



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

19. prosinca 2013.*

„Žalba – Tužba za poništenje – Članak 263. stavak 4. UFEU-a – Pravo na pravno sredstvo – Procesna legitimacija – Fizičke ili pravne osobe – Akt koji se osobno odnosi na njih – Regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere – Odluka kojom se sustav državnih potpora proglašava nespojivim sa zajedničkim tržištem – Pravo na učinkovitu sudsku zaštitu“

U predmetu C-274/12 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije podnesene 1. lipnja 2012.,

Telefónica SA, sa sjedištem u Madridu (Španjolska), koju zastupaju J. Ruiz Calzado i J. Domínguez Pérez, *abogados*, kao i M. Núñez Müller, *Rechtsanwalt*,

žalitelj,

druga stranka u postupku je:

Europska komisija, koju zastupaju P. Němečková i M. C. Urraca Caviedes, u svojstvu agenata, s adresom za dostavu u Luxembourg,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, E. Juhász i A. Borg Barthet, predsjednici vijeća, G. Arestis, E. Levits, A. Arabadjiev, A. Prechal i C. Vajda (izvjestitelj), suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. veljače 2013.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 21. ožujka 2013.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: španjolski

Presudu

- 1 Svojom žalbom Telefónica SA (u daljnjem tekstu: Telefónica) zahtijeva ukidanje rješenja Općeg suda Europske unije od 21. ožujka 2012., Telefónica/Komisija (T-228/10, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje), kojim je Opći sud odbacio kao nedopuštenu njezinu tužbu za poništenje članka 1. stavka 1. Odluke Komisije 2011/5/EZ od 28. listopada 2009. o poreznoj amortizaciji financijskog ugleda (*goodwill*) kod stjecanja inozemnih udjela C 45/07 (prijašnji NN 51/07, prijašnji CP 9/07) koju primjenjuje Španjolska (SL 2011, L 7, str. 48., u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Okolnosti spora

- 2 Člankom 12. stavkom 5. Zakona 43/1995 od 27. prosinca 1995. o porezu na društva (BOE br. 310 od 28. prosinca 1995., str. 37072.) predviđalo se da je, pod određenim uvjetima, stjecanje udjela u društvima sa sjedištem izvan španjolskog državnog područja moglo predstavljati *goodwill* koji se može amortizirati tijekom maksimalnog razdoblja od 20 godina, čime se smanjivalo porezno opterećenje stjecatelja (dalje u tekstu: sporni sustav).
- 3 Europska komisija smatrala je da je sporni sustav, koji nije bio primjenjiv na stjecanje udjela u društvima sa sjedištem u Španjolskoj, predstavljao državnu potporu u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a te je, slijedom toga, odlukom od 10. listopada 2007. pokrenula formalni istražni postupak na temelju članka 88. stavka 2. UEZ-a i pozvala Kraljevinu Španjolsku i potencijalne korisnike tog režima da podnesu svoja očitovanja.
- 4 Na kraju postupka Komisija je donijela spornu odluku.
- 5 Člankom 1. stavkom 1. sporne odluke utvrđuje se da se sporni sustav primjenjivao protivno članku 88. stavku 3. UEZ-a te se isti proglašava nespojivim sa zajedničkim tržištem.
- 6 Međutim, Komisija je priznala da je, prija otvaranja formalnog istražnog postupka i nakon izjava dvaju povjerenika danih Parlamentu, dala posebna i bezuvjetna jamstva koja su također bila takve prirode da su korisnici navedenog sustava mogli imati opravdana očekivanja u pogledu zakonitosti istog, u smislu da zbog nepostojanja selektivnosti taj sustav nije ulazio u područje primjene pravila o državnim potporama. Komisija je zbog toga ocijenila da su navedeni korisnici mogli legitimno smatrati da neće doći do povrata potpora i slijedom navedenog odlučila je da se prednosti dodijeljene prije 21. prosinca 2007., dana objave odluke Komisije o otvaranju formalnog istražnog postupka u *Službenom listu Europske unije*, mogu zadržati pod određenim uvjetima.
- 7 Iz tog razloga člankom 1. stavkom 2. sporne odluke predviđeno je da se sporni sustav, na temelju načela zaštite legitimnih očekivanja, može nastaviti primjenjivati na stjecanja udjela izvršena prije navedenog datuma.
- 8 Na temelju članka 4. stavka 1. sporne odluke, Kraljevina Španjolska dužna je provesti povrat nespojive potpore iz njezinog članka 1. stavka 1. u odnosu na korisnike čija prava u inozemnim društvima, stečena u okviru stjecanja udjela unutar EU, ne ispunjavaju uvjete iz članka 1. stavka 2. te odluke.
- 9 Člankom 5. sporne odluke predviđa se trenutačan i učinkovit povrat potpora u pitanju te da Kraljevina Španjolska mora osigurati provedbu te odluke u roku od četiri mjeseca od dana obavijesti o istoj.
- 10 Naposljetku, u članku 6. sporne odluke određuje se da je Kraljevina Španjolska dužna Komisiji podnijeti niz informacija i obavještavati Komisiju o napretku nacionalnih mjera usvojenih u svrhu provedbe te odluke. U skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (a) te odluke, Kraljevina Španjolska posebice je dužna Komisiji podnijeti popis korisnika koji su primili potporu na temelju spornog sustava. Nesporno je da se Telefónica nalazi na tom popisu.

- 11 Telefónica se tijekom 2005. i 2006. godine koristila pogodnostima spornog sustava pri stjecanju dvaju udjela, i to u društvu sa sjedištem u Češkoj Republici i u drugom društvu sa sjedištem u Ujedinjenoj Kraljevini, te su u obama slučajevima ta stjecanja izvršena prije datuma predviđenog u članku 1. stavku 2. sporne odluke.

Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

- 12 Telefónica je tužbom protiv sporne odluke, podnesenom 21. ožujka 2010., zahtijevala poništenje članka 1. stavka 1. te odluke.
- 13 Komisija je zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 30. rujna 2010. istaknula prigovor nedopuštenosti na temelju članka 114. stavka 1. Poslovnika Općeg suda. Tvrdila je da je tužba bila nedopuštena iz razloga što Telefónica nije dokazala ni da je imala pravni interes niti da se sporna odluka osobno odnosila na nju. Telefónica je o prigovoru nedopuštenosti podnijela pisana očitovanja.
- 14 Pobijanim rješenjem Opći sud odbacio je tužbu Telefónice kao nedopuštenu na temelju druge od dviju zapreka vođenju postupka koje je Komisija istaknula. Opći sud ocijenio je, u točki 41. pobijanog rješenja, da se sporna odluka nije osobno odnosila na Telefónica u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a i, u točki 45. istog rješenja, da se ta odluka ne može smatrati aktom koji ne podrazumijeva provedbene mjere u smislu zadnjeg dijela rečenice te odredbe. Slijedom navedenog, Opći sud odbacio je tužbu Telefónice, a da nije ispitao prvu zapreku vođenju postupka, koja se temelji na nepostojanju pravnog interesa.

Zahtjevi stranaka

- 15 Telefónica zahtijeva od Suda da:
- ukine pobijano rješenje,
 - proglasi dopuštenom tužbu za poništenje u predmetu T-228/10 i vrati predmet Općem sudu radi donošenja odluke o meritumu spora, i
 - naloži Komisiji snošenje troškova „postupaka koji se odnose na dopuštenost u obama stupnjevima”.
- 16 Komisija zahtijeva da se žalba odbije i Telefónici naloži snošenje troškova.

O žalbi

- 17 Telefónica ističe tri žalbena razloga u prilog svojoj žalbi. Prvo, prigovara da je Opći sud povrijedio njezino pravo na učinkovitu sudsku zaštitu. Drugo, tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio članak 263. stavak 4. UFEU-a kako bi presudio da se na nju sporna odluka nije osobno odnosila. Treće, Opći sud je, prema žalitelju, dao pogrešno tumačenje pojma akta koji ne podrazumijeva provedbene mjere u smislu zadnjeg dijela rečenice te iste odredbe.
- 18 Pitanje je li pravo Telefónice na učinkovitu sudsku zaštitu ugroženo pobijanim rješenjem postavlja se samo ako je Opći sud na temelju ispravnog tumačenja članka 263. stavka 4. UFEU-a proglasio tužbu Telefónice nedopuštenom. Slijedom navedenog, prvi žalbeni razlog koji je Telefónica istaknula u prilog svojoj žalbi valja ispitati tek nakon ispitivanja njezinih drugih dvaju žalbenih razloga, koji se temelje na povredi prava od strane Općeg suda pri tumačenju navedene odredbe.

- 19 Nadalje, valja podsjetiti da članak 263. stavak 4. UFEU-a predviđa dva slučaja u kojima se fizičkoj ili pravnoj osobi priznaje procesna legitimacija za podnošenje tužbe protiv akta koji joj nije upućen. S jedne strane, takva tužba može se podnijeti pod uvjetom da se taj akt izravno i osobno odnosi na nju. S druge strane, fizička ili pravna osoba može podnijeti tužbu protiv regulatornog akta koji ne podrazumijeva provedbene mjere ako se isti izravno odnosi na nju.
- 20 Ako bi se sporna odluka smatrala regulatornim aktom koji ne podrazumijeva provedbene mjere, kao što to Telefónica tvrdi u okviru trećeg žalbenog razloga, onda ne bi bilo potrebno da ona dokaže da se, kao što to tvrdi u okviru drugog žalbenog razloga, ta odluka osobno odnosi na nju. Slijedom navedenog, treći žalbeni razlog valja ispitati na prvome mjestu.

Treći žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 21 Telefónica tvrdi da je Opći sud povrijedio pravo smatrajući da odluke iz područja državnih potpora kao što je sporna odluka podrazumijevaju provedbene mjere u smislu zadnjeg dijela rečenice članka 263. stavka 4. UFEU-a.
- 22 Telefónica ističe da odluka kojom se sustav potpora proglašava nespojivim sa zajedničkim tržištem ima izravan učinak i ne zahtijeva provedbene mjere s obzirom na to da odmah dovodi do nezakonitosti dodijeljenih potpora i obično uključuje obvezu njihovog povrata za državu članicu u pitanju. Mjere donesene nakon takve odluke koje mogu biti potrebne radi provedbe obveze povrata potpora od određenih korisnika, kao što su one obuhvaćene člankom 6. stavkom 2. sporne odluke, a koje je Opći sud spomenuo u točki 43. pobijanog rješenja, predstavljale su samo akcesornu obvezu koja ne može dovesti u pitanje izravan učinak članaka iz izreke te odluke. Prema Telefónici, ako bi se prihvatilo, kao što to smatra Opći sud, da je provedbena mjera u smislu zadnjeg dijela rečenice članka 263. stavka 4. UFEU-a bilo koja mjera, koliko god neznatna bila, koju je država članica dužna donijeti radi provedbe akta Unije, velik broj različitih provedbenih akata automatski bi bio isključen iz područja primjene te odredbe, što bi bilo u suprotnosti s ciljem zakonodavca Unije koji teži olakšati pristup Općem sudu onim pojedincima na čije su interese utjecali nezakonodavni akti koje su donijele institucije Unije.
- 23 Prema Komisiji, Opći sud nije povrijedio pravo time što je zaključio da se sporna odluka ne može smatrati aktom koji ne podrazumijeva provedbene mjere.
- 24 Budući da pojam provedbenih mjera nije određen Ugovorima, čini se logično tumačiti ga doslovno, odnosno smatrati da upućuje na svaki pravni akt koji je potreban za provedbu nekog drugog pravnog akta. Doslovno značenje tog pojma istovjetno je značenju koje je obrazložio nezavisni odvjetnik Jacobs u točki 43. svog mišljenja u predmetu u kojem je donesena presuda od 25. lipnja 2002., *Unión de Pequeños Agricultores protiv Vijeća* (C-50/00 P, Zb., str. I-6677.), kako bi upozorio na potencijalnu pravnu prazninu u pravosudnom sustavu Unije. Prema Komisiji, iz pripremljenih akata Europske konvencije koja je bila zadužena za izradu nacrtu Ugovora o Ustavu za Europu (SL 2004, C 310, str. 1.) proizlazi da je, u trenutku razrađivanja odredbe koja je poslije postala zadnji dio rečenice članka 263. stavka 4. UFEU-a, namjera ustavotvorne vlasti bila popuniti tu moguću pravnu prazninu u pravosudnom sustavu Europske unije. Komisija smatra da je ublažavanje uvjeta koji se odnose na procesnu legitimaciju predstavljalo odgovor na težnju da se pojedincima omogući primjena izravnog pravnog sredstva protiv općih akata, međutim ograničavajući ga na slučajeve u kojima ti pojedinci ne mogu osporavati valjanost provedbenog akta.

- 25 Komisija dodaje da se, u slučaju kada provedbeni akt zahtijeva provedbenu mjeru, bilo da se radi o nacionalnoj mjeri ili mjeri donesenoj na razini Unije, sudska zaštita pojedinaca osigurava njihovom ovlasti da osporavaju zakonitost provedbene mjere, ističući, ako je to potrebno, prigovor nezakonitosti temeljnog regulatornog akta koji predstavlja osnovu za takvu mjeru. Slijedom toga, postojanje procesne legitimacije nije potrebno kako bi se izravno pobijao temeljni akt.
- 26 Što se tiče sporne odluke, ne postoji nikakva dvojba da odluka koja obvezuje državu članicu da provede povrat potpora koje su proglašene nespojivima sa zajedničkim tržištem zahtijeva provedbene mjere. Prema Komisiji, takva je odluka upućena jedino državi članici na koju se odnosi i ne može stvoriti izravnu obvezu plaćanja za korisnike. Komisija u tom pogledu podsjeća da, u skladu s drugom rečenicom članka 288. stavka 4. UFEU-a, kada odluka određuje adresate, ona je obvezujuća samo u odnosu na njih. Ona smatra kako je, da bi obveza bila primjenjiva na korisnike, potrebno da država članica donese provedbene mjere koje sadrže zahtjev za povrat neosnovano primljenih potpora upućen tim korisnicima. Osim toga, sporna odluka Kraljevini Španjolskoj, uz obvezu povrata, nameće i druge provedbene mjere, kao što je obveza da prekine sporni sustav potpora.

Ocjena Suda

- 27 Kao što to ističe nezavisna odvjetnica u točkama 40. i 41. svojeg mišljenja, pojam „regulatornih akata [...] koji ne podrazumijevaju provedbene mjere” u smislu zadnje rečenice članka 263. stavka 4. UFEU-a valja tumačiti s obzirom na cilj te odredbe koji teži, kao što to proizlazi iz pozadine njezinog nastanka, tomu da se izbjegne da pojedinac bude prisiljen prekršiti pravo kako bi mogao ostvariti pristup sudu. Kada regulatorni akt proizvodi izravne učinke na pravni položaj fizičke ili pravne osobe, a da ne zahtijeva provedbene mjere, ta bi se osoba mogla naći u situaciji da ostane lišena učinkovite sudske zaštite ako ne bi raspolagala izravnim pravnim sredstvom radi osporavanja zakonitosti tog regulatornog akta pred Sudom Unije. Doista, bez postojanja provedbenih mjera fizička ili pravna osoba, iako se akt u pitanju izravno odnosi na nju, mogla bi ostvariti sudski nadzor tog akta jedino na način da se, nakon što prekrši odredbe navedenog akta, pozove na njihovu nezakonitost u okviru postupaka pred nacionalnim sudovima na čije je pokretanje ovlaštena.
- 28 U tom pogledu na prvome mjestu valja pojasniti da se, u slučaju kada regulatorni akt sadrži provedbene mjere, sudski nadzor poštovanja pravnog poretka Unije osigurava neovisno o tome proistječu li navedene mjere iz Unije ili iz država članica. Fizičke i pravne osobe koje, zbog pretpostavaka dopuštenosti predviđenih člankom 263. stavkom 4. UFEU-a, ne mogu izravno pobijati regulatorni akt Unije pred Sudom Unije, zaštićene su od primjene takvog akta na njih mogućnošću pobijanja provedbenih mjera sadržanih u tom aktu.
- 29 Kad provedba navedenih akata pripada institucijama, tijelima, uredima ili agencijama Unije fizičke ili pravne osobe mogu podnijeti izravnu tužbu Sudu protiv provedbenih akata pod pretpostavkama iz četvrtog stavka članka 263. UFEU-a i na temelju članka 277. UFEU-a, istaknuti nezakonitost osnovnog akta u pitanju. Ako provedba pripada u nadležnost država članica, stranke mogu istaknuti nevaljanost akta Unije u pitanju pred nacionalnim sudovima te ih na taj način navesti da, na temelju članka 267. UFEU-a, o tome upitaju Sud putem prethodnih pitanja (presuda od 3. listopada 2013., *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće*, C-583/11 P, točka 93.).
- 30 Na drugome mjestu, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 48. svojeg mišljenja, pri ocjeni pitanja podrazumijeva li regulatorni akt provedbene mjere potrebno je staviti se u položaj osobe koja je podnijela pravno sredstvo na temelju zadnjeg dijela rečenice članka 263. stavka 4. UFEU-a. Slijedom navedenog, pitanje podrazumijeva li akt u pitanju provedbene mjere u odnosu na druge osobe nije relevantno.

- 31 Na trećemu mjestu, kako bi se provjerilo podrazumijeva li pobijani akt provedbene mjere, valja se ograničiti isključivo na predmet tužbe i, u slučaju kada tužitelj zahtijeva samo djelomično poništenje nekog akta, u obzir se moraju uzeti, ako je to potrebno, samo one provedbene mjere koje taj dio akta eventualno sadrži.
- 32 Treći žalbeni razlog na koji se Telefónica poziva u prilogu svojoj žalbi stoga treba ispitati uzimajući u obzir navedena pojašnjenja.
- 33 Kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 33. svojeg mišljenja, jedini predmet tužbe Telefónica bio je osporavanje djelomične nespojivosti spornog sustava sa zajedničkim tržištem, kako je utvrđeno u članku 1. stavku 1. sporne odluke, pri čemu Telefónica nije prigovarala povratu potpora, naloženom u njezinom članku 4. stavku 1., kao ni drugim nalozima Kraljevini Španjolskoj iz članka 6. stavka 2. te odluke.
- 34 Na prvome mjestu, kao što je to napomenula nezavisna odvjetnica u točki 48. svojeg mišljenja, proglašavanje djelomične nespojivosti spornog sustava sa zajedničkim tržištem, koje je navedeno u članku 1. stavku 1. sporne odluke, upućeno je jedino državi članici koja je adresat te odluke, u konkretnom slučaju Kraljevini Španjolskoj, pri čemu ta odluka nije obvezujuća za druge osobe, sukladno članku 288. stavku 4. UFEU-a.
- 35 Na drugome mjestu, isključivi je predmet članka 1. stavka 1. sporne odluke proglašavanje nespojivosti spornog sustava sa zajedničkim tržištem. Njime nisu određene posebne posljedice koje to proglašavanje ima za svakog poreznog obveznika, a koje će biti sadržane u upravnim aktima kao što je rješenje o odmjeravanju poreza, koje kao takvo predstavlja provedbenu mjeru koju članak 1. stavak 1. sporne odluke „podrazumijeva” u smislu zadnjeg dijela rečenice članka 263. stavka 4. UFEU-a.
- 36 Slijedom navedenog, Opći sud u točki 44. pobijanog rješenja ispravno je zaključio da mjere kojima se predviđa provedba odluke o nespojivosti, a posebno mjera kojom se odbija zahtjev za korištenje porezne prednosti u pitanju, što će žalitelj također moći osporavati pred nacionalnim sudom, predstavljaju provedbene mjere sporne odluke.
- 37 Takvo je utvrđenje samo po sebi osnova za odbijanje argumentacije Telefónica iznesene pred Općim sudom prema kojoj sporna odluka ne podrazumijeva provedbene mjere.
- 38 Opći sud stoga je ispravno ocijenio, u točki 45. pobijanog rješenja, da, neovisno o odgovoru na pitanje predstavlja li sporna odluka regulatorni akt, pretpostavke dopuštenosti predviđene zadnjim dijelom rečenice članka 263. stavka 4. UFEU-a u predmetnom slučaju nisu ispunjene.
- 39 Uzimajući u obzir sva navedena razmatranja, treći žalbeni razlog koji je Telefónica istaknula u prilog žalbi valja odbiti.

Drugi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 40 Prema Telefónici, Opći sud povrijedio je pravo time što je preusko protumačio pojam stvarnog korisnika sustava potpora koji je predmet Komisijine odluke, što posebice proizlazi iz presude od 8. lipnja 2011., Comitato „Venezia vuole vivere” i dr./Komisija (C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, Zb., str. I-4727.). Telefónica tvrdi da, suprotno onomu što je Opći sud zaključio u točkama 24. i 25. pobijanog rješenja, važan čimbenik nije da se stranka koja je bila stvarni korisnik potpore u pitanju sa sigurnošću nalazi među onima koji moraju izvršiti povrat potpore, nego je dovoljno da postoji opasnost da njezini interesi budu ozbiljno povrijeđeni, kao što bi to bio slučaj ako bi morala izvršiti povrat navedene potpore.

- 41 Telefónica smatra da je po dvjema osnovama izložena riziku obveze povrata primljenih potpora, bez obzira na priznanje Komisije o postojanju legitimnih očekivanja u odnosu na nju. S jedne strane, izuzeće od obveze povrata određeno u članku 1. stavcima 2. i 3. sporne odluke u ovom je trenutku predmet tužbe za poništenje u predmetu Deutsche Telekom/Komisija (T-207/10), koji je u tijeku pred Općim sudom. Ako tužbeni zahtjev bude prihvaćen, Telefónica bi mogla imati obvezu vraćanja potpora koje je primila. S druge strane, utvrđenje, u istoj odluci, prema kojem su pravila koja se odnose na amortizaciju *goodwill* predstavljala nezakonitu potporu omogućilo bi trećim stranama koje su konkurenti njezinih korisnika podnošenje tužbi na nacionalnoj razini radi ostvarivanja naknade za svu pretrpljenu štetu.
- 42 Komisija pak smatra kako sudska praksa zahtijeva da se u okolnostima poput onih u predmetnom slučaju moraju ispuniti dva uvjeta kako bi se akt izravno odnosio na podnositelja tužbe. Na prvome mjestu, tužitelj mora imati svojstvo stvarnog korisnika pojedinačne potpore dodijeljene na temelju sustava potpora. Na drugome mjestu, mora imati obvezu vratiti potporu u pitanju ili barem biti izložen riziku da je mora vratiti. Suprotno tvrdnjama Telefónice, nije dovoljno da za tužitelja postoji opasnost ozbiljne povrede njegovih interesa. Komisija drži da je Sud stajalište prema kojem bi se akt osobno odnosio na tužitelja samo na temelju toga da je korisnik sustava potpora odbio u presudama od 2. veljače 1988., Kwekerij van der Kooy i dr./Komisija (67/85, 68/85 i 70/85, Zb., str. 219., točka 15.) kao i od 7. prosinca 1993., Federmineraria i dr./Komisija (C-6/92, Zb., str. I-6357., točke 11. do 16.).
- 43 U predmetnom slučaju, prema mišljenju Komisije, u svakom slučaju ne postoji nikakav rizik za Telefónicu da bi morala vratiti potporu čiji je bila korisnik kao ni opasnost ozbiljne povrede njezinih interesa, s obzirom na to da je od trenutka donošenja sporne odluke očito da će biti pokrivena načelom zaštite legitimnog očekivanja.

Ocjena Suda

- 44 Treba podsjetiti da sporna odluka nije upućena Telefónici i da ona podrazumijeva, kako to proizlazi iz točaka 34. do 36. ove presude, provedbene mjere.
- 45 U skladu s člankom 263. stavkom 4. UFEU-a, fizička ili pravna osoba može podnijeti tužbu protiv akta koji joj nije upućen i koji podrazumijeva provedbene mjere samo ako se taj akt izravno i osobno odnosi na nju.
- 46 Što se tiče druge od tih dviju pretpostavaka, odnosno činjenice da se akt u pitanju osobno odnosi na nju, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da subjekti koji nisu adresati neke odluke mogu tvrditi da se ta odluka osobno odnosi na njih samo ako na njih utječe zbog određenih osobina koje su im svojstvene ili zbog neke činjenične situacije koja ih razlikuje od bilo koje druge osobe, izdvajajući ih uslijed toga pojedinačno, poput osoba kojima je odluka upućena (presude od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija, 25/62, Zb., str. 197., 223., gore navedena Comitato „Venezia vuole vivere“ i dr./Komisija, točka 52. te gore navedena Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, točka 72.).
- 47 Kao što je to istaknuo Opći sud u točki 28. pobijanog rješenja, iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da mogućnost da se, s više ili manje točnosti, odredi broj ili čak identitet pravnih subjekata na koje se primjenjuje neka mjera ni u kojem slučaju ne znači kako treba smatrati da se ta mjera osobno odnosi na te subjekte sve dok se njezina primjena ostvaruje na temelju objektivnih pravnih ili činjeničnih okolnosti određenih u predmetnom aktu (u tom smislu vidjeti presudu od 22. studenoga 2011., Antillean Rice Mills/Vijeće, C-451/98, Zb., str. I-8949., točka 52.).

- 48 Treba ustvrditi da članak 1. stavak 1. sporne odluke, čije poništenje Telefónica zahtijeva i u vezi s kojim stoga treba ispitati postojanje njezine procesne legitimacije, predstavlja takav slučaj. Navedeni članak 1. stavak 1. primjenjuje se na objektivno određene okolnosti i proizvodi pravne učinke prema skupinama osoba koje su općenito i apstraktno određene. Telefónica stoga ne može tvrditi da je ta odredba pojedinačno izdvaja.
- 49 Članak 1. stavak 1. sporne odluke nema za isključivi učinak sprječavanje osoba da se u budućnosti koriste spornim sustavom. Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, poduzetnik, u načelu, ne može pobijati odluku Komisije kojom se zabranjuje neki sustav potpora ako se ta odluka na njega odnosi samo na temelju činjenice da pripada predmetnom sektoru i da je potencijalni korisnik navedenog sustava (vidjeti presudu od 19. listopada 2000., Italija i Sardegna Lines/Komisija, C-15/98 i C-105/99, Zb., str. I-8855., točku 33. i navedenu sudsku praksu).
- 50 Proizlazi da je Opći sud u točki 41. pobijanog rješenja ispravno ocijenio da se članak 1. stavak 1. sporne odluke ne odnosi osobno na Telefónicu u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a.
- 51 Iz gore navedenog slijedi da drugi žalbeni razlog koji je Telefónica istaknula u prilog svojoj žalbi također valja odbiti.

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 52 Telefónica tvrdi da je Opći sud, time što je odbacio njezinu tužbu kao nedopuštenu, povrijedio njezino pravo na učinkovitu sudsku zaštitu koje proizlazi iz članaka 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., kao i članka 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije.
- 53 Telefónica osobito ističe da joj je nemoguće ostvariti sudski nadzor članka 1. stavka 1. sporne odluke na način da započne spor s poreznom upravom i pozove se na sporni sustav, bez obzira na to što isti više ne postoji u španjolskom pravnom sustavu na snazi, kako bi nadležni nacionalni sud uputio Sudu prethodno pitanje o ocjeni valjanosti na temelju članka 267. stavka 1. točke (b) UFEU-a. To bi zapravo zahtijevalo da odluči počiniti povredu prava, to jest da namjerno djeluje na način koji je protivan propisima na snazi. Međutim, time što bi namjerno povrijedila pravo, ona ne samo da bi djelovala protivno poslovnim pravilima ponašanja kojih se pridržava nego bi se i izložila određenoj opasnosti da španjolska porezna uprava odluči primijeniti svoju ovlast sankcije na temelju niza odredaba mjerodavnih poreznih propisa.
- 54 Komisija podsjeća da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, Ugovor o funkcioniranju Europske unije je u svojim člancima 263. i 277., s jedne, te člankom 267., s druge strane, uspostavio potpuni sustav pravnih sredstava i postupaka kojima je svrha da omogućuje kontrolu pravne valjanosti akata Unije, povjeravajući je Sudu Unije.
- 55 Prema mišljenju Komisije, stajalište Telefónice prema kojem je Opći sud trebao ispitati pretpostavke pod kojima bi bilo moguće koristiti se nacionalnim pravnim lijekom mora se odbaciti. Tumačenje sustava pravnih sredstava prema kojem bi izravna tužba za poništenje pred Sudom Unije bila dopustiva ako bi se, nakon što on ispita nacionalna procesna pravila, moglo dokazati da ta pravila ne daju ovlast pojedincu da podnese pravno sredstvo koje bi mu dopuštalo da osporava valjanost pobijanog akta Unije, ne može se prihvatiti. Naime, takav bi sustav od Suda Unije zahtijevao da ispituje i tumači nacionalno procesno pravo, što bi bilo izvan njegove nadležnosti u okviru nadziranja zakonitosti akata institucija Unije. U svakom slučaju, pojedinac ne može, čak i kada bi se ustanovilo da nacionalna procesna pravila dopuštaju osporavanje valjanosti akta Unije u pitanju tek nakon što isti bude povrijeđen, biti ovlašten podnositi tužbu za poništenje Sudu Unije.

Ocjena Suda

- 56 Najprije treba podsjetiti da Unija je Unija prava u kojoj su njezine institucije podvrgnute nadzoru usklađenosti svojih akata s, među ostalim, Ugovorima, općim načelima prava kao i temeljnim pravima (gore navedena presuda Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, točka 91.).
- 57 Sud i sudovi država članica osiguravaju sudski nadzor poštovanja pravnog poretka Unije, kao što proizlazi iz članka 19. stavka 1. UEU-a. U tu svrhu, Ugovor o funkcioniranju Europske unije je u svojim člancima 263. i 277., s jedne, te člankom 267., s druge strane, uspostavio potpuni sustav pravnih sredstava i postupaka kojima je svrha da omoguće kontrolu pravne valjanosti akata Unije, povjeravajući je Sudu Unije (gore navedena presuda Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, točke 90. i 92.).
- 58 Kao što to proizlazi iz točaka 34. do 36. ove presude, sporna odluka u odnosu na Telefónica podrazumijeva provedbene mjere u predmetnoj državi članici.
- 59 Slijedom navedenog, čak i ako Telefónica ne može, zbog pretpostavaka dopuštenosti iz članka 263. stavka 4. UFEU-a, izravno pred Sudom Unije pobijati spornu odluku, ona može isticati nevaljanost te odluke pred nacionalnim sudovima i postići da ti sudovi, primjenjujući članak 267. UFEU-a, u prethodnom postupku upute Sudu pitanja, posebice tako da pred tim sudovima osporava upravni akt kojim joj se odbija korištenje amortizacije povezane sa spornim sustavom.
- 60 Slijedi da prvi žalbeni razlog koji je Telefónica istaknula u prilog svojoj žalbi valja odbiti.
- 61 Budući da se nijedan od triju žalbenih razloga koje je Telefónica istaknula u prilog svojoj žalbi ne može prihvatiti, žalbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 62 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 138. stavkom 1. istog poslovnika koji se na temelju članka 184. stavka 1. tog poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 63 Budući da Telefónica nije uspjela u svojem zahtjevu te s obzirom na to da je Komisija zatražila da ona snosi troškove, treba joj naložiti da snosi troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Žalba se odbija.**
2. **Društvu Telefónica SA nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi