Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deveto vijeće)

15. studenoga 2018.*

„Državne potpore – Porezni sustav kojim se poduzetnicima porezno rezidentnima u Španjolskoj dopušta amortizacija financijskog goodwilla koji proizlazi iz stjecanja udjela u poduzetnicima koji su porezno rezidentni u inozemstvu – Odluka kojom se potpora utvrđuje nespojivom sa zajedničkim tržištem i nalaže njezin djelomični povrat – Odredba kojom se omogućuje djelomični nastavak primjene sustava – Zahtjev za obustavu postupka – Zadržavanje pravnog interesa – Legitimna očekivanja – Precizna jamstva koja je Komisija dala – Legitimnost očekivanja – Vremensko područje primjene legitimnih očekivanja”

U predmetu T-207/10,

Deutsche Telekom AG, sa sjedištem u Bonnu (Njemačka), koji su zastupali A. Cordewener i J. Schönfeld, zatim J. Schönfeld, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju su zastupali B. Martenczuk, T. Maxian Rusche i C. Urraca Caviedes, zatim T. Maxian Rusche, C. Urraca Caviedes, i naposljetku T. Maxian Rusche, C. Urraca Caviedes i K. Blanck-Putz, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Ebro Foods, SA, sa sjedištem u Madridu (Španjolska), koji su zastupali J. Buendía Sierra, E. Abad Valdenebro, M. Muñoz de Juan i R. Calvo Salinero, zatim J. Buendía Sierra, E. Abad Valdenebro i R. Calvo Salinero, odvjetnici,

Banco Santander, SA, sa sjedištem u Santanderu (Španjolska), koji su zastupali J. Buendía Sierra, E. Abad Valdenebro, M. Muñoz de Juan i R. Calvo Salinero, zatim J. Buendía Sierra, E. Abad Valdenebro i R. Calvo Salinero, odvjetnici,

Iberdrola, SA, sa sjedištem u Bilbau (Španjolska), koju su zastupali J. Ruiz Calzado, M. Núñez Müller i J. Domínguez Pérez, zatim J. Ruiz Calzado, J. Domínguez Pérez i S. Völcker, odvjetnici,

i

* Jezik postupka: njemački

Telefónica, SA, sa sjedištem u Madridu, koju su zastupali J. Ruiz Calzado, M. Núñez Müller i J. Domínguez Pérez, zatim J. Ruiz Calzado, J. Domínguez Pérez i S. Völcker, odvjetnici,

intervenijenti,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje članka 1. stavaka 2. i 3. Odluke Komisije 2011/5/EZ od 28. listopada 2009. o poreznoj amortizaciji financijskog goodwilla pri stjecanju inozemnih udjela C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) koju provodi Španjolska (SL 2011., L 7, str. 48.) [neslužbeni prijevod],

OPĆI SUD (deveto vijeće),

u sastavu: S. Gervasoni (izvjestitelj), predsjednik, K. Kowalik–Bańczyk i C. Mac Eochaidh, suci,

tajnik: C. Heeren, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. studenoga 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

1 Članovi Europskog parlamenta su 2005. i 2006. godine postavili više pisanih pitanja (E-4431/05, E-4772/05, E-5800/06 i P-5509/06) Komisiji Europskih zajednica o tome treba li sustav uspostavljen člankom 12. stavkom 5. Ley del Impuesto sobre Sociedades (španjolski Zakon o porezu na dobit), koji je u njega ugrađen s Ley 24/2001 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (Zakon 24/2001 o donošenju poreznih, upravnih i socijalnih mjera) od 27. prosinca 2001. (BOE br. 313 od 31. prosinca 2001., str. 50493.), i preuzet u Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (Kraljevski zakonodavni dekret 4/2004 kojim se odobrava izmijenjeni tekst Zakona o porezu na dobit) od 5. ožujka 2004. (BOE br. 61 od 11. ožujka 2004., str. 10951., u daljnjem tekstu: sporni sustav), kvalificirati kao državnu potporu.

2 Sukladno odgovoru na pitanje E-4431/05, dostavljenom 19. siječnja 2006.:

„Komisija ne može potvrditi podliježu li visoke ponude španjolskih poduzetnika španjolskom poreznom zakonodavstvu koje dopušta poduzetnicima da amortiziraju financijski goodwill znatno brže od njihovih francuskih ili talijanskih kolega. Komisija međutim može potvrditi da ta nacionalna zakonodavstva nisu obuhvaćena područjem primjene pravila koja se odnose na državne potpore, nego da ona više čine opća pravila o deprecijaciji koja se primjenjuje na sve poduzetnike u Španjolskoj."

3 Sukladno odgovoru na pitanje E-4772/05, dostavljenom 17. veljače 2006.:

„Prema informacijama kojima u ovom trenutku raspolaže Komisija, španjolski porezni propisi koji se odnose na amortizaciju goodwilla čine se primjenjivima na sve poduzetnike u Španjolskoj, neovisno o njihovoj veličini, sektoru, pravnom obliku ili tome jesu li u privatnom ili javnom vlasništvu, jer su oni opća pravila o amortizaciji. Stoga se ne čini da su obuhvaćeni područjem primjene pravila koja se odnose na državne potpore. Komisija će provesti detaljnu istragu o svakoj protivnoj informaciji za koju sazna."

4 Dopisima od 15. siječnja i 26. ožujka 2007. Komisija je pozvala španjolska tijela da joj dostave podatke radi procjene dosega i učinaka spornog sustava. Dopisima od 16. veljače i 4. lipnja 2007. Kraljevina Španjolska dostavila je Komisiji tražene podatke.

5 Komisija je telefaksom od 28. kolovoza 2007. zaprimila pritužbu tužitelja, Deutsche Telekom AG, kojom se tvrdi da sporni sustav predstavlja državnu potporu nespojivu sa zajedničkim tržištem.

6 Odlukom od 10. listopada 2007., sažetak koje je objavljen 21. prosinca 2007. (SL 2007., C 311, str. 21.), Komisija je pokrenula formalni istražni postupak u vezi sa spornim sustavom.

7 Dopisom od 5. prosinca 2007. Komisija je zaprimila očitovanja Kraljevine Španjolske u vezi s njezinom odlukom o pokretanju formalnog postupka. Između 18. siječnja i 16. lipnja 2008. Komisija je također zaprimila očitovanja 32 zainteresirane treće strane, među kojima i ona tužitelja, i to 12. veljače 2008. Dopisima od 30. lipnja 2008. i 22. travnja 2009. Kraljevina Španjolska podnijela je komentare na očitovanja zainteresiranih trećih strana.

8 Komisija je svojom Odlukom 2011/5/EZ od 28. listopada 2009. o poreznoj amortizaciji financijskog goodwilla za stjecanja inozemnih udjela C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) koju provodi Španjolska dovršila postupak kad je riječ o stjecanju udjela unutar Europske unije (SL 2011., L 7, str. 48., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

9 Pobijanom odlukom utvrđeno je da je sporni sustav nespojiv sa zajedničkim tržištem s obzirom na to da dopušta poduzetnicima oporezivima u Španjolskoj amortiziranje goodwilla koji proizlazi iz stjecanja udjela u stranim poduzetnicima sa sjedištem unutar Unije.

10 Članak 1. stavci 2. i 3. pobijane odluke međutim omogućuju nastavak primjene spornog sustava tijekom ukupnog razdoblja amortizacije predviđenog navedenim sustavom na stjecanje udjela prije objave odluke o pokretanju službenog istražnog postupka u *Službenom listu Europske unije* 21. prosinca 2007. kao i na stjecanja udjela koja su neopozivo započeta prije 21. prosinca 2007. i koja su bila podvrgnuta odobrenju regulatornog tijela kojem je transakcija priopćena prije tog datuma.

11 Članak 4. stavak 1. pobijane odluke predviđa da se obveza povrata nametnuta Kraljevini Španjolskoj ne odnosi na potpore koje se odnose na stjecanja udjela iz članka 1. stavka 2. navedene odluke. Komisija je tijekom rasprave objasnila da je propuštanje navođenja u članku 4. pobijane odluke stjecanja udjela iz članka 1. stavka 3. navedene odluke materijalna pogreška, što je uneseno u zapisnik s rasprave.

Postupak i zahtjevi stranaka

12 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 6. svibnja 2010. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.

13 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 9. kolovoza i 7. rujna 2010. Ebro Foods, SA, Banco Santander, SA, Iberdrola, SA i Telefónica, SA zatražili su intervenciju u ovom postupku u potporu zahtjevu Komisije. Rješenjima od 26. studenoga 2010. predsjednik osmog vijeća Općeg suda odobrio je te intervencije te je dopustio društvima Iberdrola, SA i Telefónica, SA korištenje engleskog jezika tijekom usmenog dijela postupka.

14 Postupak je bio prekinut dvaput, prvo rješenjem predsjednika drugog vijeća Općeg suda od 13. ožujka 2014., do donošenja odluke o okončanju postupka u predmetima T-219/10, Autogrill España/Komisija, i T-399/11, Banco Santander i Santusa/Komisija, a potom rješenjem predsjednika drugog vijeća Općeg suda od 9. ožujka 2015., u očekivanju konačnih odluka vezanih uz žalbe podnesene protiv presuda donesenih u tim dvama predmetima (presude od 7. studenoga 2014., Banco Santander i Santusa/Komisija, T-399/11, EU:T:2014:938, i od 7. studenoga 2014., Autogrill España/Komisija, T-219/10, EU:T:2014:939). Postupak je nastavljen 21. prosinca 2016., na dan objave presude

Komisija/World Duty Free Group i dr. (C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981), kojom je odlučeno o tim žalbama. Odlukom od 13. veljače 2017. predsjednik devetog vijeća Općeg suda odbio je zahtjev tužitelja za prekid ovog postupka do donošenja konačne odluke u postupku u predmetu T-219/10 RENV, World Duty Free Group/Komisija.

15 Odlukama od 20. i 30. listopada 2017. predsjednik devetog vijeća Općeg suda odobrio je intervenijentima da se tijekom rasprave koriste španjolskim jezikom.

16 Aktom koji je podnesen tajništvu Općeg suda 26. listopada 2017. Komisija je podnijela zahtjev za obustavu postupka. Rješenjem Općeg suda od 13. studenoga 2017. zahtjev za obustavu spojen je s odlučivanjem o meritumu.

17 Na raspravi održanoj 16. studenoga 2017. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pisana i usmena pitanja koja je postavio Opći sud.

18 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– „poništi [pobijanu odluku] u dijelu u kojem se odnosi na pravilo o zaštiti legitimnih očekivanja predviđeno člankom 1. stavcima 2. i 3. u korist određenih španjolskih ulagača koji su u njoj navedeni” (u daljnjem tekstu: pobijana odluka);

– naloži Komisiji snošenje troškova, izuzev onih nastalih intervencijama koje treba staviti na teret intervenijentima, i, podredno, u slučaju odbijanja tužbe, naloži svakoj stranci snošenje vlastitih troškova;

– podredno, prekinuti ovaj postupak do donošenja konačnih odluka o tužbama protiv Odluke Komisije (EU) 2015/314 od 15. listopada 2014. o državnoj potpori SA.35550 (13/C) (ex 13/NN) (ex 12/CP) koju je provela Španjolska – Program porezne amortizacije financijskog goodwilla pri stjecanju inozemnih vlasničkih udjela (SL 2015., L 56, str. 38.).

19 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbaci tužbi kao nedopuštenu;

– podredno, obustavi postupak;

– podredno tomu, odbije tužbu kao neosnovanu,

– naloži tužitelju snošenje troškova.

20 Društva Ebro Foods, Banco Santander, Iberdrola i Telefónica od Općeg suda zahtijevaju da:

– odbaci tužbu kao nedopuštenu odnosno da je, podredno, odbije kao neosnovanu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

O zahtjevu za obustavu postupka

21 Komisija u prilog zahtjevu za obustavu postupka povodom ove tužbe tvrdi da je tužitelj izgubio pravni interes. Prema Komisijinu mišljenju, stjecanje udjela Telefónice, tužiteljevog konkurenta, u društvu O2, na koje se tužitelj poziva u prilog svojem pravnom interesu za zahtijevanje poništenja pobijane odluke, u dijelu u kojem je njome tom konkurentu dopušteno primijeniti sporni sustav na temelju stjecanja predmetnih udjela, nije obuhvaćeno navedenom odredbom, kao što proizlazi iz novog upravnog tumačenja spornog sustava koje su dala španjolska tijela (upravno mišljenje V0608-12 od 21. ožujka 2012.) i Komisijine ocjene potonjeg u odluci 2015/314. Četiri intervenijenta su navela da neće poduprijeti taj zahtjev za obustavu postupka i razloge na kojima se on temelji, ističući među ostalim da bi ispitivanje tih razloga navelo Opći sud na potrebu odlučivanja o pitanjima koja su predmet tužbenih razloga u prilog njihovim tužbama protiv odluke 2015/314 (predmeti T-12/15, Banco Santander i Santusa/Komisija, T-256/15, Telefónica/Komisija, i T-260/15, Iberdrola/Komisija).

22 Treba podsjetiti na ustaljenu sudsku praksu prema kojoj pravni interes tužitelja s obzirom na predmet tužbe mora postojati u trenutku kada se podnosi tužba, pod prijetnjom nedopuštenosti. Taj predmet spora kao i pravni interes moraju postojati do proglašenja sudske odluke pod prijetnjom obustave postupka, što pretpostavlja da tužba svojim ishodom može donijeti korist stranci koja ju je podnijela (vidjeti presude od 7. lipnja 2007., Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, t. 42. i navedenu sudsku praksu, i od 28. svibnja 2013., Abdulrahim/Vijeće i Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, t. 61. i navedenu sudsku praksu).

23 U ovom slučaju Komisija tvrdi, u bitnome, da iz okolnosti nakon podnošenja ove tužbe proizlazi da pobijanom odlukom Telefónici nije bila dopuštena primjena spornog sustava te da ona nije bila u povoljnijem položaju prilikom stjecanja društva O2. Slijedi da tužitelj više nema pravni interes za zahtijevanje poništenja pobijane odredbe kako bi ishodio retroaktivno ukidanje pogodnosti dodijeljene njegovu konkurentu.

24 Treba podsjetiti da se očuvanje takvog pravnog interesa mora ocijeniti *in concreto*, vodeći računa osobito o posljedicama navodne nezakonitosti i vrste navodno pretrpljene štete (vidjeti presudu od 28. svibnja 2013., Abdulrahim/Vijeće i Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, t. 65. i navedenu sudsku praksu).

25 Međutim, u ovom slučaju treba smatrati da, čak i pod pretpostavkom da, kao što tvrdi Komisija, Telefónica nije mogla koristiti sporni sustav prije gore navedenog upravnog tumačenja i da zato nije bila obuhvaćena pobijanom odredbom, interes tužitelja za poništenje te odredbe i dalje postoji.

26 Takav interes proizlazi, ponajprije, iz tužiteljevog svojstva zainteresirane stranke podnositelja pritužbe kao i iz djelomičnog odbijanja i s obzirom na meritum te pritužbe pobijanom odredbom.

27 Naime, čak i ako pobijana odluka, a time i pobijana odredba, nije izričit odgovor na tužiteljevu pritužbu (vidjeti, u tom smislu, presudu od 12. veljače 2008., BUPA i dr./Komisija, T-289/03, EU:T:2008:29, t. 317. i navedenu sudsku praksu), ipak je točno da je, protivno onome što tužitelj ističe u svojoj pritužbi, Komisija u odluci smatrala da se sporni sustav mogao nastaviti primjenjivati u određenim slučajevima koji su u toj odluci precizno navedeni. Međutim, takvo odbijanje dovoljno karakterizira tužiteljev pravni interes u predmetnom slučaju na način da mu poništenje toga odbijanja na temelju jednog tužbenog razloga koji je on istaknuo može donijeti korist, a to je da se utvrdi nezakonitost i spornog sustava i da ga se zabrani, uključujući i slučajeve obuhvaćene pobijanom odredbom.

28 Nesporno je naime da je tužitelj „zainteresirana strana” u smislu članka 1. točke (h) Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), kako je izmijenjena, „na čije bi interese mogla utjecati dodjela neke potpore”, koji stoga po definiciji ima „interes” za formalni istražni postupak koji mora dovesti do donošenja Komisijine odluke i, s time u vezi, uzimajući u obzir odbijanje njegove pritužbe navedenom odlukom, interes za podnošenje tužbe protiv te odluke koja za njega nije povoljna. Treba naglasiti da je tužitelj osim toga i zainteresirana stranka koja je podnijela pritužbu iz koje je proizašao formalni istražni postupak i koja je, u okviru te pritužbe, objasnila razloge toga podnošenja, uvodno i prije navođenja nepovoljnog tržišnog položaja koji je pretrpjela prilikom transakcije koja se odnosi na društvo O2, pozivajući se na konkurentsku prednost koja je općenito dodijeljena španjolskim društvima u sektoru komunikacija u kojem djeluje i tužitelj, kao i onu dodijeljenu općenito njegovu španjolskom konkurentu, društvu Telefónica, neovisno o njegovu stjecanju udjela u društvu O2.

29 Slijedi da okolnost koju navodi Komisija i do koje je navodno došlo nakon podnošenja ove tužbe, prema kojoj Telefónica nije imala koristi od utvrđivanja spornog sustava nezakonitom pobijanom odlukom prilikom stjecanja udjela u društvu O2 te joj pobijanom odredbom nije bilo odobreno primijeniti navedeni sustav na temelju stjecanja toga udjela, ne može dovesti u pitanje pravni interes tužitelja protiv pobijane odluke. Ako bi bilo drugačije i, posebice, ako bi se od zainteresiranih strana, a osobito od onih od kojih je proizašao zahtjev za pokretanje formalnog istražnog postupka, zahtijevalo da se dodatno utvrđuje, kao što u bitnome tvrdi Komisija, njihovo svojstvo konkurenta stvarnom korisniku spornog sustava kojeg se ispituje pobijanom odlukom, to bi dovelo do miješanja bitne i primarne pretpostavke dopuštenosti svake tužbe, a to je pravni interes, koji mora postojati do završetka postupka, i procesne legitimacije, koji predstavljaju različite pretpostavke koje fizička ili pravna osoba mora kumulativno ispuniti (vidjeti presudu od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 58. i 62. i navedenu sudsku praksu).

30 Treba dodati i da je nesporno da je, prije nastanka okolnosti nakon podnošenja ove tužbe na koje se poziva Komisija, Telefónica stvarno bila korisnik spornog sustava na temelju njezina stjecanja udjela u društvu O2, kao što je Opći sud presudio u rješenju od 21. ožujka 2012., Telefónica/Komisija (T-228/10, neobjavljeno, EU:T:2012:140, t. 26.), i da takvo stvarno korištenje spornog sustava od strane konkurenta podnositelja pritužbe, koji je u svojoj pritužbi jasno opisao pogodnost koja se pruža takvim stjecanjem udjela, dopušta u svakom slučaju zaključak da taj podnositelj pritužbe zadržava pravni interes za postupanje protiv odluke kojom se odbija ta pritužba.

31 Nadalje, treba smatrati da tužitelj zadržava također interes zahtijevati poništenje pobijane odluke kako bi izbjegao da se nezakonitost kojom je ona navodno zahvaćena ne ponavlja i ubuduće (vidjeti, u tom smislu, presudu od 7. lipnja 2007., Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, t. 50. i navedenu sudsku praksu). Treba u tu svrhu istaknuti da se navodna nezakonitost može ponoviti u budućnosti, bez obzira na okolnosti koje su dovele do ove tužbe, jer ona dovodi u pitanje, neovisno o tim okolnostima, tumačenje općih uvjeta primjene načela zaštite legitimnih očekivanja i vremenskog dosega zaštite koja se može dodijeliti na temelju toga načela (vidjeti, u tom smislu, presudu od 24. rujna 2008., Reliance Industries/Vijeće i Komisija, T-45/06, EU:T:2008:398, t. 43.).

32 Slijedi da Komisijin zahtjev za obustavu postupka treba odbiti, a da nije potrebno zauzeti stajalište o dosegu Odluke 2015/314, i stoga prihvatiti zahtjev za prekid postupka koji je tužitelj podnio samo za slučaj da se Opći sud odluči izjasniti o navedenoj odluci, tako da taj zahtjev također treba odbiti.

Osnovanost tužbe

33 Tužitelj ističe jedan tužbeni razlog koji se temelji na pogrešnoj primjeni zaštite legitimnih očekivanja. Komisija je pogrešno ocijenila da mora primijeniti to načelo u korist određenih korisnika spornog sustava, iako pretpostavke za primjenu toga načela nisu bile ispunjene. Komisija je naime trebala naložiti povrat potpora dodijeljenih na temelju toga sustava i ne odobriti nastavak provedbe toga sustava na stjecanje tih udjela prije objave odluke o pokretanju formalnog ispitnog postupka.

34 Treba podsjetiti, u tom pogledu, da je Komisija opravdala odobrenje nastavka primjene spornog sustava na određena stjecanja udjela – stjecanja udjela provedena prije objave odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka u Službenom listu, do koje je došlo 21. prosinca 2007., kao i na stjecanja udjela koja su neopozivo započeta prije 21. prosinca 2007. i koja su bila podvrgnuta odobrenju regulatornog tijela kojem je transakcija priopćena prije tog datuma i izostanak povrata nekih s tim povezanih poreznih odbitaka postojanjem legitimnog očekivanja korisnika da su predmetne potpore dodijeljene sukladno pravilima UEZ-a. Naime, prema Komisijinim navodima, ona je dvjema izjavama od 19. siječnja i 17. veljače 2006., koje je dala kao odgovor na parlamentarna pitanja, do 21. prosinca 2007., datuma objave odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka u Službenom listu, dala precizna, bezuvjetna i sukladna jamstva takve naravi da su korisnici spornog sustava gajili opravdane nade da navedeni sustav nije obuhvaćen područjem primjene pravila o državnim potporama (uvodne izjave 158. do 170. pobijane odluke).

35 Treba također podsjetiti da na temelju članka 14. Uredbe (EZ) br. 659/1999, „[ako] su donesene negativne odluke u slučajevima nezakonite potpore, Komisija odlučuje da predmetna država članica poduzima potrebne mjere kako bi povratila potporu danu korisniku”. Ukidanje nezakonito dodijeljene potpore povratom logična je posljedica utvrđenja njezine nezakonitosti. Naime, obveza države da ukine potporu koju Komisija smatra nespojivom s unutarnjim tržištem osmišljena je u svrhu ponovne uspostave prijašnjeg stanja (vidjeti presudu od 5. kolovoza 2003., P & O European Ferries (Vizcaya) i Diputación Foral de Vizcaya/Komisija, T-116/01 i T-118/01, EU:T:2003:217, t. 223. i navedenu sudsku praksu), oduzimajući korisniku pogodnost koju je stvarno koristio u odnosu na svoje konkurente (vidjeti presude od 7. ožujka 2002., Italija/Komisija, C-310/99, EU:C:2002:143, t. 99. i navedenu sudsku praksu, i od 29. travnja 2004., Njemačka/Komisija, C-277/00, EU:C:2004:238, t. 75. i navedenu sudsku praksu; presuda od 15. lipnja 2010., Mediaset/Komisija, T-177/07, EU:T:2010:233, t. 169.).

36 Tom istom odredbom predviđeno je međutim da „Komisija ne smije zahtijevati povrat sredstava potpore ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelima prava Zajednice”.

37 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi načelo zaštite legitimnih očekivanja predstavlja opće načelo prava Unije. To načelo je predmet postupnog priznavanja u pravnom poretku Unije kroz sudsku praksu, koja ga je zajamčila kao „više pravno pravilo” kojim se štite pojedinci (presuda od 14. svibnja 1975., CNTA/Komisija, 74/74, EU:C:1975:59, t. 44.), „temeljno načelo prava Zajednice” (presuda od 7. lipnja 2005., VEMW i dr., C-17/03, EU:C:2005:362, t. 73.) ili također kao „opće načelo” (presuda od 4. listopada 2001., Italija/Komisija, C-403/99, EU:C:2001:507, t. 35.). Smatra se da proizlazi iz načela pravne sigurnosti koje zahtijeva da je zakonodavstvo Unije izvjesno i da je njegova primjena predvidljiva za osobe, u smislu da teži, u slučaju izmjene pravila, osigurati zaštitu položaja koje je legitimno stekla jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba posebice (vidjeti u tom smislu presudu od 18. svibnja 2000., Rombi i Arkopharma, C-107/97, EU:C:2000:253, t. 66. i navedenu sudsku praksu, i mišljenje nezavisnog odvjetnika Légera u spojenim predmetima Belgija i Forum 187/Komisija, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:89, t. 367.).

38 U ovom slučaju, treba uvodno istaknuti da su stranke suglasne glede priznavanja da sporni sustav nije bio prijavljen Komisiji i da stoga nije poštovana obveza obavještavanja predviđena člankom 108. stavkom 3. UFEU-a.

39 Treba istaknuti, nadalje, da je tužitelj priznao tijekom rasprave da je načelo zaštite legitimnih očekivanja bilo primjenjivo, iznimno, na neprijavljene potpore te se odrekao svojega prigovora neprimjenjivosti toga načela kada je sustav potpora formalno nezakonit zbog izostanka prijave, što je primljeno na znanje u zapisniku s rasprave.

40 Iz sudske prakse naime proizlazi da legitimno očekivanje može zaštititi korisnike neprijavljene potpore, ali samo u iznimnim okolnostima.

41 Točnije, presuđeno je da, uzevši u obzir temeljnu ulogu obveze obavještavanja radi omogućavanja učinkovitosti Komisijina nadzora državnih potpora, koji je obvezan, korisnici potpore ne mogu u načelu imati legitimna očekivanja vezana uz pravilnost dodjele navedene potpore samo ako je ona dodijeljena uz poštovanje postupka predviđenog u članku 108. UFEU-a, a gospodarski subjekt koji postupa s dužnom pažnjom mora se u načelu moći uvjeriti da je navedeni postupak poštovan. Osobito ako je potpora primijenjena bez prethodne prijave Komisiji, tako da je nezakonita na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a, korisnik potpore u tom trenutku ne može imati legitimna očekivanja o pravilnosti njezine dodjele (vidjeti u tom smislu presude od 24. studenoga 1987., RSV/Komisija, 223/85, EU:C:1987:502, t. 16. i 17.; od 20. rujna 1990., Komisija/Njemačka, C-5/89, EU:C:1990:320, t. 14. i 16.; od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 134.; od 27. siječnja 1998., Ladbroke Racing/Komisija, T-67/94, EU:T:1998:7, t. 182.; od 16. listopada 2014., Alcoa Trasformazioni/Komisija, T-177/10, EU:T:2014:897, t. 61., i od 22. travnja 2016., Irska i Aughinish Alumina/Komisija, T-50/06 RENV II i T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, t. 214.).

42 Prihvaćanje toga izuzeća osobito je opravdano različitim statusom država članica i korisnika s obzirom na obvezu obavještavanja. Naime, samo države članice su adresati te obveze i one se ne mogu osloniti na vlastito nezakonito postupanje kako bi onemogućile odluke koje je Komisija donijela kao i koristan učinak članaka 107. i 108. UFEU-a te se pozivati na svoja legitimna očekivanja glede zakonitosti određene potpore koja nije bila prijavljena (vidjeti presudu od 28. srpnja 2011., Diputación Foral de Vizcaya i dr./Komisija, C-471/09 P do C-473/09 P, neobjavljena, EU:C:2011:521, t. 65. i navedenu sudsku praksu) i, u određenim slučajevima, čak ni legitimna očekivanja korisnika te potpore (presude od 14. siječnja 1997., Španjolska/Komisija, C-169/95, EU:C:1997:10, t. 48. i 49., i od 22. travnja 2016., Francuska/Komisija, T-56/06 RENV II, EU:T:2016:228, t. 43.).

43 Nasuprot tomu, budući da se korisnicima potpore ne može prigovoriti da je nisu prijavili, taj izostanak prijave ne može dovesti do isključenja svake mogućnosti za pozivanje na legitimna očekivanja glede zakonitosti predmetne potpore.

44 Prihvaćeno izuzeće u korist korisnika potpore je povrh toga opravdano činjenicom, koju valjano ističe Komisija, da, bez njegova prihvaćanja, opće načelo zaštite legitimnih očekivanja ne bi imalo smisla u području državnih potpora s obzirom na to da se obveza povrata koju to načelo teži postići primjenjuje samo na neprijavljene potpore koje su provedene bez dopuštenja Komisije. Međutim, presuđeno je da je donošenje Uredbe br. 659/1999 stvorilo novu situaciju kada je riječ o povratu potpora koje su nespojive s unutarnjim tržištem, pri čemu se potvrđuje sustavnost povrata (prva rečenica članka 14. stavka 1. Uredbe br. 659/1999) i istodobno predviđa izuzeće (druga rečenica članka 14. stavka 1. Uredbe br. 659/1999) ako je takav povrat u suprotnosti s općim načelom prava Unije, novu situaciju iz koje je potrebno izvući pravne posljedice i o kojoj Komisija mora voditi računa prilikom donošenja svojih odluka, osobito odbijajući, ako je potrebno, zahtijevati povrat potpora nespojivih s unutarnjim tržištem (presuda od 1. srpnja 2010., ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Komisija, T-62/08, EU:T:2010:268, t. 275. i 276.). Ako se korisnici potpore ne bi mogli pozvati na legitimno očekivanje samo zato što ona nije prijavljena, članak 14. Uredbe br. 659/1999, kojim je propisano da Komisija ne smije zahtijevati povrat sredstava potpore ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelima prava, bio bi lišen dosega, iako ga je zakonodavac usvojio upravo zato da bi ograničio doseg obveze povrata nezakonitih potpora za koje je Komisija utvrdila da su nespojive s unutarnjim tržištem.

45 Tužitelj osporava da u ovom slučaju postoje iznimne okolnosti koje mogu opravdati primjenu načela zaštite legitimnih očekivanja u korist određenih korisnika spornog sustava, tvrdeći da nijedna od pretpostavki za primjenu toga načela nije ispunjena u ovom slučaju.

46 Treba u tom pogledu podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi pravo na pozivanje na legitimna očekivanja pretpostavlja ispunjenje triju kumulativnih uvjeta. Kao prvo, uprava mora zainteresiranoj osobi pružiti precizna, bezuvjetna i sukladna jamstva koja proizlaze iz ovlaštenih i pouzdanih izvora. Kao drugo, ta jamstva moraju biti takva da kod osobe kojoj su upućena stvore legitimna očekivanja. Kao treće, dana jamstva moraju biti u skladu s primjenjivim pravilima (vidjeti presude od 16. prosinca 2008., Masdar (UK)/Komisija, C-47/07 P, EU:C:2008:726, t. 81. i navedenu sudsku praksu, i od 23. veljače 2006., Cementbouw Handel & Industrie/Komisija, T-282/02, EU:T:2006:64, t. 77. i navedenu sudsku praksu), pri čemu je navedeno da su osiguranja dana u izostanku povrata određene potpore, koja mogu proizaći iz osiguranja danih u izostanku kvalifikacije predmetne mjere potporom, sukladna članku 14. Uredbe br. 659/1999 (vidjeti točku 44. ove presude; vidjeti također u tom smislu presudu Banco Santander i Santusa/Komisija, T-399/11 RENV, t. 272. do 278.).

47 U ovom slučaju tužitelj ne osporava ispunjavanje toga trećeg uvjeta, ali osporava ispunjavanje prvih dvaju, u pogledu kojih treba istaknuti da su oni sami po sebi ograničavajući i omogućuju karakteriziranje, kao što potvrđuju rijetki slučajevi kada su ispunjeni, iznimnih okolnosti (vidjeti u tom smislu presude od 1. srpnja 2010., ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Komisija, T-62/08, EU:T:2010:268, t. 278. do 289.; od 27. rujna 2012., Producteurs de légumes de France/Komisija, T-328/09, neobjavljena, EU:T:2012:498, t. 25. do 30., i od 22. travnja 2016., Irska i Aughinish Alumina/Komisija, T-50/06 RENV II i T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, t. 222., 225. i 252.).

48 Tužitelj također osporava ispunjavanje u ovom slučaju jednog dodatnog uvjeta koji proizlazi iz određenih presuda koje su donesene o načelu zaštite legitimnih očekivanja i zahtijeva da dodjela predmetne zaštite ne proturječi nepobitnom javnom interesu (vidjeti sudsku praksu navedenu u točki 83. ove presude). Međutim, može se istaknuti da odvagivanje ovih interesa, s jedne strane pojedinačnog interesa dotične osobe i s druge strane javnog interesa Unije, koje pretpostavlja ispitivanje toga uvjeta, pridonosi također kao takvo priznanju legitimnog očekivanja samo u iznimnim okolnostima s obzirom na to da dopušta, čak i ako su dana precizna jamstva zbog kojih su nastala legitimna očekivanja i ako su stoga ispunjena prva dva uvjeta za to priznavanje, da se priznato legitimno očekivanje ipak ne štiti zbog toga što je to protivno javnom interesu Unije.

49 Potrebno je, prema tome, s obzirom na sva prethodna razmatranja, ispitati je li Komisija pravilno ocijenila tri uvjeta za priznanje legitimnih očekivanja koja osporava tužitelj i, u slučaju potvrdnog odgovora, je li pravilno odredila vremensko područje primjene priznatog legitimnog očekivanja, što tužitelj također osporava.

O preciznim jamstvima koje su dali Komisijini odgovori na dva parlamentarna pitanja

50 U pobijanoj odluci Komisija je zaključila o postojanju preciznih jamstava koje je pružila administracija Unije u odgovorima na dva parlamentarna pitanja danima u ime Komisije. Dva Komisijina odgovora, koja je na engleskom jeziku dao Komisijin član, djelomično su ponovljena i prevedena u uvodnoj izjavi 165. pobijane odluke.

51 Sukladno odgovoru na pitanje E-4431/05, dostavljenom 19. siječnja 2006. (u daljnjem tekstu: prvi odgovor):

„5. Komisija ne može potvrditi podliježu li visoke ponude španjolskih poduzetnika španjolskom poreznom zakonodavstvu koje dopušta poduzetnicima da amortiziraju financijski goodwill znatno brže od njihovih francuskih ili talijanskih kolega. Komisija međutim može potvrditi da ta nacionalna zakonodavstva nisu obuhvaćena područjem primjene pravila koja se odnose na državne

potpore, nego da ona više čine opća pravila o deprecijaciji koja se primjenjuju na sve poduzetnike u Španjolskoj." (The Commission cannot confirm whether the high bids by Spanish companies are due to Spain's tax legislation enabling undertakings to write off goodwill more quickly than their French or Italian counterparts. The Commission can confirm, however, that such national legislations do not fall within the scope of application of state aid rules, because they rather constitute general depreciation rules applicable to all undertakings in Spain.)

52 Sukladno odgovoru na pitanje E-4772/05, dostavljenom 17. veljače 2006. (u daljnjem tekstu: drugi odgovor):

„Prema informacijama kojima Komisija raspolaže u ovom trenutku, španjolski porezni propisi koji se odnose na amortizaciju goodwilla čine se primjenjivima na sve poduzetnike u Španjolskoj, neovisno o njihovoj veličini, sektoru, pravnom obliku ili tome jesu li u privatnom ili javnom vlasništvu, jer su oni opća pravila o amortizaciji. Stoga se ne čini da su obuhvaćeni područjem primjene pravila koja se odnose na državne potpore. Komisija će provesti detaljnu istragu o svakoj protivnoj informaciji za koju sazna." (According to the information currently in its possession, it would however appear to the Commission that the Spanish(tax) rules related to the write off of 'goodwill' are applicable to all undertakings in Spain independently from their sizes, sectors, legal forms or if they are privately or publicly owned because they constitute general depreciation rules. Therefore, they do not appear to fall within the scope of application of the state aid rules. The Commission will of course thoroughly investigate any information that would come to its knowledge indicating the contrary.)

53 Na temelju ustaljene sudske prakse, jamstva koja mogu stvoriti očekivanja temelje se na preciznim, bezuvjetnim i sukladnim podacima i proizlaze iz ovlaštenih i pouzdanih izvora (presude od 16. prosinca 2010., Kahla Thüringen Porzellan/Komisija, C-537/08 P, EU:C:2010:769, t. 63.; od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 132., i od 12. prosinca 2014., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português/Komisija, T-487/11, EU:T:2014:1077, t. 125.). Nasuprot tomu, nitko se ne može pozvati na povredu načela zaštite legitimnih očekivanja ako ne postoje precizna jamstva uprave (presude od 17. ožujka 2011., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, t. 72., i od 18. lipnja 2013., Schenker & Co. i dr., C-681/11, EU:C:2013:404, t. 41.).

54 Tužitelj osporava postojanje preciznih jamstava koja je Komisija dala temeljeći se i na obliku dvaju odgovora potonje i na njihovu sadržaju.

– Oblik dvaju Komisijinih odgovora

55 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, oblik u kojemu su jamstva administracije priopćena je nevažan (presude od 14. veljače 2006., TEA-CEGOS i dr./Komisija, T-376/05 i T-383/05, EU:T:2006:47, t. 88., i od 24. rujna 2008., Kahla/Thüringen Porzellan/Komisija, T-20/03, EU:T:2008:395, t. 146.).

56 Tužitelj ne osporava tu sudsku praksu, na koju uostalom i podsjeća, nego tvrdi, u bitnome, da su navodna jamstva koja je Komisija pružila morala biti, u najmanju ruku, s jedne strane, namijenjena korisnicima spornog sustava, što nije bio slučaj s Komisijinim odgovorima na parlamentarna pitanja koja pripadaju u međuinstitucijski pravni dijalog, i, s druge strane, biti stavljena njima na znanje, što također nije bio slučaj, uzimajući u obzir način distribucije.

57 Međutim, kao prvo, iz sudske prakse nikako ne proizlazi da samo akti institucija koji su posebno upućeni ili namijenjeni subjektima mogu u odnosu na njih stvoriti legitimno očekivanje. Kao pružanje preciznih jamstava subjektu prepoznata je također i Komisijina praksa koja se odnosi i na predmete koncentracije koja ne obuhvaća taj subjekt (vidjeti u tom smislu presudu od 28. rujna 2004., MCI/Komisija, T-310/00, EU:T:2004:275, t. 108. do 112.). Jednako mora *a fortiori* vrijediti i kada je riječ o aktu institucije koji se posebno odnosi na spornu potporu. Sud je uostalom u presudi od

22. lipnja 2006., Belgija i Forum 187/Komisija (C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, t. 158.), odlučio da Komisijin odgovor na parlamentarno pitanje, poput onih u ovom slučaju, omogućuje korisnicima predmetnog sustava da imaju legitimno očekivanje glede njegove zakonitosti.

58 Naime, iz sudske prakse koju je tužitelj naveo ne proizlazi da zainteresirana stranka mora formalno biti adresat akta koji je izvor preciznih jamstava, nego da izrazi „pružena" jamstva ili „upućen" zainteresiranoj stranci znače da se na tu zainteresiranu stranku dana jamstva moraju odnositi i da ona mora biti o njima obaviještena (vidjeti u tom smislu presudu od 28. rujna 2004., MCI/Komisija, T-310/00, EU:T:2004:275, t. 108. i 112.). Kada je riječ o rješenju od 13. prosinca 2000., Sodima/Komisija (C-44/00 P, EU:C:2000:686, t. 50.), na koje se tužitelj također poziva, treba istaknuti da je Sud njime, doista, odbio smatrati da su javnim izjavama člana Komisije dana precizna jamstva tužitelju, ali da to odbijanje uglavnom proizlazi iz sadržaja predmetnih izjava za koje se smatralo da su preopćenite.

59 Treba još dodati, poput Komisije, da se postupkom parlamentarnih pitanja, čak i ako do njega dolazi između dviju institucija, u ovom slučaju Parlamenta i Komisije, teži obavijestiti predstavnike građana okupljene u okviru Parlamenta o stajalištu institucije koja je adresat pitanja, u ovom slučaju Komisije, koja je glavna nadležna institucija u području državnih potpora, o predmetima interesa građana, koje im tako omogućuje da odrede svoje aktivnosti s tim u vezi.

60 Kao drugo, treba istaknuti da su, kao što potvrđuje uostalom i tužitelj u replici, Komisijini odgovori javno objavljeni. Preciznije, u Službenom listu objavljeni su broj pitanja, njegov autor, više ili manje detaljno njegov predmet, institucija koja je adresat kao i navod o postojanju i datumu odgovora (SL 2006., C 327, str. 164. i 192.), uz referencu na internetsku stranicu Parlamenta na kojoj su pitanja i odgovori objavljeni u cjelovitosti, što prema sudskoj praksi vrijedi (rješenje od 19. rujna 2005., Air Bourbon/Komisija, T-321/04, EU:T:2005:328, t. 34., i presuda od 11. ožujka 2009., TF1/Komisija, T-354/05, EU:T:2009:66, t. 35.) jednako kao objava i, u svakom slučaju, dostatni je publicitet za Komisijine odgovore.

61 Treba dodati i da protivno onome što tvrdi tužitelj, navod na internetskoj stranici Parlamenta prema kojemu su „informacije objavljene na toj stranici općenite naravi i stoga nisu namijenjene upotrebi za potrebe pojedinaca" ne dovodi u pitanje ni javni karakter predmetnih informacija niti moguću kvalifikaciju preciznih jamstva iz navedenih informacija. Naime, osim činjenice da to upozorenje ne potječe od autora dotičnih informacija, treba istaknuti da pružanje preciznih informacija znači da se navedena jamstva odnose na njihova korisnika, a ne da je on time individualiziran kao jedan od rijetkih korisnika, ili čak jedini korisnik.

62 Isto tako, ne može se smatrati, kao što tužitelj smatra, da bi objavljivanje određenih elemenata Komisijinih odgovora u Službenom listu bilo u ovom slučaju izvor pravne nesigurnosti s obzirom na to da je Komisija ponovila, kao datum elementa koji je generirao legitimno očekivanje, datum odgovora na parlamentarna pitanja u pobijanoj odluci i onaj objave u Službenom listu u svojem odgovoru na tužbu. Naime, kao što će biti navedeno u točkama 91. do 105. ove presude, datum akta koji generira legitimno očekivanje nije odlučujući za identifikaciju potpora koje ne moraju podlijegati obvezi povrata. Treba dodati da, u svakom slučaju, taj tužiteljev navod, koji u stvarnosti osporava jedan Komisijin navod u odgovoru na tužbu, ne može dovesti u pitanje zakonitost pobijane odredbe.

63 Slijedi da, protivno onome što tvrdi tužitelj, priroda i način objave odgovora Komisije ne dopušta isključivanje kao takvih onih koji bi mogli pružiti precizna jamstva korisnicima spornog sustava. Naprotiv, oni su mogli pojačati očekivanje korisnika glede zakonitosti sustava.

– *Sadržaj Komisijinih odgovora*

64 Kada je riječ o prvom Komisijinom odgovoru, treba istaknuti da, s jedne strane, protivno onome što se može razabrati iz tvrdnje tužitelja, prema kojoj je postavljeno pitanje bilo općenito, peto potpitanje navedenog pitanja jasno određuje sporni sustav navodeći „španjolsko zakonodavstvo koje dovodi poduzetnike u situaciju da amortiziraju plaćeni goodwill”. Može se istaknuti da je, s druge strane, Komisija odgovorila na precizan način, jasno upućujući na zakonodavstvo obuhvaćeno petim potpitanjem (odgovor br. 5, prvi stavak), da se ona protivi drugom španjolskom zakonodavstvu (odgovor br. 5, drugi stavak), i to bezuvjetno, navodeći strogo i nedvosmisleno da sporni sustav nije državna potpora („Komisija može potvrditi da nacionalna zakonodavstva kao što je [sporni sustav] nisu obuhvaćena područjem primjene pravila koja se odnose na državne potpore”).

65 Kada je riječ o drugom Komisijinom odgovoru, može se doista priznati, kao što navodi tužitelj, da je, iako je još uvijek izražen u istom smislu, on izražen opreznije od prvog odgovora. Naime, s jedne strane, Komisija je dvaput primijenila glagol „činiti se” (appear) i, s druge strane, završila je svoj odgovor najavom detaljne istrage u slučaju da joj protivne informacije budu stavljene na znanje.

66 Treba međutim smatrati da taj oprez nimalo ne dovodi u pitanje precizan, bezuvjetan i sukladan karakter Komisijinih stajališta o spornom sustavu. Taj se oprez uglavnom objašnjava činjenicom da se postavljeno pitanje odnosi samo na sporni sustav i njime se zahtijevalo od Komisije da položi račune o svojoj neaktivnosti u vezi s njim, dovodeći tako Komisiju u situaciju da mora opravdavati ispunjavanje svojih obveza na temelju Uredbe br. 659/1999. Kao što to valjano ističe Komisija, ta okolnost objašnjava da je ona precizirala da, u slučaju pojave informacija koje bi navodile na pomisao da je sporni sustav državna potpora, ne bi istražila sporni sustav, kao što tvrdi tužitelj, nego predmetnu informaciju, kao što je obvezuje članak 10. stavak 1. navedene uredbe.

67 Pojam „činiti se” (appear) treba osim toga staviti u perspektivu s činjenicom, kao prvo, da je Komisija slijedom toga iznijela obrazloženo stajalište („it would […] appear to the Commission that the Spanish(tax) rules related to the writeoff of ‚goodwill' are applicable to all undertakings in Spain independently from their sizes, sectors, legal forms or if they are privately or publicly owned because they constitute general depreciation rules”) i, kao drugo, da ona tom stajalištu jasno suprotstavlja neiznošenje stajališta o vidu o kojem se razmatra u prethodnoj rečenici („the Commission cannot confirm whether […] it would however appear”). Treba također istaknuti da drugi odgovor slijedi prvi, koji je manje od mjesec dana prije dao isti član Komisije, te slijedi isti smisao koristeći djelomično iste pojmove („constitute general depreciation rules”), potvrđujući time sukladnost pruženih podataka.

68 Iz svega prethodnog proizlazi, protivno onome što tvrdi tužitelj, da su Komisijini odgovori na parlamentarna pitanja iz siječnja i veljače 2006. pružili korisnicima spornog sustava precizna jamstva da potonji nije obuhvaćen pravilima koja se odnose na državne potpore i da se sastojao od općih pravila o amortizaciji, koja se primjenjuju na sve poduzetnike u Španjolskoj. Komisija je stoga u pobijanoj odluci pravilno smatrala da je taj uvjet primjene načela zaštite legitimnih očekivanja bio ispunjen.

Legitimnost generiranog očekivanja

69 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, samo se „legitimno” očekivanje može zaštititi. Preciznije, očekivanje je zaštićeno samo kada dotična osoba može imati razumno povjerenje u održavanje ili stabilnost stvorene situacije (mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu Komisija/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:256, t. 78.). U svrhu provedbe ocjene legitimnosti navodnog očekivanja, sud Unije se temelji na subjektu koji je razumno pažljiv, razborit i koji postupa s dužnom pažnjom (vidjeti presudu od 16. listopada 2014., Alcoa Trasformazioni/Komisija, T-177/10, EU:T:2014:897, t. 60. i 72. i navedenu sudsku praksu). On također uzima u obzir područje i predmet navodnog legitimnog očekivanja. Prema tome, uzimajući u obzir objektivni karakter pojma državna potpora (presuda od

16. svibnja 2000., Francuska/Ladbroke Racing i Komisija, C-83/98 P, EU:C:2000:248, t. 25.), Komisijina ocjena, prema kojoj dana mjera ne predstavlja državnu potporu, ne stvara pravnu situaciju koju se može često mijenjati u okviru ovlasti ocjene institucija, kao što to može biti slučaj, među ostalim, u području kao što su zajedničke organizacije tržišta, čiji je cilj stalna prilagodba s obzirom na promjene u gospodarskoj situaciji (mišljenje nezavisnog odvjetnika Légera u spojenim predmetima Belgija i Forum 187/Komisija, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:89, t. 419.), i onemogućuje zaključak da gospodarski subjekti mogu legitimno očekivati održavanje postojeće situacije (vidjeti presudu od 15. srpnja 2004., Di Lenardo i Dilexport, C-37/02 i C-38/02, EU:C:2004:443, t. 70. i navedenu sudsku praksu).

70 Slijedi da, kada je riječ o legitimnim očekivanjima korisnika državne potpore, Komisijino stajalište, a potonja je glavni autoritet za provedbu pravila o državnim potporama i jedina zadužena za ocjenu spojivosti potpore s unutarnjim tržištem, samo po sebi daje legitimnost u odnosu na očekivanje koje iz toga proizlazi.

71 Također slijedi da zbog toga svi akti i postupanja koji ne proizlaze od Komisije, kao što su akti medija, tužitelja, korisnika ili španjolskih tijela na koje se tužitelj poziva, nisu relevantni u svrhu ocjene legitimnosti očekivanja korisnika spornog sustava.

72 Treba dodati i da se, čak i kad bi oprez koji proizlazi iz drugog Komisijinog odgovora doveo do ranijeg ispitivanja tih akata i postupanja, iz toga ne može zaključiti o nepostojanju legitimnosti navodnog očekivanja na način da bi to dovelo korisnike spornog sustava do predviđanja usvajanja pobijane odluke.

73 Naime, kada je riječ o navedenim člancima iz međunarodnih medija treba istaknuti da se potonji uglavnom ograničavaju na predstavljanje spornog sustava i njegovih navodnih gospodarskih posljedica i da jedini članak koji se poziva na kritike u pogledu pravila koja zabranjuju državne potpore, ali ih precizno ne navodi, citira izjave Komisijinih dužnosnika prema kojima sporni sustav ne ispunjava uvjete kako bi ga se kvalificiralo državnom potporom s obzirom na to da određeni sektori ili poduzetnici nemaju koristi od njega.

74 Kada je riječ o tužiteljevoj pritužbi koju je Komisija zaprimila 28. kolovoza 2007. i člancima iz medija koji je najavljuju, treba podsjetiti da pružanje informacija koje se odnose na navodnu nezakonitu potporu dovodi samo do obveze ispitivanja tih informacija bez odgađanja (članak 10. stavak 1. Uredbe br. 659/1999) i obveze obavještavanja podnositelja pritužbe o nastavku postupanja po njegovoj pritužbi (članak 20. stavak 2. Uredbe br. 659/1999), ali ne znači pokretanje formalnog istražnog postupka, niti *a fortiori* donošenje „negativne odluke” kojom se utvrđuje nespojivost potpore s unutarnjim tržištem (članak 7. stavak 5. Uredbe br. 659/1999). Treba također dodati da je samo jedna pritužba kojom se upozorava na sporni sustav bila podnesena Komisiji, iako je na datum podnošenja te pritužbe sporni sustav bio već više godina na snazi.

75 Što se tiče stajališta Telefónice, iz priopćenja toga društva nakon pobijane odluke koje je dostavio tužitelj ne proizlazi da se to društvo odreklo primjene spornog sustava u očekivanju Komisijine odluke u odnosu na njega. U svakom slučaju, taj poseban oprez jednog od korisnika spornog sustava ne može sam po sebi dovesti do zaključka da očekivanja korisnika tog sustava nemaju karakter legitimnosti.

76 Što se tiče stajališta španjolskih tijela, koja su „raspravljala” o spojivosti spornog sustava s pravilima o državnim potporama, dovoljno je utvrditi da ga dostavljeni dokazi ne potkrjepljuju. Naime, članci iz medija dostavljeni u prilogu replike odnose se na određene poteškoće s kojima su se španjolska tijela susrela prilikom provedbe spornog sustava i koje su priznala, ali te poteškoće nemaju veze s pravilima o državnim potporama. Osim toga, problemi sukladnosti s pravilima koja zabranjuju državne potpore iz tih članaka samo su oni koje ističe Komisija (vidjeti točku 79. ove presude).

77 Kada je riječ upravo o aktima i postupanjima na koja se poziva a koja potječu od Komisije, treba još dodati sljedeće.

78 Kao prvo, kada je riječ o navodno sličnim poreznim sustavima koje je Komisija smatrala potporama nespojivima sa zajedničkim tržištem 2000. (odluka potvrđena presudom od 15. srpnja 2004., Španjolska/Komisija, C-501/00, EU:C:2004:438), i 2006., treba smatrati da pojedinačni karakter svake prijavljene potpore ili potpore na koju je upozoreno isključuje da bi ocjena koja se odnosi na danu potporu mogla dovesti u pitanje legitimnost očekivanja koja se odnose na ocjenu slične, ali ipak drugačije potpore. Naime, kao što ni pozitivna odluka Komisije o određenoj potpori ne može biti temelj legitimnog očekivanja korisnika budućih sličnih programa potpora u njihovu spojivost s unutarnjim tržištem (vidjeti presudu od 20. rujna 2011., Regione autonoma della Sardegna i dr./Komisija, T-394/08, T-408/08, T-453/08 i T-454/08, EU:T:2011:493, t. 283. i navedenu sudsku praksu), tako ni negativna odluka ne može onemogućiti legitimno očekivanje nastalo od preciznih jamstava koja se odnose na spojivost sličnih nacionalnih sustava.

79 Kao drugo, kada je riječ o mjerama koje je Komisija poduzela prije pokretanja formalnog istražnog postupka (zahtjevi za podatke od španjolskih tijela), poput onih o kojima se piše u dvama člancima iz medija iz veljače i lipnja 2007. (vidjeti također točku 4. ove presude), njima se ne implicira, u stadiju u kojem su nastali, Komisijino stajalište o zakonitosti predmetnog nacionalnog zakonodavstva (vidjeti također točku 111. ove presude) i stoga one kao takve ne mogu onemogućiti legitimnost očekivanja koje proizlazi iz preciznih jamstava koja je osim toga dala Komisija (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2010., ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Komisija, T-62/08, EU:T:2010:268, t. 280.).

80 Slijedi da je Komisija u ovom slučaju valjano smatrala da su očekivanja korisnika spornog sustava glede njegove zakonitosti bila legitimne naravi. Može se dodati da bi oprezan i razborit gospodarski subjekt još manje mogao dvojiti u zakonitost toga sustava jer je sam Opći sud 2014. odlučio da Komisija nije dokazala da navedeni sustav, koji se bez razlike primjenjuje na sve poduzetnike, predstavlja državnu potporu (presude od 7. studenoga 2014., Banco Santander i Santusa/Komisija, T-399/11, EU:T:2014:938, i od 7. studenoga 2014., Autogrill España/Komisija, T-219/10, EU:T:2014:939, koje su ukinute presudama od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group SA i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981).

O odvagivanju uključenih interesa

81 Treba podsjetiti da je Komisija u uvodnoj izjavi 168. pobijane odluke smatrala da je „sukladno sudskoj praksi Suda i Komisijinoj praksi, u izostanku nepobitnog javnog interesa […] trebalo dopustiti korisnicima da nastave uživati pogodnosti [spornog sustava]”.

82 Ne može se stoga smatrati, poput tužitelja, da je Komisija propustila u ovom slučaju ispitati uvjet priznanja legitimnog očekivanja koje se tiče nepostojanja nepobitnog javnog interesa koji bi mu bio prepreka. Naime, premda kratko, ona je jasno izrazila da ne postoji, u slučaju spornog sustava, javni interes za zabranu nastavka njegove primjene i zahtjev za povrat potpora dodijeljenih na temelju navedenog sustava, unatoč tome što su ispunjeni drugi uvjeti za priznanje legitimnog očekivanja.

83 Iako tužitelj iz kratkoće Komisijine potvrde zaključuje da ona nije stvarno provjerila sprječava li u ovom slučaju nepobitni javni interes priznanje legitimnih očekivanja korisnika spornog sustava, treba istaknuti da je uvjet koji se odnosi na „nepobitni javni interes” (ili „interes javnog poretka”, prema drugom izrazu koji se koristi u sudskoj praksi) negativan uvjet na način da on ne smije biti ispunjen kako bi legitimno očekivanje moglo biti prepoznato (vidjeti u tom smislu presude od 17. srpnja 1997., Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, t. 57., i od 22. lipnja 2006., Belgija i Forum 187/Komisija, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, t. 148.). Stoga iz presuda kojima je potvrđena zaštita legitimnih očekivanja proizlazi da su se Sud i Opći sud ograničili samo na spominjanje nepostojanja nepobitnog javnog interesa (vidjeti u tom smislu presudu od 17. travnja 1997., de Compte/Parlament, C-90/95 P,

EU:C:1997:198, t. 39.), poput onoga u pobijanoj odluci, ili taj interes nisu spominjali, ako stranke nisu osporavale taj uvjet (vidjeti, u tom smislu, presude od 24. studenoga 1987., RSV/Komisija, 223/85, EU:C:1987:502, t. 13. do 17., i od 5. lipnja 2001., ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/Komisija, T-6/99, EU:T:2001:145, t. 188. do 191.).

84 Iz toga se može zaključiti da Komisija mora detaljnije izložiti svoje ispitivanje predmetnog uvjeta samo ako ne namjerava štititi legitimno očekivanje zbog toga što bi mu se protivio nepobitan javni interes, do čega ne dolazi u ovom slučaju, ili ako zainteresirane stranke iznesu tvrdnje koje se odnose na poseban javni interes, što ovdje također nije slučaj. Naime, iz akata iz upravnog postupka koji se nalaze u spisu ne proizlazi nikakva tvrdnja, osobito ne tužiteljeva (u pritužbi i njegovim očitovanjima o pokretanju formalnog istražnog postupka), koja se odnosi na postojanje nepobitnog javnog interesa u ovom slučaju koji bi spriječio priznanje legitimnog očekivanja korisnika spornog sustava. Tužitelj je uostalom naveo na raspravi, odgovarajući na pitanje Općeg suda, da nije mogao potvrditi da se pozvao na nepobitan javni interes tijekom upravnog postupka, istaknuvši kako nije na njemu da se poziva na taj interes, uzimajući u obzir obvezu ukidanja i povrata nezakonitih potpora.

85 Iako tužitelj također tvrdi, osobito tim zadnjim navodom, da je Komisija u ovom slučaju morala dati prednost nepobitnom javnom interesu potpunog ukidanja pogodnosti vezanih uz sporni sustav korisnicima toga sustava, treba istaknuti da se taj javni interes u bitnome preklapa sa samim načelom povrata nezakonitih potpora, od kojega zaštita legitimnih očekivanja predstavlja iznimku. Kao što je to Komisija pravilno istaknula u svojim pismenima i na raspravi, takav interes ne može stoga biti obuhvaćen pojmom nepobitan javni interes u području državnih potpora s obzirom na to da se potonji odnosi i na druga razmatranja poput onih vezanih uz povrat nezakonitih potpora nespojivih s unutarnjim tržištem te se, primjerice, može vezati i uz zaštitu zdravlja ili okoliša. Osim toga, i da je odvagivanje toga interesa bilo dopušteno, prevelika težina toga interesa u tom odvagivanju imala bi kao učinak ukidanje izuzeća iz članka 14. Uredbe br. 659/1999, pri čemu treba podsjetiti da je njegov cilj jamčiti poštovanje „temeljnog načela” (vidjeti točku 37. ove presude).

86 Zato su u ovom slučaju transakcije glede kojih se koristio sporni sustav, uzimajući u obzir trajanje amortizacije od 20 godina predviđeno tim sustavom, bile dugoročne obveze (vidjeti osobito uvodne izjave 168. i 169. pobijane odluke), i za takve se obveze može smatrati da mogu pretegnuti ravnotežu u korist pojedinačnih interesa korisnika potpora (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2006., Belgija i Forum 187/Komisija, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, t. 164. do 166.). Treba osim toga istaknuti da se to dugoročno održavanje odnosi samo na porezne odbitke koji odgovaraju stjecanjima udjela provedenima tijekom razdoblja obuhvaćenog zaštitom legitimnih očekivanja (2002. – 2007.) i ne znači da se sporni sustav nastavlja primjenjivati na temelju stjecanja udjela ostvarenih nakon 2007. Konačno, važnost pojedinačnih pogodnosti dodijeljenih korisnicima, na koje se poziva tužitelj, više ide u korist očuvanja tih pogodnosti, kako im se ne bi izazvala izvjesna i značajna šteta, nego u korist povrata koji bi mogao biti opravdan, ako je potrebno, ako bi snaga štetnih učinaka na razini Unije bila sama po sebi značajna, primjerice zbog broja dotičnih korisnika i stečenih udjela, što tužitelj također ne tvrdi (vidjeti, u tom smislu, mišljenje nezavisnog odvjetnika Légera u spojenim predmetima Belgija i Forum 187/Komisija, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:89, t. 428. i 429.).

87 S obzirom na prethodna razmatranja, može se smatrati u ovom slučaju da je Komisija provela odgovarajuću istragu, i u pogledu oblika i u pogledu merituma, uvjeta za priznavanje legitimnog očekivanja korisnika spornog sustava s obzirom na odvagivanje interesa.

O vremenskom dosegu zaštićenih legitimnih očekivanja

88 Tužitelj prigovara Komisiji da je pogrešno proširila zaštitu legitimnih očekivanja na sva stjecanja udjela prije 21. prosinca 2007., uključujući i ona prije Komisijinih odgovora iz 2006. i ona nakon Komisijinog odgovora na parlamentarno pitanje od 5. veljače 2007.

– *Uključivanje potpora koje se odnose na stjecanja udjela prije dvaju Komisijinih odgovora iz 2006.*

89 Treba podsjetiti da je Komisija u pobijanoj odluci smatrala sljedeće:

„(164) Kada je riječ o učincima Komisijinih izjava o legitimnim očekivanjima korisnika, Komisija je mišljenja da je potrebno razlikovati dva razdoblja: (a) ono između datuma stupanja na snagu mjere 1. siječnja 2002. do datuma objave odluke o pokretanju postupka u Službenom listu 21. prosinca 2007.; (b) razdoblje nakon objave odluke o pokretanju postupka u Službenom listu.

(165) Za prvo razdoblje, […]

(166) […s]vaka precizna i bezuvjetna izjava u ime Komisije prema kojoj nacionalnu mjeru ne treba smatrati državnom potporom prirodno će se shvaćati kao da znači da mjera nije predstavljala državnu potporu od početka (drugim riječima, također i prije predmetne izjave). Poduzetnik koji je ranije bio u neizvjesnoj situaciji kada je riječ o mogućnosti da ubuduće postane predmet, temeljem pravila koja se odnose na državne potpore, naloga za povrat pogodnosti koje je stekao primjenom sustava amortizacije goodwilla koji proizlazi iz transakcija ostvarenih prije Komisijinih izjava, mogao je iz tih izjava izvući zaključak da ta neizvjesnost nije bila utemeljena s obzirom na to da se ne može očekivati od njega veća pažnja od Komisijine u tom pogledu. U točno navedenim okolnostima i s obzirom na to da pravo Zajednice ne zahtijeva dokazivanje uzročne veze između jamstava koje nudi institucija Zajednice i ponašanja građana ili poduzetnika na koje se ta jamstva odnose […], pažljivi upravitelj poduzeća može razumno očekivati da Komisija neće naknadno odrediti nikakav povrat […] kada je riječ o mjerama koje je sama prethodno kvalificirala, u izjavi danoj drugoj instituciji Zajednice, tako da ne predstavljaju potporu, neovisno o trenutku kada je ostvarena transakcija korisnika mjere potpore.

(167) Posljedično, Komisija smatra da su korisnici sporne potpore mogli legitimno misliti da se potpora neće povratiti i, prema tome, ona ne zahtijeva povrat financijskih potpora dodijeljenih tim korisnicima u okviru udjela koji je španjolsko društvo stjecatelj izravno ili neizravno steklo u određenom stranom društvu prije datuma objave […] u *Službenom listu Europske unije* Komisijine odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka sukladno članku 88. stavku 2. Ugovora i koje je stoga koristilo spornu mjeru.”

90 Tužitelj osporava taj Komisijin pristup jer on dovodi do uključivanja u područje zaštite legitimnih očekivanja transakcije koje su bile ostvarene prije datuma dvaju odgovora Komisije iz 2006. Ona se temelji, u tom pogledu, s jedne strane, na načelu zaštite legitimnih očekivanja, kako je priznato u njemačkom pravu, i, s druge strane, na sudskoj praksi Suda.

91 Kao prvo, treba zaključiti da ta dva temelja ne podupiru teze koje brani tužitelj.

92 Kada je riječ o načelu zaštite legitimnih očekivanja, kako je priznato u njemačkom pravu, treba podsjetiti da je u prvoj presudi kojom je priznato načelo legitimnih očekivanja u pravu Unije ono izvedeno, sukladno tradicionalnoj ideji „otkrivanja” općih načela prava Unije, iz studije komparativnog prava šest država članica Europske zajednice za ugljen i čelik (presuda od 12. srpnja 1957., Algera i dr./Zajednička skupština, 7/56 i 3/57 do 7/57, EU:C:1957:7, str. 115.). Stoga se u dijelu u kojem se tužitelj temelji samo na načelu njemačkog prava, koje zahtijeva da korisnik legitimnog očekivanja konkretizira navedeno očekivanje aktom koji je generirao to očekivanje nužno nakon tog akta, za taj zahtjev ne može smatrati da ga također postavlja pravo Unije. Može se, osim toga, istaknuti da je, u svojem mišljenju u predmetu Westzucker (1/73, EU:C:1973:61), koje tužitelj citira, nezavisni odvjetnik Roemer doista uputio na presudu njemačkog Bundesverfassungsgerichta (njemački ustavni sud)

(str. 741.), ali također, sukladno navedenoj tradicionalnoj metodi identifikacije općih načela prava Unije, na presudu francuskog Kasacijskog suda i na jednu drugu presudu Žalbenog suda u Bruxellesu (str. 739.).

93 Uvjeti koje njemačko pravo zahtijeva za korištenje zaštite legitimnih očekivanja, posebice oni koji se odnose na akt očekivanja ne mogu se, prema tome, primijeniti u ovom slučaju.

94 Kada je riječ o sudskoj praksi koju navodi tužitelj, ona ne dopušta ni zaključak da zaštitom legitimnih očekivanja mogu biti obuhvaćene samo transakcije nastale nakon stjecanja toga očekivanja.

95 Naime, u svim navedenim presudama u kojima se primjenjuje načelo zaštite legitimnih očekivanja – presuda od 18. ožujka 1975., Deuka (78/74, EU:C:1975:44, t. 14.), pretežno se odnosila na načelo pravne sigurnosti – radilo se o situaciji koja je specifična i različita od one u ovom slučaju u kojoj je pogodnosti zaštićene legitimnim očekivanjem dodijelila administracija Unije s obzirom na to da to dodjeljivanje predstavlja istodobno akt koji generira to očekivanje (izdavanje potvrde o izvozu i prethodno određivanje naknade u presudi od 14. svibnja 1975., CNTA/Komisija, 74/74, EU:C:1975:59; odobravanje zajma za nestavljanje na tržište u presudama od 28. travnja 1988., Mulder, 120/86, EU:C:1988:213; od 28. travnja 1988., von Deetzen, 170/86, EU:C:1988:214, i od 10. siječnja 1992., Kühn, C-177/90, EU:C:1992:2). Ta podudarnost zato nužno znači da legitimno očekivanje ne obuhvaća pogodnosti dodijeljene na temelju akta koji je generirao očekivanje a da se ne bi moglo zaključiti da, osobito u slučaju poput ovoga gdje su pogodnosti dodijelila nacionalna tijela neovisno o aktu koji je generirao očekivanje koji je izdala Komisija, samo takve pogodnosti mogu biti zaštićene.

96 Nasuprot tomu, iz presuda od 5. lipnja 2001., ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/Komisija (T-6/99, EU:T:2001:145), koje Komisija navodi u odgovoru na repliku, proizlazi da je Opći sud priznao, barem načelno, premda u okolnostima različitima od onih u ovom slučaju, da se legitimno očekivanje može primijeniti na transakcije provedene prije akta koji je generirao navedeno očekivanje. Naime, Opći sud je u točki 190. te presude smatrao da je jamstvo koje su njemačka tijela dodijelila društvu tužitelju krajem 1994. bilo obuhvaćeno legitimnim očekivanjem koje proizlazi iz preciznih jamstava koje Komisija dala 13. siječnja 1995. Čak i ako je vrijeme koje je proteklo između dodjele potpore obuhvaćene legitimnim očekivanjem i akta koji generira to očekivanje kratko, na Općem sudu je da prizna da je Komisija mogla dati precizna jamstva kojima bi stvorila očekivanja koja se temelje na zakonitosti ranije dodijeljene potpore. Isto tako, protivno onome što je tužitelj tvrdio tijekom rasprave, činjenica da predmetno jamstvo ima sličnosti s drugim jamstvom koje je također obuhvaćeno legitimnim očekivanjem zbog jamstava danih 1. ožujka 1993. nije odlučujuća s obzirom na to da, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 78. ove presude, pozitivna odluka Komisije o određenoj potpori ne može biti temelj legitimnog očekivanja korisnika budućih sličnih programa potpora u njihovu spojivost s unutarnjim tržištem.

97 Kao drugo, treba istaknuti da teza koju tužitelj brani miješa datum stjecanja legitimnog očekivanja koji odgovara datumu saznanja o preciznim jamstvima (vidjeti u tom smislu presudu od 17. travnja 1997., de Compte/Parlament, C-90/95 P, EU:C:1997:198, t. 38.) i cilj na koji se odnosi stečeno legitimno očekivanje, koji se može proširiti na transakcije provedene prije toga datuma, sukladno pruženim preciznim jamstvima.

98 Međutim, legitimno očekivanje najčešće se odnosi, a osobito u ovom predmetu, na održavanje postojeće situacije koja je po definiciji nastala prije akta koji je njezinim održanjem generirao očekivanje. U ovom slučaju, protivno onome što tvrdi tužitelj, akt koji je generirao legitimno očekivanje ne stvara retroaktivni učinak u tom smislu da bi stvorio legitimno očekivanje računajući od prethodnih događaja o kojima je riječ, nego samo obuhvaća, počevši od dana njegove intervencije, događaje prije toga datuma i njihove buduće učinke.

99 Ako bi tužiteljeva teza bila prihvaćena, na načelo zaštite legitimnih očekivanja ne bi se moglo valjano pozvati kako bi se protivilo povratu nezakonitih potpora koje su, po prirodi, dodijeljene prije nego što se Komisija, koja je najviše u stanju pružiti jamstva koja su precizna, bezuvjetna, sukladna i pouzdana, mogla oglasiti, na bilo koji način, o njihovu kvalificiranju državnom potporom i spojivosti s unutarnjim tržištem. Članak 14. Uredbe br. 659/1999 bio bi stoga lišen korisnog učinka.

100 Stoga je Komisija pravilno smatrala da se legitimno očekivanje koje proizlazi iz njezinih odgovora iz 2006. odnosi na održavanje spornog sustava koji je stupio na snagu 2002. i, prema tome, obuhvaća stjecanja udjela provedena od toga datuma kao i potpore dodijeljene na temelju toga sustava temeljem tog stjecanja udjela, i to čak i ako su dodijeljeni prije odgovora iz 2006.

101 Tu ocjenu ne dovodi u pitanje okolnost da o spornom sustavu u ovom slučaju Komisija nije bila obaviještena i da su korisnici toga sustava mogli imati legitimno očekivanje u pravilnost njihove dodjele samo u iznimnim okolnostima (vidjeti točke 39. i 40. ove presude). Naime, iako iz izostanka iznimnih okolnosti proizlazi da korisnik neprijavljene potpore ne može imati legitimno očekivanje glede njezine zakonitosti i njezina održavanja, iz postojanja takvih okolnosti proizlazi da se, računajući od dodjele preciznih jamstava koja kod korisnika potpore mogu stvoriti očekivanja na temelju zakonitosti potpore, koja karakteriziraju te iznimne okolnosti (vidjeti točke 47. i 48. ove presude), i pod uvjetom da dana jamstva ne predviđaju vremensko ograničenje, za tog korisnika ne može više smatrati da je u određenom razdoblju legitimno mogao biti svjestan nezakonitosti predmetne potpore.

102 Kada bi bilo drugačije, to bi značilo nepoštovanje preciznosti i pouzdanosti danih jamstava, osobito kada je riječ o vremenskom dosegu navedenih jamstava, i prema tome ukinuće jednog od uvjeta za priznavanje legitimnog očekivanja, pridonoseći tome da se u slučaju neprijavljenih potpora legitimno očekivanje glede zakonitosti tih potpora priznaje samo u iznimnim okolnostima (vidjeti točku 47. ove presude). Naime, ako bi legitimnim očekivanjem bile obuhvaćene samo transakcije nakon akta koji generira očekivanje, čak i kad bi potonjim bilo precizno navedeno da obuhvaća ranije transakcije, iz toga bi proizašlo ograničenje dosega tih jamstava uz povredu načela zaštite legitimnog očekivanja.

103 Analiza koju je tužitelj predložio također bi imala za učinak ograničavanje korisnika porezne mjere, kao što je pogodnost koju je uveo sporni sustav, na posebnu pažnju koja prekoračuje obveze razumno savjesnog gospodarskog subjekta i istovjetna je u bitnome pažnji dužnika obveze prijavljivanja, dok se kvalifikacija takve mjere državnom potporom ne može pretpostaviti i izostanak obveze prijavljivanja na teret korisnika predstavlja upravo jedan od temelja mogućnosti da im se prizna blagodat legitimnog očekivanja glede zakonitosti neprijavljene potpore (vidjeti točke 42. i 43. ove presude).

104 Treba dodati da bi slijeđenje tužiteljevog stajališta dovelo osim toga, u ovom slučaju, do negiranja legitimnih očekivanja korisnika spornog sustava za potpore dodijeljene na temelju toga sustava i temeljem stjecanja udjela provedenih do veljače 2006., potom i od studenoga 2007. Osim složenosti zadaće povrata, koja je tako povjerena nacionalnim tijelima, kada je riječ o sustavu potpora poreznim odbicima koji se primjenjuju na razdoblje od 20 godina, takav bi pristup doveo zasigurno do podvrgavanja područja primjene očekivanja na rizik intervencije akata koji generiraju legitimno očekivanje i stoga stvorio pravnu nesigurnost u primjeni načela zaštite legitimnih očekivanja, za koje ustaljena sudska praksa smatra da je rezultat načela pravne sigurnosti (vidjeti sudsku praksu navedenu u točki 37. ove presude).

105 Osim toga, iako taj podatak nije odlučujući (vidjeti, u tom smislu, presudu od 30. studenoga 2009., Francuska i France Télécom/Komisija, T-427/04 i T-17/05, EU:T:2009:474, t. 277.), može se istaknuti da je pristup zadržan u pobijanoj odluci također usvojen i u ostalim odlukama, kao što je to Komisija potvrdila na raspravi, a da taj pristup nikada nije doveden u pitanje od strane suda Unije.

106 Slijedi da, u ovom slučaju i protivno onome što tvrdi tužitelj, Komisija nije pogrešno smatrala da se legitimno očekivanje proširuje na potpore dodijeljene na temelju spornog sustava od njegova stupanja na snagu 2002.

– *Uključivanje potpora koje se odnose na stjecanje udjela nakon 5. veljače 2007.*

107 Treba podsjetiti da je Komisija ocijenila, u uvodnim izjavama 164. i 167. pobijane odluke, da je legitimno očekivanje korisnika spornog sustava glede zakonitosti toga sustava prestalo 21. prosinca 2007., datuma Komisijine objave odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka u odnosu na sporni sustav u Službenom listu s obzirom na to da je, računajući od toga datuma, savjestan gospodarski subjekt morao voditi računa o dvojbama koje je Komisija izrazila u pogledu zakonitosti spornog sustava.

108 Tužitelj ne osporava da legitimno očekivanje može prestati na datum objave odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka u pogledu mjere potpore, do kojeg je došlo u ovom slučaju 21. prosinca 2007., što je uostalom potvrđeno sudskom praksom (vidjeti u tom smislu presude od 22. travnja 2016., Irska i Aughinish Alumina/Komisija, T-50/06 RENV II i T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, t. 221. i 224., i od 1. ožujka 2017., SNCM/Komisija, T-454/13, EU:T:2017:134, t. 293. i navedenu sudsku praksu). On tvrdi, nasuprot tomu, da je legitimno očekivanje korisnika spornog sustava u ovom slučaju prestalo 5. veljače 2007., na dan Komisijinog odgovora na drugo parlamentarno pitanje.

109 Dio toga odgovora posvećenog spornom sustavu glasi kako slijedi:

„U ovom slučaju, Komisija se za sada ne oglašava o spojivosti, u pogledu državnih potpora, španjolskih poreznih odredbi koje se odnose na mogućnost odbitka financijskog goodwilla, koje se ne čine protivnima odredbama četvrte Računovodstvene direktive. […] Komisija u svakom slučaju ističe da se ne može predvidjeti ishod bilo kojeg kasnijeg postupka nadzora eventualnih mjera potpore na koje uvaženi zastupnik upućuje. U tom pogledu, Komisija podsjeća da ona može, temeljem svojih ovlasti u području nadzora državnih potpora, zahtijevati povrat svake potpore koja je nespojiva s unutarnjim tržištem ili je nezakonito dodijeljena, tako da njezin korisnik izgubi svaku prednost koju je uživao na tržištu u odnosu na svoje konkurente, i tako ponovno uspostaviti stanje tržišnog natjecanja koje prethodi isplati potpore.” (In this case, the Commission has yet to give its opinion on the compatibility, from a state aid point of view, of the Spanish goodwill write-off provisions; they do not, however, appear to be contrary to the Fourth Accounting Directive. […] In any case, the Commission would point out that it is impossible to predict the outcome of any subsequent investigation of the possible aid measures referred to by the Honourable Member. In this regard, the Commission would reiterate that it may, by virtue of its state aid control powers, order the recovery of any incompatible or illegally granted aid so as to deprive the recipient of any advantage it may have enjoyed over its competitors, thereby restoring the pre-aid competitive market situation.)

110 Treba istaknuti, u tom pogledu, da iz sudske prakse navedene u točki 108. ove presude proizlazi da se gospodarski subjekt koji postupa s dužnom pažnjom ne može više pozvati na legitimna očekivanja u pogledu zakonitosti dodjele određene potpore nakon pokretanja formalnog istražnog postupka zbog toga što pokretanje formalnog istražnog postupka znači da Komisija ozbiljno sumnja u zakonitost predmetne nacionalne mjere s obzirom na pravila prava Unije kojima se zabranjuju državne potpore. Slijedi da su, kako bi se okončalo pravilno stvoreno legitimno očekivanje, Komisijine primjedbe iz njezina odgovora od 5. veljače 2007. trebale barem potaknuti ozbiljne sumnje u zakonitost spornog sustava.

111 Međutim, takve sumnje nikako ne proizlaze iz odgovora od 5. veljače 2007. Na temelju toga odgovora, naime, hipotetski su i pokretanje formalnog istražnog postupka spornog sustava, koje je trebalo dokazati ozbiljne sumnje što se tiče zakonitosti spornog sustava, i, *a fortiori*, ishod takvog postupka. Komisija se doduše u bitnome poziva, u svojem odgovoru, na zahtjev za podatke upućen španjolskim tijelima 15. siječnja 2007. (vidjeti točku 4. ove presude), ali takav zahtjev pripada samo u prethodnu fazu ispitivanja državnih potpora, čiji je jedini cilj omogućiti Komisiji da stekne prvi dojam o dotičnoj nacionalnoj mjeri (vidjeti presudu od 10. srpnja 2012., Smurfit Kappa Group/Komisija, T-304/08, EU:T:2012:351, t. 45. i navedenu sudsku praksu) i koja neće nužno dovesti do pokretanja formalnog istražnog postupka, s obzirom na to da Komisija može u prethodnoj fazi odlučiti donijeti odluku koja

je povoljna za nacionalnu mjeru ako može doći do uvjerenja, na temelju prvog ispitivanja, da ta mjera ne predstavlja potporu, odnosno ako se može kvalificirati kao potpora, da je spojiva s UFEU-om (presude od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 186. i 187., i od 16. rujna 2013., Colt Télécommunications France/Komisija, T-79/10, neobjavljena, EU:T:2013:463, t. 31.). Povrh toga treba istaknuti da Komisija u tom odgovoru ne daje nikakvu ocjenu, ni sažetu ni neodređenu, spornog sustava, nego samo podsjeća na ovlasti kojima raspolaže u pogledu potpora koje su nezakonite ili nespojive s unutarnjim tržištem.

112 Iz prethodno navedenog proizlazi da se prigovori usmjereni protiv vremenske neograničenosti legitimnih očekivanja koju je Komisija primijenila u pobijanoj odluci ne mogu prihvatiti.

113 Posljedično treba odbiti jedini tužbeni razlog koji je tužitelj istaknuo.

114 Tužitelj stoga ne može utemeljeno zahtijevati poništenje pobijane odredbe, tako da, a da nije potrebno ispitati postojanje zapreke za vođenje postupka na koju se pozvala Komisija, ovu tužbu treba odbiti (vidjeti u tom smislu presudu od 26. veljače 2002., Vijeće/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, t. 52.).

Troškovi

115 Sukladno odredbama članka 134. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, treba mu naložiti snošenje troškova sukladno zahtjevu Komisije i intervenijenata.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deveto vijeće),

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Društvu Deutsche Telekom AG se nalaže snošenje troškova.

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 15. studenoga 2018.

Potpisi