

PRESUDA SUDA

5. listopada 1994.(*)

„Tužba za poništenje – Državne potpore – Dopis kojim se pokreće postupak predviđen člankom 93. stavkom 2. prvim podstavkom Ugovora – Obustava potpora – Kvalifikacija potpora: nove potpore”

U predmetu C-47/91(01),

Talijanska Republika, koju zastupa profesor Luigi Ferrari Bravo, voditelj službe za diplomatske sporove pri Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, uz asistenciju Piera Giorgia Ferrija, *avvocato dello Stato*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u sjedištu Veleposlanstva Italije, 5 Rue Marie-Adélaïde,

tužitelj,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupa Antonino Abate, glavni pravni savjetnik, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Georgiosa Kremlisa, člana pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tuženika,

povodom zahtjeva za poništenje odluke Komisije Europskih zajednica o pokretanju postupka predviđenog člankom 93. stavkom 2. prvim podstavkom Ugovora protiv odluke talijanskih tijela o dodjeli potpora društvu Italgrani, o kojoj je talijanska vlada obaviještena dopisom od 23. studenoga 1990., a koja je proizašla iz rješenja o obustavi navedenih potpora,

SUD,

u sastavu: G. F. Mancini, predsjednik vijeća, u svojstvu predsjednika, J. C. Moitinho de Almeida i M. Díez Velasco, predsjednici vijeća, C. N. Kakouris, R. Joliet (izvjestitelj), F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn i J. L. Murray, suci,

nezavisni odvjetnik: W. Van Gerven,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši izlaganja stranaka na raspravi od 2. veljače 1994.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 22. ožujka 1994.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 31. siječnja 1991. Talijanska Republika zatražila je, na temelju članka 173. Ugovora o EEZ-u, poništenje odluke Komisije, o kojoj je obaviještena dopisom od 23. studenoga 1990., o pokretanju postupka ispitivanja predviđenog člankom 93. stavkom 2. prvim podstavkom Ugovora o EEZ-u protiv odluke talijanskih tijela o dodjeli potpora društvu Italgrani, koja je proizašla iz rješenja o obustavi navedenih potpora (u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju postupka). Ta je odluka objavljena u Službenom listu Europskih zajednica C 315 od 14.12.1990., str. 7., i u svojoj ispravljenoj inačici u Službenom listu Europskih zajednica C 11 od 17.1.1991., str. 32.
- 2 Iz spisa proizlazi da je talijanskim zakonom br. 64 od 1. ožujka 1986. (u daljnjem tekstu: zakon o potpori regiji Mezzogiorno), uspostavljen opći program potpora u korist regije Mezzogiorno. U skladu s člankom 93. stavkom 3. Ugovora Komisija je o tom programu obaviještena 2. svibnja 1986.
- 3 Komisija je Odlukom 88/318/EEZ od 2. ožujka 1988. (u daljnjem tekstu: odluka o odobravanju općeg talijanskog programa, SL L 143, str. 37.) odobrila opći program potpora za regiju Mezzogiorno. Međutim, člankom 9. te odluke zahtijevalo se da Talijanska Republika poštuje odredbe i propise Zajednice koji su tada bili na snazi ili koje je trebalo naknadno donijeti u području koordiniranja različitih vrsta potpora u sektorima industrije, poljoprivrede i ribarstva.
- 4 Nakon te odluke talijanski ministar je za intervencije u regiji Mezzogiorno dodijelio potpore napuljskom društvu Italgrani, sklopivši s njime „programski ugovor”. Međuministarski odbor za koordinaciju industrijske politike (u daljnjem tekstu: CIPI) odobrio ga je 12. travnja 1990.
- 5 Programski ugovor o kojemu je riječ obuhvaćao je različite aspekte: izgradnju industrijskih postrojenja koja koriste sirovine poljoprivrednog podrijetla (žitarice, repa, soja, voće), uključujući tvornicu škroba i glukoze, proizvodnju ulja sjemenki, te krupice i brašna, stvaranje zaliha poljoprivrednih proizvoda, program istraživanja te osposobljavanje osoblja tog društva.
- 6 Nakon što je Casillo Grani, konkurentno društvo Italgraniju, 26. srpnja 1990. uložio pritužbu Komisija je od talijanskih tijela zatražila da joj dostave informacije o tim potporama. Talijanska su tijela 7. rujna 1990. priopćila odluku CIPI-a o odobravanju programskog ugovora sklopljenog s Italgranijem. Dodatne informacije o tim potporama dane su na sastanku u rujnu 1990. i u dopisima tijekom listopada iste godine.
- 7 Dopisom od 23. studenoga 1990. Komisija je obavijestila talijansku vladu o svojoj odluci da pokrene postupak kontradiktornog ispitivanja predviđen člankom 93. stavkom 2.

prvim podstavkom Ugovora u vezi s većinom potpora dodijeljenih društvu Italgrani te joj naložila da obustavi njihovu dodjelu.

- 8 Komisija je u obrazloženju svoje odluke izrazila sumnju jesu li talijanska tijela udovoljila dvama uvjetima koje je Komisija postavila u odluci o odobravanju općeg programa. Ta su tijela pogrešno protumačila odredbe i propise Zajednice u području koordiniranja različitih vrsta potpora u sektoru poljoprivrede, protivno onome što im je propisano člankom 9. odluke o odobravanju općeg programa. Nadalje, Komisija je istaknula da joj informacije koje posjeduje nisu omogućile da provjeri jesu li poštivane maksimalne razine intenziteta koje su, prema njezinu mišljenju, navedene u njezinoj odluci o odobravanju općeg programa (točka D odluke o pokretanju postupka).
- 9 Nakon provedenog ispitivanja Komisija je smatrala da potpore dodijeljene društvu Italgrani ne ispunjavaju uvjete ni za jedno odstupanje predviđeno u članku 92. stavku 3. točki (a) (potpore u korist nedovoljno razvijenih regija ili regija s teškoćama) i točki (c) (sektorske ili regionalne potpore) Ugovora (točka I.1. odluke). Dodala je da se „na temelju članka 93. stavka 3. Ugovora o EEZ-u, predložene mjere ne mogu provesti sve dok se postupak predviđen u stavku 2. navedenog članka ne okonča konačnom odlukom” (točka I.3. odluke). Također je naglasila da ako se isplata potpore provede protivno tom pravilu, od njezinih bi se korisnika mogao zahtijevati povrat te se troškovi Zajednice u vezi s time ne bi mogli naplatiti od EFJP-a (točka I.4. odluke).
- 10 Ova tužba pokrenuta je protiv te odluke.
- 11 Talijanska vlada prigovara Komisiji zbog toga što je potporu koja je prvotno planirana za društvo Italgrani smatrala novom potporom odnosno neodobrenom potporom, i što je stoga naložila obustavu njezine isplate u skladu s drugom rečenicom članka 93. stavka 3. Ugovora.
- 12 Prema mišljenju talijanske vlade, „programski ugovor” koji je sklopljen s društvom Italgrani i koji je CIPI ratificirao 12. travnja 1990. samo je predstavljao provedbu općeg talijanskog programa potpora. Budući da je Komisija program odobrila u spomenutoj Odluci 88/318 ne zadržavajući mogućnost naknadnog ispitivanja pojedinih provedbenih mjera, talijanska vlada tvrdi da potpore dodijeljene društvu Italgrani nisu trebale biti prijavljene jer su već bile odobrene te ih se trebalo smatrati postojećim potporama u smislu članka 93. stavka 1. Ugovora. Stoga Komisija nije mogla naložiti njihovu obustavu jer je ona na temelju druge rečenice članka 93. stavka 3. Ugovora predviđena samo za nove potpore.
- 13 Talijanska vlada također smatra da je Komisija mogla naložiti obustavu potpora samo zato što ih je, iako je u svojoj odluci o pokretanju postupka potvrdila da se ograničila na utvrđivanje potpadaju li potpore dodijeljene Italgraniju u njezinu odluku o odobravanju općeg programa, u stvari izravno procijenila u odnosu na članak 92. Ugovora. Na taj je način implicitno promijenila svoju Odluku 88/318 od 2. ožujka 1988. u kojoj je utvrdila da je opći program usklađen s Ugovorom. Time je povrijedila načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja.
- 14 Komisija je 9. travnja 1991. istaknula prigovor nedopuštenosti zbog toga što je pobijani akt bio samo pripremni. Sud je odbio taj prigovor bez pokretanja rasprave o meritumu u presudi od 30. lipnja 1992. (Zb., str. I-4145.).

- 15 U odgovorima podnesenima nakon te presude Komisija je iznijela još tri očitovanja koja kvalificira kao preliminarna.
- 16 Prvo, Komisija ističe da je 16. kolovoza 1991. konačno odobrila potpore u korist Italgranija na temelju određenih izmjena i načina koje su predložila talijanska tijela tijekom postupka ispitivanja (Odluka Komisije 91/474/EEZ od 16. kolovoza 1991. o potporama koje je talijanska vlada dodijelila društvu Italgrani za realizaciju poljoprivredno-prehrambenog kompleksa u regiji Mezzogiorno, SL L 254 od 11.9.1991., str. 14.). Tvrdi da poništenje odluke o pokretanju postupka lišava konačnu odluku o odobravanju njezine pravne osnove i stoga je čini nezakonitom.
- 17 Drugo, Komisija tvrdi da predmetna tužba, budući da gospodarske ocjene koje su temelj odluke o pokretanju postupka ne podvrgava nadzoru Suda i odnosi se samo na marginalne aspekte te odluke, ne može prouzročiti njezino poništenje.
- 18 Treće, Komisija ističe da je tužba izgubila svoju svrhu budući da pobijana odluka više ne proizvodi suspenzivni učinak nakon što su talijanska tijela izmijenila potpore prvotno planirane u korist Italgranija.
- 19 Valja utvrditi da prva dva očitovanja Komisije nisu utemeljena na pravnim ili činjeničnim pitanjima koja su se pojavila nakon rasprave o dopuštenosti tužbe talijanske vlade koja je okončana gore navedenom presudom od 30. lipnja 1992. Ta očitovanja stoga treba odbiti. Što se tiče trećeg očitovanja, dovoljno je utvrditi da je odluka o obustavi bila na snazi tijekom određenog razdoblja.
- 20 U pogledu merituma prije svega valja istaknuti da potpore dodijeljene Italgraniju čine dio općeg programa potpora uspostavljenog zakonom o potporama regiji Mezzogiorno, kako je Komisija sama priznala (vidjeti odluku o pokretanju postupka, točku A, peti podstavak, i točku C, te konačnu odluku o odobravanju potpora od 16. kolovoza 1991., točku I., treći podstavak).
- 21 Nadalje valja istaknuti da se, nakon što se odobri opći program potpora, pojedinačne provedbene mjere ne moraju prijavljivati Komisiji osim ako Komisija u odluci o odobravanju u tom pogledu nije iznijela neke rezerve, kako je i sama priznala u svojem četrnaestom izvješću o politici tržišnog natjecanja (točka 203.) te u predmetima Irish Cement/Komisija (vidjeti spojene predmete 166/86 i 220/86, Zb., 1988., str. 6482.). Naime, kako su pojedinačne potpore tek mjere provedbe općeg programa potpora, čimbenici koje Komisija treba uzeti u obzir prilikom ocjene potpora su isti oni koje je primijenila na ispitivanje općeg programa. Stoga pojedinačne potpore nije potrebno podvrgavati ispitivanju Komisije.
- 22 Komisija u ovom predmetu tvrdi da je izrazila rezervu u pogledu odobravanja općeg talijanskog programa. U svojem odgovoru na tužbu navodi da je u teleksu koji je poslala talijanskoj vladi 14. studenoga 1986. zadržala pravo da se naknadno očituje o odredbama zakona o potporama regiji Mezzogiorno u pogledu poljoprivrednih proizvoda. Tako je obavijestila talijansku vladu da se neće očitovati o tim odredbama dok ne bude obaviještena o „načinima primjene potpora na proizvode iz poljoprivrednog i poljoprivredno-prehrambenog sektora [...] koje različite pokrajine regije Mezzogiorno (moraju) donijeti u okviru svojih nadležnosti”. Budući da te provedbene mjere nisu

nikada usvojene, potpora dodijeljena Italgraniju za poljoprivredne proizvode nije izuzeta od prijave koja proizlazi iz odluke o odobravanju općeg talijanskog programa.

- 23 Ta se argumentacija ne može prihvatiti. Koji god smisao da se dodijeli tom teleksu, dovoljno je utvrditi da Komisija u svojoj odluci o odobravanju općeg talijanskog programa nije reproducirala njegovu suštinu.
- 24 Također valja napomenuti da kada se bavi s pojedinačnom potporom za koju se tvrdi da je dodijeljena prema već odobrenom programu, Komisija je ne može odmah ispitati izravno u odnosu na Ugovor. Prije pokretanja bilo kakvog postupka najprije mora utvrditi potpada li potpora u opći program i udovoljava li uvjetima utvrđenim u odluci o njezinom odobravanju. U slučaju da to nije učinila, Komisija bi prilikom ispitivanja svake pojedinačne potpore mogla izmijeniti svoju odluku o odobravanju programa potpora, koja je već predvidjela ispitivanje s obzirom na članak 92. Ugovora. To bi ugrozilo načela legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti kako za države članice tako i za gospodarske subjekte, budući da bi Komisija u bilo kojem trenutku mogla dovesti u pitanje pojedinačne potpore koje su u potpunosti usklađene s odlukom o odobravanju programa potpora.
- 25 Ako nakon tako ograničenog ispitivanja Komisija utvrdi da je pojedinačna potpora u skladu s njezinom odlukom o odobravanju predmetnog programa, ta se potpora treba smatrati odobrenom potporom, a time i postojećom potporom. Komisija je stoga neće moći obustaviti budući da je člankom 93. stavkom 3. Ugovora ovlaštena to učiniti samo u pogledu novih potpora.
- 26 Suprotno tome, ako Komisija utvrdi da pojedinačna potpora nije obuhvaćena njezinom odlukom o odobravanju programa, potporu treba smatrati novom potporom. Ako joj potpora nije bila prijavljena, „nakon što je dotičnoj državi članici dala mogućnost da se očituje u tom pogledu, Komisija joj privremenom odlukom, do ispitivanja potpore, može naložiti da odmah obustavi njezinu isplatu i da joj u roku koji Komisija odredi dostavi sve dokumente, informacije i podatke potrebne za ispitivanje spojivosti potpore sa zajedničkim tržištem” (vidjeti presudu od 14. veljače 1990., Boussac, C-301/87, Zb., str. I-307., t. 19.).
- 27 Komisija u tom pogledu ističe da je programski ugovor sklopljen s Italgranim, u mjeri u kojoj je predviđao potpore za proizvodnju škroba, povrijedio njezinu odluku o odobravanju općeg talijanskog programa državnih potpora. Ona je 1987. u publikaciji pod nazivom „Politika tržišnog natjecanja u poljoprivredi” objavila da države ne mogu više dodjeljivati potpore u sektorima koji su isključeni iz financiranja Zajednice. To je bio slučaj sa sektorom škroba: Uredba Vijeća (EEZ) br. 355/77 od 15. veljače 1977. o zajedničkim mjerama radi poboljšavanja uvjeta prerade i stavljanja na tržište poljoprivrednih proizvoda (SL L 51, str. 1.) zaustavila je naime financiranje Zajednice za investicije u tom sektoru. Budući da je članak 9. odluke o odobravanju, tijekom provedbe općeg programa, od talijanskih tijela zahtijevao poštivanje odredaba i propisa Zajednice u području koordiniranja različitih vrsta potpora u sektoru poljoprivrede, potpore koje je Italija dodijelila Italgraniju trebalo je smatrati zabranjenima na temelju zakonodavstva Zajednice te stoga neobuhvaćenima odlukom o odobravanju općeg programa. U tim okolnostima Komisija je imala pravo postupati s njima kao s novim potporama i naložiti njihovu obustavu.

- 28 Taj argument treba odbiti. Iz odluke o pokretanju postupka proizlazi da je Komisija izravno ocijenila usklađenost potpore za izgradnju tvornice škroba s člankom 92. Ugovora. Ističe naime da budući da su investicije koje se odnose na škrob izuzete od financiranja Zajednice, mogla je odobriti državne potpore u tom sektoru samo ako su ispunjavale uvjete iz članka 92. Ugovora. Ocijenila je da u ovom slučaju to nije bilo tako: s jedne strane, sektor škroba karakterizirao je značajan prekomjerni kapacitet proizvodnje i, s druge strane, stvaranje dodatnih kapaciteta proizvodnje od približno 357 000 tona, bez mogućnosti pronalaska novih prodajnih mjesta, dovelo bi do poremećaja na tržištu industrije škroba (točka E.1.).
- 29 Iz odluke o pokretanju postupka također proizlazi da je Komisija druge planirane potpore u korist Italgranijske ispitala u svjetlu Ugovora, a ne u odnosu na svoju odluku o odobravanju općeg programa. Tako je Komisija mogla prepoznati usklađenost potpore za proizvodnju ulja sjemenki s člankom 92. Ugovora samo u mjeri u kojoj njezin intenzitet nije prelazio 50 %, a istovjetni kapaciteti proizvodnje su u isto vrijeme napušteni (točka E.3.). Što se tiče potpora za proizvodnju krupice i brašna, ističe da je došlo do prekomjernog strukturnog kapaciteta proizvodnje i da bi dodjela potpora u tom sektoru mogla dovesti do poremećaja u trgovini između država članica (točka E.4.). Što se tiče potpora za istraživanje, Komisija je smatrala da ne raspolaže dovoljnim informacijama kako bi procijenila njihovu usklađenost s člankom 92. Ugovora (točka F.).
- 30 Iz tih zaključaka proizlazi da je Komisija, nalažući obustavu njihove isplate, gore navedene potpore smatrala novim potporama bez provjere jesu li odobrene odlukom o odobravanju općeg programa.
- 31 Suprotno tome, iz odluke o pokretanju postupka proizlazi da je Komisija ispravno utvrdila da je potpora za stvaranje zaliha poljoprivrednih proizvoda protivna odluci o odobravanju općeg programa. Istaknula je naime da su talijanska tijela dodijelila tu potporu kršeći zajedničke organizacije tržišta čije im poštivanje nameće članak 9. odluke o odobravanju općeg programa (točka G.).
- 32 Komisija nadalje tvrdi da joj, unatoč zahtjevima ponovljenim između 26. srpnja i 23. studenoga 1990., talijanska vlada nije dostavila potrebne informacije kako bi odagnala svoje sumnje u pogledu usklađenosti potpora dodijeljenih Italgranijske s njezinom odlukom o odobravanju općeg talijanskog programa. Zbog nedostatka suradnje talijanskih tijela bila je stoga prisiljena pokrenuti postupak kontradiktornog ispitivanja potpora i naložiti njihovu obustavu.
- 33 Valja istaknuti da s obzirom na to da članak 93. stavak 3. Ugovora ovlašćuje Komisiju da naloži obustavu isplate samo novih potpora, nije dovoljno da ona samo izrazi sumnje u usklađenost pojedinačnih potpora sa svojom odlukom o odobravanju programa potpora.
- 34 Ako Komisija sumnja u usklađenost pojedinačnih potpora s njezinom odlukom o odobravanju programa potpora, na njoj je da dotičnoj državi članici naloži da joj u roku koji ona odredi dostavi sve potrebne dokumente, informacije i podatke kako bi se izjasnila o usklađenosti sporne potpore s njezinom odlukom o odobravanju programa potpora.
- 35 U slučaju da država članica, unatoč nalogu Komisije, ne dostavi tražene informacije, Komisija može iz istih razloga kao što su oni u gore navedenoj presudi od 14. veljače

1990. naložiti njihovu obustavu i izravno procijeniti njihovu usklađenost s Ugovorom kao da se radi o novoj potpori.

- 36 U ovom slučaju iz odluke o pokretanju postupka svakako proizlazi da je Komisija procijenila da joj informacije koje su joj dostavila talijanska tijela ne omogućuju da se očituje o usklađenosti proizvodnje izogukoze s njezinom odlukom o odobravanju općeg talijanskog programa potpora (točka E.2, zadnji stavak) i potpora za osposobljavanje (točka H). Međutim, talijanska vlada formalno negira da nije ispunila svoju dužnost da surađuje. Štoviše, Komisija nije izradila nijedan dokument koji bi dokazao da je, prije nego što je naložila obustavu potpora prvotno predviđenih u korist Italgranija, naložila talijanskim tijelima da joj u određenom roku dostave sve podatke potrebne za provjeru usklađenosti tih potpora s njezinom odlukom o odobravanju općeg talijanskog programa.
- 37 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da je Komisija, nalažući obustavu potpora za izgradnju tvornice škroba i tvornice glukoze, za proizvodnju ulja sjemenki, krupice i brašna, za istraživanje i osposobljavanje, samo zbog sumnji u njihovu usklađenost s njezinom odlukom o odobravanju općeg talijanskog programa povrijedila stavke 2. i 3. članka 93. Ugovora. Na ovu se tvrdnju ne odnosi jedino nalog za obustavu potpore za stvaranje zaliha poljoprivrednih proizvoda, kako je istaknuto u točki 31.
- 38 Kritika talijanske vlade odnosi se samo na odredbe odluke o pokretanju postupka, kojima se obustavlja dodjela potpora koje su prvotno bile predviđene za društvo Italgrani. Budući da je taj dio odvojiv od ostatka odluke, valja poništiti samo točke I.3. i I.4. odluke, osim u mjeri u kojoj se odnose na potporu za stvaranje zaliha poljoprivrednih proizvoda. Točkom I.3. nalaže se obustava isplate potpora, a točkom I.4. podsjeća se da bi se za potpore isplaćene unatoč tom nalogu od njezinih korisnika mogao zahtijevati povrat te se troškovi Zajednice u vezi s time ne bi mogli naplatiti od EFJP-a.

Troškovi

- 39 Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika, svakoj stranci koja izgubi spor nalaže se snošenje troškova. Budući da Komisija nije uspjela u svojem zahtjevu, valja joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Točke I.3. i I.4. odluke Komisije, o kojoj je talijanska vlada obaviještena dopisom od 23. studenoga 1990., o pokretanju postupka predviđenog člankom 93. stavkom 2. prvim podstavkom Ugovora protiv dodjele potpora od strane talijanskih tijela društvu Italgrani, poništavaju se, osim u mjeri u kojoj se odnose na potporu za stvaranje zaliha poljoprivrednih proizvoda.**
- 2. Komisiji se nalaže snošenje troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 5. listopada 1994.

[Potpisi]

* Jezik postupka: talijanski

RADNI PRIJEVOD