

PRESUDA SUDA

11. srpnja 1996.(*)

„Državne potpore– Nadležnost nacionalnih sudova kad o istome odlučuje i Komisija –
Pojam državnih potpora – Posljedice povrede posljednje rečenice članka 93. stavka 3.
Ugovora o EZ-u”

U predmetu C-39/94,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u, koji je uputio Tribunal de Commerce de Paris (Trgovački sud u Parizu), u postupku koji se pred tim sudom vodi između

Syndicat Français de l' Express International (SFEI) i dr.

i

La Poste i dr.,

o tumačenju članaka 92. i 93. Ugovora o EZ-u,

SUD,

u sastavu: G.C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, C.N. Kakouris, J.-P. Puissochet i G. Hirsch (predsjednici vijeća), G.F. Mancini, C. Gulmann (izvjestitelj), J.L. Murray, P. Jann i H. Ragnemalm, suci,

nezavisni odvjetnik: F.G. Jacobs,

tajnik: D. Loutermann-Hubeau, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Syndicat Français de l' Express International i dr., Eric Morgan de Rivery, član odvjetničke komore u Parizu,
- za TAT SA, Valérie Bouaziz Torron i Dominique Berlin, članice odvjetničke komore u Parizu,
- za francusku vladu, Jean-Marc Belorgey, voditelj odjela za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i Catherine de Salins, zamjenica voditeljau istom odjelu, u svojstvu agenata,
- za njemačku vladu, Ernst Röder, Ministerialrat u Saveznom ministarstvu gospodarstva, i Bernd Kloke, Regierungsrat u istom ministarstvu, u svojstvu agenata,

- za španjolsku vladu, Alberto José Navarro González, glavni direktor za pravna i institucionalna pitanja Zajednice, i Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, članica pravne službe, u svojstvu agenata,
- za Komisiju Europskih zajednica, Michel Nolin i Ben Smulders, članovi pravne službe, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja koja su podnijeli Syndicat français de l' Express International i dr., koji zastupaju Eric Morgan de Rivery i Jacques Derenne, članovi odvjetničke komore u Parizu, Société française de messagerie internationale, koji zastupa Manuel Bosque, član odvjetničke komore u Seine-Saint-Denisu, francuska vlada, koju zastupa Catherine de Salins, njemačka vlada, koju zastupaju Ernst Röder i Bernd Kloke, španjolska vlada, koju zastupa Gloria Calvo Díaz, i Komisija, koju zastupaju Michel Nolin i Ben Smulders, na raspravi održanoj 24. listopada 1995.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. prosinca 1995.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Presudom od 5. siječnja 1994., koju je Sud zaprimio 31. siječnja 1995., Tribunal de Commerce de Paris (Trgovački sud u Parizu) uputio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u, niz pitanja o tumačenju članaka 92. i 93. istog Ugovora.
- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru postupka između Syndicat français de l' Express international (u daljnjem tekstu: SFEI) i pet poduzetnika koji su njegovi članovi, DHL International, Service Crie-LFAL, May Courier International, Federal Express i Express Transports Communications, s jedne strane, i Société française de messagerie internationale (u daljnjem tekstu: SFMI), Chronoposta, la Poste, Holding des filiales de la Poste, Sofiposta (u daljnjem tekstu: Sofipost), Société de transport aérien transrégional (u daljnjem tekstu: TAT) i TAT Expressa, s druge strane. Postupak se odnosi na logističku i komercijalnu podršku koju la Poste (Francuska pošta) pruža SFMI-u i Chronopostu u njihovim djelatnostima žurne dostave.
- 3 Žurna dostava personalizirana je usluga brze otpreme dokumenata i paketa. Ona odgovara na potrebe poslovnih korisnika kojima je važno da dokumenti dođu do primatelja u zajamčenom roku. U Francuskoj je ovaj sektor otvoren slobodnom tržišnom natjecanju, za razliku od redovne poštanske usluge koja je pod monopolom Francuske pošte.
- 4 Kako bi poboljšala svoj položaj na tržištu žurne dostave, Francuska pošta modernizirala je svoju uslugu u tom sektoru, nazvanu Postadex, koju je preimenovala u EMS Chronopost. Krajem 1985. upravljanje Chronopostom i njegov razvoj povjeren je SFMI-

u, poduzetniku koji je osnovan u tu svrhu te je uređen na privatnopravnoj osnovi. Udjel od 66 % kapitala SFMI-a tada je držao Sofipost, društvo kći Francuske pošte, u cijelosti u njezinom vlasništvu. Ostalih 34 % upisao je TAT.

- 5 U prvim mjesecima 1986. godine Francuska pošta pozvala je korisnike usluge Postadex da koriste EMS Chronopost. Zatim je 19. kolovoza 1986. Ministarstvo pošte i telekomunikacija objavilo upute (Bulletin officiel des PTT, 1986, str. 311. i dalje) s detaljnim uvjetima korištenja i komercijalizacije usluge EMS Chronopost. Njome je trebao upravljati ponajprije SFMI uz pomoć resursa Francuske pošte, uz dodatak resursa TAT Expressa, društva kćeri TAT-a za hitan prijevoz. Francuska pošta je SFMI-u pružila pomoć, s jedne strane, u obliku davanja na raspolaganje svojih poštanskih ureda i dijela osoblja radi prijama, usmjeravanja, prijenosa i uručenja pismovnih pošiljaka i paketa korisnicima (u daljnjem tekstu: logistička podrška) i, s druge strane, oglašavanja, privlačenja i savjetovanja korisnika (u daljnjem tekstu: komercijalna podrška).
- 6 SFMI je brzo zabilježio uzlet i rast. Njegov je prihod narastao s 200 milijuna francuskih franaka u prvoj financijskoj godini, a to je bila 1986. godina, na 720 milijuna francuskih franaka u 1988., 1,30 milijardi francuskih franaka u 1989. i 1,340 milijardi francuskih franaka u 1991. godini.
- 7 Francuska pošta je 1. siječnja 1991., a do tada je već bila dio državne uprave, postala samostalna korporacija uređena javnim pravom. Zakon br. 90-568 od 2. srpnja 1990. o organizaciji javne poštanske i telekomunikacijske usluge izrijeком ju je ovlastio da uz svoje funkcije javne usluge razvija i poslovanje u područjima koja su otvorena za privatnu inicijativu.
- 8 Struktura djelatnosti žurne dostave promijenila se 1992. godine, nakon što su pošte Francuske, Njemačke, Nizozemske, Kanade i Švedske s jedne strane i australska dostavna služba TNT s druge strane, stvorile zajedničkog međunarodnog poduzetnika za žurnu dostavu GNEW (koncentraciju je odobrila Komisija 2. prosinca 1991., SL 1991 C 322, str. 19.). Domaće je poslovanje dodijeljeno novom poduzetniku, Chronopostu, u kojemu je Sofipost imao udjel od 66 %, a TAT 34 %. Međunarodno je poslovanje ostavljeno SFMI-u koji je došao pod kontrolu GNEW France, francuskog društva kćeri zajedničkog poduzetnika. U toj novoj strukturi Chronopost nastupa kao zastupnik SFMI-a pri prijemu i uručanju međunarodnih pošiljki povjerenih GNEW-u. Do 1. siječnja 1995. Francuska pošta je poduzetniku GNEW-SFMI jamčila isključivi pristup svojoj mreži, a Chronopost se nije mogao natjecati sa SFMI-em.
- 9 SFEI je smatrao da uvjeti logističke i komercijalne podrške koju mu Francuska pošta pruža čine državnu potporu nespojivu sa zajedničkim tržištem i dovode do neravnopravnog tržišnog natjecanja, te je 21. prosinca 1990. podnio pritužbu Komisiji Europskih zajednica i Conseil Français de la Concurrence (Francusko vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja). Osobito je naveo da podrška koju pruža Francuska pošta omogućuje SFMI-u da zaračunava znatno niže cijene od onih koje zaračunavaju njegovi konkurenti.
- 10 Komisija je 10. ožujka 1992. odbila pritužbu SFEI-a na temelju članka 92. Ugovora. SFEI i tri poduzetnika koji su njegovi članovi su zatim 16. svibnja 1992. Sudu podnijeli tužbu za poništenje te odluke (predmet C-222/92). Budući da je Komisija povukla tu odluku kako bi, „uzimajući u obzir određene aspekte zahtjeva [...] dodala daljnje dokaze u spis”, predmet je brisan iz upisnika Suda rješenjem od 18. studenoga 1992.

- 11 Komisija od tada provodi ispitivanje predmeta; konkretno, dvaput je zatražila informacije od francuskih tijela. Međutim, nije donijela ni konačnu odluku niti je zauzela stajalište o tome čine li predmetne mjere državnu potporu u smislu članka 92. Ugovora.
- 12 U tim su okolnostima SFEI i pet gore navedenih poduzetnika 16. lipnja 1993. podnijeli tužbu na Tribunal de Commerce de Paris (Trgovački sud u Parizu) protiv SFMI-a, Chronoposta, Francuske pošte, Sofiposta, TAT-ai TAT Expressa. Njome su tražili potvrdu da logistička i komercijalna podrška koju Francuska pošta pruža SFMI-u i Chronopostu čine državnu potporu te da je ona provedena bez prethodne prijave Komisiji, povrijedivši tako posljednju rečenicu članka 93. stavka 3. Ugovora. U skladu s time tražili su, prvo, da se Francuskoj pošti naloži da odmah prestane dodjeljivati tu državnu potporu i, drugo, da se SFMI-oi Chronopostu naloži da Francuskoj pošti vrate svu nezakonitu potporu primljenu od njihova osnutka, u iznosu od 2,139 milijardi francuskih franaka za razdoblje od 1986.do 1991. godine. Tužitelji u glavnom postupku također su od tuženika potraživali naknadu štete u iznosu od 216 milijuna francuskih franaka.
- 13 Iz očitovanja SFEI-a i dr. nacionalnom sudu razvidno je da se navodna logistička podrška sastoji od davanja SFMI-u na raspolaganje poštanske infrastrukture koju čini 300 000 zaposlenih, 73 000 dnevnih obilazaka poštara, 16 835 zgrada, 50 000 vozila, 300 željezničkih vagona i 22 zrakoplova, u zamjenu za plaćanje neuobičajeno niske naknade, kao i osiguravanje povlaštenog postupka carinjenja i neuobičajeno povoljnih uvjeta plaćanja prema Pošti. Također se navodi kako Pošta pruža komercijalnu podršku SFMI-oi Chronopostu. S jedne strane, potonji imaju pristup korisnicima Pošte. S druge strane, ostvaruju korist od promidžbenih i oglašavačkih kampanja Pošte. Prema tvrdnjama SFEI-a, potpora se sastoji od razlike između naknade plaćene za podršku i njezine tržišne cijene.
- 14 Tužnici u glavnom postupku osobito su osporavali nadležnost Komisije odnosno francuskog Conseil d' État u ovom predmetu. Tužitelji su odgovorili kako oni ne traže poništenje upravnih akata, nego su jednostavno uložili prigovor na činjenicu da je javni davatelj usluge pridonio razvoju komercijalnih poduzetnika, povrijedivši tako pravila o tržišnom natjecanju kojima ti poduzetnici podliježu.
- 15 U tim činjeničnim i pravnim okolnostima Tribunal de Commerce de Paris (Trgovački sud u Parizu) odlučio je međupresudom prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedećih osam prethodnih pitanja:
- „1. Treba li mjere koje poduzimaju države članice i koje se, između ostaloga, sastoje od toga da se kroz Ministarstvo gospodarstva i Ministarstvo pošte i telekomunikacija te države članice poduzetniku dodjeljuju subvencije za žurnu dostavu na način da mu se pruža logistička i komercijalna podrška, kao i od odustajanja od zahtjeva za uobičajeno plaćanje u zamjenu za njegove tehničke, komercijalne ili financijske usluge, smatrati državnom potporom koja narušava ili prijeti narušavanjem trgovine između država članica u smislu članka 92. Ugovora?
 2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, ne čini li povrat financijske pomoći koja je već plaćena protivno zabrani propisanoj u posljednjoj rečenici

članka 93. stavka 3., osim trenutačne obustave davanja predmetne potpore, jedini način da se zajamči djelotvornost te zabrane?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, je li poduzetnik kojemu je takva potpora dodijeljena obvezan, na temelju prava Zajednice te osobito na temelju načela prvenstva prava Zajednice, prije primitka potpore iskazati dužnu pažnju tako što će posebno provjeriti ispravnost postupka prema kojemu mu je predmetna potpora dodijeljena, u odnosu na članak 93. stavak 3. Ugovora?
 4. U slučaju potvrdnog odgovora na treće pitanje, treba li šteta koju je pretrpio poduzetnik koji je konkurent poduzetnika primatelja potpore, i to kao rezultat nedostatka dužne pažnje potonjeg poduzetnika, biti nadoknađena u skladu s važećim pravilima nacionalnog prava radi otklanjanja povrede predmetnih odredaba prava Zajednice?
 5. U skladu s primjenjivim odredbama prava Zajednice, je li nacionalni sud koji rješava zahtjev čiji je cilj da na temelju građanskog prava i u skladu s nacionalnim pravom osigura primjereni odgovor na državnu mjeru koja je stupila na snagu bez prethodnog ispitnog postupka propisanog u posljednjoj rečenici članka 93. stavka 3. Ugovora, obvezan izjasniti se nenadležnim ako je pritužba podnesena Komisiji kako bi se utvrdilo da je sporna mjera nespojiva sa zajedničkim tržištem, iako Komisija nije donijela konačnu odluku, pa čak niti odlučila čine li sporne mjere državnu potporu?
 6. Podredno, u istoj situaciji, je li nacionalni sud koji se izjasnio nadležnim ipak obvezan prekinuti postupak do donošenja odluke Komisije o tome čine li pobijane mjere državnu potporu?
 7. Utječe li na situaciju opisanu u petom i šestom pitanju činjenica da Komisija još nije donijela odluku iako joj je pritužba podnesena prije više od dvije godine, kao i činjenica da je tužitelj pred nacionalnim sudom opravdao potrebu da se žurno okončaju za njega štetne posljedice povrede posljednje rečenice članka 93. stavka 3?
 8. Suprotno tome, u okolnostima kao što su one opisane u točkama 5. do 7., ne može li se iz uvjeta presude Suda od 21. studenoga 1991., C-354/90 (osobito t. 14.) zaključiti kako nacionalni sud, izjašnjavajući se nadležnim i donoseći odluku koja se od njega traži na temelju posljednje rečenice članka 93. stavka 3., do donošenja konačne odluke Komisije samo ispunjava svoju dužnost zaštite prava pojedinaca od propusta državnih tijela koja nisu poštovala zabranu propisanu u posljednjoj rečenici članka 93. stavka 3. Ugovora?"
- 16 Pošta i Sofipost pozvali su SFEI 4. veljače 1994. pred prvog predsjednika žalbenog suda u Parizu, koji odlučuje o privremenim mjerama, radi odobrenja njihovog zahtjeva o pravu na žalbu protiv međupresude od 5. siječnja 1994. Taj je zahtjev odbijen rješenjem od 24. ožujka 1994.

Dopuštenost

- 17 TAT i SFMI smatraju da su prethodna pitanja nedopuštena zbog nedostatka nadležnosti nacionalnog suda, nedostatka opisa činjeničnog i pravnog okvira predmeta u rješenju kojim je upućen zahtjev, opisa povrede prava na obranu i zlouporabe postupka.
- 18 Prvo, oni tvrde da je osnovno pitanje glavnog postupka je li Francuska Republika počinila povredu članka 93. stavka 3. Ugovora time što je propustila Komisiji prijaviti mjere u korist SFMI-a i Chronoposta i ako je tako, koje posljedice iz toga proizlaze. U Francuskoj su samo upravni sudovi nadležni za kontrolu zakonitosti upravnih akata vezanih uz dodjelu potpore. Jednako tako građanski sudovi nemaju ovlast naložiti povrat potpore ili dodijeliti odštetu protiv države. Budući da je očito da Tribunal de Commerce (Trgovački sud u Parizu) nema nadležnost, postavljena pitanja nisu nužna za rješenje postupka.
- 19 Drugo, sud koji je uputio pitanja ne navodi prirodu logističke i komercijalne podrške koju Pošta pruža SFMI-u i Chronopostu. Nadalje, neuobičajeno niska razina naknade za takvu podršku samo je navedena, a ne i dokazana. S obzirom na to, za stranke koje Sudu žele dostaviti očitovanja gotovo je nemoguće to učiniti na relevantan način, a Sud ne može korisno odgovoriti na pitanja koja su mu postavljena.
- 20 Treće, oni tvrde kako je nacionalni sud, iako je saslušao argumentaciju samo o pitanjima nadležnosti, smatrao da su određena činjenična pitanja utvrđena. Slijedom toga, ako bi Sud odlučio o pitanjima koja su mu upućena, on bi to učinio na temelju netočnih navoda i uz povredu prava tuženika na obranu.
- 21 Četvrto, oni tvrde da se postupak prethodnog odlučivanja zlouporabljuje kako bi se prevladala zapreka koja je za tužitelje u glavnom postupku nastala zbog sporosti Komisije u donošenju odluke. Svojim prvim pitanjem nacionalni sud pita ne samo čine li predmetne mjere državnu potporu u smislu članka 93. stavka 3. Ugovora, nego i jesu li nespojive s Ugovorom, a to je pitanje koje je u isključivoj nadležnosti Komisije. Oni smatraju da je na tužiteljima da pokrenu postupak protiv Komisije, bilo zbog nepostupanja, ili zbog poništenja odluke kojom se odbija pokretanje kontradiktornog postupka prema članku 93. stavku 2. Ugovora.
- 22 Francuska vlada pobija jedino dopuštenost prvog pitanja. Ona smatra da to pitanje, na način kako je sročeno, stvara dojam da je nacionalni sud već došao do zaključka da su SFMI i Chronopost ostvarili prednosti u zamjenu za neuobičajeno nisku naknadu te su, prema tome, primili državnu potporu. Međutim, presuda kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne iznosi činjenična ni pravna razmatranja koja su navela Tribunal de Commerce de Paris (Trgovački sud u Parizu) na takav zaključak. Nedopuštenost pitanja tim je jasnija s obzirom na krajnje složene iznesene činjenice.
- 23 Takvi razlozi i argumenti ne mogu biti prihvaćeni.
- 24 Što se tiče navodne nenadležnosti nacionalnog suda, valja podsjetiti da nije na Sudu da određuje je li odluka kojom mu je upućen zahtjev donesena u skladu s pravilima nacionalnog prava kojima se uređuje organizacija sudova i njihovo postupanje. Prema tome, Sud se treba pridržavati odluke suda države članice kojom je upućen zahtjev u dijelu u kojem ona nije bila opozvana pravnim sredstvima koja može predvidjeti nacionalno pravo (vidjeti presude Suda od 20. listopada 1993., Balocchi, C-10/92, Zb., str. I-5105., t. 16. i 17. i od 14. siječnja 1982., Reina, 65/81, Zb., str. 33., t. 7. i 8.).

- 25 Što se tiče argumentacije o nedostatku opisa kojim bi se presuda pozvala na činjenični i pravni okvir postupka, zatim povrede načela kontradiktornosti i zlouporabe postupka, valja ponajprije primijetiti da je ta argumentacija relevantna samo za prvo pitanje.
- 26 Presuda kojom je upućen zahtjev detaljno iznosi mjere koje zahtijevaju tužitelji u slučaju da nacionalni sud utvrdi da je došlo do povrede posljednje rečenice članka 93. stavka 3., kao i stajališta stranaka o nadležnosti nacionalnog suda, uzimajući u obzir činjenicu da o istome odlučuje i Komisija. S jedne strane, drugo, treće i četvrto pitanje odnose se upravo na posljedice koje nacionalni sud može utvrditi na temelju izostanka prethodne obavijesti o projektima državnih potpora. S druge strane, peto, šesto, sedmo i osmo pitanje odnose se na nadležnost suda u slučaju paralelnog odlučivanja Komisije.
- 27 Iako presuda nacionalnog suda daje vrlo šturi opis činjeničnog i pravnog okvira prvog pitanja, ta okolnost nije takva da bi dovela do njegove nedopuštenosti u ovom slučaju. To šturo iznošenje ustvari omogućuje da se prvo pitanje shvati jedino kao upit Sudu o tome može li pružanje logističke i komercijalne podrške javnog poduzeća svojim društvima kćerima, koja su uređena na privatnopravnoj osnovi i obavljaju djelatnost otvorenu slobodnom tržišnom natjecanju bez uobičajene naknade zauzvat, činiti državnu potporu u smislu članka 92. Ugovora.
- 28 Nadalje, iz prethodnih razmatranja slijedi da argument koji se temelji na navodnoj zlouporabi postupka također treba biti odbijen. U svojem prvom pitanju nacionalni sud ne zahtijeva od Suda da zadire u isključivu nadležnost Komisije odlučivanjem o spojivosti predmetnih mjera sa zajedničkim tržištem. On se ograničava na traženje pojašnjenja o primjenjivosti članka 92. stavka 1. Ugovora na mjere kao što su one u ovom predmetu, kako bi mogao utvrditi posljedice moguće povrede zabrane prethodne provedbe planirane potpore koja je utvrđena u posljednjoj rečenici članka 93. stavka 3. Ugovora.
- 29 Postavljena pitanja stoga valja razmotriti.
- 30 Budući da se peto, šesto, sedmo i osmo pitanje odnose na to ima li nacionalni sud nadležnost i može li nastaviti s razmatranjem predmeta unatoč paralelnom odlučivanju Komisije, njih valja riješiti prije prvog, drugog, trećeg i četvrtog pitanja koja se odnose na pojam državne potpore i na mjere koje valja odrediti u slučaju povrede posljednje rečenice članka 93. stavka 3. Ugovora.

Peto, šesto, sedmo i osmo pitanje

- 31 Petim, šestim, sedmim i osmim pitanjem nacionalni sud u bitnome pita koje bi stajalište trebao zauzeti kad odlučuje o zahtjevu da donese zaključak o povredi članka 93. stavka 3. Ugovora, pri čemu o istome odlučuje i Komisija koja još nije donijela odluku o tome čine li predmetne mjere državnu potporu. Konkretno, nacionalni sud pita treba li se očitovati nenadležnim (peto pitanje), ili barem prekinuti postupak dok Komisija ne zauzme stajalište o prirodi predmetnih mjera (šesto pitanje) ili treba li se, naprotiv, očitovati nadležnim i štititi prava pojedinaca u slučaju kada država počini povredu članka 93. stavka 3. Ugovora donošenjem odluke koja se od nje traži (osmo pitanje). Konačno, nacionalni sud pita je li odgovor koji valja dati na prethodno pitanje (sedmo pitanje) pod utjecajem činjenice da Komisija o istome odlučuje već više od dvije godine i da su tužitelji dokazali žurnost situacije.

- 32 Prema tvrdnjama TAT-a, ako je u tijeku odlučivanje Komisije no ona još nije odlučila čine li predmetne mjere državnu potporu, nacionalni sud bi se trebao očitovati nenadležnim jer bi inače njegova odluka mogla biti u proturječju s odlukom Komisije. Ako Komisija naknadno odluči da mjere ne čine državnu potporu, nacionalni postupak povrata potpore na temelju članka 93. stavka 3. bio bi lišen bilo kakve pravne osnove. TAT podredno tvrdi da je nacionalni sud dužan prekinuti postupak do donošenja odluke Komisije o tome čine li mjere državnu potporu. Podredno, on navodi da mjere, ako čine potporu, treba smatrati zatečenom potporom zbog neuobičajeno dugog vremena koje je Komisiji trebalo da donese odluku na način da se za njih više ne može naložiti povrat, nego samo ukidanje ili izmjena za budućnost.
- 33 Ova argumentacija ne može biti prihvaćena.
- 34 U tom pogledu valja istaknuti sustav nadzora državnih potpora, uspostavljen Ugovorom, i uloge Komisije i nacionalnih sudova pri pokretanju toga sustava.
- 35 Članak 92. stavak 1. Ugovora propisuje da „[O]sim ako je ovim Ugovorom drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”.
- 36 Ova načelna zabrana državne potpore nije niti apsolutna niti bezuvjetna, jer upravo članak 92. stavak 3. Komisiji daje široku diskrecijsku ovlast da dopusti potpore odstupajući od opće zabrane iz navedenog stavka 1. U takvom slučaju rješavanje pitanja je li državna potpora spojiva sa zajedničkim tržištem izaziva probleme koji pretpostavljaju razmatranje i ocjenu gospodarskih okolnosti i uvjeta koji mogu biti složeni, ali i podložni brzim promjenama (presuda od 14. veljače 1990., nazvana „Boussac”, Francuska/Komisija, C-301/87, Zb., str. I-307., t. 15.).
- 37 To je bio razlog zbog kojega je Ugovor u članku 93. predvidio posebni postupak prema kojemu bi Komisija pratila programe potpore i držala ih pod stalnim nadzorom. U odnosu na nove potpore koje države članice možda planiraju dodijeliti, uspostavljen je prethodni postupak bez kojega se potpora ne bi mogla smatrati pravilno dodijeljenom. U skladu s prvom rečenicom članka 93. stavka 3. Ugovora, Komisiji treba prijaviti planove dodjele ili izmjene potpore prije njezine provedbe.
- 38 Komisija zatim provodi početno ispitivanje planirane potpore. Ako na kraju toga ispitivanja plan ocijeni nespojivim sa zajedničkim tržištem, ona bez odgađanja pokreće postupak kontradiktornog ispitivanja na temelju članka 93. stavka 2. Iz posljednje rečenice članka 93. stavka 3. proizlazi da tijekom čitavog prethodnog postupka predmetna država članica ne može pokrenuti provedbu planirane potpore. Ako je postupak kontradiktornog ispitivanja pokrenut, ta zabrana nastavlja vrijediti sve dok Komisija ne donese odluku o spojivosti planirane potpore sa zajedničkim tržištem (vidjeti presudu od 30. lipnja 1992., Italija/Komisija, C-47/91, Zb., str. I-4145., t. 24.). Međutim, ako Komisija nije odgovorila u roku od dva mjeseca od prijave, predmetna država članica može provesti plan nakon što je obavijestila Komisiju (presuda od 11. prosinca 1973., Lorenz, 120/73, Zb., str. 1471., t. 4.).

- 39 Uključenost nacionalnih sudova rezultat je izravnog učinka koji se pripisuje zabrani provedbe planirane potpore, koja je utvrđena u posljednjoj rečenici članka 93. stavka 3. U tom pogledu Sud je točno naveo da se neposredno primjenjiva zabrana primjene predviđena u tom članku odnosi na svaku potporu koja bi se primijenila, a koja nije prijavljena, a u slučaju prijave vrijedi tijekom prethodnog razdoblja i, ako Komisija pokrene postupak kontradiktornog ispitivanja, do donošenja konačne odluke (gore navedena presuda Lorenz, t. 8., i presuda od 21. studenoga 1991., Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Zb., str. I-5505., t. 11., u daljnjem tekstu: presuda FNCE).
- 40 Nacionalni sudovi moraju jamčiti pojedincima da će u skladu s njihovim nacionalnim pravom donijeti cjelovit zaključak o povredi posljednje rečenice članka 93. stavka 3. Ugovora, kako u pogledu valjanosti provedbenih akata, tako i u pogledu povrata financijskih potpora dodijeljenih uz kršenje ove odredbe ili eventualnih privremenih mjera (gore navedena presuda FNCE, t. 12.).
- 41 Što se tiče kontrole pridržavanja obveza koje države članice imaju na temelju članka 92. i 93. Ugovora, nacionalni sudovi i Komisija imaju komplementarne i različite uloge.
- 42 Prilikom donošenja odgovarajućih zaključaka o povredi posljednje rečenice članka 93. stavka 3., nacionalni sudovi ne mogu odlučivati o spojivosti potpore sa zajedničkim tržištem jer to je pitanje u isključivoj nadležnosti Komisije i podliježe nadzoru Suda (vidjeti gore navedenu presudu FNCE, t. 14.).
- 43 Za razliku od nacionalnih sudova, Komisija ne može naložiti povrat državne potpore samo zbog toga što nije prijavljena u skladu s člankom 93. stavkom 3. Ugovora (vidjeti gore navedenu presudu Boussac, t. 19. do 22., presudu od 21. ožujka 1990., Belgija/Komisija, C-142/87, Zb., str. I-959., t. 15. do 20., i gore navedenu presudu FNCE, t. 13.). Ona kao prvo, nakon što je predmetnoj državi članici pružila priliku da se u tom pogledu očituje, mora izdati privremenu odluku kojom joj nalaže da odmah obustavi plaćanje potpore dok se čeka ishod ispitivanja potpore, te da Komisiji unutar navedenog roka dostavi svu dokumentaciju, informacije i podatke koji su joj potrebni kako bi ispitala spojivost potpore sa zajedničkim tržištem. Samo je u slučaju da država članica, bez obzira na nalog Komisije, ne dostavi zatražene informacije, Komisija ovlaštena obustaviti postupak i na temelju informacija koje su joj dostupne donijeti odluku o tome je li potpora spojiva sa zajedničkim tržištem te, prema potrebi, naložiti povrat iznosa potpore koji je već plaćen (vidjeti gore navedenu presudu Boussac, t. 19. i 21.).
- 44 U tim okolnostima, činjenica da Komisija pokreće postupak prethodnog ispitivanja na temelju članka 93. stavka 3., odnosno postupak kontradiktornog ispitivanja na temelju članka 93. stavka 2., ne može osloboditi nacionalne sudove njihove obveze zaštite prava pojedinaca u slučaju povrede obveze podnošenja prethodne prijave.
- 45 Svako drugo tumačenje imalo bi učinak poticanja država članica da zanemaruju zabranu provedbe planirane potpore. Budući da Komisija ne može poduzeti ništa više osim naložiti obustavu daljnjih plaćanja dok god ne donese konačnu odluku o meritumu, djelotvornost članka 93. stavka 3. bila bi oslabljena ako bi činjenica da Komisija odlučuje spriječila nacionalne sudove da donesu sve odgovarajuće zaključke o povredi te odredbe.

- 46 Jednako tako se ne može prihvatiti da to što Komisija kasni s dovršenjem prethodnog ispitivanja može dovesti do prelaska nove potpore, dodijeljene uz povredu posljednje rečenice članka 93. stavka 3. Ugovora, u postojeću potporu koja može biti ukinuta samo za buduće razdoblje.
- 47 Sud je, doduše, smatrao da Komisija, ako joj država članica prijavi planirane mjere, treba unutar dva mjeseca odlučiti hoće li pokrenuti postupak na temelju članka 93. stavka 2. Ako Komisija ne donese odluku unutar toga roka, država članica može provesti plan nakon što je obavijestila Komisiju. Potpora se tada smatra zatečenom potporom koja podliježe nadzoru predviđenom u članku 93. stavcima 1. i 2. (gore navedena presuda Lorenz, t. 4. i 5.).
- 48 Međutim, ta se sudska praksa temelji na tome da je potrebno voditi računa o zakonitom interesu države članice da bude brzo obaviještena o pravnom položaju. Tog elementa nema ako je država članica provela planiranu potporu bez prethodne prijave Komisiji. Ako je sumnjala u prirodu planiranih mjera državne potpore, mogla je zaštititi svoje interese obavještavanjem Komisije o planu i na taj način obvezati je da zauzme stav u roku od dva mjeseca.
- 49 Naposljetku valja istaknuti da nacionalni sud može biti naveden na tumačenje pojma potpore iz članka 92. Ugovora kako bi odredio je li državna mjera, koja je uvedena a da se pritom nije vodilo računa o prethodnom ispitivanju utvrđenom u članku 93. stavku 3., trebala podlijegati tom postupku (presude od 22. ožujka 1977., Steinike i Weinlig, 78/76, Zb., str. 595., t. 14. i od 30. studenoga 1993., Kirsammer-Hack, C-189/91, Zb., str. I-6185., t. 14.).
- 50 Ako nacionalni sud sumnja trebaju li predmetne mjere biti svrstane u državnu potporu, on o tome može tražiti pojašnjenje Komisije. U svojoj obavijesti od 23. studenoga 1995. o suradnji između nacionalnih sudova i Komisije u području državnih potpora (SL C 312, str. 8.) Komisija je izrijekom pozvala nacionalne sudove da joj se obrate kad naiđu na poteškoće u primjeni članka 93. stavka 3. Ugovora, te je objasnila koju vrstu informacija može pružiti. U tom smislu valja primijetiti da zbog dužnosti lojalne suradnje između institucija Zajednice i država članica, koja proizlazi iz članka 5. Ugovora (rješenje Suda od 13. srpnja 1990., C-2/88 Imm., Zwartveld i dr., Zb., str. I-3365., t. 17. i 18.), Komisija mora što prije odgovoriti na zahtjeve nacionalnih sudova.
- 51 Nadalje, u skladu s člankom 177. stavcima 2. i 3. Ugovora nacionalni sud može, odnosno mora, Sudu uputiti prethodno pitanje o tumačenju članka 92. Ugovora.
- 52 Ako je vjerojatno da će proći neko vrijeme prije nego donese svoju konačnu presudu, na nacionalnom je sudu da odluči je li nužno odrediti privremenu mjeru kao što je obustava predmetnih mjera kako bi se zaštitili interesi stranaka.
- 53 Odgovor na peto, šesto, sedmo i osmo pitanje stoga glasi da nacionalni sud od kojega se traži da donese odgovarajuće zaključke o povredi posljednje rečenice članka 93. stavka 3. Ugovora, pri čemu o istome odlučuje i Komisija koja još nije donijela konačnu odluku o tome čine li državne mjere državnu potporu, nije dužan očitovati se nenadležnim ili prekinuti postupak dok Komisija ne zauzme stajalište o prirodi predmetne mjere. Kako bi odredio jesu li te mjere trebale biti prijavljene Komisiji, nacionalni sud može imati osnove za tumačenje i primjenu pojma potpore. U slučaju sumnje on može od Komisije

zatražiti pojašnjenje. Štoviše, on može, odnosno mora, u skladu s člankom 177. stavcima 2. i 3. Ugovora Sudu uputiti prethodno pitanje. Ako se savjetuje s Komisijom ili uputi pitanje Sudu, on mora odlučiti je li nužno odrediti privremene mjere kako bi se zaštitili interesi stranaka do donošenja konačne presude.

Prvo pitanje

- 54 Svojim prvim pitanjem nacionalni sud u bitnome nastoji provjeriti može li pružanje logističke i komercijalne podrške javnog poduzeća svojim društvima kćerima, koja su uređena na privatnopravnoj osnovi i obavljaju djelatnost otvorenu slobodnom tržišnom natjecanju bez uobičajene naknade zauzvrat, činiti državnu potporu u smislu članka 92. Ugovora.
- 55 Ponajprije valja primijetiti da predmetne mjere nikad nisu prijavljene Komisiji, jer ih francuska vlada nije smatrala državnom potporom i, nadalje, iako joj je podnesena pritužba 1990. godine, Komisija još uvijek, nakon povlačenja prve odluke o odbijanju pritužbe 1992. godine, ne može donijeti odluku o prirodi logističke i komercijalne podrške koju Pošta pruža SFMI-u i Chronopostu.
- 56 Isto tako su francuska vlada i Komisija jedinstvene u stavu da prvo pitanje, kako je sročeno, nalaže pozitivan odgovor. Oni također ističu kako određivanje što čini uobičajenu naknadu zahtijeva detaljnu i složenu ekonomsku analizu troškova vezanih uz predmetne usluge, te kako presuda kojom je upućen zahtjev ne sadržava u tom pogledu dovoljno informacija.
- 57 Valja podržati stajalište da pružanje logističke i komercijalne podrške javnog poduzeća svojim društvima kćerima, koja su uređena na privatnopravnoj osnovi i obavljaju djelatnost otvorenu slobodnom tržišnom natjecanju bez uobičajene naknade zauzvrat, može činiti državnu potporu u smislu članka 92. Ugovora.
- 58 Cilj je članka 92. Ugovora spriječiti da na trgovinu između država članica utječu pogodnosti koje javna tijela dodjeljuju u različitim oblicima, a koje narušavaju ili prijete narušavanjem tržišnog natjecanja stavljanjem određenih poduzetnika ili određene robe u povoljniji položaj (presude od 15. ožujka 1994., Banco Exterior de España, C-387/92, Zb., str. I-877., t. 12., i od 2. srpnja 1974., Italija/Komisija, 173/73, Zb., str. 709., t. 26.). Pojam potpore stoga obuhvaća ne samo pozitivne povlastice, kao što su subvencije, nego i intervencije koje u različitim oblicima umanjuju troškove koji su uobičajeno uključeni u proračun poduzetnika i koji, a da zbog toga nisu subvencije u strogom smislu te riječi, imaju istu prirodu i jednake učinke (gore navedena presuda Banco Exterior de España, t. 13.).
- 59 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da pružanje dobara ili usluga po povlaštenim uvjetima može činiti državnu potporu (presude od 2. veljače 1988., Van der Kooy i dr./Komisija, 67/85, 68/85 i 70/85, Zb., str. 219., t. 28., i od 29. veljače 1996., Belgija/Komisija, C-56/93, Zb., str. I-723., t. 10.).
- 60 Stoga kako bi se odredilo je li neka državna mjera potpora, valja utvrditi ima li poduzetnik koji je korisnik mjere neku gospodarsku korist koju ne bi ostvario uz uobičajene tržišne uvjete.

- 61 U okviru ovog pitanja, na nacionalnom je sudu da utvrdi što je uobičajena naknada za predmetne usluge. Takvo utvrđivanje pretpostavlja ekonomsku analizu koja uzima u obzir sve čimbenike koje je neki poduzetnik poslušajući uz uobičajene tržišne uvjete trebao uzeti u obzir prilikom određivanja naknade za pružene usluge.
- 62 U svjetlu prethodnih razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da pružanje logističke i komercijalne podrške javnog poduzeća svojim društvima kćerima, koja su uređena na privatnopravnoj osnovi i obavljaju djelatnost otvorenu slobodnom tržišnom natjecanju, može činiti državnu potporu u smislu članka 92. Ugovora, ako je zauzvrat primljena naknada niža od one koja bi se zahtijevala uz uobičajene tržišne uvjete.

Drugo pitanje

- 63 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li nacionalni sud, od kojeg je zatraženo da naloži povrat potpore, odobriti taj zahtjev ako utvrdi da potpora nije bila prijavljena Komisiji.
- 64 Prema tvrdnjama španjolske vlade, povreda obveze prijave, koja je utvrđena u članku 93. stavku 3., može biti povod samo za izricanje privremenih mjera, a najstroža od njih je obustava plaćanja potpore. Povrat potpore ne može se naložiti sve dok se ne utvrdi njezina nespojivost sa zajedničkim tržištem. Ako bi naložili povrat, nacionalni bi sudovi prejudicirali ispitivanje merituma.
- 65 TAT, španjolska, francuska i njemačka vlada također tvrde da nacionalni sudovi nikad nisu dužni naložiti povrat. Bilo bi ustvari paradoksalno kad bi povreda postupovne obveze, utvrđene u članku 93. stavku 3., za sobom nužno povlačila povrat potpore, dok Komisija mora naložiti povrat samo ako utvrdi da je potpora nespojiva sa zajedničkim tržištem.
- 66 Takva stajališta ne mogu biti prihvaćena.
- 67 Kao prvo valja istaknuti da je uloga nacionalnog suda koji odlučuje o zahtjevu na temelju posljednje rečenice članka 93. stavka 3. šira od uloge suca koji odlučuje o zahtjevu za privremenu mjeru. U konačnoj presudi koju donosi u takvom predmetu nacionalni sud ima obvezu pružiti zaštitu od posljedica nezakonite provedbe potpore. Štoviše, njegovu odluku Komisija ne može pobijati. Konačna odluka Komisije ne može naknadno ozakoniti mjere kojima se na nezakonit način provodi potpora (vidjeti gore navedenu presudu FNCE, t. 16.).
- 68 Iz točke 12. gore navedene presude FNCE proizlazi kako utvrđenje da je potpora dodijeljena uz povredu posljednje rečenice članka 93. stavka 3. mora u načelu dovesti do njezinog povrata u skladu s postupovnim pravilima nacionalnog prava.
- 69 Svako drukčije tumačenje poticalo bi države članice da zanemare zabranu utvrđenu u članku 93. stavku 3. Ugovora. Prema tome, kad bi nacionalni sudovi mogli naložiti samo obustavu svakog novog plaćanja, već dodijeljena potpora ostala bi na snazi do konačne odluke Komisije kojom se potpora ocjenjuje nespojivom sa zajedničkim tržištem te se nalaže njezin povrat.

70 Uzimajući u obzir važnost koju pridržavanje postupka prethodne provjere planirane državne potpore ima za uredno funkcioniranje zajedničkog tržišta, nacionalni sudovi u načelu moraju odobriti zahtjev za povrat potpore koja je plaćena uz povredu članka 93. stavka 3. Ugovora. Međutim, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 73. do 77. svojeg mišljenja, mogu postojati iznimne okolnosti u kojima bi bilo neprimjereno naložiti povrat potpore.

71 Na drugo pitanje stoga valja odgovoriti da nacionalni sud, od kojega je zatraženo da naloži povrat potpore, mora odobriti taj zahtjev ako utvrdi da potpora nije bila prijavljena Komisiji, osim ako je zbog iznimnih okolnosti povrat neprimjeren.

Treće i četvrto pitanje

72 Svojim trećim i četvrtim pitanjem nacionalni sud u bitnome pita može li primatelj potpore, koji ne provjerava je li potpora prijavljena Komisiji u skladu s člankom 93. stavkom 3. Ugovora, snositi odgovornost na temelju prava Zajednice.

73 Valja utvrditi da mehanizmi nadzora i ispitivanja državnih potpora, utvrđeni člankom 93. Ugovora, ne nameću bilo kakvu posebnu obvezu primatelju potpore. Prvo, obveza prijave i prethodna zabrana provedbe planirane potpore, koje su utvrđene u članku 93. stavku 3., odnose se na državu članicu. Drugo, država članica je i primatelj odluke kojom Komisija potporu ocjenjuje nespojivom sa zajedničkim tržištem i državi članici nalaže ukidanje potpore u razdoblju koje utvrdi Komisija.

74 S obzirom na to, pravo Zajednice ne predviđa dostatnu osnovu za pripisivanje odgovornosti primatelju ako on nije provjerio je li primljena potpora uredno prijavljena Komisiji.

75 To, međutim, ne prejudicira moguću primjenu nacionalnog prava u vezi s izvanugovornom odgovornošću. Ako prema nacionalnom pravu neki gospodarski subjekt u određenim okolnostima može snositi odgovornost zato što je prihvatio nezakonitu podršku takve prirode da je drugim gospodarskim subjektima nanijela štetu, načelo nediskriminacije može potaknuti nacionalni sud da potvrdi odgovornost primatelja potpore koja je plaćena uz povredu članka 93. stavka 3. Ugovora.

76 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće i četvrto pitanje valja odgovoriti da primatelj potpore, koji ne provjerava je li potpora prijavljena Komisiji u skladu s člankom 93. stavkom 3. Ugovora, ne može snositi odgovornost isključivo na temelju prava Zajednice.

Troškovi

77 Troškovi francuske, njemačke i španjolske vlade, kao i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, 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 navedenoga,

SUD,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal de Commerce, Pariz (Trgovački sud u Parizu), presudom od 5. siječnja 1994., odlučuje:

- 1. Nacionalni sud kojemu je upućen zahtjev da donese zaključke o povredi posljednje rečenice članka 93. stavka 3. Ugovora, pri čemu se isto traži od Komisije koja još nije donijela odluku o tome čine li državne mjere državnu potporu, nije dužan očitovati se nenadležnim ili prekinuti postupak dok Komisija ne zauzme stajalište o prirodi predmetne mjere. Kako bi odredio jesu li te mjere trebale biti prijavljene Komisiji, nacionalni sud može imati osnove za tumačenje i primjenu pojma potpore. U slučaju sumnje, on može od Komisije zatražiti pojašnjenje. Štoviše, on može, odnosno mora, u skladu s člankom 177. stavcima 2. i 3. Ugovora o EZ-u, Sudu uputiti prethodno pitanje. Ako se savjetuje s Komisijom ili uputi pitanje Sudu, on mora odlučiti je li nužno odrediti privremene mjere kako bi se zaštitili interesi stranaka do donošenja konačne presude.**
- 2. Pružanje logističke i komercijalne podrške javnog poduzeća svojim društvima kćerima, koja su uređena na privatnopravnoj osnovi i obavljaju djelatnost otvorenu slobodnom tržišnom natjecanju, može činiti državnu potporu u smislu članka 92. Ugovora o EZ-u, ako je zauzvrat primljena naknada niža od one koja bi se zahtijevala uz uobičajene tržišne uvjete.**
- 3. Nacionalni sud, od kojega je zatraženo da naloži povrat potpore, mora odobriti taj zahtjev ako utvrdi da potpora nije bila prijavljena Komisiji, osim ako je zbog iznimnih okolnosti povrat neprimjeren.**
- 4. Primatelj potpore, koji ne provjerava je li potpora prijavljena Komisiji u skladu s člankom 93. stavkom 3. Ugovora, ne može snositi odgovornost isključivo na temelju prava Zajednice.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 11. srpnja 1996.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski