Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE OPĆEG SUDA (četvrto vijeće)

3. ožujka 2015.*

„Tužba za poništenje – Državne potpore – Potpora koju je dodijelila nizozemska općina profesionalnom nogometnom klubu – Odluka o otvaranju formalnog istražnog postupka predviđenog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a – Mjera potpore koja je isplaćena u cijelosti na dan donošenja odluke – Dopuštenost – Akt koji se može pobijati“

U predmetu T-251/13,

Gemeente Nijmegen (Nizozemska), koji zastupaju H. Janssen i S. van der Heul, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju S. Noë i B. Stromsky, u svojstvu agenata,

tuženik,

povodom tužbe za djelomično poništenje Odluke Komisije C (2013) 1152 *final* od 6. ožujka 2013. o državnim potporama dodijeljenima nizozemskim profesionalnim nogometnim klubovima Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV i FC Den Bosch između 2008. i 2011. (Državne potpore SA.33584 (2013/C) (bivši 2011/NN)).

OPĆI SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Prek, predsjednik, I. Labucka (izvjestiteljica) i V. Kreuschitz, suci,

tajnik: E. Coulon,

donosi sljedeće

Rješenje

Okolnosti spora

1 Nakon različitih prigovora da je nekoliko nizozemskih općina odobrilo potpore profesionalnim nogometnim klubovima u financijskim teškoćama, Europska komisija uputila je 27. svibnja 2011. Kraljevini Nizozemskoj zahtjeve za informacijama. Odgovori na ta pitanja dostavljeni su 26. i 28. srpnja 2011. te 1. rujna 2011.

* Jezik postupka: nizozemski

2 Jedna od predmetnih potpora odnosi se na otkup od strane tužitelja, Gemeentea Nijmegen, prava stjecanja (u daljnjem tekstu: operacija otkupa) višenamjenskog sportskog kompleksa „De Eendracht“ 28. rujna 2010. To je pravo dodijeljeno profesionalnom nogometnom klubu Nijmegen Eendracht Combinatie (NEC) na temelju ugovora o najmu navedenog kompleksa, koji obvezuje tužitelja i NEC.

3 Odlukom C (2013) 1152 *final* od 6. ožujka 2013. o potporama dodijeljenima nizozemskim profesionalnim nogometnim klubovima Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV i FC Den Bosch između 2008. i 2011. (Državne potpore SA.33584 (2013/C) (bivši 2011/NN)) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) Komisija je započela formalni istražni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, primjenom članka 4. stavka 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.) u odnosu na, među ostalim, operaciju otkupa.

4 Nakon provedene prethodne ocjene, Komisija je u pobijanoj odluci privremeno utvrdila da operacija otkupa predstavlja državnu potporu, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti uvodne izjave 45. do 50. pobijane odluke), te da postoji ozbiljna sumnja u njezinu spojivost s unutarnjim tržištem.

Postupak i zahtjevi stranaka

5 Zahtjevom podnesenim tajništvu Općeg suda 6. svibnja 2013. tužitelj je podnio ovu tužbu.

6 Komisija je zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 7. kolovoza 2013. istaknula prigovor nedopuštenosti na temelju članka 114. stavka 1. Poslovnika Općeg suda.

7 Tužitelj je 26. rujna 2013. podnio očitovanja na taj prigovor nedopuštenosti.

8 Opći sud 26. svibnja 2014. pozvao je stranke da podnesu očitovanja na učinak presude od 21. studenoga 2013., Deutsche Lufthansa (C-284/12, Zb., EU:C:2013:755) i rješenja od 4. travnja 2014., Flughafen Lübeck (C-27/13, EU:C:2014:240) na ovaj predmet. Stranke su odgovorile u roku.

9 Tužitelj od Općeg suda tužbom zahtijeva da:

— poništi pobijanu odluku, „u dijelu u kojem se odnosi na predmnijevanu državnu potporu [dodijeljenu] NEC-u“;

— naloži Komisiji snošenje troškova.

10 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

— odbaci tužbu kao nedopuštenu;

— naloži tužitelju snošenje troškova.

11 U svojim očitovanjima o prigovoru nedopuštenosti tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

— odbije prigovor nedopuštenosti;

— naloži Komisiji snošenje troškova.

Pravo

12 Na temelju članka 114. stavka 1. Poslovnika, ako stranka to zatraži, Opći sud može odlučiti o nedopuštenosti bez ulaženja u raspravu o meritumu. U skladu sa stavkom 3. istog članka, nastavak postupak o zahtjevu je usmen, osim u slučaju drugačije odluke Općeg suda.

13 Opći sud u ovom se slučaju smatra dovoljno informiranim iz elemenata spisa i odlučuje da ne treba otvoriti usmeni dio postupka.

Argumenti stranaka

14 Komisija, najprije, u prigovoru nedopuštenosti tvrdi da pobijana odluka predstavlja prethodnu mjeru ili isključivo pripremnu mjeru, pri čemu njezin konačan položaj glede predmetne potpore treba odrediti u odluci donesenoj nakon završetka formalnog istražnog postupka.

15 Nadalje, Komisija ističe da se pobijana odluka u ovom slučaju odnosi na mjeru koja je u cijelosti provedena, tako da navedena odluka ne nameće državama članicama da obustave primjenu mjere, za razliku od mjere čija je provedba još u tijeku.

16 Isto tako, prema mišljenju Komisije, nacionalni sudovi ne mogu ni naložiti obustavu primjene predmetne potpore jer je ona već dodijeljena.

17 Glede učinka presude Deutsche Lufthansa, t. 8. gore (EU:C:2013:755) i rješenja Flughafen Lübeck, t. 8. gore (EU:C:2014:240) na ovaj predmet, Komisija u biti tvrdi da te odluke nisu odlučujuće. Ističe da je, prema sudskoj praksi, potrebno razlikovati provedene mjere potpore, kao što su operacije otkupa, od mjera potpore čija je provedba u tijeku. Komisija također smatra da dopuštenost zahtjeva podliježe postojanju žalbe koja je u tijeku pred nacionalnim sudovima, kojom se zahtijeva prestanak provedbe potpore i vraćanje već plaćenog iznosa, te podsjeća da korisnik potpore može uvijek osporiti odluku, kao što je pobijana odluka, putem prethodnog pitanja.

18 Naposljetku, Komisija navodi da priznanje dopuštenosti tužbe ne bi bilo u skladu s podjelom nadležnosti između suda Europske unije i nje, ni s pravnim sredstvima predviđenima Ugovorom, ni sa zahtjevima pravilnog suđenja i pravilnog tijeka upravnog postupka pred njom jer je sud Unije pozvan donijeti ocjenu o pitanjima o kojima se još nije imao priliku izjasniti. Ispitivanje merituma takve tužbe preduhitrilo bi raspravu o meritumu i dovelo do zabune glede različitih faza upravnih i sudskih postupaka.

19 Tužitelj, najprije, smatra da se, suprotno Komisijinim tvrdnjama, iz sudske prakse Općeg suda ne može zaključiti da je potrebno razlikovati provedene mjere potpore od mjera potpore čija je provedba u tijeku.

20 Prema tužiteljevu mišljenju, ne može se isključiti da odluka poput pobijane odluke može proizvoditi pravne učinke koji su učinili dopuštenom tužbu podnesenu protiv navedene odluke

21 Nadalje, tužitelj tvrdi da je nacionalni sud vezan Komisijinim položajem u pobijanoj odluci. Budući da je Komisija odlučila otvoriti formalni istražni postupak, nacionalni sud može i, ako je to potrebno, mora naložiti privremeni povrat predmetne potpore. S tim u svezi, u slučaju razlike u ocjeni između Komisije i nacionalnog suda, potonji ne može odbiti zahtjev za povrat potpore a da prije toga ne postavi prethodno pitanje Sudu, u skladu s člankom 267. UFEU-a.

22 Glede učinaka presude Deutsche Lufthansa, t. 8. gore (C-284/12, Zb., EU:C:2013:755) i rješenja Flughafen Lübeck, t. 8. gore (C-27/13, EU:C:2014:240) na ovaj predmet, tužitelj tvrdi da iz sudske prakse proizlazi da odluka poput pobijane odluke ima bezuvjetni obvezujući učinak koji

podrazumijeva da su nacionalni sudovi obvezni pretpostaviti da se dogodila povreda obveze obustave, predviđene člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, i poduzeti odgovarajuće mjere u postupcima koji se pred njima vode. Prema tužiteljevu mišljenju, nacionalni sud nije više ovlašten sam provjeravati, u okviru postupka koji se pred njim vodi, predstavlja li mjera u odnosu na koju je Komisija odlučila otvoriti formalni istražni postupak državnu potporu, čak i ako su ocjene donesene u odluci Komisije prethodne prirode.

23 Tužitelj također smatra da pobijana odluka ima negativne posljedice, s obzirom na značajnu sumnju u zakonitost predmetne mjere. Prema tužiteljevu mišljenju, mogućnost pozivanja na spornu odluku pred nacionalnim sudovima i učinak na NEC-ove poslovne odnose predstavljaju pravne učinke te odluke neovisne o obvezi obustave provedbe predmetne mjere.

24 U tom pogledu, Komisija tvrdi da su to stvarne posljedice koje se ne mogu smatrati obveznim pravnim učincima koji značajno mijenjaju tužiteljev pravni položaj.

25 Prema tužiteljevu mišljenju, sumnja u zakonitost predmetne mjere ima negativne učinke na kontrolu zakonitosti koja je propisana općinskim propisom i koju obavlja općinski računovođa. Stoga, kada računovođa u okviru obavljanja kontrole otkrije opasnost od nezakonitosti za koju tužitelj nema objašnjenja, mora to navesti u svojem izvješću, tako da će pobijana odluka imati učinak na tužiteljev položaj.

26 Naposljetku, tužitelj smatra da privremena priroda Komisijine ocjene o postojanju državne potpore u ovom slučaju ne utječe na dopuštenost tužbe jer odluka proizvodi ili će proizvoditi neovisne pravne učinke. Opći sud mora u načelu obaviti potpuni nadzor nad odlukom o otvaranju formalnog istražnog postupka, poput pobijane odluke. Taj je nadzor, međutim, ograničen na pitanje je li Komisija, s obzirom na informacije kojima je raspolagala, moglo donijeti privremeni zaključak o postojanju potpore ili, u najmanju ruku, o postojanju značajne sumnje.

Ocjena Općeg suda

27 Treba podsjetiti da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, tužba za poništenje u smislu članka 263. UFEU-a dostupna u odnosu na sve akte institucija, neovisno o njihovoj prirodi ili obliku, čija je svrha proizvesti obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tužitelja, mijenjajući na određeni način njegov pravni položaj (vidjeti presudu od 17. srpnja 2008., Athinaïki Techniki/Komisija, C-521/06 P, Zb., EU:C:2008:422, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

28 Treba također napomenuti da, kada je riječ o aktima ili odlukama čije se donošenje obavlja u nekoliko faza, osobito nakon završetka internog postupka, akte koji se mogu pobijati predstavljaju samo mjere koje konačno određuju položaj te institucije nakon završetka tog postupka, osim prijelaznih mjera čija je svrha priprema konačne odluke (vidjeti presudu od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, Zb., EU:C:1981:264, t. 10.; presudu od 18. prosinca 1992., Cimenteries CBR i dr./Komisija, T-10/92 do T-12/92 i T-15/92, Zb., EU:T:1992:123, t. 28. i rješenje od 21. studenoga 2005., Tramarin/Komisija, T-426/04, Zb., EU:T:2005:405, t. 25.).

29 Glede odluke Komisije o otvaranju formalnog istražnog postupka u odnosu na državnu potporu, kao što je pobijana odluka, iz sudske prakse proizlazi da takva odluka može biti akt koji se može pobijati ako može proizvesti neovisne pravne učinke (vidjeti u tom smislu presudu od 9. listopada 2001., Italija/Komisija, C-400/99, Zb., u daljnjem tekstu: presuda Tirrenia, EU:C:2001:528, t. 62. i 69.; presudu od 24. listopada 2013., Deutsche Post/Komisija, C-77/12 P, EU:C:2013:695, t. 53. i presudu od 23. listopada 2002., Diputación Foral de Álava i dr./Komisija, T-346/99 do T-348/99, Zb., EU:T:2002:259, t. 33. i navedenu sudsku praksu), to jest kada takva odluka stvara dovoljno neposredan i siguran obvezujući pravni učinak na državu članicu kojoj je upućena i na korisnika odnosno korisnike predmetne potpore.

30 Takav je osobito slučaj obustave, na teret države članice, mjere potpore koja se počela provoditi bez prijave i čija je provedba na dan donošenja odluke o otvaranju formalnog istražnog postupka još u tijeku (vidjeti u tom smislu presudu Tirrenia, t. 29. *supra*, EU:C:2001:528, t. 59. i 62. i presudu Deutsche Post/Komisija, t. 29. *supra*, EU:C:2013:695, t. 52.).

31 Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, odluka o otvaranju formalnog istražnog postupka u odnosu na mjeru čija je provedba u tijeku, a koju Komisija kvalificira kao novu potporu, nužno mijenja pravni opseg predmetne mjere kao i pravni položaj poduzetnika koji su njezini korisnici, osobito glede daljnje provedbe te mjere. Kao što to proizlazi iz sudske prakse i, štoviše, kao što to priznaje Komisija, taj se zaključak ne nameće samo u slučaju kada mjeru čija je provedba u tijeku vlasti predmetne države članice smatraju kao postojeću potporu, nego i u slučaju kada te vlasti smatraju da odnosna mjera ne predstavlja državnu potporu (vidjeti u tom smislu presudu Tirrenia, t. 29. *supra*, EU:C:2001:528, t. 57.-59.; presudu Deutsche Post/Komisija, t. 29. *supra*, EU:C:2013:695, t. 52. i presudu Diputación Foral de Álava i dr./Komisija, t. 29. supra, EU:T:2002:259, t. 33. i 34.).

32 Posljedično, nakon što Komisija pokrene formalni istražni postupak u vezi s mjerom čija je primjena u tijeku, nacionalni sudovi obvezni su poduzeti sve potrebne mjere kako bi se donio zaključak o eventualnoj povredi obveze obustave primjene spomenute mjere.

33 U tu svrhu nacionalni sudovi mogu odlučiti obustaviti primjenu predmetne mjere i naložiti povrat već isplaćenih iznosa. Oni također mogu naložiti privremene mjere radi zaštite, s jedne strane, interesa zainteresiranih strana i, s druge strane, djelotvornosti odluke Komisije o otvaranju formalnog istražnog postupka (presuda Deutsche Lufthansa, t. 8. *supra*, EU:C:2013:755, t. 42. i 43.).

34 S obzirom na ta razmatranja, potrebno je utvrditi proizvodi li pobijana odluka, koja se odnosi na predmetnu mjeru, trenutačni i dovoljno određen pravno obvezujući učinak na državu članicu kojoj je upućena i na korisnika odnosno korisnike mjere koja se istražuje.

35 Međutim, u ovom slučaju, s jedne strane, treba utvrditi da je operacija otkupa u trenutku donošenja pobijane odluke već bila potpuno provedena.

36 S druge strane, ova odluka jasno se odnosi na novu neprijavljenu mjeru potpore, u odnosu na koju tužitelj nikad nije tvrdio da je riječ o postojećoj potpori kako bi se na temelju toga zaključilo da navedena odluka ima neovisne pravne učinke isključivo zbog Komisijina izbora postupka na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 30. lipnja 1992., Španjolska/Komisija, C-312/90, Zb., EU:C:1992:282, t. 20. i 24.).

37 Za razliku od odluke o otvaranju formalnog istražnog postupka u odnosu na mjere čija je provedba u tijeku, odluka ove prirode koja se odnosi na potpuno provedenu mjeru u načelu nema neovisne pravne učinke jer nema dovoljno neposredan i siguran obvezujući pravni učinak na državu članicu kojoj je upućena i na korisnika odnosno korisnike predmetne potpore.

38 S tim u svezi, kao prvo, treba uočiti da je u ovom slučaju razvidno da se predmetna mjera ne može obustaviti jer je na dan donošenja pobijane odluke bila potpuno provedena.

39 U skladu s tim, glede obustave mjere, pobijana odluka ne može imati dovoljno neposredan i siguran obvezujući pravni učinak na državu članicu i, posebice, na nacionalne sudove.

40 Kao drugo, zbog svojeg sadržaja i opsega, pobijana odluka ne može za predmetnu državu članicu stvoriti obvezu djelovanja u cilju povrata potpore dodijeljene predmetnom mjerom.

41 Naime, iz Uredbe br. 659/1999 proizlazi, kao prvo, da Komisija podliježe strogim uvjetima pri ocjeni hoće li od predmetne države članice zahtijevati privremeni povrat potpore.

42 Kao takav, članak 11. stavak 2. Uredbe br. 659/1999 zahtijeva da ne postoje sumnje u pogledu činjenice da dotična mjera predstavlja potporu, da postoji potreba za hitnim djelovanjem i da je prisutna ozbiljna opasnost od nanošenja znatne i nepopravljive štete nekom konkurentu.

43 Takvi su uvjeti, propisani za donošenje odluke koja je različita i koja ima drukčiji doseg od odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka, pokazatelji toga da samo na temelju potonje odluke za državu članicu adresata ne proizlazi opća obveza ostvarenja povrata nezakonito uplaćenih potpora.

44 Nadalje, čak i kad nacionalni sud kojem je podnesen takav zahtjev može naložiti povrat predmetne potpore, neovisno o tome je li provedba predmetne mjere na dan donošenja odluke o otvaranju formalnog istražnog postupka još u tijeku, to navedenoj odluci ne daje dovoljno neposredan i siguran obvezujući pravni učinak.

45 Štoviše, obveza nacionalnog suda da usvoji zaštitne mjere u sporu koji se odnosi na moguću mjeru potpore zahtijeva ispunjenje uvjeta koji opravdavaju takve mjere, odnosno da ne postoji sumnja glede kvalifikacije mjere državne potpore, da se potpora provodi ili je provedena i da nisu utvrđene izvanredne okolnosti zbog kojih bi povrat bio neprimjeren (vidjeti u tom smislu presudu od 11. ožujka 2010., CELF i Ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, Zb., EU:C:2010:136, t. 36.).

46 Usto, treba naglasiti da ne postoji apsolutna i bezuvjetna obveza koja bi nacionalnom sudu nalagala da automatski slijedi privremenu ocjenu Komisije. Već je, među ostalim, presuđeno da, kada nacionalni sud ima sumnje oko toga predstavlja li predmetna mjera državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ili u vezi s valjanošću ili tumačenjem odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka, on može, s jedne strane, zahtijevati od Komisije pojašnjenja, a, s druge strane, može ili mora, sukladno drugom i trećem stavku članka 267. UFEU-a, kako ga tumači Sud, postaviti Sudu prethodno pitanje (presuda Deutsche Lufthansa, t. 8. *supra*, EU:C:2013:755, t. 44.).

47 Naposljetku, valja u svakom slučaju napomenuti da u ovom predmetu tužitelj nije dostavio nikakav dokaz o tužbi podnesenoj pred nacionalnim sudom.

48 Stoga, glede povrata potpora, treba uzeti u obzir da pobijana odluka nema dovoljno neposredan i siguran obvezujući pravni učinak na državu članicu i, posebice, na nacionalne sudove.

49 Kao treće, ne može se smatrati da promjena NEC-ovih poslovnih odnosa, koja proizlazi iz nesigurnosti u svezi sa zakonitošću predmetne mjere, može predstavljati samostalan pravni učinak pobijane odluke.

50 Naime, ne može se uspostaviti nikakva jasna uzročna veza između sumnje u zakonitost predmetne mjere i učinka na tužiteljev pravni položaj.

51 Usto, nesigurnost na tržištu i dojam drugih subjekata u odnosu na položaj korisnika državne potpore, kao što je to u konkretnom slučaju tužitelj, ne mogu se smatrati obvezujućim pravnim učincima, s obzirom na to da se radi samo o običnim činjeničnim posljedicama, a ne o pravnim učincima koji se žele proizvesti odlukom o pokretanju formalnog istražnog postupka (u tom smislu analogijom vidjeti rješenje od 7. srpnja 1981., IBM/Komisija, 60/81 R i 190/81 R, Zb., EU:C:1981:165, t. 19.; presudu od 1. prosinca 2005., Italija/Komisija, C-301/03, Zb., EU:C:2005:727, t. 30. i presudu od 20. svibnja 2010., Njemačka/Komisija, T-258/06, Zb., EU:T:2010:214, t. 151.).

52 Tužitelj stoga ne može tvrditi da je pobijana odluka proizvela obvezujuće pravne učinke koji mogu utjecati na njegove interese dovodeći do znatnih promjena njegova pravnog položaja.

53 Slijedom toga, pobijana odluka ne može se u ovom slučaju smatrati aktom koji se može pobijati.

54 Tužbu stoga treba odbaciti kao nedopuštenu.

Troškovi

55 Sukladno članku 87. stavku 2. Poslovnika, stranka koja izgubi dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje svojih troškova i troškova Komisije, sukladno njenom zahtjevu.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (četvrto vijeće)

rješava:

1. Tužba se odbacuje kao nedopuštena.

2. Gemeenteu Nijmegen nalaže se snošenje troškova.

U Luxembourgu 3. ožujka 2015.

Tajnik
E. Coulon

Predsjednik
M. Prek