

PRESUDA SUDA

21. ožujka 1990.(*)

„Državne potpore poduzetnicima u sektoru tekstila/odjeće”

U predmetu C-303/88,

Talijanska Republika, koju zastupa Luigi Ferrari Bravo, šef službe za rješavanje diplomatskih sporova, u svojstvu agenta, uz asistenciju Ive M. Braguglie, *avvocato dello Stato*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u sjedištu Veleposlanstva Italije, 5 rue Marie Adélaïde,

tužitelj,

koju podupire

Kraljevina Španjolska, koju zastupa Javier Conde de Saro, glavni direktor pravne i institucionalne koordinacije za Zajednicu u Ministarstvu vanjskih poslova i Rosario Silva de Lapuerta, *abogado del Estado*, članica državne pravne službe za sporove pred Sudom, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u sjedištu Veleposlanstva Španjolske, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

intervenijent,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupa Antonio Abate, pravni savjetnik, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu pri uredu Guida Bernardisa, člana pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tuženika,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije 89/43/EEZ od 26. srpnja 1988. o potporama koje je talijanska vlada dodijelila ENI-Lanerossiju (SL L 1989, L 16, str. 52.),

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias i M. Díez de Velasco, predsjednici vijeća, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse i M. Zuleeg, suci,

nezavisni odvjetnik: W. Van Gerven,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši očitovanja stranaka na raspravi održanoj 12. srpnja 1990.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. listopada 1990.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 16. listopada 1988. Talijanska Republika je, na temelju članka 173. prvog stavka Ugovora o EEZ-u, podnijela tužbu za poništenje Odluke Komisije 89/43/EEZ od 26. srpnja 1988. o potporama koje je talijanska vlada dodijelila ENI-Lanerossiju. Ta odluka, koja je dostavljena talijanskoj vladi dopisom od 10. kolovoza 1988., objavljena je u Službenom listu od 20. siječnja 1989. (SL L 16, str. 52.).
- 2 Tom je odlukom Komisija utvrdila da su potpore koje su od 1983. do 1987. dodijeljene grupaciji ENI-Lanerossiju u obliku dokapitalizacija njegovim društvima kćerima koja proizvode mušku odjeću protivne odredbama iz članka 93. stavka 3. Ugovora i nespojive sa zajedničkim tržištem u smislu članka 92. Ugovora. Stoga su se morale povući na način da se provede njihov povrat.
- 3 Iz obrazloženja sporne odluke proizlazi da je ENI (Ente nazionale idrocarburi), državni holding, 1962. preuzeo društvo Lanerossi (u daljnjem tekstu: Lanerossi). Gubici koje su od 1974. do 1979. četiri društva kćeri Lanerossija pretrpjela u sektoru muške odjeće, a to su Lanerossi Confezioni (Arezzo, Macerata, Orvieto), Intesa (Maratea, Nocera, Gagliano), Confezioni di filottrano (Ancona) i Confezioni monti (Pescara) (u daljnjem tekstu: četiri društva kćeri) podmirila je talijanska država. Po primitku pritužbe u tom pogledu Komisija je, dopisom od 26. lipnja 1980., obavijestila talijansku vladu da se na te potpore može primijeniti odstupanje od pravila nespojivosti iz članka 92. stavka 1. Ugovora samo ako su vremenski ograničene i ako je plan restrukturiranja o kojem je obaviještena proveden tako da dotična društva u kratkom roku ponovno uspostave svoju održivost i samostalnost.
- 4 Budući da su se poteškoće društava kćeri nastavile, Komisija je, dopisom od 20. svibnja 1983., navela da iako se, uzimajući u obzir društvenu i regionalnu važnost tih poduzetnika, nije protivila dodjeli potpora do kraja 1982., sumnja da se te potpore mogu i dalje isplaćivati a da ne naruši pravilno funkcioniranje zajedničkog tržišta. Nakon što je podsjetila na obvezu država članica, na temelju članka 93. stavka 3. Ugovora, da ju obavještavaju o planovima za dodjelu ili izmjenu potpora, Komisija je pozvala talijansku vladu da ju o svojim namjerama obavijesti u roku od dva tjedna od primitka njezinoga dopisa. Teleksom od 24. lipnja 1983. talijanska vlada potvrdila je svoju namjeru obavještavanja o svakoj budućoj intervenciji u korist društava kćeri. Tako je dopisom od 2. studenoga 1983. obavijestila Komisiju da se u korist tih društava kćeri ne predviđa nijedna nova potpora jer je uprava grupacije ENI-Lanerossija ocijenila da je njihovo restrukturiranje nemoguće.

- 5 Kako je iz medija saznala da se podmirivanje gubitaka društava kćeri nastavlja, dok ona s tim u vezi nije obaviještena ni o ijednom planu te smatrajući da takva situacija predstavlja povredu odluka koje je uputila toj vladi, Komisija je pokrenula postupak iz članka 93. stavka 2. prvog podstavka Ugovora i, dopisom od 19. prosinca 1984., pozvala talijansku vladu da podnese svoje primjedbe. Taj je postupak, 26. srpnja 1988., rezultirao osporavanom odlukom.
- 6 Talijanska vlada je 26. siječnja 1989. podnijela zahtjev za privremenu pravnu zaštitu kojim je zatražila odgodu provedbe članka 2. prethodno navedene Odluke 89/43 koja nalaže povrat isplaćenih potpora. Rješenjem predsjednika Suda od 17. ožujka 1989. taj je zahtjev odbijen.
- 7 Rješenjem od 15. ožujka 1989. Sud je španjolskoj vladi dopustio intervenciju u prilog zahtjevu talijanske vlade.
- 8 Za širi prikaz okolnosti spora, tijeka postupka kao i tužbenih razloga i argumenata stranaka upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti su dijelovi spisa preuzeti u nastavku samo u mjeri u kojoj je to nužno za odlučivanje Suda.
- 9 Talijanska vlada ističe da je sporna odluka donesena protivno člancima 92. i 93. Ugovora. S tim u vezi ona se poziva na različite tužbene razloge koji se temelje na nepostojanju državne potpore u smislu članka 92. stavka 2. Ugovora, na povredu načela jednakog postupanja među javnim i privatnim poduzetnicima, na nepostojanje učinka sporne potpore na trgovinu i tržišno natjecanje unutar Zajednice, na povredu članka 92. stavka 3. točaka (a) i (c), na povredu legitimnih očekivanja, na nezakonitost učinaka koji se pripisuju navodnom izostanku obavijesti i nedostatnom obrazloženju zatraženog povrata potpora. Naposljetku, poziva se na argument koji se temelji na praktičnoj nemogućnosti povrata sporne potpore.

Nepostojanje državne potpore u smislu članka 92. Ugovora

- 10 Talijanska vlada ističe da u osporavanoj odluci Komisija nije utvrdila da 260,4 milijardi LIT korištenih za podmirivanje gubitaka koje su pretrpjela društva kćeri od 1983. do 1987. potječe iz državnih sredstava pa da zato te dokapitalizacije potpadaju pod pojam državne potpore. U tom pogledu ona precizira da, prema zakonima u skladu s kojima je osnovan, ENI mora funkcionirati zahvaljujući vlastitim sredstvima koja potječu iz samofinanciranja i s državnih i stranih tržišta kapitala, ne pribjegavajući sredstvima koja dodjeljuje država. Ona dodaje da, iako je točno da je ENI u 1983. i 1985. primio sredstva namijenjena tekstilnom sektoru, Komisija ipak nije nikako dokazala da su sredstva korištena za podmirenje gubitaka četiriju društava kćeri potjecala iz tih sredstava.
- 11 U tom pogledu valja podsjetiti da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi (vidjeti osobito presudu od 2. veljače 1988., Van der Kooy, t. 35., 67/85, 68/85 i 70/85, Zb., str. 219.), ne treba praviti razlika između slučajeva u kojima je potporu dodijelila izravno država i onih u kojima su potporu dodijelila javna ili privatna tijela koje država osniva ili ih zadužuje da upravljaju potporom. U ovom slučaju, iz više elemenata spisa proizlazi da su uplate kapitala bile rezultat ponašanja koje se pripisuje talijanskoj vladi.
- 12 Prema Zakonu br. 136 od 10. veljače 1953. (GURI 1953 br. 72) o osnivanju ENI-ja, potonji je javno tijelo pod kontrolom talijanske države i čiji su članovi Upravnog odbora

i Izvršnog odbora imenovani na temelju uredbe predsjednika Vijeća ministara. Usto, ako je ENI dužan poslovati prema gospodarskim kriterijima, on nema potpunu i cjelovitu autonomiju jer se mora pridržavati smjernica koje izdaje Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). Ovi elementi, razmatrani zajedno, pokazuju da ENI posluje pod kontrolom talijanske države.

- 13 Osim toga ENI može, uz dozvolu ministra Državnih udjela, izdavati obveznice za koje država jamči povrat glavnice i kamate. Bez potrebe odlučivanja o pitanju predstavlja li ta garancija sama po sebi državnu potporu, njezino postojanje razlikuje zajmove koje je ugovorio ENI i zajmove koje uobičajeno ugovara neki privatni poduzetnik.
- 14 U tim uvjetima Komisija je sredstva koja je ENI posredstvom društva Lanerossi dao četirima društvima kćerima opravdano mogla kvalificirati državnim intervencijama koje mogu predstavljati potpore. Protivno onomu što je smatrala talijanska vlada, nije potrebno utvrditi da su sredstva koja je ENI primio od talijanske države bila specifično i izričito namijenjena pokrivanju gubitaka četiriju društava kćeri. U tom je pogledu dostatno utvrditi da je činjenica da je primio sredstva svakako ENI-ju omogućila da ostala sredstva namijeni podmirivanju gubitaka četiriju društava kćeri.
- 15 Stoga prvi tužbeni razlog koji je istaknula talijanska vlada valja odbiti.

Povreda načela jednakog postupanja prema javnim i privatnim poduzećima

- 16 Talijanska i španjolska vlada smatrale su da sporna odluka krši načelo jednakog postupanja prema javnim i privatnim poduzećima, utvrđeno člankom 90. Ugovora o EEZ-u.
- 17 One ističu da je uobičajeno da među društvima unutar privatnih industrijskih grupacija dolazi do prijenosa finansijskih sredstava koja služe za podmirivanje gubitaka koje je pretrpio jedan član grupacije. Takvi prijenosi objašnjavaju se bilo brigom za zaštitu reputacije grupacije, bilo cjenovnom strategijom o kojoj se odlučuje na razini grupacije, što može dovesti do toga da se u određenom razdoblju podmiruju gubici u sektoru njezinih djelatnosti, ili odlukom o progresivnom dezinvestiranju, što grupaciju može dovesti do toga da podmiri gubitke koje je tijekom posljednjih godina aktivnosti pretrpio jedan njezin član. Ističu da zato javnom holdingu treba biti dopušteno podmirenje dugova jednog od njegovih članova uz iste uvjete kao i u privatnom holdingu.
- 18 I dalje, prema tim dvjema vladama, kriterij privatnog ulagača koji je koristila Komisija za odlučivanje o tomu je li podmirivanje gubitaka obavljeno uz uobičajene tržišne uvjete, prestrog je. U potporu tom argumentu one ističu da valja razlikovati između, s jedne strane, privatnog ulagača koji teži isključivo stvaranju dobiti i, s druge strane, privatnog poduzetnika, kao što je industrijski holding čije odluke mogu biti uvjetovane ne samo mogućnostima kratkoročne rentabilnosti nego i socijalnim i regionalnim razlozima.
- 19 U tom pogledu valja podsjetiti da se Komisija u svojoj komunikaciji državama članicama od 17. rujna 1984. o sudjelovanju javnih tijela u kapitalu poduzetnika (objavljena u *Službenom listu Europskih zajednica* u rujnu 1984.) pokazala svjesnom implikacija načela jednakog postupanja među javnim i privatnim poduzećima. Ona tamo opravdano tvrdi da njezino djelovanje ne može javna tijela, kada uplaćuju kapital, stavljati u nepovoljan ili povoljan položaj.

- 20 Iz tog načela o jednakom postupanju proizlazi da kapital koji država izravno ili neizravno stavi na raspolaganje poduzetniku, u okolnostima koje odgovaraju uobičajenim tržišnim uvjetima, ne treba biti kvalificiran kao državna potpora. U ovom slučaju valja ocijeniti je li u sličnim okolnostima privatna industrijska grupacija mogla isto tako podmiriti gubitke poslovanja svojih četiriju društava kćeri od 1983. do 1987.
- 21 U tom pogledu valja podsjetiti, kako je Sud presudio u presudi od 10. srpnja 1986., Belgija/Komisija, t. 15. (234/84, Zb., str. 2263.), privatni član može razumno unijeti potreban kapital kako bi se osigurao opstanak poduzeća koje je imalo prolazne poteškoće, ali koje bi, prema potrebi nakon restrukturiranja, ponovno postalo profitabilno. Stoga valja priznati da društvo majka isto tako može u ograničenom razdoblju podmirivati gubitke jednog od svojih društava kćeri kako bi mu se omogućio prestanak aktivnosti uz najbolje uvjete. Takve odluke mogu biti potaknute ne samo vjerojatnošću da se iz toga ostvari neizravna materijalna dobit već i drugim razlozima, poput težnje za očuvanjem ugleda grupacije ili preusmjerenjem njezinih aktivnosti.
- 22 Ipak, kada ulaganja kapitala javnog ulagača nisu ni na koji način rentabilna, čak ni dugoročno, takva ulaganja treba smatrati potporama u smislu članka 92. Ugovora i njihova se spojivost sa zajedničkim tržištem treba ocijeniti samo s obzirom na kriterije koji su predviđeni tom odredbom.
- 23 U ovom predmetu valja napomenuti da su četiri društva kćeri od 1974. do 1987. kontinuirano pretrpjela gubitke i da su gubici u poslovanju podmireni od 1983. do 1987. bili približno isti kao i prihod koji su četiri društva kćeri ostvarila u istom razdoblju. Osim toga, uprava ENI-Lanerossija je 1983. izjavila da je uvjerena u nemogućnost restrukturiranja četiriju društava kćeri, ali ih je nakon toga samo preustrojila, a to je dovelo do toga da su u siječnju 1988. prešla u privatni sektor. Osim toga, neosporno je da je sektor kojemu su pripadala ta društva kćeri, odnosno sektor muške odjeće, bio u krizi uzrokovanoj ozbiljnim problemima prilagodbe zbog prekomjernih strukturnih kapaciteta, niske cijene i snažnog tržišnog natjecanja kako unutar Zajednice tako i izvan nje.
- 24 U tim okolnostima i uzimajući u obzir trajanje razdoblja tijekom kojega je ENI-Lanerosi davao financijsku potporu četirima društvima kćerima, Komisija je mogla opravdano ocijeniti da se podmirivanje gubitaka odvijalo u okolnostima koje bi bile neprihvatljive privatnom ulagaču koji posluje uz uobičajene tržišne uvjete i da nijedan privatni ulagač, pa čak ni industrijski holding, ne bi uzeo u obzir prethodno spomenute razloge koje su navele talijanska i španjolska vlada. Komisija je stoga mogla utvrditi da nijedan privatni ulagač ne bi u takvom opsegu podmirivao gubitke kapitala tijekom tako dugačkog razdoblja. Prema tomu, valja smatrati da su intervencije ENI-ja predstavljale državne potpore u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora o EEZ-u.
- 25 Stoga drugi tužbeni razlog koji je istaknula talijanska vlada valja odbiti.

Nepostojanje učinaka sporne potpore na trgovinu i tržišno natjecanje unutar Zajednice

- 26 Talijanska vlada smatra da Komisija nije dostatno obrazložila svoj zaključak prema kojemu su potpore četirima društvima kćerima mogle utjecati na trgovinu među državama članicama i narušiti tržišno natjecanje. U tom pogledu ona ističe da je proizvodnja društava kćeri, koja je u talijanskoj proizvodnji u sektoru muške odjeće

predstavljala samo 2,5 % i 0,33 % talijanskog izvoza u tom sektoru, bila suviše mala da bi utjecala na trgovinu unutar Zajednice, a osobito da bi predstavljala prepreku izvozu ostalih država članica u Italiju.

- 27 Najprije valja primijetiti da, kako je Sud presudio u presudi od 13. srpnja 1988., Francuska/Komisija, t. 19. (102/87, Zb., str. 4067.) potpora može utjecati na trgovinu među državama članicama čak ako poduzetnik, korisnik potpore koji sudjeluje u tržišnom natjecanju s proizvođačima iz drugih država članica, ne sudjeluje u izvozu; naime kada država članica poduzetniku dodijeli potporu, zbog čega se unutarnja proizvodnja može održati ili povećati, mogućnosti izvoza proizvoda poduzetnika osnovanih u drugim državama članicama na tržište te države članice osjetno su smanjene. Uostalom, potpore relativno skromnog iznosa ipak mogu utjecati na trgovinu među državama članicama kada je dotični sektor obilježen intenzivnim tržišnim natjecanjem (presuda od 11. studenoga 1987., Francuska/Komisija, t. 24., 259/85, Zb., str. 4393.).
- 28 U ovom slučaju, Komisija je u pobijanom aktu istaknula da je, tijekom razdoblja koje je uzeto u obzir (1983. - 1987.), tekstilna industrija bila pogođena stagnacijom potražnje, niskim cijenama i prekomjernim proizvodnim kapacitetima. Trgovina unutar Zajednice se u ovom sektoru jako povećala, tako da je u 1983. predstavljala 18,3 % i u 1986. 29,1 % proizvodnje Zajednice, što svjedoči o intenzivnom tržišnom natjecanju. Potpore koje je ENI dodijelio umjetno su, nakon 1982., održavale ta društva kćeri u aktivnosti i sanirale su njihovo financijsko stanje, olakšavajući njihovo preusmjeravanje i likvidaciju određenih proizvodnih postrojenja za što bi ENI-Lanerossi uobičajeno morao preuzeti troškove.
- 29 Imajući u vidu ova razmatranja, ocjena Suda prema kojoj su potpore četirima društvima kćerima dale znatnu prednost u odnosu na njihove konkurente, pa su kao takve mogle utjecati na trgovinu i narušiti tržišno natjecanje u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora, dostatno je pravno obrazložena i nije pogrešna. Stoga valja odbiti tužbeni razlog koji je u tom pogledu istaknula talijanska vlada.

Povreda članka 92. stavka 3. točaka (a) i (c) Ugovora

- 30 Talijanska vlada smatra da je pobijana odluka donesena povredom, prvo, članka 92. stavka 3. točaka (a) i (c) Ugovora jer su dotične potpore omogućile stavljanje regionalnog i sektorskog razvoja u povoljniji položaj i, drugo, obveze obrazlaganja.
- 31 Ona osporava, prvo, tvrdnju Komisije prema kojoj su samo određeni pogoni četiriju društava kćeri obavljali djelatnosti na područjima na kojima je životni standard neuobičajeno nizak ili na kojima postoji velika podzaposlenost u smislu članka 92. stavka 3. točke (a). Ona u tom pogledu ističe, prvo, da su se pogoni dvaju od četiriju društava kćeri nalazili na područjima koja je Komisija kvalificirala područjima s neuobičajeno niskim životnim standardom i na kojemu postoji velika podzaposlenost; drugo, da se provincija Arezzo, za koju je u točki X. drugoj alineji pobijane odluke Komisija smatrala da u njoj životni standard nije neuobičajeno nizak i da u njoj postoji velika podzaposlenost, nalazi među područjima koja mogu koristiti potporu Zajednice na temelju Uredbe Vijeća (EEZ) br. 219/84 od 18. siječnja 1984. o uvođenju specifičnog djelovanja Zajednice na regionalni razvoj doprinoseći uklanjanju prepreka razvoju novih gospodarskih aktivnosti na određenim područjima pogođenim restrukturiranjem industrije tekstila i odjeće (SL L 27, str.22.).

- 32 Općenitije, tužitelj ističe da su napori uloženi u restrukturiranje i preusmjeravanje četiriju društava kćeri olakšali razvoj gospodarskih aktivnosti u tekstilnom sektoru i u dotičnim regijama. On dovodi u pitanje zaključak Komisije prema kojemu se svako preusmjeravanje moralo dogoditi u kratkom razdoblju, i tu kao parametar navodi razdoblje od pet godina predviđeno za specijalne intervencijske programe iz članka 3. stavka 6. navedene Uredbe br. 219/84, a to razdoblje odgovara petogodišnjem razdoblju (1983. - 1987.) na koje se odnosi pobijana odluka. Naposljetku, talijanska vlada smatra da je preusmjeravanje četiriju društava kćeri, smanjenjem proizvodnje u tom sektoru, doprinijelo ostvarenju ciljeva europske politike u sektoru muške konfekcije.
- 33 Što se tiče tvrdnji talijanske vlade valja utvrditi da Komisija nije osporavala one o lokaciji dvaju, od četiri društava kćeri, koja su smještena u područjima težih uvjeta gospodarenja, ni onu o gospodarskom stanju provincije Arezzo.
- 34 Kao prvo, valja podsjetiti da za primjenu članka 92. stavka 3. Ugovora Komisija raspolaze širokom diskrecijskom ovlašću čija primjena podrazumijeva gospodarske i socijalne ocjene koje se trebaju provesti u kontekstu Zajednice (presuda od 14. veljače 1990., Francuska/Komisija, t. 49., C-301/87, Zb. str. I-307.).
- 35 Zatim valja istaknuti da, iako se pobijana odluka odnosi samo na potpore dodijeljene četirima društvima kćerima od 1983. do 1987., neosporno je da su se gubici koje su pretrpjeli ti poduzetnici podmirivali počevši od 1974., odnosno u ukupnom razdoblju od četrnaest godina.
- 36 Iz pobijane odluke jasno proizlazi da je negativna ocjena Komisije u pogledu spojivosti potpora sa zajedničkim tržištem bila zasnovana ne samo na trajanju potpora, nego i na njihovoj naravi. Komisija ovdje opravdano ističe da dotične potpore nisu bile u skladu ni sa smjernicama Zajednice o potporama industriji tekstila i odjeće koje su državama članicama upućene pismima od 30. srpnja 1971. i 4. veljače 1977., ni smjernicama o potporama za sanaciju upućenim državama članicama pismom od 24. siječnja 1979.
- 37 Smjernice koje se odnose na tekstilnu industriju dopuštaju dodjelu potpora na kratki rok i kada su namijenjene specifičnim aktivnostima čiji je osobiti cilj korisniku dati dostatnu razinu konkurentnosti koja će osigurati njegov uspjeh na tržištu Zajednice. U ovom slučaju potpore su korištene, općenito, za poboljšanje financijske situacije četiriju društava kćeri i za umjetno održavanje njihove proizvodnje. Što se tiče potpora za sanaciju, iz smjernica Zajednice proizlazi da one moraju biti u obliku zajmova ili jamstava za zajmove i da se mogu isplaćivati samo u razdoblju od maksimalno šest mjeseci, a koje je potrebno za izradu plana oporavka. Potpore dodijeljene u ovom predmetu očito nisu u skladu s tim kriterijima, pa se, prema tome, ne mogu smatrati potporama koje potiču gospodarski razvoj dotičnih regija i aktivnosti.
- 38 Naposljetku valja utvrditi da iz pobijane odluke jasno proizlazi da je Komisija tijekom postupka ispitala argument talijanske vlade, prema kojemu je preusmjeravanje četiriju društava kćeri doprinijelo ostvarenju ciljeva Zajednice u sektoru muške odjeće. U tom pogledu talijanska vlada pozvala se na smanjenje kapaciteta proizvodnje za oko 55 % zasnivajući se na odgovarajućem smanjenju radne snage u četirima društvima kćerima. Ipak, kako se to opravdano tvrdi u odluci, takvo smanjenje radne snage automatski ne dovodi do odgovarajućeg smanjenja proizvodnog kapaciteta, osobito kada je popraćeno povećanom produktivnošću. S druge strane, čak i ako se prizna da su preusmjeravanja

četiriju društava kćeri imala za učinak smanjenje proizvodnje u sektoru muške konfekcije, neosporno je da je 17 % proizvodnih kapaciteta namijenjeno drugim podsektorima industrije tekstila i odjeće, čime je povećan pritisak na te podsektore.

- 39 U tim okolnostima valja zaključiti da talijanska vlada nije pružila dokaze iz kojih bi se moglo zaključiti da Komisija nije prekoračila granice svoje diskrecijske ovlasti time što je ocijenila da se na potpore ne može primijeniti jedno od izuzeća koja su predviđena člankom 92. stavkom 3. Ugovora.

Povreda načela legitimnih očekivanja

- 40 Talijanska vlada smatra da je ponašanje Komisije od 1983. do 1987. dovelo do legitimnih očekivanja u pogledu zakonitosti potpora, što bi, ako ništa drugo, barem trebalo spriječiti Komisiju da izda nalog za njihov povrat. U tom pogledu tužitelj najprije naglašava da od 20. svibnja 1983., dana kada je Komisija ponovno poslala pismo u vezi društava kćeri ENI-Lanerossija do 19. prosinca 1983., kada je formalno pozvala talijansku vladu da dostavi svoje primjedbe, nije pokrenut formalni istražni postupak. Zatim ističe da je Komisija, puštajući da protekne 55 mjeseci prije okončanja postupka, tužitelja navela da razumno vjeruje u zakonitost potpora.
- 41 Ovaj se argument ne može prihvatiti. Naime, talijanska vlada ne može tvrditi da je potaknuta smatrati kako su dotične potpore spojive sa zajedničkim tržištem samo zbog toga što Komisija nije ranije pokrenula postupak predviđen člankom 93. Ugovora iako je u lipnju 1983. Komisiji potvrdila svoju namjeru da će je obavijestiti o svakoj budućoj intervenciji u korist četiriju društava kćeri, a u studenom 1983. ju je uvjeravala da se nijedna potpora ne predviđa u korist tih poduzetnika.
- 42 Zatim valja utvrditi da talijanska vlada Komisiju nikada nije obavijestila o svojoj namjeri dodjeljivanja potpora četirima društvima kćerima, da je tijekom istražnog postupka često tražila dodatne rokove za odgovaranje na Komisijine zahtjeve za informacijama i da je iznose potpora dodijeljenih za 1986. i 1987. javila samo četiri dana prije konačne odluke.
- 43 Kada država članica koja dodjeljuje potporu ne pridržavajući se obveze obavješćavanja iz članka 93. stavka 3. Ugovora, te nakon toga oklijeva Komisiji dati korisne informacije, sama je odgovorna za produženje istražnog postupka; stoga se ne može navoditi argument trajanja navedenog postupka da bi se pozvala na legitimno očekivanje vezano uz spojivost dotičnih potpora sa zajedničkim tržištem. Da joj se to omogući, kako je to Sud presudio u presudi od 20. rujna 1990., Komisija/Njemačka (C-5/89, Zb. str. I-3437.) odredbe članaka 92. i 93. Ugovora bile bi lišene svakog korisnog učinka jer bi se nacionalna tijela mogla osloniti na vlastito nezakonito ponašanje ili nemar kako bi odluke koje Komisija donese u skladu s tim odredbama Ugovora učinila nedjelotvornima.
- 44 Stoga valja odbiti tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela legitimnih očekivanja.

Nezakonitost učinaka zbog izostanka obavijesti

- 45 Kao prvo, talijanska vlada osporava tvrdnju Komisije u točki V. drugoj alineji osporavane odluke, prema kojoj, zbog izostanka obavijesti o potporama one postaju nepopravljivo nezakonite. Kao drugo, ona izjavljuje da je ipak poštovala obvezu iz

članka 93. stavka 3. Ugovora utoliko što je o razvoju situacije četiriju društava kćeri Komisija pravodobno obaviještena kako bi se o tomu mogla očitovati.

- 46 Valja istaknuti da su posljedice povrede članka 93. stavka 3. pojašnjene u točki 12. i sljedećima navedene presude od 14. veljače 1990., C-301/87. Sud je tu presudio da Komisija, kada ustanovi da je potpora dodijeljena a da o tome nije poslana obavijest, može, nakon što dotičnu državu članicu pozove da se o tome izjasni, naložiti joj, privremenom odlukom, u očekivanju rezultata ispitivanja potpore, da odmah obustavi isplatu potpore i da Komisiji dostavi, u roku koji ona odredi, sve dokumente, informacije i podatke koji su potrebni za ispitivanje spojivosti potpore sa zajedničkim tržištem.
- 47 Kada država članica postupi potpuno u skladu s nalogom Komisije, potonja je dužna ispitati spojivost potpore sa zajedničkim tržištem, u skladu s postupkom predviđenim člankom 93. stavcima 2. i 3. Ugovora. Međutim, ako država članica, unatoč nalogu Komisije, propusti dostaviti te informacije, Komisija ima pravo okončati postupak i donijeti odluku u kojoj se utvrđuje, na osnovi elemenata kojima raspolaže, spojivost ili nespojivost potpore sa zajedničkim tržištem.
- 48 Ako država članica, unatoč nalogu Komisije, ne obustavi isplatu potpore, Komisija može, nastavljajući ispitivanje potpore u pogledu *merituma*, neposredno uputiti predmet Sudu da se utvrdi ta povreda Ugovora.
- 49 Ipak, u ovom je slučaju neosporno da je Komisija započela ispitivanje spojivosti dotičnih potpora sa zajedničkim tržištem te da je zatim utvrdila, u članku 1. osporavane odluke, da su potpore nespojive sa zajedničkim tržištem s obzirom na članak 92. Ugovora. Stoga ispitivanje može biti predmet sudskog nadzora.
- 50 Tužbeni razlog koji se temelji na učincima izostanka obavijesti stoga se mora odbiti i nije potrebno odgovoriti na drugi argument koji je istaknula talijanska vlada.

Nedostatnost obrazloženja povrata potpora

- 51 Talijanska vlada najprije tvrdi da odluka kojom se nalaže povrat potpada pod diskrecijsku ovlast Komisije čije se izvršenje mora obrazložiti. Međutim, u ovom slučaju, Komisija nije navela nijedan razlog koji opravdava povrat potpore.
- 52 Valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, obrazloženje odluke dotičnoj stranci treba dati sve potrebne informacije da bi utvrdila je li odluka dobro utemeljena ili nije i da bi se Sudu omogućilo izvršavanje njegove kontrole zakonitosti. Obvezu obrazlaganja treba ocjenjivati prema okolnostima slučaja, uključujući sadržaj akta, prirodu navedenih razloga i interesa koji za dobivanje objašnjenja može imati adresat akta (vidjeti osobito presudu od 20. ožujka 1985., Italija/Komisija, t. 46., 41/83, Zb., str. 873.).
- 53 U tom pogledu valja istaknuti da je prilikom pokretanja postupka iz članka 93. stavka 2. Komisija obavijestila vladu tužitelja da eventualno dodjeljivanje potpore prije odluke o okončanju postupka može dovesti do zahtjeva za povratom i da je ta mogućnost spomenuta u komunikaciji Komisije koja je objavljena u Službenom listu 24. studenoga 1983. (SL C 318, str. 3.).

- 54 Iz pobijanog akta proizlazi da je povrat ukupnog iznosa potpora obrazložen „važnošću i opsegom povrede”. Iako se takvo opravdanje, kad se promatra odvojeno, može činiti lakonskim pa stoga i podložnim kritici, ipak valja naglasiti da je doneseno u okviru detaljno obrazložene odluke koja objašnjava utjecaj dotičnih potpora na sektor u krizi, kao što je sektor tekstila i odjeće.
- 55 Iz toga proizlazi da valja odbiti tužbeni razlog talijanske vlade koji se temelji na nedostatnosti obrazloženja.

Nemogućnost povrata potpore

- 56 Tužitelj je istaknuo da provedba članka 2. odluke o povratu dotičnih potpora nije moguća. U tom pogledu on navodi, kao prvo, da je nesigurni identitet adresata naloga za povrat sam po sebi dostatan da taj nalog bude nezakonit. U tom pogledu on ističe razlike među obrazloženjima dotične odluke koja se odnose na povrat kod „korisnika” potpora, njezinoga članka 1. koji se odnosi na grupaciju ENI-Lanerossi i Komisijinog teleksa od 23. studenoga 1988. koji se odnosi na tražbinu prema ENI-ju. Kao drugo, tužitelj tvrdi da prema talijanskom pravu on nema nikakvo pravo od kupaca tih četiriju društava kćeri tražiti povrat iznosa koji nisu bili uzeti u obzir u uvjetima prodaje dotičnih poduzetnika.
- 57 Valja istaknuti, što se tiče navodne nesigurnosti identiteta adresata naloga za povrat, da iz osporavane odluke jasno proizlazi da potpore trebaju vratiti poduzetnici koji su ih stvarno koristili, to jest četiri društva kćeri.
- 58 Ako je talijanska vlada imala ozbiljne sumnje o toj temi, mogla je, kao i svaka država članica koja, tijekom izvršavanja naloga za povrat, naiđe na nepredviđene poteškoće, iznijeti te probleme Komisiji da ih ocijeni. U takvom slučaju, Komisija i dotična država članica naime moraju, u skladu s obvezom lojalne suradnje, izraženoj osobito u članku 5. Ugovora, surađivati u dobroj vjeri kako bi prevladale poteškoće uz puno poštovanje odredaba Ugovora, osobito onih koje se odnose na potpore (vidjeti presudu od 2. veljače 1989., Komisija/Njemačka, t. 9., 94/87., Zb., str. 175.)
- 59 Naposljetku, svaka nesigurnost što se tiče identiteta adresata naloga za povrat otklonjena je na raspravi o privremenoj pravnoj zaštiti u ovom predmetu, koja je održana 13. ožujka 1989., kada je predstavnik Komisije izjavio da se zahtjev za povrat odnosio isključivo na četiri društva kćeri.
- 60 Što se tiče druge točke, valja istaknuti da ako prema talijanskom pravu ENI ne može dobiti povrat iznosa koji nisu uzeti u obzir u uvjetima prodaje četiriju društava kćeri, ta činjenica ne može biti prepreka punoj primjeni prava Zajednice i stoga je bez utjecaja na obvezu povrata dotičnih potpora.
- 61 Iz navedenoga slijedi da valja odbiti posljednji argument talijanske vlade.
- 62 S obzirom na to da nijedan tužbeni razlog koji je istaknula talijanska vlada nije prihvaćen, tužbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

63 Sukladno članku 69. stavku 2., Poslovnika stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, uključujući i one koji se odnose na postupak privremene pravne zaštite. Budući da tužitelj nije uspio u svojim tužbenim zahtjevima, treba mu naložiti snošenje troškova Komisije. Vlada Kraljevine Španjolske snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**
2. **Talijanska Republika snosit će troškove Komisije uključujući i one nastale u postupku privremene pravne zaštite.**
3. **Vlada Kraljevine Španjolske snosit će vlastite troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 21. ožujka 1991.

[Potpisi]

* Jezik postupka: talijanski