

PRESUDA SUDA

30. lipnja 1992.(\*)

„Tužba za poništenje – Državne potpore – Dopis kojim se pokreće postupak predviđen člankom 93. stavkom 2. – Akt koji se može pobijati”

U predmetu C-47/91,

**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*, u svojstvu agenta, 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 Roberta Haydera, predstavnika pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg, Luxembourg,

tuženika,

povodom zahtjeva za poništenje dopisa od 23. studenoga 1990., u kojem je Komisija Europskih zajednica obavijestila talijansku vladu o svojoj odluci da pokrene postupak, predviđen člankom 93. stavkom 2. Ugovora, protiv odluke talijanskih tijela od 12. travnja 1990. o dodjeli potpora društvu Italgrani,

SUD,

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

nezavisni odvjetnik: W. Van Gerven,

tajnik: J. A. Pompe, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši izlaganja stranaka na raspravi od 4. veljače 1992.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. ožujka 1992.,

donosi sljedeću

## Presudu

- 1 Zahtjevom predanim tajništvu Suda 31. siječnja 1991. Talijanska Republika zatražila je, na temelju članka 173. Ugovora o EEZ-u, poništenje odluke Komisije o pokretanju postupka ispitivanja predviđenog člankom 93. stavkom 2. Ugovora, o čemu ju je obavijestila dopisom od 23. studenoga 1990.
- 2 Iz spisa proizlazi da je talijanski zakon br. 64/86 od 1. ožujka 1986., koji uređuje izvanredne mjere pomoći regiji Mezzogiorno (Južna Italija), uspostavio opći program potpora u korist regije Mezzogiorno za devetogodišnje razdoblje. U skladu s člankom 93. stavkom 3. Ugovora taj je program dostavljen Komisiji koja ga je, barem što se tiče odredaba na temelju kojih su potpore kasnije dodijeljene društvu Italgrani, odobrila u svojoj Odluci 88/318/EEZ od 2. ožujka 1988. o zakonu br. 64/86 od 1. ožujka 1986. kojim se uređuju izvanredne mjere pomoći regiji Mezzogiorno (u daljnjem tekstu: odluka o odobravanju općeg talijanskog programa potpora, SL L 143, str. 37.). Članak 9. navedene odluke zahtijevao je, međutim, od Talijanske Republike poštivanje odredaba i propisa koji su tada bili na snazi ili koje su institucije Zajednice trebale donijeti u području koordiniranja različitih vrsta potpora u sektorima industrije, poljoprivrede i ribarstva.
- 3 Nakon te odluke talijanska tijela dodijelila su pojedinačne potpore društvu Italgrani, koje se bavi preradom žitarica, sa sjedištem u Napulju. Te su potpore bile predmetom „programskog ugovora”, u smislu zakona br. 64/86 od 1. ožujka 1986., koji je sklopljen između ministra nadležnog za potpore u regiji Mezzogiorno i društva Italgrani i koji je međuministarski odbor za koordinaciju industrijske politike (u daljnjem tekstu: CIPI) ratificirao 12. travnja 1990.
- 4 Predmet tog ugovora bio je integrirani program proizvodnje na temelju žitarica, voća, soje i repe, a obuhvaćao je razne aspekte: izgradnju industrijskih postrojenja, izgradnju istraživačkih centara, provedbu istraživačkih projekata, kao i osposobljavanje industrijskog osoblja. Mehanizmi potpora uspostavljeni tim ugovorom razlikovali su se ovisno o ciljanom sektoru: kapitalne subvencije, subvencionirane kamate ili smanjenje stopa financiranja. Predviđene potpore za društvo Italgrani iznosile su ukupno 522,3 milijarde LIT i bile su namijenjene financiranju investicija u iznosu od 964,5 milijarde LIT.
- 5 Nakon što je 26. srpnja 1990. Casillo Grani, društvo konkurentno Italgraniju, uložio pritužbu, Komisija je od talijanskih tijela zatražila da joj dostave informacije o tim potporama.
- 6 Talijanska su tijela 7. rujna 1990. priopćila odluku CIPI-a od 12. travnja 1990. Dodatne informacije dane su tijekom sastanka 28. rujna 1990. i u dopisima od 4. i 14. listopada 1990.
- 7 Dopisom od 23. studenoga 1990. Komisija je obavijestila talijansku vladu o svojoj odluci da pokrene postupak predviđen člankom 93. stavkom 2. Ugovora u vezi sa svim potporama dodijeljenim društvu Italgrani, osim potpora koje se odnose na poljoprivredni alkohol i svinjogojstvo, te je pozvala tu vladu da podnese svoja očitovanja. Komisija je

naime na temelju prvotnog pregleda dostavljenih dokumenata smatrala da te potpore ne ispunjavaju uvjete ni za jedno odstupanje predviđeno u članku 92. stavku 3. točki (a) i (c) Ugovora. Komisija je u obrazloženju odluke, osim toga, izrazila sumnju je li talijanska vlada udovoljila dvama uvjetima koje je Komisija postavila u odluci o odobravanju općeg talijanskog programa. Prvi se odnosio na „razine intenziteta” potpora, a drugi na izuzimanja i ograničenja koja su predmet članka 9. navedene odluke te se trebaju primjenjivati kada se potpore odnose na proizvode navedene u Prilogu II. Ugovoru. Dopis od 23. studenoga 1990. „podsjetio je” među ostalim talijansku vladu 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.”

- 8 Države članice i druge zainteresirane stranke obaviještene su o pokretanju postupka predviđenog člankom 93. stavkom 2. Ugovora objavom odluke u Službenom listu Europskih zajednica (SL 1990., C 315, str. 7., i SL 1991., C 11, str. 32.). Pozvane su da podnesu svoja očitovanja u roku od četiri mjeseca.
- 9 Ova tužba pokrenuta je protiv dopisa od 23. studenoga 1990. Talijanska vlada naime smatra da je „programski ugovor” koji je sklopljen s društvom Italgrani i koji je CIPI ratificirao 12. travnja 1990. samo predstavljao provedbu programa potpora uspostavljenog talijanskim zakonom br. 64/86 i koji je Komisija odobrila u svojoj Odluci 88/318. Stoga se Komisija trebala ograničiti na provjeru poštivanja uvjeta utvrđenih u odluci o odobravanju općeg talijanskog programa i nije imala pravo provesti potpuno novo ispitivanje potpora s obzirom na pravila Ugovora. Spornu odluku, u mjeri u kojoj ona pobija Odluku 88/318, stoga treba poništiti. Talijanska vlada ističe da tužba nije podnesena protiv ocjena Komisije o usklađenosti potpore s Ugovorom. Smatra naime da su sadržaj i svrha tih ocjena samo aspekti pripreme konačne odluke.
- 10 U prilog svojoj tužbi, talijanska vlada ističe različite tužbene razloge, među ostalim i bitne povrede pravila postupka, povredu načela legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti, te zlouporabu ovlasti koju treba procijeniti kako u odnosu na članak 175. Ugovora tako i u odnosu na članak 93. Ugovora.
- 11 Što se tiče prvog tužbenog razloga, talijanska vlada smatra da akt o povlačenju mora biti izričit i obrazložen te da ga mora potpisati isto tijelo koje ga je i usvojilo. Ti zahtjevi u ovom slučaju nisu ispunjeni. U pogledu drugog tužbenog razloga, talijanska vlada smatra da se nakon odluke o odobravanju općeg programa mogla smatrati ovlaštenom da poduzme mjere koje Komisija osporava. Pokretanjem novog postupka koji uključuje ponovno ispitivanje odobrene potpore pa tako i povlačenja odobrenja Komisija je posljedično povrijedila načela legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti i to bez valjanog razloga. Što se tiče zlouporabe ovlasti, talijanska vlada prije svega ističe da članak 175. ne obvezuje Komisiju da reagira na pritužbu društva Casillo Grani. Komisija je u stvari iskoristila poziv na djelovanje koji joj je uputilo to društvo kako bi pokrenula postupak za čije poduzimanje nije imala niti ovlasti niti je bila dužna to učiniti. Nadalje, obrazloženje Komisije ne može opravdati pokretanje novog postupka na temelju članka 93. Ugovora. Kako bi to učinila, dvojba Komisije o tome je li talijanska vlada poštivala prvi uvjet koji je Komisija postavila u svojoj odluci o odobravanju općeg programa ne bi bila dovoljna. Što se tiče drugog uvjeta, u toj odluci za to nema temelja.

- 12 Komisija je aktom od 9. travnja 1991. istaknula prigovor nedopuštenosti na temelju članka 91. stavka 1. Poslovnika Suda. Sud je odlučio donijeti odluku o tom prigovoru bez razmatranja merituma.
- 13 S obzirom na dopuštenost tužbe, Komisija tvrdi da je pobijana odluka pripremni akt koji se ne može pobiti na temelju članka 173. Ugovora. Talijanskoj vladi, koja tvrdi da sporni akt ima učinak pobijanja te stoga vrijednost odluke, Komisija odgovara da je postupak pokrenut tim aktom usmjeren protiv neodobrene potpore odnosno, točnije, protiv zlorabe potpore u smislu članka 93. stavka 2. Ugovora.
- 14 Drugo, Komisija smatra da se obveza obustave plaćanja predviđene potpore ne može uzeti u obzir kako bi se odlučilo o dopuštenosti tužbe, jer je to neizbježna posljedica koju Ugovor pripisuje pokretanju postupka predviđenog člankom 93. stavkom 2. Ugovora.
- 15 Komisija naposljetku navodi da, u slučaju da je tužba prihvaćena, sustav kontrole uspostavljen člankom 93. Ugovora bio bi narušen. Prije svega, Komisija bi bila lišena mogućnosti provođenja istrage i poduzimanja mjera protiv država članica ako one dodjeljuju pojedinačne potpore u okviru općeg programa koji je Komisija prethodno odobrila svojom odlukom. Zatim, Sud bi bio pozvan da se očituje o usklađenosti s Ugovorom potpore koju Komisija još nije podrobno i konačno ispitala. Naposljetku, Komisija izražava zabrinutost da povoljna presuda o dopuštenosti može dovesti do povećanja broja tužbi za poništenje protiv odluka o pokretanju postupka predviđenog člankom 93. stavkom 2. Ugovora.
- 16 U prilog dopuštenosti tužbe talijanska vlada tvrdi da sporni akt naprotiv predstavlja pobijanu odluku na temelju članka 173. Ugovora. Osim što je njime opozvana Odluka 88/318, spriječena je isplata potpora društvu Italgrani, te su tako stvorene ozbiljne prepreke provedbi gospodarske i socijalne politike talijanske vlade u korist regije Mezzogiorno. Suprotno onome što tvrdi Komisija, taj suspenzivni učinak nije neizbježna posljedica primjene Ugovora s obzirom na to da je Komisija ciljano ponovno razmotrila Odluku 88/318 kojom je odobren opći program potpora koji je provela talijanska vlada.
- 17 Za potpuniji prikaz činjeničnog stanja u glavnom postupku, tj. tijekom postupka, kao i tužbenih razloga i argumenata stranaka, upućuje se na izvještaj za raspravu. Ovi dijelovi spisa u nastavku spominju se samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.
- 18 Iz argumenata koje je iznijela talijanska vlada jasno proizlazi da se tužba za poništenje odnosi samo na odluku Komisije o pokretanju postupka predviđenog člankom 93. stavkom 2. Ugovora u pogledu potpora dodijeljenih Italgraniju, u mjeri u kojoj ona opoziva prijašnju odluku o odobravanju općeg talijanskog programa, ali ne i u mjeri u kojoj sadržava ocjenu usklađenosti potpore s Ugovorom. Ispitivanje Suda stoga će biti usmjereno na taj aspekt odluke.
- 19 Kako bi se donijela odluka o dopuštenosti tužbe prvo valja podsjetiti da se akt može pobijati na temelju članka 173. Ugovora samo ako proizvodi pravne učinke (vidjeti presudu od 31. ožujka 1971., tzv. „AETR”, Komisija/Vijeće, 22/70, Zb., str. 263.).
- 20 U ovom predmetu najprije valja istaknuti da je odluka o pokretanju postupka ispitivanja predviđenog člankom 93. stavkom 2. Ugovora, o čemu je talijanska vlada obaviještena

dopisom od 23. studenoga 1990., za potonju značila zabranu isplate predviđene potpore društvu Italgrani prije nego što taj postupak bude okončan.

- 21 Suprotno tvrdnji Komisije, ta zabrana proizlazi iz njezine svjesne odluke. To postaje jasno ako se sporni akt stavi u kontekst cjelokupnog sustava kontrole potpora uspostavljenog člankom 93.
- 22 Postupovna pravila utvrđena Ugovorom razlikuju se prema tome radi li se o postojećim potporama ili novim potporama. Dok prve podliježu članku 93. stavcima 1. i 2., druge su uređene stavcima 2. i 3. istoga članka.
- 23 Kada je riječ o postojećim potporama, Komisija je na temelju navedenog članka 93. stavka 1. ovlaštena, zajedno s državama članicama, kontinuirano provoditi njihovo ispitivanje. Komisija u okviru navedenog ispitivanja tim državama predlaže odgovarajuće mjere koje su nužne radi progresivnog razvoja ili funkcioniranja zajedničkog tržišta. Drugi stavak nadalje određuje da ako, nakon što su zainteresirane stranke pozvane da iznesu svoja očitovanja, Komisija utvrdi da potpora nije u skladu sa zajedničkim tržištem na temelju članka 92., ili da je takva potpora zloupotrebljena, ona donosi odluku da dotična država takvu potporu ukine ili izmijeni u roku koji Komisija odredi.
- 24 U pogledu novih potpora, članak 93. stavak 3. propisuje da Komisija treba o prijedlozima dodjele ili izmjene potpora biti pravodobno obaviještena kako bi iznijela svoja očitovanja. Zatim provodi inicijalno ispitivanje predloženih potpora. Ako na kraju tog ispitivanja ocijeni da prijedlog nije spojiv sa zajedničkim tržištem, na temelju članka 92., odmah pokreće kontradiktorni postupak ispitivanja predviđen člankom 93. stavkom 2. U tom slučaju zadnja rečenica članka 93. stavka 3. zabranjuje dotičnoj državi članici provedbu predloženih mjera prije nego što taj postupak bude okončan. Nove potpore stoga podliježu preventivnoj kontroli Komisije i u načelu se ne mogu provesti tako dugo dok Komisija ne utvrdi njihovu usklađenost s Ugovorom.
- 25 Iz prethodno navedenog proizlazi da odluka o pozivanju zainteresiranih stranaka i pokretanju postupka predviđenog člankom 93. stavkom 2. Ugovora proizvodi različite učinke ovisno o tome radi li se o novoj potpori ili postojećoj potpori. Dok je u prvom slučaju država spriječena provesti predloženu potporu dostavljenu Komisiji, takva se zabrana ne primjenjuje u slučaju već postojeće potpore.
- 26 U ovom slučaju Komisija je odlučila kao s novim potporama postupati s potporama koje je talijanska vlada smatrala postojećim jer su bile dodijeljene na temelju talijanskog zakona br. 64/86 koji je odobren odlukom Komisije o odobravanju. Stoga se ne može smatrati da, u ovom slučaju, obustava isplate potpore automatski proizlazi iz Ugovora. Budući da podrazumijeva Komisijin odabir primjenjivih postupovnih pravila, pobijana odluka o pokretanju postupka predviđenog člankom 93. stavkom 2. Ugovora proizvodi pravne učinke.
- 27 Drugo, valja utvrditi da pobijana odluka nije obična pripremna mjera protiv čije bi nezakonitosti tužba koja se odnosi na odluku o okončanju postupka osigurala dostatnu zaštitu (vidjeti presudu od 24. lipnja 1986., AKZO/Komisija, t. 20., 53/85, Zb., str. 1965.).

- 28 S tim u vezi valja napomenuti da odluka kojom se utvrđuje usklađenost potpore s Ugovorom, ili tužba protiv odluke Komisije kojom se utvrđuje njezina neusklađenost, ne bi omogućila uklanjanje nepovratnih posljedica kašnjenja u isplati dospjele potpore zbog poštivanja zabrane predviđene zadnjom rečenicom članka 93. stavka 3.
- 29 Nadalje valja utvrditi da kada su mjere koje je Komisija klasificirala kao novu potporu provedene, pravni učinci takve klasifikacije su konačni. Naime, iz presude od 21. studenoga 1991., Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires/Francuska (C-354/90, Zb., str. I-5505.) proizlazi da čak ni konačna odluka Komisije koja te potpore proglašava spojivima sa zajedničkim tržištem ne bi mogla posljedično regulirati *a posteriori* provedbene mjere za koje bi trebalo smatrati da su donesene kršeći pritom zabranu navedenu u zadnjoj rečenici članka 93. stavka 3..
- 30 Stoga valja zaključiti da sporna odluka, u mjeri u kojoj podrazumijeva izbor, od strane nadležne institucije, postupka kontrole koji među ostalim uključuje obustavu isplate predviđene potpore, predstavlja akt koji se može pobijati u smislu članka 173. Ugovora.
- 31 Kako bi se odgovorilo na prigovor Komisije koji se temelji na riziku da predvidi raspravu o usklađenosti potpore s Ugovorom, valja dodatno navesti da će, u kontekstu ispitivanja merituma ovog spora, jedino Sud odlučiti predstavlja li potpora dodijeljena na temelju općeg programa koji je Komisija već odobrila novu potporu koja stoga mora podlijegati zabrani predviđenoj člankom 93. stavkom 3. Ugovora, ako Komisija smatra da je ta potpora dodijeljena protivno uvjetima nametnutim odlukom o odobravanju.
- 32 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti prigovor nedopuštenosti koji je istaknut na temelju članka 91. prvog podstavka Poslovnika Suda i proglasiti tužbu dopuštenom.

### **Troškovi**

- 33 O troškovima će se odlučiti naknadno.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija Europskih zajednica odbija se.**
- 2. Postupak o meritumu se nastavlja.**
- 3. O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 30. lipnja 1992.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: talijanski