

PRESUDA SUDA

15. lipnja 1994.*

„Žalba – Tržišno natjecanje”

U predmetu C-137/92 P,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju C. Timmermans, zamjenik glavnog direktora pravne službe, J. Amphoux, glavni pravni savjetnik, G. Marengo i G. zur Hausen, pravni savjetnici, J. Currall i B. J. Drijber, iz pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu G. Kremlisa, iz pravne službe, Wagner Centre, Kirchberg,

žalitelj,

povodom žalbe protiv presude Prvostupanjskog suda Europskih zajednica od 27. veljače 1992. u spojenim predmetima T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 i T-104/89 (Zb., str. II-315.), kojom se traži da se ta presuda ukine i predmeti vrate Prvostupanjskom sudu kako bi mogao odlučiti o drugim tužbenim razlozima koje su tužitelji podnijeli, a o kojima u toj presudi nije bilo odlučeno,

a druge stranke u postupku su:

BASF AG, sa sjedištem u Ludwigshafenu (Savezna Republika Njemačka), koji zastupa F. Hermanns, *Rechtsanwalt*, Düsseldorf, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu Loesch & Wolter, 11 Rue Goethe,

Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM), sa sjedištem u Tessenderlou (Belgija), koji zastupa I. G. F. Cath, iz odvjetničke komore u Haagu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu L. H. Dupong, 14a Rue des Bains,

DSM NV i DSM Kunststoffen BV, sa sjedištem u Heerlenu (Nizozemska), koje zastupa I. G. F. Cath, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu L. H. Dupong, 14a Rue des Bains,

Hüls AG, sa sjedištem u Marlu (Savezna Republika Njemačka), koji zastupa H. Herrmann, *Rechtsanwalt*, Köln, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu Loesch & Wolter, 11 Rue Goethe,

Elf Atochem SA, ranije Atochem SA, sa sjedištem u Puteauxu (Francuska), koji zastupaju X. de Roux i Ch.-H. Léger, iz odvjetničke komore u Parizu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu Hoss & Elvinger, 15 Côte d' Eich,

Société Artésienne de Vinyle SA, sa sjedištem u Parizu, koji zastupa B. Van de Walle de Ghelcke, iz odvjetničke komore u Bruxellesu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu Loesch & Wolter, 11 Rue Goethe,

Wacker Chemie GmbH, sa sjedištem u Münchenu (Savezna Republika Njemačka), koji zastupa H. Hellmann, *Rechtsanwalt*, Köln, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu Loesch & Wolter, 11 Rue Goethe,

Enichem SpA, sa sjedištem u Milanu (Italija), koji zastupaju M. Siragusa, iz odvjetničke komore u Rimu i G. Scassellati Sforzolini, iz odvjetničke komore u Bologni, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu Arendt & Medernach, 4 Avenue Marie-Thérèse,

Hoechst AG, sa sjedištem u Frankfurtu na Majni (Savezna Republika Njemačka), koji zastupa H. Hellmann, *Rechtsanwalt*, Köln, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu Loesch & Wolter, 11 Rue Goethe,

Imperial Chemical Industries PLC (ICI), sa sjedištem u Londonu, koji zastupaju D. A. J. Vaughan *QC* i D. W. K. Anderson, *barrister*, po ovlaštenju V. O. Whitea i R. J. Colesa, *solicitor*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu L.H. Dupong, 14a Rue des Bains,

Shell International Chemical Company Ltd, sa sjedištem u Londonu, koji zastupa K. B. Parker, *QC*, po ovlaštenju J. W. Osborna, *solicitor*, London, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu J. Hoss, 15 Côte d' Eich,

Montedison SpA, sa sjedištem u Milanu (Italija), koji zastupaju G. Aghina i G. Celona, iz odvjetničke komore Milana, i P. A. M. Ferrari, iz odvjetničke komore Rima, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu G. Margue, 20 Rue Philippe II,

SUD,

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

nezavisni odvjetnik: W. Van Gerven,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, glavna administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmeno očitovanje stranaka na raspravi održanoj 17. ožujka 1993. na kojoj su Enichem SpA zastupali M. Siragusa i F. Moretti, iz odvjetničke komore u Bologni,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 29. lipnja 1993.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 29. travnja 1992., Komisija Europskih zajednica podnijela je žalbu na temelju članka 49. Statuta Suda EEZ-a protiv presude od 27. veljače 1992., BASF AG i dr./Komisija (spojeni predmeti T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 i T-104/89, Zb., str. II-315.), u kojoj je Prvostupanjski sud proglasio nepostojećom mjeru pod nazivom „Odluka Komisije 89/190/EEZ od 21. prosinca 1988. o postupku u skladu s člankom 85. Ugovora o EEZ-u (IV 31.865, PVC)”, koja je bila priopćena tužiteljima i objavljena u *Službenom listu Europskih zajednica* L 74, 17. ožujka 1989. (str. 1.), te je tužbe za poništenje koje su mu podnesene odbio kao nedopuštene.

Činjenice i tijek postupka pred Prvostupanjskim sudom

- 2 Iz presude Prvostupanjskog suda proizlazi da su društva-tuženici, koja djeluju u sektoru polivinilklorida („PVC”), tražila poništenje Odluke 89/190 kojom je Komisija utvrdila da su sudjelovanjem u sporazumu i/ili usklađenom djelovanju prekršili članak 85. Ugovora. Prema toj odluci, proizvođači koji opskrbljuju zajedničko tržište PVC-om periodično su se sastajali kako bi odredili „ciljne” cijene i „ciljne” kvote, planirali usklađene inicijative za povećavanje cijena i nadzirali provedbu tih tajnih dogovora (članak 1.). Tim je društvima bilo naloženo da okončaju utvrđena kršenja, da se u budućnosti suzdrže od predmetnih postupaka (članak 2.) i da plate pojedinačne novčane kazne (članak 3.).
- 3 Kako su tužitelji osporavali postupak donošenja i priopćavanja odluke iz više razloga, Prvostupanjski sud proveo je detaljno pripremno ispitivanje, naloživši Komisiji, kao prvo, da dostavi zapisnik sa sjednice kolegija povjerenika koja je održana 21. prosinca 1988. i tekst odluke kako je na taj dan donesena.
- 4 Nakon što je Komisija dostavila stranice 41. do 43. tog zapisnika i tri nacрта odluke na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku s datumom 14. prosinca 1988., Prvostupanjski sud saslušao je očitovanja o tim dokumentima i naložio Komisiji da dostavi ovjerenu presliku izvornika sporne odluke, kako je bila donesena 21. prosinca 1988. i ovjerena u skladu s Poslovníkom Komisije, na svakom od jezika na kojima je bila donesena.
- 5 Komisija je potom dostavila sljedeće dokumente, koje je njezin glavni tajnik ovjerio kao preslike istovjetne izvorniku:
 - stranice 41. do 43. zapisnika sa sjednice Komisije održane 21. prosinca 1988., COM (88) PV 945;
 - naslovnu stranicu tog zapisnika na kojoj se nalaze potpisi predsjednika i glavnog tajnika Komisije;

– nacrt odluke, označen datumom 14. prosinca 1988., na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku;

– dokument pod nazivom „Promjene koje treba uključiti u točku 27-PVC, u točki 34-LDPE”, koji je bio priložen zapisniku s posebnog sastanka voditelja kabineta od 19. prosinca 1988. i naveden u zapisniku sa sjednice Komisije.

- 6 Na temelju ovjere glavnog tajnika Komisije i dopisa koji je upućen zajedno s tim dokumentima i koji je potpisao jedan od agenata koji su zastupali Komisiju pred Prvostupanjskim sudom, tekst odluke donesene 21. prosinca 1988. mora se utvrditi zajedničkim čitanjem svih tih dokumenata.
- 7 Na temelju preispitivanja tih dokumenata i razmjene mišljenja o njima, Prvostupanjski sud utvrdio je niz činjenica i iz njih izveo sljedeće pravne posljedice.

Presuda Prvostupanjskog suda

Kršenje načela da se mjera koja je jednom donesena više ne može mijenjati

- 8 Prvo, Prvostupanjski sud utvrdio je (u točkama 39. do 49. presude) sljedeće:
 - (a) odluka donesena na njemačkom jeziku sadržava odstupanja u usporedbi s odlukom donesenom na engleskom i na francuskom jeziku i s odlukom kako je priopćena i objavljena;
 - (b) u odlukama priopćenima i objavljenima u *Službenom listu Europskih zajednica*, točki 27. dodan je u engleskoj, francuskoj i njemačkoj inačici stavak koji se ne nalazi u nacrtu odluke koju je donio kolegij povjerenika;
 - (c) u operativnom dijelu priopćenih i objavljenih mjera nestao je navod kojim se pokazuje da Société Artésienne de Vinyle SA pripada grupi Entreprise Chimique et Minière Group (u daljnjem tekstu: grupa EMC), dok se taj navod nalazio u nacrtima koje je 21. prosinca 1988. donio kolegij.
- 9 Na temelju činjenice da su sve te promjene unesene nakon 21. prosinca 1988. i da su ih unijele osobe koje nesumnjivo nisu bile povjerenici, Sud je, oslanjajući se na presudu od 23. veljače 1988., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, („kokoši iz baterijskog uzgoja”), predmet 131/86, Zb., str. 905., zaključio da je došlo do kršenja načela nepromjenjivosti upravnih mjera. U skladu s tim načelom, jednom kada mjeru donese nadležno tijelo u skladu s utvrđenim postupkom, ona se, s izuzetkom ispravaka pravopisnih i gramatičkih pogrešaka, ne može mijenjati osim u skladu s istim postupkom. U suprotnom, izmjene se moraju smatrati nezakonitima pa nema potrebe za ocjenjivanjem njihovog područja primjene, značaja ili sadržaja (točke 40., 42., 47. i 49.).

Nenadležnost ratione materiae i ratione temporis povjerenika odgovornog za tržišno natjecanje

- 10 Drugo, Sud je utvrdio da je Komisija spornu odluku donijela samo u njezinim inačicama na engleskom, njemačkom i francuskom jeziku, prepustivši povjereniku

koji je u to vrijeme bio nadležan za tržišno natjecanje, P. Sutherlandu, donošenje teksta odluke na drugim službenim jezicima Zajednice.

- 11 Budući da se radi o odluci koja je bila upućena većem broju pravnih osoba za koje se moraju upotrijebiti različiti jezici, Sud je smatrao da članak 3. Uredbe Vijeća br. 1 od 15. travnja 1958. o određivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici (SL L 1958, 17, str. 385.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 3., str. 3.) u vezi s prvim stavkom članka 12. Poslovnika Komisije od 9. siječnja 1963. (SL L 1963, 17, str. 181., u daljnjem tekstu: Poslovník), pokazuje da je donošenje mjere na svim obveznim jezicima dužnost kolegija povjerenika. Prvom od tih odredaba predviđa se: „Dokumenti koje institucija [...] šalje [...] ili osobi koja podliježe zakonodavstvu države članice sastavljaju se na jeziku te države”. Drugom odredbom predviđa se: „Akti koje Komisija donese na sjednici ili koji se donesu u pisanom postupku ovjeravaju se na obveznom jeziku ili obveznim jezicima potpisima predsjednika i izvršnog tajnika”. [neslužbeni prijevod] Stoga su u ovom slučaju povjerenici morali odluku donijeti i na nizozemskom i talijanskom jeziku, budući da P. Sutherland za to nedvojbeno nije imao nadležnost *ratione materiae* (točke 54., 55. i 60.).
- 12 Sud je smatrao da se Komisija, u svojem nastojanju da dokaže kako je P. Sutherland imao odgovarajuću nadležnost, nije mogla pozvati na članak 27. Poslovnika, kako je izmijenjen Odlukom Komisije 75/461/Euratom, EZUČ, EEZ od 23. srpnja 1975. (SL L 199, str. 43.), kojim se predviđa: „Pod uvjetom da se u potpunosti poštuje načelo kolektivne odgovornosti, Komisija može ovlastiti svoje članove da u njezino ime i pod njezinim nadzorom donose jasno definirane upravljačke ili administrativne mjere”. [neslužbeni prijevod] Sud je utvrdio (u točki 59.): „Odluka kojom se utvrđuje kršenje članka 85. Ugovora, izdaju nalozi većem broju društava te izriču velike novčane kazne tim društvima i koja je u te svrhe izravno izvršiva, nedvojbeno utječe na prava i obveze kao i na vlasništvo tih društava. Ona se ne može smatrati samo upravljačkom ili administrativnom mjerom čije je donošenje u ovlasti pojedinog povjerenika Komisije, budući da bi to bilo izravno nepoštovanje načela kolektivne odgovornosti iz članka 27.”.
- 13 Prvostupanjski sud također je utvrdio da je na kraju odluke, kako je priopćena, bila napisana izjava: „Za Komisiju, Peter Sutherland, član Komisije”. Taj je sud prihvatio da, iako povjerenik odgovoran za tržišno natjecanje ne može sam donijeti vjerodostojne jezične inačice odluke koja se odnosi na članak 85. stavak 1. Ugovora, on ima ovlast za potpisivanje primjeraka odluke koju je donio kolegij povjerenika za potrebe priopćavanja adresatima (točka 61.).
- 14 Međutim, u ovom je predmetu utvrđeno da između 16. i 31. siječnja 1989. na raspolaganju nije bio nikakav tekst spreman za priopćavanje i objavu, a mandat P. Sutherlanda istekao je 5. siječnja 1989. Iz toga slijedi da P. Sutherland nije imao nadležnost *ratione temporis* za potpisivanje mjera koje su priopćene tužiteljima (točke 61. do 63.).

Nepostojanje sporne mjere

- 15 U ovoj fazi svog obrazlaganja Prvostupanjski sud zaključio je (u točki 65.) da „različiti gore navedeni nedostaci koje je pokazala ova mjera, to jest činjenica da su

izmjene obrazloženja i operativnog dijela mjere unesene nakon što je, prema tekstu zapisnika sa sjednice br. 945., Komisija tu mjeru donijela, te nenadležnost tijela koje je tu mjeru izdalo, moraju za posljedicu imati poništenje pobijane odluke na temelju nepostojanja ovlasti i kršenja bitnih postupovnih zahtjeva”. Međutim, Prvostupanjski sud smatrao je da prije „poništenja mjere mora ispitati posljednji tužbeni razlog tužitelja koji se odnosi na nepostojanje mjere. Ako je on dobro utemeljen, tužbe treba odbaciti kao nedopuštene (presuda Suda od 10. prosinca 1957., Société des Usines à Tubes de la Sarre/Visoko tijelo, spojeni predmeti 1/57 i 14/57, Zb., str. 105.)”.

- 16 Nakon što je (u točki 68.) istaknuo da „suci Zajednice, vođeni načelima izvedenim iz nacionalnih pravnih sustava, proglašavaju nevažećom mjeru koja je manjkava zbog ozbiljnih i očitih nedostataka” i da se na tužbeni razlog koji je predmet javnog interesa, „stranke mogu pozvati u bilo kojem trenutku tijekom postupka i na koji se sud mora pozvati po službenoj dužnosti”, Prvostupanjski sud utvrdio je (u točki 70.) da je Komisija u predmetnom slučaju bila prisiljena priznati da ne može dostaviti presliku izvornih mjera u ovjerenom obliku u skladu s Poslovníkom, čijim se člankom 12., osim utvrđivanja da akti moraju biti ovjereni, u njegovom drugom stavku predviđa da se tekstovi takvih akata „prilažu zapisniku Komisije u kojem spominje njihovo donošenje”.
- 17 Prvostupanjski sud potom je naveo da „postupak ovjeravanja mjera predviđen tom odredbom Poslovníka Komisije, čija je pravna osnova izvedena izravno iz članaka 15. i 16. Ugovora o spajanju od 8. travnja 1965., kojim se osim toga predviđa da ta uredba mora objaviti, predstavlja bitan čimbenik koji doprinosi pravnoj sigurnosti i stabilnosti pravnih situacija u zakonodavnom sustavu Zajednice. Samo se tim postupkom može jamčiti da je mjere jedne od institucija donijelo nadležno tijelo u skladu s postupovnim pravilima utvrđenim Ugovorom i odredbama za njihovu provedbu, posebno u skladu sa zahtjevom da se moraju navesti razlozi za njihovo donošenje iz članka 190. Ugovora. Jamčenjem nedodirljivosti donesene mjere, koja se može izmijeniti ili staviti izvan snage samo u skladu s tim zahtjevima, omogućuje onima na koje se ta mjera primjenjuje, bez obzira radi li se o fizičkoj ili pravnoj osobi, o državama članicama ili o institucijama Zajednice, da sa sigurnošću i u svakom trenutku znaju točan opseg svojih prava i obveza kao i razloge zbog kojih je Komisija donijela odluku u odnosu na njih” (točka 72.).
- 18 Prvostupanjski sud je osim toga objasnio: „Svi oni strogi formalni zahtjevi kojima se uređuju izrada, donošenje i ovjeravanje mjera nužni su kako bi se jamčila stabilnost pravnog poretka i pravna sigurnost za one na koje se primjenjuju mjere koje su donijele institucije Zajednice. Ovakav formalizam je nužno potreban za održavanje pravnog sustava koji se temelji na hijerarhiji pravila. Njime se jamči poštovanje načela zakonitosti, pravne sigurnosti i dobre uprave (presude Suda od 5. prosinca 1963., Lemmerz-Werke/Visoka vlast, spojeni predmeti 53/63 i 54/63, Zb., str. 239. i Usines Émile Henricot/Visoka vlast, spojeni predmeti 23/63, 24/63 i 52/63, Zb., str. 439.). Bilo kakvim kršenjem tih pravila stvorio bi se sustav koji je u biti nesiguran i u kojem bi opis osoba na koje se primjenjuju mjere koje su donijele institucije, opseg njihovih prava i obveza kao i tijelo koje je izdalo mjere bili samo otprilike poznati, čime bi se ugrozilo provođenje sudskog nadzora” (točka 76.).
- 19 Konačno, Prvostupanjski sud utvrdio je da „u slučaju mjera poput ovih, kojima se izriču novčane kazne, pojam izvršive mjere ima poseban značaj na temelju članka

192. Ugovora” (točka 80.). Prvostupanjski sud potom je utvrdio da „budući da je iz dokaza kojima raspolaže očito da ovjera mjere u skladu s prvim stavkom članka 12. Poslovnika Komisije nije moguća, u ovom se predmetu ne može provesti postupak provjere vjerodostojnosti mjere, to jest izvorno ovjerene mjere, koji je predviđen drugim stavkom članka 192. Ugovora” (točka 81.).

- 20 Stoga je Prvostupanjski sud zaključio: „Kada Prvostupanjski sud ne može s dovoljnom sigurnošću utvrditi ni točan datum od kojeg mjera može imati pravne učinke i prema tome biti ugrađena u pravni poredak Zajednice, ni, radi izmjena koje su u nju unesene, točne razloge za njezino donošenje koji u skladu s člankom 190. Ugovora moraju u njoj biti sadržani te ne može jasno odrediti i provjeriti opseg obveza koje se njome uvode za adresate, ni sa sigurnošću utvrditi tijelo koje je izdalo konačnu inačicu i, u okolnostima kada je utvrđeno da se postupak ovjeravanja predviđen pravilima Zajednice u potpunosti nije poštovao i da se postupak utvrđen u drugom stavku članka 192. ne može provesti, takva se mjera ne može smatrati odlukom u smislu članka 189. Ugovora. Takva mjera ima posebno ozbiljne i očite manjkavosti, koje je u pravnom smislu čine nepostojećom” (točka 96.).
- 21 Sud je stoga spornu odluku proglasio nepostojećom te je stoga tužbe odbacio kao nedopuštene.

Žalba Komisije

- 22 Komisija je prvo navela da ne poriče da je nadzor od strane Prvostupanjskog suda otkrio određene slabosti u postupku donošenja odluke o PVC-u, koje se djelomično mogu pripisati vremenskom pritisku s obzirom na to da je mandat Komisije uskoro istjecao, a posebno s obzirom na odlazak povjerenika odgovornog za tržišno natjecanje. Međutim, Komisija vjeruje da presuda Prvostupanjskog suda ne odražava na odgovarajući način važnost različitih spornih pitanja. Osim toga, ona smatra da su zaključci Prvostupanjskog suda, koji su doveli do proglašenja mjere nepostojećom, pretjerani i potpuno nerazmjerni utvrđenim nedostacima.
- 23 U prilog osnovanosti svoje žalbe Komisija se poziva na četiri žalbena razloga.

Prvi žalbeni razlog

- 24 Na prvom mjestu, Komisija smatra da pobijana presuda sadržava pogreške koje se tiču prava i manjkavo objašnjenje primjene načela nedodirljivosti upravnih akata, a posebno manjkavu analizu izmjena unesenih u spornu odluku.
- 25 Prvo, Prvostupanjski sud počinio je pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da nije potrebno razmotriti jesu li izmjene unesene u inačicu priopćene odluke na njemačkom jeziku bitne i time što je smatrao da su te izmjene utjecale na zakonitost odluke kao cjeline, u odnosu na sve tužitelje.
- 26 Drugo, Prvostupanjski sud pogriješio je u obrazloženju time što je smatrao da kolegij povjerenika nije odobrio stavak dodan točki 27. odluke u svim jezičnim inačicama akta kako je bio priopćen i da je bitnost tog stavka nesporna. Pogrešku koja se tiče prava počinio je i time što je smatrao, prvo, da nije potrebno ispitati značaj tog stavka i, drugo, da je njegovo uključivanje utjecalo na zakonitost odluke u njezinoj cjelini.

- 27 Konačno, Prvostupanjski sud pogriješio je u obrazloženju smatrajući da je brisanjem navoda da je Société Artésienne de Vinyle SA pripadao grupi EMC iz operativnog dijela priopćene odluke izmijenjeno područje primjene odluke, a smatrajući da je to brisanje utjecalo na zakonitost odluke u njezinoj cjelini i u odnosu na sve tužitelje, pogriješio je što se tiče prava.

Drugi žalbeni razlog

- 28 Komisija smatra da, kada se radi o zahtjevima iz Ugovora koji se odnose na način donošenja odluka Komisije, pobijana presuda sadržava pogrešku koja se tiče prava, jer u presudi nije prihvaćeno da je P. Sutherland bio nadležan za izdavanje nizozemske i talijanske inačice donesene mjere.
- 29 Prema mišljenju Komisije, zahtijevati da kolegij povjerenika donosi inačice na svim jezicima na kojima je mjera obvezujuća, nedvojbeno je previše strogo tumačenje odredaba Ugovora koje se odnose na načelo kolegijalnosti. Stanoviti stupanj fleksibilnosti u njezinom funkcioniranju prijeko je potreban za obavljanje raznolikih i opsežnih zadataka koje su joj dodijeljene. Takva se fleksibilnost odražava u činjenici da ona može upotrebljavati tri različite vrste postupaka: formalno donošenje na sjednici, pisani postupak i delegiranje ovlasti na nadležnog povjerenika. Sud je utvrdio, posebno u svojoj presudi od 23. rujna 1986., AKZO Chemie/Komisija (5/85, Zb., str. 2585.), da je postupak delegiranja ovlasti spojiv s načelom kolegijalnosti i da je stoga njegova upotreba legitimna.
- 30 Prvostupanjski sud zanemario je činjenicu da se u svakoj odluci moraju razlikovati intelektualna komponenta ili komponenta u pogledu načela, koja leži u osnovi kolektivne namjere i stvar je kolegija, od formalne komponente koja nužno dolazi vremenski kasnije i obuhvaća izradu nacrtu teksta odluke, njezino prevođenje, konačno oblikovanje, priopćavanje i objavljivanje - što su posve provedbeni postupci. Takvi se postupci moraju moći provesti bez intervencije kolegija i bez bilo kakvog posebnog delegiranja ovlasti, u okviru ovlasti odgovarajućeg povjerenika, a da to ni na koji način ne utječe negativno na prava osoba kojih se to tiče ni na bilo kakva postupovna jamstva koja uživaju.

Treći žalbeni razlog

- 31 Treći žalbeni razlog Komisije je da je Prvostupanjski sud počinio grešku koja se tiče prava u pogledu značenja i opsega članka 12. Poslovnika, koji se odnosi na ovjeravanje akata koje ta institucija donosi.
- 32 Prema mišljenju Komisije, presuda Prvostupanjskog suda ponovno ima formalistički pristup i pogrešno tumači svrhu i opseg ovjeravanja akata u skladu s člankom 12., koji se ionako već odavno ne koristi. Formalnost, kao što je odobravanje i ovjeravanje zapisnika Komisije, nije bitna za donošenje i postojanje akata, budući da je njihova funkcija posve arhivska.
- 33 Konačno, Komisija tvrdi da je Prvostupanjski sud zanemario i smisao i svrhu članka 192. Ugovora time što je smatrao da je postojanje izvornika odluke neophodno za njezinu provedbu. Takav pristup bi u praksi značio da se za provjeravanje vjerodostojnosti odluke, kako je navedeno u tom članku, u svakom slučaju zahtijevalo

dostavljanje izvornih tekstova, a ustvari bi takva provjera trebala biti posve formalna stvar koja se odnosi samo na prisutnost i vjerodostojnost žigova i potpisa koji se stavljaju na dokument u ime Komisije.

Četvrti žalbeni nalog

- 34 Četvrto, Komisija tvrdi da je Prvostupanjski sud pogrešno primijenio doktrinu nepostojanja upravnih akata.
- 35 Prema mišljenju Komisije, pravo većine država članica priznaje da se za akt koji je nepravilan, ako je ozbiljno manjkav, može smatrati da nema nikakav pravni učinak, niti privremen, tako da ga se bez ikakvih sudskih intervencija ne moraju pridržavati ni adresat ni autor. Osim toga, utvrđenje da takav akt nema nikakav učinak može se izdati izvan žalbenog roka.
- 36 Međutim, Komisija nastavlja s izjavom da, s obzirom na ozbiljnost posljedica, za primjenu doktrine nepostojanja nije dovoljno da je utvrđena nepravilnost posebno ozbiljna: ona mora biti toliko jasna da je svatko može trenutačno utvrditi. Budući da adresat odluke nije mogao znati koji su unutarnji postupci doveli do nje, ovdje se ne radi o takvom slučaju.

Dopuštenost žalbe

- 37 Sve protivne stranke, osim Shell International Chemical Industries PLC i Montedison SpA, uložile su prigovor nedopuštenosti žalbe na temelju toga što je bila podnesena nakon isteka roka od dva mjeseca koji je utvrđen u prvom stavku članka 49. Statuta (Ugovor o EEZ-u) Suda. Oni tvrde da je, na temelju toga što je presuda Prvostupanjskog suda bila službeno dostavljena Komisiji 28. veljače 1992., žalba morala biti podnesena, u skladu s člankom 80. točkom (b) Poslovnika, najkasnije do 28. travnja 1992. Međutim, Komisija je podnijela žalbu tajništvu Suda tek 29. travnja 1992.
- 38 Prema protivnim strankama, Komisija se nema pravo pozvati na odluku Suda o produženju roka radi udaljenosti iz Priloga II. njegovom Poslovniku. U skladu s člankom 1. te odluke, strankama koje imaju uobičajeno boravište u Velikom Vojvodstvu Luxembourg ne odobrava se produženje postupovnih rokova radi udaljenosti. Kako u vrijeme podnošenja žalbe pitanje sjedišta institucija još nije bilo riješeno, njihovo „privremeno mjesto rada” treba smatrati uobičajenim boravištem, kako je utvrđeno u članku 1. Odluke predstavnika vlada država članica od 8. travnja 1965. o privremenoj lokaciji određenih institucija i službi Zajednica (SL L 1967, 152, str. 18.), a to su Luxembourg, Bruxelles i Strasbourg.
- 39 Prema njihovom mišljenju, iz toga slijedi da je u vrijeme kada je žalba podnesena Komisija imala uobičajeno boravište i u Luxembourg, gdje obavlja veliki dio svojih poslova i ima mnoge službe u kojima je zaposlen znatan broj službenika.
- 40 Valja napomenuti da postupovni rokovi ispunjavaju zahtjeve pravne sigurnosti dok su različita produženja rokova predviđena Odlukom o produženju rokova radi udaljenosti namijenjena kako bi se uzele u obzir poteškoće s kojima se suočavaju stranke radi činjenice da su možda prilično udaljene od sjedišta Suda i kako bi ih se na taj način

stavilo u ravnopravan položaj. Stoga se produženja rokova radi udaljenosti moraju odobravati prema mjestu u kojem stranke imaju uobičajeno sjedište i na kojem se donose odluke u vezi s njihovom djelatnošću.

- 41 Za ovaj je predmet značajno napomenuti da je prije odluke donesene zajedničkim sporazumom između predstavnika vlada država članica o smještaju sjedišta institucija i nekih tijela i službi Europskih zajednica (SL 1992, C 341, str. 1.) kojom je odlučeno da je sjedište Komisije u Bruxellesu, Komisija već djelovala na toj lokaciji koja je bila jedno od privremenih mjesta rada institucija. Činjenica da su neke službe bile i ostale smještene u Luxembourg nije važna.
- 42 Iz prethodno navedenog proizlazi da je za podnošenje žalbe Komisija imala pravo na dva dodatna dana, kako je predviđeno Odlukom o produženju rokova radi udaljenosti za osobe koje imaju uobičajeno boravište u Belgiji.
- 43 Budući da je žalba bila predana 29. travnja 1992., a posljednji dan dopuštenog roka izračunanog na taj način bio je 30. travnja 1992., prigovor nedopuštenosti treba odbiti zbog prekoračenja roka koji su uložile protivne stranke.

Osnovanost žalbe Komisije

- 44 Čitanje pobijane presude pokazuje da se u obrazloženju Prvostupanjskog suda korak po korak dolazi do zaključka da se sporna odluka mora proglasiti nepostojećom, nakon što je utvrđeno da bi neke nepravilnosti, kao što su kršenje načela nedodirljivosti mjere i nenadležnost osobe koja je donijela mjeru, same po sebi trebale opravdati poništenje sporne odluke na temelju nenadležnosti i kršenja bitnih postupovnih zahtjeva.
- 45 Konačno proglašenje nepostojanja odluke uslijedilo je nakon utvrđivanja još jedne nepravilnosti, a to je da odluka nije bila ovjerena u skladu s člankom 12. Poslovnika Komisije. Budući da su posljedice takvog proglašenja opsežnije i dalekosežnije od posljedica poništenja koje je Prvostupanjski sud također predvidio, valja ispitati četvrti žalbeni razlog Komisije koji se odnosi upravo na proglašenje nepostojanja.
- 46 Komisija smatra da je Sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je jednu posve izuzetnu sankciju, proglašenje nepostojanja, izrekao samo na temelju utvrđenih nepravilnosti u pobijanoj odluci koje je smatrao posebno ozbiljnima. Pri dolaženju do ovog zaključka, u svojem je obrazloženju previdio drugi bitan zahtjev za primjenu teorije nepostojanja upravnih akata, kako je razvijena u nacionalnom pravu različitih država članica, a to je da takve nepravilnosti moraju biti trenutačno očite, posebno adresatima takvih akata.
- 47 Pozivajući se na presudu Suda od 26. veljače 1987., Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Komisija (15/85, Zb., str. 1005.), Komisija ističe da se nepravilnosti o kojima je riječ, pod pretpostavkom da se one mogu smatrati takvima, odnose samo na unutarnji postupak za izradu sporne odluke, tako da ih njezini adresati nisu mogli utvrditi samim čitanjem teksta koji im je propisno priopćen. Stoga navodne nepravilnosti nisu bile dovoljno očite da bi se pobijana odluka proglasila nepostojećom.

- 48 Valja podsjetiti da se podrazumijeva da akti institucija Zajednice u načelu uživaju presumpciju zakonitosti i da prema tome imaju pravne učinke, unatoč nepravilnostima, sve dok ih se ne poništi ili ne stavi izvan snage.
- 49 Međutim, iznimno od tog načela, za akte koji sadržavaju nepravilnosti čija je ozbiljnost toliko očita da ih pravni poredak Zajednice ne može tolerirati, treba smatrati da nemaju pravni učinak, čak ni privremeno, to jest treba ih smatrati pravno nepostojećim. Svrha ovog izuzeća je održavanje ravnoteže između dva osnovna, ali međusobno suprotna, zahtjeva kojih se pravni poredak mora pridržavati, a to su stabilnost pravnih odnosa i poštovanje zakonitosti.
- 50 Zbog težine posljedica koje proizlaze iz utvrđenja nepostojanja akta institucija Zajednice samo je po sebi jasno da je, zbog razloga pravne sigurnosti, takvo utvrđenje rezervirano za zaista iznimne slučajeve.
- 51 U ovom predmetu Prvostupanjski sud nije dvojio o tome da je Komisija na sjednici održanoj 21. prosinca 1988., kako je dokazano odgovarajućim zapisnikom, odlučila donijeti operativni dio odluke kako je navedeno u tom zapisniku, bez obzira na manjkavosti koje bi ta odluka mogla imati.
- 52 U svakom slučaju, bez obzira na to razmatraju li se pojedinačno ili u cjelini, nepravilnosti koje se odnose na nadležnost i na formu koje je utvrdio Prvostupanjski sud i na postupak donošenja odluke Komisije ne čine se tako ozbiljnima da bi se odluka morala smatrati pravno nepostojećom.
- 53 Stoga je Prvostupanjski sud, time što je Odluku 89/190 proglasio nepostojećom, počinio pogrešku koja se tiče prava.
- 54 Slijedom navedenog pobijanu presudu treba ukinuti.
- 55 U skladu s drugom rečenicom prvog stavka članka 54. Statuta (Ugovor o EEZ-u) Suda, ako se odluka prvostupanjskog suda ukine, Sud može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta. Sud smatra da se ovdje radi o takvom slučaju.

Tužbe za poništenje podnesene Prvostupanjskom sudu protiv odluke Komisije

- 56 U svojim tužbama za poništenje, društva su podnijela niz tužbenih razloga koji se mogu sažeti kako slijedi: presudski postupak bio je manjkav na više načina; sporna odluka nije bila obrazložena ili je bila nedostatno obrazložena; nisu se poštovala prava obrane; dokazni temelj Komisije bio je dvojben; sporna odluka bila je u suprotnosti s člankom 85. Ugovora i s općim načelima prava Zajednice; u vezi s odlukom došlo je do kršenja pravila o zastari; odluka je bila zahvaćena zlouporabom ovlasti; izrečene novčane kazne su bile nezakonite.
- 57 U prilog osnovanosti, posebno, tužbenog razloga da sporna odluka nije bila obrazložena ili je bila nedostatno obrazložena, tužitelji su u biti tvrdili da se obrazloženje odluke koja je bila njima priopćena možda razlikovalo u nekoliko točaka, od kojih su neke bitne, od odluke koju su donijeli povjerenici na svojoj sjednici održanoj 21. prosinca 1988. Njihovo se vjerovanje temeljilo, *inter alia*, na činjenici da je proteklo značajno vremensko razdoblje između donošenja odluke i

njezinog priopćavanja i da je tipografski izgled priopćene odluke jasno pokazivao da su bili dodani ili ispravljani bitni odjeljci.

- 58 Na temelju argumenata Komisije iznesenih u njezinoj obrani neki su tužitelji također zaključili da odluka nije bila donesena na dva od obvezujućih jezika, a to su nizozemski i talijanski, budući da su kolegiju povjerenika bili dostavljeni samo nacrti na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku.
- 59 U tim je okolnostima, na zahtjev tužitelja, smatrajući dostavljene dokaze o nepravilnostima ozbiljnima i uvjerljivima, Prvostupanjski sud naložio Komisiji da dostavi dokumente koji se odnose na donošenje sporne odluke, što je također ponudila i sama Komisija. Uzimajući u obzir dokumente koje je dostavila Komisija, tužitelji su istaknuli kako nije sigurno da je odluka bila ovjerena u skladu s pravilima utvrđenim u članku 12. Poslovnika Komisije. Sud je potom naložio Komisiji da dostavi ovjerenu presliku izvornika pobijane odluke, što ona nije mogla učiniti. U završnoj fazi svoje argumentacije tužitelji su istaknuli da se nije poštovao članak 12. Poslovnika Komisije.
- 60 Iako je ovaj tužbeni razlog bio u svojem cjelovitom obliku podnesen tek tijekom postupka, on je ipak dopušten na temelju članka 48. stavka 2. Poslovnika Prvostupanjskog suda jer se temelji na činjeničnim elementima koji su utvrđeni tijekom postupka.
- 61 Stoga je potrebno ispitati meritum tako podnesenog tužbenog razloga.
- 62 Kao što je Sud zaključio u točki 30. gore navedene presude AKZO Chemie/Komisija, prije svega valja podsjetiti da funkcioniranje Komisije počiva na načelu kolektivne odgovornosti koje je utvrđeno u članku 17. Ugovora od 8. travnja 1965. o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica (SL 1967, 152, str. 2., u daljnjem tekstu: Ugovor o spajanju) koji je sada zamijenjen člankom 163. Ugovora o EZ-u. On glasi: „Komisija odlučuje većinom glasova članova čiji je broj predviđen člankom 10. Sastanak Komisije smatra se valjanim samo ako je na njemu nazočan broj članova utvrđen njezinim Poslovníkom.” [neslužbeni prijevod].
- 63 U istoj presudi Sud je istaknuo (u točki 30.) da se načelo tako utvrđene kolektivne odgovornosti temelji na ravnopravnom sudjelovanju povjerenika u donošenju odluka, iz čega, posebno, proizlazi da odluke moraju biti predmet kolektivne rasprave i da svi članovi kolegija povjerenika moraju na političkoj razini snositi kolektivnu odgovornost za sve donesene odluke.
- 64 Poštovanje tog načela, a posebno potrebe da povjerenici zajedno raspravljaju o odlukama, sigurno se tiče pojedinaca na koje utječu pravne posljedice takvih odluka, u smislu da oni moraju biti sigurni da je te odluke uistinu donio kolegij povjerenika i da one točno odgovaraju njihovoj namjeri.
- 65 Tome je posebno tako, kao ovdje, u slučajevima akata koji se izričito opisuju kao odluke, za koje Komisija smatra da ih mora donijeti na temelju članka 3. stavka 1. i članka 15. stavka 2. točke (a) Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962., Prve uredbe o provedbi članaka 85. i 86. Ugovora (SL 1962, 13, str. 204.) u odnosu na društva ili udruženja društava kako bi se osiguralo njihovo poštovanje pravila tržišnog natjecanja

i kojima se utvrđuje kršenje tih pravila, izdaju upute tim društvima te im se izriču novčane kazne.

- 66 U skladu s člankom 190. Ugovora o EEZ-u, u takvim odlukama moraju biti navedeni razlozi na kojima se one temelje. Ustaljena je sudska praksa da Komisija mora iznijeti razloge zbog kojih je donijela odluku, kako bi Sud mogao izvršiti svoj nadzor i kako bi predmetne države članice i državljani znali na temelju čega je bio primijenjen Ugovor.
- 67 Operativni dio takve odluke može se razumjeti i njezini potpuni učinci ocijeniti samo u svjetlu obrazloženja. Budući da operativni dio i obrazloženje odluke čine nedjeljivu cjelinu, samo je na kolegiju povjerenika da u skladu s načelom kolektivne odgovornosti donese i operativni dio i obrazloženje.
- 68 Kako je Sud zaključio u gore navedenoj presudi u predmetu „kokoši iz baterijskog uzgoja”, to znači da se u tekst akta, nakon što ga je formalno donio kolegij povjerenika, mogu unijeti samo jednostavni pravopisni i gramatički ispravci, a svaka druga izmjena je u isključivoj nadležnosti kolegija.
- 69 Iz toga slijedi da se ne može prihvatiti argument Komisije da se u postupku donošenja odluke kolegij povjerenika može ograničiti samo na jasno izražavanje svoje namjere o poduzimanju određene mjere, a da ne mora sudjelovati u pripremi i konačnom oblikovanju akta kojim se ostvaruje njegova namjera.
- 70 Kako intelektualna komponenta i formalna komponenta čine nedjeljivu cjelinu, izrada akta u pisanom obliku nužan je izraz namjere tijela koje taj akt donosi.
- 71 Treba dodati da, za razliku od odluka kojima se društvima nalaže podvrgavanje pretrazi i koje se, kao oblik pripremne istrage, mogu smatrati jednostavnim mjerama upravljanja (vidjeti gore navedenu presudu AKZO Chemie/Komisija, t. 38.), za odluke kojima se utvrđuje kršenje članka 85. ne mogu se, na temelju članka 27. Poslovnika Komisije, delegirati ovlasti na povjerenika odgovornog za politiku tržišnog natjecanja, a da se ne prekrši načelo kolegijalnosti.
- 72 Što se tiče Poslovnika, člankom 16. Ugovora o spajanju (odredba koja je sada zamijenjena člankom 162. stavkom 2. Ugovora o EZ-u) zahtijeva se da Komisija donese svoj poslovnik, kako bi se osiguralo da ona i njezini odjeli djeluju u skladu s odredbama Ugovorâ, te da se taj poslovnik objavi.
- 73 Iz toga slijedi da Komisija ima obvezu, *inter alia*, poduzeti mjere potrebne kako bi se omogućilo da se cjeloviti tekst akata koje donosi kolegij povjerenika mogu sa sigurnošću identificirati.
- 74 S tim se ciljem prvim stavkom članka 12. Poslovnika, koji je u odgovarajuće vrijeme bio na snazi, predviđalo sljedeće: „Akti koje donese Komisija, na sjednici ili pisanim postupkom, moraju biti ovjereni na obveznom jeziku ili jezicima, potpisima predsjednika i izvršnog tajnika”. [neslužbeni prijevod]
- 75 Daleko od puke formalnosti s ciljem arhiviranja, kako to tvrdi Komisija, svrha ovjeravanja akata predviđenog prvim stavkom članka 12. njezinog Poslovnika jest

jamčiti pravnu sigurnost osiguravanjem da tekst koji je donio kolegij povjerenika postaje konačan na obveznim jezicima. Na taj se način, u slučaju spora, može utvrditi odgovaraju li priopćeni ili objavljeni tekstovi točno tekstu koji je donio kolegij a time i namjeri autora.

- 76 Stoga ovjeravanje akata iz prvog stavka članka 12. Poslovnika Komisije predstavlja bitan postupovni zahtjev u smislu članka 173. Ugovora, čije je kršenje razlog za tužbu za poništenje.
- 77 U ovom je predmetu nesporno da je Komisija, prema njezinom priznanju, prekršila prvi stavak članka 12. Poslovnika jer nije ovjerila pobijanu odluku na način koji je predviđen tim člankom.
- 78 Stoga se odluka mora poništiti radi kršenja bitnih postupovnih zahtjeva bez potrebe za ispitivanjem ostalih tužbenih razloga koje su podnijeli tužitelji.

Zahtjevi za naknadu štete

- 79 Zahtjev za naknadu štete društva Montedison SpA mora se odbiti jer u potporu svog zahtjeva nisu dostavili nikakvu argumentaciju niti barem približnu procjenu navodne štete.

Troškovi

- 80 Člankom 122. Poslovnika predviđeno je da kad je žalba osnovana i Sud sam konačno odluči o sporu, Sud odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 69. stavkom 2., koji se na žalbeni postupak primjenjuje na temelju članka 118., stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da su žalbeni razlozi Komisije bili neuspješni u svim bitnim aspektima, treba joj naložiti snošenje svojih vlastitih troškova i svih troškova tužitelja, kako u postupku pred Prvostupanjskim sudom tako i u postupku pred ovim Sudom.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Ukida se presuda Prvostupanjskog suda donesena 27. veljače 1992. u predmetima T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 i T-104/89.**
- 2. Poništava se Odluka Komisije 89/190/EEZ od 21. prosinca 1988. o postupku u skladu s člankom 85. Ugovora o EEZ-u (IV-31.865, PVC);**
- 3. Nalaže se Komisiji snošenje svojih vlastitih troškova i svih troškova tužitelja, kako u postupku pred Prvostupanjskim sudom tako i u postupku pred ovim Sudom.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 15. lipnja 1994.

[Potpisi]

* Jezici postupka: njemački, engleski, francuski, talijanski i nizozemski

RADNI PRIJEVOD