

PRESUDA SUDA

9. ožujka 1994.(*)

„Državna potpora – Tužba protiv unutarnjih mjera kojima se provodi odluka Komisije – Prethodno pitanje – Konačnost odluke u odnosu na primatelja potpore kojeg se ona tiče – Ocjena valjanosti”

U predmetu C-188/92,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud za Sjevernu Rajnu i Vestfaliju, Savezna Republika Njemačka), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

TWD Textilwerke Deggendorf GmbH

i

Savezne Republike Njemačke, koju zastupa savezni ministar gospodarstva,

o konačnosti Odluke Komisije 86/509/EEZ od 21. svibnja 1986. o potpori koju su Savezna Republika Njemačka i savezna pokrajina Bavarska dodijelile proizvođaču poliamida i poliesterske pređe koji se nalazi u Deggendorfu (SL L 300, 24.10.1986., str. 34.), u odnosu na primatelja te potpore kojeg se ona tiče, nakon isteka roka za pokretanje postupka propisanog trećim stavkom članka 173. Ugovora o EEZ-u, i o valjanosti te odluke,

SUD,

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

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: L. Hewlett, administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za TWD Textilwerke Deggendorf GmbH, Walter Forstner, odvjetnik, Deggendorf, uz asistenciju profesora Michaela Schweitzera,
- za njemačku vladu, Ernst Röder, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva i Claus-Dieter Quassowski, *Regierungsdirektor* u istom ministarstvu, u svojstvu agenata,

- za francusku vladu, Philippe Pouzoulet, zamjenik načelnika uprave, i Jean-Louis Falconi, tajnik za vanjske poslove, obojica iz Uprave za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenata,
- za Komisiju Europskih zajednica, Antonino Abate, glavni pravni savjetnik, i Claus Michael Happe, državni službenik upućen Komisiji na temelju programa za razmjenu nacionalnih državnih službenika, u svojstvu agenata, uz asistenciju profesora Meinharda Hilfa, Sveučilište iz Hamburga,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja TWD Textilwerke Deggendorf GmbH, koje zastupa Karl-Heinz Schupp, *Rechtsanwalt*, Deggendorf, i Komisije, koju zastupa Antonino Abate, uz asistenciju Bernda Langeheinea, člana pravne službe, u svojstvu agenata, na raspravi održanoj 29. lipnja 1993.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. rujna 1993.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 18. ožujka 1992., koje je Sud zaprimio 12. svibnja 1992., Oberverwaltungsgericht fuer das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud za Sjevernu Rajnu i Vestfaliju) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u dva prethodna pitanja o konačnosti Odluke Komisije 86/509/EEZ od 21. svibnja 1986. o potpori koju su Savezna Republika Njemačka i savezna pokrajina Bavarska dodijelile proizvođaču poliamida i poliesterske pređe koji se nalazi u Deggendorfu (SL L 300, 24.10.1986., str. 34.), u odnosu na primatelja te potpore kojeg se ona tiče, nakon isteka roka za pokretanje postupka propisanog trećim stavkom članka 173. Ugovora o EEZ-u, i o valjanosti te odluke.
- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru spora između njemačkog poduzeća TWD Textilwerke Deggendorf GmbH (dalje u tekstu: TWD) i njemačkog ministra gospodarstva. Od 1981. do 1983. to je poduzeće, koje je proizvođač poliamida i poliesterske pređe, na temelju zajedničkog programa regionalnih potpora savezne vlade i savezne pokrajine na temelju bavarskog regionalnog programa potpora primilo od Savezne Republike Njemačke više potpora, pa i subvenciju u iznosu od 6,12 milijuna DM. Ta je subvencija bila dodijeljena na temelju certifikata izdanih odlukom saveznog ministra gospodarstva koja je bila donesena u skladu s člankom 2. njemačkog zakona o investicijskim potporama.
- 3 Kako ju Savezna Republika Njemačka nije obavijestila ni o jednoj od tih mjera, Komisija je 1985. započela postupak u skladu s prvom točkom članka 93. stavka 2. Ugovora o EEZ-u, što je rezultiralo donošenjem gore navedene Odluke 86/509. Tom je odlukom, koja je bila upućena Saveznoj Republici Njemačkoj, Komisija proglasila

da je potpora dodijeljena proizvođaču poliamida i poliesterske pređe koji se nalazi u Deggendorfu - a to je TWD - bila dodijeljena protivno članku 93. stavku 3. Ugovora te je stoga bila nezakonita. Proglasila je da je potpora također bila nespojiva sa zajedničkim tržištem na temelju članka 92. Ugovora o EEZ-u. Stoga je zatražila od Savezne Republike Njemačke ishođenje povrata potpore.

- 4 Dopisom od 1. rujna 1986., savezni ministar gospodarstva uputio je TWD-u za informaciju primjerak Odluke 86/509 te je istaknuo da bi TWD protiv te odluke mogao pokrenuti postupak na temelju članka 173. Ugovora. Ni Savezna Republika Njemačka ni TWD nisu odluku pobijali pred Sudom.
- 5 Odlukom od 19. ožujka 1987. savezni ministar gospodarstva povukao je certifikate izdane na temelju članka 2. zakona o investicijskim potporama, koji su bili pravna osnova za saveznu potporu, s obrazloženjem da je ona bila nezakonita i da se mora vratiti u skladu s odlukom Komisije.
- 6 TWD je 16. travnja 1987. podnio žalbu protiv te odluke pri Verwaltungsgericht (Upravni sud) u Kölnu, koji je presudom od 21. prosinca 1989. njegovu žalbu odbio.
- 7 TWD je 21. veljače 1990. protiv te presude podnio žalbu pri Oberverwaltungsgericht fuer das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud za Sjevernu Rajnu i Vestfaliju). Posebno je istaknuo da su investicijske potpore dobivene u razdoblju od 1981. do 1983. djelomično spojive sa zajedničkim tržištem, tako da je Odluka Komisije 86/509 barem djelomično nezakonita. Prema mišljenju TWD-a, na nezakonitost odluke može se pozvati i nakon isteka roka utvrđenog u trećem stavku članka 173. Ugovora.
- 8 U tim je okolnostima nacionalni sud uputio Sudu sljedeća prethodna pitanja:
 - „1. Obvezuje li odluka Komisije EEZ-a donesena u skladu s člankom 93. stavkom 2. Ugovora o EEZ-u nacionalni sud kojem je podnesena žalba u vezi s provedbom te odluke od strane nacionalnih tijela, a tu žalbu je podnio primatelj potpore i adresat provedbenih mjera s obrazloženjem da je odluka Komisije EEZ-a nezakonita, u okolnostima u kojima primatelj potpore nije pokrenuo postupak na temelju drugog stavka članka 173. Ugovora o EEZ-u, ili to nije učinio u propisanom roku, iako ga je država članica pisanim putem obavijestila o odluci Komisije?
 2. Ukoliko je odgovor na prvo pitanje negativan:

Je li Odluka Komisije 86/509/EEZ od 21. svibnja 1986. (SL L 300, 24.10.1986., str. 34.) u potpunosti ili djelomično nevaljana zbog toga što je, suprotno stajalištu Komisije, dodijeljena potpora u potpunosti ili djelomično spojiva sa zajedničkim tržištem?”
- 9 U svom zahtjevu za prethodnu odluku nacionalni sud napominje da pitanje utemeljenosti žalbe koja mu je podnesena ovisi o valjanosti gore navedene odluke Komisije, ali da se pitanje valjanosti postavlja samo ako o nezakonitosti odluke nacionalni sud može odlučivati bez obzira na to što je istekao rok utvrđen u trećem

stavku članka 173. Ugovora. Stoga se drugo pitanje upućuje samo u slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, koje je po prirodi prethodno pitanje.

Prvo pitanje

- 10 Problem koji se postavlja pred nacionalni sud jest je li u činjeničnim i pravnim okolnostima glavnog postupka za tužitelja došlo do zastare mogućnosti pozivanja na nezakonitost odluke Komisije u okviru postupka protiv upravnog akta kojim je nacionalno tijelo, provodeći odluku Komisije, povuklo certifikate koji su bili pravna osnova za potporu koju je primio.
- 11 Nacionalni sud naglašava da tužitelj u glavnom postupku, primatelj potpore na kojeg se odnosi odluka, nije pobijao odluku Komisije, iako mu je savezni ministar gospodarstva poslao primjerak te odluke i izričito ga obavijestio da protiv te odluke može podnijeti tužbu Sudu.
- 12 Na pitanje postavljeno Sudu valja odgovoriti uvažavajući te okolnosti.
- 13 Ustaljena je sudska praksa da odluka koju adresat nije pobijao u roku utvrđenom člankom 173. Ugovora postaje u odnosu na njega konačna (vidjeti prvenstveno presudu od 17. studenoga 1965., Collotti protiv Suda, predmet 20/65, Zb., str. 847.).
- 14 Poduzeće koje prima pojedinačnu potporu koja je predmet odluke Komisije donesene na temelju članka 93. Ugovora ima pravo podnijeti tužbu za poništenje u skladu s drugim stavkom članka 173. Ugovora iako je odluka upućena državi članici (vidjeti presudu od 17. rujna 1980., Philip Morris/Komisija, 730/79, Zb., str. 2671.). Na temelju trećeg stavka tog članka, istek roka utvrđenog tom odredbom ima jednak učinak zastare za poduzeće kao što ga ima i za državu članicu koja je adresat odluke.
- 15 Ustaljena je sudska praksa da država članica ne može više dovoditi u pitanje valjanost odluke koja joj je upućena na temelju članka 93. stavka 2. Ugovora, kada istekne rok utvrđen u trećem stavku članka 173. Ugovora (vidjeti presude od 12. listopada 1978., Komisija/Belgija, 156/77, Zb., str. 1881. i od 10. lipnja 1993., Komisija/Grčka, C-183/91, Zb., str. I-3131.).
- 16 Ta sudska praksa, prema kojoj država članica kojoj je upućena odluka donesena na temelju prvog podstavka članka 93. stavka 2. Ugovora više ne može dovoditi u pitanje valjanost odluke u postupku zbog nepoštovanja obveza iz drugog podstavku te odredbe, temelji se posebno na mišljenju da su rokovi za podnošenje tužbe namijenjeni za zaštitu pravne sigurnosti, sprečavanjem da se unedogled dovode u pitanje mjere Zajednice koje proizvode pravne učinke.
- 17 Iz tih istih zahtjeva za pravnu sigurnost proizlazi da primatelj potpore, koja je predmet odluke Komisije donesene na temelju članka 93. Ugovora, koji je mogao pobijati tu odluku i koji je dopustio da istekne obvezni rok koji je za to utvrđen trećim stavkom članka 173. Ugovora, ne može dovoditi u pitanje zakonitost te odluke pred nacionalnim sudovima u tužbi podnesenoj protiv mjera koje su donijela nacionalna tijela za provedbu te odluke.

- 18 Prihvaćanjem mogućnosti da bi u takvim okolnostima osoba koje se to tiče mogla pobijati provedbu odluke u postupku pred nacionalnim sudom s obrazloženjem da je ta odluka bila nezakonita, toj bi se osobi u stvari omogućilo da prevlada konačnu prirodu koju odluka dobiva u odnosu na tu osobu nakon isteka roka za podnošenje tužbe.
- 19 Istina je da je u svojoj presudi od 21. svibnja 1987., *Walter Rau Lebensmittelwerke i dr./BALM*, spojeni predmeti 133 do 136/85, Zb., str. 2289., na koju se u svom očitovanju poziva francuska vlada, Sud zaključio da mogućnost podnošenja izravne tužbe na temelju drugog stavka članka 173. Ugovora o EEZ-u protiv odluke jedne od institucija Zajednice ne isključuje mogućnost podnošenja tužbe nacionalnom sudu protiv mjere koju je nacionalno tijelo donijelo za provedbu te odluke s obrazloženjem da je odluka bila nezakonita.
- 20 Međutim, kao što proizlazi iz izvještaja za raspravu u tim predmetima, svaki od tužitelja u glavnom postupku podnio je tužbu pred Sudom za poništenje predmetne odluke. Stoga Sud u toj presudi nije odlučio, i nije morao odlučiti, o učincima zastare zbog isteka roka. Upravo je to problem na koji se odnosi pitanje koje je u ovom predmetu uputio nacionalni sud.
- 21 Ovaj se predmet razlikuje i od predmeta 216/82, u kojem je donesena presuda od 27. rujna 1983., *Universität Hamburg/Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder*, Zb., str. 2771.
- 22 U presudi u tom predmetu Sud je zaključio da tužitelj, čiji je zahtjev za uvoz bez carine bio odbijen odlukom nacionalnog tijela donesenom na temelju odluke Komisije upućene svim državama članicama, mora imati mogućnost da se u postupku koji se vodi na temelju nacionalnog prava protiv odbijanja njegovog zahtjeva pozove na nezakonitost odluke Komisije na kojoj se temeljila nacionalna odluka donesena u odnosu na njega.
- 23 U toj je presudi Sud uzeo u obzir činjenicu da je odbijanje zahtjeva od strane nacionalnog tijela bila jedina mjera izravno upućena dotičnoj osobi o kojoj je ta osoba bila nužno pravovremeno obaviještena i koju je pred sudovima mogla pobijati bez poteškoća pri dokazivanju svog pravnog interesa za pokretanje postupka. Smatrao je da u tim okolnostima mogućnost pozivanja na nezakonitost odluke proizlazi iz općeg načela prava koje je izraženo u članku 184. Ugovora o EEZ-u, to jest iz načela kojim se svakoj stranci u postupku daje pravo da, u svrhu postizanja poništenja odluke koja se izravno i pojedinačno odnosi na tu stranku, pobija valjanost prethodnih akata institucija koji čine pravnu osnovu pobijane odluke, ako ta stranka nema pravo podnošenja izravne tužbe za osporavanje tih akata, koji tako imaju utjecaj na njega, a da pri tom on nema mogućnost zahtijevati da se oni proglašeni ništavnim (vidjeti presudu od 6. ožujka 1979., *Simmenthal/Komisija*, 92/78, Zb., str. 777.).
- 24 U ovom predmetu nije sporno da je tužitelj u glavnom postupku bio u potpunosti upoznat s odlukom Komisije i s činjenicom da tu odluku može nedvojbeno pobijati na temelju članka 173. Ugovora.
- 25 Iz iznesenog slijedi da u činjeničnim i pravnim okolnostima kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku konačnost odluke koju je Komisija donijela u skladu s

člankom 93. Ugovora u odnosu na poduzeće koje prima potporu, obvezuje nacionalni sud na temelju načela pravne sigurnosti.

- 26 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da je nacionalni sud obvezan postupati u skladu s odlukom Komisije donesenom na temelju članka 93. stavka 2. Ugovora o EEZ-u, kada radi provedbe te odluke od strane nacionalnih tijela, primatelj potpore kojem su upućene provedbene mjere pokrene pred tim sudom tužbu u kojoj se poziva na nezakonitost odluke Komisije i kada taj primatelj potpore, iako ga je država članica pisanim putem obavijestila o odluci Komisije, nije podnio tužbu protiv te odluke na temelju drugog stavka članka 173. Ugovora ili to nije učinio u propisanom roku.

Drugo pitanje

- 27 Kako je nacionalni sud drugo pitanje uputio samo za slučaj da je odgovor na prvo pitanje negativan, nema potrebe na njega odgovoriti.

Troškovi

- 28 Troškovi nastali za njemačku i francusku vladu i za Komisiju Europskih zajednica, koje su Sudu podnijele očitovanja, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

povodom pitanja koja je Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud za Sjevernu Rajnu i Vestfaliju) uputio rješenjem od 18. ožujka 1992., odlučuje:

Nacionalni sud obvezan je postupati u skladu s odlukom Komisije donesenom na temelju članka 93. stavka 2. Ugovora o EEZ-u, kada radi provedbe te odluke od strane nacionalnih tijela, primatelj potpore kojem su upućene provedbene mjere pokrene pred tim sudom tužbu u kojoj se poziva na nezakonitost odluke Komisije i kada taj primatelj potpore, iako ga je država članica pisanim putem obavijestila o odluci Komisije, nije podnio tužbu protiv te odluke na temelju drugog stavka članka 173. Ugovora ili to nije učinio u propisanom roku.

[Potpisi]

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 9. ožujka 1994.

* Jezik postupka: njemački

RADNI PRIJEVOD