

PRESUDA SUDA

24. srpnja 2003.(*)

„Uredba (EEZ) br. 1191/69 – Usluge redovnoga gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza – Javne subvencije – Koncept državne potpore – Naknada za izvršavanje obveza pružanja javnih usluga“

U predmetu C-280/00,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), u postupku

Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg

i

Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH,

uz sudjelovanje:

Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht,

o tumačenju članka 92. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 87. UEZ-a), članka 77. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 73. UEZ-a) i Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1191/69 od 26. lipnja 1969. o aktivnostima država članica koje se odnose na obveze svojstvene konceptu javnih usluga u željezničkom, cestovnom i prijevozu unutarnjim vodnim putovima (SL 1969., L 156, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1893/91 od 20. lipnja 1991. (SL 1991., L 169, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 2., str. 7.).

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen i C. W. A. Timmermans (izvjestitelj), predsjednici vijeća, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues i A. Rosas, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Léger,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, načelnica odjela, potom H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Altmark Trans GmbH, M. Ronellenfitsch, *Rechtsanwalt*,

- za Regierungspräsidium Magdeburg, L.-H. Rode, u svojstvu agenta,
- za Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C. Heinze, *Rechtsanwalt*,
- za Komisiju Europskih zajednica, M. Wolfcarius i D. Triantafyllou, u svojstvu agenata,

uzimajući obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja društva Altmark Trans GmbH, koje zastupa M. Ronellenfitsch; Regierungspräsidium Magdeburg, koji zastupa L.-H. Rode; društva Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, koje zastupa C. Heinze; i Komisije, koju zastupaju M. Wolfcarius i D. Triantafyllou, na raspravi od 6. studenoga 2001.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. ožujka 2002.,

uzimajući u obzir rješenje o ponovnom otvaranju usmenog postupka od 18. lipnja 2002.,

saslušavši usmena očitovanja društva Altmark Trans GmbH, koje zastupa M. Ronellenfitsch; Regierungspräsidium Magdeburg, koji zastupa S. Karnop, u svojstvu agenta; društva Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, koje zastupa C. Heinze; njemačke vlade, koju zastupa M. Lumma, u svojstvu agenta, danske vlade, koju zastupa J. Molde, u svojstvu agenta, španjolske vlade, koju zastupa R. Silva de Lapuerta, u svojstvu agentice, francuske vlade, koju zastupa F. Million, u svojstvu agenta, nizozemske vlade, koju zastupa N. A. J. Bel, u svojstvu agenta, vlade Ujedinjene Kraljevine, koju zastupa J. E. Collins, u svojstvu agenta, i E. Sharpston, *QC*; i Komisije, koju zastupa D. Triantafyllou, na raspravi od 15. listopada 2002.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. ožujka 2002.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 6. travnja 2000., koje je Sud zaprimio 14. srpnja 2000., Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) uputio je Sudu radi donošenja prethodne odluke na temelju članka 234. UEZ-a pitanje o tumačenju članka 92. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 87. UEZ-a), članka 77. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 73. UEZ-a) i Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1191/69 od 26. lipnja 1969. o aktivnostima država članica koje se odnose na obveze svojstvene konceptu javnih usluga u željezničkom, cestovnom i prijevozu unutarnjim vodnim putovima (SL 1969., L 156., str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1893/91 od 20. lipnja 1991.

(SL 1991., L 169, str. 1., u daljnjem tekstu: uredba) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 2., str. 7.).

- 2 To je pitanje postavljeno u okviru spora između društava Altmark Trans GmbH (u daljnjem tekstu: Altmark Trans) i Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (u daljnjem tekstu: Nahverkehrsgesellschaft) koji se odnosi na dozvole za obavljanje usluga redovnog autobusnog prijevoza u Landkreis Stendal (Njemačka) od strane Regierungspräsidium Magdeburg (regionalna vlada Magdeburga, dalje u tekstu: Regierungspräsidium) i na javne subvencije za pružanje tih usluga, koje su dodijeljene društvu Altmark Trans.

Pravni okvir

Pravo Zajednice

- 3 Članak 92. stavak 1. Ugovora propisuje:

„Osim ako je ovim Ugovorom drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je sa zajedničkim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.”

- 4 Članak 74. Ugovora (koji je postao članak 70. UEZ-a), koji se pojavljuje u dijelu 3. glavi IV. o prometu, propisuje da se u pitanjima koja uređuje ta glava ciljevi Ugovora ostvaruju u okviru zajedničke prometne politike.

- 5 Članak 77. Ugovora, koji se nalazi u navedenoj glavi IV., propisuje da su potpore u skladu s odredbama Ugovora ako odgovaraju potrebama koordinacije prometa ili ako predstavljaju naknadu za ispunjavanje određenih obveza koje su svojstvene konceptu pružanja javnih usluga.

- 6 Uredba br. 1191/69 podijeljena je na šest odjeljaka, od kojih prvi sadržava opće odredbe (članci 1. i 2.), drugi se odnosi na opća načela u vezi s ukidanjem ili zadržavanjem obveza javnih usluga (članci 3. do 8.), treći se bavi primjenom cijena i uvjeta u putničkom prijevozu koji su propisani u interesu jedne ili više određenih socijalnih kategorija putnika (članci 10. do 13.), peti se odnosi na ugovore o pružanju javnih usluga (članak 14.), a šesti sadržava završne odredbe (članci 15. do 20.).

- 7 Članak 1. uredbe propisuje:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na prijevoznike koji pružaju usluge u željezničkom, cestovnom i prijevozu unutarnjim vodnim putovima.

Države članice mogu isključiti iz područja primjene ove Uredbe poduzeća čije su djelatnosti ograničene isključivo na pružanje gradskih, prigradskih ili regionalnih usluga.

2. Za potrebe ove Uredbe:

– ‚gradske i prigradske usluge‘ jesu usluge prijevoza koje zadovoljavaju potrebe određenoga gradskog središta ili gradske aglomeracije i potrebe za prijevozom između njih i okolnih područja,

– ‚regionalne usluge‘ jesu usluge prijevoza koje se pružaju s ciljem zadovoljavanja potreba za prijevozom u određenoj regiji.

3. Nadležna tijela država članica ukidaju sve obveze svojstvene konceptu javnih usluga koje su određene ovom Uredbom, a koje su propisane za željeznički, cestovni i prijevoz unutarnjim vodnim putovima.

4. Kako bi osigurala odgovarajuće usluge prijevoza kojima bi se uzeli u obzir socijalni i okolišni čimbenici te urbanističko i prostorno planiranje ili s ciljem pružanja posebnih cijena prijevoza određenim kategorijama putnika, nadležna tijela država članica mogu s prijevoznicima sklapati ugovore o pružanju javnih usluga. Uvjeti i pojedinosti o izvršavanju tih ugovora utvrđeni su u Odjeljku V.

5. Međutim, nadležna tijela država članica mogu nastaviti s pružanjem javnih usluga ili uvesti obveze pružanja javnih usluga iz članka 2. za gradske, prigradske i regionalne usluge putničkog prijevoza. Uvjeti i pojedinosti poslovanja, uključujući i načine isplate naknade troškova, utvrđeni su u odjeljcima II., III. i IV.

[...]

6. Nadalje, nadležna tijela države članice mogu odlučiti da u području putničkog prijevoza neće primjenjivati stavak 3. i 4. ovoga članka na cijene prijevoza i na uvjete koji su propisani u interesu jedne ili više određenih socijalnih kategorija putnika”.[neslužbeni prijevod]

8 Članak 6. stavak 2. Uredbe br. 1191/69 propisuje:

„Odluke o održavanju ili ukidanju u cijelosti ili djelomično obveze pružanja javnih usluga trebaju predvidjeti naknadu troškova koji su iz njih proizašli u skladu sa zajedničkim postupcima predviđenima u člancima 10. do 13.” [neslužbeni prijevod]

9 Članak 9. stavak 1. navedene uredbe propisuje:

„Iznos naknade za financijsko opterećenje koje imaju poduzeća zbog primjene na putnički prijevoz cijena prijevoza i uvjeta koji su propisani u interesu jedne ili više određenih socijalnih kategorija putnika određuje se u skladu sa zajedničkim postupcima propisanim u člancima 11. do 13.” [neslužbeni prijevod]

10 Članak 17. stavak 2. navedene uredbe propisuje:

„Naknade isplaćene u skladu s ovom Uredbom ne podliježu postupku prethodne obavijesti propisanom člankom 93. stavkom 3. Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici. Države članice Komisiji bez odgode prosljeđuju informacije, raspoređene po

kategoriji obveze, o isplatama naknada za financijska opterećenja prijevoznika nastala zbog zadržavanja obveza javnih usluga propisanih člankom 2. ili zbog primjene cijena prijevoza i uvjeta koji su propisani u interesu jedne ili više određenih socijalnih kategorija putnika.” [neslužbeni prijevod]

Nacionalni propisi

- 11 Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereiches der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 im Straßenpersonenverkehr (Uredba kojom se određuje područje primjene Uredbe (EEZ) br. 1191/69, kako je izmijenjena Uredbom (EEZ) br. 1893/91, u cestovnom putničkom prijevozu) saveznog ministra prometa od 31. srpnja 1992. (BGBl, 1992. I., str. 1442.) kako je izmijenjena 29. studenoga 1994. (BGBl. 1994. I., str. 3630.), do 31. prosinca 1995. općenito isključuje primjenu Uredbe br. 1191/69 na poduzeća čije su djelatnosti ograničene isključivo na pružanje gradskih, prigradskih ili regionalnih usluga.
- 12 Odredbe članka 2. stavka 1. zajedno s odredbama članka 1. stavka 1. Personenbeförderungsgesetz (Zakon o putničkom prijevozu, PBefG) propisuju da putnički cestovni prijevoz u redovnim linijama u Njemačkoj podliježe dodjeli dozvole. Ta dozvola od pružatelja usluge prijevoza zahtijeva naplatu karata isključivo po cijenama koje odobrava tijelo koje izdaje dozvolu, pridržavanje odobrenoga voznog reda te poštovanje zakonskih obveza koje se odnose na pružanje usluga prijevoza i prijevoza.
- 13 Do 31. prosinca 1995. uvjete za dodjeljivanje dozvole za usluge redovnog autobusnog prijevoza određivao je isključivo članak 13. PBefG-a. Ta odredba, između ostalog, propisuje uvjete u vezi s financijskom solventnošću i pouzdanošću prijevoznika te određuje da zahtjev za dozvolu valja odbiti ako bi dotična usluga utjecala na javni interes u prijevozu. Ako više poduzetnika želi pružati iste usluge prijevoza, nadležna tijela moraju, sukladno članku 13. stavku 3., u razumnoj mjeri uzeti u obzir činjenicu da je jedan od tih poduzetnika dulji niz godina uspješno pružao te usluge.
- 14 Člankom 6. stavkom 116. Eisenbahnneuordnungsgesetz (Zakon o reorganizaciji željeznice) od 27. prosinca 1993. (BGBl. 1993. I., str. 2378.) njemački zakonodavac je, s primjenom od 1. siječnja 1996., za potrebe izdavanja dozvola za pružanje usluga redovnoga gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza, uveo razliku između prijevoznih usluga koje se pružaju na komercijalnoj osnovi i prijevoznih usluga u javnom interesu.
- 15 Prva rečenica članka 8. stavka 4. PBefG-a propisuje načelo da se usluge redovnoga gradskog, prigradskog i regionalnog linijskog prijevoza moraju pružati komercijalno.
- 16 Druga rečenica tog stavka definira komercijalne usluge prijevoza kao one čiji se troškovi pokrivaju primicima od ostvarenih usluga prijevoza, prihodima sukladno zakonskim pravilima o naknadama i nadoknadama u vezi s cijenama karata i voznim redovima, te drugim prihodima poduzetnika u skladu s trgovačkim pravom. Uvjeti za izdavanje dozvola za usluge prijevoza na komercijalnoj osnovi definirane su u članku 13. PBefG-a, kako je izloženo u točki 13. ove presude.

- 17 U trećoj rečenici članka 8. stavka 4. PBefG-a kaže se da u slučaju da odgovarajuću uslugu prijevoza nije moguće komercijalno pružiti, važeća verzija Uredbe br. 1191/69 sadržava primjenjiva referentna pravila. Uvjeti za izdavanje dozvola za usluge prijevoza koje se pružaju u javnom interesu u skladu s navedenom uredbom definirani su u članku 13.a PBefG-a.
- 18 Prema toj posljednjoj odredbi, dozvola se mora izdati ako je to neophodno za osiguravanje usluge prijevoza na temelju akta tijela vlasti ili ugovora u smislu Uredbe br. 1191/69 te ako je riječ o rješenju koje predstavlja najmanji trošak za zajednicu.

Glavni postupak

- 19 U glavnom postupku riječ je o izdavanju dozvola od strane Regierungspräsidiuma društvu Altmark Trans za redovni autobusni prijevoz u Landkreis Stendalu.
- 20 Dozvole su prvotno izdane društvu Altmark Trans za razdoblje od 25. rujna 1990. do 19. rujna 1994. Odlukom od 27. listopada 1994. izdane su nove dozvole za prometovanje linija do 31. listopada 1996.
- 21 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je Regierungspräsidium istovremeno odbio zahtjeve društva Nahverkehrsgesellschaft za izdavanje dozvole za prometovanje tih linija. Kao osnovu za tu odluku Regierungspräsidium je naveo da je društvo Altmark Trans zadovoljilo uvjete za izdavanje dozvola propisane u točkama 1. i 2. članka 13. stavka 1. PBefG-a. Kao višegodišnji pružatelj usluga, Altmark Trans uživao je zaštitu stečenog statusa u skladu s člankom 13. stavkom 3. Ta zaštita podrazumijeva da se pružanje usluga redovnog prijevoza od strane postojećeg prijevoznika može smatrati boljom ponudom od ponude novog podnositelja zahtjeva. No, takve nove ponude zapravo nije ni bilo. Uz manjak od 0,58 DEM po kilometru linijskog prijevoza, ponuda društva Altmark Trans zahtijevala je najmanji udio dodatnog financiranja iz izvora javnih tijela.
- 22 Nakon prigovora društva Altmark Trans, Regierungspräsidium je odlukom od 30. srpnja 1996. produžio dozvole do 31. listopada 2002.
- 23 Nahverkehrsgesellschaft je uložio prigovor na odluku od 27. listopada 1994. tvrdeći da Altmark Trans ne zadovoljava zahtjeve članka 13. PBefG-a. Naime, tvrdili su da Altmark Trans nije ekonomski održiv poduzetnik jer nije u stanju opstati bez javnih subvencija. Dozvole koje su mu dodijeljene stoga su protupravne. Isto je tako tvrdio da nije točno da je za društvo Altmark Trans potreban najmanji iznos subvencije. Odlukom od 29. lipnja 1995. Regierungspräsidium je prigovor odbio.
- 24 Nahverkehrsgesellschaft je pokrenuo postupak protiv odluka od 27. listopada 1994. i 30. srpnja 1996. pred Verwaltungsgericht Magdeburg (Upravni sud, Magdeburg, Njemačka), koji je tužbu odbio.
- 25 U žalbenom postupku Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt (Viši upravni sud pokrajine Saska-Anhalt) (Njemačka) usvojio je zahtjev društva Nahverkehrsgesellschaft i ukinuo odluku o izdavanju dozvola poduzetniku Altmark Trans. Taj je sud osobito

smatrao da u vrijeme odluke od 30. srpnja 1996. financijska solventnost poduzetnika Altmark Trans nije više bila zajamčena jer su mu bile potrebne subvencije Landkreis Stendala za pružanje usluga prijevoza koje su bile predmet dotičnih dozvola. Nadalje je smatrao da te subvencije nisu bile u skladu s pravom Zajednice o državnim potporama, a posebno s Uredbom br. 1191/69.

- 26 U vezi s time, Oberverwaltungsgericht (Viši upravni sud) istaknuo je da je Savezna Republika Njemačka iskoristila mogućnost koju Uredba br. 1191/69, za isključivanje poduzetnika čije su djelatnosti ograničene isključivo na pružanje usluga gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza iz područja primjene Uredbe, dopušta samo do 31. prosinca 1995. Zato je smatrao da su se nakon tog datuma dotične javne subvencije odobravale samo ako su uvjeti propisani Uredbom bili zadovoljeni. Među tim uvjetima bila je potreba nametanja obveza javnih usluga ili ugovorom ili aktom nadležnih tijela. Budući da Landkreis Stendal nije sklopio ugovor s društvom Altmark Trans niti je usvojio upravni akt u skladu s odredbama Uredbe, Oberverwaltungsgericht je smatrao da od 1. siječnja 1996. Landkreis više nije imao ovlasti subvencionirati Altmark Trans za pružanje usluga prijevoza obuhvaćenih dozvolama koje su mu dodijeljene.
- 27 Altmark Trans je protiv te odluke Oberverwaltungsgerichta (Viši upravni sud) podnio zahtjev za reviziju (*Revision*) pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud). Potonji smatra da odredbe članka 8. stavka 4. PBefG-a nameću pitanje mogu li se usluge redovnog gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza koje na osnovi primitaka od prijevoza ne mogu biti rentabilne, pa nužno ovise o javnim subvencijama, u nacionalnom pravu smatrati komercijalnim te može li se takvo pružanje usluga smatrati pružanjem u javnom interesu.
- 28 U tom smislu, Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) smatra da je dotične javne subvencije moguće protumačiti u okviru pojma „drugog prihoda poduzetnika u smislu trgovačkog prava” iz druge rečenice članka 8. stavka 4. PBefG-a. Koristeći se uobičajenim metodama tumačenja nacionalnog prava, taj je sud zaključio da činjenica da su javne subvencije nužne ne isključuje mogućnost da se usluge prijevoza pružaju komercijalno.
- 29 Međutim, sud koji je uputio zahtjev izrazio je sumnju u pogledu pitanja impliciraju li nužno članci 77. i 92. Ugovora i Uredba br. 1191/69 tumačenje druge rečenice članka 8. stavka 4. PBefG-a u skladu s pravom Zajednice kakvo je dao Oberverwaltungsgericht (Viši upravni sud).

Prethodno pitanje

- 30 Budući da je smatrao da je u predmetu koji se vodi pred njim doseg pravila Zajednice neizvjestan te da je potrebna prethodna odluka kako bi mogao donijeti presudu u glavnom postupku, Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se člancima [77. i 92.] UEZ-a i Uredbi (EEZ) br. 1191/69, kako je izmijenjena Uredbom (EEZ) br. 1893/91, primjena nacionalnog propisa koji dodjeljivanje dozvola za

usluge redovnoga gradskog, prigradskog ili regionalnog javnog prijevoza dopušta za prijevoz koji nužno ovisi o javnim subvencijama, zanemarujući odjeljke II., III. i IV. te uredbe?”

- 31 Sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da pitanje valja shvatiti kao da se sastoji od sljedeća tri dijela:
- „1. Ulaze li subvencije kojima se nadoknađuje manjak u lokalnom javnom prijevozu osoba nužno u okvir zabrane potpore iz članka [92.] stavka 1. [UEZ-a] ili one same po sebi, zahvaljujući svojem regionalnom doseg, ne mogu narušiti trgovinu između država članica? Ovisi li odgovor na to pitanje možda o konkretnoj lokaciji i značaju gradskog, prigradskog ili regionalnog javnog prijevoza kao područja djelatnosti?
 2. Omogućava li članak [77. UEZ-a] općenito nacionalnim zakonodavnim tijelima da, bez obzira na Uredbu (EEZ) br. 1191/69, odobravaju javne subvencije kako bi se nadoknadio manjak u djelatnosti gradskog, prigradskog ili regionalnog javnog prijevoza?
 3. Dozvoljava li Uredba (EEZ) br. 1191/69 nacionalnom zakonodavnom tijelu da pružanje usluga redovnoga gradskog, prigradskog ili regionalnog javnog prijevoza, koje nužno ovisi o javnim subvencijama, dopusti zanemarujući odjeljke II., III. i IV. te uredbe te da primjenu tih odredbi propiše samo ako nije na neki drugi način moguće osigurati odgovarajuće prijevozne usluge? Proizlazi li ta mogućnost za nacionalna zakonodavna tijela posebno iz činjenice da prema članku 1. stavku 1. drugom podstavku Uredbe (EEZ) br. 1191/69, kako je izmijenjena 1991., ona imaju pravo u potpunosti isključiti iz područja primjene uredbe poduzetnika koji pruža gradske, prigradske ili regionalne usluge?”

Uvodna očitovanja

- 32 U glavnom postupku dodjela dozvola društvu Altmark Trans osporavana je samo u dijelu koji se odnosi na činjenicu da je dotični poduzetnik zahtijevao javne subvencije kako bi izvršavao obveze javnih usluga, a koje obveze proizlaze iz tih dozvola. Spor se stoga u osnovi odnosi na pitanje jesu li javne subvencije koje je primio Altmark Trans dodijeljene zakonito.
- 33 Budući da je utvrdio da isplate subvencija društvu Altmark Trans za komercijalni promet na temelju predmetnih dozvola o kojima je riječ u glavnome postupku nisu bile u suprotnosti s nacionalnim pravom, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku razmatra usklađenost tih subvencija s pravom Zajednice.
- 34 Glavne odredbe Ugovora koje uređuju javne subvencije su one koje se odnose na državne potpore, točnije članak 92. *et seq.* Ugovora. Članak 77. Ugovora u djelatnosti prometa dopušta iznimku od općih pravila za državne potpore propisujući da su potpore koje odgovaraju potrebama koordinacije prometa ili predstavljaju naknadu za ispunjavanje određenih obveza svojstvenih konceptu javnih usluga u skladu s Ugovorom.

- 35 Uredbu br. 1191/69 Vijeće je donijelo na temelju članka 75. Ugovora (koji je nakon izmjene postao članak 71. UEZ-a) i članka 94. Ugovora (koji je postao članak 89. UEZ-a), dakle, na temelju kako odredaba Ugovora koje se odnose na zajedničku prometnu politiku tako i odredaba Ugovora koje se odnose na državne potpore.
- 36 Uredbom br. 1191/69 uspostavljen je sustav pravila Zajednice koja se primjenjuju na obveze javnih usluga u području prometa. Međutim, prema članku 1. stavku 1. drugom podstavku uredbe, države članice mogu iz područja primjene te uredbe isključiti poduzeća čije su djelatnosti ograničene isključivo na pružanje gradskih, prigradskih ili regionalnih usluga prijevoza.
- 37 U tim okolnostima prvo valja ispitati primjenjuje li se Uredba br. 1191/69 na prijevozne usluge o kojima je riječ u glavnom postupku. Primjena općih odredbi Ugovora o državnim potporama na subvencije o kojima je riječ u glavnom postupku razmatrat će se samo ako se uredba ne primjenjuje na navedene prijevozne usluge. Iz tog razloga prvo valja odgovoriti na treći dio prethodnog pitanja.

Treći dio prethodnog pitanja

- 38 Trećim dijelom prethodnog pitanja nacionalni sud u biti pita može li se Uredba br. 1191/69, a posebno njezin članak 1. stavak 1. drugi podstavak, tumačiti na način da državi članici dopušta da iz primjene uredbe izuzme pružanje usluga redovnoga gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza koje nužno ovisi o javnim subvencijama te da njezinu primjenu ograniči samo na slučajeve u kojima pružanje odgovarajućih prijevoznih usluga nije moguće ostvariti na neki drugi način.

Očitovanja podnesena Sudu

- 39 Altmark Trans, Regierungspräsidium i Nahverkehrsgesellschaft tvrde da se iz Uredbe br. 1191/69 ne može zaključiti da su javne subvencije za prijevoznike u skladu s pravom Zajednice samo ako su nametnute obveze javnih usluga u smislu te uredbe ili ako je sklopljen ugovor o javnim uslugama u skladu s tom uredbom.
- 40 Posebno su istaknuli da je njemački zakonodavac predvidio razliku između prijevoznih usluga koje se pružaju komercijalno i onih koje se pružaju u javnom interesu. Na temelju članka 8. stavka 4. PBefG-a, Uredba br. 1191/69 primjenjuje se samo na prijevozne usluge koje se pružaju u javnom interesu. Prijevozne usluge koje se pružaju komercijalno stoga ne ulaze u područje primjene te uredbe.
- 41 Naime, iako od 1. siječnja 1996. njemački zakonodavac više ne koristi pravo odstupanja propisano člankom 1. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 1191/69, neizravno je od primjene te uredbe izuzeo komercijalno pružanje usluga gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza. Budući da uredba dopušta opće odstupanje, zakonodavcu je bila ostavljena mogućnost da odredi djelomično odstupanje. Naime, načelo prema kojemu „onaj koji može više može i manje” primjenjuje se u ovom slučaju.

42 Komisija tvrdi da, u mjeri u kojoj usluge gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza nisu isključene iz područja primjene Uredbe br. 1191/69 u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1. drugim podstavkom, nacionalno zakonodavno tijelo mora urediti pružanje usluga redovnog prijevoza bilo uvođenjem obveza pružanja javne usluge u skladu s odjeljcima II. do IV. uredbe bilo na temelju ugovora kojima se te obveze predviđaju te koji su u skladu s odjeljkom V. uredbe.

Odgovor Suda

43 Kako bi se odgovorilo na taj dio pitanja, prvo valja utvrditi nameće li Uredba br. 1191/69 obvezujuća pravila kojih se države članice moraju pridržavati kada razmatraju nametanje obveza pružanja javnih usluga u sektoru kopnenog prijevoza.

44 Kako iz preambule tako i iz operativnog dijela uredbe razvidno je da ona državama članicama nameće obvezujuća pravila.

45 Naime, prema prvoj uvodnoj izjavi Uredbe br. 1191/69, jedan od ciljeva zajedničke prometne politike je ukloniti razlike koje proizlaze iz obveza svojstvenih konceptu javnih usluga koje prijevoznicima nameću države članice, a koje mogu u znatnijoj mjeri poremetiti uvjete tržišnog natjecanja. U drugoj uvodnoj izjavi navodi se da je stoga potrebno ukinuti obveze javnih usluga definirane u uredbi iako ih u nekim slučajevima ipak može biti nužno zadržati kako bi se osiguralo pružanje odgovarajućih prijevoznih usluga.

46 Zato članak 1. stavak 3. Uredbe br. 1191/69 propisuje da su nadležna tijela država članica dužna ukinuti sve obveze svojstvene konceptu javnih usluga koje su određene uredbom, propisane za željeznički, cestovni i prijevoz unutarnjim vodnim putovima. Prema članku 1. stavku 4., kako bi se osigurale odgovarajuće prijevozne usluge, posebno uzimajući u obzir socijalne i okolišne čimbenike te urbanističko i prostorno planiranje, ili u cilju osiguravanja određenih cijena za određene kategorije putnika, ta tijela sklapaju ugovore o pružanju javnih usluga s prijevoznikom u skladu s uvjetima i pojedinostima izvršavanja tih ugovora utvrđenima u odjeljku V. uredbe. Članak 1. stavak 5. zatim pak navodi da ta tijela mogu nastaviti s pružanjem javnih usluga ili uvesti obveze pružanja javnih usluga za gradske, prigradske i regionalne usluge putničkog prijevoza u skladu s uvjetima i pojedinostima izvršavanja tih ugovora, uključujući načine isplate naknada kako su utvrđeni u odjeljcima II. do IV. uredbe.

47 Slijedom navedenog, pod uvjetom da predmetne dozvole u glavnom postupku nameću obveze pružanja javne usluge, a financiranje izvršavanja tih obveza potpomognuto je javnim subvencijama, dodjeljivanje tih dozvola i subvencija u načelu podliježe odredbama Uredbe br. 1191/69.

48 Međutim, članak 1. stavak 1. drugi podstavak uredbe ovlašćuje države članice da iz područja primjene Uredbe isključe bilo kojeg poduzetnika čije su djelatnosti ograničene isključivo na pružanje usluga gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza.

- 49 U prvo vrijeme, odnosno do 31. prosinca 1995., Savezna Republika Njemačka koristila je mogućnost odstupanja od članka 1. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 1191/69 tako što je u nacionalnom zakonodavstvu od primjene te uredbe izričito isključila poduzetnike koji pružaju usluge gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza.
- 50 Od 1. siječnja 1996. njemačko zakonodavstvo više izričito ne propisuje takvo odstupanje. Naprotiv, uredba je u trećoj rečenici članka 8. stavka 4. i članka 13.a PBefG-a proglašena primjenjivom na dodjeljivanje dozvola za usluge autobusnog prijevoza u Njemačkoj koje se pružaju u javnom interesu. Međutim, njemačko zakonodavstvo izričito ne određuje primjenjuje li se uredba također na dodjeljivanje dozvola za usluge autobusnog prijevoza koje se pružaju komercijalno.
- 51 Valja istražiti je li činjenica da se Uredba br. 1191/69 ne primjenjuje na prijevozne usluge koje se pružaju komercijalno – pod pretpostavkom da je o tome riječ u predmetnom slučaju – u suprotnosti s tom uredbom.
- 52 Altmark Trans, Regierungspräsidium i Nahverkehrsgesellschaft tvrde, budući da članak 1. stavak 1. drugi podstavak Uredbe br. 1191/69 dopušta da se od primjene uredbe izuzme čitava kategorija prijevoznih usluga, da ta odredba mora tim više dopustiti da se ograničeni dio tih usluga isključi iz primjene te uredbe.
- 53 Valja podsjetiti da, kako je objašnjeno u točkama 44. do 47. ove presude, Uredba br. 1191/69 utvrđuje sustav s kojim se države članice moraju uskladiti kada razmatraju nametanje obveza javnih usluga poduzetnicima u sektoru kopnenog prijevoza.
- 54 Međutim, prema članku 1. stavku 1. drugom podstavku te uredbe, države članice smiju s obzirom na poduzetnike koji pružaju usluge gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza uvesti odstupanje od odredbi Uredbe br. 1191/69. Njemački zakonodavac općenito je koristio tu mogućnost odstupanja do 31. prosinca 1995.
- 55 U tim okolnostima valja zaključiti da izmjena PBefG-a koja je stupila na snagu 1. siječnja 1996. doprinosi postizanju ciljeva Uredbe br. 1191/69.
- 56 Naime, tom izmjenom njemački zakonodavac uveo je razliku, kada je riječ o dodjeli dozvola za autobusni putnički prijevoz, između pružanja usluga komercijalno i u javnom interesu. Na temelju članka 13.a PBefG-a, Uredba br. 1191/69 počela se primjenjivati na dodjeljivanje dozvola za pružanje usluga u javnom interesu. Ta je izmjena PBefG-a tako smanjila opseg odstupanja propisan člankom 1. stavkom 1. drugim podstavkom uredbe. Njemačko zakonodavstvo na taj se način približilo ciljevima uredbe.
- 57 Iz navedenih razmatranja slijedi da država članica smije legitimno, na temelju prava na odstupanje propisanog člankom 1. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 1191/69, ne samo potpuno isključiti usluge redovnog gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza iz područja primjene uredbe, već to odstupanje primijeniti i s više ograničenja. Drugim riječima, navedena odredba u načelu dopušta njemačkom zakonodavcu da odredi da se za prijevozne usluge koje se pružaju komercijalno, obveze javnih usluga mogu

nametnuti i subvencije dodijeliti a da se ne moraju poštovati uvjeti i pojedinosti propisani u uredbi.

- 58 Nacionalno zakonodavstvo, međutim, mora jasno razgraničiti korištenje mogućnosti odstupanja kako bi bilo moguće odrediti situacije na koje se odstupanje primjenjuje od onih na koje se primjenjuje Uredba br. 1191/69.
- 59 Prema ustaljenoj praksi Suda posebno je važno, kako bi se zadovoljio zahtjev pravne sigurnosti, da pojedinci imaju jasnu i preciznu pravnu situaciju te da mogu utvrditi puni raspon svojih prava te, gdje se to primjenjuje, osloniti se na ta prava pred nacionalnim sudovima (vidjeti presude od 23. svibnja 1985., Komisija/Njemačka, 29/84, Zb., str. 1661., t. 23.; od 9. travnja 1987., Komisija/Italija, 363/85, Zb., str. 1733., t. 7.; od 30. svibnja 1991., Komisija/Njemačka, C-59/89, Zb., str. I-2607., t. 18.; i od 19. rujna 1996., Komisija/Grčka, C-236/95, Zb., str. I-4459., t. 13.).
- 60 Zahtjev za prethodnu odluku sadrži više naznaka da zahtjevi u pogledu jasnoće možda nisu bili zadovoljeni u predmetnom slučaju.
- 61 Naime, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi, prvo, da se komercijalni sustav pružanja usluge može primijeniti i na poduzetnike koji trebaju javne subvencije kako bi pružali prijevozne usluge za koje se izdaje dozvola. Drugo, nacionalni sud naveo je da se „kod redovnih linija u gradskom, prigradskom ili regionalnom javnom prijevozu koje su uglavnom deficitarne ta opcija, koju prijevozniku daje zakonodavac, u praksi ne ostvaruje, a zbog potrebe za javnim subvencijama, automatski se svrstavaju u usluge u javnom interesu”[neslužbeni prijevod].
- 62 Iz navedenoga je razvidno da dozvole za usluge javnog prijevoza za koje su potrebne javne subvencije mogu podlijegati bilo komercijalnom sustavu bilo sustavu javne usluge. Da je to zaista tako, dotične odredbe nacionalnog zakonodavstva ne bi jasno i precizno određivale situacije u kojima takve dozvole ulaze u jedan ili u drugi sustav. Ako se Uredba br. 1191/69 ne primjenjuje na komercijalne usluge, bilo kakva nesigurnost u pogledu razgraničenja takvih usluga od usluga u javnom interesu proširila bi se i na područje primjene uredbe u Njemačkoj.
- 63 Na nacionalnom sudu je da utvrdi zadovoljava li primjena, od strane njemačkog zakonodavca, opcije odstupanja propisanog člankom 1. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 1191/69 zahtjeve jasnoće i preciznosti koje nameće načelo pravne sigurnosti.
- 64 Na treći dio prethodnog pitanja stoga valja odgovoriti da Uredbu br. 1191/69, a posebno njezin članak 1. stavak 1. drugi podstavak, valja tumačiti na način da državi članici dopušta da Uredbu ne primjeni na pružanje usluga redovnoga gradskog, prigradskog ili regionalnog prijevoza koje nužno ovisi o javnim subvencijama, te da njezinu primjenu ograniči samo na slučajeve u kojima pružanje odgovarajućih prijevoznih usluga nije moguće ostvariti na neki drugi način, no pod uvjetom da se propisno poštuje načelo pravne sigurnosti.

- 65 Valja nadalje istaknuti da ako nacionalni sud odluči da načelo pravne sigurnosti nije bilo poštovano u glavnom postupku, trebat će uzeti u obzir da se Uredba br. 11941/69 u Njemačkoj primjenjuje u potpunosti, što znači da vrijedi i za komercijalne prijevozne usluge. U tom slučaju valjat će utvrditi jesu li dozvole o kojima je riječ u glavnom postupku dodijeljene u skladu s tom uredbom. Ako te dozvole i subvencije ne zadovoljavaju uvjete propisane uredbom, nacionalni sud trebat će zaključiti da one nisu u skladu s pravom Zajednice a da ih za to neće biti potrebno preispitivati s obzirom na odredbe Ugovora.
- 66 Stoga, jedino ako nacionalni sud zaključi da se Uredba br. 1191/69 ne primjenjuje na komercijalne usluge i da korištenje opcije odstupanja njemačkog zakonodavca propisanog Uredbom jest u skladu s načelom pravne sigurnosti, onda će trebati preispitati jesu li subvencije o kojima je riječ u glavnom postupku dodijeljene u skladu s odredbama Ugovora koje se odnose na državne potpore.

Prvi dio prethodnog pitanja

- 67 U prvom dijelu prethodnog pitanja nacionalni sud u biti pita ulaze li subvencije kojima se nadoknađuje deficit ostvaren pružanjem redovnog gradskog, prigradskog i regionalnog javnog prijevoza u područje primjene članka 92. stavka 1. UEZ-a u svim okolnostima ili, s obzirom na lokalni i regionalni karakter prijevoznih usluga i, ovisno o slučaju, važnost dotičnog područja djelatnosti, mogu li takve subvencije utjecati na trgovinu između država članica.

Očitovanja podnesena Sudu

- 68 Altmark Trans, Regierungspräsidium i Nahverkehrsgesellschaft tvrde da predmetne subvencije u glavnom postupku ne utječu na trgovinu između država članica u smislu članka 92. stavka 1. UEZ-a jer se odnose samo na usluge lokalnog prijevoza te da je u svakom slučaju njihov iznos toliko mali da nemaju osjetnog učinka na takvu trgovinu.
- 69 Komisija pak tvrdi da je od 1995. nekoliko država članica svojevoljno otvorilo neka tržišta usluga gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza konkurenciji od strane poduzetnika iz drugih država članica te da postoji niz primjera prijevoznika iz jedne države članice koji pružaju usluge prijevoza u nekoj drugoj državi članici. Takvo otvaranje tržišta u nekoj državi članici pokazuje da trgovina unutar Zajednice nije tek mogućnost i potencijal, nego i stvarnost.
- 70 Valja podsjetiti da je rješenjem od 18. lipnja 2002. Sud odlučio ponovno otvoriti usmeni dio postupka u ovome predmetu kako bi strankama u glavnom postupku, državama članicama, Komisiji i Vijeću dao priliku da dostave očitovanja o mogućim posljedicama presude od 22. studenoga 2001., Ferring (C-53/00, Zb., str. I-9067.) u vezi s odgovorom na pitanje koje je nacionalni sud uputio u ovom predmetu.
- 71 Na drugoj raspravi, 15. listopada 2002., Altmark Trans, Regierungspräsidium i Nahverkehrsgesellschaft te njemačka i španjolska vlada u biti su predložili da treba potvrditi načela Suda iz presude u predmetu Ferring. Oni dakle smatraju da državno

financiranje javnih usluga ulazi u definiciju državne potpore u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora samo ako prednosti koje su dala javna tijela premašuju troškove nastale izvršavanjem obveza javnih usluga.

- 72 U vezi s time, oni su u načelu tvrdili da se koncept potpore iz članka 92. stavka 1. UEZ-a primjenjuje samo na mjere koje daju financijsku prednost jednom ili više poduzetnika. Državna subvencija koja tek pokriva trošak izvršavanja nametnutih obveza javnih usluga ne daje poduzetniku koji ih prima nikakvu pravu prednost. Štoviše, u takvom slučaju tržišno natjecanje nije poremećeno s obzirom na činjenicu da bilo koji poduzetnik može dobiti javnu subvenciju ako pruža usluge javnog prijevoza koje zahtijeva država.
- 73 Na drugoj raspravi danska, francuska, nizozemska i britanska vlada u biti su tvrdile da bi Sud trebao zauzeti pristup nezavisnog odvjetnika Jacobsa iz njegovog mišljenja od 30. travnja 2002. u predmetu GEMO (C-126/01), koji je još u tijeku pred Sudom. Prema tom pristupu, potrebno je razlikovati dvije vrste situacije. Ako postoji izravna i očita veza između državnog financiranja i jasno definiranih obveza javnih usluga, iznosi koje isplaćuje javno tijelo ne predstavljaju potporu u smislu članka 92. stavka 1. UEZ-a. S druge strane, ako takva veza ne postoji ili obveze pružanja javne usluge nisu jasno definirane, iznosi koje isplaćuje javno tijelo predstavljaju potporu.

Odgovor Suda

- 74 Kako bi se odgovorilo na prvi dio pitanja valja razmotriti razne elemente koncepta državne potpore iz članka 92. stavka 1. Ugovora. Naime, kako bi se isplate okvalificirale kao potpore, prema ustaljenoj sudskoj praksi trebaju biti ispunjeni svi uvjeti propisani tom odredbom (vidjeti presude od 21. ožujka 1990., Belgija/Komisija (Tubemeuse), C-142-87, Zb., str. I-959., t. 25.; od 14. rujna 1994., Španjolska/Komisija, spojene presude C-278/92 i C-280/92, Zb., str. I-4103., t. 20., te od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija, C-482/99, Zb., str. I-4397., t. 68.).
- 75 Članak 92. stavak 1. UEZ-a propisuje sljedeće uvjete. Kao prvo, mora postojati intervencija same države ili putem državnih sredstava. Kao drugo, mora postojati mogućnost utjecaja te intervencije na trgovinu između država članica. Kao treće, primatelju mora dati prednost. Kao četvrto, mora narušiti ili prijetiti narušavanjem tržišnog natjecanja.
- 76 Pitanje nacionalnog suda odnosi se osobito na drugi od navedenih uvjeta.
- 77 U tome smislu valja napomenuti, kao prvo, da nije nemoguće da javna subvencija dodijeljena jednom poduzetniku koji pruža usluge samo lokalnog i regionalnog prijevoza i ne pruža nikakve prijevozne usluge izvan svoje države porijekla ipak ima utjecaj na trgovinu između država članica.
- 78 Naime, ako država članica dodijeli javnu subvenciju poduzetniku, pružanje prijevoznih usluga od tog poduzetnika može opstati ili mu se može povećati obim na način da poduzetnici osnovani u drugim državama članicama posljedično imaju manje prilike za pružanje prijevoznih usluga na tržištu te države članice (vidjeti u tom smislu presude od

13. srpnja 1988., Francuska/Komisija, 102/87, Zb., str. 4607., t. 19.; od 21. ožujka 1991., Italija/Komisija, C/305-89, Zb., str. I-1603., t. 26., i gore navedenu presudu Španjolska/Komisija, t. 40.).

- 79 U predmetnom slučaju takav stav nije samo hipotetski budući da je, kako to proizlazi posebno iz očitovanja Komisije, nekoliko država članica od 1995. počelo otvarati neka tržišta prijevoznih usluga konkurenciji poduzetnika osnovanih u drugim državama članicama, tako da izvjestan broj poduzetnika već pruža usluge gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza u državama članicama koje nisu države članice iz kojih potječu.
- 80 Nadalje, komunikacija Komisije od 6. ožujka 1996. o *de minimis* pravilu za državne potpore (SL 1996 C 68, str. 9.), kako proizlazi iz njezinog četvrtog stavka, ne odnosi se na prijevoz. Isto tako, Uredba Komisije (EZ) br. 69/2001 od 12. siječnja 2001. o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na *de minimis* potpore (SL 2001 L 10, str. 30.), u skladu s trećom uvodnom izjavom i člankom 1. točkom (a), ne primjenjuje se na taj sektor.
- 81 Konačno, prema praksi Suda ne postoji prag ili postotak ispod kojeg se može smatrati da ne postoji utjecaj na trgovinu između država članica. Relativno mali iznos potpore ili relativno mala veličina poduzetnika koji je prima ne isključuje *a priori* mogućnost postojanja utjecaja na trgovinu između država članica (vidjeti Tubemeuse, t. 43., i Španjolska/Komisija, t. 42.).
- 82 Drugi uvjet za primjenu članka 92. stavka 1. Ugovora, prema kojemu potpora mora moći utjecati na trgovinu između država članica, ne ovisi stoga o lokalnom ili regionalnom karakteru usluga prijevoza ili o značaju dotičnog područja djelatnosti.
- 83 Međutim, kako bi državna mjera mogla biti obuhvaćena člankom 92. stavkom 1. Ugovora ona se mora također, kako je navedeno u točki 75. ove presude, moći smatrati prednošću dodijeljenom poduzetniku primatelju.
- 84 U tom pogledu, potporama se smatraju mjere koje, bez obzira na njihov oblik, vjerojatno izravno ili neizravno pogoduju određenim poduzetnicima (presuda od 15. srpnja 1964., Costa, 6/64, Zb., str. 585. na str. 595.) ili koje se trebaju promatrati kao gospodarska prednost koju poduzetnik primatelj ne bi dobio u normalnim tržišnim uvjetima (presude od 11. srpnja 1996., SEFI i dr., C-39/94, Zb., str. I-3547., t. 60., i od 29. travnja 1999., Španjolska/Komisija, C-342/96, Zb., str. I-2459., t. 41.) smatraju se potporom.
- 85 No, valja isto tako spomenuti odluku Suda u predmetu u kojemu je bila riječ o naknadi štete predviđenoj Uredbom Vijeća 75/439/EEZ od 16. lipnja 1975. o zbrinjavanju otpadnih ulja (SL 1975 L 194, str. 23.). Ta se naknada štete mogla odobriti poduzetnicima koji se bave skupljanjem i/ili zbrinjavanjem otpadnih ulja kao naknada za obveze skupljanja i/ili zbrinjavanja otpadnih ulja koje im je nametnula država članica, pod uvjetom da ta naknada ne premašuje godišnje nepokrivene troškove koje su poduzetnici realno utvrdili, uzimajući u obzir razumnu dobit. Sud je odlučio da naknada štete te vrste ne predstavlja potporu u smislu članka 92. *et seq.* Ugovora, već naknadu za usluge koje su obavili poduzetnici koji se bave skupljanjem ili zbrinjavanjem (vidjeti

presudu od 7. veljače 1985., ADBHU, 240/83, Zb., str. 531., t. 3., zadnja rečenica, i t. 18.).

- 86 Sud je slično tome presudio da, pod uvjetom da porez na izravnu prodaju nametnut farmaceutskim laboratorijima odgovara višim troškovima koje zaista imaju veleprodajni distributeri izvršavajući obveze javnih usluga, nepodlijevanje veleprodajnih distributera plaćanju tog poreza može se smatrati naknadom za usluge koje pružaju, a ne državnom potporom u smislu članka 92. Ugovora. Sud je rekao da, pod uvjetom da postoji nužna jednakovrijednost između izuzeća i utvrđenih dodatnih troškova, veleprodajni distributeri ne bi uživali stvarnu prednost u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora, jer bi jedini učinak poreza bio da distributere i farmaceutske laboratorije stavi u usporedive uvjete tržišnog natjecanja (presuda Ferring, t. 27.).
- 87 Iz navedenih presuda proizlazi da, ako se državna mjera mora smatrati naknadom za usluge koje je pružio poduzetnik primatelj kako bi izvršio obveze javnih usluga, na način da ti poduzetnici ne uživaju stvarnu financijsku prednost te takva mjera stoga nema učinak kojim ih stavlja u povoljniji položaj u odnosu na konkurentne poduzetnike, takva mjera ne ulazi u opseg članka 92. stavka 1. Ugovora.
- 88 Međutim, kako se takva naknada ne bi smatrala državnom potporom u određenom slučaju, niz uvjeta mora biti zadovoljen.
- 89 Kao prvo, poduzetniku koji prima takvu naknadu mora doista biti povjereno izvršavanje obveza pružanja javne usluge, a te obveze moraju biti jasno utvrđene. U glavnom postupku će nacionalni sud stoga trebati utvrditi proizlaze li obveze pružanja javne usluge povjerene društvu Altmark Trans jasno iz nacionalnog zakonodavstva i/ili dozvola o kojima je riječ u glavnom postupku.
- 90 Kao drugo, mjerila na temelju kojih se naknada izračunava moraju biti prethodno utvrđena objektivno i transparentno kako bi se spriječilo da se njome pruža gospodarska prednost koja bi poduzetnika koji je prima mogla staviti u povoljniji položaj u odnosu na konkurentske poduzetnike.
- 91 Isto tako isplata naknade od strane države članice za gubitke koje je poduzetnik ostvario, a koja se ne temelji na prethodno utvrđenim mjerilima, u slučaju da se naknadno utvrdi da pružanje određenih usluga koje se odnose na izvršavanje obveza javnih usluga nije bilo ekonomski održivo, predstavlja financijsku intervenciju koja ulazi u okvir koncepta državne potpore u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora.
- 92 Kao treće, naknada ne smije premašiti iznos potreban za pokriće svih ili dijela troškova nastalih izvršavanjem obveza pružanja javne usluge, uzimajući u obzir time ostvarene primitke i razumnu dobit iz ispunjenja tih obveza. Pridržavanje toga uvjeta nužno je kako bi se osiguralo da poduzetniku koji je primao takve naknade nije dana prednost koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja tako što tog poduzetnika stavlja u snažniji konkurentski položaj.

- 93 Kao četvrto, ako poduzetnik koji treba izvršavati obveze pružanja javne usluge u konkretnom slučaju nije odabran u postupku javne nabave koji bi omogućio odabir ponuditelja koji je sposoban pružiti te usluge po najmanjoj cijeni za dotičnu zajednicu, razina potrebne naknade mora se odrediti na temelju analize troškova koje bi tipični poduzetnik, dobro vođen i odgovarajuće opremljen sredstvima potrebnima za ispunjavanje zahtjevâ javne usluge, imao pri izvršavanju tih obveza, uzimajući u obzir ostvarene primitke i razumnu dobit iz ispunjenja tih obveza.
- 94 Iz navedenih razmatranja slijedi da ako su javne subvencije koje su dodijeljene poduzetnicima izričito potrebne za izvršavanje obveza pružanja javne usluge kako bi se nadoknadili troškovi nastali u izvršavanju tih obveza u skladu s uvjetima navedenim u točkama 89. do 93. ove presude, takve subvencije ne ulaze u opseg članka 92. stavka 1. Ugovora. U suprotnom, državna mjera koja nije u skladu s jednim ili više navedenih uvjeta mora se smatrati državnom potporom u smislu te odredbe.
- 95 Na prvi dio prethodnog pitanja stoga valja odgovoriti da uvjet za primjenu članka 92. stavka 1. Ugovora, a prema tom uvjetu potpora mora biti takva da utječe na trgovinu između država članica, ne ovisi o lokalnom ili regionalnom karakteru pruženih prijevoznih usluga ili o značaju dotičnog područja djelatnosti.

Međutim, javne subvencije čiji je cilj omogućiti pružanje usluga redovnoga gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza nisu obuhvaćene tom odredbom ako se te subvencije trebaju smatrati naknadom za usluge koje je pružio poduzetnik primatelj kako bi izvršio obveze pružanja javne usluge. Kako bi primijenio taj kriterij, nacionalni sud treba utvrditi da su zadovoljeni svi sljedeći uvjeti:

- kao prvo, da je poduzetniku koji prima subvenciju zaista povjereno izvršavanje obveza pružanja javne usluge koje su jasno utvrđene,
- kao drugo, da su mjerila na temelju kojih je izračunan iznos naknade prethodno utvrđena objektivno i transparentno,
- treće, da naknada ne premašuje iznos potreban za pokriće svih ili dijela troškova nastalih izvršavanjem obveza pružanja javne usluge, uzimajući u obzir time ostvarene primitke i razumnu dobit iz ispunjenja tih obveza,
- kao četvrto, ako poduzetnik koji treba izvršavati obveze pružanja javne usluge u konkretnom slučaju nije odabran u postupku javne nabave, razina potrebne naknade mora se odrediti na temelju analize troškova koje bi tipični poduzetnik, dobro vođen i odgovarajuće opremljen sredstvima potrebnima za ispunjavanje zahtjevâ javne usluge, imao pri izvršavanju tih obveza, uzimajući u obzir ostvarene primitke i razumnu dobit iz ispunjenja tih obveza.

Drugi dio prethodnog pitanja

- 96 U drugom dijelu prethodnog pitanja nacionalni sud u biti pita može li se članak 77. Ugovora primijeniti na javne subvencije kojima se nadoknađuju dodatni troškovi nastali izvršavanjem obveza pružanja javne usluge, ne uzimajući u obzir Uredbu br. 1191/69.

Očitovanja podnesena Sudu

- 97 Altmark Trans tvrdi da opcija koju nacionalno zakonodavno tijelo ima na raspolaganju, a to je da odobri javne subvencije čiji je cilj nadoknaditi manjak koji nastaje pružanjem usluge gradskog, prigradskog ili regionalnog prijevoza zanemarujući Uredbu br. 1191/69, postoji neovisno od članka 77. Ugovor-a.
- 98 Regierungspräsidium tvrdi sa svoje strane da članak 77. Ugovora nacionalnom zakonodavcu ne daje ovlast da odobri javne subvencije zanemarujući Uredbu br. 1191/69.
- 99 Nahverkehrsgesellschaft kaže da, ako javne subvencije o kojima je riječ u glavnom postupku ulaze u okvir zabrane iz članka 92. Ugovora, članak 77. isključuje tu primjenu budući da te subvencije zadovoljavaju uvjete propisane u potonjem članku. Budući da je to tako, Nahverkehrsgesellschaft tvrdi da u ovome slučaju dodjela takvih subvencija nije protivna Uredbi br. 1191/69.
- 100 Komisija smatra da, prema članku 77. Ugovora, nacionalno zakonodavno tijelo ima ovlast dodijeliti javne subvencije čiji je cilj nadoknaditi manjak u području gradskog, prigradskog ili regionalnog prijevoza, zanemarujući Uredbu br. 1191/69, ali da u tom slučaju te subvencije u potpunosti podliježu postupku prethodne obavijesti propisanom člankom 93. stavkom 3. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 88. stavak 3. UEZ-a) koji se odnosi na nadzor državnih potpora.

Odgovor Suda

- 101 Članak 77. Ugovora propisuje da su potpore koje odgovaraju potrebama koordinacije prometa ili predstavljaju naknadu za ispunjavanje određenih obveza koje su svojstvene konceptu pružanja javnih usluga u skladu s Ugovorom.
- 102 U točki 37. ove presude navedeno je da bi, kada ne bi postojao propis koji se primjenjuje na predmet u glavnom postupku, trebalo ispitati ulaze li predmetne subvencije u glavnom postupku u okvir odredaba Ugovora koje se odnose na državne potpore.
- 103 Iz točaka 65. i 66. ove presude slijedi da bi se Uredba br. 1191/69 mogla primjenjivati na predmet u glavnom postupku u mjeri u kojoj njemački zakonodavac nije komercijalne usluge izuzeo od primjene Uredbe ili ako to nije učinio u skladu s načelom pravne sigurnosti. Ako se pokaže da je to slučaj, odredbe te uredbe primjenjuju se na subvencije o kojima je riječ u glavnom postupku pa nacionalni sud ne treba ispitati jesu li usklađene s odredbama primarnog prava.
- 104 Kad se Uredba br. 1191/69 pak ne bi primjenjivala na predmet u glavnom postupku, iz odgovora na prvi dio prethodnog pitanja proizlazi da, ako se predmetne subvencije u glavnom postupku trebaju smatrati naknadom za prijevozne usluge pružene u izvršavanju

obveza pružanja javne usluge i ako zadovoljavaju uvjete iz točaka 89. do 93. ove presude, te subvencije ne bi ulazile u opseg članka 92. Ugovora pa ne bi bilo potrebe osloniti se na izuzetak od te odredbe prema članku 77. Ugovora.

- 105 Iz navedenog slijedi da bi se odredbe primarnog prava o državnim potporama i zajedničkoj prometnoj politici primjenjivale na subvencije o kojima je riječ u glavnom postupku samo ako, kao prvo, te subvencije nisu ušle u opseg odredaba Uredbe br. 1191/69 i, kao drugo, pod uvjetom da su dodijeljene kako bi se nadoknadili dodatni troškovi nastali u izvršavanju obveza pružanja javne usluge, ako nisu zadovoljeni svi uvjeti navedeni u točkama 89. do 93. ove presude.
- 106 Međutim, čak i ako se subvencije o kojima je riječ u glavnom postupku ispituju u svjetlu odredaba Ugovora koje se odnose na državne potpore, izuzeće predviđeno njegovim člankom 77. ipak se ne bi moglo primijeniti kao takvo.
- 107 Naime, 4. lipnja 1970. Vijeće je donijelo Uredbu (EEZ) br. 1107/70 o dodjeljivanju državnih potpora za željeznički, cestovni i prijevoz unutarnjim plovnim putovima (SL 1970., L 130, str. 1.). Članak 3. te uredbe propisuje da „[n]e dovodeći u pitanje odredbe [...] Uredbe (EEZ) br. 1192/69 [...] i [...] Uredbe (EEZ) br. 1191/69 [...] države članice ne smiju ni poduzeti koordinacijske mjere ni nametnuti obveze svojstvene konceptu javnih usluga koje uključuju dodjelu potpora prema članku 77. Ugovora, osim u sljedećim slučajevima ili okolnostima” [neslužbeni prijevod]. Iz toga slijedi da se države članice više ne smiju oslanjati na članak 77. Ugovora osim u slučajevima propisanim sekundarnim zakonodavstvom Zajednice.
- 108 Dakle, u mjeri u kojoj se Uredba br. 1191/69 ne primjenjuje u predmetnom slučaju, a predmetne subvencije u glavnom postupku ulaze u opseg članka 92. stavka 1. Ugovora, Uredba br. 1107/70 iscrpno nabraja okolnosti u kojima tijela država članica smiju dodjeljivati potpore u skladu s člankom 77. Ugovora.
- 109 U skladu s navedenim, na drugi dio prethodnog pitanja valja odgovoriti da se članak 77. ne može primijeniti na javne subvencije koje nadoknađuju dodatne troškove nastale u izvršavanju obveza pružanja javne usluge zanemarujući Uredbe br. 1191/69.

Troškovi

- 110 Troškovi njemačke, danske, španjolske, francuske, nizozemske vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine te Komisije, 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 navedenog,

SUD,

u odgovoru na pitanje koje mu je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) rješenjem od 6. travnja 2000. odlučuje:

1. Uredba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 od 26. lipnja 1969. o aktivnostima država članica koje se odnose na obveze svojstvene konceptu javnih usluga u željezničkom, cestovnom i prijevozu unutaršnjim vodnim putovima, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1893/91 od 20. lipnja 1991, a posebno njezin članak 1. stavak 1. drugi podstavak, mora se tumačiti na način da državi članici dopušta da Uredbu ne primjeni na usluge redovnoga gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza koje nužno ovise o javnim subvencijama, te da njezinu primjenu ograniči samo na slučajeve u kojima pružanje odgovarajućih prijevoznih usluga nije moguće ostvariti na neki drugi način, no pod uvjetom da se propisno poštuje načelo pravne sigurnosti.
2. Uvjet za primjenu članka 92. stavka 1. Ugovora (koji je postao članak 87. stavak 1. UEZ-a), prema kojem dotična potpora mora utjecati na trgovinu između država članica, ne ovisi o lokalnom ili regionalnom karakteru isporučenih prijevoznih usluga, ili o značaju dotičnog područja djelatnosti. Međutim, javne subvencije čiji je cilj omogućiti pružanje usluga redovnoga gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza nisu obuhvaćene tom odredbom ako se te subvencije trebaju smatrati naknadom za usluge koje je poduzetnik primatelj subvencija pružio kako bi izvršio obveze javnih usluga. Kako bi se taj kriterij primijenio, nacionalni sud treba utvrditi da su zadovoljeni sljedeći uvjeti:
 - kao prvo, poduzetniku koji prima takvu naknadu mora doista biti povjereno izvršavanje obveza pružanja javne usluge, a te obveze moraju biti jasno utvrđene,
 - kao drugo, mjerila na temelju kojih se računa naknada moraju biti prethodno utvrđena objektivno i transparentno;
 - kao treće, naknada ne smije premašiti iznos potreban za pokrivanje svih ili dijela troškova nastalih izvršavanjem obveza pružanja javne usluge, uzimajući u obzir time ostvarene primitke i razumnu dobit iz ispunjenja tih obveza,
 - kao četvrto, ako poduzetnik koji treba izvršavati obveze pružanja javne usluge u konkretnom slučaju nije odabran u postupku javne nabave, razina potrebne naknade mora se odrediti na temelju analize troškova koje bi tipični poduzetnik, dobro vođen i odgovarajuće opremljen sredstvima potrebnima za ispunjavanje zahtjevâ javne usluge, imao pri izvršavanju tih obveza, uzimajući u obzir ostvarene primitke i razumnu dobit iz ispunjenja tih obveza.
3. Članak 77. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 73. UEZ-a) ne može se primijeniti na javne potpore koje predstavljaju naknadu za dodatne troškove nastale u izvršavanju obveza pružanja javne usluge zanemarujući Uredbu br. 1191/69, kako je izmijenjena Uredbom br. 1893/91.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 24. srpnja 2003.

[Potpisi]

* Jezik postupka : njemački

RADNI PRIJEVOD