

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

NIILA JÄÄSKINENA,

predstavljeni 25. novembra 2010<sup>1</sup>

1. Komisija Evropskih skupnosti s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti (zdaj Splošno sodišče) z dne 10. decembra 2008 v zadevi Kronoply in Kronotex proti Komisiji (T-388/02, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to ugotovilo dopustnost ničnostne tožbe, ki sta jo družbi Kronoply GmbH & Co. KG (v nadaljevanju: Kronoply) in Kronotex GmbH & Co. KG (v nadaljevanju: Kronotex) vložili zoper odločbo Komisije C(2002) 2018 konč. z dne 19. junija 2002, da ne bo podala ugovorov v zvezi s pomočjo, ki so jo nemški organi dodelili družbi Zellstoff Stendal GmbH za izgradnjo tovarne za izdelavo papirne mase (v nadaljevanju: sporna odločba). Komisija tudi predlaga, naj se ugotovi, da je ničnostna tožba, vložena pri Splošnem sodišču zoper navedeno sporno odločbo, nedopustna.

Cook in Matra<sup>2</sup>, ki se nanaša na pogoje za dopustnost tožb, vloženi zoper odločbe, ki jih Komisija sprejme v okviru postopka nadzora nad državnimi pomočmi na podlagi člena 88(3) ES<sup>3</sup>.

2. Komisija v tej zadevi Sodišče poziva, naj se oddalji od sedanje sodne prakse, imenovane

3. V zvezi s tem kljub zagovarjanju učinkovitega varstva procesnih pravic zadevnih strank v smislu člena 88(2) ES Sodišču predlagam, naj navede pojasnila v zvezi s sodno prakso Cook in Matra, da bi se pojasnil postopek, ob sočasnem upoštevanju zahteve po pravni varnosti, ki velja za izvajanje sodne oblasti.

1 – Jezik izvornika: francoščina.

2 – Sodbe z dne 19. maja 1993 v zadevi Cook proti Komisiji (C-198/91, Recueil, str. I-2487); z dne 15. junija 1993 v zadevi Matra proti Komisiji (C-225/91, Recueil, str. I-3203) in z dne 2. aprila 1998 v zadevi Komisija proti Sytraval in Brink's France (C-367/95 P, Recueil, str. I-1719).

3 – Ker je bila izpodbijana sodba izdana 10. decembra 2008, sklicevanja na določbe Pogodbe ES sledijo oštevilčenju, ki se je uporabljalo pred začetkom veljavnosti Pogodbe o delovanju Evropske unije.

## **I – Dejansko stanje, postopek in izpodbijana sodba**

### *A – Dejansko stanje in sporna odločba*

4. Kronoply in Kronotex sta družbi nemškega prava, ki izdelujeta proizvode iz lesa v svojih proizvodnih objektih v Heiligengrabeju v zvezni deželi Brandenburg (Nemčija).

5. Nemški organi so z dopisom z dne 9. aprila 2002 Komisiji priglasili načrt državnih pomoči v korist družbe Zellstoff Stendal GmbH (v nadaljevanju: ZSG), namenjen financiranju gradnje objekta za izdelavo visokokakovostne papirne mase ter ustanovitve podjetja za oskrbo z lesom in logističnega podjetja v Arneburgu v zvezni deželi Saška-Anhalt (Nemčija).

6. Komisija je z dopisom z dne 19. junija 2002 sprejela sporno odločbo. Komisija je 28. septembra 2002 v skladu s členom 26(1) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES (UL L 83, str. 1) v Uradnem listu objavila kratko obvestilo, v katerem je bila navedena sporna odločba.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> – UL C 232, str. 2.

7. Ker v tem sektorju ni bilo presežnih zmogljivosti in glede na število ustvarjenih neposrednih (580 neposrednih delovnih mest v papirnici) in posrednih delovnih mest (približno 1000 posrednih delovnih mest v zadevni regiji ali na sosednjih območjih), se je Komisija odločila odobriti priglašene ukrepe, ki so vključevali nepovratno posojilo, investicijsko subvencijo in varščino.

### *B – Izpodbijana sodba*

8. Družbi Kronoply in Kronotex sta 23. decembra 2002 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili ničnostno tožbo zoper sporno odločbo.

9. Komisija je z ločeno vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 25. februarja 2003, vložila ugovor nedopustnosti na podlagi dveh razlogov, ki sta se nanašala, prvič, na prepozno vložitev tožbe in, drugič, na neobstoj procesnega upravičenja tožečih strank. Splošno sodišče je s sklepom z dne 14. junija 2005 odločilo, da ugovor nedopustnosti združi z vsebinskim odločanjem.

10. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi zavrnilo ugovor nedopustnosti v zvezi s prepozno vloženo tožbo, sprejelo pa je tožbeni razlog, da se je tožečima strankama zanimalo procesno upravičenje za izpodbijanje utemeljenosti sporne odločbe. Po drugi strani je

Splošno sodišče ugotovilo, da je predlog navedenih tožečih strank za varstvo procesnih jamstev dopusten, vendar je razsodilo, da ni utemeljen.

11. Prvič, Splošno sodišče je v točkah od 57 do 59 izpodbijane sodbe poudarilo razliko med predhodno fazo preiskave in formalnim postopkom preiskave pri nadzoru združljivosti državne pomoči s skupnim trgom, ki ga opravi Komisija. Drugič, Splošno sodišče se je v točkah 60 in 61 navedene sodbe oprlo na sodno prakso, na podlagi katere je treba ugotoviti dopustnost tožbe zadevne stranke v smislu člena 88(2) ES, naperjene zoper odločbo Komisije, da po koncu predhodne faze ne bo podala ugovorov, če je ta tožba namenjena varstvu procesnih jamstev, ki jih ima zadevna stranka na podlagi te določbe.

12. Po drugi strani je Splošno sodišče, potem ko je v točki 62 izpodbijane sodbe pojasnilo, da mora tožeča stranka, kadar izpodbija utemeljenost sporne odločbe, dokazati svoj posebni status v smislu sodne prakse Plaumann proti Komisiji<sup>5</sup>, v točki 63 iste sodbe razsodilo, da tožeči stranki s tožbo sočasno izpodbijata zavrnitev Komisije, da začne formalni postopek preiskave, in utemeljenost sporne odločbe. Tako se je lotilo preizkusa procesnega upravičenja tožečih strank.

13. Glede upravičenja tožečih strank do izpodbijanja utemeljenosti sporne odločbe je Splošno sodišče tožečima strankama zanikalo procesno upravičenje, ker nista dokazali, da imata poseben status v smislu zgoraj navedene sodbe Plaumann proti Komisiji, in je zato ta del tožbe zavrglo zaradi nedopustnosti v točkah od 64 do 69 izpodbijane sodbe.

14. Glede procesnega upravičenja za varstvo procesnih jamstev je Splošno sodišče v točki 77 izpodbijane sodbe menilo, da sta tožeči stranki pravno zadostno dokazali konkurenčno povezavo in nevarnost posega v njun položaj na trgu, da se ju lahko šteje za zadevni stranki v smislu člena 88(2) ES, in je zato ugotovilo dopustnost njune tožbe v delu, v katerem branita svoje procesne pravice.

15. Na tej podlagi se je Splošno sodišče lotilo preizkusa vsakega tožbenega razloga tožečih strank.

16. Splošno sodišče je, potem ko je v točki 80 izpodbijane sodbe poudarilo, da se samo drugi tožbeni razlog nanaša na neobstoj začetka formalnega postopka preiskave, v točkah od 81 do 83 navedene sodbe razsodilo, da čeprav njegova naloga na podlagi sodne prakse ni razlaga tožbenih razlogov, namenjenih izključno izpodbijanju utemeljenosti odločbe, kot da so v resnici namenjeni varstvu procesnih pravic, lahko preveri, ali vsebinske trditve ne vsebujejo elementov v podporo tožbenemu razlogu, s katerim se zatrjuje obstoj resnih težav, ki bi morale upravičiti začetek

5 – Sodba z dne 15. julija 1963 (25/62, Recueil, str. 197).

postopka iz člena 88(2) ES. Zato je ugotovilo dopustnost prvega in drugega tožbenega razloga, tretjega pa zavrglo kot nedopustnega. Splošno sodišče je nazadnje ugotovilo, da Komisija upravičeno ni začela formalnega postopka preiskave.

ugotovi združljivost pomoči, uveljavljajo le, če imajo osebe, ki so upravičene do njih, možnost to odločbo izpodbijati pred sodiščem Skupnosti.<sup>6</sup>

## II – Glavna pritožba

### A – Pritožba Komisije

17. Komisija v podporo svoji pritožbi navaja tri pritožbene razloge.

18. Komisija s prvim pritožbenim razlogom, ki se nanaša na kršitev členov 88 ES in 230, četrty odstavka, ES, Splošnemu sodišču očita, da se je oprlo na sodno prakso, ki je v nasprotju z navedenima členoma Pogodbe. Splošno sodišče naj bi torej napačno oblikovalo svoje sklepanje o načelu, izraženem v točki 60 izpodbijane sodbe, ki določa, da se lahko procesna jamstva iz člena 88(2) ES, kadar Komisija, ne da bi uvedla formalni postopek preiskave, z odločbo, sprejeto na podlagi člena 88(3) ES,

19. Komisija z drugim pritožbenim razlogom, ki se nanaša na protislovje obrazložitve v razlagi tožbenih razlogov tožečih strank, graja pristop Splošnega sodišča, ki je po njenem mnenju privedel do izbrisa razlike med tožbenimi razlogi, ki se nanašajo na procesne pravice, in vsebinskimi tožbenimi razlogi, ki so pridržani izključno zadevnim strankam, v pravice katerih je odločba Komisije občutno posegla. Razlaga Splošnega sodišča v točkah 82 in 83 izpodbijane sodbe naj bi tako vodila k razširitvi pojma procesno upravičenje.

20. Komisija s tretjim pritožbenim razlogom, ki se nanaša na napačno uporabo prava pri razlagi pojma zadevna stranka, Splošnemu sodišču očita, da se je oddaljilo od ustaljene prakse, ko je menilo, da je treba konkurentom prejemnika pomoči na trgu za oskrbo s surovinami priznati status zadevnih strank v smislu člena 88(2) ES.

<sup>6</sup> – Komisija ima v mislih sodno prakso *Cook in Matra*, zgoraj navedeno sodbo Komisija proti *Sytraval in Brink's France* in kritizira točko 60 izpodbijane sodbe.

**III – Odgovor na pritožbo družbe ZSG**

21. Komisijo v pritožbi podpira družba ZSG, ki je 23. februarja 2009 vložila odgovor na pritožbo in predstavila svoje trditve, čeprav se te večinoma ujemajo s pritožbenimi razlogi Komisije.

22. Družba ZSG predlaga Sodišču, prvič, naj razveljavi izpodbijano sodbo v delu, v katerem je ugotovljena dopustnost tožbe družb Kronoply in Kronotex, in drugič, naj ničnostno tožbo družb Kronoply in Kronotex v celoti zavrže kot nedopustno.

23. Ugotavljam, da družba ZSG v odgovoru izrecno navaja, da izraža samo nekatere dodatne razmisleke o glavnih pritožbenih razlogih, ki jih uveljavlja Komisija. Zato mora Sodišče med trditvami, ki jih je navedla družba ZSG, določiti tiste, ki bi utegnile spadati med razloge, ki pomenijo nasprotno pritožbo.

24. V zvezi s tem opozarjam, da v skladu z ustaljeno sodno prakso iz člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije izhaja, da se intervenienti pred Splošnim sodiščem štejejo za stranke pred tem sodiščem. Torej, kadar je sodba Splošnega sodišča predmet pritožbe, se zanje uporablja člen 115(1) Poslovnika Sodišča, zaradi česar jim pri Sodišču ni

treba vložiti novega predloga za intervencijo v skladu s členoma 93 in 123 navedenega poslovnika.<sup>7</sup>

25. Tako člen 40, četrti odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije ne nasprotuje temu, da intervenient navaja drugačne trditve kot stranka, ki jo podpira, če je njegov namen podpreti predloge te stranke.<sup>8</sup> Intervenient, ki ima v skladu s členom 115 Poslovnika pravico vložiti odgovor na pritožbo, mora imeti možnost, da kadar ne obstaja izrecna omejitev, uveljavlja razloge v zvezi z vsakim pravnim vprašanjem, ki je podlaga izpodbijane sodbe.<sup>9</sup>

26. Zato nič ne nasprotuje temu, da se nekatere trditve družbe ZSG opredelijo kot pritožbeni razlogi nasprotne pritožbe.

**IV – Splošne ugotovitve o naravi pravice, dane zadevnim strankam na podlagi člena 88(2) ES**

27. Preden proučim pritožbene razloge, navedene v pritožbi, bi želel opozoriti na nekatera upoštevana pravila sistema nadzora državnih pomoči, uvedena s Pogodbo ES.

7 – Sodba z dne 11. februarja 1999 v zadevi Antillean Rice Mills in drugi proti Komisiji (C-390/95 P, Recueil, str. I-769, točka 20).

8 – Sodba z dne 8. julija 1999 v zadevi Chemie Linz proti Komisiji (C-245/92 P, Recueil, str. I-4643).

9 – Zgoraj navedena sodba Antillean Rice Mills in drugi proti Komisiji, točki 21 in 22.

28. Člen 88 ES določa poseben postopek za redno preverjanje in nadzor državnih pomoči, ki ju izvaja Komisija. Za nove pomoči, ki bi jih države članice želele dodeliti, je treba izvesti predhodni postopek, brez katerega za noben ukrep ni mogoče šteti, da je bil uveden zakonito. Na podlagi člena 88(3), prvi stavek, ES je treba Komisijo obvestiti o načrtih za dodelitev ali spremembo pomoči pred njihovo izvedbo. Komisija nato opravi prvo preiskavo načrtovanih pomoči. Če po tej preiskavi meni, da načrt ni združljiv s skupnim trgom, nemudoma začne postopek iz člena 88(2), prvi pododstavek, ES.<sup>10</sup>

29. Kot navaja generalni pravobranilec Mengozzi v zadevi *British Aggregates* proti Komisiji, so odločbe, sprejete brez formalnega postopka preiskave, akti, ki se sprejmejo ob koncu skrajšane preiskave, ki se opravi v kratkem času in po navadi v okviru izključnega dialoga med Komisijo in zadevno državo članico. Namen zakonodajalca je bil, da bi ti akti omogočili Komisiji, da se izogne dolgotrajnosti celotne preiskave, kadar bi bila neobsto-

pomoči ali njena združljivost s skupnim trgom že *prima facie* očitna.<sup>11</sup>

30. Treba je poudariti, da mora Komisija pri presoji upoštevati, prvič, zahteve v zvezi z omejitvijo svojega pooblastila, da odloči o združljivosti pomoči, le na ukrepe, ki ne povzročajo resnih težav, tako da je to merilo izključne narave.<sup>12</sup> Drugič, kadar Komisija naleti na resne težave, nima nobene diskrecijske pravice v zvezi z začetkom formalnega postopka preiskave.<sup>13</sup> Tretjič, resne težave so objektivni pojem.<sup>14</sup>

31. V skladu z ustaljeno sodno prakso se torej Komisija pri sprejetju ugodne odločitve za pomoč lahko omeji na predhodno fazo iz člena 88(3) ES le, če je na podlagi prve preiskave prepričana, da je ta pomoč združljiva s Pogodbo. Če pa se Komisija na podlagi prve

11 – Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Mengozzi v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba z dne 22. decembra 2008 (C-487/06 P, ZOdl., str. I-10505, točka 74).

12 – V skladu s sodno prakso Splošnega sodišča Komisija ne more zavrniti začetka formalnega postopka preiskave tako, da se sklicuje na druge okoliščine, kot so interes tretjih oseb, razlogi ekonomičnosti postopka ali kateri koli drug razlog upravne smotrnosti. Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 15. marca 2001 v zadevi *Prayon-Rupel* proti Komisiji (T-73/98, Recueil, str. II-867, točka 44).

13 – Zgoraj navedena sodba *Prayon-Rupel* proti Komisiji, točka 45.

14 – Glej sodbo z dne 2. aprila 2009 v zadevi *Bouygues* in *Bouygues Télécom* proti Komisiji (C-431/07 P, ZOdl., str. I-2665, točki 61 in 63).

10 – Zgoraj navedena sodba Komisija proti *Sytraval* in *Brink's France*, točki 35 in 36.

preiskave prepriča o nasprotnem ali če z njo ne more premagati vseh težav, ki so se pokazale pri presoji združljivosti te pomoči s skupnim trgom, je dolžna zbrati vsa potrebna mnenja in začeti postopek iz člena 88(2) ES.<sup>15</sup>

32. Le v okviru zadnjenevedenega postopka, katerega namen je Komisiji omogočiti, da je v celoti obveščena o vseh podatkih zadeve, Pogodba določa obveznost Komisije, da pozove zadevne stranke k predložitvi pripomb.<sup>16</sup>

33. V zvezi s tem poudarjam, da se narave pravice do predložitve pripomb, določene s členom 88(2) ES, ne sme zamenjevati z naravo pravice do izjave, ki se razlaga kot pravica do obrambe v pravem pomenu besede.

34. Tako so z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) med

bistvene elemente načela dobrega upravljanja uvrščene pravica vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene, pravica vsake osebe do vpogleda v svoj spis in obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži.<sup>17</sup>

35. Spoštovanje pravice do izjave v vseh postopkih, ki bi lahko pripeljali do sprejetja akta, ki posega v položaj posameznika, je namreč eno od temeljnih načel prava Skupnosti, ki ga je treba upoštevati tudi, kadar ne obstaja nobena postopkovna zakonodaja.<sup>18</sup>

36. Če pa je odločba, ki jo je Komisija sprejela na podlagi člena 88(2) ES, naslovljena samo na državo članico,<sup>19</sup> je treba navedeno načelo razlagati omejevalno za njegovo uporabo v okviru formalnega postopka preiskave, ki jo opravi Komisija.

37. Poudariti je namreč treba, da čeprav člen 88(2) ES zadevnim strankam omogoča,

15 – Glej zlasti sodbo z dne 20. marca 1984 v zadevi Nemčija proti Komisiji (84/82, Recueil, str. 1451, točka 13); zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Sytraval in Brink's France, točka 39; sodbo z dne 17. julija 2008 v zadevi Athinaiki Techniki proti Komisiji (C-521/06 P, ZOdl., str. I-5829, točka 34); zgoraj navedeni sodbi Bouygues in Bouygues Télécom proti Komisiji, točka 61, in Prayon-Rupel proti Komisiji, točka 42, ter sodbo Splošnega sodišča z dne 18. septembra 1995 v zadevi SIDÉ proti Komisiji (T-49/93, Recueil, str. II-2501, točka 58).

16 – Zgoraj navedeni sodbi Cook proti Komisiji, točka 22, in Matra proti Komisiji, točka 16; sodba z dne 13. decembra 2005 v zadevi Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, (C-78/03 P, ZOdl., str. I-10737, točka 34) in zgoraj navedena sodba Athinaiki Techniki proti Komisiji, točki 34 in 35 ter navedena sodna praksa.

17 – Listina, ki je bila razglašena 7. decembra 2000 v Nici (UL C 364, str. 1). Člen 41(1) Listine z naslovom „Pravica do dobrega upravljanja“ določa: „Vsakdo ima pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku.“

18 – Sodbi z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Komisija proti Lisrestal in drugim (C-32/95 P, Recueil, str. I-5373, točka 21) in z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Alrosa (C-441/07 P, ZOdl., str. I-5949).

19 – Za primer glej točko 81 sklepnih predlogov generalnega pravnobranilca Bota v združenih zadevah Nemčija in drugi proti Kronofrance (sodba z dne 11. septembra 2008, C-75/05 P in C-80/05 P, ZOdl., str. I-6619).

da predložijo pripombe, se ta določba v sodni praksi razlaga tako, da imajo zadevne stranke samo pravico biti ustrezno vključene v upravni postopek ob upoštevanju okoliščin obravnavanega primera<sup>20</sup>.

38. V tem postopku je po mojem mnenju bistveno poudariti, da se člen 88(2) ES nanaša samo na pravico do predložitve pripomb, ne pa na pravico do obrambe.<sup>21</sup>

39. Iz sodne prakse jasno izhaja, da zadevne stranke, ki niso države članice, ki so odgovorne za odobritev pomoči, same ne morejo zahtevati kontradiktorne razprave s Komisijo, kot je na voljo navedeni državi<sup>22</sup>. Kot je Sodišče razsodilo v sodbi SFEI in drugi, sta „po

eni strani [...] obveznost priglasitve in predhodna prepoved izvajanja načrtov pomoči iz člena 93(3) naslovljeni na državo članico. Po drugi strani je ta tudi naslovnica odločbe, s katero Komisija ugotovi nezdržljivost pomoči in jo pozove, naj jo odpravi v roku, ki ga določi“<sup>23</sup>.

40. Ne smemo namreč pozabiti, da je postopek nadzora državnih pomoči upravni postopek, ki ne vsebuje kvazisodnih elementov.

## V – Prvi pritožbeni razlog

### A – Trditve Komisije

41. Komisija s prvim pritožbenim razlogom trdi, da se je Splošno sodišče pri presoji procesnega upravičenja tožečih strank oprlo na sodno prakso, ki je v nasprotju s členoma 88 ES in 230, četrti odstavek, ES, ker omogoča dostop do Sodišča tožečima strankama, ki, ne da bi izpolnjevali pogoje za dopustnost,

20 – Sodbe Splošnega sodišča z dne 25. junija 1998 v združenih zadevah British Airways in drugi proti Komisiji (T-371/94 in T-394/94, Recueil, str. II-2405, točka 60); z dne 6. marca 2003 v združenih zadevah Westdeutsche Landesbank Girozentrale in Land Nordrhein-Westfalen proti Komisiji (T-228/99 in T-233/99, Recueil, str. II-435, točka 125); z dne 12. septembra 2007 v zadevi Olympiaki Aeroporia Ypiresies proti Komisiji (T-68/03, ZOdl., str. II-2911, točka 42) in z dne 26. junija 2008 v zadevi SIC proti Komisiji (T-442/03, ZOdl., str. II-1161, točke od 222 do 225).

21 – Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Olympiaki Aeroporia Ypiresies proti Komisiji, točka 43. V nasprotju z zadevnimi strankami ima država članica v okviru tega postopka dejansko pravico do obrambe, katere kršitev lahko upravičuje razglasitev ničnosti odločbe Komisije, če je dokazano, da bi bil izid postopka lahko drugačen, če te nepravilnosti ne bi bilo. Glej točke od 53 do 65 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Mengozzija v zadevi Komisija proti Scott (sodba z dne 2. septembra 2010, C-290/07 P, ZOdl., str. I-7763).

22 – Zgoraj navedena sodba Komisija proti Sytraval in Brink's France, točka 59; sodba z dne 24. septembra 2002 v združenih zadevah Falck in Acciaierie di Bolzano proti Komisiji (C-74/00 P in C-75/00 P, Recueil, str. I-7869, točka 82) in sodba Splošnega sodišča z dne 1. julija 2010 v zadevi ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni proti Komisiji (T-62/08, ZOdl., str. II-3229, točka 162).

23 – Sodba z dne 11. julija 1996 (C-39/94, Recueil, str. I-3547, točka 73).



določene s členom 230, četrty odstavek, ES, izpodbijata odločbo, sprejeto na podlagi člena 88 ES, pri čemer se sklicujeta na varstvo procesnih pravic, ki naj bi bile določene v odstavku 2 zadnjenavedenega člena.

tožečo stranko zadeva posamično in neposredno. Za zagovarjanje takega stališča naj bi bilo treba dokazati, da člen 88(2) ES ne potrjuje le pravne obveznosti Komisije, ampak ustvarja tudi pravico za zadevne stranke.

42. Komisija je poudarila razliko med postopkoma, določenima v odstavkih 2 in 3 člena 88 ES, in nato pojasnila, da imajo zadevne stranke možnost uveljavljati svoje trditve samo na podlagi člena 88(2) ES.

45. Po eni strani naj bi bil člen 88(2) ES upravna odločba, ki ureja poseben postopek nadzora državnih pomoči in ne pogoje dostopa do Sodišča. Po drugi strani pa je zakonodajalec Skupnosti v členu 230, četrty odstavek, ES izrecno določil pogoje za dopustnost, zato bi bilo absurdno meniti, da je želel od teh implicitno odstopati prek člena 88 ES.

43. Poleg tega Komisija meni, da glede na Pogodbo nikakor ni treba vzpostaviti posebnega pravnega varstva, ki bi upravičevalo odstopanje od člena 230, četrty odstavek, ES, da bi bilo izpolnjeno načelo zakonitega delovanja Komisije in zagotovljeno popolno sodno varstvo pri sprejetju odločbe o združljivosti brez uvedbe formalnega postopka preiskave. Pri dokazovanju vzročne zveze med nedelovanjem Komisije (neuedba formalnega postopka preiskave) in zatrjevano nezakolitostjo njene odločbe naj bi bil namreč sodni nadzor take odločbe zagotovljen, če tožeča stranka izpolnjuje navedene pogoje za dopustnost.

*B – Dopustnost tožb na področju državnih pomoči in uvedba rešitve Cook in Matra*

44. Nazadnje, po mnenju Komisije je iz izpodbijane sodbe in zlasti točke 70 te sodbe razvidno, da Splošno sodišče zagovarja trditev, da procesno upravičenje za varstvo procesnih pravic ne zahteva, naj sporna odločba

46. Najprej<sup>24</sup> zadostuje opozoriti, da lahko v skladu s členom 230, četrty odstavek, ES fizična ali pravna oseba vložiti tožbo zoper odločbo, naslovljeno na drugo osebo, samo če

<sup>24</sup> – Ugotavljam, da spremembe, uvedene z Lizbonsko pogodbo, niso vplivale na proučitev obravnavane zadeve.

jo navedena odločba zadeva neposredno in posamično<sup>25</sup>.

47. Kar zadeva tako ubesedeni prvi pogoj, je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da dejstvo, da mora biti posameznik neposredno prizadet, zahteva, da zadevni ukrep Skupnosti neposredno učinkuje na pravni položaj tega posameznika in da naslovnikom tega ukrepa, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je izvajanje samodejno in temelji izključno na ureditvi Skupnosti brez uporabe drugih vmesnih pravil<sup>26</sup>.

48. Glede drugega pogoja iz člena 230 ES je Sodišče obseg pojma „posamična“ zadevnost opredelilo v sodbi Plaumann proti Komisiji<sup>27</sup>, iz katere izhaja, da lahko fizična ali pravna oseba, ki ni naslovnica izpodbijane odločbe, trdi, da jo ta posamično zadeva, le kadar sporna določba nanjo vpliva zaradi nekaterih

njenih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, ki jo opredeljuje glede na vse druge osebe<sup>28</sup>.

49. Ni sporno, da je Sodišče na področju državnih pomoči uvedlo posebne rešitve, ki se nanašajo na dopustnost tožb tretjih oseb, da bi upoštevalo posebnost postopka, ki se uporablja na tem področju. Na splošno se na tem področju pogoji za dopustnost razlikujejo glede na to, ali je bila izpodbijana odločba sprejeta po koncu predhodne faze ali po koncu formalne faze preiskave.

50. Glede tožb za razglasitev ničnosti odločbe Komisije o neuvedbi formalnega postopka preiskave je pristop Sodišča, ki so ga pravni teoretiki označili kot liberalen, osredotočen na varstvo procesnih pravic zadevnih strank v smislu člena 88(2) ES, in sicer strank, ki bi imele možnost predložiti pripombe v okviru postopka, začetega na podlagi člena 88(2) ES, vendar jim je bila ta možnost odvzeta zaradi dokončne odločbe, ki jo je Komisija sprejela na podlagi člena 88(3) ES.

51. Sodišče je v sodbi Cook proti Komisiji<sup>29</sup> na podlagi predlogov generalnega pravobranilca

25 – Sodba z dne 17. septembra 2009 v zadevi Komisija proti Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, ZÖdl., str. I-8495, točke od 47 do 54).

26 – Sodba z dne 5. maja 1998 v zadevi Dreyfus proti Komisiji (C-386/96 P, Recueil, str. I-2309, točka 43 in navedena sodna praksa) in zgoraj navedena sodba Komisija proti Koninklijke FrieslandCampina, točke od 47 do 54.

27 – Zgoraj navedena sodba, ki je bila od takrat potrjena z ustaljeno sodno prakso. Glej sodbo z dne 19. oktobra 2000 v združenih zadevah Italija in Sardegna Lines proti Komisiji (C-15/98 in C-105/99, Recueil, str. I-8855, točka 33 in navedena sodna praksa) in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, točka 33.

28 – Sodba z dne 22. junija 2006 v združenih zadevah Belgija in Forum 187 proti Komisiji (C-182/03 in C-217/03, ZÖdl., str. I-5479, točka 59).

29 – Zgoraj navedena sodba.

Tesaura<sup>30</sup>, namesto da bi uporabilo merila, ki izhajajo iz sodbe Cofaz in drugi proti Komisiji<sup>31</sup>, ugotovilo dopustnost tožbe konkurenta, pri čemer je pojem zadevne tretje stranke v smislu člena 88(2) ES povzdignilo na raven pravila sodne prakse, ki se uporablja v okviru odločbe Komisije, sprejete na podlagi člena 88(3) ES, in en mesec pozneje ta pristop potrdilo v sodbi Matra proti Komisiji<sup>32</sup>.

52. Na podlagi sodne prakse Cook in Matra, kadar Komisija brez uvedbe postopka iz člena 93(2) Pogodbe EGS (postal člen 88(2) ES) na podlagi odstavka 3 istega člena ugotovi, da priglašeni ukrep ne pomeni državne pomoči ali da je pomoč združljiva s skupnim trgom, mora biti osebam, podjetjem ali združenjem, katerih interesi so bili morda prizadeti z odobritvijo pomoči, zlasti konkurenčnim podjetjem in strokovnim organizacijam, ki kot zadevne stranke uživajo procesna jamstva, kadar se izvede postopek iz člena 88(2) ES, dopuščeno, da vložijo ničnostno tožbo zoper odločbo s tako ugotovitvijo.

30 – Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Tesaura v zadevi Cook proti Komisiji.

31 – Preizkus, ki določa merilo, da mora ukrep „bistveno vplivati“ na stranko. Glej sodbo z dne 28. januarja 1986 (69/84, Recueil, str. 391).

32 – Zgoraj navedena sodba.

53. Dopustnost tožbe je v skladu z doktrino Cook in Matra torej odvisna od narave tožbenih razlogov in statusa tožeče stranke. Pogoji za dopustnost se preverijo z vzpostavitvijo razlikovanja med strankami, ki izpodbijajo vsebino odločbe Komisije, in strankami, ki se sklicujejo na varstvo svojih procesnih pravic. Po sodbi Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum je s tem precej jasnim razlikovanjem določen preizkus, ki se uporablja.<sup>33</sup>

54. Pravni teoretiki se ne strinjajo soglasno z rešitvijo, ki jo je Sodišče sprejelo v zgoraj navedenih sodbah Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji, zato je treba tu opozoriti na glavne elemente razprave, ki jo ta rešitev sproža.<sup>34</sup>

55. Nekateri navajajo, da je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum preseglo predloge, ki jih je predstavil generalni pravobranilec Jacobs v zadevi Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu<sup>35</sup>, da bi omililo pogoje dostopa fizičnih in pravnih oseb do Sodišča.<sup>36</sup>

33 – Zgoraj navedena sodba, v kateri je Sodišče poskušalo pojasniti rešitev Cook in Matra.

34 – Za splošen komentar glej Winter, J., „The rights of complainants in State aid cases: judicial review of Commission decisions adopted under article 88 (ex 93) EC“, *Common Market Law Review*, 1999, št. 36.

35 – Sodba z dne 25. julija 2002 (C-50/00 P, Recueil, str. I-6677).

36 – Glej Honoré, M., „The standing of third parties in State aid cases: the lessons to be drawn from the judgement case C-78/03 P, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum v. Commission“, *European state aid law quarterly*, EStAL, zv. 5 (2006), št. 2, str. od 269 do 284, zlasti str. 274.

56. Po navedenih sodbah Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji je namreč kategorija oseb, ki so upravičene izpodbijati odločbo Komisije, širša od skupine, ki ji je bilo zadevni akt dopuščeno izpodbijati na podlagi člena 88(2) ES. Tako se za vse zadevne stranke v smislu člena 88(2) ES šteje, da jih odločba Komisije, da ne bo uvedla formalnega postopka preiskave, „zadeva posamično“.<sup>37</sup> Splošno sodišče je celo jasno razsodilo, da zgolj dejstvo, da so imele stranke možnost uveljavljati svoje trditve že od predhodnega postopka preiskave na podlagi člena 88(3) ES, tem ne more odvzeti pravice do spoštovanja procesnega jamstva, ki jim je izrecno priznana s členom 88(2) ES.<sup>38</sup>

z zgoraj navedeno sodno prakso Plaumann proti Komisiji poseben status, ki med drugim vključuje dokaz, da je pomoč, odobrena v odločbi Komisije, pomembno vplivala na njihov konkurenčni položaj.

58. Iz tega je razvidno, da imajo tožeče stranke v sedanjem stanju sodne prakse procesno upravičenje, če želijo zagotoviti upoštevanje svojih procesnih pravic iz člena 88(2) ES, ne da bi jim bilo treba dokazati, da je sprejetje sporne odločbe bistveno vplivalo na njihov položaj na zadevnem trgu.<sup>39</sup>

59. Več generalnih pravobranilcev je že izreklo resne kritike glede posledic sodne prakse Cook in Matra.

57. Ni sporno, da v okviru odločbe, sprejete na podlagi člena 88(2) ES, dejstvo, da se lahko tožeče stranke štejejo za „zadevne“ stranke, ne more zadostovati za priznanje dopustnosti tožbe, saj jim to ne daje procesnega upravičenja. Nasprotno, če stranke izpodbijajo odločbo Komisije, s katero je končan formalni postopek preiskave, morajo imeti v skladu

60. Tako je generalni pravobranilec Jacobs sodno prakso, ki izhaja iz zgoraj navedenih sodb Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji, označil kot nezadovoljivo, zapleteno ter očitno nelogično in neskladno.<sup>40</sup> Generalni pravobranilec Jacobs, ki je poudaril zmedo pri združitvi merila procesnega upravičenja iz člena 88(2) in (3) ES, je vzbudil dvome glede obstoja odstopanja od določb člena 230, četrti

37 – Za primer glej zgoraj navedene sodbe Komisija proti Sytraval in Brink's France, točka 41; Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, točka 35, in British Aggregates proti Komisiji, točka 28. Glej sodbi Splošnega sodišča z dne 21. marca 2001 v zadevi Hamburger Hafen- und Lagerhaus in drugi proti Komisiji (T-69/96, Recueil, str. II-1037, točka 37) in z dne 13. januarja 2004 v zadevi Thermenhotel Stoiser Franz in drugi proti Komisiji (T-158/99, Recueil, str. II-1, točka 73).

38 – Sodba Splošnega sodišča z dne 12. februarja 2008 v zadevi BUPA in drugi proti Komisiji (T-289/03, ZOdl., str. II-81, točka 76).

39 – Glej zgoraj navedeno sodbo Nemčija in drugi proti Kronofrance, točka 44.

40 – Sklepni predlogi v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, točka 138.

odstavek, ES. Zato je predlagal, naj se v vseh primerih, v katerih tožeča stranka izpodbija odločbo, sprejeto na podlagi člena 88(3) ES, uporabi merilo neposrednega in posamičnega interesa, ne glede na razloge, na katerih temelji tožba, pri čemer naj se merilo posamičnega interesa ne bi razlagalo tako ozko kot v zgoraj navedeni sodni praksi Plaumann proti Komisiji<sup>41</sup>.

61. Generalni pravobranilec Mengozzi<sup>42</sup> se je glede na naravo aktov, sprejetih na podlagi člena 88(3) ES, vprašal, ali ne bi bilo ustreznejše, da se nadzor sodišča Skupnosti nad temi akti vsekakor in torej neodvisno od temelja procesnega upravičenja tožeče stranke omeji na preizkus podanosti pogojev, ki upravičujejo neuvvedbo formalnega postopka preiskave, to je na ugotovitev neobstoja resnih dvomov o tem, da ukrep ne pomeni pomoči ali da je vsekakor združljiv s skupnim trgov. Odločitev o „vsebinskih vprašanjih“ bi bila tako pri razglasitvi ničnosti vrnjena v preizkus tožbe, morda vložene zoper končno odločbo Komisije po koncu zgoraj navedenega postopka.

62. Kritike v zvezi z razlikovanjem sodišč Skupnosti pri pogojih za dopustnost tožb, vloženi zoper odločbo, sprejeto na podlagi člena 88(3) ES, je izrekel tudi generalni pravobranilec Bot<sup>43</sup>. Po njegovem mnenju sodna praksa Cook in Matra povzroča omejevanje pravic, ki so zadevnim strankam priznane v okviru postopka nadzora državnih pomoči. Generalni pravobranilec Bot je poudaril, da je veljavna razlaga v sodni praksi umetna, in navedel, da je cilj tožeče stranke enak, tako kadar uveljavlja svoje procesne pravice kot kadar izpodbija utemeljenost odločbe o presoji pomoči, ker namerava doseči začetek formalne faze preiskave. Zato je Sodišču predlagal, naj prizna, da kadar oseba izpodbija utemeljenost presoje, ki jo je Komisija sprejela po koncu predhodne preiskave, ta oseba nujno izpodbija dejstvo, da ni bilo formalnega postopka preiskave, in tako zahteva varstvo svojih procesnih pravic.<sup>44</sup>

63. Nazadnje, zadeva 3F proti Komisiji<sup>45</sup> je izzvala pripombe generalne pravobranilke Sharpston, s katerimi je ta odklonila formalističen pristop, ki naj bi kaznoval tožečo

41 – Prav tam, točki 139 in 141.

42 – Glej zgoraj navedene sklepne predloge British Aggregates proti Komisiji, točka 75.

43 – Zgoraj navedeni sklepni predlogi Nemčija in drugi proti Kronofrance, točki 106 in 109.

44 – Prav tam, točka 104 in naslednje.

45 – Sklepni predlogi generalne pravobranilke Sharpston v tej zadevi (sodba z dne 9. julija 2009, C-319/07 P, ZOdL, str. I-5963, točke od 39 do 43).

stranko, ki je podala dodatne ugovore o vsebini izpodbijanih ukrepov.

utemeljenosti odločbe. Za to izpodbijanje je treba imeti poseben status, opredeljen z zgoraj navedeno sodbo Plaumann proti Komisiji.

### C – Veljavnost sodne prakse *Cook in Matra*

64. Prvič, menim, da je treba izhajati iz trditve, da je s Pogodbo zadevnim strankam jasno dana pravica, da v okviru formalnega postopka preiskave predložijo pripombe.

65. Zadevna stranka mora imeti možnost ustrezno predstaviti svoje stališče v zvezi z resničnostjo in upoštevnostjo dejstev in okoliščin, ki jih preiskuje Komisija, če se ji zdi, da je Komisija sprejela odločbo, da ne bo podala ugovorov na podlagi člena 88(3) ES, ne da bi bila v celoti seznanjena z vsemi podatki, ki bi lahko povzročili težave pri presoji zadevnega ukrepa.

66. Po mojem mnenju gre torej za avtonomno procesno pravico, ki zahteva posebno sodno varstvo in ne bi smela biti izničena z neobstojem procesnega upravičenja za izpodbijanje utemeljenosti odločbe.

67. Vendar pa to procesno upravičenje ne more zadostovati za izpodbijanje

68. Drugič, generalni pravobranilec Mengozzi je v sklepnih predlogih, predstavljenih v zgoraj navedeni zadevi *British Aggregates* proti Komisiji, poudaril, da je sodno prakso *Cook in Matra*, ki je posebej zapletena in precej formalistična, mogoče pojasniti s potrebo po zagotovitvi, da nadzor sodišča Skupnosti nad izpodbijano odločbo ne presega tega, kar je potrebno za zagotovitev spoštovanja procesnih pravic, ki jih priznava ta določba, kadar tožbo vloži oseba, ki uveljavlja samo lastnost zadevne stranke v smislu člena 88(2) ES.<sup>46</sup>

69. Res je po mojem mnenju zelo pomembno, da se vztraja pri upravni naravi postopka, ki ga opravi Komisija, da bi se vprašanje *locus*

46 – Po mnenju generalnega pravobranilca Mengozzija bi se to zgodilo, če se sodišče ne bi omejilo na preverjanje obstoja pogojev, ki upravičujejo neuvodbo formalnega postopka preiskave – namreč neobstoj resnih težav pri opredelitvi ukrepa kot pomoči ali pri presoji njegove združljivosti s skupnim trgovim –, temveč bi ugotovilo obstoj pomoči (ali posameznih sestavnih delov pomoči, za katere je Komisija štela, da niso podani) oziroma neobstoj pogojev, na katere se je sklicevala Komisija za razglasitev njene združljivosti s Pogodbo. V takem primeru bi namreč tožeča stranka poleg morebitnega začetka formalnega postopka preiskave dosegla tudi, da bi navedene ugotovitve sodišča Skupnosti postale zavezujoče za Komisijo in da bi se vsaj deloma vnaprej določila vsebina odločbe, ki bo sprejeta ob koncu tega postopka, to je akta, ki ga le kot zadevna stranka v smislu člena 88(2) ES ne bi bila upravičena izpodbijati (točka 71 sklepnih predlogov).

*standi* za izpodbijanje zakonitosti pravnega akta Unije razlikovalo od vprašanja uveljavljanja procesnih pravic pred upravnim organom.

70. Ugotavljam namreč, da člen 88(2) ES določa pravilo evropskega upravnega postopka, medtem ko člen 230 ES določa pravilo evropskega upravnega spora.

71. V zvezi s tem je treba poudariti pomen načela dobrega upravljanja. To načelo, ki izhaja iz sodne prakse in je bilo pred kratkim potrjeno v členu 41 Listine, je splošno načelo prava Skupnosti.<sup>47</sup>

72. Ker navedeno načelo zahteva skrbno in nepristransko preiskavo<sup>48</sup>, menim, da pravica, da se lahko zahteva začetek postopka iz člena 88(2) ES za varstvo procesnih pravic, izvira iz obveznosti Komisije, da svojo odločbo sprejme na podlagi člena 88(3) ES, kadar ni resnih težav.

47 – Glej besedilo pojasnil v zvezi s celotnim besedilom Listine: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_fr.pdf); zgoraj navedene sklepe predloge Komisija proti Scott, točka 60 in navedena sodna praksa, in sodbo z dne 22. februarja 2005 v zadevi Komisija proti max.mobil (C-141/02 P, ZOdl., str. I-1283, točka 72). Glej tudi sodbi z dne 19. oktobra 1983 v zadevi Lucchini Siderurgica proti Komisiji (179/82, Recueil, str. 3083, točka 27) in z dne 31. marca 1992 v zadevi Burban proti Parlamentu (C-255/90 P, Recueil, str. I-2253).

48 – Zgoraj navedena sodba Komisija proti Sytraval in Brink's France, točka 62, in sodba Splošnega sodišča z dne 30. januarja 2002 v zadevi max.mobil proti Komisiji (T-54/99, Recueil, str. II-313, točka 48).

73. Sodišče je pred kratkim razsodilo, da je udeležba v postopku okoljskega odločanja pod pogoji, določenimi z Direktivo 85/337/EGS<sup>49</sup>, drugačna in ima drugačen namen kot sodni postopek, saj se ta v tem primeru lahko uvede zoper odločbo, sprejeto na koncu tega postopka. To sodelovanje zato ne vpliva na pogoje za dostop do sodnega postopka.<sup>50</sup> Ne da bi želel primerjati pravico biti vključen v postopek na podlagi člena 88(2) ES in pravico do sodelovanja v upravnem postopku na področju okolja, bi želel poudariti, da je zadržana opredeljena širše kot pravica do začetka postopka za vsebinsko odločanje.

74. Tretjič, ugotavljam, da uporaba zgoraj navedene sodne prakse Matra proti Komisiji ne povzroča razširitve procesnih pravic, ki so s Pogodbo in sekundarnim pravom dane zadevnim strankam v okviru postopkov nadzora državnih pomoči.

75. Gre, nasprotno, za potrditev pravice, ki je s Pogodbo izrecno dana v okviru postopka, v katerem se v celoti uporablja pojem zadevne stranke. Tako je cilj navedene sodne prakse

49 – Direktiva Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 175, str. 40), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 (UL L 156, str. 17).

50 – Sodba z dne 15. oktobra 2009 v zadevi Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08, ZOdl., str. I-9967, točka 38).

Matra proti Komisiji potrditev pravice, priznane v okviru formalnega postopka preiskave, in ne priznanje nove pravice v okviru predhodnega postopka.

76. Poleg tega, kot izhaja iz zgoraj navedene sodne prakse, je narava pravice iz člena 88(2) ES omejena na vključenost v postopek preiskave in zadevnim strankam nikakor ne daje statusa, zaradi katerega bi bili lahko ogroženi pogoji iz člena 230, četrti odstavek, ES.

77. Četrtrič, glede na kritike pravnih teoretikov in pozive več generalnih pravobranilcev menim, da je prišel trenutek, v katerem mora Sodišče dokončno pojasniti pravila, ki urejajo dopustnost tožb zoper odločbe Komisije, sprejete na podlagi člena 88(3) ES, pri čemer mora ohraniti vodilno zamisel sodnega varstva pravic zadevnih strank v okviru formalnega postopka preiskave.

78. Ni sporno, da pravila, ki urejajo procesno upravičenje fizičnih in pravnih oseb, ki nameravajo izpodbijati odločbe Komisije, sprejete na podlagi člena 88(3) ES, trenutno niso jasna in so zapletena. Zdi se mi namreč, da

trenutno tako za stranke kot za Splošno sodišče ni mogoče, da bi se med vsemi tožbenimi razlogi opredelili tisti, ki so namenjeni varstvu procesnih pravic, in tisti, ki se nanašajo na vsebino.

79. Negotovost glede izida preiskave in glede obravnave je razvidna iz več primerov iz sodne prakse.<sup>51</sup> Poleg tega so zadnje sodbe Splošnega sodišča, kot so sodbe, izdane v zadevah Kronoply<sup>52</sup>, Deutsche Post in DHL International proti Komisiji<sup>53</sup> ter Scheucher-Fleisch in drugi proti Komisiji<sup>54</sup>, pri pravnih teoretikih vzbudile dvome glede spoštovanja pravne varnosti, saj je Splošno sodišče med trditvami, ki se nanašajo na vsebino, običajno izbralo trditve, ki so se po njegovem mnenju nanašale na tožbene razloge, namenjene varstvu procesnih pravic.<sup>55</sup> Poleg tega Komisija v pritožbi trdi, da tak pristop posega v njeno pravico do obrambe in v načelo enakosti orožij.

80. V zvezi s tem poudarjam, da lahko Komisija v skladu s sodno prakso iz točk 30 in

51 – Glej v Honoré, M., op. cit., primerjalno analizo zadev, str. 275 in naslednje.

52 – Izpodbijana sodba.

53 – Sodba Splošnega sodišča z dne 10. februarja 2009 (T-388/03, ZOdl., str. II-199), ki je predmet pritožbe v zadevi Belgija proti Deutsche Post in drugim (C-148/09 P), ki poteka pred Sodiščem.

54 – Sodba Splošnega sodišča z dne 18. novembra 2009 (T-375/04, ZOdl., str. II-4155).

55 – Maitrepierre, A., „Aides d'État – Qualité et intérêt à agir: Le TPICE admet la recevabilité d'un recours mixte contre une décision de la Commission de ne pas soulever d'objections à l'encontre d'une prétendue mesure d'aide d'État, dès lors que les requérantes ont la qualité de concurrentes directes du bénéficiaire de cette mesure (Deutsche Post AG – DHL)“, *Concurrences*, št. 2-2009, št. 25983, str. 154 in 155; Peytz, H. in Mygind, T., „Direct Action in State Aid Cases – Tigh-tropes and Legal Protection“, *ESTAL*, 2/2010, točka 331 in naslednje.



31 teh sklepnih predlogov pomoč šteje za združljivo samo, če ne dvomi o tej združljivosti. Tožeča stranka si mora torej prizadevati, da bi dokazala, da je Komisija pri presoji zadevnih ukrepov naletela na resne težave. Cilj tožeče stranke, ki izpodbija odločbo Komisije, sprejeto po koncu predhodnega postopka preiskave, je začetek formalnega postopka preiskave na podlagi člena 88(2) ES. Čeprav bi cilj tožeče stranke lahko bila vsebinska razglasitev ničnosti odločbe Komisije, je namen tožeče stranke glede na postopkovno logiko prisiliti Komisijo, naj se loti temeljitejše preiskave, ki lahko privede do spremembe njene presoje.

81. Priznavam, da je uporaba pojma resne težave zapletena in celo umetna, saj je pravo vprašanje, ali bi Komisija na podlagi formalnega postopka preiskave sprejela drugačno odločbo. Vendar pa ni sporno, da je za splošno sistematično določb, ki urejajo nadzor državnih pomoči, nedvomno značilen določen formalizem. Ta formalizem, ki je sprožil kritike pravnih teoretikov<sup>56</sup> in je izražen v sodni

praksi Cook in Matra, lahko paradoksalno prispeva k pojasnitvi veljavnih pravil in okrepitevi pravne varnosti posameznikov pri oblikovanju tožbenih razlogov pred sodiščem Unije.

82. Po mojem mnenju mora biti tožbeni razlog, ki se pred Splošnim sodiščem uveljavlja za varstvo procesnih pravic, izrecno procesen, in sicer da bi moral biti uveden postopek na podlagi člena 88(2) ES, vendar pa se trditve, navedene v njegovo podporo, lahko nanašajo na dejstva ali znake, na podlagi katerih bi morala Komisija imeti resne dvome. Ti elementi so nujno materialni, saj pomenijo temelj upravnega postopka. Preizkus, določen v zgoraj navedeni sodbi Plaumann proti Komisiji, se uporabi, kadar tožeča stranka zahteva razglasitev ničnosti odločbe, ker ukrep pomeni nezakonito pomoč ali pomoč, ki ni združljiva s skupnim trgov.

83. Ta pristop je Sodišče izbralo v sodbi 3F proti Komisiji<sup>57</sup>. Sodišče je namreč razsodilo, da je „[g]otovo [...], tako kot izhaja tudi iz člena 4(3) Uredbe št. 659/1999, da Komisija sprejme odločbo o nenasprotovanju, ko ugotovi, da ni dvomov o združljivosti prijavljenega ukrepa s skupnim trgov. Kadar tožeča stranka zahteva razglasitev ničnosti take

56 – Glej zgoraj navedene sklepe predloge Komisija proti Scott, točka 55.

57 – Zgoraj navedena sodba, točka 35. V zvezi s tem glej Haasbeek, L., „A Step in the Right Direction“, *ESaL*, 1/2010, str. 147.

odločbe, v bistvu naslovi okoliščino, da je bila odločba v zvezi z državnimi pomočmi sprejeta, ne da bi Komisija začela formalni postopek preiskave, s tem da je tako kršila njene postopkovne pravice. Tožeča stranka, da bi bila njena tožba uspešna, lahko poskusi dokazati, da bi morala združljivost zadevnega ukrepa povzročiti dvome. Vendar pa uporaba teh argumentov ne more imeti za posledico niti spremembe predmeta tožbe niti spremembe pogojev dopustnosti“.

84. Nazadnje, z ustavnega vidika menim, da kadar vrhovno sodišče posameznikom da na voljo sredstvo sodnega varstva, ki presega zakonodajno besedilo, lahko to varstvo, ki izhaja iz sodne prakse, dokončno zavrne samo zakonodajalec. Sodišče bi torej moralo pojasniti podrobna pravila za izvajanje pravice, priznane v njegovi sodni praksi, vendar pa ne more obsoditi takega sredstva. Le avtor Pogodb Unije lahko zapre vrata, ki so bila odprta s sodno prakso Cook in Matra.

85. Glede na vse zgoraj navedeno ima Sodišče več možnosti za izboljšanje navedene sodne prakse Cook in Matra.

86. V zvezi s preizkusom dopustnosti, ki ga je treba uporabiti, lahko Sodišče izrecno razsodi, da se ne glede na naravo tožbenega razloga zahteva samo en pogoj, pri čemer je treba izbrati med strogo formulo iz zgoraj navedene sodne prakse Plaumann proti Komisiji in veliko ohlapnejšim preizkusom zadevne

stranke.<sup>58</sup> Z uporabo sodne prakse Plaumann bi bila popolnoma razveljavljena rešitev, ki zadevnim strankam v smislu člena 88(2) ES priznava procesno upravičenje zoper odločbe Komisije, sprejete na podlagi odstavka 3 istega člena.

87. V zvezi z naravo tožbenih razlogov, ki se navajajo, bi Sodišče lahko opustilo razlikovanje med procesnimi tožbenimi razlogi in tožbenimi razlogi, ki se nanašajo na vsebino.

88. V zvezi s krogom morebitnih tožečih strank bi Sodišče pojem zadevne stranke lahko omejilo tako, da bi bilo izključeno vsakršno tveganje širjenja sporov, nastalih na podlagi člena 88(3) ES.

#### D – *Izpodbijana sodba*

89. Splošno sodišče je, potem ko je v točkah od 57 do 59 izpodbijane sodbe poudarilo razliko med predhodno fazo preiskave in formalnim postopkom preiskave, ki je značilna za

<sup>58</sup> – Buendia Sierra, J.-L., „Standing before the Community Courts in the context of State aid litigation“, *ESLAL*, november 2007, str. 11.

nadzor združljivosti državne pomoči s skupnim trgov, ki ga opravi Komisija, v točki 60 iste sodbe poudarilo, da je treba ugotoviti dopustnost ničnostne tožbe zadevne stranke v smislu člena 88(2) ES zoper odločbo Komisije, da ne bo podala ugovorov po koncu predhodne faze, če namerava s to tožbo zaščititi procesne pravice, ki jih ima na podlagi te določbe.

90. Ker je Splošno sodišče v točki 62 izpodbijane sodbe pojasnilo, da status zadevne stranke lahko utemeljuje le procesno upravičenje za tožbo, omejeno na varstvo procesnih pravic, saj mora tožeča stranka za procesno upravičenje zoper utemeljenost odločbe izpolnjevati pogoje iz zgoraj navedene sodne prakse Plaumann proti Komisiji, je ugotovilo, da tožeči stranki s tožbenimi razlogi v obravnavanem primeru hkrati izpodbijata zavrnitev Komisije za začetek formalnega postopka preiskave in utemeljenost sporne odločbe.

91. Ker zagovarjam zakonitost rešitve, ki jo je Sodišče sprejelo v zgoraj navedenih sodbah Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji glede priznavanja varstva procesnih pravic, Sodišču predlagam, naj prvi pritožbeni razlog Komisije zavrne, saj gre pri razlogovanju Splošnega sodišča za pravilno uporabo navedene sodne prakse. Če bi se Sodišče odločilo za odstop od zadevne sodne prakse, pa

je očitno, da bi bilo pri sklepanju Splošnega sodišča pravo napačno uporabljeno.

92. Nazadnje, drugi in tretji pritožbeni razlog je treba proučiti samo, če se sodna praksa Cook in Matra ohrani. Nasprotno, če bi bil prvi pritožbeni razlog sprejet, bi bilo treba izpodbijano sodbo razveljaviti in Sodišče bi lahko odločilo o dopustnosti tožbe družb Kronoply in Kronotex.

## VI – Drugi pritožbeni razlog

### A – Trditve Komisije

93. Komisija, ki jo podpira družba ZSG, očita Splošnemu sodišču, da je, čeprav je v točki 81 izpodbijane sodbe navedlo, da ni pristojno za razlago tožbenih razlogov tožečih strank, da bi ugotovilo, v kolikšnem obsegu se z njimi izpodbija utemeljenost sporne odločbe ali poskuša zaščititi procesne pravice, v točki 82 izpodbijane sodbe opravilo prav to razlago.

94. V zvezi s tem Komisija navaja sodbo Stadtwerke Schwäbisch Hall in drugi proti

Komisiji<sup>59</sup>, iz katere je jasno razvidno, da Splošno sodišče ni bilo pooblaščen, da spremeni predmet tožbe, kot je to storilo v točki 51 izpodbijane sodbe. Po eni strani naj bi Splošno sodišče s tem prekoračilo svoje pristojnosti, saj ga zavezuje tožba, kakor je ta razvidna iz vlog, ki so mu predložene. Po drugi strani naj bi se s takim pristopom dajala prednost tožecim strankam, tako da bi bilo kršeno načelo enakosti orožij strank v postopku pred Splošnim sodiščem.

95. Komisija poudarja zlasti, da je imelo Splošno sodišče glede na točko 83 izpodbijane sodbe namen upoštevati vse tožbene razloge, s čimer je bila zabrisana razlika med sklicevanjem na procesne pravice in sklicevanjem na vsebinske tožbene razloge.

96. Družba ZSG dodaja, da Splošno sodišče s takim ravnanjem napačno predvidi preizkus, ki bi ga opravilo v zvezi z odločbo Komisije, sprejeto po koncu formalnega postopka preiskave.

*B – Izpodbijana sodba in problematika spremembe prvotne tožbe na prvi stopnji*

97. Najprej je treba poudariti, kot je opozoril generalni pravobranilec Mengozzi v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi British

Aggregates proti Komisiji, da Sodišče izključuje vsako možnost, da bi se odpravil neobstoj tožbenih razlogov, ki se nanašajo izrecno na kršitev procesnih jamstev, priznanih s členom 88(2) ES, ali na kršitev obveznosti Komisije, da začne formalni postopek preiskave. Poleg tega Sodišče izključuje praktično vsako možnost, da bi se neobstoj sklicevanja na te tožbene razloge odpravil z drugačno opredelitvijo tistih, ki so bili izrecno navedeni.<sup>60</sup>

98. Tako je Sodišče menilo, da čeprav so bili predlogi, predloženi Splošnemu sodišču, in vsi tožbeni razlogi, navedeni v podporo tem predlogom, namenjeni razglasitvi ničnosti vsebine sporne odločbe, je dejstvo, da je Splošno sodišče spremenilo sam predmet tožbe, ki mu je bila predložena, na podlagi česar je napačno menilo, da je bil namen tožečih strank zaščititi procesna jamstva, ki bi jih morale biti deležne, pomenilo napačno uporabo prava.<sup>61</sup>

99. Sodišče je tako ponovno razlago tožbe, ki povzroči novo opredelitev njenega predmeta, grajalo v sodbi Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum. Sodišče je namreč menilo, da ni objektivne osnove za ugotovitve Splošnega sodišča, da je, tudi če ne obstaja tožbeni razlog, s katerim se izrecno uveljavlja kršitev obveznosti Komisije, da začne postopek iz člena 88(2) ES, tožbo treba ob

59 – Sodba z dne 29. novembra 2007 (C-176/06 P).

60 – Zgoraj navedeni sklepní predlogi, točka 70.

61 – Zgoraj navedena sodba Stadtwerke Schwäbisch Hall in drugi proti Komisiji, točka 25.

upoštevanju tožbenih razlogov v zvezi z ničnostjo, na katerih temelji, razlagati kot očitek Komisiji, da kljub resnim težavam pri presoji združljivosti zadevnih pomoči ni uvedla predvidenega formalnega postopka preiskave, in kot da se z njo v bistvu želi le zaščititi postopkovne pravice, ki jih ta daje na voljo.<sup>62</sup>

100. Splošno sodišče je v obravnavanem primeru, potem ko je upravičeno opozorilo na sodno prakso, ki ureja preizkus tožbe, v točki 82 izpodbijane sodbe razsodilo, da taka omejitev pristojnosti Splošnega sodišča za razlago tožbenih razlogov temu ne preprečuje, da bi proučilo vsebinske trditve, ki jih navaja tožeča stranka, da bi preverilo, ali vsebujejo tudi elemente v podporo tožbenemu razlogu, ki ga prav tako navaja tožeča stranka in s katerim se izrecno zatrjuje obstoj resnih težav, ki bi morale upravičiti začetek postopka iz člena 88(2) ES.

101. Poleg tega je Splošno sodišče v točki 83 izpodbijane sodbe razsodilo, da je treba za odločitev o dopustnosti drugega tožbenega razloga preizkusiti vse druge tožbene razloge, ki jih tožeči stranki navajata zoper sporno odločbo, da bi presodilo, ali je mogoče trditve, predstavljene v prvem in tretjem tožbenem

razlogu, povezati s tožbenim razlogom, ki se nanaša na kršitev procesnih jamstev, ker naj bi bile namenjene ugotovitvi resne težave, zaradi katere bi Komisija morala začeti formalni postopek preiskave.

102. Razumljivo je, da je Splošno sodišče tako v vseh drugih tožbenih razlogih, ki so mu bili predloženi in s katerimi se je izpodbijala utemeljenost sporne odločbe, iskalo elemente, ki bi lahko utemeljili tožbeni razlog, ki se je nanašal na kršitev procesnih jamstev.

103. Čeprav pristop v tem primeru ni enak pristopu iz zgoraj navedene sodne prakse Stadtwerke Schwäbisch Hall in drugi proti Komisiji, se mi zdi vreden kritike in lahko po mojem mnenju pomeni napačno uporabo prava glede na navedeno sodno prakso.<sup>63</sup>

104. V zvezi s tem ugotavljam, da mora sodišče Skupnosti v skladu z ustaljeno sodno prakso tožbene razloge tožeče stranke razlagati na podlagi njihove vsebine, ne pa na podlagi njihove opredelitve,<sup>64</sup> in da je Splošno sodišče

63 – Kršitev sodne prakse Stadtwerke Schwäbisch Hall in drugi proti Komisiji po eni strani ter kršitev sodne prakse Cook in Matra po drugi strani.

64 – Sodba z dne 15. decembra 1961 v združenih zadevah Fives Lille Cail in drugi proti Visoki oblasti (19/60, 21/60, 2/61 in 3/61, Recueil, str. 559, 588.).

62 – Zgoraj navedena sodba, točki 44 in 45.

že sprejelo ta pristop, da bi preverilo, ali tožeča stranka navaja tudi elemente v podporo tožbenemu razlogu, s katerim se zatrjuje obstoj resnih težav, ki bi upravičile začetek postopka iz člena 88(2) ES<sup>65</sup>.

prvega tožbenega razloga nanaša tudi na tretji tožbeni razlog tožbe, predložene Splošnemu sodišču.

105. Ni sporno, da mora Splošno sodišče uporabljati znano načelo *da mihi factum, dabo tibi jus*.<sup>66</sup> Vendar se sprašujem, ali se lahko stranka, potem ko se je sklicevala na svoj status zadevne stranke in na kršitev svojih procesnih pravic, omeji samo na predstavitev kratkega opisa domnevno napačnih dejanskih ugotovitev Komisije, ne da bi pojasnila, zakaj in v kolikšnem obsegu bi te ugotovitve lahko upravičevale – ne glede na zakonitost sporne odločbe – obstoj resnih težav v smislu ustaljene sodne prakse. Splošno sodišče je v obravnavanem primeru proučilo, ali je trditve, predstavljene v tretjem tožbenem razlogu, mogoče povezati s tožbenim razlogom, ki se nanaša na kršitev procesnih jamstev, čeprav vsebine drugega tožbenega razloga ni mogoče razlagati tako, da se poleg

106. Poudariti bi želel, da je treba pri uporabi sodne prakse Cook in Matra vzpostaviti jasno razlikovanje med, po eni strani, priznanjem pravice zadevnim strankam, in sicer možnosti uveljavljanja tožbenega razloga za varstvo procesnih pravic, in po drugi strani, pravnim varstvom *ex officio*, to je obveznostjo Splošnega sodišča, da med dejanskimi trditvami, s katerimi se izpodbija utemeljenost sporne odločbe, poskuša najti elemente, ki bi lahko utemeljili tudi tožbeni razlog, ki se nanaša na procesno pravico, priznано s sodno prakso. Zdi se mi očitno, da Sodišče zadevnim strankam v smislu člena 88(2) ES ni dalo na voljo tako zasnovanega instrumenta sodnega varstva.

107. Tako bi morale sodišče v takem primeru odločati samo o predlogu strank, ki morajo omejiti okvir spora in jasno opredeliti dejanske trditve, s katerimi se želi dokazati obstoj resnih težav v okviru uporabe člena 88(3) ES, ki upravičujejo začetek formalnega postopka preiskave s strani Komisije. Splošno sodišče ni pristojno, da namesto strank v tožbi išče elemente, ki bi lahko utemeljili tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev procesnih pravic.

65 – Zgoraj navedena sodba Thermenhotel Stoiser Franz in drugi proti Komisiji, točke 148, 155, 161 in 167, in sodba Splošnega sodišča z dne 20. septembra 2007 v zadevi Fachvereinigung Mineralfaserindustrie proti Komisiji (T-254/05, točka 124).

66 – Načelo *da mihi factum, dabo tibi ius*, v skladu s katerim mora sodišče uporabiti pravna pravila, ki ustrezajo dejstvu, kot jih predstavijo stranke. Ta pregovor izhaja iz splošnega načela *jura novit curia*, potrjenega s kontinentalnim pravom. Glej točko 33 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Jacobsa v združenih zadevah van Schijndel in van Veen (sodba z dne 14. decembra 1995, C-430/93 in C-431/93, Recueil, str. I-4705).

108. Zato menim, da je tožeča stranka tista, ki mora jasno navesti „procesni“ tožbeni razlog tako, da pojasni naravo resnih težav, ki bi lahko upravičevale začetek formalnega postopka preiskave s strani Komisije, in tako navede dejstva, ki pomenijo vsebinske elemente.

109. Nazadnje je treba poudariti, da je Splošno sodišče pred kratkim pristopilo k več zadevam s ponovno razlago tožbenih razlogov. To zahteva jasen odgovor Sodišča glede zakonitosti takega pristopa.<sup>67</sup>

110. Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, in torej ugoditi drugemu pritožbenemu razlogu Komisije.

Splošnemu sodišču očita, da se je oddaljilo od običajne prakse, ker je razsodilo, da je treba konkurentom prejemnika pomoči na trgu za oskrbo s surovinami priznati status zadevnih strank v smislu člena 88(2) ES.

112. Razlaga, ki se priporoča z izpodbijano sodbo, je po mnenju Komisije, da se na podlagi pojma zadevne stranke dovoli vrsta popularne tožbe zoper odločbe na področju državnih pomoči. Komisija poudarja, da priznanje pravice do vložitve tožbe domnevnim konkurentom na drugih trgih, kot so trgi, na katerih deluje podjetje prejemnik, vodi do tveganja za razmah sporov v Skupnosti.

## VII – Tretji pritožbeni razlog

### A – Trditve Komisije

111. Komisija s tretjim pritožbenim razlogom, ki se nanaša na napačno uporabo prava pri razlagi pojma zadevna stranka,

113. Družba ZSG v zvezi s tem pojasnjuje, da za svojo dejavnost potrebuje predvsem celulozo, toda da v svoji proizvodnji uporablja tudi druge sestavine. Ker bi bilo za zadevne stranke treba šteti tudi porabnike vode ali električne energije, bi bila posledica izpodbijane sodbe, da bi se čezmerno razširil krog podjetij, ki bi lahko izpodbijala odločbo na področju državne pomoči. Zato bi bilo treba ta pojem omejiti na neposredne konkurente prejemnika državne pomoči, dejavne na trgu, na katerem deluje navedeni prejemnik.

<sup>67</sup> – Zgoraj navedeni sodbi Scheucher-Fleisch in drugi proti Komisiji ter Deutsche Post in DHL International proti Komisiji.

B – *Presoja*

posamezniku, ki trdi, da akt vpliva na njegov položaj na trgu, da sproži postopek na podlagi člena 173 Pogodbe EGS (po spremembi postal člen 230 ES).

## 1. Pojem „zadevna stranka“

114. Razlage pojma „zadevni“ subjekti<sup>68</sup> so se v sodni praksi Sodišča spreminjale. Zlasti na področju konkurence so bile zadevnim strankam pripisane precej široke možnosti za izpodbijanje odločb Komisije.<sup>69</sup>

115. Najprej je treba navesti sodbo Eridania in drugi proti Komisiji<sup>70</sup>, v kateri je Sodišče razsodilo, da dejstvo, da lahko akt vpliva na konkurenčna razmerja na zadevnem trgu, še ne zadošča, da bi se lahko za vsak gospodarski subjekt, ki je v nekem konkurenčnem razmerju z naslovníkom akta, štelo, da ga ta akt neposredno in posamično zadeva. Tako lahko že obstoj posebnih okoliščin omogoči

116. Pojem „zadevna stranka“ v smislu člena 88(2) ES je bil podrobneje pojasnjen v sodbi Intermills proti Komisiji<sup>71</sup>. Trenutno ni sporno, da so zadevne stranke v smislu člena 88(2) ES, ki lahko tako v skladu s členom 230, četrti odstavek, ES vložijo ničnostno tožbo zaradi kršitve svojih procesnih pravic, osebe, podjetja ali združenja, katerih interesi so bili morda prizadeti z dodelitvijo pomoči, to pomeni zlasti konkurenčna podjetja prejemnikov te pomoči in strokovne organizacije.<sup>72</sup>

117. Sodišče je torej navedeni pojem v smislu člena 88(2) ES opredelilo zelo široko. Iz tega je razvidno, da je lahko katero koli podjetje, ki se sklicuje na konkurenčno razmerje, čeprav je to potencialno, „zadevna stranka“ v smislu člena 88(2) ES in na podlagi tega uživa

68 – O vlogi zadevnih strank v okviru upravnega postopka, začete na podlagi člena 88(2) ES, glej člen 20 Uredbe št. 659/1999; sodbo z dne 12. julija 1973 v zadevi Komisija proti Nemčiji (70/72, Recueil, str. 813, točka 19); zgoraj navedeni sodbi Nemčija proti Komisiji, točka 13, in Komisija proti Sytraval in Brink's France, točka 59, in sodbo z dne 6. oktobra 2005 v zadevi Scott proti Komisiji (C-276/03 P, ZOdl., str. I-8437, točka 34).

69 – O razmislekih v zvezi s členoma 81 ES in 82 ES glej Kapteyn & VerLoren van Themaat, *The Law of the European Union and the European Communities*, Kluwer, 2008, str. 462.

70 – Sodba z dne 10. decembra 1969 (10/68 in 18/68, Recueil, str. 459, točka 7).

71 – Sodba z dne 14. novembra 1984 (323/82, Recueil, str. 3809).

72 – Zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Sytraval in Brink's France, točka 41, in Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, točka 36.



procesna jamstva, ki mu omogočajo vložitev pripomb.<sup>73</sup>

118. Sodna praksa iz zgoraj navedene sodbe Intermills proti Komisiji je bila potrjena v členu 1(h) Uredbe št. 659/1999<sup>74</sup>.

119. Poudariti je treba, da so v sodni praksi določene nekatere omejitve pojma zadevna stranka v tem smislu, da mora fizična ali pravna oseba, da bi ji bil priznan status zadevne stranke v smislu člena 88(2) ES<sup>75</sup>, izkazati legitimni interes, da bodo zadevni ukrepi pomoči izvedeni ali da ne bodo izvedeni oziroma da bodo ohranjeni, če so že bili odobreni. Pri podjetju je ta legitimni interes lahko, med drugim, zaščita konkurenčnega položaja na trgu, če bi ga ukrepi pomoči prizadeli.<sup>76</sup>

73 – Glej zgoraj navedene sklepne predloge Nemčija in drugi proti Kronofrance, točka 89.

74 – V tej uredbi je navedeno, da pojem zainteresirana stranka pomeni „katero koli državo članico ali osebo, podjetje ali združenje podjetij, na katerih interese bi lahko dodelitev pomoči vplivala, predvsem upravičenca pomoči, konkurenčna podjetja in poklicna združenja“.

75 – Zgoraj navedene sodbe Cook proti Komisiji, točka 23; Matra proti Komisiji, točka 17, in Komisija proti Sytraval in Brink's France, točka 47, ter sodba Splošnega sodišča z dne 15. septembra 1998 v zadevi Gestevisión Telecinco proti Komisiji (T-95/96, Recueil, str. II-3407, točka 64).

76 – Glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Cook proti Komisiji, točka 25; Matra proti Komisiji, točka 19, in Gestevisión Telecinco proti Komisiji, točka 66.

120. Po mnenju Splošnega sodišča bi priznanje statusa zadevne stranke v smislu člena 88(2) ES vsaki osebi, ki bi glede na zadevne državne ukrepe imela popolnoma splošen ali posreden interes, pomenilo razlago, ki očitno ne bi bila združljiva z določbami člena 88(2) ES, posledica tega pa bi bila, da bi bil pojmu „oseba, ki jo odločba posamično zadeva,“ v smislu člena 230, četrty odstavek, ES odvzet ves pravni pomen v ničnostnih tožbah zoper odločbe, sprejete na podlagi člena 88(3) ES,<sup>77</sup> tako da bi se to pravno sredstvo spremenilo v neko vrsto *actio popularis*.

121. Vendar pa ugotavljam, da se v zgoraj navedeni sodbi Waterleiding Maatschappij proti Komisiji, ki je bila implicitno potrjena z zadevo BP Chemicals proti Komisiji<sup>78</sup>, zagovarja široka razlaga pojma zadevna stranka, v nasprotju s sodno prakso Kahn Scheepvaart proti Komisiji<sup>79</sup>, ki je vključevala nedopustnost tožbe zaradi splošnega obsega ukrepa, ki ga je odobrila Komisija. Tako ta splošni obseg ni več ovira, da bi bili zadevni subjekti v smislu člena 88(2) ES upravičeni ukrepati zoper odločbo Komisije, s katero so bili brez

77 – Sodba Splošnega sodišča z dne 16. septembra 1998 v zadevi Waterleiding Maatschappij proti Komisiji (T-188/95, Recueil, str. II-3713, točka 68) in sklep Splošnega sodišča z dne 25. junija 2003 v zadevi Pérez Escobar proti Komisiji (T-41/01, Recueil, str. II-2157, točka 36).

78 – Sodba Splošnega sodišča z dne 27. septembra 2000 (T-184/97, Recueil, str. II-3145, točke od 33 do 40).

79 – Sodba Splošnega sodišča z dne 5. junija 1996 (T-398/94, Recueil, str. II-477).

uvedbe formalnega postopka preiskave odobreni ukrepi pomoči, ki jih vsebujejo nacionalni predpisi.

## 2. Izpodbijana sodba

122. Glede novejših razmišljanj je Splošno sodišče menilo, da ni nujno, da tožeča stranka dokaže obstoj konkretnega in neposrednega konkurenčnega razmerja z vsakim prejemnikom sporne pomoči, da bi se lahko štela za zadevno stranko v smislu člena 88(2) ES. Zadošča namreč, da dokaže obstoj takega konkurenčnega razmerja s prejemniki pomoči.<sup>80</sup> Tako je treba konkurenta – čeprav prihodnjega ali celo le potencialnega – prejemnika sporne pomoči šteti za zadevno stranko v smislu člena 88(2) ES.<sup>81</sup>

123. Nazadnje, Sodišče je v zvezi s svojo sodno prakso v sodbi 3F proti Komisiji priznalo, da se lahko organizacije, ki zastopajo delavce podjetij, ki so upravičena do pomoči, štejejo za zadevne stranke v smislu člena 88(2) ES.<sup>82</sup>

80 – Sodba Splošnega sodišča z dne 11. julija 2007 v zadevi Asklepios Kliniken proti Komisiji (T-167/04, ZOdl., str. II-2379, točka 55).

81 – Prav tam, točka 50.

82 – Zgoraj navedena sodba, točka 70.

124. Najprej poudarjam, da se odgovor na ta pritožbeni razlog navezuje na odgovor na prvi pritožbeni razlog.

125. Če bi se Sodišče izreklo v korist mnenja, da je treba sodno prakso Cook in Matra razveljaviti, s čimer se ne strinjam, bi to samodejno vodilo k sprejetju ožje opredelitve stranke, ki ima procesno upravičenje. S pojmovanjem, na podlagi katerega za zadevne stranke veljajo klasična merila iz zgoraj navedene sodne prakse Plaumann proti Komisiji v skladu z zahtevami iz člena 230 ES, da lahko branijo svoje procesne pravice, se opazno skrči krog tožečih strank, ki lahko vložijo dopustno tožbo.

126. Sicer menim, da analiza Splošnega sodišča ni v nasprotju s smernicami sodne prakse, ki jih je Sodišče sprejelo v zvezi s pojmom zadevna stranka. Prej se mi zdi, da sklepanje Splošnega sodišča pomeni nekako naraven in logičen razvoj zelo širokega pristopa, ki se zagovarja s sodno prakso Sodišča in se, kot je razvidno iz branja te prakse, zdi logično glede na gospodarsko stvarnost.

127. Splošno sodišče je, potem ko je v točki 74 izpodbijane sodbe poudarilo, da lahko

na trgih na spodnjem in zgornjem delu oskrbne verige pride do nezanemarljivih učinkov na konkurenco in da to torej lahko vpliva na položaj podjetij, ki delujejo na teh trgih, v točkah 75 in 76 te sodbe pojasnilo dejanske elemente, na podlagi katerih je ugotovilo obstoj morebitnega vpliva na položaj družb Kronoply in Kronotex na trgu. Zato je razsodilo, da položaj tožečih strank spada pod pojem zadevna stranka in da je njuna tožba za varstvo procesnih pravic dopustna.

128. Čeprav ni sporno, da je šlo Sodišče pri opredelitvi pojma zadevna stranka zelo daleč, se mi dejstvo, da je Splošno sodišče v obravnavanem primeru upoštevalo trg v zgornjem delu oskrbne verige, na prvi pogled ne zdi neutemeljeno.

129. Logika tega pristopa namreč temelji na pojmu „morebiten vpliv“. Zato ni mogoče izključiti, da ima lahko trg s surovinami vlogo v okviru take analize v gospodarskih sektorjih, v katerih je donosnost dejavnosti odvisna od neprekinjene oskrbe na daljavo. Kar zadeva gozdarski sektor, je proizvajalec celuloze dejaven na več trgih tako v zgornjem kot v spodnjem delu oskrbne verige. V tem sektorju je oskrba z lesom odločilno odvisna od razdalj in dostopa do stalnih virov energije po ugodnih cenah.

130. Zdi se mi, da utemeljitev pristopa, ki ga je izbralo Splošno sodišče, vsebuje točka 75 izpodbijane sodbe, iz katere je razvidno, da tožeči stranki in prejemnik pomoči res niso niti trenutni niti potencialni konkurenti na istih trgih proizvodov, vendar v svojih proizvodnih postopkih uporabljajo enake surovine, ki niso neomejeno na voljo v regiji, na katero se nanaša zadevni naložbeni načrt. Ker je treba tako razpoložljivost presojeti glede na zadevna območja oskrbe različnih subjektov v tej regiji in glede na stroške prevoza teh surovin, je treba ugotoviti, da obstaja razmerje med zadevnimi položaji tožečih strank in družbe ZSG na trgu.

131. Vseeno bi želel navesti nekaj ugotovitev o posledicah take presoje Splošnega sodišča.

132. Splošno sodišče, ki je ugotovilo, da tožeči stranki in prejemnik pomoči niso niti trenutni niti potencialni konkurenti na istih trgih proizvodov, je vseeno ugotovilo obstoj konkurenčnega razmerja pri dostopu do surovin. Ugotovilo je torej, da konkurenca ne obstaja pri prodaji proizvodov, ampak pri njihovi nabavi.

133. Vendar pa taka razširitev morebitnega konkurenčnega razmerja jasno vodi do razširitve pravice do ukrepanja na podlagi

člena 88(3) ES. Treba je torej opredeliti obseg pojma konkurenca v sodni praksi v zvezi z zadevno stranko v smislu člena 88(2) ES, in sicer ali gre za neposredno ali posredno konkurenco in ali se lahko upošteva samo konkurenca na trgu, na katerega se nanaša ukrep.

kupci, kar pojasni obstoj nabavnih kartelov.<sup>86</sup> Posredna konkurenca so podjetja, ki delujejo na ločenih trgih, čeprav gre za bližnje trge.<sup>87</sup> Poleg tega je upoštevanje splošnejše konkurence lahko utemeljeno tudi, kadar se zgodi, da mora Komisija pri presoji konkurenčnega položaja nekega podjetja upoštevati „učinek portfelja“.<sup>88</sup>

134. V sodni praksi je zelo malo pojasnil v zvezi z zgoraj postavljenim vprašanjem. Iz te sodne prakse izhaja, da Splošnemu sodišču od stranke, ki se sklicuje na status zadevne stranke na zadevnem trgu, ni treba zahtevati, naj dokaže, da jo je sporna odločba bistveno prizadela.<sup>83</sup> Poleg tega se sodna praksa Splošnega sodišča nagiba k potencialni konkurenci.<sup>84</sup>

135. Zadostuje splošno opozorilo, da neposredna konkurenca pomeni, da podjetja delujejo na istem trgu in da so prodajani proizvodi konkurenčni.<sup>85</sup> Vendar pa lahko neposredno konkurenčno razmerje obstaja tudi med

136. Vendar se mi za proučitev pojma „zadevna stranka“ ne zdi, da bi med prodajnimi in nabavnimi trgi obstajala bistvena razlika z vidika konkurence.<sup>89</sup> Konkurenca lahko obstaja na nabavnem trgu proizvodov

83 – Zgoraj navedena sodba Nemčija in drugi proti Kronofrance (točka 44), v kateri je Sodišče razsodilo, da Splošnemu sodišču zlasti glede na zgoraj navedeni sodbi Cook proti Komisiji in Matra proti Komisiji nikakor ni treba zahtevati, da se dokaže, da je sprejetje sporne odločbe bistveno prizadelo položaj družbe Kronofrance na zadevnem trgu. Glej Quigley, C., *European State Aid Law and Policy*, Hart Publishing, Oxford 2009, str. 522.

84 – Sodba Splošnega sodišča z dne 10. maja 2006 v zadevi Air One proti Komisiji (T-395/04, ZOdl., str. II-1343) in zgoraj navedena sodba Asklepios Kliniken proti Komisiji.

85 – V zvezi s konkurenčnim razmerjem v okviru odločbe na podlagi člena 88(2) ES glej sklepne predloge generalne pravobranilke Kokott v zadevi Sniace proti Komisiji (sodba z dne 22. novembra 2007, C-260/05 P, ZOdl., str. I-10005, točka 34 in naslednje).

86 – „Nakupne ali prodajne cene“ so namreč navedene kot predmet omejevanja konkurence v členu 81(1) ES in členu 82(2) ES.

87 – Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Tizzana v zadevi Komisija proti Tetra Laval (sodba z dne 15. februarja 2005, C-12/03 P, ZOdl., str. I-987, točka 152).

88 – „Sodba Splošnega sodišča z dne 3. aprila 2003 v zadevi BaByliss proti Komisiji (T-114/02, Recueil, str. II-1279, točka 343), v skladu s katero se „[l]ahko [...] zgodi, da mora Komisija pri presoji konkurenčnega položaja nekega podjetja upoštevati portfelj znamk, ki ga ima to podjetje, ali okoliščino, da ima velike tržne deleže na številnih zadevnih trgih proizvodov (v nadaljevanju: učinek portfelja)“.

89 – Na primer Sodišče od sedemdesetih let priznava zlorabo prevladujočega položaja na trgu surovin, to je „upstream monopoly“. Glej sklepno predlogo generalnega pravobranilca Tizzana v zadevi Istituto Chemioterapico Italiano in Commercial Solvents proti Komisiji (6/73 in 7/73, Recueil, str. 223), v skladu s katero ima „[z]loraba prevladujočega položaja na trgu surovin [...] lahko posledice in omeji konkurenco na trgu, na katerem se prodajajo pridobljeni proizvodi, in te posledice je treba upoštevati pri presoji učinkov kršitve, tudi če trg pridobljenih proizvodov ne pomeni trga“.

(konkurenčni kupci na trgu v zgornjem delu verige).<sup>90</sup> Zlasti na trgu lesa je mogoče najti primere v ameriškem in finskem konkurenčnem pravu.<sup>91</sup>

137. Neposredno konkurenčno razmerje je namreč problematika, ki je ločena od neposrednega učinka ukrepa, ki lahko pomeni državno pomoč. Kupci so neposredni konkurenti drugih kupcev in prodajalci so neposredni konkurenti drugih prodajalcev. Kupci ali prodajalci proizvoda A so lahko posredni konkurenti kupcev/prodajalcev proizvoda B, če obstaja medsebojna zamenljivost med A in B.

90 – Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 8. oktobra 2002 v združenih zadevah M6 proti Komisiji (T-185/00, T-216/00, T-299/00 in T-300/00, Recueil, str. II-3805, točka 63), v kateri je navedeno, da „[g]lede učinkov sistema Eurovision na konkurenco je iz izpodbijane odločbe (točke od 71 do 80) razvidno, da vsebuje dve vrsti omejitev. Po eni strani, skupni nakup pravic televizijskega prenosa za športne dogodke, njihova delitev in izmenjava signala omejujejo ali celo izločajo konkurenco med člani EBU, ki so konkurenti tako na trgu v zgornjem delu verige, to je trgu nakupa pravic, kot na trgu v spodnjem delu verige, to je na trgu televizijskega prenosa športnih dogodkov. Po drugi strani ta sistem povzroča omejitve konkurence v zvezi s tretjimi osebami, ker se te pravice, kot je bilo navedeno v točki 75 izpodbijane odločbe, na splošno prodajajo pod izključnimi pogoji, zaradi česar naj nečlani EBU načeloma ne bi imeli dostopa do njih.“

91 – V zvezi z Republiko Finsko glej sodbo Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče) z dne 20. decembra 2001 (KHO 20.12.2001/3179) v zvezi s kartelom pri nabavi lesa med tremi velikimi podjetji v gozdarski industriji. Kartel iste vrste je bil predmet preiskave markkinaoikeus (sodišče za konkurenco) 3. decembra 2009 (MAO: 614/09). V zvezi z ameriškim pravom glej sodbo vrhovnega sodišča (U. S. Supreme Court) z dne 20. februarja 2007 v zadevi Weyerhaeuser Co. proti Ross-Simmons Hardwood Lumber Co., št. 05-381. Komentar na spletni strani vrhovnega sodišča: [http://www.oyez.org/cases/2000-2009/2006/2006\\_05\\_381](http://www.oyez.org/cases/2000-2009/2006/2006_05_381) in <http://www.calt.iastate.edu/predatorybuying.html>.

138. Glede na zgoraj navedeno sodno prakso je treba poudariti, da pojem zadevna stranka iz člena 88(2) ES ni omejen na konkuren-te, ampak lahko zajema tudi več organizacij ali javnih skupnosti, ki bi lahko bile zadevne stranke v smislu upravnega postopka, tudi če ne bi imele procesnega upravičenja v zvezi z vsebino.

139. Tako bi bilo glede na sedanjo sodno prakso pritožbeni razlog Komisije po mojem mnenju mogoče sprejeti samo, če bi se Sodišče odločilo za bolj omejevalno razlago pojma zadevna stranka.

140. Glede na vse zgoraj navedeno in ker Komisija Splošnemu sodišču ne očita, da je izkrivilo dejstva, da bi dokazalo konkurenčno razmerje med tožečima strankama in družbo, prejemnico pomoči, Sodišču predlagam, naj tretji pritožbeni razlog zavrne kot neutemeljen.

## VIII – Odgovor na pritožbo družbe ZSG

141. Družba ZSG je v odgovoru na pritožbo poleg več splošnih pripomb v podporo Komisiji navedla trditve, ki jih je mogoče opredeliti kot samostojne pritožbene razloge, za katere pa se mi zdi, da deloma niso dopustni, deloma pa zajemajo enako problematiko, kot jo navedla Komisija.

142. V zvezi s tem je v skladu z ustaljeno sodno prakso iz člena 225 ES, člena 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča in člena 112(1)(c) Poslovnika razvidno, da morajo biti v pritožbi jasno navedeni sporni elementi sodbe, katere razveljavitev se zahteva, in pravne trditve, ki posebej podpirajo ta predlog.<sup>92</sup>

143. Zahtev po obrazložitvi, ki so razvidne iz teh določb, ne izpolnjuje pritožba, ki je omejena na ponavljanje ali dobesedno navajanje tožbenih razlogov in trditvev, ki so bili predloženi pred Splošnim sodiščem. Taka pritožba v resnici pomeni le predlog za ponovno obravnavanje tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, za kar pa Sodišče ni pristojno.<sup>93</sup>

144. Kadar pa pritožnik izpodbija način, na katerega je Splošno sodišče razlagalo ali uporabilo pravo Skupnosti, se pravna vprašanja, obravnavana na prvi stopnji, lahko ponovno obravnavajo v pritožbenem postopku. Če pritožnik svoje pritožbe ne bi mogel utemeljiti s tožbenimi razlogi in trditvami, ki jih je že uporabil pred Splošnim sodiščem, bi pritožbeni postopek deloma izgubil smisel.<sup>94</sup>

92 – Glej zlasti sodbo z dne 19. januarja 2006 v zadevi Comunità montana della Valnerina proti Komisiji (C-240/03 P, ZOdl., str. I-731, točka 105).

93 – Prav tam, točka 106.

94 – Zgoraj navedena sodba British Aggregates proti Komisiji, točka 121 in naslednje.

145. Prvič, glede trditvev v zvezi z neobstojem procesnega upravičenja tožečih strank, ker naj ju odločba ne bi zadevala posamično v smislu člena 230, četrti odstavek, ES, poudarjam, da je bilo navedeno vprašanje predmet ugovora nedopustnosti, ki ga je uveljavljala Komisija ob podpori družbe ZSG. Zlasti iz točke 37 izpodbijane sodbe je razvidno, da sta se ti stranki skupaj sklicevali na uporabo meril iz zgoraj navedene sodne prakse Plaumann proti Komisiji, na kar je Splošno sodišče odgovorilo jasno, tako, da je v točki 69 izpodbijane sodbe ugotovilo, da tožba družb Kronoply in Kronotex vsebinsko ni dopustna. Tako je treba trditve v zvezi s procesnim upravičenjem šteti za nedopustne.

146. Glede široke razlage pojma konkurenti za določitev pojma zadevna stranka iz člena 88(2) ES te glede na ugotovitve v zvezi s tretjim pritožbenim razlogom Komisije ni treba proučiti.

147. Drugič, družba ZSG navaja, da se Splošno sodišče ni omejilo na presojo procesnih pravic, in mu očita, da je tožbo, s katero se je izpodbijala utemeljenost sporne odločbe, spremenilo v tožbo, namenjeno varstvu procesnih pravic. Nazadnje navaja, da je treba sodno prakso Cook in Matra razlagati ozko.

148. V zvezi s tem menim, da glede na odgovor na to problematiko v okviru preizkusa drugega pritožbenega razloga, ki je privedel do ugotovitve, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, tega ni treba proučiti samostojno.

## IX – Poravnava stroškov

149. Komisija v predlogih svoje pritožbe Sodišču predlaga, naj družbama Kronoply in Kronotex naloži plačilo stroškov postopka. Družba ZSG predlaga, naj se družbama Kronoply in Kronotex solidarno naloži plačilo stroškov.

150. Želel bi torej izreči pripombo glede poravnave stroškov v pritožbi, ki jo je vložil institucionalni pritožnik, ki je že uspel v zvezi z vsebino na prvi stopnji, in ki je usmerjena izključno zoper del izpodbijane sodbe, ki se nanaša na dopustnost tožbe. V teh posebnih okoliščinah se namreč sprašujem o stopnji pravnega varstva pred Sodiščem, ki ga ima stranka, ki ni uspela z vsebinskimi predlogi na prvi stopnji in ne želi sodelovati v pritožbenem postopku.

151. V tem primeru je bilo glede na izrek izpodbijane sodbe družbama Kronoply

in Kronotex naloženo plačilo lastnih stroškov, stroškov, ki jih je priglasila Komisija, in stroškov, ki sta jih priglasili drugi stranki v postopku.

152. Zaradi pritožbe Komisije sta družbi Kronoply in Kronotex po uradni dolžnosti vključeni v postopek pred Sodiščem, katerega cilj je samo pojasniti ali spremeniti sodno prakso v zvezi z dopustnostjo tožb na področju državnih pomoči, ne pa izpodbijati izreka izpodbijane sodbe.

153. Zato bi se mi v primeru, kot je ta v obravnavani zadevi, v katerem Komisija ukrepa „v interesu zakona“, zdelo razumno, da Sodišče stranko, ki ni prevzela pobude, niti da bi zadevo predložila Sodišču niti da bi predložila stališča v okviru pritožbe, oprosti stroškov Komisije in drugih strank v pritožbi, ne glede na izid pritožbe.

154. Po mojem mnenju bi taka rešitev, ki jo je mogoče izpeljati iz besedila člena 69(3) Poslovnika, najbolje upoštevala zahteve pravice do poštenega sojenja.

## X – Predlog

155. Glede na vse zgoraj navedeno in ker Sodišče Evropske Unije pozivam, naj ponovno potrdi sodno prakso iz sodb z dne 19. maja 1993 v zadevi Cook proti Komisiji (C-198/91) in z dne 15. junija 1993 v zadevi Matra proti Komisiji (C-225/91):

„Predlagam, naj se prvi in tretji pritožbeni razlog glavne pritožbe Komisije Evropskih skupnosti zavrmeta.

Vendar Sodišču Evropske unije predlagam, naj ugotovi drugemu pritožbenemu razlogu glavne pritožbe in razveljavi sodbo Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 10. decembra 2008 v zadevi Kronoply in Kronotex proti Komisiji (T-388/02), ker je bila ugotovljena dopustnost drugega tožbenega razloga, ki se nanaša na varstvo procesnih jamstev tožečih strank, čeprav ti nista jasno in na način, ki je skladen z ustaljeno sodno prakso, navedli, zakaj bi Komisija Evropskih skupnosti morala začeti formalni postopek preiskave v smislu člena 88(2) ES. Ker je mogoče ugotoviti, da tožeči stranki nista vložili tožbe, ki bi lahko bila dopustna v zvezi z obrambo njunih procesnih pravic, menim, da ima Sodišče pravico dokončno odločiti o sporu, in zaradi ekonomičnosti postopka predlagam, naj se ugotovi, da je prvotna tožba na prvi stopnji nedopustna, ne da bi se zadeva vrnila v ponovno razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije.

V zvezi s stroški predlagam, naj Evropska komisija in družba Zellstoff Stendal GmbH nosita svoje stroške.“