

PRESUDA SUDA

2. travnja 1998. (*)

„Žalba – Državne potpore – Pritužba konkurenta – Obveze Komisije koje se odnose na ispitivanje pritužbe i obrazlaganje njezinog odbijanja”

U predmetu C-367/95 P,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju Jean-Louis Dewost, glavni direktor pravne službe, Jean-Paul Keppenne i Michel Nolin, članovi iste službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Carlosa Gómeza de la Cruza, člana pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

žalitelj,

koju podupiru

Francuska Republika, koju zastupaju Catherine de Salins, zamjenica ravnatelja uprave za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i Jean-Marc Belorgey, otpravnik poslova u istoj upravi, u svojstvu agenata,

intervenijent u prvom stupnju,

i

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju Ernst Röder, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva, i Bernd Kloke, *Regierungsrat* u istom ministarstvu, u svojstvu agenata,

Kraljevina Španjolska, koju zastupa Gloria Calvo Díaz, *abogado del Estado*, iz državne pravne službe, u svojstvu agenta,

Kraljevina Nizozemska, koju zastupa Marc Fierstra, pomoćnik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,

intervenijenti,

povodom žalbe protiv presude Prvostupanjskog suda Europskih zajednica (četvrto prošireno vijeće) od 28. rujna 1995., Sytraval i Brink's Francuska/Komisija (T-95/94, Zb., str. II-2651.), u svrhu ukidanja te presude,

a druge stranke u postupku su:

Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) i Brink's France SARL,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, C. Gulmann (izvjestitelj), H. Ragnemalm, M. Wathelet, predsjednici vijeća, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann i L. Sevón, suci,

nezavisni odvjetnik: C. O. Lenz,

tajnik: R. Grass,

uzimajući u obzir izvještaj suca izvjestitelja,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 27. svibnja 1997.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 28. studenoga 1995., Komisija Europskih zajednica uložila je, na temelju članka 49. Statuta Suda, žalbu protiv presude Prvostupanjskog suda od 28. rujna 1995., Sytraval i Brink's Francuska/Komisija (T-95/94, Zb., str. II.-2651., u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je taj sud poništio odluku Komisije od 31. prosinca 1993. (u daljnjem tekstu: sporna odluka) o odbijanju zahtjeva Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) i Brink's France SARL za utvrđivanje da je Francuska Republika povrijedila članke 92. i 93. Ugovora o EZ-u time što je potpore dodijelila poduzeću Sécuripost SA (u daljnjem tekstu: Sécuripost).
- 2 Francuska Republika, koja je u prvom stupnju bila intervenijent u potporu zahtjevu Komisije, podnijela je odgovor na žalbu. Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) i Brink's France SARL (u daljnjem tekstu: podnositelji pritužbe) nisu podnijeli očitovanja Sudu.
- 3 Trima zahtjevima podnesenima tajništvu Suda 24. siječnja, 22. i 26. veljače 1996., Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska i Kraljevina Nizozemska zatražile su intervenciju u potporu zahtjevu Komisije. Trima rješenjima od 5. ožujka 1996. Sud je dopustio te intervencije.

Činjenice i postupak pred Prvostupanjskim sudom

- 4 Iz pobijane presude proizlazi da je do 1987. Francuska pošta (u daljnjem tekstu: Pošta) obavljala prijenos vlastitih novčanih sredstava i vrijednosti putem svojih internih službi. Godine 1989. Pošta je odlučila određeni broj svojih aktivnosti provoditi posredstvom komercijalnih društava. Tako je 16. prosinca 1986. osnovan Société holding des filiales de la Poste (u daljnjem tekstu: Sofipost), u kojem Francuska Republika ima kontrolni udio od 99 %. Sofipost je 16. travnja 1987. osnovao Sécuripost, u kojem ima kontrolni udio od 99,92 %. Sécuripost se bavi

prijevozom gotovog novca, pružanjem usluga čuvanja i zaštite, te nadzorom. Pošta je uputila više od 220 službenika u Sécúripost.

- 5 Sporazumom privatnog prava od 28. rujna 1987. Pošta je povjerila Sécúripostu aktivnosti u okviru gore navedenih područja, koje je prethodno sama obavljala. Sécúripost je slijedom toga trebao proširiti svoju bazu klijenata i opseg djelatnosti. Okvirni sporazum između ministra Pošte i telekomunikacija i Sécúriposta sklopljen je 30. rujna 1987. Sofipost je u razdoblju između 1987. i 1989. Sécúripostu odobrio dva predujma, u iznosima od 5 000 000 FF i 15 000 000 FF, čime je povećao njegov kapital.
- 6 Više francuskih poduzetnika i udruga poduzetnika, uključujući podnositelje pritužbe, podnijeli su 4. rujna 1989. Komisiji dva zahtjeva za pokretanje postupka na temelju članaka 85., 86. i 90. Ugovora o EZ-u, s jedne strane, i članaka 92. i 93. istog ugovora, s druge strane. Ovaj postupak odnosi se samo na potonji zahtjev.
- 7 Slijedom te pritužbe, Komisija je dopisom od 14. ožujka 1990. zatražila pojašnjenja od francuske vlade, koja joj je odgovorila dopisom od 3. svibnja 1990.
- 8 Komisija je 28. lipnja 1991. obavijestila podnositelje pritužbe da je njihova pritužba „[potaknula] više važnih načelnih pitanja, koja nadležne službe Komisije u ovom slučaju moraju detaljno ispitati” [neslužbeni prijevod]. Ona je 9. listopada 1991. ponovno obavijestila podnositelje pritužbe da je njihov predmet „izuzetno kompleksan te zahtijeva brojne tehničke analize opsežne dokumentacije koju su podnijeli kako podnositelji pritužbe tako i francuska tijela [...]” [neslužbeni prijevod].
- 9 Komisija je 5. veljače 1992. donijela odluku u kojoj je navela da se ne može tvrditi da postoje državne potpore u smislu članka 92. Ugovora. Među ostalim je utvrdila da je na temelju dokaza kojima raspolaže postupanje koje je dovelo do osnivanja Sécúriposta usporedivo s reorganizacijom koju provodi poduzetnik koji je odlučio osnovati podružnicu koja bi zasebno upravljala jednom od djelatnosti.
- 10 Podnositelji pritužbe podnijeli su 13. travnja 1992. tužbu za poništenje te odluke na temelju članka 173. Ugovora. Međutim, ta je tužba postala bespredmetna s obzirom na to da je Komisija 22. lipnja 1992. povukla svoju odluku od 5. veljače 1992.
- 11 Podnositelji pritužbe dopunili su 24. srpnja 1992. svoju pritužbu podnesenu Komisiji. Ona ih je 21. siječnja 1993. obavijestila da je mjere koje je francuska vlada poduzela u pogledu Sécúriposta unijela u registar neprijavljenih potpora.
- 12 Francuska vlada je 26. ožujka 1993. ovlastila Sofipost da imovinu Sécúriposta prenese u privatni sektor. Podnositelji pritužbe su 22. travnja 1993. unijeli novu dopunu u svoju pritužbu. Komisija ih je 5. svibnja 1993. obavijestila o svojoj odluci da istragu o predmetu podijeli u dva dijela, jedan prije privatizacije i drugi nakon nje.
- 13 Podnositelji pritužbe su 11. listopada 1993. pozvali Komisiju, u skladu s člankom 175. Ugovora, da donese odluku kao odgovor na njihovu pritužbu podnesenu 4. rujna 1989.

- 14 Komisija – koju zastupa njezin član zadužen za pitanja tržišnog natjecanja – uputila je 31. prosinca 1993. francuskoj vladi dopis kojim je obavještava, bez posebnog obrazloženja, o svojoj odluci da na temelju dokaza kojima raspolaže zaključi predmet s utvrđenjem o nepostojanju državnih potpora u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora. Međutim, istaknula je da se njezina odluka ne odnosi na mjere poduzete nakon 1992. u okviru privatizacije Sécuroposta.
- 15 Komisija – koju je i dalje zastupao član zadužen za pitanja tržišnog natjecanja – istoga je dana uputila podnositeljima pritužbe dopis kojim ih je, odgovarajući na argumente koje su iznijeli, obavijestila da je utvrdila kako istraga koju je provela nije pružila osnovu za zaključak da su u ovom slučaju postojale državne potpore u smislu članka 92. Ugovora, tako da je odlučila zaključiti predmet.
- 16 Zahtjevom od 2. ožujka 1994. podnositelji pritužbe podnijeli su pred Prvostupanjskim sudom tužbu za poništenje te odluke.
- 17 U prilog svojoj tužbi iznijeli su četiri tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog odnosio se na povredu članka 93. stavka 2. Ugovora, zato što je Komisija, s obzirom na okolnosti slučaja, pogrešno odlučila da ne pokreće postupak predviđen tom odredbom. Drugi tužbeni razlog navodio je povredu prava obrane podnositelja pritužbe, zbog toga što se Komisija u svojoj odluci – kojom im je prouzročena šteta – pozvala na dokumente, poput očitovanja francuske vlade, koji im nisu bili dostavljeni. Treći tužbeni razlog temeljio se na povredi članka 190. Ugovora o EZ-u, zato što Komisija u spornoj odluci nije odgovorila na prigovore koje su u vezi s potporama podnositelji iznijeli u svojoj pritužbi, a koji se odnose na: 1. upućivanje administrativnog osoblja Pošte u Sécuropost, 2. stavljanje na raspolaganje prostorija Pošte Sécuropostu, 3. nabavu goriva i održavanje vozila po izrazito povoljnim uvjetima, i 4. predujam od 15 000 000 FF koji je Sofipost odobrio Sécuropostu po povlaštenoj kamatnoj stopi. Četvrti tužbeni razlog temeljio se na postojanju očitih pogrešaka u ocjeni postupanja, u spornoj odluci, prema povećanju kapitala Sécuroposta za 9 775 000 FF, predujmovima za narudžbe koje je Pošta odobrila u korist Sécuroposta te neuobičajenim tarifama i jamstvima koja mu je Pošta osiguravala.

Pobijana presuda

- 18 Prema pobijanoj presudi, cilj tužbe podnositelja zahtjeva bio je poništenje sporne odluke koja „odbacuje zahtjev tužitelja kojim se od Komisije traži da utvrdi da je Francuska Republika povrijedila članke 92. i 93. Ugovora time što je potpore dodijelila Sécuropostu” [neslužbeni prijevod].
- 19 Prvostupanjski sud je u točki 32. pobijane presude najprije ocijenio da, s obzirom na dokumentaciju, svoje ispitivanje mora usredotočiti zajedno na treći i četvrti tužbeni razlog, koji se tiču povrede članka 190. Ugovora i očite pogreške u ocjeni.
- 20 Prvostupanjski sud je nadalje u točki 51. utvrdio, prvo, da je sporna odluka ona odluka Komisije kojom su navodi podnositelja pritužbe odbijeni zato što mjere koje su predmet pritužbe nisu državne potpore u smislu članka 92. Ugovora i, drugo, da je nesporno da je sporna odluka jest odluka u smislu članka 189. četvrtog podstavka Ugovora o EZ-u, koju je stoga trebalo obrazložiti na temelju članka 190. Ugovora. Prvostupanjski sud je stoga u točki 53. smatrao da valja provjeriti je li sporna odluka

jasno i nedvosmisleno otkrila razloge zbog kojih je Komisija tvrdila da mjere koje su naveli podnositelji pritužbe nisu državne potpore u smislu članka 92. Ugovora, tako da podnositelji pritužbe shvate razloge odbijanja njihove pritužbe kako bi obranili svoja prava te kako bi Prvostupanjski sud mogao provesti nadzor.

- 21 Prvostupanjski sud u tom pogledu u točki 54. ističe da sudski nadzor koji bi takvo obrazloženje trebalo omogućiti nije, u ovom slučaju, nadzor očite pogreške u ocjeni, kao što je ispitivanje sukladnosti nacionalnih mjera koje se već smatraju državnim potporama, a to ispitivanje ulazi u isključivu nadležnost Komisije, nego nadzor tumačenja i primjene pojma državne potpore iz članka 92. Ugovora, koje je Komisija provela kako bi utvrdila treba li ili ne nacionalne mjere na koje se pritužba odnosi okvalificirati kao državne potpore.
- 22 Prvostupanjski sud je u točki 55. smatrao da je nužno podsjetiti na kontekst u kojem je donesena sporna odluka, pri čemu treba ocijeniti je li obrazloženje dostatno ne samo u pogledu njegovog sadržaja, već i njegovog konteksta. Prvostupanjski sud je u vezi s time istaknuo četiri točke: prvo, činjenica da je sporna odluka donesena nakon isteka iznimno dugog razdoblja (t. 56.); drugo, činjenica da je Komisija u svojoj korespondenciji s podnositeljima pritužbe navela da je njihova pritužba potaknula više važnih načelnih pitanja koja zahtijevaju detaljno ispitivanje i brojne tehničke analize (t. 57.); treće, činjenica da je Komisija povukla svoju prvu odluku od 5. veljače 1992. kao odgovor na tužbu za poništenje koju su podnijeli podnositelji pritužbe, iako su u tom zahtjevu samo ponovili razne prigovore iz njihove prve pritužbe, bez navođenja novih (t. 58.), te četvrto, činjenica da je Komisija unijela sporne mjere u registar neprijavljenih potpora i u svojem dopisu upućenom francuskoj vladi izrazila žaljenje što ni jedna od tih mjera nije bila predmet prethodne obavijesti u skladu s člankom 93. stavkom 3. Ugovora (t. 59.).
- 23 U svjetlu ovih utvrđenja, Prvostupanjski sud je u točki 60. smatrao da valja utvrditi može li u ovom slučaju smatrati da obrazloženje sporne odluke potkrepljuje zaključak da mjere koje navode podnositelji pritužbe nisu državne potpore u smislu članka 92. Ugovora.
- 24 S tim u vezi zaključio je da je, što se tiče prigovora podnositelja pritužbi koji se odnosi na upućeno administrativno osoblje, sporna odluka imala nedostataka u obrazloženju (t. 62. i 63.) te da je, što se tiče prigovora koji se odnose na stavljanje na raspolaganje prostorija (t. 65. do 66.), održavanje vozila (t. 69.), odobravanje predujma od 15 000 000 FF (t. 72.) i cijene koje Sécuritépost naplaćuje Pošti (t. 74. do 76.), obrazloženje te odluke nedostatno.
- 25 U tom je kontekstu Prvostupanjski sud u točkama 66. i 72. smatrao da je Komisija, time što je odlučila odbiti pritužbu o mjeri koju je podnositelj pritužbe okvalificirao kao neprijavljenu državnu potporu, a da mu nije dozvoljeno da se o informacijama prikupljenima u okviru Komisijine istrage očituje prije donošenja konačne odluke, dužna automatski ispitati prigovore koje bi podnositelj pritužbe svakako podnio da je imao uvid u te informacije.
- 26 Osim toga, Prvostupanjski sud je u točki 78. tvrdio da Komisijina obveza obrazlaganja vlastitih odluka može u određenim okolnostima iziskivati pokretanje kontradiktorne rasprave s podnositeljem pritužbe zato što, kako bi u dovoljnoj mjeri

mogla opravdati svoju ocjenu prirode mjere koju je podnositelj pritužbe okvalificirao kao državnu potporu, Komisija treba biti upoznata s njegovim stajalištem o informacijama koje je prikupila u okviru svoje istrage. Prvostupanjski sud smatrao da u takvim okolnostima ta obveza predstavlja nužno produljenje obveze Komisije da tijekom istrage predmeta postupi nepristrano i s dužnom pažnjom, uzimajući u obzir sva potrebna mišljenja.

- 27 Naposljetku, Prvostupanjski sud je u točki 80. utvrdio da spornu odluku treba poništiti jer njezino obrazloženje nije moglo potkrijepiti zaključak da mjere koje su predmet pritužbe nisu državne potpore u smislu članka 92. Ugovora.

O žalbi

- 28 Komisija u svojoj žalbi od Suda zahtijeva:

- da ukine pobijanu presudu te da posljedično poduzme sve potrebne pravne korake, a posebno da predmet vrati Prvostupanjskom sudu kako bi donio odluku o meritumu, i
- da tužiteljima u postupku pred Prvostupanjskim sudom naloži snošenje troškova.

- 29 Francuska Republika od Suda zahtijeva:

- da prihvati žalbu Komisije i ukine pobijanu presudu, te
- da prihvati zahtjeve Komisije podnesene u prvom stupnju.

- 30 Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska i Kraljevina Nizozemska također zahtijevaju od Suda prihvaćanje žalbe Komisije.

- 31 U prilog svojoj žalbi Komisija ističe tri žalbena razloga. Tvrdi da je Prvostupanjski sud počinio pogrešku koja se tiče prava u pogledu:

- adresata odluke o državnim potporama,
- opsega obveze obrazlaganja, i
- postupovnih pravila koja je potrebno primijeniti u okviru vođenja predmeta u području državnih potpora.

- 32 Komisija smatra da je Prvostupanjski sud prekršio pravni okvir uspostavljen Ugovorom u području državnih potpora kao i relevantnu sudsku praksu Suda. U situaciji kao što je ona u glavnom postupku, u kojoj se Komisija očituje o postojanju državne potpore navedene u pritužbi, podnositelj te pritužbe ne uživa posebna prava te može osporiti zakonitost te odluke samo na istoj osnovi kao i svaki drugi tužitelj na kojeg se odluka izravno i osobno odnosi.

Ocjena Suda

Sustav nadzora državnih potpora uspostavljen Ugovorom

- 33 Prije ispitivanja žalbenih razloga navedenih u žalbi valja podsjetiti na pravila koja se odnose na sustav nadzora državnih potpora uspostavljen Ugovorom.
- 34 Članak 92. stavak 1. Ugovora određuje da, „[o]sim ako je ovim Ugovorom drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je sa zajedničkim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.” [neslužbeni prijevod]
- 35 Članak 93. Ugovora određuje poseban postupak za potrebe provedbe neprestanog nadzora državnih potpora od strane Komisije. Što se tiče novih potpora koje države članice namjeravaju uvesti, uspostavljen je prethodni postupak bez kojeg se ne može smatrati da je potpora pravilno dodijeljena. Na temelju prve rečenice članka 93. stavka 3. Ugovora, kako ga tumači sudska praksa Suda, Komisiju treba obavijestiti o svim planovima za dodjelu ili izmjenu potpora prije njihove provedbe.
- 36 Komisija zatim provodi prvo ispitivanje planiranih potpora. Ako na kraju tog ispitivanja smatra da je plan nespojiv sa zajedničkim tržištem, bez odgode pokreće postupak predviđen člankom 93. stavkom 2. prvim podstavkom, koji određuje: „Ako Komisija ustanovi, nakon što je pozvala odnosne stranke da podnesu svoje primjedbe, da potpora koju je dodijelila neka država ili potpora iz državnih sredstava nije spojiva sa zajedničkim tržištem s obzirom na članak 92. ili da se takva potpora koristi na način suprotan pravilima, ona [Komisija] donosi odluku prema kojoj dotična država mora ukinuti ili izmijeniti takvu potporu u roku koji odredi Komisija.” [neslužbeni prijevod]
- 37 Iz posljednje rečenice članka 93. stavka 3. Ugovora proizlazi da tijekom čitave prethodne faze dotična država članica ne može provesti predloženu potporu. U slučaju pokretanja postupka ispitivanja predviđenog člankom 93. stavkom 2., ta zabrana traje sve dok Komisija ne donese odluku o spojivosti predložene potpore sa zajedničkim tržištem. Za razliku od toga, ako Komisija ne odgovori u roku od dva mjeseca od obavijesti, tada dotična država članica može provesti predloženu potporu nakon što je o tome obavijestila Komisiju (vidjeti osobito presudu od 11. srpnja 1996., SFEI i dr., C-39/94, Zb., str. I-3547., t. 38.).
- 38 U okviru postupka predviđenog člankom 93., valja stoga razlikovati, s jedne strane, prethodnu fazu ispitivanja potpora propisanu člankom 93. stavkom 3. Ugovora, čija je svrha omogućiti Komisiji da stekne prvi dojam o djelomičnoj ili potpunoj spojivosti predmetne potpore i, s druge strane, fazu ispitivanja predviđenu člankom 93. stavkom 2., čija je svrha omogućiti Komisiji stjecanje potpune slike o svim činjenicama predmeta (vidjeti presude od 19. svibnja 1993., Cook/Komisija, C-198/91, Zb., str. I-2487., t. 22., i od 15. lipnja 1993., Matra/Komisija, C-225/91, Zb., str. I-3203., t. 16.).
- 39 Postupak iz članka 93. stavka 2. neophodan je kad god Komisija ima ozbiljne teškoće u ocjeni je li potpora spojiva sa zajedničkim tržištem. Stoga se prilikom donošenja odluke u korist potpore Komisija može ograničiti na prethodnu fazu iz članka 93. stavka 3. samo ako se na temelju prvog ispitivanja može uvjeriti da je ta potpora u

skladu s Ugovorom. Međutim, ako je prvo ispitivanje dovelo Komisiju do suprotnog uvjerenja ili ako joj nije omogućilo da prevlada sve teškoće prilikom ocjenjivanja spojivosti te potpore sa zajedničkim tržištem, Komisija je dužna provesti sve potrebne konzultacije i u tu svrhu pokrenuti postupak iz članka 93. stavka 2. (vidjeti osobito presudu od 20. ožujka 1984., Njemačka/Komisija, 84/82, Zb., str. 1451., t. 13. i presude Cook/Komisija, t. 29. i Matra/Komisija, t. 33.).

- 40 Kada bez pokretanja postupka iz članka 93. stavka 2. Komisija utvrdi na temelju stavka 3. istog članka da je potpora spojiva sa zajedničkim tržištem, osobe u čiju korist idu postupovna jamstva predviđena stavkom 2. tog članka mogu ostvariti poštovanje tih jamstava samo ako imaju mogućnost osporavanja te odluke Komisije pred Sudom (vidjeti osobito presude Cook/Komisija, t. 23. i Matra/Komisija, t. 17.).
- 41 Odnosne stranke u smislu članka 93. stavka 2. Ugovora, koje kao izravno i osobno pogođene osobe mogu u skladu s člankom 173. četvrtim stavkom Ugovora podnijeti tužbu za poništenje, su osobe, poduzetnici ili udruženja na čije interese dodjela potpore može utjecati, a to su posebno konkurentni poduzetnici i profesionalne organizacije (vidjeti osobito presudu od 14. studenoga 1984., Intermills/Komisija, 323/82, Zb., str. 3809., t. 16.).
- 42 Upravo u pogledu ovih pravnih elemenata valja ispitati tri žalbena razloga koje je Komisija uložila u prilog svojoj žalbi.

Prvi žalbeni razlog

- 43 Svojim prvim žalbenim razlogom Komisija ističe da je Prvostupanjski sud pogrešno ocijenio prirodu sporne odluke tvrdeći da se radi o odluci o odbijanju pritužbe. Komisija i četiri države članice intervenijenti ističu da su jedine odluke koje Komisija može donijeti u okviru članaka 92. i 93. Ugovora odluke upućene državi članici koja se očituje o postojanju ili spojivosti potpore. Ako Komisija primjenom načela dobrog upravljanja priopći svoju odluku možebitnom podnositelju pritužbe, ta komunikacija kao takva ne može predstavljati odluku upućenu podnositelju pritužbe. U skladu s postojećim pravom Zajednice, kategorija odluka o odbijanju pritužbe ne postoji u području državnih potpora.
- 44 S tim u vezi valja podsjetiti, kako ističe Prvostupanjski sud u točki 50. pobijane presude, da ni Ugovor ni zakonodavstvo Zajednice ne definiraju postupovna pravila za pritužbe zbog dodjele državnih potpora.
- 45 U tim okolnostima valja utvrditi da su odluke koje je Komisija donijela u području državnih potpora upućene dotičnim državama članicama. To se također primjenjuje ako se te odluke odnose na državne mjere navedene u pritužbama kao državne potpore koje su protivne Ugovoru i kada Komisija odbija pokrenuti postupak predviđen člankom 93. stavkom 2. jer smatra da te mjere nisu državne potpore u smislu članka 92. Ugovora ili da jesu spojive sa zajedničkim tržištem. Ako Komisija donese takvu odluku te u skladu s načelom dobrog upravljanja o tome obavijesti podnositelje pritužbe, ono što bi trebalo biti predmet tužbe za poništenje koju podnosi podnositelj pritužbe jest odluka upućena državi članici, a ne dopis upućen podnositelju pritužbe kojim ga Komisija obavještava o toj odluci.

- 46 Dakle, iako je nesretna okolnost što Komisija nije obavijestila podnositelje pritužbe o svojem stajalištu dostavom preslike valjano obrazložene odluke upućene predmetnoj državi članici, Prvostupanjski sud počinio je pogrešku koja se tiče prava smatrajući da sporna odluka nije odluka upućena toj državi članici, već odluka upućena podnositeljima pritužbe o odbijanju njihovog zahtjeva kojim se od Komisije traži da utvrdi da je Francuska Republika povrijedila članke 92. i 93. Ugovora time što je potpore dodijelila Sécuritépostu.
- 47 Međutim, pogreška koja se tiče prava koju je počinio Prvostupanjski sud nije takve prirode da njegovu presudu čini nevaljanom, jer se, kao što je Komisija priznala, predmetna odluka izravno i osobno odnosi na podnositelje pritužbe. Naime, utvrđujući u svojoj odluci da istraga nije dovela do zaključka o postojanju državne potpore u smislu članka 92. Ugovora, Komisija je implicitno odbila pokrenuti postupak predviđen člankom 93. stavkom 2. Ugovora. Iz sudske prakse Suda navedene u točkama 40. i 41. ove presude proizlazi da u takvoj situaciji osobe u čiju korist idu postupovna jamstva predviđena tom odredbom mogu ostvariti poštovanje tih jamstava samo ako imaju mogućnost osporavanja te odluke pred sudom Zajednice u skladu s člankom 173. četvrtim podstavkom Ugovora. To načelo primjenjuje se isto tako i u slučaju kada je odluka donesena zbog toga što Komisija ocjenjuje da potpora jest spojiva sa zajedničkim tržištem ili što se, prema njezinom mišljenju, i samo postojanje potpore mora odbaciti.
- 48 Budući da su podnositelji pritužbe nepobitno osobe u čiju korist idu navedena postupovna jamstva, treba smatrati da ih se kao takve sporna odluka izravno i osobno tiče. Stoga imaju pravo zahtijevati njezino poništenje (gore navedena presuda Cook/Komisija, t. 25. i 26.).
- 49 Uzimajući u obzir ta razmatranja, valja utvrditi da time što je smatrao da je u predmetnim okolnostima sporna odluka ona koja je upućena podnositeljima pritužbe, u kojoj je odbijen njihov zahtjev da Komisija utvrdi povredu članaka 92. i 93. Ugovora, Prvostupanjski sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava koja bi njegovu presudu učinila nevaljanom.

Drugi i treći žalbeni razlog

- 50 Svojim drugim i trećim žalbenim razlogom Komisija ističe da je pogreška Prvostupanjskog suda u vezi s adresatima odluke Komisije dovela do pogrešne ocjene obveza obrazlaganja i istrage pritužbe.
- 51 Priznajući da, bez obzira na svojstvo adresata njezine odluke, ona ima obvezu obrazlaganja kojom se omogućuje nadzor zakonitosti akta i da je u pogledu podnositelja pritužbe bila dužna ispitati sve činjenične i pravne elemente koji su joj dani na znanje, Komisija ističe da je Prvostupanjski sud pogrešno ocijenio opseg obveze obrazlaganja, kao da su podnositelji pritužbe bili adresati njezine odluke.
- 52 Komisija tako ocjenjuje da je Prvostupanjski sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 53. pobijane presude smatrao da je spornu odluku trebalo obrazložiti na način da podnositelji pritužbe budu upoznati s razlozima odbijanja njihove pritužbe kako bi mogli braniti svoja prava. Prema mišljenju Komisije, podnositelj pritužbe koji se naknadno pozvao na manjkavost obrazloženja odluke u

okviru tužbe za poništenje mora biti u mogućnosti to učiniti samo na istoj osnovi kao i svaki drugi tužitelj na kojeg se odluka izravno i osobno odnosi.

- 53 Komisija još ističe da, iako je točno da je poštovanje prava obrane u svim postupcima pokrenutima protiv osobe koji mogu dovesti do akta koji na nju negativno utječe temeljno načelo prava Zajednice, ipak se samo dotična država članica u pogledu državnih potpora nalazi u takvoj situaciji te se stoga samo nju može formalno pozvati da izrazi svoje stajalište o očitovanjima koja su podnijele zainteresirane treće strane.
- 54 Komisija zatim navodi da je kao posljedicu takvog pogrešnog tumačenja opsega sporne odluke Prvostupanjski sud, ocijenivši da Komisija ima obvezu ispitati po službenoj dužnosti prigovore koje bi podnositelj pritužbe zasigurno uputio da je raspolagao tim informacijama i da obveza obrazlaganja u određenim okolnostima može zahtijevati pokretanje kontradiktorne rasprave s podnositeljem pritužbe, dodijelio, bez pravne osnove, nova postupovna prava podnositelju pritužbe. Komisija navodi da bi s obzirom na opseg istrage kakav je predvidio Prvostupanjski sud u odnosu na sve hipotetske prigovore koje bi „idealni podnositelj pritužbe” zasigurno uputio, imala sustavnu obvezu provesti takvu kontradiktornu raspravu.
- 55 Naposljetku, Komisija tvrdi da je Prvostupanjski sud u ovom slučaju, pod krinkom nadzora obrazloženja, izvršio provjeru pogreške u ocjeni, čime je isključivo postupovni zahtjev obrazlaganja pogrešno poistovjetio s materijalnom zakonitošću odluke. Prvostupanjski sud je u stvari prigovorio Komisiji za očitu pogrešku u ocjeni koja se pripisuje nedostatnosti istrage koju je Komisija provela.
- 56 Četiri države intervenijenti u biti ističu iste argumente kao i Komisija. Savezna Republika Njemačka međutim primjećuje da ako Komisija odluči prekinuti postupak prethodnog ispitivanja na temelju članka 93. stavka 3. i time odabere odluku u smislu članka 189. Ugovora, ona nema nikakvu obvezu obrazlaganja, jer je faza prethodnog ispitivanja nekontradiktoran postupak koji podnositelju pritužbe ne daje nikakvu pravnu zaštitu.
- 57 Uzimajući u obzir te argumente, valja ispitati opseg obveza koje Komisija ima kada zaprimi pritužbu u vezi s nacionalnim mjerama kao što su državne potpore.
- 58 Što se tiče, prvo, navodne obveze Komisije da u određenim okolnostima pokrene kontradiktornu raspravu s podnositeljem pritužbe, koja može, prema pobijanoj presudi, proizići iz obveze Komisije da obrazlaže svoje odluke, valja utvrditi da ne postoji nikakva osnova za nametanje takve obveze Komisiji.
- 59 Naime, kako ističe nezavisni odvjetnik u točki 83. svojeg mišljenja, takva obveza ne može se temeljiti samo na članku 190. Ugovora. Nadalje, kako ističu Komisija i države intervenijenti, iz sudske praske Suda navedene u točkama 38. i 39. ove presude proizlazi da u prethodnoj fazi ispitivanja potporâ uvedenoj člankom 93. stavkom 3. Ugovora Komisija nije obvezna saslušati podnositelje pritužbe. Osim toga, iz te iste sudske prakse proizlazi da, s obzirom na fazu ispitivanja iz članka 93. stavka 2., Komisija jedino ima obvezu pozvati odnosne stranke da podnesu svoje primjedbe. Dakle, kako su istaknule vlade intervenijenti u postupku pred Sudom i nezavisni

odvjetnik u točki 91. svojeg mišljenja, nametanje obveze Komisiji da u okviru prethodne faze predviđene u članku 93. stavku 3. provede kontradiktornu raspravu s podnositeljem pritužbe moglo bi dovesti do neusklađenosti između postupovnog sustava predviđenog tom odredbom i onog predviđenog člankom 93. stavkom 2.

- 60 Zatim, što se tiče navodne obveze Komisije da po službenoj dužnosti ispita određene prigovore, valja utvrditi da, suprotno onome što je presudio Prvostupanjski sud, Komisija nema obvezu po službenoj dužnosti ispitati prigovore koje bi podnositelj pritužbe zasigurno uputio da je raspolagao informacijama koje je Komisija prikupila tijekom istrage.
- 61 Naime, taj kriterij koji obvezuje Komisiju da se stavi u položaj tužitelja nije prikladan za određivanje opsega Komisijine obveze provođenja istrage.
- 62 Međutim, valja dodatno istaknuti da ta tvrdnja ne podrazumijeva da Komisija nema obvezu prema potrebi proširiti ispitivanje pritužbe izvan okvira ispitivanja činjeničnih i pravnih elemenata s kojima ju je upoznao podnositelj pritužbe. Naime, od Komisije se traži da u interesu dobrog upravljanja temeljnim pravilima Ugovora o državnim potporama provede savjesno i nepristrano ispitivanje pritužbe, zbog čega će možda biti potrebno da provede ispitivanje elemenata koje podnositelj pritužbe nije izričito naveo.
- 63 Što se tiče Komisijine obveze obrazlaganja, valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi obrazloženje propisano člankom 190. Ugovora mora odgovarati prirodi predmetnog akta te mora na jasan i nedvosmislen način odražavati zaključke institucije koja ga je donijela, kako bi zainteresirane osobe mogle znati razloge za poduzetu mjeru a nadležni sud provesti nadzor. Obveza obrazlaganja mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti slučaja, osobito s obzirom na sadržaj akta, s obzirom na prirodu navedenih razloga i eventualni interes za dobivanje objašnjenja koji pokazuju adresati akta ili druge osobe na koje se akt izravno i osobno odnosi. U obrazloženju nije nužno navesti sve relevantne činjenične i pravne elemente, jer se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 190. Ugovora mora ocijeniti ne samo u odnosu na njegov sadržaj, već i na kontekst i sva pravna pravila kojima se uređuje dotično područje (vidjeti osobito presude od 13. ožujka 1985., Nizozemska i Leeuwarder Papierwarenfabriek/Komisija, 296/82 i 318/82, Zb., str. 809., t. 19., od 14. veljače 1990., Delacre i dr./Komisija, C-350/88, Zb., str. I-395., t. 15. i 16., i od 29. veljače 1996., Belgija/Komisija, C-56/93, Zb., str. I-723., t. 86.).
- 64 Konkretnije, što se tiče odluke Komisije u kojoj je utvrđeno da državna potpora koju navodi podnositelj pritužbe ne postoji, valja utvrditi da, suprotno onome što tvrdi njemačka vlada, Komisija u svakom slučaju treba podnositelju pritužbe pružiti dostatna obrazloženja zašto činjenični i pravni elementi navedeni u pritužbi nisu dostatni da se utvrdi postojanje državne potpore. Međutim, od Komisije se ne zahtijeva da zauzme svoje stajalište o pitanjima koja su očito irelevantna, beznačajna ili jasno sekundarna.
- 65 Upravo u svjetlu ovih razmatranja o opsegu obveza Komisije koje se tiču istrage predmeta i obrazloženja sporne odluke valja ocijeniti argumente Komisije i država intervenijenata, prema kojima je Prvostupanjski sud pogrešno poistovjetio isključivo postupovni zahtjev obrazlaganja s materijalnom zakonitošću odluke te je na temelju

navodne nedostatnosti obrazloženja u stvari prigovorio Komisiji zbog očite pogreške u ocjeni nastale zbog nedostatnosti istrage koju je Komisija provela.

- 66 S tim u vezi važno je istaknuti da je Prvostupanjski sud, kako je navedeno u točki 19. ove presude, ispitivanje žalbenih razloga koji se temelje na povredi članka 190. Ugovora spojio s ispitivanjem očite pogreške u ocjeni.
- 67 Valja podsjetiti da se radi o dva različita žalbena razloga na koje se može pozvati u okviru tužbe predviđene člankom 173. Ugovora. Prvi, u kojem se navodi izostanak ili nedostatnost obrazloženja, bitna je povreda postupka u smislu te odredbe i predstavlja razlog javnog poretka koji sudac Zajednice mora istaknuti po službenoj dužnosti (vidjeti osobito presudu od 20. veljače 1997., Komisija/Daffix, C-166/95 P, Zb., str. I-983., t. 24.). Za razliku od toga, drugi žalbeni razlog, koji se tiče materijalne zakonitosti sporne odluke, tiče se povrede pravnog pravila koje se odnosi na primjenu Ugovora, u smislu istog članka 173., te ga sudac Zajednice može ispitati samo ako ga je istaknuo tužitelj.
- 68 Valja također utvrditi, kao što je to učinio nezavisni odvjetnik u točki 52. svojeg mišljenja, da iako je Prvostupanjski sud ta dva žalbena razloga ispitao zajedno, poništenje odluke Komisije na kraju je temeljio na samoj povredi članka 190. Ugovora. Međutim, neki prigovori protiv te odluke navedeni u pobijanoj presudi ne mogu se temeljiti na povredi obveze obrazlaganja.
- 69 Dakle, Prvostupanjski sud je u točki 65. pobijane presude u pogledu stavljanja prostorija Pošte na raspolaganje Sécúripostu smatrao da je Komisija trebala usporediti cijene najma koje stvarno plaća Sécúripost s onima koje moraju plaćati konkurenti Sécúriposta za usporedive prostorije. Što se tiče održavanja vozila Sécúriposta koje provodi „Service national des Ateliers et Garages des PTT”, Prvostupanjski sud je u točki 69. pobijane presude ocijenio da je Komisija trebala usporediti tarife koje ta služba stvarno naplaćuje s onima koje naplaćuju privatne garaže.
- 70 Prvostupanjski sud je isto tako, u točki 72. pobijane presude, utvrdio da činjenica da davanje predujma od 15 000 000 FF koji je Sofipost odobrio Sécúripostu predstavlja platnu transakciju nije dovoljna kako bi se dokazalo da se ne radi o državnoj potpori, jer se takva transakcija može izvršiti po stopi koja predstavlja posebnu pogodnost. Komisija bi stoga trebala ispitati je li zaračunana stopa odgovarala onoj tržišnoj.
- 71 Osim toga, u pogledu prigovora podnositelja pritužbe da su cijene koje Sécúripost naplaćuje Pošti bile bitno više od onih koje se uobičajeno naplaćuju u tom sektoru, Prvostupanjski sud je u točkama 74. i 75. pobijane presude istaknuo da je Komisija provela usporedbu cijena koje se za pružanje usluga naplaćuju Pošti i Casino trgovinama isključivo na temelju podataka iz 1993. Njome nisu uzete u obzir razlike u cijenama koju su se naplaćivale u razdoblju od 1987. do 1992., i to unatoč činjenici da su tarife koje je Sécúripost naplaćivao Pošti bile kontinuirano smanjivane od 1987. do 1993., među ostalim u skladu s okvirnim sporazumom između Pošte i Sécúriposta od 30. rujna 1987., što je još više povećalo razlike koje navode podnositelji pritužbe. Iz toga proizlazi da je, prema mišljenju Prvostupanjskog suda, Komisija trebala ispitati tarife koje je Sécúripost naplaćivao Pošti i drugim klijentima za godine prije 1993.

- 72 Iz navedenoga slijedi da u slučajevima iz točaka 69. do 71. ove presude Prvostupanjski sud nije napravio nužnu razliku između zahtjeva obrazlaganja i materijalne zakonitosti odluke. Naime, na temelju navodne nedostatnosti obrazloženja prigovorio je Komisiji za očitu pogrešku u ocjeni koja se temelji na nedostatnosti istrage koju je Komisija provela.
- 73 S obzirom na navedeno, Prvostupanjski sud nije, u vezi s drugim prigovorima, počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio da je obrazloženje sporne odluke imalo nedostatke.
- 74 U tom pogledu najprije valja podsjetiti da je Prvostupanjski sud u točki 62. pobijane presude smatrao da je obrazloženje sporne odluke imalo nedostatke što se tiče prigovora podnositelja pritužbe prema kojem Komisija nije ispitala posebnu pogodnost koja se navodi u njihovoj pritužbi, a koja proizlazi iz činjenice da su službenici Pošte upućeni u Sécuripost mogli u svakom trenutku biti preraspoređeni u svoje matične uprave u slučaju da se smanjenje osoblja pokazalo nužnim u poduzeću u koje su bili upućeni, a da ono u tom slučaju nije bilo dužno platiti nikakvu odštetu za otpuštanje viška radnika ili za otkaz. U postupku pred Prvostupanjskim sudom Komisija je u tom pogledu jedino tvrdila da je izuzeće od plaćanja naknade za otpuštanje viška radnika ili za otkaz, odnosno potpuno ili djelomično preuzimanje plaćanja naknade osoblju Sécuriposta od strane države samo sekundarni aspekt prigovora koji je upućen u raznim pritužbama.
- 75 Valja primijetiti da je Prvostupanjski sud ispravno utvrdio da je obrazloženje sporne odluke u tom pogledu neodgovarajuće jer Komisija nije odgovorila na taj prigovor. Naime, taj je prigovor bio izričito naveden u pritužbi te se nije mogao smatrati sekundarnim aspektom prigovora koji se tiče potpunog ili djelomičnog preuzimanja plaćanja naknade osoblju Sécuriposta od strane države. Čak i pod pretpostavkom da je Sécuripost u potpunosti preuzeo plaćanje naknade upućenom osoblju Pošte, to ne isključuje mogućnost da je Sécuripost imao korist od toga što nije morao plaćati, prema potrebi, naknadu za otpuštanje viška radnika ili za otkaz.
- 76 Nadalje, Prvostupanjski sud je u točki 63. svoje presude utvrdio da je obrazloženje sporne odluke neodgovarajuće što se tiče prigovora podnositelja pritužbe da Sécuripost nije uplaćivao doprinose u fondove osiguranja za slučaj nezaposlenosti u korist upućenih dužnosnika. Prema pobijanoj presudi, Komisija je odgovorila na taj prigovor navodeći da „naprotiv nije bilo potrebe za uplaćivanjem doprinosa u fondove osiguranja za slučaj nezaposlenosti za zapošljavanje upućenih službenika jer im njihov status jamči zaposlenje”.
- 77 Valja utvrditi da je i u tom smislu Prvostupanjski sud opravdano smatrao da je obrazloženje sporne odluke bilo nedostatno. Naime, kako je istaknuo Prvostupanjski sud, Komisija je u spornoj odluci izričito priznala da nikakvi doprinosi nisu uplaćivani u fondove osiguranja, ali njezino objašnjenje razloga zbog kojih je smatrala da ta okolnost ne predstavlja državnu potporu u smislu članka 92. Ugovora je u toj mjeri manjkavo da treba smatrati da je obrazloženje sporne odluke nedostatno.
- 78 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, valja zaključiti da su žalbeni razlozi Komisije djelomično utemeljeni. Međutim, jednako kao Prvostupanjski sud, i Sud je utvrdio

manjkavosti u obrazloženju sporne odluke. Te su manjkavosti same po sebi dostatne da opravdaju poništenje sporne odluke. Stoga žalbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 79 Na temelju članka 122. prvog podstavka Poslovnika Suda, kada je žalba neosnovana, Sud odlučuje o troškovima. Iz članka 69. stavka 2. Poslovnika proizlazi da je stranka koja ne uspije u postupku dužna, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove, a iz članka 69. stavka 3. tog istog Poslovnika da Sud može podijeliti troškove ili odlučiti da svaka stranka snosi vlastite troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima ili u iznimnim okolnostima.
- 80 U ovom slučaju, Komisija nije uspjela u postupku, ali podnositelji pritužbe u prvom stupnju nisu sudjelovali u žalbenom postupku te stoga ne snose troškove. Zbog toga valja odlučiti, u skladu s člankom 69. stavkom 3. Poslovnika, da Komisija i Francuska Republika snose svoje troškove. Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska i Kraljevina Nizozemska također snose svoje troškove, u skladu s člankom 69. stavkom 4. Poslovnika.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Žalba se odbija.**
- 2. Komisija Europskih zajednica, Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika i Kraljevina Nizozemska snose vlastite troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 2. travnja 1998.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski