločbe).

18 Drugič, Komisija je ugotovila, da pomoč iz prejšnje točke ni bila namenjena za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice. Zato je ni bilo mogoče šteti za združljivo s skupnim trgom na podlagi člena 87(3)(b) ES. Vendar je Komisija po preučitvi pomoči z vidika Smernic Skupnosti o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah iz leta 2004 (UL C 244, str. 2, v nadaljevanju: Smernice za reševanje in prestrukturiranje) menila, da jo je mogoče odobriti na podlagi člena 87(3)(c) ES (točke od 41 do 58 obrazložitve začasne odločbe).

19 Prvič, Komisija je v zvezi s tem navedla, da je banka WestLB podjetje v težavah v smislu Smernic za reševanje in prestrukturiranje. Ugotovila je, da če sporno poroštvo ne bi bilo dano, po eni strani banka WestLB ne bi mogla izpolnjevati zakonskih kapitalskih zahtev, po drugi strani pa bi se njena boniteta tako poslabšala, da bi to otežilo njeno refinanciranje in povzročilo dodatne izgube, kar bi lahko srednjeročno privedlo do prenehanja njenih dejavnosti (točki 44 in 45 obrazložitve začasne odločbe).

20 Drugič, Komisija je navedla, da je sporno poroštvo enakovredno „kapitalskemu posojilu“, ki je banki WestLB omogočilo izpolnitev zakonskih kapitalskih zahtev in torej nadaljevanje dejavnosti. Komisija je navedla, da to poroštvo upošteva omejitve iz Smernic za reševanje in prestrukturiranje, ker je bilo po eni strani dano za šestmesečno obdobje in je bilo povratno, po drugi strani pa je element pomoči, ki ga poroštvo vsebuje, minimalni ukrep, potreben za zagotovitev nadaljevanja dejavnosti (točke od 47 do 49, 52, 54 in 55 obrazložitve začasne odločbe).

21 Tretjič, Komisija je navedla, da je dodeljena pomoč utemeljena z resnimi socialnimi težavami, da nima neupravičenih škodljivih učinkov prelivanja in da gre za prvo pomoč za reševanje ali prestrukturiranje, ki jo je banka WestLB prejela v zadnjih desetih letih, kar je v skladu z zahtevami iz Smernic za reševanje in prestrukturiranje (točki 56 in 57 obrazložitve začasne odločbe).

22 Komisija je v izreku začasne odločbe sklenila, da je sporno poroštvo državna pomoč na podlagi člena 87(1) ES, ki se izvaja v nasprotju s členom 88(3) ES in je združljiva s skupnim trgom na podlagi člena 87(3)(c) ES. Navedla je, da ji mora Zvezna republika Nemčija najpozneje 8. avgusta 2008 predložiti bodisi načrt prestrukturiranja banke WestLB bodisi dokazilo o popolnem prenehanju spornega poroštva. Komisija je navedla, da se je Zvezna republika Nemčija zavezala, da bo v tem drugem primeru „dogovor, ki obstaja med deželo SPV in družbo Phoenix Light“ v zvezi s spornim poroštvom, prenehal. Posledično bi morala banka WestLB vrniti plačila, ki jih je prejela na podlagi navedenega dogovora.

23 Nazadnje, Komisija je odobrila zadevno pomoč do 8. avgusta 2008 in navedla, da bo odobritev, če ji bo Zvezna republika Nemčija poslala verodostojen načrt prestrukturiranja, načeloma podaljšana do sprejetja dokončne odločitve o tem načrtu.

6. *Priglasitev in preučitev podaljšanja slabe banke*

24 Komisija, Zvezna republika Nemčija, banka WestLB in lastniki so si redno dopisovali v zvezi s sprejetjem načrta prestrukturiranja. Tožeča stranka trdi, da je Komisija v okviru sestanka z banko WestLB in lastniki 15. julija 2008 navedla merila, ki bi morala biti po njenem mnenju izpolnjena, da bi se odločila odobriti ta načrt, in sicer bi moral ta načrt omogočiti, da se v določenih zavezujočih rokih dosežeta 50-odstotno zmanjšanje bilance banke WestLB in sprememba njene lastniške strukture.

25 Zvezna republika Nemčija je v dopisu z dne 8. avgusta 2008 Komisijo obvestila, da namerava slabo banko preoblikovati v stalno strukturo. Obvestilu je priložila načrt prestrukturiranja banke WestLB (v nadaljevanju: prvotni načrt prestrukturiranja) in dogovor, ki so ga sprejeli lastniki, imenovan „dogovor o ključnih točkah“ (Eckpunktevereinbarung).

26 V prvotnem načrtu prestrukturiranja so bili med drugim predvideni pomembni ukrepi za zmanjšanje bilance in dejavnosti banke WestLB ter sprememba njene lastniške strukture, kar bi zagotovilo, da lastniki 30. septembra 2009 ne bi več imeli večinskega nadzora (lastniki in Zvezna republika Nemčija so se zavezali, da bodo Komisijo o tem natančneje obvestili do 31. decembra 2008).

27 Lastniki so se v Eckpunktevereinbarung zavezali, da bodo poiskali rešitve za težave banke WestLB, ki bodo združljive s trajno reformo sektorja nemških deželnih bank. Navedli so, da nameravajo Komisiji do 31. decembra 2008 predložiti spremenjen načrt prestrukturiranja, ki bo vseboval obsežnejše ukrepe za zmanjšanje od tistih iz prvotnega načrta prestrukturiranja in upošteval spremembo lastniške strukture.

28 Komisija je v dopisu z dne 1. oktobra 2008, ki je vseboval poziv k predložitvi pripomb na podlagi člena 88(2) ES (Državna pomoč – Nemčija – Državna pomoč C 43/08 (prej N 390/08) – WestLB – Nemčija) (UL L 322, str. 16, v nadaljevanju: odločba o začetku postopka), Zvezno republiko Nemčijo uradno obvestila o svoji odločitvi, da sproži formalni postopek preiskave na podlagi člena 88(2) ES (v nadaljevanju: formalni postopek preiskave) v zvezi s „zaščito pred tveganjem, ki so jo banki WestLB zagotovili njeni javni lastniki“.

29 Najprej, Komisija je potrdila svojo oceno iz začasne odločbe v zvezi z obstojem državne pomoči (točki 34 in 35 obrazložitve odločbe o začetku postopka) in možnostjo preučitve njene združljivosti s skupnim trgom le na podlagi člena 87(3)(c) ES. Menila je, da kriza na „trgu hipotekarnih posojil z velikim tveganjem [sekundarnih hipotekarnih posojil]“ še ni privedla do resne motnje v gospodarstvu v smislu člena 87(3)(b) ES (točki 43 in 45 obrazložitve odločbe o začetku postopka). Komisija je opozorila, da je treba zadevno pomoč, ker namerava Zvezna republika Nemčija slabo banko preoblikovati v stalno strukturo, odslej obravnavati kot pomoč za prestrukturiranje (točka 33 obrazložitve odločbe o začetku postopka).

30 Nato, Komisija je izrazila dvom o skladnosti prvotnega načrta prestrukturiranja s Smernicami za reševanje in prestrukturiranje in navedla, da potrebuje dodatne informacije (točka 47 obrazložitve odločbe o začetku postopka).

31 V zvezi s tem je ugotovila, da banka WestLB ne namerava odstopiti od svojega poslovnega modela, ki se ni izkazal za dolgoročno vzdržnega. Za zagotovitev njenega uspešnega poslovanja bi bile torej lahko potrebne bolj drastične spremembe. Komisija je navedla, da so razlog za težave banke WestLB verjetno njena lastniška struktura in različni interesi lastnikov, ter izrazila dvom o možnosti koristne strateške preusmeritve, če ne bo najdena rešitev za te strukturne težave. Komisija je pozitivno ocenila dejstvo, da je bila v prvotnem načrtu prestrukturiranja predvidena sprememba lastniške strukture, saj bi to lahko privedlo do spremembe poslovnega modela banke WestLB. Ker pa načrt ni vseboval konkretnih ukrepov v zvezi s tem, naj ne bi bilo mogoče ugotoviti, koliko bi prispeval k ponovni vzpostavitvi uspešnega poslovanja te banke (točke od 48 do 50 obrazložitve odločbe o začetku postopka).

32 Nazadnje, Komisija je zainteresirane strani pozvala k predložitvi pripomb, kar pa je storila le Zvezna republika Nemčija, in to 24. novembra 2008.

33 Zvezna republika Nemčija je 16. decembra 2008 zaprosila za podaljšanje roka, ki je bil predviden za predložitev konkretnih ukrepov v zvezi s spremembo lastniške strukture banke WestLB. Komisija je ta rok podaljšala do 31. marca 2009.

34 Po navedbah tožeče stranke je Komisija 31. marca 2009 na sestanku z Zvezno republiko Nemčijo predstavila „časovni načrt“, ki je vseboval pogoje, katerih izpolnjevanje po vnaprej določenem časovnem razporedu bi bilo potrebno za odobritev slabe banke kot stalne strukture, in navedla, da bi lahko 13. maja 2009 sprejela negativno odločitev.

35 Komisija je od 6. do 8. aprila 2009 z Zvezno republiko Nemčijo, banko WestLB in lastniki razpravljala o prestrukturiranju banke in potrebnih pogojih za preprečitev sprejetja negativne odločitve.

36 Zvezna republika Nemčija je 30. aprila 2009 predložila načrt prestrukturiranja, ki je glede na prvotni načrt vseboval nekatere spremembe, o katerih je razpravljala s Komisijo (v nadaljevanju: dokončni načrt prestrukturiranja).

37 V njem je bila najprej predvidena sprememba lastniške strukture banke WestLB, ki bi morala biti izvedena do 31. decembra 2008 (na primer s pismom o nameri). Banka WestLB bi bila v celoti ali kot posamezne enote ponujena v razpisnem postopku za nakup, ki bi se začel pred 31. avgustom 2010, tako da bi transakcija pod nekaterimi pogoji začela učinkovati najpozneje 1. januarja 2012.

38 Nato, da bi bila prodaja banke WestLB lažja, so bili predvideni ukrepi racionalizacije, ki bi omogočili zmanjšanje stroškov in tveganj ter preusmeritev poslovanja, in sicer zaprtje več poslovalnic ter zmanjšanje bilance in tveganju prilagojenih tehtanih sredstev za 25 % do 31. marca 2010 in za 50 % do konca marca 2011 v primerjavi z letom 2007.

39 Nazadnje, v zadevnem načrtu je bila predvidena opustitev ali zmanjšanje več dejavnosti banke WestLB.

7. *Izpodbijana odločba*

40 Komisija je 12. maja 2009 sprejela Odločbo 2009/971/ES o državni pomoči, ki jo Zvezna republika Nemčija želi zagotoviti za prestrukturiranje WestLB (C 43/08 (ex N 390/08)).

41 Zvezna republika Nemčija je v dopisu z dne 29. maja 2009 Komisijo obvestila, da po njenem mnenju ta odločba vsebuje napake in netočnosti, zlasti v točki 41 njene obrazložitve, ki se glasi:

„[…] O vseh spremembah [prvotnega] načrta prestrukturiranja […] je s Komisijo potekala razprava; [Zvezna republika] Nemčija je spremembe sprejela, nato pa so bile Komisiji 30. aprila 2009 predložene kot spremembe načrta prestrukturiranja. Vendar pa trije od petih [lastnikov dokončnega] načrta [prestrukturiranja] še niso uradno potrdili. [Dokončnega n]ačrta prestrukturiranja, čeprav so ga [Zvezna republika] Nemčija in lastniki sprejeli, zato ni mogoče šteti za zavezujočega. Med postopkom je Komisija ugotovila, da lastniki niso sledili rokom in da je postopek zamujal. Komisiji se zato zdi nujno, da svojo odločitev poveže z nekaterimi pogoji.“

42 Zvezna republika Nemčija je trdila, da je predzadnji stavek te točke netočen, ker je bilo „podaljšanje roka […] utemeljeno in ga je Komisija odobrila“.

43 Komisija je 10. junija 2009 Zvezni republiki Nemčiji predlagala naslednjo spremembo besedila predzadnjega stavka te točke, pri čemer je navedla, da gre le za natančnejšo navedbo:

„Med postopkom je Komisija ugotovila, da lastniki niso mogli slediti izvirnemu časovnemu načrtu za odobreni načrt prestrukturiranja in da so odbori z določanjem rokov odgovorni za zamujanje postopka.“

44 Ker se je Zvezna republika Nemčija v elektronskem dopisu z dne 22. junija 2009 strinjala z novim besedilom, je Komisija 28. julija 2009 sprejela popravek Odločbe 2009/971. Komisija je ta popravek poslala Zvezni republiki Nemčiji skupaj s tako popravljeno različico te odločbe (UL L 345, str. 1, v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

45 Prvič, Komisija je v izpodbijani odločbi ugotovila, da je že v začasni odločbi menila, da ustanovitev slabe banke pomeni dodelitev državne pomoči banki WestLB, in je navedla, da znesek te pomoči, ko bo slaba banka preoblikovana v stalno strukturo, po vsej verjetnosti ustreza nominalni vrednosti (pet milijard EUR) spornega poroštva (točke 52, od 54 do 58 in 60 obrazložitve izpodbijane odločbe).

46 Drugič, Komisija je v nasprotju s tem, kar je navedla v začasni odločbi in odločbi o začetku postopka, menila, da je mogoče združljivost zadevne pomoči s skupnim trgom preučiti na podlagi člena 87(3)(b) ES.

47 Komisija je navedla, da je ta preusmeritev posledica tega, da je po sprejetju odločbe o začetku postopka – in sicer v sporočilu iz leta 2008 z naslovom Uporaba pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami v okviru trenutne svetovne finančne krize (UL C 270, str. 8, v nadaljevanju: Sporočilo o ukrepih, sprejetih zaradi finančne krize), sporočilu iz leta 2009 z naslovom Dokapitalizacija finančnih institucij v trenutni finančni krizi: omejitev pomoči na najmanjšo potrebno in zaščitni ukrepi za preprečevanje neupravičenega izkrivljanja konkurence (UL C 10, str. 2) in Sporočilu o obravnavanju oslabljenih sredstev – ugotovila, da je z ukrepi za podporo bankam mogoče odpraviti nevarnost resne motnje v gospodarstvu Nemčije (točki 61 in 62 obrazložitve izpodbijane odločbe).

48 Vendar je Komisija opozorila, da je treba – kot je omenila v sporočilih, navedenih v prejšnji točki – združljivost pomoči, dodeljenih v okviru finančne krize, s skupnim trgom presojati v skladu s Smernicami za reševanje in prestrukturiranje ob upoštevanju posebnosti sistemske krize na finančnih trgih (točka 63 obrazložitve izpodbijane odločbe).

49 Tretjič, Komisija je preučila združljivost pomoči s skupnim trgom. Navedla je, da je treba v skladu s Smernicami za reševanje in prestrukturiranje preučiti najprej, ali obstaja načrt prestrukturiranja, iz katerega je mogoče jasno razbrati, da lahko banka WestLB znova vzpostavi dolgoročno uspešno poslovanje, nato, ali je pomoč časovno in finančno omejena na potreben minimum in ali banka WestLB znatno prispeva k stroškom prestrukturiranja, ter nazadnje, ali pomoč izkrivlja konkurenco na način, ki je v nasprotju s splošnimi interesi. Komisija je poleg tega opozorila, da lahko prejemnici določi pogoje, ki jih mora izpolniti (točka 65 obrazložitve izpodbijane odločbe).

50 Komisija je v zvezi s tem najprej preučila ukrepe, predvidene v dokončnem načrtu prestrukturiranja, in sklenila, da ti omogočajo ponovno vzpostavitev dolgoročnega uspešnega poslovanja banke WestLB (točke od 66 do 75 obrazložitve izpodbijane odločbe).

51 Komisija je nato menila, prvič, da je prispevek banke WestLB k stroškom prestrukturiranja znaten in je največji možen ter, drugič, da je znesek pomoči omejen na najmanjši potreben (točki 76 in 79 obrazložitve izpodbijane odločbe).

52 Nazadnje, Komisija je v točkah od 80 do 87 obrazložitve izpodbijane odločbe preučila, ali so v dokončnem načrtu prestrukturiranja predvideni ukrepi, s katerimi bi bilo mogoče čim bolj zmanjšati neugodne učinke na konkurenco, v točki 88 obrazložitve te odločbe pa je sklenila, da so skupaj „izravnalni ukrepi“ v primernem sorazmerju z izkrivljanjem konkurence in da te učinke zmanjšujejo, kolikor je mogoče.

53 Glede na navedeno je Komisija pomoč štela za združljivo s skupnim trgom, če so izpolnjeni nekateri pogoji (točka 89 obrazložitve izpodbijane odločbe).

54 Izrek izpodbijane odločbe se glasi:

„*Člen 1*

Pomoč v obliki jamstva v višini 5 milijard EUR, ki jo [Zvezna republika] Nemčija namerava dodeliti banki WestLB […], je združljiva s skupnim trgom pod pogoji, določenimi v členu 2 in Prilogi.

Člen 2

1. [Dokončni n]ačrt prestrukturiranja […] mora biti v celoti izveden v skladu s pogoji, navedenimi v Prilogi, in v skladu z določenim časovnim načrtom.

2. Komisija lahko […] na ustrezno utemeljeno prošnjo [Zvezne republike] Nemčije:

(a) odobri podaljšanje rokov […] ali

(b) v posebnih okoliščinah opusti, spremeni ali nadomesti enega ali več pogojev […]

[…]“

55 V Prilogi k izpodbijani odločbi je navedeno:

„K členu 2(1)

[…]

2.1 Lastniki […] bodo WestLB v celoti ali po delih odsvojili do 31. decembra 2011 […]

2.2 Lastniki […] bodo najpozneje do 31. avgusta 2010 objavili razpis […] in najpozneje do 31. avgusta 2011 sklenili pogodbo o prodaji z izbranim ponudnikom, tako da bo odsvojitev začela veljati najpozneje 31. decembra 2011. V utemeljenih primerih lahko Komisija […] poda soglasje za izvedbo proste prodaje ali združitve deželnih bank.

[…]

3.1 Glede na revidirano bilančno vsoto WestLB na dan 31. decembra 2007 […] se bo skupna bilančna vsota do 31. marca 2010 zmanjšala za skupno 25 %, do 31. marca 2011 pa za skupno 50 % […]

[…]

4.1 Osnovne dejavnosti WestLB bodo razdvojene in najpozneje do 30. oktobra 2009 dodeljene naslednjim […] razčlenjenim področjem:

(a) poslovno bančništvo;

(b) združenja/mala in srednje velika podjetja;

(c) poslovanje s podjetji/kapitalski trg/strukturirano financiranje.

4.2 [Ta različna p]odročja […] bodo najpozneje do 31. decembra 2011 skupaj ali posamezno odsvojena.

4.3 Do odsvojitve na nobenem od [teh] področij […] ni dovoljena širitev poslovnih dejavnosti z dokupovanjem ali združevanjem z drugimi podjetji […]

[…]

4.5 Za dejavnosti na kapitalskem trgu […] do odsvojitve veljajo naslednje omejitve:

[…]

4.6 Za dejavnosti poslovanja s podjetji/strukturiranega financiranja […] do odsvojitve veljajo naslednje omejitve:

[…]

5.1 Vsi naslednji deleži […] se v celoti odsvojijo čim prej, najpozneje do [leta] 2010: [naštetih 16 deležev]

[…]

5.8 WestLB do odsvojitve ne plačuje izgub na hibridne kapitalske instrumente. Ti instrumenti bodo udeleženi tudi pri izgubah, če bi bilanca WestLB brez sprostitve kapitalskih rezerv izkazala izgubo.

[…]

6.1 WestLB se ponudi v celoti in po delih v odprtem, preglednem in nediskriminacijskem razpisnem postopku ter se odsvoji do rokov, določenih v točkah 2.1 in 2.2 [Priloge k izpodbijani odločbi].

6.2 Razpisni postopek je odprt za vsakega morebitnega kupca v državi in tujini. […]

6.4 Vsak pridobitelj je:

(a) tretja oseba, ki je neodvisna od lastnikov […];

(b) v razumnem obsegu sposoben pridobiti vsa potrebna dovoljenja zadevnih oblasti […];

(c) na osnovi svoje finančne moči, še zlasti bonitetne ocene, primeren za trajno zagotovitev solventnosti banke [WestLB].

6.5 Popolna odsvojitev segmentiranih področij ima prednost pred preprostim prenosom večine glasovalnih pravic […] [Ta p]renos […] je dopusten samo, če med razpisnim postopkom ne bi bila oddana nobena ponudba za popoln prevzem enega ali več segmentiranih področij. [K]omisija se obvesti o izbiri, Komisija pa si pridržuje pravico, da vloži ugovor.

6.6 To ne vpliva na možnost proste prodaje ali združitve deželnih bank […] s soglasjem Komisije. Pri tem lahko sedanji lastniki [p]ostanejo manjšinski lastniki, če se odda kontrolni delež [banke WestLB].

6.7 Področja in dejavnosti, ki se ne odsvojijo […], se do 31. decembra 2011 dokončno prekinejo oziroma se od tega datuma iztečejo v skladu z roki ustreznih poslov.

[…]

K členu 2(2) [izpodbijane odločbe] Ob uporabi klavzule o reviziji v skladu z drugim odstavkom člena 2 [izpodbijane odločbe] bo Komisija ustrezno upoštevala ponudbene pogoje in položaj na kapitalskih trgih.“

8. *Razvoj položaja banke WestLB po sprejetju izpodbijane odločbe*

56 Vrednost portfelja v vrednosti 23 milijard EUR se je po sprejetju izpodbijane odločbe tako zmanjšala, da obstoj spornega poroštva ni zadostoval, da bi banka WestLB izpolnjevala zakonske kapitalske zahteve. Komisija je z odločbo z dne 7. oktobra 2009 začasno odobrila novo poroštvo za banko WestLB v višini 6,4 milijarde EUR na podlagi člena 87(3)(b) ES (državna pomoč N 531/2009) (UL C 305, str. 4). Zvezna republika Nemčija se je zavezala, da bo do 30. novembra 2009 predstavila nove ukrepe za prestrukturiranje.

57 Zvezna republika Nemčija je 10. decembra 2009 Komisijo obvestila o dokapitalizaciji v višini treh milijard EUR za banko WestLB in dodatnem poroštvu v višini ene milijarde EUR, katerih namen je bil prenesti na novo slabo banko sredstva v nominalni vrednosti 85,1 milijarde EUR. Komisija je te nove ukrepe začasno odobrila z odločbo z dne 22. decembra 2009.

58 Zvezna republika Nemčija je 15. decembra 2009 Komisiji poslala spremenjen načrt prestrukturiranja (v nadaljevanju: načrt likvidacije).

59 Komisija je 20. decembra 2011 sprejela nov sklep o ukrepih podpore, ki so se v korist banke WestLB izvajali med letom 2007 in koncem leta 2011 (pomoči C 40/2009 in C 43/2008) (v nadaljevanju: dokončni sklep iz leta 2011). Komisija je v tem sklepu razveljavila izpodbijano odločbo (člen 3 dokončnega sklepa iz leta 2011). Z vidika prava državnih pomoči je skupaj preučila različne dokapitalizacije in poroštva, ki so bili za banko WestLB odobreni med letom 2007 in decembrom 2011, vključno s spornim poroštvom. Komisija je menila, da gre za pomoči za prestrukturiranje, združljive s skupnim trgom na podlagi člena 87(3)(b) ES, če bodo izvedeni ukrepi iz načrta likvidacije.

Postopek

60 Tožeča stranka je 13. novembra 2009 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe.

61 Tožeča stranka je z ločeno vlogo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča isti dan vložila predlog za izdajo začasne odredbe, s katerim je želela doseči odlog izvršitve izpodbijane odločbe. Sodnik za začasne odredbe je s sklepom z dne 18. marca 2011, Westfälisch-Lippischer Sparkassen-und Giroverband/Komisija (T-457/09 R, neobjavljen v ZOdl.), zavrnil ta predlog in pridržal odločitev o stroških.

62 Komisija je v dopisu z dne 26. aprila 2012 Splošno sodišče obvestila o sprejetju dokončnega sklepa iz leta 2011 in zatrdila, da po sprejetju tega sklepa „tožeča stranka nima več pravnega interesa, če je sploh kdaj obstajal“. Vendar ni pojasnila razloga za to trditev.

63 Splošno sodišče je v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 svojega poslovnika (v nadaljevanju: ukrepi procesnega vodstva) tožečo stranko pozvalo, naj predloži stališča glede posledic sprejetja dokončnega sklepa iz leta 2011 za to tožbo.

64 Tožeča stranka je to zahtevo izpolnila z dopisom z dne 11. junija 2012.

65 Splošno sodišče je v okviru ukrepov procesnega vodstva Komisijo v dopisu z dne 28. novembra 2012 pozvalo, naj predloži stališča glede dopisa tožeče stranke z dne 11. junija 2012.

66 Komisija je to zahtevo izpolnila z dopisom z dne 11. januarja 2013. V tem dopisu je Komisija Splošnemu sodišču predlagala, naj ugotovi, da je treba postopek ustaviti, pri čemer je ta predlog tudi obrazložila.

67 Tožeča stranka je v dopisu z dne 4. aprila 2013 predložila stališča glede predloga za ustavitev postopka, ki ga je podala Komisija.

68 Splošno sodišče je s sklepom z dne 16. oktobra 2013 na predlog prvega senata zadevo predložilo prvemu razširjenemu senatu na podlagi členov 14(1) in 51(1), prvi pododstavek, Poslovnika.

69 Splošno sodišče (prvi razširjeni senat) je s sklepom z dne 24. oktobra 2013 pridržalo odločitev o predlogu Komisije za ustavitev postopka za končno odločbo.

70 Splošno sodišče je 31. oktobra 2013 v okviru ukrepov procesnega vodstva postavilo nekaj pisnih vprašanj strankama, ki sta to zahtevo izpolnili v predpisanem roku.

71 Splošno sodišče (prvi razširjeni senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni postopek.

72 Stranki sta na obravnavi 6. decembra 2013 podali ustne navedbe in odgovorili na vprašanja Splošnega sodišča.

Predlogi strank

73 Tožeča stranka v tožbi Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano odločbo razglasi za nično;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

74 Komisija v odgovoru na tožbo Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrže kot delno nedopustno in zavrne kot delno neutemeljeno;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

75 Komisija v dopisu z dne 26. aprila 2012 Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožeči stranki da priložnost, da navede, ali je pripravljena umakniti tožbo;

— če tožeča stranka tožbe ne umakne, ugotovi, da je ta postala brezpredmetna.

76 Tožeča stranka v dopisu z dne 11. junija 2012 Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— zavrne predlog Komisije, naj Splošno sodišče ugotovi, da je spor postal brezpredmeten;

— podredno, če bi menilo, da je tožba zoper izpodbijano odločbo postala brezpredmetna, dovoli, da tožeča stranka prilagodi svoje tožbene razloge in predloge, ter šteje, da se zdaj nanašajo na razglasitev delne ničnosti dokončnega sklepa iz leta 2011 v delu, v katerem nadomešča izpodbijano odločbo.

77 Komisija v dopisu z dne 11. januarja 2013 Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— odloči, da je treba postopek v zvezi s tožbo ustaviti;

— zavrne predlog tožeče stranke za prilagoditev tožbenih razlogov in predlogov;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

78 Tožeča stranka v dopisu z dne 4. aprila 2013 Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— zavrne predlog Komisije za ustavitev postopka;

— če bi menilo, da je treba postopek v zvezi s tožbo ustaviti, Komisiji naloži plačilo stroškov;

— organizira obravnavo.

Pravo

1. *Dopustnost*

Procesno upravičenje tožeče stranke

79 Uvodoma je treba poudariti, da lahko tožeča stranka, ker ima pravno osebnost, saj je pravna oseba javnega prava, vloži ničnostno tožbo na podlagi člena 230, četrti odstavek, ES, kot pravilno trdi. Ker pa je bila izpodbijana odločba naslovljena le na Zvezno republiko Nemčijo, je treba v skladu s to določbo preveriti, ali se navedena odločba na tožečo stranko nanaša posamično, pri čemer je treba pojasniti, da ni dvoma, da se ta odločba nanjo nanaša neposredno, kar sicer med strankama ni sporno.

80 V skladu z ustaljeno sodno prakso se lahko subjekti, ki niso naslovniki odločbe, sklicujejo na to, da jih odločba posamično zadeva, le kadar vpliva nanje zaradi nekaterih njihovih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, zaradi katerega se razlikujejo od vseh drugih oseb in jih torej individualizira podobno kot samega naslovnika odločbe (sodbi Sodišča z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija, 25/62, Recueil, str. 197, in z dne 13. decembra 2005, Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, ZOdl., str. I-10737, točka 33).

81 Tožeča stranka trdi, da se celotna izpodbijana odločba nanjo nanaša posamično v smislu sodne prakse, navedene v prejšnji točki. V zvezi s tem navaja več ugotovitev, ki jih je mogoče združiti v dve glavni trditvi, ki se nanašata, prvič, na to, da je sodelovala pri sprejetju ukrepa, ki ga je Komisija v izpodbijani odločbi opredelila kot državno pomoč, in drugič, na to, da jo odločba posebej zadeva kot lastnico.

82 Komisija navaja, da se izpodbijana odločba na tožečo stranko nanaša le delno. V zvezi s tem po eni strani navaja, da tožeča stranka svojega procesnega upravičenja ne more opreti na svoj status organa, ki je sprejel ukrep, ki je bil v tej odločbi opredeljen kot državna pomoč. Po drugi strani navaja, da se na tožečo stranko kot lastnico posamično nanašajo le pogoji, ki so v Prilogi k izpodbijani odločbi določeni v zvezi z obveznostjo lastnikov, da banko WestLB prodajo neodvisni tretji osebi (v nadaljevanju: obveznost prodaje).

Prva trditev: tožeča stranka naj bi sodelovala pri sprejetju ukrepa, ki je bil v izpodbijani odločbi opredeljen kot državna pomoč

83 Iz sodne prakse izhaja, da lahko na pravni položaj organa, ki ni država članica, ima pa pravno osebnost in je sprejel ukrep, ki je v dokončni odločbi Komisije opredeljen kot državna pomoč (v nadaljevanju: organ, ki je dodelil pomoč), ta odločba posamično vpliva, če mu preprečuje, da po lastni presoji izvaja svoje pristojnosti, ki zajemajo med drugim dodelitev zadevne pomoči (glej v tem smislu sodbi Splošnega sodišča z dne 30. aprila 1998, Vlaams Gewest/Komisija, T-214/95, Recueil, str. II-717, točka 29, in z dne 6. marca 2002, Diputación Foral de Álava in drugi/Komisija, T-127/99, T-129/99 in T-148/99, Recueil, str. II-1275, točki 50 in 51).

84 Tožeča stranka trdi, prvič, da je soavtorica ukrepa, ki je v izpodbijani odločbi opredeljen kot državna pomoč, in drugič, da je ta ukrep sprejela v okviru izvajanja svojih pristojnosti. Po mnenju tožeče stranke ji izpodbijana odločba preprečuje, da po lastni presoji izvaja te pristojnosti, ki v obravnavanem primeru zajemajo dodelitev spornega poroštva. Tožba naj bi bila zato dopustna v skladu s sodno prakso, navedeno v prejšnji točki.

85 Komisija v svojih pisanjih ni zanikala, da je tožečo stranko mogoče šteti za organ, ki je dodelil pomoč, preučeno v izpodbijani odločbi. Opozorila je, da tožeča stranka ne zastopa lastnega interesa, kar ji v skladu s sodno prakso preprečuje, da učinkovito vloži tožbo kot organ, ki je dodelil pomoč. Vendar je Komisija v odgovoru na vprašanja Splošnega sodišča z dne 31. oktobra 2013 in na obravnavi trdila, da tožeče stranke ni mogoče šteti za organ, ki je dodelil pomoč. Po mnenju Komisije je pomoč, preučeno v izpodbijani odločbi, banki WestLB dodelila le dežela SPV.

86 Iz izreka izpodbijane odločbe, ki se nanaša le na „jamstvo v višini 5 milijard EUR“ (glej točko 54 zgoraj), je razvidno, da je sporno poroštvo edini ukrep, ki je v tej odločbi formalno opredeljen kot državna pomoč.

87 Torej je treba preučiti, ali je za tožečo stranko mogoče šteti, da je dodelila del te pomoči.

88 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da je na formalni ravni sporno poroštvo za morebitne kupce junior notes dala dežela SPV, in ne drugi lastniki (v nadaljevanju: drugi lastniki), saj je bil prispevek teh lastnikov, vključno s tožečo stranko, v okviru morebitnega unovčenja tega poroštva, popolnoma notranja odločitev lastnikov.

89 Po eni strani, medtem ko je iz točke 24 obrazložitve izpodbijane odločbe razvidno, da bi lahko kupci junior notes od dežele SPV zahtevali ekonomsko nadomestilo, če bi morali nositi izgube, povezane z zmanjšanjem vrednosti teh vrednostnih papirjev, pa iz ničesar v izpodbijani odločbi ali spisu ni mogoče sklepati, da bi lahko kakršno koli nadomestilo zahtevali tudi od drugih lastnikov. Posredovanje teh drugih lastnikov v primeru unovčenja spornega poroštva je na podlagi dogovorov, ki so jih sklenili lastniki, omejeno na to, da deželi SPV ponudijo nadomestilo, sorazmerno z njihovim deležem v kapitalu, za prvi dve porabljeni milijardi EUR, za vsak dodatni znesek pa, da nanjo prenesejo delnice banke WestLB ali se dogovorijo za gotovinsko nadomestilo (glej točko 11 zgoraj in točko 24 obrazložitve izpodbijane odločbe).

90 V zvezi s tem je treba dodati, da je tožeča stranka v odgovoru na vprašanja Splošnega sodišča z dne 31. oktobra 2013 in na obravnavi sama potrdila, da je le dežela SPV dala poroštvo imetnikom junior notes za nominalno vrednost teh vrednostnih papirjev in da ti imetniki ne bodo mogli zahtevati nikakršnega nadomestila od drugih lastnikov.

91 Po drugi strani iz točk 24 in 26 obrazložitve izpodbijane odločbe ter točke 20, tretji odstavek, obrazložitve začasne odločbe izhaja, da posredovanje drugih lastnikov v korist dežele SPV v primeru unovčenja spornega poroštva ni samodejno, ampak mora navedena dežela predhodno zaprositi za nadomestilo. Dežela SPV torej ne le ostaja edina porokinja za nominalno vrednost junior notes

imetnikom teh vrednostnih papirjev, ampak tudi nadzira razdelitev stroškov morebitnega unovčenja spornega poroštva med lastnike ob upoštevanju zgornjih omejitev odgovornosti, o katerih so se dogovorili.

92 Nato je treba na vsebinski ravni ugotoviti, da je banka WestLB – kot sta stranki zatrdili na obravnavi – prejemnica spornega poroštva, ker so ji na podlagi tega poroštva transakcije, opisane v točkah od 9 do 14 zgoraj, s katerimi je bila ustanovljena slaba banka, v praksi omogočile, da je iz svoje bilance izločila sredstva, katerih vrednost se je resno zmanjšala, in vanjo vpisala nova sredstva, to je junior notes, katerih nominalna vrednost, enakovredna vrednosti izločenih sredstev, je bila zajamčena. Medtem ko je lahko sodelovanje dežele SPV pri spornem poroštvu banki WestLB dalo prednost v tem kontekstu, pa ni mogoče šteti, da so drugi lastniki sodelovali pri nastanku tega poroštva.

93 Prvič, v nasprotju s tem, kar je tožeča stranka trdila na obravnavi, se zaveza drugih lastnikov do dežele SPV, ki se kaže v obveznosti, da deželi SPV delno povrnejo stroške, nastale v primeru unovčenja spornega poroštva (v nadaljevanju: zaveza drugih lastnikov), ne more šteti za „osebno jamstvo“ v korist imetnikov junior notes, ker ta zaveza ne vključuje obveznosti plačila odstotnega deleža nominalne vrednosti junior notes navedenim imetnikom v dveh primerih, in sicer, po eni strani, če bi se unovčilo sporno poroštvo in, po drugi strani, če ga dežela SPV ne bi poplačala.

94 Drugič, kar zadeva vprašanje, ali – kot je tožeča stranka trdila na obravnavi – zaveza drugih lastnikov povečuje solventnost dežele SPV v odnosu do imetnikov junior notes, je treba ugotoviti, da tudi ob domnevi, da je tveganje insolventnosti dežele SPV, ki je ozemeljska skupnost, katere avtonomija in prerogative javne oblasti izhajajo iz nemške ustave, dokazano in da v primeru stečaja Zvezni republiki Nemčiji na podlagi njenega nacionalnega prava ne bi bilo treba zagotoviti finančne pomoči za kritje dolgov te dežele, iz nobenega elementa v spisu ni mogoče sklepati, da bi lahko obstoj zaveze drugih lastnikov okrepil pravico imetnikov junior notes do unovčenja spornega poroštva ali jim dal prednost pred drugimi imetniki terjatev do navedene dežele.

95 Iz zgornjega izhaja, da je pomoč, odobreno v izpodbijani odločbi – kot trdi Komisija – dodelila le dežela SPV in da drugih lastnikov ni mogoče šteti za organe, ki so dodelili del te pomoči.

96 Te ugotovitve ni mogoče ovreči z nobeno trditvijo, ki jo je tožeča stranka navedla na obravnavi.

97 Tožeča stranka je tako trdila, na prvem mestu, da je Komisija sama v izpodbijani odločbi druge lastnike opredelila kot organe, ki so dodelili pomoč.

98 Prvič, v zvezi s tem je treba poudariti, da je vprašanje, ali je tožeča stranka organ, ki je dodelil pomoč, objektivno vprašanje, ki je odvisno od dejanskih okoliščin, navedenih v izpodbijani odločbi, ki jih tožeča stranka ne zanika, in ne od morebitne presoje teh okoliščin s strani Komisije.

99 Drugič, ugotoviti je treba, da Komisiji v izpodbijani odločbi ni bilo treba natančno opredeliti organa, ki je dodelil pomoč. Kot je Komisija pravilno opozorila na obravnavi, se je lahko omejila na navedbo razlogov, iz katerih je menila, da je sporno poroštvo država dodelila iz javnih sredstev. Ker Zvezna republika Nemčija pripisljivosti spornega poroštva državi in obstoja prenosa javnih sredstev ni izpodbijala v nobeni fazi upravnega postopka, vprašanje, ali je druge lastnike mogoče šteti za organe, ki so dodelili pomoč, torej ni bilo upoštevno v okviru te odločbe.

100 Tretjič, v zvezi s to presojo seveda drži, da Komisija v točki 22, prva alinea, obrazložitve izpodbijane odločbe navaja, da je sporno poroštvo delno sestavljeno iz „jamstvene izjave lastnikov […], ki ustreza njihovim posamičnim deležem, za zavarovanje terjatev WestLB do Phoenix Light […], in sicer do višine 2 milijard EUR“. Komisija v točki 23, četrta alinea, obrazložitve izpodbijane odločbe prav tako navaja, da družba Phoenix Light plačuje „porokom“ letno provizijo za zagotavljanje spornega poroštva. Vendar Komisija hkrati v točki 23, tretja alinea, obrazložitve navedene odločbe ugotavlja, da je dežela SPV tista, ki je dala poroštvo za junior notes, zaradi katerega so ti vrednostni papirji varnejši.

Nazadnje, ugotoviti je treba, da je Komisija v izreku začasne odločbe navedla, da se je Zvezna republika Nemčija, če Komisiji načrt prestrukturiranja ne bo predložen najpozneje 8. avgusta 2008, zavezala, da bo „dogovor, ki obstaja med deželo SPV in družbo Phoenix Light“ v zvezi s spornim poroštvom, prenehal (glej točki 15 in 22 zgoraj).

101 Na drugem mestu, tožeča stranka je na obravnavi navedla, da se dežela SPV ne bi nikoli odločila jamčiti za nominalno vrednost junior notes, če ne bi bilo zaveze drugih lastnikov. Ta zaveza naj bi bila torej pogoj *sine qua non* za sporno poroštvo.

102 V zvezi s tem je treba poudariti, da tožeča stranka svoje trditve ni podprla z nobenim dokazom. Zato ni mogoče ugotoviti, ali bi se dežela SPV brez zaveze drugih lastnikov odločila dati sporno poroštvo ali ne.

103 V vsakem primeru člen 87(1) ES ne razlikuje glede na vzroke ali cilje državnih ukrepov, ampak jih opredeljuje glede na njihove učinke (glej sodbo Sodišča z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, ZOdl., str. I-10515, točka 85 in navedena sodna praksa). Zato subjektivni razlogi, iz katerih je dežela SPV privolila v to, da bo edini porok nominalne vrednosti junior notes za njihove imetnike, ne vplivajo na vprašanje, ali zaveza drugih lastnikov pomeni znatno prednost za banko WestLB in se lahko šteje za državno pomoč tej banki.

104 Na tretjem mestu, tožeča stranka je na obravnavi trdila, da je bila dežela SPV edini porok nominalne vrednosti junior notes, ker je bila s praktičnega stališča to edina možnost. Po mnenju tožeče stranke je moralo biti poroštvo, povezano s temi vrednostnimi papirji – ker so bili namenjeni mednarodnim finančnim trgom – preprosto s pravnega vidika in táko, da vlagateljem, ki ne bi mogli sami opraviti podrobnih analiz nakupnih transakcij te vrste vrednostnih papirjev, omogoči, da po eni strani zlahka ugotovijo, kdo je porok, in da se jim po drugi strani ni treba obrniti na različne poroke, če bi bilo treba poroštvo unovčiti.

105 V zvezi s tem je treba takoj zavrniti trditev, da vlagatelji ne opravljajo podrobnih analiz v zvezi z nakupom vrednostnih papirjev na mednarodnih finančnih trgih. Ta trditev nikakor ni podprta in je malo verjetna, ker se od vsakega vlagatelja zahteva minimalna dolžnost skrbnega ravnanja, in to še zlasti od vlagateljev, ki se odločijo poslovati na mednarodnih finančnih trgih v času velike krize, ki je prizadela te trge.

106 Nato je treba opozoriti, da na podlagi trditve tožeče stranke ni mogoče razumeti, kako z vidika preprostosti za imetnike junior notes ne bi bile možne tudi druge možnosti.

107 Tako na podlagi te trditve ni mogoče razumeti, zakaj bodisi izdaja solidarnega poroštva vseh lastnikov za del nominalne vrednosti vsakega vrednostnega papirja skupaj z izključnim poroštvom dežele SPV za preostali del bodisi sistem osebnega jamstva, s katerim drugi lastniki privolijo v kritje odstotnega deleža odgovornosti navedene dežele v primeru neplačila, kupcem junior notes ne bi omogočila, da zlahka ugotovijo, kdo so poroki za te vrednostne papirje, in se obrnejo le na enega poroka v primeru unovčenja poroštva. Ta alternativna sistema, ki bi lahko vključevala notranje dogovore glede razdelitve stroškov morebitnega unovčenja poroštva, bi lahko – drugače kot zaveza drugih lastnikov v obravnavanem primeru – vsebovala dodatno prednost za imetnike junior notes.

108 Nazadnje in v vsakem primeru vprašanje, ali je bil sistem, ki so ga lastniki izbrali za zavarovanje nominalne vrednosti junior notes, edini možen sistem, nikakor ne vpliva na vprašanje, ali je bila z zavezo drugih lastnikov dana prednost banki WestLB, ki je prejela državno pomoč, ki jo je Komisija ugotovila v izpodbijani odločbi. Zato navedeno vprašanje tudi ne vpliva na to, ali je te lastnike mogoče šteti za organe, ki so dodelili zadevno pomoč.

109 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da ni dokazano, da se izpodbijana odločbo posamično nanaša na tožečo stranko kot organ, ki je dodelil zadevno pomoč.

Druga trditev: posamična zadevnost tožeče stranke kot lastnice

110 Tožeča stranka trdi, da se izpodbijana odločba, vključno z vsemi pogoji, določenimi v njej, posamično nanaša nanjo kot lastnico.

111 Komisija priznava, da se na tožečo stranko kot lastnico posamično nanaša obveznost prodaje. Nasprotno pa zanika, da se nanjo posamično nanašajo drugi pogoji, ki so določeni v izpodbijani odločbi.

112 V skladu z ustaljeno sodno prakso lahko oseba – razen če ima pravni interes, ki je ločen od interesa družbe, na katero se nanaša akt Evropske unije in v kateri ima kapitalski delež – svoje interese glede tega akta brani samo z izvrševanjem svojih pravic, ki jih ima kot delničar te družbe, ta družba pa lahko vloži tožbo (glej v tem smislu sodbi Splošnega sodišča z dne 20. junija 2000, Euromin/Svet, T-597/97, Recueil, str. II-2419, točka 50, in z dne 24. marca 2011, Freistaat Sachsen in Land Sachsen-Anhalt/Komisija, T-443/08 in T-455/08, ZOdl., str. II-1311, točka 62, ter sklep Splošnega sodišča z dne 27. marca 2012, European Goldfields/Komisija, T-261/11, točka 21).

113 Preučiti je torej treba, ali ima tožeča stranka pravni interes za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, ki je ločen od interesa banke WestLB.

114 Tožeča stranka trdi, da je njen pravni interes ločen od interesa banke WestLB, ker se mora zaradi izpodbijane odločbe odpovedati lastninski pravici in sprejeti radikalno prestrukturiranje te banke, vključno z zmanjšanjem bilance za 50 %, kar bo znatno zmanjšalo vrednost delnice.

115 Takoj je treba opozoriti, da ima tožeča stranka – kot priznava tudi Komisija – pravni interes, ki je ločen od interesa banke WestLB, kar zadeva obveznost prodaje.

116 Ta obveznost namreč zadeva le lastnike, ki se morajo v predpisanih rokih odpovedati svoji lastninski pravici do banke WestLB, da bo pomoč, dodeljena tej banki in potrebna za njeno prestrukturiranje, odobrena. Banki WestLB pa nasprotno ni treba izvesti nobenega ukrepa na podlagi te obveznosti, ki ne posega v njeno premoženje in ni pogoj za njeno ravnanje na trgu.

117 Vendar kar zadeva druge pogoje, določene v izpodbijani odločbi, med katerimi so pogoji v zvezi z zmanjšanjem bilance banke WestLB, je treba najprej ugotoviti, da se nanašajo na poslovno dejavnost te banke in prodajo ali likvidacijo njenega premoženja. Banka WestLB bi lahko vsak argument v zvezi z nezakonitostjo ali nepotrebnostjo teh pogojev sama uveljavljala v okviru tožbe, vložene zoper izpodbijano odločbo.

118 Nato je treba ugotoviti, da Komisija navaja – ne da bi ji tožeča stranka nasprotovala – da so nepolitične pravice lastnika nemške delniške družbe omejene na, prvič, razdelitev dobička družbe in, drugič, morebitni likvidacijski delež v primeru likvidacije podjetja. Torej je treba šteti, da v skladu z nemško zakonodajo status lastnika ne daje pravic do sredstev podjetja. Pogoji v zvezi z zmanjšanjem celotne bilance podjetja zato ne morejo vplivati na nobeno pravico lastnikov.

119 Nazadnje je treba ugotoviti, da je trditev, ki jo v bistvu navaja tožeča stranka, da lahko vsako odločbo, ki jo sprejme Komisija in ima morebitni negativni učinek na vrednost delnice delniške družbe, pred Splošnim sodiščem izpodbijajo lastniki te družbe, nezdružljiva s sodno prakso, navedeno v točki 112 zgoraj, in jo je posledično treba zavrniti.

120 Glede na vse navedeno je treba skleniti, da je pravni interes tožeče stranke, kar zadeva pogoje, ki so določeni v izpodbijani odločbi in se ne nanašajo na obveznost prodaje, med katerimi so pogoji v zvezi z zmanjšanjem bilance banke WestLB, povezan z interesom banke WestLB in da se torej izpodbijana odločba na tožečo stranko ne nanaša posamično. Nasprotno pa se ta odločba na tožečo stranko nanaša posamično, ker je odobritev spornega poroštva odvisna od upoštevanja obveznosti prodaje.

Sklepna ugotovitev glede procesnega upravičenja tožeče stranke

121 Iz zgornjega izhaja, da ima tožeča stranka procesno upravičenje zoper izpodbijano odločbo le v delu, v katerem je bila v njej določena obveznost prodaje.

122 Zato je tožbene razloge in trditve, ki jih je tožeča stranka navedla v utemeljitev predloga za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, mogoče preučiti le, kolikor je njihov namen dokazati nezakonitost vključitve te obveznosti v Prilogo k navedeni odločbi, v preostalem pa jih je treba zavreči kot nedopustne.

Pravni interes tožeče stranke

123 Uvodoma je treba spomniti, da je Komisija v okviru dokončnega sklepa iz leta 2011 s pridržkom upoštevanja načrta likvidacije odobrila še šest ukrepov pomoči poleg spornega poroštva. Teh šest ukrepov je naštetih v členu 1(1), od (b) do (g), navedenega sklepa.

124 Načrt likvidacije, ki nadomešča dokončni načrt prestrukturiranja, vsebuje prenehanje banke WestLB in predvideva – kot navaja Komisija, ne da bi tožeča stranka temu nasprotovala:

— izločitev nekaterih dejavnosti banke WestLB z njihovo združitvijo v „Verbundbank“ (bančno združenje) kot ponudnika storitev za hranilnice dežele SPV in dežele Brandenburg ter za njihove stranke;

— prodajo številnih dejavnosti in kapitalskih deležev banke WestLB;

— dokončni prenos vseh preostalih portfeljev banke WestLB na novo slabo banko, imenovano EAA;

— ustanovitev banke za zagotavljanje storitev in upravljanje portfeljev, začasno imenovane SPM Bank, nato Portigon, ki bo opravljala storitve za EEA in Verbundbank;

— omejitev univerzalnega dovoljenja za opravljanje bančnih storitev banke WestLB z odpravo nekaterih dovoljenj.

125 Torej je treba skleniti, kot je Komisija potrdila na obravnavi, da načrt likvidacije vsebuje urejeno razbitje dejavnosti banke WestLB in prenos dela teh dejavnosti na Verbundbank, da se zagotovi nadaljevanje nekaterih storitev, ki se štejejo za strateške za hranilnice, katerim je banka WestLB v času dejanskega stanja kot centralna banka zagotavljala povezavo s svetovnimi finančnimi trgi.

126 Nasprotno pa načrt likvidacije ne predvideva niti celostne spremembe lastniške strukture banke WestLB pred njeno likvidacijo niti tega, da lastniki po tej likvidaciji ne bodo mogli imeti kakršnih koli deležev v subjektih, ki bodo nadaljevali nekatere dejavnosti banke WestLB, in sicer v bankah Verbundbank in EEA ali banki za zagotavljanje storitev in upravljanje portfeljev, začasno imenovani SPM Bank, nato Portigon.

127 Komisija v zvezi s tem navaja, ne da bi ji tožeča stranka nasprotovala, da je banka Helaba 1. julija 2012 prevzela banko Verbundbank in da je tožeča stranka na podlagi sporazuma o prenosu banke Verbundbank na banko Helaba postala lastnica slednje in tako posredno solastnica banke Verbundbank.

128 Torej je treba z vidika teh dejanskih okoliščin preučiti predlog Komisije za ustavitev postopka, ki temelji na tem, da naj bi tožeča stranka izgubila pravni interes za vložitev tožbe zoper izpodbijano odločbo po sprejetju dokončnega sklepa iz leta 2011.

129 V skladu z ustaljeno sodno prakso se pravni interes tožeče stranke glede predmeta tožbe presoja ob njeni vložitvi, sicer ta ni dopustna. Poleg tega mora interes tožeče stranke, da dobi zadoščenje, obstajati do razglasitve sodne odločbe, sicer se postopek ustavi (glej v tem smislu sodbi Sodišča z dne 16. decembra 1963, Forges de Clabecq/Visoka oblast, 14/63, Recueil, str. 719, 748, in z dne 7. junija 2007, Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, ZOdl., str. I-4333, točka 42).

130 Prav tako v skladu z ustaljeno sodno prakso se odločanje o predlogu za razglasitev ničnosti ustavi, če je tožeča stranka zaradi dogodka, ki je nastopil med postopkom, izgubila interes za razglasitev ničnosti izpodbijanega akta, zaradi česar razglasitev ničnosti tega akta sama po sebi ne more več imeti pravnih posledic (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 9. septembra 2011, Dow AgroSciences in drugi/Komisija, T-475/07, ZOdl., str. II-5937, točka 67 in navedena sodna praksa).

131 Vendar pa lahko – kot pravilno navaja tožeča stranka v tej zadevi – tožeča stranka še nadalje utemeljuje interes za razglasitev ničnosti razveljavljenega akta, če razveljavitev nima enakih pravnih posledic kot morebitna razglasitev ničnosti s strani Splošnega sodišča. Razveljavitev akta institucije namreč ne pomeni priznanja njegove nezakonitosti in ima učinke *ex nunc*, medtem ko ima razglasitev ničnosti učinek *ex tunc* (glej zgoraj v točki 130 navedeno sodbo Dow AgroSciences in drugi/Komisija, točka 68 in navedena sodna praksa).

132 Dalje, kadar je akt razglašen za ničen, mora institucija, ki je akt izdala, sprejeti ukrepe, ki jih zahteva izvršitev sodbe. Ti ukrepi se nanašajo predvsem na izničenje učinkov nezakonitosti, ki so bile ugotovljene v sodbi, s katero je bila razglašena ničnost. Tako lahko zadevna institucija popravi položaj tožeče stranke ali prepreči sprejetje enakega akta (glej zgoraj v točki 130 navedeno sodbo Dow AgroSciences in drugi/Komisija, točka 69 in navedena sodna praksa).

133 Kot je navedeno v točki 59 zgoraj, so bili izpodbijana odločba in torej vsi pogoji, določeni v njej, razveljavljeni z dokončnim sklepom iz leta 2011. Vendar Komisija izpodbijane odločbe ni odpravila. Zato je imela še vedno pravne posledice za položaj tožeče stranke za obdobje od začetka veljavnosti do njene razveljavitve (od 12. maja 2009 do 20. decembra 2011). Predvsem je bila tožeči stranki – kot ta pravilno trdi – v tem obdobju z izpodbijano odločbo naložena obveznost, da se odpove svojemu deležu v banki WestLB. Razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe bi zato lahko sama po sebi imela posledice za pravni položaj tožeče stranke, zaradi česar ima ta še vedno pravni interes (glej zgoraj v točki 130 navedeno sodbo Dow AgroSciences in drugi/Komisija, točka 70).

134 Komisija v bistvu navaja dve trditvi, da bi ovrgla to ugotovitev.

135 Prvič, Komisija poudarja, da obveznost prodaje ni bila izpolnjena, ker ni bilo mogoče najti kupca za banko WestLB, in ni več navedena v načrtu likvidacije, tožeča stranka pa je celo postala solastnica banke Helaba in torej banke Verbundbank. Po mnenju Komisije iz tega sledi, da morebitna razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe ne bi spremenila pravnega položaja tožeče stranke v zvezi z obveznostjo prodaje. Ker pa je tožba dopustna le v zvezi s to obveznostjo, tožeča stranka ne bi mogla ničesar pridobiti, če bi bilo tožbi ugodeno.

136 V zvezi s tem je treba spomniti, da je obveznost prodaje za tožečo stranko veljala več kot dve leti. Seveda ta obveznost v praksi ni bila izpolnjena. Vendar tožeča stranka ohrani interes predlagati razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, ker je bila v njej določena ta obveznost.

137 Tožeča stranka namreč lahko ohrani interes predlagati razglasitev ničnosti neizvršenega akta, ki jo neposredno zadeva, da bi dosegla, da sodišče Unije ugotovi nezakonitost, storjeno v zvezi z njo, tako da je taka ugotovitev lahko podlaga za morebitno odškodninsko tožbo za ustrezno povrnitev škode, ki jo je povzročil izpodbijani akt (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 18. marca 2009, Shanghai Excell M&E Enterprise in Shanghai Adeptech Precision/Svet, T-299/05, ZOdl., str. II-565, točka 53 in navedena sodna praksa).

138 Tako je v obravnavani zadevi, saj je tožeča stranka imela stroške zaradi prodaje svojega deleža v banki WestLB, tudi če do te prodaje nazadnje ni prišlo. V nasprotju s trditvijo Komisije po eni strani ti stroški dovolj neposredno izhajajo iz izpodbijane odločbe, po drugi strani pa kljub različnim odločbam, sprejetim v zvezi z banko WestLB zaradi finančne krize, ni nobenega razloga za sklepanje, da ne bi bilo mogoče razumno ugotoviti dela stroškov, ki so nastali tožeči stranki zaradi truda, ki ga je morala vložiti v prodajo.

139 V tem okviru tožeča stranka ohrani interes, da se ugotovi nezakonitost izpodbijane odločbe, ker bi ta ugotovitev zavezovala sodišče Unije pri obravnavanju morebitne odškodninske tožbe in bi lahko pomenila podlago za morebitno izvensodno poravnavo med Komisijo in tožečo stranko za povrnitev škode, ki naj bi jo ta utrpela (glej v tem smislu zgoraj v točki 137 navedeno sodbo Shanghai Excell M&E Enterprise in Shanghai Adeptech Precision/Svet, točka 55 in navedena sodna praksa).

140 Poleg tega bi sprejeti trditev Komisije pomenilo, da se dopušča, da se akti, ki jih sprejmejo institucije in so razveljavljeni po vložitvi ničnostne tožbe, vendar preden lahko Splošno sodišče izda upoštevno sodbo, izognejo vsakršnemu sodnemu nadzoru, če niso bili izvršeni. Sklepati pa je treba, da tak položaj ne bi bil združljiv z namenom člena 263 PDEU, v skladu s katerim sodišče Unije nadzira zakonitost aktov, ki jih skupaj sprejemata Evropski parlament in Svet, ter aktov Sveta, Komisije in Evropske centralne banke (ECB), razen priporočil in mnenj, pa tudi zakonitost aktov Parlamenta s pravnim učinkom za tretje osebe. Unija je namreč skupnost, ki temelji na pravu, saj se ne države članice ne institucije ne morejo izogniti nadzoru skladnosti svojih aktov s temeljno ustavno listino, to je Pogodbo, in pravom, ki iz nje izhaja (glej v tem smislu zgoraj v točki 137 navedeno sodbo Shanghai Excell M&E Enterprise in Shanghai Adeptech Precision/Svet, točki 56 in 57).

141 Torej je treba zavrniti prvo trditev, ki jo Komisija navaja za ovrženje ugotovitve, v skladu s katero tožeča stranka ohrani pravni interes.

142 Drugič, Komisija navaja, da tožeča stranka nima več pravnega interesa za vložitev tožbe zoper izpodbijano odločbo, ker vse škodljive učinke na njen pravni položaj, ki bi jih lahko povzročili pogoji, določeni v tej odločbi, povzroča tudi dokončni sklep iz leta 2011.

143 V zvezi s tem je dovolj ugotoviti, da v nasprotju s trditvijo Komisije dokončni sklep iz leta 2011 ne povzroča vseh škodljivih učinkov, omenjenih v prejšnji točki. Tako se s tem sklepom tožeči stranki ne nalaga obveznost prodaje in se ji torej omogoča ohranitev – načeloma vseh vrst – deležev v razdeljenih dejavnosti banke WestLB.

144 Drugo trditev, ki jo Komisija navaja za ovrženje ugotovitve, v skladu s katero tožeča stranka ohrani pravni interes, je zato treba prav tako zavrniti.

145 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da tožeča stranka ohrani pravni interes. Predlog Komisije za ustavitev postopka je torej treba zavrniti.

146 Zato ni treba preučiti predloga za prilagoditev tožbenih razlogov in predlogov zaradi sprejetja dokončnega sklepa iz leta 2011, ki ga je tožeča stranka vložila v primeru, če bi Splošno sodišče menilo, da je tožba zoper izpodbijano odločbo postala brezpredmetna.

2. *Utemeljenost*

Uvodne ugotovitve

147 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja osem tožbenih razlogov. Ti tožbeni razlogi se nanašajo na kršitev, prvič, načela kolegialnosti, drugič, člena 87(1) ES, ker izkrivljanje konkurence, ki ga povzroča sporno poroštvo, ni bilo preučeno, tretjič, člena 87(3)(b) ES, četrtič, načela sorazmernosti, petič, načela

enakega obravnavanja, šestič, člena 295 ES, sedmič, člena 7(4) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [88] ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339), in osmič, obveznosti obrazložitve.

148 Komisija izpodbija utemeljenost vseh teh tožbenih razlogov.

149 Kot je navedeno v točki 122 zgoraj, so tožbeni razlogi, ki jih navaja tožeča stranka, dopustni le, kolikor je njihov namen dokazati nezakonitost vključitve obveznosti prodaje v Prilogo k izpodbijani odločbi.

150 Tožeča stranka navaja nezakonitost te vključitve v okviru četrtega, petega, šestega, sedmega in osmega tožbenega razloga. Vendar v okviru teh tožbenih razlogov navaja tudi trditve, ki se nanašajo na zakonitost drugih pogojev, navedenih v Prilogi k izpodbijani odločbi. Ker so te trditve nedopustne, jih je treba takoj zavreči.

151 Nato je treba opozoriti, da obveznost prodaje ne bi mogla biti zakonito vključena v Prilogo k izpodbijani odločbi, če bi bila ta odločba sprejeta v nasprotju z načelom kolegialnosti ali členom 87(3)(b) ES ali členom 87(1) ES in obveznostjo obrazložitve, kar zadeva vpliv spornega poroštva na konkurenco, kar tožeča stranka navaja v okviru prvih treh tožbenih razlogov. Torej je treba sklepati, da so ti tožbeni razlogi prav tako dopustni in da jih je treba preučiti.

152 Tako je treba preučiti:

— prvič, prvi tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev načela kolegialnosti;

— drugič, tretji tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 87(3)(b) ES;

— tretjič, drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 87(1) ES;

— četrtič, osmi tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve;

— petič, četrti, peti, šesti in sedmi tožbeni razlog, ki se nanašajo na kršitev načela sorazmernosti, načela enakega obravnavanja, člena 295 ES in člena 7(4) Uredbe št. 659/1999.

153 Nazadnje, v okviru drugega tožbenega razloga je treba preučiti nekatere trditve, predstavljene v osmem tožbenem razlogu, ki se nanašajo na nezadostno obrazložitev izpodbijane odločbe v zvezi z morebitnimi učinki spornega poroštva na konkurenco.

Prvi tožbeni razlog: kršitev načela kolegialnosti

154 Tožeča stranka v tožbi navaja, da izpodbijane odločbe ni sprejel kolegij komisarjev, ampak jo je sprejela le članica Komisije, ki je bila v času dejanskega stanja zadolžena za vprašanja konkurence, to je N. Kroes, kar pomeni kršitev načela kolegialnosti, ki izhaja iz člena 219 ES in člena 1 Poslovnika Komisije (C (2000) 3614) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 213).

155 Vendar je – kot Komisija pravilno navaja – iz obvestila direktorja tajništva sekretariata Komisije z dne 12. maja 2009 o tem, da so bile tega dne sprejete nekatere odločbe Komisije (SEC 2009 663/2002), razvidno, da je izpodbijano odločbo sprejel kolegij komisarjev po pisnem postopku, in ne N. Kroes.

156 Tožeča stranka v repliki priznava, da je obvestilo direktorja tajništva sekretariata Komisije iz prejšnje točke dokaz, da je bila izpodbijana odločba sprejeta po pisnem postopku. Vendar ohranja prvi tožbeni razlog in navaja dve novi trditvi (v nadaljevanju: novi trditvi).

157 Prvič, tožeča stranka trdi, da pisni postopek „običajno traja pet dni“. Vendar naj bi Komisija nemško različico izpodbijane odločbe banki WestLB poslala 6. maja 2009. Po mnenju tožeče stranke je iz dveh elektronskih dopisov Komisije z dne 6. in 7. maja 2009 razvidno, da je bilo besedilo te odločbe predelano 7. maja 2009. Tožeča stranka trdi, da zato ne more razumeti, „katero besedilo je bilo sprejeto [po pisnem postopku] in kdaj se je to zgodilo“. Komisijo prosi, naj „predloži potrebna pojasnila“ v zvezi s tem.

158 Drugič, tožeča stranka trdi, da „dokazilo o izvedbi pisnega postopka ne pojasnjuje […] razloga, iz katerega je bila odločba, ki bi morala biti predložena […] na seji Komisije 13. maja 2009, hitro prestavljena na en dan prej“. Navaja, da je iz elektronskega dopisa nemškega ministrstva za gospodarstvo z dne 11. maja 2009 razvidno, da se je Komisija odločila za to spremembo, „da bi sprostila sredo, ko je bilo treba sprejeti veliko odločb“. Tožeča stranka iz tega sklepa, da je bilo predvideno, da bo izpodbijana odločba sprejeta na seji 13. maja 2009, in ne po pisnem postopku. Poleg tega tožeča stranka trdi, da se ta postopek uporablja le za sprejetje odločb o tekočih zadevah. Njegova uporaba za sprejetje odločbe, ki vsebuje obveznost prodaje, naj bi bila torej izključena.

159 Komisija trdi, da sta novi trditvi nedopustni, ker gre za predstavitev novih tožbenih razlogov v fazi replike. V vsakem primeru naj bi bili ti trditvi očitno neutemeljeni.

160 Iz določb člena 44(1)(c) Poslovnika v povezavi s členom 48(2) istega poslovnika izhaja, da mora vloga, s katero se postopek začne, vsebovati predmet postopka in kratek povzetek tožbenih razlogov ter da navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se pojavile med postopkom (sodba Splošnega sodišča z dne 8. marca 2007, France Télécom/Komisija, T-340/04, ZOdl., str. II-573, točka 164).

161 Vendar je treba razlog, ki pomeni razširitev razloga, ki je bil neposredno ali posredno naveden že prej v vlogi, s katero se je postopek začel, in je z njim tesno povezan, razglasiti za dopusten (sodbi Splošnega sodišča z dne 19. septembra 2000, Dürbeck/Komisija, T-252/97, Recueil, str. II-3031, točka 39, in z dne 10. aprila 2003, Travelex Global and Financial Services in Interpayment Services/Komisija, T-195/00, Recueil, str. II-1677, točka 34).

162 Tožeča stranka izpodbijane odločbe ne izpodbija več, ker je ni sprejel kolegij komisarjev, kot je trdila v tožbi. Vendar z novima trditvama še naprej trdi, da izpodbijane odločbe dejansko ni sprejel kolegij komisarjev oziroma je ni sprejel pravilno. Zato je treba sklepati, da obstaja zadostna povezava med prvotnim tožbenim razlogom in novima trditvama, tako da sta dopustni.

163 Torej je treba preučiti utemeljenost novih trditev.

164 Tožeča stranka z novima trditvama v bistvu navaja, prvič, da dokončna različica izpodbijane odločbe ni bila pravočasno poslana članom Komisije in, drugič, da bi morala Komisija navesti, ali je bila dokončna različica izpodbijane odločbe dejansko sprejeta po pisnem postopku.

165 Kar zadeva prvo vprašanje, je treba opozoriti, da tožeča stranka navaja le, da pisni postopek „običajno traja pet dni“ in da je Komisija do 7. maja 2009 predelala besedilo izpodbijane odločbe. Vendar v členu 12 Poslovnika Komisije, ki predvideva možnost, da Komisija sprejme predlog enega ali več svojih članov po pisnem postopku, ni določen rok, v katerem morajo člani Komisije imeti na voljo besedilo zadevnega predloga, preden je ta lahko sprejet. Drugi odstavek te določbe določa le, da „se besedilo predloga v pisni obliki razpošlje vsem članom Komisije […] skupaj z rokom, v katerem morajo člani sporočiti svoje pridržke ali spremembe, ki jih želijo vložiti“.

166 Poleg tega je treba upoštevati, da je Komisija v dupliki navedla – ne da bi ji tožeča stranka nasprotovala – da spremembe, vnesene v besedilo, zadevajo le manjše popravke v nemški različici v primerjavi z različico, pripravljeno v uporabljenem delovnem jeziku, in sicer angleščini.

167 Posledično je treba trditev, da je bila izpodbijana odločba sprejeta tako, da je bil članom Komisije dan prekratek rok za njeno preučitev, zavrniti.

168 Kar zadeva drugo vprašanje, je dovolj opozoriti, da je Komisija že pojasnila, da je bila izpodbijana odločba v dokončni različici sprejeta 12. maja 2009 po pisnem postopku. To potrjuje obvestilo direktorja tajništva sekretariata Komisije, omenjeno v točki 155 zgoraj, in tožeča stranka tega ne izpodbija.

169 Torej je treba prvo od novih trditev zavrniti kot neutemeljeno.

170 Tožeča stranka z drugo od novih trditev v bistvu trdi, da se pisni postopek ne bi smel uporabiti za sprejetje izpodbijane odločbe, ker je ta postopek namenjen sprejetju odločb v zvezi s tekočimi zadevami.

171 V zvezi s tem zadostuje primerjava besedila členov 13 in 14 Poslovnika Komisije, na podlagi katerih sta postopek pooblastitve in postopek prenosa namenjena sprejemanju upravljalnih ali administrativnih ukrepov, z besedilom člena 12 navedenega poslovnika, ki ne vsebuje take omejitve za pisni postopek.

172 V nasprotju s tem, kar ugotavlja tožeča stranka, te ugotovitve ni mogoče ovreči s pojasnili k Poslovniku Komisije, objavljenimi na njeni spletni strani, ki jih je tožeča stranka priložila repliki. Kot Komisija pravilno navaja, ta pojasnila nimajo pravno zavezujočega učinka, kot je navedeno v samem besedilu teh pojasnil. Poleg tega je v teh pojasnilih omenjeno, da so „[pisni postopek, postopek pooblastitve in postopek prenosa] večinoma namenjeni temu, da se kolegij razbremeni sprejemanja odločb o tekočih zadevah, o katerih ni treba razpravljati“, kar nikakor ne pomeni, da je pisni postopek izključen za sprejetje odločb, ki se ne nanašajo na tekoče zadeve.

173 Iz zgornjega izhaja, da je tudi druga od novih trditev neutemeljena.

174 Zato je treba ta tožbeni razlog zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 87(3)(b) ES

175 Tožeča stranka opozarja, da je Komisija odobrila sporno poroštvo v korist banke WestLB na podlagi člena 87(3)(b) ES, in trdi, da je storila napako pri uporabi te določbe.

176 Tožeča stranka v zvezi s tem navaja več trditev, ki jih je mogoče razdeliti na dva dela, od katerih je prvi del primarni, drugi pa podredni. Ta dela se nanašata na to, da naj bi Komisija nepravilno štela, da je mogoče cilj člena 87(3)(b) ES enačiti s ciljem člena 87(3)(c) ES in ciljem Smernic za reševanje in prestrukturiranje, ter da naj bi Komisija v izpodbijani odločbi nepravilno določila strožje pogoje, kot bi jih lahko na podlagi teh smernic v povezavi s členom 87(3)(c) ES.

Prvi, primarni del: Komisija naj bi nepravilno štela, da je mogoče cilj člena 87(3)(b) ES enačiti s ciljem člena 87(3)(c) ES in ciljem Smernic za reševanje in prestrukturiranje

177 Tožeča stranka trdi, da je Komisija, ko je preučila združljivost spornega poroštva s skupnim trgom na podlagi člena 87(3)(b) ES, štela, da je cilj te določbe mogoče enačiti po eni strani s ciljem člena 87(3)(c) ES in po drugi strani s ciljem Smernic za reševanje in prestrukturiranje. To naj bi pomenilo resno napako pri presoji.

178 Tožeča stranka v bistvu v utemeljitev tega dela predstavlja dva očitka, ki ju Komisija izpodbija. Prvi očitek se nanaša na to, da naj bi bil cilj odpraviti motnjo v gospodarstvu države članice vedno skladen s skupni interesi. Drugi očitek se nanaša na obstoj dveh napak, ki naj bi ju Komisija storila v izpodbijani odločbi, in sicer ko ni upoštevala cilja člena 87(3)(b) ES, ker je združljivost spornega

poroštva s skupnim trgom preučila z vidika Smernic za reševanje in prestrukturiranje, in ko za odobritev spornega poroštva nikakor ni določila manj strogih pogojev, kot se lahko zahtevajo na podlagi člena 87(3)(c) ES.

– Prvi očitek: cilj odpraviti motnjo v gospodarstvu države članice naj bi bil vedno skladen s skupnimi interesi

179 Tožeča stranka trdi, da je cilj člena 87(3)(c) ES v primerih, na katere se nanašajo Smernice za reševanje in prestrukturiranje, pomagati podjetju, ki je v težavah v zdravem gospodarskem okolju. Obstoj tega okolja naj bi bil razlog za to, prvič, da pomoči, ki lahko spreminjajo trgovinske pogoje v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi, ne morejo biti odobrene na podlagi te določbe in, drugič, da mora Komisija zagotoviti, da so učinki odobrenih pomoči na konkurenco čim manjši. Nasprotno pa naj bi bil cilj člena 87(3)(b) ES odpraviti motnjo v celotnem gospodarstvu. To naj bi bilo vedno skladno s skupnimi interesi in nujni pogoj za obstoj trajne in uspešne konkurence. Tožeča stranka iz tega sklepa, da za odobritev pomoči, za katero velja ta določba, ne morejo biti določeni pogoji, katerih namen je varovati konkurenco.

180 V zvezi s tem je treba takoj opozoriti, da je Komisija v izpodbijani odločbi ugotovila, da je cilj spornega poroštva omogočiti prestrukturiranje banke WestLB, kar je zaradi sistemskega pomena te banke potrebno za odpravo resne motnje v gospodarstvu Nemčije, ki jo je povzročila huda finančna kriza, česar tožeča stranka ne zanika.

181 Nato, ker je ta očitek mogoče razlagati kot trditev, da je morala Komisija, potem ko je ugotovila, da je cilj spornega poroštva odpraviti resno motnjo v gospodarstvu Nemčije, to poroštvo šteti za združljivo s skupnim trgom in za njegovo odobritev ni mogla zahtevati izpolnjevanja pogojev, je treba najprej opozoriti, da iz samega besedila člena 87(3)(b) ES izhaja, da Komisiji, ko ugotovi – kot v obravnavanem primeru – da je državna pomoč namenjena odpravljanju resne motnje v gospodarstvu države članice, samo zaradi tega te pomoči ni treba šteti za združljivo s skupnim trgom.

182 Namreč, drugače kot v primeru pomoči, ki spada med izjeme od splošne prepovedi državnih pomoči, določene v členu 87(2) ES, in „je“ v skladu s to določbo združljiva s skupnim trgom, člen 87(3) ES določa, da se „lahko“ nekatere kategorije pomoči, med katerimi so pomoči za odpravljanje motnje v gospodarstvu države članice, štejejo za združljive s tem trgom.

183 Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso člen 87(3) ES daje Komisiji diskrecijsko pravico, katere izvrševanje zajema gospodarsko in socialno presojo, ki jo je treba opraviti v okviru Skupnosti (sodbe Sodišča z dne 17. septembra 1980, Philip Morris/Komisija, 730/79, Recueil, str. 2671, točka 24; z dne 24. februarja 1987, Deufil/Komisija, 310/85, Recueil, str. 901, točka 18, in z dne 14. januarja 1997, Španija/Komisija, C-169/95, Recueil, str. I-135, točka 18).

184 Zato iz razlike v formulaciji, ki jo poudarja tožeča stranka, med členom 87(3)(c) ES, ki omogoča odobritev nekaterih pomoči, če „ne spreminja[jo] trgovinskih pogojem v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi“, in členom 87(3)(b) ES, ki ne določa takega pogoja, ni mogoče sklepati, da Komisija ne more oceniti vpliva pomoči, odobrene na podlagi zadnjenavedene določbe, na upoštevni trg ali trge v celotni Uniji (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 6. julija 1995, AITEC in drugi/Komisija, od T-447/93 do T-449/93, Recueil, str. II-1971, točke od 138 do 143; glej po analogiji tudi zgoraj v točki 183 navedeno sodbo Španija/Komisija, točka 17).

185 Nazadnje, pristojnost Komisije, da na podlagi člena 88(2), prvi pododstavek, ES odloči, da je treba pomoč, nezdružljivo s pogoji iz člena 87 ES, „spremeniti“, nujno pomeni, da so lahko v odločbo, s katero se pomoč odobri na podlagi člena 87(3)(c) ES, vključeni pogoji, katerih namen je zagotoviti,

da pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi (sodba Splošnega sodišča z dne 13. septembra 1995, TWD/Komisija, T-244/93 in T-486/93, Recueil, str. II-2265, točke od 53 do 55).

186 Ugotoviti je torej treba, da člen 87(3)(b) ES Komisiji ne preprečuje, da za odobritev spornega poroštva zahteva izpolnjevanje pogojev.

187 Kar zadeva vprašanje, ali je lahko cilj teh pogojev popraviti učinke odobrene pomoči na konkurenco, je dovolj opozoriti, da iz točk 68 in 69 obrazložitve izpodbijane odločbe, ki se nanašata na obveznost prodaje, in njunega mesta v delu izpodbijane odločbe, v katerem so preučeni ukrepi, predvideni v dokončnem načrtu prestrukturiranja, ki omogočajo zagotovitev dolgoročnega uspešnega poslovanja banke WestLB, izhaja, da se za odobritev spornega poroštva izpolnitev obveznosti prodaje ne zahteva zato, da bi se čim bolj zmanjšali učinki tega poroštva na konkurenco, ampak da bi se zagotovilo uspešno poslovanje banke WestLB.

188 Prvi očitek je zato treba zavrniti.

– Drugi očitek: obstoj dveh napak, ki naj bi ju Komisija storila v izpodbijani odločbi, in sicer ko ni upoštevala cilja člena 87(3)(b) ES, ker je združljivost spornega poroštva s skupnim trgom preučila z vidika Smernic za reševanje in prestrukturiranje, in ko za odobritev spornega poroštva nikakor ni določila manj strogih pogojev, kot se lahko zahtevajo na podlagi člena 87(3)(c) ES

189 Po eni strani tožeča stranka trdi, da Komisija ni upoštevala cilja člena 87(3)(b) ES, ko je združljivost spornega poroštva s skupnim trgom preučila z vidika Smernic za reševanje in prestrukturiranje, čeprav je menila, da to poroštvo lahko odpravi resno motnjo v gospodarstvu Nemčije. Po drugi strani tožeča stranka trdi, da morajo za odobritev pomoči na podlagi člena 87(3)(b) ES vsekakor veljati manj strogi pogoji kot za odobritev pomoči na podlagi člena 87(3)(c) ES.

190 V zvezi s tem je treba spomniti – kot je bilo navedeno v točki 183 zgoraj – da ima Komisija v skladu z ustaljeno sodno prakso široko diskrecijsko pravico v zvezi s členom 87(3) ES. Zato mora biti nadzor sodišča Unije omejen na preizkus spoštovanja postopkovnih pravil in obveznosti obrazložitve, pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja ter neobstoja očitne napake pri presoji in zlorabe pooblastil. Sodišče Unije s svojo gospodarsko presojo ne more nadomestiti presoje Komisije (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 11. julija 2002, HAMSA/Komisija, T-152/99, Recueil, str. II-3049, točka 48 in navedena sodna praksa).

191 Komisija lahko v okviru te široke diskrecijske pravice uporabi merila, ki se ji zdijo najprimernejša za presojo, ali se pomoč lahko šteje za združljivo s skupnim trgom, če so ti pogoji upoštevni z vidika členov 3(g) ES in 87 ES, ter natančneje določi ta merila v smernicah, skladnih s Pogodbo. Komisija take smernice sprejme v okviru izvajanja svoje diskrecijske pravice, njihovo sprejetje pa povzroči le samoomejitev te pravice ob upoštevanju načela enakega obravnavanja. Ni mogoče šteti, da je Komisija, s tem ko je posamično pomoč presodila z vidika Smernic, ki jih je predhodno sprejela, prekoračila meje svoje diskrecijske pravice ali se ji odpovedala. Po eni strani ohrani svojo pravico, da te smernice razveljavi ali spremeni, če to zahtevajo okoliščine. Po drugi strani pa se te smernice nanašajo na omejen sektor in temeljijo na želji, da se sledi politiki, ki jo je določila Komisija (glej v tem smislu zgoraj v točki 83 navedeno sodbo Vlaams Gewest/Komisija, točka 89).

192 V zvezi s tem je treba opozoriti, prvič, da je Komisija pred sprejetjem izpodbijane odločbe države članice obvestila o smernicah, ki jih je nameravala na podlagi pristojnosti, ki so ji podeljene s členom 87 ES in naslednjimi, uporabiti za pomoči, dodeljene finančnim institucijam zaradi finančne krize. To je bil med drugim predmet Sporočila o ukrepih, sprejetih zaradi finančne krize, na katero se je Komisija sklicevala v točki 63 obrazložitve izpodbijane odločbe.

193 Iz točke 10 tega sporočila izhaja, da bi morala ocena združljivosti ukrepov, ki jih države članice sprejmejo zaradi finančne krize, s skupnim trgom na podlagi člena 87(3)(b) ES slediti splošnim načelom iz Smernic za reševanje in prestrukturiranje, tudi če bi lahko „trenutne razmere“ omogočale odobritev nekaterih izrednih ukrepov. S tem ko je Komisija v izpodbijani odločbi uporabila Smernice za reševanje in prestrukturiranje, je torej upoštevala samoomejitev svoje diskrecijske pravice, ki si jo je predhodno določila.

194 Drugič, opozoriti je treba, da tožeča stranka ni navedla nobenega razloga, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da merila iz Smernic za reševanje in prestrukturiranje, ki so bila v času sprejetja izpodbijane odločbe po mnenju Komisije najprimernejša za oceno, ali je pomoči, dodeljene zaradi finančne krize, mogoče šteti za združljive s skupnim trgom, z vidika členov 3(g) ES in 87 ES niso upoštevna za pomoči, ki se štejejo za potrebne za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice.

195 Poleg tega je navedene smernice mogoče šteti za načeloma ustrezne za oceno združljivosti teh pomoči s skupnim trgom, posebej če so upravičenci – kot v obravnavanem primeru – sistemsko pomembne banke, katerih sposobnost preživetja je bila tako prizadeta, da je ogrožen njihov obstoj.

196 Tako po eni strani to, da je pomoč potrebna za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu, ne pomeni, da je ni mogoče šteti za pomoč podjetju v težavah v smislu točke 9 Smernic za reševanje in prestrukturiranje, v skladu s katero tako podjetje ni zmožno z lastnimi sredstvi ali s sredstvi, ki jih lahko pridobi od svojih lastnikov/delničarjev ali upnikov, preprečiti izgube, ki bi brez zunanjega posredovanja državnih organov kratkoročno ali srednjeročno skoraj gotovo ogrozile obstoj družbe. Načeloma se lahko banka, katere sposobnost preživetja je tako prizadeta, da je ogrožen njen obstoj, šteje za podjetje v težavah.

197 Po drugi strani se v Smernicah za reševanje in prestrukturiranje za to, da se lahko šteje, da je pomoč za prestrukturiranje združljiva s skupnim trgom, zahteva, da je upravičenec predložil načrt prestrukturiranja, ki omogoča obnovo njegove dolgoročne sposobnosti preživetja v smiselnem časovnem okviru, da pomoč spremljajo ukrepi, katerih namen je izogibanje neupravičenemu izkrivljanju konkurence, in da je omejena na najnižjo vsoto stroškov, potrebnih za prestrukturiranje (točke od 35 do 37, od 38 do 42 in od 43 do 45 navedenih smernic). Komisija pa je upravičena zahtevati, da je odobritev pomoči, ki so sistemsko pomembnim bankam dodeljene zaradi finančne krize, odvisna od upoštevanja teh pogojev, tudi če je namen pomoči odpraviti resno motnjo v gospodarstvu države članice.

198 Najprej, kar zadeva zahtevo po načrtu prestrukturiranja, s katerim bo mogoče obnoviti dolgoročno sposobnost preživetja teh bank v smiselnem časovnem okviru, Komisija načeloma lahko meni, da prestrukturiranje sistemsko pomembne banke, katere sposobnost preživetja ni zagotovljena, ne more prispevati k trajni odpravi motenj, ki jih v gospodarstvu države članice povzročajo finančne težave, s katerimi se spopada ta banka ali finančni sektor v celoti. Mogoče je namreč, da bi ta banka težko normalno opravljala svoje dejavnosti, ker bi na njene odnose s strankami, upniki in partnerji negativno vplivala negotovost glede nadaljevanja njenih dejavnosti in šibkost njenega finančnega položaja. Ob upoštevanju sistemskega pomena te banke bi lahko nezmožnost normalnega opravljanja teh dejavnosti imela negativen vpliv na celoten nacionalni finančni sistem, kar bi se lahko preneslo na celotno gospodarstvo.

199 Nato, kar zadeva zahtevo, da pomoč spremljajo ukrepi, katerih namen je izogibanje neupravičenemu izkrivljanju konkurence, je treba opozoriti, da lahko Komisija v okviru ocene vpliva pomoči na upoštevni trg ali trge in zlasti njenega učinka na trgovinske pogoje, ki jo mora opraviti, kadar uporabi člen 87(3)(b) ES, upošteva predvidljive učinke pomoči na konkurenco in trgovino znotraj Skupnosti (glej v tem smislu zgoraj v točki 184 navedeno sodbo AITEC in drugi/Komisija, točke od 138 do 143). Posledično je treba šteti, da lahko Komisija za pomoč za prestrukturiranje zahteva upoštevanje pogojev, katerih namen je čim bolj zmanjšati učinek te pomoči na konkurenco.

200 Nazadnje, kar zadeva zahtevo, da mora biti pomoč omejena na najnižjo vsoto stroškov, potrebnih za prestrukturiranje, je treba opozoriti, da je treba člen 87(3)(b) ES kot določbo o odstopanju razlagati ozko (sodba Sodišča z dne 30. septembra 2003, Freistaat Sachsen in drugi/Komisija, C-57/00 P in C-61/00 P, Recueil, str. I-9975, točka 98). Zato ni mogoče šteti, da Komisija krši to določbo, ko se odloči odobriti le pomoči, ki so omejene na najnujnejše, kar je potrebno za zagotovitev prestrukturiranja upravičenca, da lahko ta zadostno razvija svoje dejavnosti, da bi se odpravila resna motnja v gospodarstvu.

201 Tretjič, opozoriti je treba, da so v Smernicah za reševanje in prestrukturiranje določena nekatera posebna merila, ki se uporabljajo za bančni sektor (glej točko 6 Sporočila o ukrepih, sprejetih zaradi finančne krize, in opombo k točki 25(a) Smernic za reševanje in prestrukturiranje).

202 Glede na vse navedeno je treba skleniti, da je bila Komisija v času sprejetja izpodbijane odločbe upravičena uporabiti člen 87(3)(b) ES in hkrati preučiti združljivost pomoči za prestrukturiranje, dodeljenih sistemsko pomembnim bankam v težavah, z vidika Smernic za reševanje in prestrukturiranje.

203 Zato je treba za preverjanje, ali je lahko Komisija v obravnavani zadevi uporabila Smernice za reševanje in prestrukturiranje, preučiti, ali je lahko sklepala, prvič, da je WestLB sistemsko pomembna banka v težavah, in drugič, da je prejela pomoč za prestrukturiranje.

204 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da med strankama ni sporno, da je bil neposredni cilj spornega poroštva preprečiti negativni učinek zmanjšanja tržne vrednosti portfelja v vrednosti 23 milijard EUR na bilanco banke WestLB. Stranki v bistvu navajata, da če ta ukrep ali kateri koli drug ukrep podpore z enakim učinkom ne bi bil sprejet, bi imela banka WestLB resne finančne težave, ki bi lahko kratkoročno ogrozile nadaljevanje njenih bančnih dejavnosti in celo povzročile njen propad. Zato je lahko Komisija, ne da bi storila napako, sklepala, da je banka WestLB podjetje v težavah v smislu točke 9 Smernic za reševanje in prestrukturiranje, kar je navedla že v točkah 44 in 45 obrazložitve začasne odločbe ter česar sicer nista izpodbijali niti Zvezna republika Nemčija niti tožeča stranka.

205 V nasprotju s tem, kar je tožeča stranka trdila na obravnavi, to, da je sporno poroštvo dal lastnik banke WestLB, ne pomeni, da te banke ni mogoče šteti za podjetje v težavah v smislu točke 9 Smernic za reševanje in prestrukturiranje.

206 Sprejeti trditev tožeče stranke bi namreč sistematično preprečevalo opredelitev velikega dela javnih podjetij kot podjetij v težavah. Očitno pa je, da cilj točke 9 Smernic za reševanje in prestrukturiranje ni izključiti javna podjetja s področja njene uporabe, ampak je njen cilj razlikovati med podjetji, ki niso sposobna zagotoviti nadaljevanja svoje dejavnosti brez državne pomoči, pri čemer so ta podjetja opredeljena kot podjetja v težavah, in podjetji, za katera taka pomoč ni nujno potrebna.

207 Zato dejstvo, da je sporno poroštvo dal lastnik banke WestLB, ne vpliva na vprašanje, ali je bilo to banko mogoče šteti za podjetje v težavah. Edino upoštevno vprašanje v zvezi s tem je, ali je bila ta banka zmožna premagati svoje gospodarske težave brez državne podpore, ki se lahko opredeli kot državna pomoč, to pa je vprašanje, ki ga tožeča stranka ni postavila.

208 Nato je treba spomniti, da je tožeča stranka sama trdila, da ima banka WestLB sistemski pomen za gospodarstvo Nemčije.

209 Nazadnje, poudariti je treba, da tožeča stranka ni nasprotovala temu, da se vzpostavitev slabe banke lahko šteje za prestrukturiranje banke WestLB ali da se sporno poroštvo lahko šteje za pomoč za prestrukturiranje.

210 V teh okoliščinah je treba skleniti, da se je združljivost spornega poroštva s skupnim trgom lahko preučila z vidika Smernic za reševanje in prestrukturiranje.

211 Zato je treba trditve tožeče stranke, če jih je mogoče razlagati tako, da trdi, da je Komisija napačno uporabila pravo, ker je združljivost spornega poroštva s skupnim trgom preučila z vidika teh smernic, zavrniti.

212 Vsekakor je treba opozoriti, da se Komisija – kot ta pravilno trdi – v izpodbijani odločbi ni omejila na preučitev združljivosti spornega poroštva s skupnim trgom z vidika pogojev, določenih v Smernicah za reševanje in prestrukturiranje. Iz točk 63 in od 76 do 79 obrazložitve te odločbe je razvidno, da se je Komisija odpovedala temu, da bi od banke WestLB zahtevala, naj zagotovi lastni prispevek v višini najmanj 50 % stroškov prestrukturiranja, čeprav je bil ta minimalni prispevek načeloma predviden v točki 44 navedenih smernic za prestrukturiranje velikih podjetij. Komisija je menila, da bi bilo banki WestLB glede na višino zunanjih sredstev za njeno financiranje zelo težko uresničiti ta ciljni lastni prispevek. Poleg tega je Komisija ugotovila, da bi bilo lahko v okviru sistemske finančne krize neprimerno od banke WestLB zahtevati točno določen prispevek.

213 Zato je bila posledica odločitve Komisije, da odobri sporno poroštvo za banko WestLB na podlagi odstopanja od prepovedi državnih pomoči, določenega v členu 87(3)(b) ES, ta, da je odobritev v nekaterih pogledih odvisna od manj strogih pogojev, kot so običajno predvideni v Smernicah za reševanje in prestrukturiranje, kar je v nasprotju s tem, kar v bistvu trdi tožeča stranka.

214 Zato je treba zavrniti tudi drugi očitek.

215 Glede na vse navedeno je treba ta del zavrniti.

Drugi, podredni del: Komisija naj bi v izpodbijani odločbi nepravilno določila strožje pogoje, kot bi jih lahko na podlagi Smernic za reševanje in prestrukturiranje v povezavi s členom 87(3)(c) ES

216 Tožeča stranka trdi, da bi bilo treba izpodbijano odločbo razglasiti za nično, tudi če je treba šteti, da imajo odstopanja, predvidena v določbah člena 87(3)(b) in (c) ES, isti cilj, saj je Komisija v tej odločbi določila strožje pogoje, kot bi jih lahko na podlagi Smernic za reševanje in prestrukturiranje. V zvezi s tem predstavlja primerjalno preglednico nekaterih odločb, ki jih je Komisija pred finančno krizo in med njo sprejela v zvezi s pomočmi za več bank. Po mnenju tožeče stranke je iz te preglednice razvidno, da je bila odobritev pomoči, katerih namen je bil preprečiti motnje v gospodarstvu, odvisna od strožjih pogojev kot odobritev pomoči, katerih namen je bil preprečiti stečaje v zdravem gospodarskem okolju. Tožeča stranka ugotavlja, da Komisija v nobenem primeru, navedenem v tej preglednici, razen v primeru banke WestLB, ni zahtevala spremembe lastniške strukture upravičenca.

217 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.

218 V zvezi s tem je treba, prvič, opozoriti, da je v primerjalni preglednici, ki jo je predložila tožeča stranka, za vsako odločbo, ki jo vsebuje, navedeno zmanjšanje bilance prejemnika zadevne pomoči, ki ga je Komisija določila kot pogoj za odobritev. Tožeča stranka meni, da so bile po eni strani nekatere odločbe sprejete na podlagi člena 87(3)(b) ES, druge pa na podlagi člena 87(3)(c) ES, ter da je po drugi strani Komisija v vseh primerih uporabila Smernice za reševanje in prestrukturiranje, česar ta ne zanika.

219 Vendar – kot pravilno trdi Komisija – na podlagi te preglednice ni mogoče presojati niti dejanskih in pravnih okoliščin, v katerih so bile pomoči dodeljene, niti razlogovanja Komisije v vsakem od navedenih primerov. Prav tako na njeni podlagi ni mogoče presoditi niti tega, ali so drugi pogoji, ki jih je Komisija določila za vsako odobritev, strožji ali manj strogi, niti odstopanj od načel, določenih v Smernicah za reševanje in prestrukturiranje, ki jih je Komisija odobrila. Tako iz informacij, navedenih v tej preglednici, ni razvidno, da se je Komisija odpovedala temu, da od banke WestLB zahteva lastni prispevek v višini najmanj 50 % stroškov prestrukturiranja, čeprav je treba odpoved tej zahtevi

upoštevati pri presoji, ali so pogoji, ki jih je Komisija določila za odobritev spornega poroštva, strožji ali manj strogi. V obravnavani zadevi je torej treba relativizirati pomen sklepov, ki jih je tožeča stranka izpeljala iz te preglednice.

220 Drugič, kar zadeva obveznost prodaje, tožeča stranka nikakor ne pojasnjuje, v čem naj bi bil ta pogoj strožji od pogojev, ki se lahko naložijo na podlagi Smernic za reševanje in prestrukturiranje v povezavi s členom 87(3)(c) ES.

221 Vsekakor sta narava in pomen pogojev, ki so lahko vključeni v odločbo in katerih namen je zagotoviti dolgoročno sposobnost preživetja upravičenca, nujno odvisna od gospodarskih razmer na zadevnem trgu ali trgih ter od gospodarskih težav, s katerimi se spopada upravičenec.

222 Kot pa Komisija pravilno trdi, ni mogoče na podlagi ničesar izključiti, da ti pogoji ne smejo biti v nekaterih pogledih strožji, če je bila pomoč dodeljena banki v okviru hude finančne krize. V kontekstu zelo oslabljenega trga se namreč lahko pokaže še večja nujnost zmanjšanja strukture in profila tveganja podjetja v težavah, da se zagotovi njegovo preživetje, pri čemer ne more biti izključeno, da je za to treba zahtevati spremembo njegove lastniške strukture.

223 Glede na navedeno je treba ta del zavrniti.

224 Posledično je treba tretji tožbeni razlog v celoti zavrniti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 87(1) ES in obveznosti obrazložitve, ker naj Komisija ne bi predložila dokaza o učinkih spornega poroštva na konkurenco niti navedla dovolj razlogov, zakaj naj bi to poroštvo izkrivljalo konkurenco

225 Tožeča stranka trdi, da Komisija v izpodbijani odločbi ni predstavila dokaza o učinkih spornega poroštva na konkurenco niti ni navedla dovolj razlogov, zakaj naj bi to poroštvo izkrivljalo konkurenco. Po mnenju tožeče stranke je Komisija torej kršila člen 87(1) ES in obveznost obrazložitve.

226 V teh okoliščinah je treba že v tej fazi preučiti tudi trditev, ki jo tožeča stranka navaja v okviru osmega tožbenega razloga in v skladu s katero je „izpodbijana odločba […] nezadostno obrazložena, ker v njej ni navedeno, ali obstaja izkrivljanje konkurence – in kakšna je njegova narava – ki naj bi bilo posledica [spornega poroštva] v finančnem sektorju, ki ga zaznamujejo neuspeh na trgu in državne pomoči v višini 3000 milijard EUR, ki so jih dodelile države članice“.

227 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.

228 Opozoriti je treba, da člen 87(1) ES prepoveduje pomoči, ki prizadenejo trgovino med državami članicami in izkrivljajo ali bi lahko izkrivljale konkurenco. Vendar – kot pravilno trdi Komisija – v okviru presoje teh dveh pogojev Komisija ni dolžna ugotavljati resničnega vpliva pomoči na trgovino med državami članicami niti dejanskega izkrivljanja konkurence, ampak je dolžna le preučiti, ali lahko te pomoči prizadenejo to trgovino in izkrivljajo konkurenco (sodba Sodišča z dne 15. decembra 2005, Italija/Komisija, C-66/02, ZOdl., str. I-10901, točka 111).

229 Zato dejstvo, da Komisija v izpodbijani odločbi ni predstavila dokaza o izkrivljanju konkurence, ki ga je povzročilo sporno poroštvo, ne more pomeniti niti kršitve člena 87(1) ES niti kršitve njene obveznosti obrazložitve. Edini upoštevni vprašanji sta, prvič, ali je Komisija v tej odločbi navedla razloge, zakaj lahko to poroštvo povzroči tako izkrivljanje, in drugič, če jih je navedla, ali je tožeči stranki uspelo dokazati, da so ti razlogi napačni.

230 Najprej je treba preučiti prvo od teh vprašanj, ki se nanaša na obrazložitev, in nato drugo, ki se nanaša na utemeljenost.

Obrazložitev izpodbijane odločbe v zvezi z učinki spornega poroštva na konkurenco

231 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev, ki jo zahteva člen 253 ES, prilagojena vrsti obravnavanega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt sprejela, tako da se lahko zadevne osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor. Obveznost obrazložitve je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino akta, lastnosti podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki ali druge osebe, ki jih akt neposredno in posamično zadeva. Ne zahteva se, da morajo biti v obrazložitvi natančno navedeni vse upoštevni dejanski in pravni elementi, saj vprašanja, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 253 ES, ni treba presojati le glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (sodbe Sodišča z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, Recueil, str. I-1719, točka 63; z dne 30. septembra 2003, Nemčija/Komisija, C-301/96, Recueil, str. I-9919, točka 87, in z dne 22. junija 2004, Portugalska/Komisija, C-42/01, ZOdl., str. I-6079, točka 66).

232 Načelo iz prejšnje točke, uporabljeno pri opredelitvi ukrepa kot pomoči, zahteva, da mora Komisija navesti, zakaj je štela, da zadevni ukrep spada na področje uporabe člena 87(1) ES. V zvezi s tem mora Komisija celo v primerih, v katerih je iz okoliščin, v katerih je bila pomoč podeljena, razvidno, da lahko ta vpliva na trgovino med državami članicami in izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco, vsaj navesti te okoliščine v obrazložitvi svoje odločbe (sodbe Sodišča z dne 7. junija 1988, Grčija/Komisija, 57/86, Recueil, str. 2855, točka 15; z dne 24. oktobra 1996, Nemčija in drugi/Komisija, C-329/93, C-62/95 in C-63/95, Recueil, str. I-5151, točka 52, in z dne 19. septembra 2000, Nemčija/Komisija, C-156/98, Recueil, str. I-6857, točka 98).

233 Vendar če je bila odločba s področja državnih pomoči sprejeta v okoliščinah, ki so bile zadevni vladi dobro znane, in je v skladu z ustaljeno prakso odločanja, zlasti v zvezi z zadevno vlado, je lahko taka odločba obrazložena v skrajšani obliki (glej sklep Sodišča z dne 21. januarja 2010, Iride in Iride Energia/Komisija, C-150/09 P, neobjavljen v ZOdl., točka 23 in navedena sodna praksa).

234 Izpodbijana odločba ne vsebuje posebne obrazložitve glede vprašanja, ali je lahko sporno poroštvo izkrivljalo konkurenco. Komisija je v točki 52 obrazložitve te odločbe navedla:

„Ugotovljeno je bilo, da je [sporno poroštvo] nadaljevanje pomoči za reševanje, ki so jo dodelili lastniki. Kakor je že bilo ugotovljeno v [začasni odločbi], je [sporno poroštvo] državna pomoč. [Zvezna republika] Nemčija tej ugotovitvi ne nasprotuje."

235 Zato obrazložitev izpodbijane odločbe glede opredelitve spornega poroštva kot pomoči v smislu člena 87(1) ES in torej nujno glede vprašanja, ali je lahko to poroštvo izkrivljalo konkurenco, v celoti napotuje na obrazložitev v začasni odločbi, kot tožeča stranka sama navaja.

236 Najprej je treba preučiti, ali se je Komisija lahko omejila le na napotitev na obrazložitev v začasni odločbi.

237 V zvezi s tem je treba poudariti, da je Sodišče v zgoraj v točki 233 navedenem sklepu Iride in Iride Energia/Komisija preučilo zadostnost obrazložitve odločbe (v nadaljevanju: odločba Iride), v kateri je Komisija, kar zadeva opredelitev ukrepa kot državne pomoči, navedla le, da je „ugotovila, da je treba zadevni ukrep obravnavati kot državno pomoč" (glej zgoraj v točki 233 navedeni sklep Iride in Iride Energia/Komisija v povezavi s sodbo Splošnega sodišča z dne 11. februarja 2009, Iride in Iride Energia/Komisija, T-25/07, ZOdl., str. II-245, točka 67, v zvezi s katero je bil v pritožbenem postopku izdan navedeni sklep).

238 Sodišče je presodilo, da je ta obrazložitev zadostna, pri čemer se je oprlo na dva elementa. Po eni strani je zadevna vlada v priglasitvi zadevni ukrep sama opredelila kot državno pomoč. Po drugi strani so pravne in dejanske okoliščine odločbe Iride zajemale odločbo o državni pomoči za drugega upravičenca (v nadaljevanju: odločba ENEL), ki je bila zadostno obrazložena in sprejeta v povezanem in dovolj podobnem dejanskem in pravnem okviru (zgoraj v točki 233 navedeni sklep Iride in Iride Energia/Komisija, točki 24 in 26).

239 Opozoriti je treba, da ta elementa, na katera se je Sodišče oprlo v zgoraj v točki 233 navedenem sklepu Iride in Iride Energia/Komisija, da je odločbo Iride štelo za zadostno obrazloženo, v bistvu obstajata tudi v obravnavani zadevi.

240 Po eni strani je Zvezna republika Nemčija, ko je Komisiji 11. aprila 2008 poslala dodatno priglasitev v zvezi s slabo banko in zaprosila za začasno odobritev ustanovitve te banke, priznala, da vsebuje državno pomoč za banko WestLB (točki 4 in 25 obrazložitve začasne odločbe). Iz spisa pa ni razvidno, da bi Zvezna republika Nemčija začasno odločbo pozneje izpodbijala, ker je bilo v njej sporno poroštvo opredeljeno kot državna pomoč.

241 Po drugi strani se izpodbijana in začasna odločba obe nanašata na isti državni ukrep (sporno poroštvo), istega upravičenca (banko WestLB) in isti cilj (preprečiti, da bi bila banka WestLB prisiljena ustaviti svoje dejavnosti zaradi zmanjšanja tržne vrednosti portfelja v vrednosti 23 milijard EUR v okviru finančne krize). V teh okoliščinah je treba šteti, da sta bili ti odločbi sprejeti v povezanem in dovolj podobnem dejanskem in pravnem okviru.

242 Nazadnje je treba ugotoviti, da medtem ko je med sprejetjem odločbe ENEL (1. december 2004) in sprejetjem odločbe Iride (8. november 2006) preteklo 23 mesecev, je med sprejetjem začasne odločbe (30. april 2008) in sprejetjem izpodbijane odločbe (12. maj 2009) preteklo 12 mesecev in 12 dni.

243 Glede na navedeno je treba skleniti, da se je Komisija v izpodbijani odločbi lahko omejila le na napotitev na opredelitev državne pomoči, ki jo je opravila v začasni odločbi.

244 Nato je treba preučiti, ali je začasna odločba glede tega zadostno obrazložena.

245 Ta obrazložitev je navedena v točki 30 obrazložitve začasne odločbe in se glasi:

„Komisija ugotavlja, da ima banka WestLB čezmejne in mednarodne dejavnosti, tako da bi vsaka prednost, dodeljena iz državnih sredstev, ovirala konkurenco v bančnem sektorju in prizadela trgovino znotraj Skupnosti (odločba Komisije v zadevi C 50/2006 z dne 27. junija 2007, BAWAG, še neobjavljena, točka 127).“

246 Obrazložitev začasne odločbe je treba dopolniti z obrazložitvijo v Odločbi Komisije z dne 27. junija 2007 o državni pomoči C 50/2006 (ex NN 68/2006, CP 102/2006) Avstrije za BAWAG-PSK (UL 2008, L 83, str. 7, v nadaljevanju: odločba BAWAG-PSK), na katero napotuje Komisija. Kot je Komisija sama navedla v odgovoru na pisno vprašanje Splošnega sodišča, je v točki 30 obrazložitve začasne odločbe naredila tipkarsko napako, ko je napotila na točko 127 obrazložitve odločbe BAWAG-PSK, ki se ne nanaša na vprašanje, ali je lahko pomoč, ki je predmet te odločbe, povzročila izkrivljanje konkurence. To vprašanje je v resnici preučeno v točkah od 121 do 125 obrazložitve odločbe BAWAG-PSK, ki se glasijo:

„121. Člen 87(1) Pogodbe ES prepoveduje pomoči, ki negativno vplivajo na trgovino med državami članicami in ki izkrivljajo konkurenco ali pa bi jo lahko izkrivljale.

122. Komisiji v okviru njene pravne presoje ni treba dokazati dejanskega učinka pomoči na trgovino med državami članicami in dejanskega izkrivljanja konkurence, temveč mora dokazati samo, ali pomoči lahko negativno vplivajo na trgovino in izkrivljajo konkurenco. Če pomoč, ki jo dodeli država članica, okrepi položaj podjetja v razmerju do drugih konkurenčnih podjetij v trgovini znotraj Skupnosti, je treba konkurenco označiti kot izkrivljeno zaradi pomoči.

123. Komisija je opozorila, da je bančni sektor že več let odprt za konkurenco. Zaradi vedno večje liberalizacije se je konkurenca, ki je obstajala že na podlagi v Pogodbi ES predvidenega prostega pretoka kapitala, povečala.

124. BAWAG-PSK ima podružnice oz. hčerinske družbe v različnih državah članicah […] Po drugi strani pa so v Avstriji dejavne tudi banke iz drugih držav članic […]

125. V bančnem sektorju ne nazadnje obstaja trgovina med državami članicami. Jamstvo okrepi položaj BAWAG-PSK v razmerju do drugih bančnih podjetij, s katerimi BAWAG-PSK konkurira v trgovini znotraj Skupnosti. Jamstvo lahko zato negativno vpliva na trgovino med državami članicami in lahko izkrivlja konkurenco.“

247 Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da je Komisija v začasni odločbi menila, da sporno poroštvo lahko vpliva na konkurenco v bančnem sektorju, prvič, ker je ta sektor odprt za konkurenco, drugič, ker sporno poroštvo krepi položaj banke WestLB na trgih, na katerih opravlja svoje dejavnosti, v razmerju do drugih bank, ki niso prejele pomoči, in, tretjič, ker ima banka WestLB čezmejne in mednarodne dejavnosti.

248 Preučiti je treba, ali ta obrazložitev izpolnjuje zahteve, določene v sodni praksi, glede na okoliščine začasne odločbe in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje.

249 Prvič, sodišče Unije je v zvezi z državnimi pomočmi ugotovilo, da so pogoji, ki se nanašajo na vpliv na trgovino med državami članicami in izkrivljanje konkurence, po navadi neločljivo povezani, ter menilo, da kadar pomoč države članice okrepi položaj enega podjetja v razmerju do drugih konkurenčnih podjetij v trgovini znotraj Skupnosti, se šteje, da pomoč na ta zadnja podjetja vpliva (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 15. junija 2000, Alzetta in drugi/Komisija, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, od T-600/97 do T-607/97, T-1/98, od T-3/98 do T-6/98 in T-23/98, Recueil, str. II-2319, točka 81 in navedena sodna praksa).

250 Nesporno in očitno pa je, da je banka WestLB navzoča na trgih več držav članic in da se na nemškem trgu spopada z dejansko ali potencialno konkurenco več bank s sedežem v drugih državah članicah.

251 Drugič, kot je Komisija navedla v točki 123 obrazložitve odločbe BAWAG-PSK, se je v bančnem sektorju odvil pomemben proces liberalizacije na ravni Skupnosti. Iz sodne prakse pa izhaja, da ta okoliščina zaostruje konkurenco, ki je že izhajala iz prostega pretoka kapitala, določenega s Pogodbo, kar je primerno za opredelitev dejanskega ali potencialnega vpliva pomoči na konkurenco in njihovega učinka na trgovino med državami članicami (sodba Sodišča z dne 10. januarja 2006, Cassa di Risparmio di Firenze in drugi, C-222/04, ZOdl., str. I-289, točki 142 in 145).

252 Nazadnje, tretjič, kot je Komisija navedla v točki 4 Smernic za reševanje in prestrukturiranje, je izstop neučinkovitih podjetij običajen del delovanja trga in pomoč za prestrukturiranje spada med najbolj izkrivljajoče oblike državne pomoči, zato mora v zvezi s temi pomočmi veljati splošno pravilo o prepovedi navedenih pomoči, določeno v Pogodbi ES, odstopanja od tega pravila pa je treba omejiti.

253 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da načeloma, kadar je pomoč nujna za preživetje podjetja, ki bi sicer prenehalo obstajati, dodelitev pomoči nujno povzroči izkrivljanje konkurence, ker preprečuje porazdelitev tržnih deležev tega podjetja med njegove konkurente.

254 Glede na te ugotovitve je treba skleniti, da je lahko obrazložitev odločbe, v kateri je kot državna pomoč opredeljena pomoč za prestrukturiranje, dodeljena podjetju, kot je banka WestLB, ki ima pomembne čezmejne dejavnosti, posluje v sektorju, v katerem je bila v Uniji izvedena liberalizacija, kot je bančni sektor, in bi lahko izginilo s trga, če mu pomoč ne bi bila dodeljena, posebej kratka.

255 Glede na navedeno je treba obrazložitev, ki je v začasni odločbi navedena v zvezi z vprašanjem, ali je lahko sporno poroštvo vplivalo na konkurenco, šteti za zadostno.

Utemeljenost izpodbijane odločbe v zvezi z učinki spornega poroštva na konkurenco

256 Tožeča stranka navaja dve trditvi, s katerima izpodbija utemeljenost obrazložitve izpodbijane odločbe glede tega, ali je lahko sporno poroštvo vplivalo na konkurenco. Tožeča stranka s prvo trditvijo navaja, da bi Komisija morala preučiti dejanski položaj na trgu na dan sprejetja izpodbijane odločbe, da bi preverila, ali je lahko sporno poroštvo, v začasni odločbi opredeljeno kot državna pomoč, še naprej opredeljeno kot tako. Tožeča stranka z drugo trditvijo navaja, da pomoči, dodeljene finančnemu sektorju od leta 2008, ne morejo izkrivljati konkurence.

– Prva trditev: Komisija naj bi morala preučiti dejanski položaj na trgu na dan sprejetja izpodbijane odločbe

257 Tožeča stranka trdi, da se Komisija ni mogla omejiti le na napotitev na začasno odločbo, kar zadeva vprašanje, ali je lahko sporno poroštvo povzročilo izkrivljanje konkurence. Po mnenju tožeče stranke je Komisija, ko sprejema odločbo, v kateri ugotovi, da ukrep spada na področje uporabe člena 87(1) ES, vedno dolžna preučiti dejansko stanje na trgu na dan sprejetja te odločbe. Tožeča stranka ugotavlja, da je bila Komisija v obravnavani zadevi posebej dolžna to preučiti. Po eni strani naj bi v času od sprejetja začasne odločbe do sprejetja izpodbijane odločbe finančna kriza postala ena najhujših v zadnjem stoletju, zaradi česar naj bi Komisija odobrila dodelitev pomoči finančnemu sektorju v skupni vrednosti približno 3000 milijard EUR. Po mnenju tožeče stranke je torej vprašljivo, ali je ob sprejetju izpodbijane odločbe v tem sektorju še obstajala konkurenca, ki bi jo bilo mogoče izkriviti. Poleg tega tožeča stranka opozarja, da bi pomoč v višini 5 milijard EUR, to je 0,167 % vseh pomoči, ki jih je Komisija do sprejetja izpodbijane odločbe odobrila zaradi finančne krize, težko povzročila znatno izkrivljanje konkurence, ki bi lahko trajalo. Po drugi strani se je začasna odločba nanašala na začasni ukrep reševanja, medtem ko se izpodbijana odločba nanaša na trajni ukrep prestrukturiranja.

258 Skleniti je treba, da je treba načeloma na vprašanje, ali gre pri ukrepu za državno pomoč, odgovoriti na podlagi objektivnih dejstev, ki se presojajo na datum, ko Komisija sprejme odločbo, zato se nadzor sodišča Unije nanaša na presojo položaja, kot jo opravi Komisija na ta dan (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 11. decembra 2008, Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ZOdl., str. I-9465, točka 50 in navedena sodna praksa).

259 Vendar je treba ugotoviti, da če je Komisija ukrep opredelila kot državno pomoč že v neizpodbijani odločbi, kot je v obravnavani zadevi storila v zvezi s spornim poroštvom v začasni odločbi, ni nujno dolžna znova preučiti konkurenčni položaj, ki obstaja na dan, ko sprejema novo odločbo, v kateri je isti ukrep še naprej opredeljen kot državna pomoč, če sta ti odločbi sprejeti v povezanem in dovolj podobnem dejanskem in pravnem okviru.

260 Tožeča stranka pa s tema trditvama ne more dokazati, da so se med sprejetjem začasne odločbe in sprejetjem izpodbijane odločbe okoliščine spremenile, tako da bi Komisija morala znova preučiti morebitni učinek spornega poroštva na konkurenco.

261 Prvič, zaostritev finančne krize, ki naj bi se eventualno zgodila med sprejetjem začasne odločbe (30. april 2008) in sprejetjem izpodbijane odločbe (12. maj 2009), ter dejstvo, da je Komisija v tem obdobju odobrila vrsto državnih pomoči v visoki skupni vrednosti za finančni sektor, ne preprečujeta tega, da je ukrep, sprejet za banko v težavah, še naprej opredeljen kot državna pomoč brez nove analize konkurence v tem sektorju.

262 Po eni stran se je v tem sektorju odvil pomemben proces liberalizacije na ravni Skupnosti, ki je zaostril konkurenco, ki je že izhajala iz prostega pretoka kapitala, določenega s Pogodbo (zgoraj v točki 251 navedena sodba Cassa di Risparmio di Firenze in drugi, točka 145). Tožeča stranka pa ne more trditi, da sta morebitna zaostritev finančne krize in odobritev pomoči, omenjeni v prejšnji točki, odpravili to zaostreno konkurenco, tako da sporno poroštvo ne bi moglo več vplivati nanjo.

263 Vsekakor je treba šteti, da lahko dodelitev državne pomoči v višini 5 milijard EUR, ki veliki banki v težavah omogoča, da nadaljuje dejavnosti in torej ne izgubi velikih tržnih deležev v korist svojih konkurentov, načeloma vpliva na obstoječo konkurenco, tudi če je ta posebej oslabljena.

264 Po drugi strani tožeča stranka ne nasprotuje trditvi Komisije, da številne banke s sedežem v državah članicah, vključno z nemškimi deželnimi bankami, podobnimi banki WestLB, niso prejele nobene državne pomoči na dan sprejetja izpodbijane odločbe. Kot Komisija pravilno trdi, bi dodelitev spornega poroštva nujno vplivala na konkurenčne odnose med temi bankami in banko WestLB, tudi če bi takrat druge banke prejele veliko državno podporo.

265 Poleg tega iz sodne prakse izhaja, da to, da so konkurenti upravičenca do ukrepa prejeli državno pomoč, ne vpliva na opredelitev tega ukrepa kot državne pomoči (zgoraj v točki 83 navedena sodba Vlaams Gewest/Komisija, točka 54).

266 Drugič, dejstvo, da je sporno poroštvo, ki je bilo ob sprejetju začasne odločbe mišljeno kot začasni in povratni ukrep, ob sprejetju izpodbijane odločbe postalo ukrep s trajnim učinkom, ne pomeni spremembe okoliščin, ki bi lahko Komisiji v tej odločbi preprečila, da napoti na opredelitev v začasni odločbi. Prav nasprotno, Komisija je lahko razumno sklepala – kot pravilno trdi – da je treba ukrep, ki je opredeljen kot državna pomoč in torej lahko povzroča izkrivljanje konkurence ter katerega uporaba je časovno omejena, še toliko bolj opredeliti kot tak, če te omejitve ni.

267 Iz zgornjega izhaja, da dejstvo, da Komisija v izpodbijani odločbi ni preučila, ali lahko sporno poroštvo povzroča izkrivljanje konkurence, ampak je napotila na preučitev, ki jo je v zvezi s tem opravila v začasni odločbi, ne pomeni kršitve člena 87(1) ES. To trditev je torej treba zavrniti.

– Druga trditev: pomoči, dodeljene finančnemu sektorju od leta 2008, ne morejo izkrivljati konkurence

268 Tožeča stranka trdi, da je namen pomoči, dodeljenih finančnemu sektorju od leta 2008, preprečiti zlom navedenega sektorja in da zato ne morejo izkrivljati konkurence.

269 V zvezi s tem je dovolj opozoriti, da je pomoč, ki jo je Komisija preučila v izpodbijani odločbi, posamična pomoč, dodeljena le eni banki, to je WestLB, in ne pomoč, dodeljena nemškemu ali evropskemu finančnemu sektorju v celoti. Seveda ni mogoče izključiti, da ima lahko preživetje banke WestLB tudi pozitivne gospodarske posledice za institucije, ki niso bile deležne državnih ukrepov podpore. Vendar dejstvo ostaja, da je banka WestLB nujno v močnejšem relativnem konkurenčnem položaju v razmerju do teh institucij, kot če bi morala prenehati opravljati svoje dejavnosti.

270 Trditve, ki jo navaja tožeča stranka, zato ni mogoče sprejeti.

271 Glede na navedeno je treba sklepati, prvič, da je obrazložitev izpodbijane odločbe v zvezi z vprašanjem, ali bi lahko sporno poroštvo povzročalo izkrivljanje konkurence, zadostna in, drugič, da tožeči stranki ni uspelo dokazati, da obrazložitev Komisije vsebuje napake.

272 Drugi tožbeni razlog je torej treba zavrniti.

Osmi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve

Uvodne ugotovitve

273 Najprej je treba poudariti, da je bila trditev tožeče stranke, da je izpodbijana odločba nezadostno obrazložena, ker v njej ni navedeno, da bi sporno poroštvo lahko povzročalo izkrivljanje konkurence, niti ni navedena narava tega izkrivljanja, preučena že v okviru drugega tožbenega razloga.

274 Nato, tožeča stranka trdi, da je izpodbijana odločba nezadostno obrazložena, kar zadeva presojo skladnosti spornega poroštva s členom 87(3)(b) ES. Po mnenju tožeče stranke iz obrazložitve te odločbe ni mogoče razumeti, zakaj so pogoji, navedeni v Prilogi k tej odločbi, nujni in sorazmerni za doseganje cilja, določenega v navedeni določbi. Obrazložitev pa naj bi morala biti posebej podrobna glede na, prvič, kontekst finančne krize, drugič, obseg pogojev, zahtevanih v izpodbijani odločbi, in tretjič, dejstvo, da je ta „šla bistveno dlje kot prejšnje odločbe“.

275 V zvezi s tem je treba spomniti, da ker je tožba dopustna samo v zvezi z vključitvijo pogojev glede obveznosti prodaje v Prilogo k izpodbijani odločbi, je trditve tožeče stranke mogoče vsebinsko preučiti le glede obrazložitve, ki se nanaša na te pogoje.

276 V zvezi s tem tožeča stranka navaja, da bi morala izpodbijana odločba vsebovati podrobnejšo obrazložitev glede nujnosti obveznosti prodaje, in to toliko bolj, ker v drugih „vzporednih postopkih“ enakovredna obveznost ni bila določena. Obrazložitev, ki je v zvezi s tem navedena v točki 69 obrazložitve izpodbijane odločbe, v skladu s katero imajo hranilnice in dežela SPV včasih nasprotne interese, naj ne bi bila zadostna. Sicer pa naj bi bilo običajno, da so interesi lastnikov delniške družbe včasih protislovni. Nazadnje, tožeča stranka trdi, da obrazložitve izpodbijane odločbe ni mogoče dopolniti s pojasnili, ki jih Komisija navede le pred Splošnim sodiščem.

277 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.

278 Spomniti je treba, da je Komisija v izpodbijani odločbi menila, da je sporno poroštvo pomoč za prestrukturiranje za podjetje v težavah. Kot je navedeno v točki 210 zgoraj, je združljivost tega ukrepa s skupnim trgom torej lahko preučila z vidika Smernic za reševanje in prestrukturiranje.

279 V točki 17 Smernic za reševanje in prestrukturiranje je navedeno, da prestrukturiranje temelji na izvedljivem, skladnem in daljnosežnem načrtu za obnovo dolgoročne sposobnosti preživetja podjetja. V skladu s točko 34 navedenih smernic mora biti dodelitev posamične pomoči za prestrukturiranje pogojena z izvajanjem načrta za prestrukturiranje, ki ga mora potrditi Komisija.

280 Točka 47 Smernic za reševanje in prestrukturiranje pa določa, da mora upravičenec do pomoči v celoti izvesti načrt iz prejšnje točke in opraviti vse druge obveznosti, določene v odločbi o odobritvi pomoči. Vsako neizvajanje načrta ali neizpolnjevanje drugih obveznosti se šteje za zlorabo pomoči.

281 Točke od 35 do 37 Smernic za reševanje in prestrukturiranje vsebujejo pravila, po katerih je treba načrt prestrukturiranja predložiti Komisiji, in elemente, ki jih mora zajemati ta načrt. Prvič, ta načrt mora vsebovati vse potrebne podrobnosti, vključno s tržno raziskavo in opisom okoliščin, ki so privedle do težav podjetja, kar bo nudilo temelj za ocenitev predlaganih ukrepov. Drugič, zadevna država članica se mora k navedenemu načrtu zavezati. Tretjič, načrt mora obnoviti dolgoročno sposobnost preživetja

podjetja v smiselnem časovnem okviru in na podlagi realističnih predvidevanj, tako da lahko podjetje po končanem prestrukturiranju samostojno pokriva vse stroške. Četrtič, če težave podjetja izvirajo iz napak v sistemu upravljanja podjetja, je treba uvesti ustrezne prilagoditve.

282 Točke od 38 do 40 Smernic za reševanje in prestrukturiranje se nanašajo na „izogibanje neupravičenim izkrivljanjem konkurence“, povezanim z dodelitvijo pomoči za prestrukturiranje. Na podlagi teh določb morajo biti izravnalni ukrepi, prvič, prilagojeni, zato da omejijo negativne učinke dodelitve pomoči za prestrukturiranje na konkurenco in na trgovino (v nadaljevanju: izravnalni ukrepi). Drugič, ti ukrepi morajo biti „ustrezni“ v smislu, da ne smejo povzročiti poslabšanja strukture trga. Tretjič, morajo biti „sorazmerni“ z izkrivljajočimi učinki pomoči. Glede tega se morajo, najprej, nanašati na trg oziroma trge, na katerih bo zadevno podjetje po prestrukturiranju imelo pomemben položaj. Nato morajo biti ti ukrepi, čeprav se lahko izvedejo pred dodelitvijo pomoči ali po njej, vsekakor sestavni del načrta prestrukturiranja. Nazadnje, ne smejo obsegati zgolj računovodskih odpisov ali opustitve deficitarnih dejavnosti, ker to ne povzroči zmanjšanja zmogljivosti ali prisotnosti zadevnega podjetja na trgu (sodba Splošnega sodišča z dne 14. februarja 2012, Electrolux/Komisija, T-115/09 in T-116/09, točka 44).

283 Po eni strani iz zgornjega izhaja, da je obstoj načrta prestrukturiranja bistveni pogoj, da se pomoč za prestrukturiranje lahko šteje za združljivo s skupnim trgom. Ta načrt postane osrednji element analize, ki jo mora Komisija opraviti v zvezi s tem (v nadaljevanju: preučitev združljivosti). Nazadnje, Smernice za reševanje in prestrukturiranje predvidevajo samodejno pogojevanje morebitne odobritve pomoči z upoštevanjem načrta, ki ga preuči in potrdi Komisija.

284 Po drugi strani mora načrt prestrukturiranja, na podlagi katerega Komisija opravi preučitev združljivosti, vsebovati dve vrsti ukrepov, ki se razlikujeta glede na cilje. Cilj prve vrste ukrepov je obnoviti dolgoročno sposobnost preživetja podjetja. Cilj druge vrste ukrepov pa je izogniti se neupravičenemu izkrivljanju konkurence. Načeloma nič ne nasprotuje temu, da je vsebina vseh ukrepov, predvidenih v načrtu prestrukturiranja, predmet pogajanj med Komisijo in zadevno državo članico, v katera je lahko, če je to primerno, vključen upravičenec do pomoči. Vendar iz Smernic za reševanje in prestrukturiranje izhaja, da se mora nazadnje k dokončnemu načrtu zavezati zadevna država članica.

285 Nazadnje, glede združljivosti pomoči za prestrukturiranje s skupnim trgom iz sodne prakse izhaja, da je obveznost obrazložitve izpolnjena, če Komisija v odločbi navaja razloge, iz katerih meni, da je pomoč utemeljena glede na pogoje, določene s Smernicami za reševanje in prestrukturiranje, ti pogoji pa so zlasti obstoj načrta za prestrukturiranje, zadovoljiv prikaz glede dolgoročne sposobnosti preživetja upravičenca in sorazmernost pomoči glede na njegov prispevek (glej po analogiji sodbo Splošnega sodišča z dne 15. junija 2005, Corsica Ferries France/Komisija, T-349/03, ZOdl., str. II-2197, točka 66 in navedena sodna praksa).

286 Z vidika zgornjega je treba po eni strani ugotoviti obseg obveznosti Komisije, da navede razloge, iz katerih se je odločila za odobritev spornega poroštva zahtevati izpolnitev obveznosti prodaje, in po drugi strani preučiti, ali je obrazložitev izpodbijane odločbe v zvezi s tem zadostna.

Obseg obveznosti Komisije, da navede razloge, iz katerih se je odločila za odobritev spornega poroštva zahtevati izpolnitev obveznosti prodaje

287 Za ugotovitev obsega obveznosti Komisije, da navede razloge, iz katerih se je odločila za odobritev spornega poroštva zahtevati izpolnitev obveznosti prodaje, je treba, prvič, opredeliti cilj, z vidika katerega je Komisija morala utemeljiti svojo odločitev. Drugič, določiti je treba obseg splošne obveznosti Komisije, da obrazloži svoje odločbe, v katerih za odobritev pomoči za prestrukturiranje zahteva upoštevanje ukrepov, predvidenih v načrtih prestrukturiranja, h katerim so se zavezale zadevne države članice. Tretjič, preučiti je treba, ali je obseg te obveznosti drugačen, če se Komisija

odloči zagotoviti upoštevanje zadevnih načrtov tako, da odločbam priloži pogoje na podlagi člena 7(4) Uredbe št. 659/1999. Nazadnje, četrtič, preveriti je treba, ali je bila obveznost prodaje del prvega popolnega načrta prestrukturiranja banke WestLB, h kateremu se je zavezala Zvezna republika Nemčija.

– Cilj, z vidika katerega je morala Komisija utemeljiti svojo odločitev, da za odobritev spornega poroštva zahteva izpolnitev obveznosti prodaje

288 Tožeča stranka v bistvu trdi, da je cilj, za katerega si prizadeva Komisija, ko se odloči za odobritev pomoči za prestrukturiranje zahtevati izpolnjevanje nekaterih pogojev, zagotoviti uresničitev cilja izjeme od splošne prepovedi državnih pomoči, na kateri temelji odobritev. Če odobritev temelji na drugem primeru iz člena 87(3)(b) ES, mora biti ta cilj po mnenju tožeče stranke odpraviti resno motnjo v gospodarstvu države članice.

289 To trditev je treba zavrniti.

290 Namreč, kot je bilo navedeno v točki 284 zgoraj, je cilj, za katerega si prizadeva Komisija, ko za odobritev pomoči za prestrukturiranje zahteva upoštevanje ukrepov, predvidenih v načrtu prestrukturiranja, h kateremu se je zavezala zadevna država članica, prvič, zagotoviti obnovo dolgoročne sposobnosti preživetja upravičenca, in drugič, zagotoviti, da izkrivljanje konkurence ne bo čezmerno.

291 V obravnavani zadevi je bila obveznost prodaje – kot je bilo navedeno v točki 187 zgoraj – vključena v Prilogo k izpodbijani odločbi kot ukrep za zagotovitev obnove dolgoročne sposobnosti preživetja banke WestLB. Zato je morala Komisija z vidika tega cilja utemeljiti svojo odločitev, da za odobritev spornega poroštva zahteva izpolnitev navedene obveznosti.

– Obseg splošne obveznosti Komisije, da obrazloži svoje odločbe, v katerih za odobritev pomoči za prestrukturiranje zahteva upoštevanje ukrepov, predvidenih v načrtih prestrukturiranja, h katerim so se zavezale zadevne države članice

292 Opozoriti je treba, da če mora načeloma Komisija dokazati dodelitev pomoči v smislu člena 87(1) ES, dokazno breme združljivosti pomoči s skupnim trgom, ki odstopajo od te določbe, načeloma nosi zadevna država članica, ki mora dokazati, da so pogoji za tako odstopanje izpolnjeni (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 12. septembra 2007, Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisija, T-68/03, ZOdl., str. II-2911, točka 34 in navedena sodna praksa).

293 Zato, kadar Komisija pri izvajanju široke diskrecijske pravice, ki jo ima pri presoji združljivosti državnih pomoči s skupnim trgom na podlagi člena 87(3) ES (glej točko 183 zgoraj), v smernicah, usmeritvah ali sporočilih zahteva – kot v obravnavani zadevi – naj se zadevna država članica, da bi bila pomoč odobrena, zaveže k načrtu, ki omogoča uresničitev nekaterih natančno določenih legitimnih ciljev, mora ta država članica dokazati, da je te cilje mogoče doseči z navedenim načrtom, ne pa Komisija ugotoviti, da je vsak ukrep, predviden v načrtu, nujno potreben za ta namen.

294 Tako – in ob upoštevanju navedenega v točkah od 279 do 284 zgoraj – je treba za načrt prestrukturiranja šteti, da je sestavljen iz sklopa zavez, ki jih predlaga država članica in katerih namen je dokazati, da so pogoji za odstopanje od splošne prepovedi državnih pomoči izpolnjeni. Namen teh zavez je, da Komisija sprejme odločitev, katere pridobitev za zadevno državo članico ni subjektivna pravica, in sicer o odobritvi pomoči, ki omogoča izognitev rezultatu konkurence, predlagajo pa se za zagotovitev, da bodo cilji iz točk 284 in 290 zgoraj doseženi.

295 Za upravičenca do pomoči postane sicer načrt prestrukturiranja celota pogojev, ki jih zadevna država članica določi za dodelitev pomoči, ker se ta država Komisiji zaveže, da bo pomoč dodelila le pod pogojem, da bo upravičenec upošteval ta načrt.

296 V teh okoliščinah je treba skleniti, da mora v okviru odločitve o odobritvi pomoči Komisija predvsem, prvič, ugotoviti, da je treba odobreni ukrep dejansko opredeliti kot državno pomoč v smislu člena 87(1) ES, drugič, preveriti, da je zadevna država članica dokazala, da je lahko pomoč upravičena do enega od odstopanj iz člena 87(3) ES, in tretjič, ugotoviti, da je glede na vse ukrepe, predvidene v načrtu prestrukturiranja, h kateremu se je zavezala ta država članica, mogoče šteti, da bo upravičenec do pomoči dolgoročno sposoben preživeti in da izkrivljanje konkurence, ki ga bo povzročila pomoč, ne bo čezmerno.

297 V nasprotju s tem, kar v bistvu trdi tožeča stranka, pa Komisija ni dolžna pojasniti nujnosti vsakega ukrepa, predvidenega v načrtu prestrukturiranja, niti poskusiti naložiti le najmanj zavezujoče možne ukrepe izmed tistih, s katerimi se lahko zagotovi izpolnitev ciljev iz prejšnje točke, razen če je se zadevna država članica predhodno zavezala k manj zavezujočemu načrtu prestrukturiranja, ki te cilje prav tako ustrezno uresničuje, ali pa je ta država članica izrazila nasprotovanje vključitvi nekaterih ukrepov v načrt prestrukturiranja in se je k temu načrtu zavezala, ker jo je Komisija dokončno obvestila, da pomoč ne bo odobrena brez teh ukrepov, saj v teh primerih odločitve, da bo dodelitev pomoči pogojena z upoštevanjem navedenih ukrepov, ni mogoče pripisati zadevni državni članici.

298 Prvič, ta ugotovitev je potrjena s tem, da so lahko ukrepi, predvideni v načrtu prestrukturiranja, zelo številni in različni, tako da je treba odlično poznati delovanje in notranjo strukturo upravičenca do pomoči, njegov poslovni položaj in strateške možnosti, ki so mu ponujene, da bi bilo mogoče predvideti alternativne ukrepe. Ker ni nujno, da Komisija te vidike pozna, ne more opredeliti ukrepov, ki bi lahko nadomestili tiste, ki so predvideni v načrtu prestrukturiranja, h kateremu se je zavezala zadevna država članica.

299 Drugič, če bi se od Komisije zahtevalo, da utemelji nujnost vsakega ukrepa, predvidenega v načrtu prestrukturiranja, lahko v nekaterih primerih ne bi mogla ugotoviti, da bo upravičenec do pomoči dolgoročno poslovno uspešen. Tako je v primeru načrta prestrukturiranja, ki vsebuje nekatere ukrepe, ki bi skupaj zagotovili sposobnost preživetja navedenega upravičenca, vendar pa obravnavani ločeno ne bi bili njuno potrebni za to. Komisija v takem primeru ne bi mogla dokazati stroge nujnosti nobenega od predlaganih ukrepov in v praksi za odobritev pomoči ne bi mogla zahtevati upoštevanja teh ukrepov. Torej se ne bi mogla prepričati o obnovi sposobnosti preživetja upravičenca.

300 Nazadnje, tretjič, opozoriti je treba, da kadar Komisija odobri pomoč za prestrukturiranje za banko, katere ekonomski položaj se je tako poslabšal, da bi lahko prenehala opravljati svoje dejavnosti in povzročila krizo na nacionalnem finančnem trgu, le državni poseg, s tem ko prepreči rezultat konkurence, omogoča nadaljnji obstoj te banke, in to zato, da se odpravi resna motnja v gospodarstvu države članice.

301 V teh okoliščinah, čeprav je utemeljeno zahtevati, naj Komisija zagotovi, da ima dodeljena pomoč po eni strani lahko pričakovan pozitiven učinek na to gospodarstvo, za kar je lahko med drugim potrebno, da je zagotovljeno uspešno poslovanje banke, in po drugi strani čim manjši učinek na konkurenco, pa bi bilo pretirano zahtevati, naj ugotovi tudi, da so pogoji za odobritev pomoči za upravičenca čim manj težavni.

302 Ugotovitev iz točk 296 in 297 zgoraj je poleg tega skladna s sodno prakso, v skladu s katero je obveznost obrazložitve Komisije glede združljivosti pomoči za prestrukturiranje s skupnim trgom izpolnjena, če so v zadevni odločbi navedeni razlogi, zaradi katerih je pomoč utemeljena glede na pogoje, določene s Smernicami za reševanje in prestrukturiranje, ti pogoji pa so zlasti obstoj načrta za prestrukturiranje, zadovoljiv prikaz glede dolgoročne sposobnosti preživetja upravičenca in sorazmernost pomoči glede na njegov prispevek (glej točko 285 zgoraj).

– Vprašanje, ali je obseg splošne obveznosti Komisije, da obrazloži svoje odločbe, v katerih za odobritev pomoči za prestrukturiranje zahteva upoštevanje načrtov prestrukturiranja, h katerim se zavežejo zadevne države članice, drugačen, če se Komisija odloči zagotoviti upoštevanje načrta prestrukturiranja tako, da odločbi priloži pogoje na podlagi člena 7(4) Uredbe št. 659/1999

303 Tožeča stranka je na obravnavi trdila, da je treba obveznost obrazložitve Komisije šteti za drugačno od obveznosti, opisane v točkah 296 in 297 zgoraj, kadar se Komisija na podlagi člena 7(4) Uredbe št. 659/1999 odloči vključiti pogoj v odločbo o odobritvi pomoči za prestrukturiranje.

304 Če pa je tak pogoj – kot v obravnavani zadevi – odsev ukrepa, predvidenega v načrtu prestrukturiranja, h kateremu se je zadevna država članica zavezala, je treba to trditev zavrniti.

305 Glede na posebno odgovornost v zvezi s predložitvijo načrta prestrukturiranja, ki je s Smernicami za reševanje in prestrukturiranje podeljena vsaki državi članici, ki želi nekemu podjetju dodeliti pomoč za prestrukturiranje, in glede na v navedenih smernicah predvideno samodejno pogojevanje odobritve pomoči z upoštevanjem ukrepov, navedenih v tem načrtu, je treba namreč te ukrepe šteti za del pogojev za dodelitev pomoči, ki jih je določila zadevna država članica (glej točko 295 zgoraj). Ti pogoji so poleg tega del dejanskega in pravnega okvira, na podlagi katerega je zadevna država članica Komisijo zaprosila, naj opravi preučitev združljivosti pomoči.

306 Zato, kadar Komisija za odobritev pomoči za prestrukturiranje določi tak pogoj, niti upravičencu do pomoči niti zadevni državi članici ne naloži nobene obveznosti, ki je ta ni predhodno sprejela.

307 Poleg tega sta posledici, ki za zadevno državo članico izhajata iz kršitve takega pogoja, z vsebinskega vidika enaki posledicama, ki izhajata iz neupoštevanja ukrepa, predvidenega v načrtu prestrukturiranja, h kateremu se je zavezala, in sicer dejstvo, da bi lahko Komisija štela, da je bila pomoč zlorabljena, in možnost, da Komisija začne postopek pred Sodiščem, da bi to ugotovilo, da zadevna država članica ni izpolnila svojih obveznosti.

308 Nazadnje in vsekakor, ker je Komisija ugotovila, da je sporno poroštvo mogoče odobriti le ob upoštevanju obstoja načrta prestrukturiranja, ki predvideva izvedbo nekaterih ukrepov, ni logično od nje zahtevati, da navede razloge, iz katerih meni, da mora biti njena odločitev o odobritvi pomoči odvisna od tega, da se ti ukrepi izvedejo.

309 Torej je treba skleniti, da je bila Komisija dolžna v izpodbijani odločbi navesti le razloge, iz katerih bi bilo sprejetje vseh ukrepov, predvidenih v dokončnem načrtu prestrukturiranja – za katerega ni sporno, da vsebuje obveznost prodaje – dovolj za zagotovitev, da bo banka WestLB dolgoročno sposobna preživeti in da sporno poroštvo ne bo povzročalo neupravičenega izkrivljanja konkurence, če je mogoče šteti, prvič, da se Zvezna republika Nemčija ni predhodno zavezala k manj zavezujočemu popolnemu načrtu prestrukturiranja, ki te cilje prav tako ustrezno uresničuje, ter, drugič, da ni nasprotovala vključitvi obveznosti prodaje v dokončni načrt prestrukturiranja in je predlagala njeno vključitev le zato, ker jo je Komisija dokončno obvestila, da v nasprotnem primeru pomoč ne bo odobrena (glej točko 297 zgoraj).

– Vprašanje, ali je bil dokončni načrt prestrukturiranja prvi popolni načrt prestrukturiranja banke WestLB, h kateremu se je zavezala Zvezna republika Nemčija, in ali je ta nasprotovala vključitvi obveznosti prodaje v navedeni načrt

310 Najprej je treba preučiti, ali se lahko prvotni načrt prestrukturiranja, ki je bil Komisiji predložen 8. avgusta 2008 in v katerem prodaja banke WestLB ni bila predvidena pod enakimi pogoji, kot so določeni v dokončnem načrtu prestrukturiranja, šteje za popoln načrt prestrukturiranja.

311 Po eni strani je treba opozoriti, da je prvotni načrt prestrukturiranja vseboval zavezo, da bodo do 31. decembra 2008 predloženi „konkretni ukrepi“ za spremembo lastniške strukture banke WestLB (glej točko 25 obrazložitve odločbe o začetku postopka, točki 2 in 29 obrazložitve izpodbijane odločbe in točko 26 zgoraj). Ti ukrepi, ki niso bili opredeljeni, so morali privesti do tega, da bi lastniki do 30. septembra 2009 izgubili večinski nadzor.

312 Po drugi strani je Zvezna republika Nemčija ob priglasitvi prvotnega načrta prestrukturiranja Komisijo obvestila, da so se lastniki v okviru Eckpunktevereinbarung dogovorili, da ji bodo do 31. decembra 2008 predložili spremenjen načrt prestrukturiranja, ki bo vseboval obsežnejše ukrepe za zmanjšanje od tistih iz prvotnega načrta prestrukturiranja in upošteval spremembo lastniške strukture (točka 26 obrazložitve odločbe o začetku postopka in točka 27 zgoraj).

313 Zato je morala Komisija, ko ji je bil priglašen prvotni načrt prestrukturiranja, nujno meniti, da ji bodo bistveni dodatni ukrepi prestrukturiranja, ki bi lahko imeli očiten učinek na preučitev združljivosti spornega poroštva, predloženi naknadno. V teh okoliščinah te preučitve ni mogla opraviti na podlagi prvotnega načrta prestrukturiranja. Ta se torej ni mogel šteti za popoln načrt v smislu točk od 35 do 45 Smernic za reševanje in prestrukturiranje.

314 Nato je treba spomniti, da iz spisa ni razvidno, da bi Zvezna republika Nemčija Komisijo zaprosila, naj izvede preučitev združljivosti spornega poroštva bodisi z vidika ukrepov, predvidenih v prvotnem načrtu prestrukturiranja, bodisi z vidika drugih ukrepov, ki se razlikujejo od tistih, predvidenih v dokončnem načrtu, ali da bi nasprotovala temu, da je dodelitev spornega poroštva odvisna od izpolnitve obveznosti prodaje. Ob upoštevanju posebne odgovornosti v zvezi s predložitvijo načrta prestrukturiranja, ki je s Smernicami za reševanje in prestrukturiranje podeljena vsaki državi članici, ki želi dodeliti pomoč za prestrukturiranje, pa ni mogoče sprejeti, da ji ni mogoče pripisati ukrepov, predvidenih v tem načrtu, če ni izrazila svojega nestrinjanja z njimi. Zvezna republika Nemčija v pripombah k odločbi o začetku postopka sploh ni trdila, da obveznost prodaje ni potrebna za zagotovitev sposobnosti preživetja banke WestLB ali da so možne manj stroge druge rešitve (glej točke od 44 do 50 obrazložitve izpodbijane odločbe), medtem ko je Komisija – kot pravilno trdi – že v točki 49 obrazložitve odločbe o začetku postopka v bistvu navedla, da bo lahko za to potrebna sprememba lastniške strukture banke WestLB. Sicer pa, ker niti banka WestLB niti nobena od zainteresiranih strani ni predložila pripomb k odločbi o začetku postopka (glej točko 32 zgoraj), je treba ugotoviti, da tej tudi niso nasprotovale. V teh dejanskih okoliščinah v obravnavani zadevi ni mogoče šteti, da odločitve o vključitvi obveznosti prodaje v dokončni načrt prestrukturiranja nazadnje ni mogoče pripisati Zvezni republiki Nemčiji.

315 Nazadnje in vsekakor, čeprav tožeča stranka trdi, da je Komisija predlagala, celo zahtevala vključitev obveznosti prodaje v dokončni načrt prestrukturiranja, pa ne trdi, da je Komisija sprejela izrecno ali tiho odločitev, s katero je zavrnila bodisi prvotni načrt prestrukturiranja bodisi drug prejšnji načrt prestrukturiranja, ki ni vseboval obveznosti prodaje, ali Zvezni republiki Nemčiji dokončno sporočila, da sporno poroštvo ne bo odobreno, če ta obveznost ne bo vključena v načrt prestrukturiranja banke WestLB.

316 Skleniti je torej treba, prvič, da je dokončni načrt prestrukturiranja edini načrt v smislu točk od 35 do 40 Smernic za reševanje in prestrukturiranje, h kateremu se je Zvezna republika Nemčija zavezala pred sprejetjem izpodbijane odločbe, in drugič, da ni bilo dokazano, da je ta država članica nasprotovala vključitvi obveznosti prodaje v navedeni načrt, tako da ji nazadnje te vključitve ne bi bilo mogoče pripisati.

– Sklepna ugotovitev

317 Iz vseh zgornjih ugotovitev izhaja, da obveznost obrazložitve Komisije glede nujnosti, da se za odobritev spornega poroštva zahteva izpolnjevanje pogojev, določenih v dokončnem načrtu prestrukturiranja za zagotovitev dolgoročne sposobnosti preživetja banke WestLB, pomeni, da Komisija navede razloge, iz katerih meni, da upoštevanje navedenega načrta zadostuje za uresničitev tega cilja.

318 Zato v nasprotju s tem, kar tožeča stranka v bistvu trdi, ni treba ločeno preučiti obrazložitve izpodbijane odločbe v zvezi z obveznostjo prodaje. Komisija je bila namreč v tej odločbi dolžna navesti le, zakaj lahko obveznost prodaje v povezavi z drugimi ukrepi, predvidenimi v dokončnem načrtu prestrukturiranja, prispeva k uresničitvi cilja, ki je bil zagotoviti dolgoročno sposobnost preživetja banke WestLB.

319 Preučiti je torej treba, ali je Komisija v izpodbijani odločbi izpolnila to obveznost.

Preučitev zadostnosti obrazložitve v izpodbijani odločbi v zvezi z nujnostjo obveznosti prodaje

320 Prvič, poudariti je treba, da je Komisija v točki 64 obrazložitve izpodbijane odločbe opozorila, da mora biti obseg ukrepov prestrukturiranja, potrebnih za zagotovitev dolgoročne sposobnosti preživetja banke WestLB, neposredno povezan z obsegom in višino pomoči ter s stabilnostjo njenega poslovnega modela, kot je navedeno v točki 52 Sporočila o obravnavanju oslabljenih sredstev in točki 44 sporočila z naslovom Dokapitalizacija finančnih institucij v trenutni finančni krizi: omejitev pomoči na najmanjšo potrebno in zaščitni ukrepi za preprečevanje neupravičenega izkrivljanja konkurence.

321 Drugič, Komisija je v točki 68 obrazložitve izpodbijane odločbe poudarila, da je menjava lastniške strukture banke WestLB osrednjega pomena za reševanje nastalih težav te banke in njen pozitiven gospodarski razvoj. Komisija se je v zvezi s tem sklicevala na ugotovitve v odločbi o začetku postopka o tem, da so razlogi za ta težek položaj lastniška struktura banke in različni interesi lastnikov.

322 Kot je bilo navedeno v točki 31 zgoraj, je Komisija že v točki 49 obrazložitve odločbe o začetku postopka ugotovila, da so razlogi za težek položaj banke WestLB verjetno njena lastniška struktura in „različni interesi“ lastnikov. V točki 50 obrazložitve te odločbe je navedla, da bi lahko sprememba lastniške strukture, predvidena v prvotnem načrtu prestrukturiranja, privedla do spremembe poslovnega modela te banke. Komisija je v točki 48 obrazložitve iste odločbe poudarila, da se ta poslovni model, za katerega so značilni zelo strukturirani naložbeni portfelji, zunajbilančne obveznosti in omejen dostop do transakcij, izvedenih za stranke, ni izkazal za dolgoročno vzdržnega.

323 Tretjič, Komisija je v točki 69 obrazložitve izpodbijane odločbe opozorila, da so banka WestLB in lastniki sprejeli stališče, v skladu s katerim je eden od razlogov za težave banke WestLB njena lastniška struktura, in se zavezali, da bodo do 31. decembra 2008 predložili podrobno opredelitev menjave te strukture, na primer pismo o nameri. Komisija je ugotovila, da je prednostno zastavljena rešitev zajemala združitev banke WestLB z banko Helaba. Kot dopolnilni ukrep se je predlagala vključitev Dekabank Deutsche Girozentrale v to skupino. Komisija je navedla, da sta se obe možnosti izkazali za neuspešni iz več razlogov, med katerimi so bili med drugim različni interesi lastnikov. Komisija je poudarila, da so hranilnice, posredno navzoče v lastništvu banke WestLB, in dežela SPV včasih imele popolnoma nasprotne interese, in menila, da to kaže na to, „da je bila [njena] ugotovitev […] v zvezi s tem v odločitvi o [začetku] postopka pravilna“ in „da je menjava lastništva nadvse pomembna za vnovično vzpostavitev dolgoročne donosnosti banke [WestLB]“.

324 Četrtič, Komisija je v točki 73 obrazložitve izpodbijane odločbe ugotovila, da bodo prodajo banke [WestLB]] olajšali predhodna razdvojitev poslovnih dejavnosti in njihova združitev v tri osrednja področja poslovanja, ki bodo ponujena za prodajo v razpisnem postopku skupaj in posebej.

325 Petič, Komisija je v točki 74 obrazložitve izpodbijane odločbe navedla, da je banka WestLB preusmerila svojo poslovno dejavnost, tako da se je umaknila z izgubo prinašajočih poslovnih področij, kot so upravljanje naložb in posli za svoj račun, ki so krizo povzročili, in se osredotoča na posle za račun strank. Komisija je ugotovila, da dokončni načrt prestrukturiranja banki WestLB omogoča, da svoje dejavnosti znova osredotoči na deželo SPV in splošneje na Nemčijo ter da se znova osredotoča na nekatere ključne poslovne dejavnosti. Komisija je opozorila, da se bo z izstopom iz poslovnih dejavnosti z velikimi tveganji in vračanjem k manj nestanovitnim dejavnostim, kot sta poslovno bančništvo in sodelovanje s hranilnicami, zasebnimi strankami in srednje velikimi podjetji, delež dolgoročno vzdržnih dejavnosti v skupnih poslovnih dejavnostih banke WestLB povečal, kar bo prispevalo k vnovični vzpostavitvi dolgoročne donosnosti banke in tako k opustitvi poslovnega koncepta, ki se ni izkazal za dolgoročno vzdržnega.

326 Nazadnje, šestič, Komisija je v točki 75 obrazložitve izpodbijane odločbe navedla, da dokončni načrt prestrukturiranja vsebuje ukrepe za znižanje stroškov ter ukrepe, ki bodo omogočili boljše upravljanje tveganj in posledično znatno izboljšanje profila tveganja banke WestLB. Kot je navedeno v točki 50 zgoraj, je Komisija sklenila, da bo ta načrt jasno pokazal, da lahko banka WestLB znova vzpostavi dolgoročno donosnost.

327 Iz navedenega izhaja, da je Komisija v izpodbijani odločbi dovolj natančno opredelila več ukrepov, navedenih v dokončnem načrtu prestrukturiranja, ki omogočajo spremembo dejavnosti in lastniške strukture banke WestLB. Kot je menila Komisija, je rezultat te spremembe opustitev poslovne politike, za katero je bilo med drugim značilno opravljanje dejavnosti z velikimi tveganji, ki so povzročile finančne težave banke. Poleg tega naj njeni lastniki ne bi več imeli različnih interesov, ki so imeli po mnenju Komisije pomembno vlogo pri nastanku teh težav. Nazadnje, Komisija je navedla, da bodo prehod banke WestLB k manj tveganemu poslovnemu modelu in manj konfliktni lastniški strukturi okrepili oziroma olajšali ukrepi za znižanje stroškov in njena delitev na različne sektorje dejavnosti, ki bodo lahko prodani ločeno.

328 Na podlagi te obrazložitve je mogoče razumeti razloge, iz katerih je Komisija menila, da lahko ukrepi, predvideni v dokončnem načrtu prestrukturiranja in vključeni v Prilogo k izpodbijani odločbi, vključno z ukrepi v zvezi z obveznostjo prodaje, zagotovijo obnovo dolgoročne sposobnosti preživetja banke WestLB.

329 Skleniti je torej treba, da je izpodbijana odločba zadostno obrazložena, kar zadeva pogojevanje odobritve spornega poroštva z izpolnitvijo obveznosti prodaje.

330 Poleg tega je treba spomniti, da bi bilo treba to obrazložitev prav tako šteti za zadostno, če bi morala Komisija – kot v bistvu trdi tožeča stranka – utemeljiti strogo nujnost obveznosti prodaje za obnovo dolgoročne sposobnosti preživetja banke WestLB.

331 Iz točk 31, 32 in 321 zgoraj namreč izhaja, da je Komisija med upravnim postopkom, ki se je končal s sprejetjem izpodbijane odločbe, in v navedeni odločbi opozorila, da je razlog za finančne težave banke WestLB nevzdržen poslovni model.

332 Komisija je navedla še, da je ta model delno posledica obstoja posebne lastniške strukture in različnih interesov lastnikov.

333 Komisija je seveda značilnosti lastniške strukture banke WestLB, ki so bile po njenem mnenju razlog za ta model, in nasprotne interese lastnikov, ki so lahko otežili sposobnost preživetja te banke, natančneje opredelila le v svojih pisanjih. Komisija je v bistvu trdila, da ker so lastniško strukturo banke WestLB nadzirale hranilnice regij Vestfalija - Lippe in Porenje, ni razumno sklepati, da ta banka lahko razvija pomembno poslovno dejavnost na področju, ki je bistveno za ponovno vzpostavitev njenega uspešnega poslovanja in na katerem delujejo te hranilnice, to je zasebno bančništvo.

334 Vendar so lastniška struktura banke WestLB in – eventualno nasprotni – interesi lastnikov nujno elementi, ki jih tožeča stranka dobro pozna, tako da bi bilo pretirano od Komisije zahtevati, naj v izpodbijani odločbi znova navede značilnosti te strukture, ki so po njenem mnenju razlog za finančne težave banke WestLB (glej v tem smislu in po analogiji sodbo Splošnega sodišča z dne 13. aprila 2011, Far Eastern New Century/Svet, T-167/07, neobjavljena v ZOdl., točka 127).

335 Poleg tega je Komisija že v odločbi o začetku postopka v bistvu opozorila, da so finančne težave banke WestLB posledica poslovnega modela, ki je nevzdržen zaradi njene lastniške strukture in različnih interesov lastnikov, ne da bi Zvezna republika Nemčija ali tožeča stranka kot zainteresirana stran nasprotovali tej uvodni ugotovitvi ali zahtevali več informacij o razlogih, na katerih temelji ta ugotovitev, kar je upošteven element, da se v obravnavani zadevi omeji obseg obveznosti obrazložitve, ki jo ima Komisija v zvezi s tem v izpodbijani odločbi (glej v tem smislu in po analogiji zgoraj v točki 334 navedeno sodbo Far Eastern New Century/Svet, točka 128).

336 Nazadnje, kot tožeča stranka sama navaja, so lastniki podpisali Eckpunktevereinbarung, ki je bil Komisiji poslan 8. avgusta 2008 (glej točko 25 zgoraj). Ta dokument, ki je bil sprejet po dopisovanju med Komisijo, Zvezno republiko Nemčijo, banko WestLB in lastniki, vsebuje zavezo glede spremembe lastniške strukture banke (glej točki 26 in 27 zgoraj). Zahteva, naložena Komisiji, naj pojasni, zakaj je bila ta sprememba potrebna, je torej v obravnavani zadevi manjša.

337 Ta tožbeni razlog je treba zato zavrniti.

Četrti tožbeni razlog: kršitev načela sorazmernosti

338 Ta tožbeni razlog je v bistvu razdeljen na tri dele, ki se nanašajo na, prvič, to, da naj bi Komisija sorazmernost pogojev, vključenih v izpodbijano odločbo, presodila na podlagi napačne predpostavke, drugič, kršitev lastninske pravice, in tretjič, obstoj nesorazmerne škode za lastnike glede na cilj, za katerega si prizadeva izpodbijana odločba.

Prvi del: Komisija naj bi sorazmernost pogojev, vključenih v izpodbijano odločbo, presodila na podlagi napačne predpostavke

339 Tožeča stranka trdi – kot je navedla v okviru tretjega tožbenega razloga – da je Komisija štela, da je cilj člena 87(3)(b) ES, to je določbe, na podlagi katere je bilo sporno poroštvo odobreno, mogoče enačiti s ciljem člena 87(3)(c) ES. Tožeča stranka meni, da je Komisija sorazmernost pogojev, vključenih v izpodbijano odločbo, zato presodila na podlagi napačne predpostavke. Po mnenju tožeče stranke je rešitev resne motnje v gospodarstvu pomembnejši cilj v splošnem interesu kot pa spodbujanje gospodarske panoge ali območja. Navaja, da je bilo samo iz tega razloga kršeno načelo sorazmernosti.

340 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.

341 Poudariti je treba, da tožeča stranka le formalno navaja kršitev načela sorazmernosti. V resnici nasprotuje temu, da je Komisija v izpodbijani odločbi uporabila člen 87(3)(b) ES, in napotuje na trditve, ki jih je v zvezi s tem navedla v okviru tretjega tožbenega razloga. Prvi del je treba zato zavrniti iz istih razlogov kot te trditve, kot pravilno trdi Komisija.

Drugi del: kršitev lastninske pravice

342 Tožeča stranka trdi, da je bila lastnikom z izpodbijano odločbo odvzeta lastninska pravica, s čimer so bila kršena načela, ki urejajo varstvo te pravice v Uniji, kar Komisija zanika.

343 Ugotoviti je treba, da se ta del tako kot prejšnji le formalno nanaša na kršitev načela sorazmernosti. Tožeča stranka s tem delom v resnici navaja trditve, predstavljene v okviru šestega tožbenega razloga, v utemeljitev katerega navaja, da Komisija nima pristojnosti, da lastnike prisili, da prenesejo svojo lastninsko pravico na banki WestLB. Trditve, ki jih navaja tožeča stranka, bodo torej preučene v okviru šestega tožbenega razloga. Ker pa z njimi ni mogoče dokazati obstoja kršitve načela sorazmernosti, jih je treba v okviru tega tožbenega razloga zavrniti.

Tretji del: obstoj nesorazmerne škode za lastnike glede na cilj, ki se uresničuje z izpodbijano odločbo

344 Tožeča stranka trdi, da odvzem lastninske pravice lastnikom z izpodbijano odločbo pomeni nesorazmerno škodo zanje glede na cilj izogniti se izkrivljanju konkurence v finančnem sektorju, za katerega si prizadeva Komisija. Ta škoda naj bi bila toliko bolj nesorazmerna, ker so v tem sektorju že bile motnje zaradi številnih pomoči in ker se je sporno poroštvo obravnavalo kot nujno za „rešitev“ pomembne banke in ponovno vzpostavitev delovanja navedenega sektorja.

345 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.

346 Načelo sorazmernosti zahteva, da akti institucij Unije ne prestopijo meje tistega, kar je primerno in potrebno za uresničitev zasledovanega cilja, pri tem pa velja, da se je treba takrat, kadar je mogoče izbrati med več ponujenimi primernimi ukrepi, zateči k tistemu, ki je najmanj omejujoč (sodbi Sodišča z dne 17. maja 1984, Denkavit Nederland, 15/83, Recueil, str. 2171, točka 25, in z dne 11. julija 1989, Schräder HS Kraftfutter, 265/87, Recueil, str. 2237, točka 21).

347 Kot splošno načelo prava Unije je načelo sorazmernosti merilo za presojo zakonitosti vsakega ravnanja institucije Unije. Toda v okviru preizkusa ukrepov, ki jih sprejme Komisija, se vedno postavljata, prvič, vprašanje obsega in natančnih omejitev obveznosti, ki izvirajo iz spoštovanja tega načela, in, drugič, vprašanje omejitev sodnega nadzora (sodba Sodišča z dne 29. junija 2010, Komisija/Alrosa, C-441/07 P, ZOdl., str. I-5949, točki 36 in 37).

348 Za presojo obsega načela sorazmernosti v obravnavani zadevi je treba posebej upoštevati obveznosti Komisije in zadevne države članice v okviru postopka odobritve pomoči za prestrukturiranje za podjetje, katerega nadaljnji obstoj je ogrožen, kot v bistvu izhajajo iz točk od 287 do 302 zgoraj.

349 Glede na to, kar je bilo navedeno v točkah od 287 do 302 zgoraj, je treba šteti, da upoštevanje načela sorazmernosti ne zahteva, da Komisija za odobritev pomoči za prestrukturiranje zahteva izvajanje ukrepov, ki so strogo potrebni za obnovo sposobnosti preživetja upravičenca do pomoči in izogibanje neupravičenemu izkrivljanju konkurence, če so ti ukrepi del načrta prestrukturiranja, h kateremu se je zadevna država članica zavezala.

350 Komisija namreč pri izvajanju načela sorazmernosti v tem okviru preveri le, prvič, da je iz načrta prestrukturiranja, h kateremu se je zadevna država članica zavezala, mogoče sklepati, da bo upravičenec do pomoči dolgoročno sposoben preživeti in da bo neupravičeno izkrivljanje konkurence preprečeno, ter, drugič, da se zadevna država članica ni zavezala k načrtu, ki vsebuje manj zavezujoče ukrepe, ki zadostno zagotavljajo to sposobnost preživetja in preprečevanje tega izkrivljanja (glej po analogiji zgoraj v točki 347 navedeno sodbo Komisija/Alrosa, točka 41).

351 Sorazmernost odločitve Komisije, da za odobritev spornega poroštva zahteva izpolnitev obveznosti prodaje, je zato treba preučiti z vidika teh ugotovitev.

352 V zvezi s tem je dokončni načrt prestrukturiranja edini popolni načrt prestrukturiranja, h kateremu se je Zvezna republika Nemčija zavezala pred sprejetjem izpodbijane odločbe (glej točko 316 zgoraj). Ker je obveznost prodaje predvidena v tem načrtu, je treba skleniti, da Komisija za odobritev spornega poroštva ni bila dolžna zahtevati izpolnjevanja manj strogih pogojev glede spremembe lastniške strukture banke WestLB od tistih, ki so določeni v dokončnem načrtu prestrukturiranja.

353 Iz zgornjega izhaja, da Komisija, s tem ko je za odobritev spornega poroštva zahtevala izpolnitev obveznosti prodaje, ni kršila načela sorazmernosti.

354 Nazadnje in za dodatno pojasnitev je treba opozoriti, da tudi če bi bila Komisija dolžna za odobritev pomoči za prestrukturiranje zahtevati le upoštevanje najmanj zavezujočih ukrepov, ki lahko zagotovijo obnovo dolgoročne sposobnosti preživetja upravičenca, bi bilo treba skleniti, da tožeči stranki ni uspelo dokazati, da je obveznost prodaje nesorazmerna s ciljem, za katerega si prizadeva Komisija.

355 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v nasprotju s tem, kar v bistvu navaja tožeča stranka, cilj Komisije, ko je za odobritev spornega poroštva zahtevala izpolnitev obveznosti prodaje, ni bil preprečiti, da to poroštvo povzroči neupravičeno izkrivljanje konkurence na finančnih trgih.

356 Kot Komisija pravilno trdi in kot je bilo navedeno v točkah od 187 do 291 zgoraj, je namreč namen obveznosti prodaje zagotoviti obnovo dolgoročne sposobnosti preživetja banke WestLB.

357 Zato je treba po eni strani kot brezpredmetno zavrniti trditev tožeče stranke, da je ta pogoj nesorazmeren s ciljem preprečiti neupravičeno izkrivljanje konkurence.

358 Po drugi strani je treba ugotoviti, da tožeča stranka ni navedla nobene trditve, s katero bi dokazala, da je odločitev Komisije, da za odobritev spornega poroštva zahteva izpolnitev obveznosti prodaje, nesorazmerna s ciljem zagotoviti obnovo dolgoročne sposobnosti preživetja banke WestLB.

359 Glede na vse zgoraj navedeno je treba ta tožbeni razlog v celoti zavrniti.

Peti tožbeni razlog: kršitev načela enakega obravnavanja in zloraba pooblastil

360 Tožeča stranka trdi, da je Komisija s sprejetjem izpodbijane odločbe kršila načelo enakega obravnavanja in zlorabila pooblastila.

361 Po mnenju tožeče stranke je to, da je Komisija za odobritev pomoči banki zahtevala izpolnitev obveznosti prodaje, novo v njeni praksi odločanja. Obstoj neenakega obravnavanja naj bi jasno izhajal iz primerjave izpodbijane odločbe z Odločbo Komisije C(2009) 3708 final z dne 7. maja 2009 o državni pomoči N 244/2009 – Commerzbank, Nemčija (v nadaljevanju: odločba Commerzbank). Komisija naj v tej odločbi, sprejeti en teden pred izpodbijano odločbo, ne bi zahtevala spremembe lastniške strukture banke, ki je prejela pomoč. Poleg tega je tožeča stranka predložila preglednico, ki po njenem mnenju kaže, da je odločba o banki WestLB edina med odločbami o pomočeh, dodeljenih v okviru finančne krize, v kateri je bila odobritev obravnavane pomoči odvisna od spremembe lastniške strukture upravičenca.

362 Tožeča stranka dodaja, da Komisija ni navedla nobene objektivne utemeljitve neenakega obravnavanja, ki ga je bila deležna banka WestLB. Navaja, da je Komisija v resnici samovoljno uporabila pristojnosti, ki so ji podeljene s členom 87(3)(b) ES, za namen, ki ni predviden v tej določbi, in sicer za reorganizacijo banke WestLB in njene lastniške strukture. Po mnenju tožeče stranke to pomeni zlorabo pooblastil v smislu člena 230, drugi odstavek, ES. V utemeljitev te trditve navaja tri dejanske okoliščine. Prvič, Komisija naj bi predhodno, to je 15. julija 2008, določila pogoje za odobritev prestrukturiranja. Drugič, v izpodbijani odločbi naj teh pogojev ne bi spremenila kljub zaostritvi finančne krize in dejstvu, da se je nazadnje odločila uporabiti člen 87(3)(b) ES. Tretjič, N. Kroes naj bi

javno večkrat vztrajala pri zahtevanih pogojih, med drugim v štirih člankih, in redno opozarjala na konsolidacijo deželnih bank, hkrati pa zatrjevala, da je nemški finančni sektor, „temelječ na treh stebrih“, zastarel in da ga je treba reformirati.

363 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.

364 Prvič, poudariti je treba, da spoštovanje načela enakega obravnavanja zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (glej sodbo Sodišča z dne 26. oktobra 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, ZOdl., str. I-10211, točka 72 in navedena sodna praksa, in sodbo Splošnega sodišča z dne 18. januarja 2012, Djebel-SGPS/Komisija, T-422/07, točka 202).

365 Tožeča stranka pa ni dokazala, da je bila banka WestLB v položaju, ki je primerljiv s položajem bank, ki so prejele državne pomoči, navedene v tožbi, in za katere je Komisija po njenem mnenju odobrila pomoči za prestrukturiranje, ne da bi zahtevala spremembo lastniške strukture.

366 V zvezi s tem je treba skleniti, da je učinek pomoči za prestrukturiranje, dodeljene banki v težavah v času finančne krize, izrazito odvisen od vseh posamičnih okoliščin, med katerimi so ekonomski položaj banke in njene možnosti za ponovno vzpostavitev uspešnega poslovanja. Vendar tožeča stranka ni preučila, ali je Komisija v odločbah v zvezi z bankami, ki jih navaja, menila, da so lastniške strukture tako problematične kot lastniška struktura banke WestLB, kot Komisija pravilno trdi.

367 Kar zadeva odobritev pomoči, obravnavane v odločbi Commerzbank, Komisija trdi, da zanjo ni zahtevala spremembe lastniške strukture upravičenca, ker je bila banka Commerzbank v nasprotju z banko WestLB „odprta“ družba, katere deleže so imeli razpršeni delničarji, in ker težave, s katerimi se je spopadala, niso bile posledica njene lastniške strukture ali različnih interesov njenih delničarjev, česar tožeča stranka ni izpodbijala niti v repliki niti na obravnavi.

368 Drugič, opozoriti je treba, da je treba – kot v bistvu trdi Komisija – le v okviru člena 87(3)(b) ES presojati zakonitost odločbe Komisije, v kateri je ugotovljeno, da nova pomoč ne ustreza pogojem uporabe te izjeme, in ne glede na njeno prejšnjo prakso odločanja, če je ta obstajala (glej po analogiji sodbo Splošnega sodišča z dne 8. julija 2010, Freistaat Sachsen in Land Sachsen-Anhalt/Komisija, T-396/08, neobjavljena v ZOdl., točka 54, in zgoraj v točki 364 navedeno sodbo Djebel - SGPS/Komisija, točka 198). Pojem državne pomoči in pogoji, potrebni za zagotovitev obnove sposobnosti preživetja upravičenca, ustrezajo objektivnemu položaju, ki se presoja na dan, ko Komisija sprejme odločbo. Tako razlogi, iz katerih je Komisija v predhodni odločbi položaj presodila drugače, ne smejo vplivati na presojo zakonitosti izpodbijane odločbe (glej po analogiji zgoraj v točki 364 navedeno sodbo Djebel - SGPS/Komisija, točka 199 in navedena sodna praksa).

369 Tretjič, kot Komisija pravilno trdi, ji ni mogoče odvzeti možnosti, da določi strožje pogoje za združljivost kot v prejšnjih odločbah, če to zahtevata razvoj skupnega trga in cilj neizkrivljene konkurence na tem trgu, ker gospodarski subjekti ne morejo upravičeno zaupati v ohranitev sedanjega položaja, ki ga lahko institucije Unije spremenijo na podlagi svojega pooblastila za odločanje po prostem preudarku (glej v tem smislu zgoraj v točki 364 navedeno sodbo Djebel - SGPS/Komisija, točka 200 in navedena sodna praksa).

370 Nato, šteti je treba, da načeloma to, da je odobritev pomoči za prestrukturiranje odvisna od upoštevanja ukrepov, predvidenih v načrtu prestrukturiranja, h kateremu se je zadevna država članica zavezala, ne more privesti do kršitve načela enakega obravnavanja.

371 Če bi bila odobritev dveh primerljivih pomoči za prestrukturiranje odvisna od različnih pogojev, ki so bili predvideni v načrtih prestrukturiranja, h katerima sta se zadevni državi članici zavezali, bi bil namreč različen položaj, v katerem bi bila upravičenca do pomoči, posledica ne odločitve Komisije,

ampak narave zavez, ki sta jih sprejeli ti državi članici, pri čemer mora Komisija preučiti, ali te lahko zagotovijo obnovo sposobnosti preživetja upravičencev in izogibanje neupravičenemu izkrivljanju konkurence.

372 Nazadnje, kar zadeva vprašanje, ali je Komisija s sprejetjem izpodbijane odločbe zlorabila pooblastila, je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso o aktu, pri katerem so bila zlorabljena pooblastila, mogoče govoriti le, če je na podlagi objektivnih, upoštevnih in skladnih indicev mogoče sklepati, da je bil njegov izključni ali vsaj odločilni namen doseči drugačne cilje, kot so tisti, ki jih navaja, ali izogniti se postopku, ki je posebej predviden s Pogodbo za obravnavanje okoliščin predmetne zadeve (sodba Sodišča z dne 10. marca 2005, Španija/Svet, C-342/03, ZOdl., str. I-1975, točka 64).

373 Najprej je treba opozoriti, da članki, ki jih navaja tožeča stranka in ki vsebujejo nekatere izjave N. Kroes, ne dokazujejo – kot pravilno trdi Komisija – da je ta svoje pristojnosti za nadzor državnih pomoči uporabila za druge namene, kot so tisti, ki so predvideni s členom 87 ES.

374 Šteti je namreč treba, da je N. Kroes s temi izjavami javno izrazila svoje mnenje, da mora biti vsaka odobritev spornega poroštva odvisna od rešitve okoliščin, zaradi katerih je bila banka WestLB v težavah pred finančno krizo, kar zahteva pomembno spremembo njenega poslovnega modela in strukturnih težav, povezanih z njeno lastniško strukturo. Te izjave ne vsebujejo dokončne odločitve Komisije glede tega vprašanja, še manj pa glede strukture nemškega finančnega sektorja.

375 Tožeča stranka vsekakor ne pojasnjuje, zakaj bi bilo treba izjave N. Kroes šteti za skupek objektivnih, upoštevnih in skladnih indicev, da je bila izpodbijana odločba sprejeta z izključnim ali vsaj odločilnim namenom doseči drugačne cilje, kot so tisti, ki jih navaja, ali izogniti se postopku.

376 Nato je treba opozoriti, da okoliščina, da je lahko Komisija 15. julija 2008 navedla pogoje, ki bi po njenem mnenju morali biti izpolnjeni, da bi lahko odobrila sporno poroštvo, in da teh pogojev v izpodbijani odločbi ni spremenila kljub zaostritvi finančne krize in dejstvu, da se je odločila uporabiti člen 87(3)(b) ES, prav tako ni objektiven indic, da je bila izpodbijana odločba sprejeta z namenom doseči drugačne cilje, kot so tisti, ki jih navaja, ali izogniti se postopku.

377 Ta okoliščina namreč le kaže, da je Komisija v sorazmerno zgodnji fazi postopka navedla, da bo težko odobrila sporno poroštvo, če načrt prestrukturiranja banke WestLB ne bo vseboval nekaterih pogojev, ki so bili vključeni v dokončni načrt prestrukturiranja, ne da bi sicer izrazila dokončno stališče do tega. Vendar iz zgornjega ne izhaja, da je Komisija poskušala spremeniti lastniško strukturo banke WestLB ali zmanjšati velikost te banke, da bi se dosegli drugi cilji, in ne cilja zagotoviti sposobnost preživetja banke in izogniti se neupravičenemu izkrivljanju konkurence.

378 Poleg tega je treba ugotoviti, prvič, da tožeča stranka ni vložila tožbenega razloga za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, ki bi se nanašal na to, da je Komisija neupravičeno silila Zvezno republiko Nemčijo ali pritiskala nanjo, naj se zaveže k dokončnemu načrtu prestrukturiranja.

379 Drugič, neformalna ocena možnosti za odobritev spornega poroštva brez nekaterih ukrepov, ki jo je Komisija opravila 15. julija 2008, je sledila pomembni študiji tega poroštva z vidika prava državnih pomoči. Komisija je namreč že 30. aprila 2008 sprejela začasno odločbo, ki se je nanašala na združljivost tega poroštva s skupnim trgom, in kot je navedeno v točki 320 zgoraj, niti Zvezna republika Nemčija niti banka WestLB niti nobena od zainteresiranih strani niso, ko so imele priložnost predložiti pripombe k odločbi o začetku postopka, formalno nasprotovale uvodni ugotovitvi Komisije, izraženi v tej odločbi, da bo lahko za obnovo dolgoročne sposobnosti preživetja banke WestLB potrebna sprememba lastniške strukture.

380 Glede na navedeno je treba skleniti, da tožeči stranki ni uspelo dokazati, da jo je Komisija obravnavala diskriminatorno ali da je zlorabila pooblastila, ki jih ima na podlagi člena 87 ES.

381 Ta tožbeni razlog je treba zato zavrniti.

Šesti tožbeni razlog: kršitev člena 295 ES

382 Člen 295 ES določa, da „[P]ogodba [ES] v ničemer ne posega v lastninskopravno ureditev v državah članicah“.

383 Tožeča stranka trdi, da je Komisija kršila to določbo, ko je za odobritev spornega poroštva zahtevala izpolnitev obveznosti prodaje. Trdi, da je Komisija lastnikom odvzela lastninsko pravico in določila, kdo je lahko lastnik določenega premoženja, kar je v izključni pristojnosti držav članic. Komisija naj tudi pri izvajanju pristojnosti, ki jih ima na podlagi členov 87 ES in 88 ES, lastnika ne bi mogla prisiliti, da se odpove svoji lastninski pravici, ne da bi kršila absolutne meje, ki so s členom 295 ES določene za pristojnosti Unije.

384 Tožeča stranka meni, da je področje varstva iz člena 295 ES vsekakor prizadeto, kadar države članice nimajo več nobenega manevrskega prostora pri upravljanju javnih podjetij, ohranjanju deležev, ki jih imajo v teh podjetjih, ali celo pri upoštevanju preudarkov, ki ne temeljijo izključno na dobičkonosnih merilih. Po mnenju tožeče stranke je bil lastnikom z izpodbijano odločbo ta manevrski prostor odvzet. Vprašanje, ali je bil ta cilj izpodbijane odločbe primaren ali sekundaren, naj bi bilo – drugače kot navaja Komisija – neupoštevno.

385 Tožeča stranka trdi, da „če preučimo številne postopke preiskave v zvezi z državnimi pomočmi in začasnimi ukrepi v finančnem sektorju, ugotovimo […], da Komisija ne odloča več o posamičnih primerih, ampak s strukturnimi posegi v ekonomske modele in področja dejavnosti različnih bank izvaja temeljito reorganizacijo finančnega sektorja“. Tožeča stranka opozarja, da je Komisija v resnici usmerjala celoten sektor z vidika ekonomske politike, in ne z vidika politike konkurence, kar presega njene pristojnosti in je v nasprotju s členom 295 ES.

386 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.

387 Najprej je treba opozoriti, da – kot trdi Komisija – iz sodne prakse izhaja, da čeprav je na podlagi člena 295 ES za lastninskopravno ureditev še naprej pristojna vsaka država članica, pa za lastninskopravne ureditve, ki obstajajo v državah članicah, na podlagi te določbe še vedno veljajo temeljna pravila iz Pogodbe (sodbi Sodišča z dne 6. novembra 1984, Fearon, 182/83, Recueil, str. 3677, točka 7, in z dne 4. junija 2002, Komisija/Portugalska, C-367/98, Recueil, str. I-4731, točka 48, ter sodba Splošnega sodišča z dne 6. marca 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale in Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, T-228/99 in T-233/99, Recueil, str. II-435, točka 192).

388 Pravila o konkurenci iz Pogodbe, ki so temeljna pravila, se torej v skladu s členom 86(1) ES uporabljajo brez razlikovanja za javna in zasebna podjetja (zgoraj v točki 387 navedena sodba Westdeutsche Landesbank Girozentrale in Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, točka 193).

389 Torej ni mogoče sklepati, da člen 295 ES omejuje obseg pojma državne pomoči v smislu člena 87(1) ES (zgoraj v točki 387 navedena sodba Westdeutsche Landesbank Girozentrale in Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, točka 194).

390 Zato člen 295 ES ne more omejevati diskrecijske pravice, ki jo ima Komisija pri odločanju, ali lahko ukrep, za katerega velja splošna prepoved državnih pomoči iz člena 87(1) ES, odobri ali ne na podlagi katerega od odstopanj od te določbe, predvidenih v členu 87(3) ES.

391 Zato je treba skleniti, da člen 295 ES Komisiji ne preprečuje, da za odobritev državne pomoči v korist podjetja, ki ga je treba prestrukturirati, zahteva prodajo tega podjetja, če je namen tega zagotoviti njegovo dolgoročno sposobnost preživetja.

392 Kot navaja Komisija, taka zahteva prav tako ne spodkopava „lastninskopravne ureditve“ v zadevni državi članici.

393 V zvezi s tem je dovolj najprej opozoriti, da iz sodne prakse izhaja, da uporaba pravil o konkurenci za podjetja ne glede na lastninskopravno ureditev, ki velja zanje, ne omejuje področja varstva iz člena 295 ES in ne pomeni, da države članice tako rekoč nimajo več nobenega manevrskega prostora pri upravljanju javnih podjetij, ohranjanju deležev, ki jih imajo v teh podjetjih, ali celo pri upoštevanju preudarkov, ki ne temeljijo izključno na dobičkonosnih merilih (zgoraj v točki 387 navedena sodba Westdeutsche Landesbank Girozentrale in Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, točka 195).

394 Čeprav so lahko interesi, navedeni v prejšnji točki, v nasprotju z uporabo pravil o konkurenci, se namreč upoštevajo v členu 86(2) ES, saj ta določa, da se lahko podjetja, pooblaščena za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, oziroma podjetja, ki imajo značaj dohodkovnega monopola, izognejo uporabi pravil o konkurenci, če ta pravno ali dejansko onemogočajo izvajanje posebnih nalog, ki so jim dodeljene (zgoraj v točki 387 navedena sodba Westdeutsche Landesbank Girozentrale in Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, točka 196).

395 Tožeča stranka pa ni trdila, da so bili izpolnjeni pogoji iz člena 86(2) ES, na podlagi katerih bi banka WestLB lahko bila izvzeta iz uporabe pravil o konkurenci (zgoraj v točki 387 navedena sodba Westdeutsche Landesbank Girozentrale in Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, točka 197).

396 Zato je trditev tožeče stranke, da je bil cilj Komisije, ko je za odobritev spornega poroštva določila obveznost prodaje, spodkopati strukturo nemškega finančnega sektorja in obstoj državnega lastništva banke WestLB ali drugih bank, napačna, kot ugotavlja Komisija.

397 V zvezi s tem je treba dodati, da v izpodbijani odločbi odobritev spornega poroštva ni odvisna od prodaje banke WestB posameznikom. Prav nasprotno, Komisija je v točki 72 obrazložitve izpodbijane odločbe navedla, da so bile sprejete nadomestne rešitve, kot na primer konsolidacija nemških deželnih bank, saj so te državne, kot sta stranki navedli v odgovorih na pisna vprašanja Splošnega sodišča z dne 31. oktobra 2013.

398 Nazadnje, kot trdi Komisija, se za odobritev spornega poroštva ni zahtevalo, da lastniki kapitalske deleže v banki WestLB izgubijo brez nadomestila. Na podlagi pogojev, ki so veljali za to odobritev, so lahko lastniki prodali svoje deleže kateri koli osebi zasebnega ali javnega prava, ki je izpolnjevala določena merila in jo je Komisija odobrila.

399 Ni mogoče izključiti, da so lahko pogoji, ki so veljali za to prodajo, med drugim rok, v katerem jo je bilo treba izvesti, in neobstoj jamstva, da se bodo finančna kriza in njene posledice za vrednost bančnih sredstev končale pred iztekom tega roka, imeli velik učinek na ceno, ki so jo lahko dosegli lastniki. Vendar je treba na to okoliščino gledati z vidika tega, da se stranki strinjata, da bi lahko banka WestLB brez spornega poroštva ali ukrepa podpore z enakim učinkom prenehala obstajati, tako da bi se tržna vrednost tega podjetja načeloma precej bolj zmanjšala, če to poroštvo ne bi bilo izvzeto iz splošne prepovedi državnih pomoči iz člena 87(1) ES.

400 Glede na navedeno je treba ta tožbeni razlog zavrniti.

Sedmi tožbeni razlog: kršitev člena 7(4) Uredbe št. 659/1999

401 V skladu s členom 7(4) Uredbe št. 659/1999 „Komisija lahko pozitivni odločbi priloži pogoje, na podlagi katerih se pomoč lahko šteje kot združljiva s skupnim trgom, in lahko določi obveznosti, da zagotovi nadzor nad izpolnjevanjem odločbe“.

402 Kot opozarja tožeča stranka, so sodišča Unije Komisiji še pred sprejetjem Uredbe št. 659/1999 priznala možnost, da določi pogoje ali obveznosti (glej točko 185 zgoraj).

403 Tožeča stranka v utemeljitev tega tožbenega razloga v bistvu navaja tri trditve, ki jih Komisija izpodbija.

404 Prvič, tožeča stranka trdi, da kršitev člena 295 ES, ki jo je Komisija storila s sprejetjem izpodbijane odločbe, povzroči tudi kršitev člena 7(4) Uredbe št. 659/1999.

405 Dovolj pa je opozoriti, da se ta trditev ne razlikuje od trditev, ki jih je tožeča stranka navedla v okviru prejšnjega tožbenega razloga, ki se je nanašal na kršitev člena 295 ES. Zato jo je treba zavrniti iz istih razlogov kot te trditve.

406 Drugič, tožeča stranka trdi, da člen 7(4) Uredbe št. 659/1999 Komisiji ne omogoča, da določi pogoje, ki posegajo v lastninsko pravico. Načelo pravne varnosti, v skladu s katerim morajo biti pravila jasna in natančna, da se zagotovi predvidljivost položajev in pravnih razmerij, naj bi zahtevalo, da poseganje v tako temeljno pravico temelji na natančni določbi, ki predvideva obstoj pristojnosti Unije in institucije, ki jo to zadeva. Člena 7(4) Uredbe št. 659/1999 naj ne bi bilo mogoče šteti za tako določbo, ker v njem niso natančno določeni pogoji in obveznosti, ki jih lahko določi Komisija.

407 Tožeča stranka trdi, da je ta trditev še okrepljena s „primerjavo z drugimi zakonsko urejenimi področji“. Ugotavlja, da člen 7(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 [ES] in 82 [ES] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205) Komisiji omogoča, da od podjetij ali podjetniških združenj zahteva, da odpravijo kršitve členov 81 ES in 82 ES. Kot navaja tožeča stranka, pa člen 7(1) navedene uredbe določa, da se lahko naložijo vsi ravnalni ali strukturni ukrepi, ki so sorazmerni storjeni kršitvi in potrebni za njeno učinkovito odpravo, ter da se lahko strukturni ukrepi odredijo samo, kadar ni na voljo enako učinkovitega ravnalnega ukrepa ali kadar bi bil vsak enako učinkovit ravnalni ukrep za zadevno podjetje bolj obremenilen od strukturnega ukrepa. Takih pravil naj v členu 7(4) Uredbe št. 659/1999 ne bi bilo.

408 Tožeča stranka prav tako ugotavlja, da člena 6(2) in 8(2) Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 40) določata „minimalno vsebino materialnopravnih zahtev za sprejetje pogojev“. V Sporočilu Komisije o korektivnih ukrepih, dopustnih po Uredbi Sveta (ES) št. 139/2004 in po Uredbi Komisije (ES) št. 802/2004 (UL 2008, C 267, str. 1) naj bi bilo poleg tega navedeno, da lahko Komisija odobritev koncentracije pogojuje le z zavezami, ki so jih predložile stranke.

409 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 7(4) Uredbe št. 659/1999 – kot Komisija pravilno trdi – natančno določa le postopkovne predpogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da lahko pomoč razglasi za združljivo s skupnim trgom in za to določi nekatere pogoje. Kot navaja Komisija, iz te določbe med drugim izhaja, da je to mogoče le v odločbah, ki se – kot v obravnavani zadevi – sprejmejo po začetku formalnega postopka preiskave. Nasprotno pa vsebinski pogoji, katerih izpolnjevanje lahko Komisija zahteva za odobritev državne pomoči na podlagi člena 87(3) ES, izhajajo ne iz člena 7(4) Uredbe št. 659/1999, ampak iz pravne podlage, na kateri temelji ugotovitev združljivosti pomoči, v obravnavani zadevi iz člena 87(3)(b) ES.

410 Kot je bilo večkrat navedeno, lahko Komisija, ko namerava pomoč za prestrukturiranje odobriti na podlagi člena 87(3)(b) ES, pri preučitvi združljivosti te pomoči uporabi merila iz Smernic za reševanje in prestrukturiranje, med katerimi je merilo v zvezi z obnovo dolgoročne sposobnosti preživetja upravičenca do pomoči. Zato je treba šteti, da lahko Komisija za odobritev pomoči za prestrukturiranje na podlagi te določbe zahteva upoštevanje vseh ukrepov v načrtu prestrukturiranja, h kateremu se je zavezala država članica, katerih cilj je zagotoviti to obnovo sposobnosti preživetja.

411 Ti ukrepi med drugim vključujejo obveznost prodaje, na katero se v bistvu sklicuje tožeča stranka.

412 Drugo trditev, ki jo tožeča stranka navaja v okviru tega tožbenega razloga, je zato treba zavrniti.

413 Tretjič, tožeča stranka trdi, da se je „Komisiji […] zdelo potrebno določiti enostranske pogoje, povezane predvsem z odpovedjo lastninski pravici“. Glede na prvotno različico izpodbijane odločbe je bil razlog za to ta, da lastniki „niso sledili rokom in da je postopek zamujal“. Tožeča stranka pa ugotavlja, da časovni načrt ni bil določen. Tožeča stranka priznava, da v izpodbijani odločbi ta utemeljitev ni več omenjena, vendar po njenem mnenju to ni „majhna napaka“ „brez vpliva na izrek in obrazložitev“ odločbe. Komisija naj bi nato menila, da so pogoji potrebni, ker „so odbori z določanjem rokov odgovorni za zamujanje postopka“. Vendar naj bi lahko pristojni organi lastnikov odločitev sprejeli pred koncem maja 2009. Tožeča stranka iz tega sklepa, da Komisija raje ni počakala na to odločitev. Nazadnje, za uporabo člena 7(4) Uredbe št. 659/1999 naj ne bi bilo niti potrebno niti zadostno, da stranke ne upoštevajo roka, ki sicer ne obstaja.

414 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v nasprotju s tem, kar v bistvu trdi tožeča stranka, Komisija ni bila dolžna čakati, da lastniki sami odločijo o pogojih prestrukturiranja banke WestLB. Kot je bilo navedeno v točki 284 zgoraj, so morali biti ti pogoji določeni v načrtu prestrukturiranja, h kateremu se zaveže zadevna država članica, ne pa lastniki.

415 Kar zadeva sklicevanja na popravek, vnesen v točko 41 obrazložitve izpodbijane odločbe v različici, preden je bila popravljena, to je na popravek, ki je naveden v točki 42 obrazložitve te odločbe v popravljeni različici, tožeča stranka ne navaja jasno sklepov, ki bi jih moralo Splošno sodišče po njenem mnenju izpeljati iz tega.

416 Vsekakor primerjava različice izpodbijane odločbe pred popravkom in njene popravljene različice kaže, da gre za manjšo spremembo.

417 Kot je namreč razvidno iz točk 41 in 43 zgoraj, je bilo v različici izpodbijane odločbe pred popravkom navedeno, prvič, da „[dokončnega n]ačrta prestrukturiranja, čeprav so ga [Zvezna republika] Nemčija in lastniki sprejeli, zato ni mogoče šteti za zavezujočega“ ter, drugič, da je „[m]ed postopkom […] Komisija ugotovila, da lastniki niso sledili rokom in da je postopek zamujal“. V popravljeni različici izpodbijane odločbe teh ugotovitev ni več, vendar je v njej navedeno, da je „[m]ed postopkom […] Komisija ugotovila, da lastniki niso mogli slediti izvirnemu časovnemu načrtu za odobreni načrt prestrukturiranja in da so odbori z določanjem rokov odgovorni za zamujanje postopka“.

418 Zato je vsebina obeh različic izpodbijane odločbe v zvezi s tem podobna. Nobenega razloga ni za sklepanje, da razlike v formulaciji med različicama kažejo na kakršno koli spremembo razlogovanja Komisije.

419 Nazadnje, kot trdi Komisija, ta popravek nikakor ni povezan z njeno možnostjo, da za odobritev spornega poroštva zahteva izpolnjevanje določenih pogojev. Komisiji ni bilo treba utemeljiti odločitve, da uporabi možnost, ki ji je dana s členom 7(4) Uredbe št. 659/1999, da za odobritev pomoči zahteva izpolnjevanje pogojev, določenih v izpodbijani odločbi.

420 Tretjo trditev, ki jo tožeča stranka navaja v okviru tega tožbenega razloga, je zato treba zavrniti.

421 Glede na vse navedeno je treba ta tožbeni razlog v celoti zavrniti.

422 Ker so bili vsi dopustni tožbeni razlogi v tej tožbi zavrnjeni kot neutemeljeni, je treba tožbo zavrniti v celoti.

Stroški

423 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.

424 Ker tožeča stranka s predlogi ni uspela, nosi svoje stroške in stroške Komisije v zvezi s postopkom v glavni stvari in postopkom za izdajo začasne odredbe v skladu s predlogi Komisije.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi razširjeni senat)

razsodilo:

1. Predlog Evropske komisije za ustavitev postopka se zavrne.

2. Tožba se zavrne.

3. Družba Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband nosi svoje stroške in stroške Komisije, vključno s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Collins Gervasoni

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 17. julija 2014.

Podpis

Kazalo

Dejansko stanje 1

1. Upravičenec 1

2. Finančne težave banke WestLB in priglasitev slabe banke 2

3. Opis slabe banke 3

4. Dodatna priglasitev 3

5. Odobritev spornega poroštva za šestmesečno obdobje 3

6. Priglasitev in preučitev podaljšanja slabe banke 4

7. Izpodbijana odločba 6

8. Razvoj položaja banke WestLB po sprejetju izpodbijane odločbe 10

Postopek 10

Predlogi strank 11

Pravo 12

1. Dopustnost 12

Procesno upravičenje tožeče stranke 12

Prva trditev: tožeča stranka naj bi sodelovala pri sprejetju ukrepa, ki je bil v izpodbijani odločbi opredeljen kot državna pomoč 13

Druga trditev: posamična zadevnost tožeče stranke kot lastnice 16

Sklepna ugotovitev glede procesnega upravičenja tožeče stranke 17

Pravni interes tožeče stranke 17

2. Utemeljenost 19

Uvodne ugotovitve 19

Prvi tožbeni razlog: kršitev načela kolegialnosti 20

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 87(3)(b) ES 22

Prvi, primarni del: Komisija naj bi nepravilno štela, da je mogoče cilj člena 87(3)(b) ES enačiti s ciljem člena 87(3)(c) ES in ciljem Smernic za reševanje in prestrukturiranje 22

– Prvi očitek: cilj odpraviti motnjo v gospodarstvu države članice naj bi bil vedno skladen s skupnimi interesi 23

– Drugi očitek: obstoj dveh napak, ki naj bi ju Komisija storila v izpodbijani odločbi, in sicer ko ni upoštevala cilja člena 87(3)(b) ES, ker je združljivost spornega poroštva s skupnim trgom preučila z vidika Smernic za reševanje in prestrukturiranje, in ko za odobritev spornega poroštva nikakor ni določila manj strogih pogojev, kot se lahko zahtevajo na podlagi člena 87(3)(c) ES 24

Drugi, podredni del: Komisija naj bi v izpodbijani odločbi nepravilno določila strožje pogoje, kot bi jih lahko na podlagi Smernic za reševanje in prestrukturiranje v povezavi s členom 87(3)(c) ES 27

Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 87(1) ES in obveznosti obrazložitve, ker naj Komisija ne bi predložila dokaza o učinkih spornega poroštva na konkurenco niti navedla dovolj razlogov, zakaj naj bi to poroštvo izkrivljalo konkurenco 28

Obrazložitev izpodbijane odločbe v zvezi z učinki spornega poroštva na konkurenco 29

Utemeljenost izpodbijane odločbe v zvezi z učinki spornega poroštva na konkurenco 32

– Prva trditev: Komisija naj bi morala preučiti dejanski položaj na trgu na dan sprejetja izpodbijane odločbe 32

– Druga trditev: pomoči, dodeljene finančnemu sektorju od leta 2008, ne morejo izkrivljati konkurence 33

Osmi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve 34

Uvodne ugotovitve 34

Obseg obveznosti Komisije, da navede razloge, iz katerih se je odločila za odobritev spornega poroštva zahtevati izpolnitev obveznosti prodaje 35

– Cilj, z vidika katerega je morala Komisija utemeljiti svojo odločitev, da za odobritev spornega poroštva zahteva izpolnitev obveznosti prodaje 36

– Obseg splošne obveznosti Komisije, da obrazloži svoje odločbe, v katerih za odobritev pomoči za prestrukturiranje zahteva upoštevanje ukrepov, predvidenih v načrtih prestrukturiranja, h katerim so se zavezale zadevne države članice 36

– Vprašanje, ali je obseg splošne obveznosti Komisije, da obrazloži svoje odločbe, v katerih za odobritev pomoči za prestrukturiranje zahteva upoštevanje načrtov prestrukturiranja, h katerim se zavežejo zadevne države članice, drugačen, če se Komisija odloi zagotoviti upoštevanje načrta prestrukturiranja tako, da odločbi priloži pogoje na podlagi člena 7(4) Uredbe št. 659/1999 38

– Vprašanje, ali je bil dokončni načrt prestrukturiranja prvi popolni načrt prestrukturiranja banke WestLB, h kateremu se je zavezala Zvezna republika Nemčija, in ali je ta nasprotovala vključitvi obveznosti prodaje v navedeni načrt 38

– Sklepna ugotovitev 40

Preučitev zadostnosti obrazložitve v izpodbijani odločbi v zvezi z nujnostjo obveznosti prodaje 40

Četrti tožbeni razlog: kršitev načela sorazmernosti 42

Prvi del: Komisija naj bi sorazmernost pogojev, vključenih v izpodbijano odločbo, presodila na podlagi napačne predpostavke 42

Drugi del: kršitev lastninske pravice 42

Tretji del: obstoj nesorazmerne škode za lastnike glede na cilj, ki se uresničuje z izpodbijano odločbo 43

Peti tožbeni razlog: kršitev načela enakega obravnavanja in zloraba pooblastil 44

Šesti tožbeni razlog: kršitev člena 295 ES 47

Sedmi tožbeni razlog: kršitev člena 7(4) Uredbe št. 659/1999 48

Stroški 50