Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SODIŠČA (četrti senat)

z dne 3. marca 2015 *

„Ničnostna tožba — Državne pomoči — Pomoč, ki jo je nizozemska občina dodelila poklicnemu nogometnemu klubu — Odločba o začetku formalnega postopka preiskave iz člena 108(2) PDEU — Ukrep pomoči, ki je na dan izdaje odločbe v celoti izvršen — Dopustnost — Izpodbojni akt“

V zadevi T-251/13,

Gemeente Nijmegen (Nizozemska), ki jo zastopata H. Janssen in S. van der Heul, odvetnici,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata S. Noë in B. Stromsky, zastopnika,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev delne ničnosti Odločbe Komisije C (2013) 1152 final z dne 6. marca 2013 o pomočeh, dodeljenih nizozemskim poklicnim nogometnim klubom Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV in FC Den Bosch med letoma 2008 in 2011 [Državna pomoč SA.33584 (2013/C) (nekdanji 2011/NN)].

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi M. Prek, predsednik, I. Labucka (poročevalka), sodnica, in V. Kreuschitz sodnik,

sodni tajnik: E. Coulon,

sprejema naslednji

Sklep

Dejansko stanje

1 Evropska komisija je zaradi različnih pritožb, da je več nizozemskih občin odobrilo pomoč poklicnim nogometnim klubom v finančnih težavah, 27. maja 2011 in 6. julija 2011 na Kraljevino Nizozemsko naslovila zahteve za informacije. Odgovore na svoja vprašanja je prejela 26. in 28. julija 2011 ter 1. septembra 2011.

* Jezik dokumenta: nizozemščina.

2 Ena od zadevnih pomoči se nanaša na to, da je tožeča stranka Gemeente Nijmegen 28. septembra 2010 odkupila pravico do nakupa (v nadaljevanju: transakcija odkupa) večnamenskega športnega kompleksa „De Eendracht“. Ta pravica je bila poklicnemu nogometnemu klubu Nijmegen Eendracht Combinatie (NEC) podeljena na podlagi najemne pogodbe za navedeni kompleks med tožečo stranko in klubom NEC.

3 Komisija je z Odločbo C(2013) 1152 final z dne 6. marca 2013 o pomočeh, odobrenih nizozemskim poklicnim nogometnim klubom Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV in FC Den Bosch med letoma 2008 in 2011 (Državna pomoč SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)) (v nadaljevanju: izpodbijana odločba), začela formalni postopek preiskave, ki ga določa člen 108(2) PDEU, na podlagi člena 4(4) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) v zvezi z, med drugim, transakcijo odkupa.

4 Komisija je po tem, ko je opravila predhodno presojo, v izpodbijani odločbi navedla začasno ugotovitev, da je bila transakcija odkupa državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU (glej uvodne izjave od 45 do 50 izpodbijane odločbe) in da obstaja resen dvom o njeni združljivosti z notranjim trgom.

Postopek in predlogi strank

5 Tožeča stranka je 6. maja 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

6 Komisija je z vlogo, ki je v sodno tajništvo Splošnega sodišča prispela 7. avgusta 2013, vložila ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114(1) Poslovnika Splošnega sodišča.

7 Tožeča stranka je 26. septembra 2013 predložila stališča glede tega ugovora nedopustnosti.

8 Splošno sodišče je 26. maja 2014 pozvalo stranki, naj predložita svoja stališča glede učinka sodbe z dne 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, ZOdl., EU:C:2013:755), in sklepa z dne 4. aprila 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, EU:C:2014:240), na to zadevo. Stranki sta odgovorili v predpisanih rokih.

9 Tožeča stranka v tožbi Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— izpodbijani sklep razglasi za ničen „v delu, v katerem se nanaša na domnevno [državno] pomoč[, odobreno] klubu NEC“;

— „Komisiji naloži plačilo stroškov“.

10 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrže kot nedopustno;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

11 Tožeča stranka v svojih stališčih glede ugovora nedopustnosti Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— zavrne ugovor nedopustnosti;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

Pravo

12 Splošno sodišče lahko na podlagi člena 114(1) Poslovnika na predlog ene od strank odloči o nedopustnosti, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini. V skladu z odstavkom 3 istega člena se ta predlog obravnava ustno, razen če Splošno sodišče ne odloči drugače.

13 Splošno sodišče meni, da je v obravnavanem primeru o zadevi dovolj poučeno na podlagi listin v spisu, zato je odločilo, da ni treba začeti ustnega postopka.

Trditve strank

14 Komisija v ugovoru nedopustnosti najprej navaja, da je izpodbijana odločba predhodni ali izključno pripravljalni ukrep, pri čemer mora svoje končno stališče glede zadevne pomoči opredeliti v odločbi, ki jo sprejme ob zaključku formalnega postopka preiskave.

15 Dalje Komisija poudarja, da se izpodbijana odločba v obravnavanem primeru nanaša na ukrep, ki je bil v celoti izvršen, in da zato državam članicam ne nalaga, naj prekinejo njegovo izvajanje, kot če bi se ukrep še izvajal.

16 Po mnenju Komisije nacionalna sodišča prav tako ne bodo več mogla prekiniti izvajanja zadevne pomoči, saj je bila ta že dodeljena.

17 Kar zadeva učinek zgoraj v točki 8 navedenih sodbe Deutsche Lufthansa (EU:C:2013:755) in sklepa Flughafen Lübeck (EU:C:2014:240) na to zadevo, Komisija v bistvu zatrjuje, da ta nista odločilna. Poudarja, da je v skladu s sodno prakso treba razlikovati med izvršenimi ukrepi pomoči, kot je transakcija odkupa, in ukrepi pomoči, ki se izvajajo. Meni tudi, da je dopustnost tožbe odvisna od tega, ali je na nacionalnih sodiščih v obravnavi tožba, s katero se zahteva prenehanje izvrševanja pomoči in vračilo že izplačanih zneskov, in opozarja, da lahko prejemnik pomoči odločbo, kakršna je izpodbijana odločba, vedno izpodbija s predložitvijo vprašanja za predhodno odločanje.

18 Komisija nazadnje ugotavlja, da priznavanje dopustnosti tožbe ne bi bilo združljivo s sistemi porazdelitve pristojnosti med sodiščem Evropske unije in njo samo, pravnimi sredstvi, ki so predvidena s Pogodbo, ter zahtevami učinkovitega izvajanja sodne oblasti in pravilnega poteka upravnega postopka pred njo, saj se od sodišča Unije zahteva, naj presodi o vprašanjih, o katerih še ni imelo priložnosti odločati. Vsebinska presoja takšne tožbe bi tako privedla do zgodnejšega odločanja o zadevi po vsebini in povzročila zmedo glede različnih faz upravnih in sodnih postopkov.

19 Tožeča stranka najprej meni, da v nasprotju s trditvami Komisije na podlagi sodne prakse Splošnega sodišča ni mogoče sklepati, da je treba že izvršene ukrepe razlikovati od ukrepov, ki se izvajajo.

20 Po njenem mnenju ni mogoče izključiti možnosti, da ima lahko odločba, kakršna je izpodbijana odločba, pravne učinke, zaradi katerih je tožba zoper navedeno odločbo dopustna.

21 Tožeča stranka nato trdi, da je stališče Komisije v izpodbijani odločbi za nacionalno sodišče zavezujoče. Ker se je Komisija odločila začeti formalni postopek preiskave, lahko nacionalno sodišče odredi in, če je to potrebno, mora odrediti začasno vračilo zadevne pomoči. Če se presoji Komisije in nacionalnega sodišča razlikujeta, slednje ne more zavrniti zahteve za vračilo pomoči, ne da bi pred tem Sodišču predložilo vprašanje za predhodno odločanje v skladu s členom 267 PDEU.

22 Kar zadeva učinek zgoraj v točki 8 navedenih sodbe Deutsche Lufthansa (EU:C:2013:755) in sklepa Flughafen Lübeck (EU:C:2014:240) na to zadevo, tožeča stranka trdi, da ima odločba, kakršna je izpodbijana odločba, na podlagi sodne prakse brezpogojni zavezujoč učinek, kar pomeni, da morajo nacionalna sodišča predpostavljati, da je prišlo do kršitve obveznosti prekinitve, ki jo določa

člen 108(3) PDEU, ter sprejeti ustrezne ukrepe v postopkih, v katerih odločajo. Po mnenju tožeče stranke nacionalno sodišče ni več pooblaščeno, da bi sámo preverjalo, v okviru spora, ki ga obravnava, ali je ukrep, v zvezi s katerim se je Komisija odločila začeti formalni postopek preiskave, državna pomoč ali ne, tudi če je presoja Komisije v odločbi predhodna.

23 Tožeča stranka poleg tega trdi, da ima izpodbijana odločba negativne posledice, in sicer zaradi precejšnjega dvoma glede zakonitosti zadevnega ukrepa. Po njenem mnenju sta možnost sklicevanja na izpodbijano odločbo pred nacionalnimi sodišči in učinek na poslovne odnose kluba NEC pravna učinka navedene odločbe, ki nista odvisna od obveznosti prekinitve izvajanja zadevnega ukrepa.

24 Komisija v zvezi s tem trdi, da sta to dejanski posledici, ki ju ni mogoče obravnavati kot obvezna pravna učinka, ki znatno spreminjata pravni položaj tožeče stranke.

25 Tožeča stranka meni, da ima dvom glede zakonitosti zadevnega ukrepa negativne učinke tudi na nadzor zakonitosti, ki ga predpisuje občinski predpis in izvaja občinski računovodja. Če slednji pri preverjanju ugotovi nevarnost nezakonitosti, ki je tožeča stranka ne zna pojasniti, mora namreč to omeniti v svojem poročilu, kar pomeni, da bi izpodbijana odločba vplivala na njen položaj.

26 Tožeča stranka nazadnje meni, da začasni značaj presoje Komisije o obstoju državne pomoči v obravnavanem primeru nima nobenega vpliva na dopustnost tožbe, saj odločba ustvarja oziroma bo ustvarjala samostojne pravne učinke. Splošno sodišče naj bi načeloma moralo izvajati popoln nadzor nad odločbo o začetku formalnega postopka preiskave, kakršna je izpodbijana odločba. Vendar naj bi se moral ta nadzor omejevati na vprašanje, ali je Komisija na podlagi razpoložljivih informacij lahko zakonito prišla do začasne ugotovitve o obstoju pomoči ali vsaj obstoju resnih dvomov.

Presoja Splošnega sodišča

27 V zvezi s tem je treba spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je ničnostno tožbo na podlagi člena 263 PDEU mogoče vložiti zoper vse akte, ki jih sprejmejo institucije, ne glede na vrsto ali obliko, ki povzročijo zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke tako, da značilno spremenijo njen pravni položaj (glej sodbo z dne 17. julija 2008, Athinaïki Techniki/Komisija, C-521/06 P, ZOdl., EU:C:2008:422, točka 29 in navedena sodna praksa).

28 Poleg tega je treba opozoriti, da so pri aktih ali odločbah, ki nastajajo v več fazah, zlasti po opravljenem notranjem postopku, izpodbojni akti načeloma samo ukrepi, ki dokončno določajo stališče institucije ob koncu tega postopka, ne pa tudi vmesni ukrepi, katerih cilj je pripraviti končno odločbo (glej sodbi z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, Recueil, EU:C:1981:264, točka 10; z dne 18. decembra 1992, Cimenteries CBR in drugi/Komisija, v združenih zadevah od T-10/92 do T-12/92 in T-15/92, Recueil, EU:T:1992:123, točka 28, in sklep z dne 21. novembra 2005, Tramarin/Komisija, T-426/04, ZOdl., EU:T:2005:405, točka 25).

29 Kar zadeva odločbo Komisije o začetku formalnega postopka preiskave glede državne pomoči, kakršna je izpodbijana odločba, je iz sodne prakse razvidno, da je takšna odločba lahko izpodbojni akt, če ima lahko samostojne pravne učinke (glej v tem smislu sodbe z dne 9. oktobra 2001 v zadevi Italija/Komisija, C-400/99, Recueil, v nadaljevanju: sodba Tirrenia, EU:C:2001:528, točki 62 in 69; z dne 24. oktobra 2013 v zadevi Deutsche Post/Komisija, C-77/12 P, EU:C:2013:695, točka 53, in z dne 23. oktobra 2002 v zadevi Diputación Foral de Álava in drugi/Komisija, od T-346/99 do T-348/99, Recueil, EU:T:2002:259, točka 33 in navedena sodna praksa), tj. kadar ima takšna odločba dovolj neposreden in gotov pravno zavezujoč učinek na državo članico naslovnico in na prejemnika ali prejemnike koristi od zadevnega ukrepa pomoči.

30 Takšen primer je zlasti obveznost države članice, da prekine ukrep pomoči, ki se je začel izvajati brez prijave in se na dan sprejetja odločbe o začetku formalnega postopka preiskave še vedno izvaja (glej v tem smislu sodbi v zadevi Tirrenia, točka 29 zgoraj, EU:C:2001:528, točki 59 in 62, in v zadevi Deutsche Post/Komisija, točka 28 zgoraj, EU:C:2013:695, točka 52).

31 Glede na sodno prakso odločba o začetku formalnega postopka preiskave glede ukrepa, ki se izvaja in ga je Komisija opredelila kot novo pomoč, namreč nujno spremeni pravno opredelitev zadevnega ukrepa in pravni položaj podjetij, ki imajo koristi od tega ukrepa, zlasti glede nadaljevanja izvajanja tega ukrepa. Kot je razvidno iz sodne prakse in kot priznava tudi Komisija, to ne velja le, če organi zadevne države članice ukrep, ki se izvaja, obravnavajo kot obstoječo pomoč, ampak tudi, če ti organi menijo, da zadevni ukrep ni državna pomoč (glej v tem smislu sodbe v zadevi Tirrenia, točka 29 zgoraj, EU:C:2001:528, točke od 57 do 59; v zadevi Deutsche Post/Komisija, točka 29 zgoraj, EU:C:2013:695, točka 52, in v zadevi Diputación Foral de Álava in drugi/Komisija, točka 29 zgoraj, EU:T:2002:259, točki 33 in 34).

32 Poleg tega je bilo odločeno, da morajo nacionalna sodišča, če Komisija začne formalni postopek preiskave glede ukrepa, ki se izvaja, sprejeti vse potrebne ukrepe, da izpeljejo posledice morebitne kršitve obveznosti prekinitve izvajanja navedenega ukrepa.

33 V ta namen lahko nacionalna sodišča odločijo, da bodo odložila izvajanje preiskovanega ukrepa in odredila vračilo že izplačanih zneskov. Odredijo lahko tudi začasne ukrepe, da na eni strani zavarujejo interese zadevnih strank in na drugi polni učinek odločbe Komisije o začetku formalnega postopka preiskave (sodba Deutsche Lufthansa, navedena v točki 8 zgoraj, EU:C:2013:755, točki 42 in 43).

34 Ob upoštevanju navedenega je treba ugotoviti, ali ima izpodbijana določba, ki se nanaša na zadevni ukrep, dovolj neposreden in gotov pravno zavezujoč učinek na državo članico naslovnico in na prejemnika ali prejemnike koristi od preiskovanega ukrepa.

35 Vendar pa je v obravnavanem primeru, po eni strani, jasno razvidno, da je bila transakcija odkupa ob sprejetju izpodbijane odločbe že v celoti izvedena.

36 Po drugi strani se ta odločba jasno nanaša na nov neprijavljen ukrep pomoči, v zvezi s katero tožeča stranka ni nikoli trdila, da gre za obstoječo pomoč, da bi se na podlagi tega sklepalo, da ima navedena odločba samostojne pravne učinke izključno zaradi odločitve Komisije, da uporabi postopek v skladu s členom 108(2) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 30. junija 1992, Španija/Komisija, C-312/90, Recueil, EU:C:1992:282, točke od 20 do 24).

37 Drugače kakor odločba o začetku formalnega postopka preiskave glede ukrepa, ki se izvaja, taka odločba glede ukrepa, ki je v celoti izveden, načeloma nima samostojnih pravnih učinkov, saj nima dovolj neposrednega in gotovega zavezujočega vpliva na državo članico naslovnico in na prejemnika ali prejemnike koristi od zadevnega ukrepa.

38 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da je v obravnavanem primeru ni sporno, da zadevnega ukrepa ni mogoče prekiniti, saj je bil na dan sprejetja izpodbijane odločbe že v celoti izveden.

39 Zato, kar zadeva prekinitev zadevnega ukrepa, izpodbijana odločba ne more imeti dovolj neposrednega in gotovega pravno zavezujočega učinka na državo članico in zlasti na nacionalna sodišča.

40 Drugič, z izpodbijano odločbo, glede na njeno vsebino in obseg, zadevni državi članici ni mogoče naložiti obveznosti zagotoviti vračilo pomoči, ki je bila dodeljena z zadevnim ukrepom.

41 Iz Uredbe št. 659/1999 namreč izhaja, da je Komisija pri preudarjanju o tem, ali bo zadevni državi članici odredila začasno vračilo pomoči, podvržena strogim pogojem.

42 Člen 11(2) Uredbe št. 659/1999 v zvezi s tem zahteva, da ni dvoma o naravi pomoči zadevnega ukrepa, da je treba nujno ukrepati in da obstaja resna nevarnost znatne in nepopravljive škode konkurentu.

43 Ti pogoji, resda določeni za sprejetje odločbe, ki je drugačna in ima drugačen obseg od izpodbijane odločbe, so indic za to, da za državo članico naslovnico ne obstaja splošna obveznost zagotoviti vračilo nezakonito danih pomoči, ki bi izhajala zgolj iz te odločbe.

44 Poleg tega navedena odločba s tem – tudi če nacionalno sodišče, ki mu je predložen takšen zahtevek, lahko odredi vračilo zadevne pomoči ne glede na to, ali se zadevni ukrep na dan izdaje odločbe o začetku formalnega postopka preiskave izvaja ali ne – ne more pridobiti dovolj neposrednega in gotovega pravno zavezujočega učinka.

45 Obveznost nacionalnega sodišča, da v sporu, ki se nanaša na morebitni ukrep pomoči, sprejme zaščitne ukrepe, namreč obstaja samo, kadar so izpolnjeni pogoji, ki take ukrepe upravičujejo, tj. kadar opredelitev ukrepa državne pomoči ni dvomljiva, kadar se pomoč pravkar izvršuje ali je bila izvršena in kadar niso ugotovljene nobene izjemne okoliščine, zaradi katerih bi bila zahteva po vračilu neprimerna (glej v tem smislu sodbo z dne 11. marca 2010, CELF in ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, ZOdl., EU:C:2010:136, točka 36).

46 Poleg tega je treba poudariti, da ni absolutne in brezpogojne obveznosti, ki bi nacionalnemu sodišču nalagala samodejno upoštevanje začasne presoje Komisije. Zlasti je bilo že odločeno, da kadar nacionalno sodišče dvomi o tem, ali je zadevni ukrep državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, ali o veljavnosti ali razlagi odločbe o začetku formalnega postopka preiskave, lahko na eni strani Komisijo zaprosi za pojasnila, na drugi strani pa lahko vprašanje predloži ali mora predložiti Sodišču v predhodno odločanje v skladu s členom 267, drugi in tretji odstavek, PDEU (zgoraj v točki 8 navedena sodba Deutsche Lufthansa EU:C:2013:755, točka 44).

47 Nazadnje je vsekakor treba poudariti, da v tem primeru tožeča stranka ni podala nobenih navedb o tožbi, vloženi pri nacionalnem sodišču.

48 Zato je, kar zadeva vračilo pomoči, treba sklepati, da izpodbijana odločba nima dovolj neposrednega in gotovega pravno zavezujočega učinka na državo članico in zlasti na nacionalna sodišča.

49 Tretjič, spremembe poslovnih odnosov kluba NEC, ki naj bi bila posledica negotovosti v zvezi z zakonitostjo zadevnega ukrepa, ni mogoče obravnavati kot samostojni pravni učinek izpodbijane odločbe.

50 Med dvomom o zakonitosti zadevnega ukrepa in učinkom na pravni položaj tožeče stranke namreč ni mogoče vzpostaviti nobene jasne vzročne povezave.

51 Poleg tega se negotovost na trgu in dojemanja drugih gospodarskih subjektov v zvezi s položajem prejemnika koristi ukrepa pomoči, kakršen je tožeča stranka v tem primeru, ne morejo obravnavati kot zavezujoči pravni učinki, saj gre zgolj za dejanske posledice in ne pravne učinke, ki naj bi jih imela odločba o začetku formalnega postopka preiskave (glej v tem smislu in po analogiji sklep z dne 7. julija 1981, IBM/Komisija, 60/81 R in 190/81 R, Recueil, EU:C:1981:165, točka 19; ter sodbi z dne 1. decembra 2005, Italija/Komisija, C-301/03, ZOdl., EU:C:2005:727, točka 30, in z dne 20. maja 2010, Nemčija/Komisija, T-258/06, ZOdl., EU:T:2010:214, točka 151).

52 Tožeča stranka tako ne more trditi, da je imela izpodbijana odločba zavezujoče pravne učinke, ki vplivajo na njene interese, ker spreminjajo njen pravni položaj.

53 Posledično izpodbijane odločbe v tem primeru ni mogoče opredeliti kot izpodbojni akt.

54 Zato je treba tožbo zavreči kot nedopustno.

Stroški

55 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Ker tožeča stranka ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat)

sklenilo:

1. Tožba se zavrže kot nedopustna.

2. Gemeente Nijmegen se naloži plačilo stroškov.

V Luxembourgu, 3. marca 2015

Sodni tajnik
E. Coulon

Predsednik
M. Prek