

SODBA SODIŠČA (občna seja)
z dne 22. junija 2004*

V zadevi C-42/01,

Portugalska republika, ki jo zastopata L. I. Fernandes in L. Duarte, zastopnika, skupaj z M. Marquesom Mendesom, advogado, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata P. Oliver in M. França, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

zaradi tožbe za razglasitev ničnosti Odločbe Komisije K(2000) 3543 konč.-PT z dne 22. novembra 2000 v zvezi s postopkom iz člena 21 Uredbe Sveta (EGS) št. 4064/89 z dne 21. decembra 1989 o nadzoru koncentracij podjetij (zadeva št. COMP/M.2054 – Secil/Holderbank/Cimpor),

* Jezik postopka: portugalsčina.

SODIŠČE (občna seja),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet in J. N. Cunha Rodrigues, predsedniki senatov, A. La Pergola, R. Schintgen, sodnika, N. Colneric, sodnica, in S. von Bahr (poročevalec), sodnik,

generalni pravobranilec: A. Tizzano,
sodni tajnik: M. Múgica Arzamendi,

na podlagi poročila za obravnavo,

na podlagi ustnih trditev strank na obravnavi dne 9. septembra 2003,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na zasedanju dne 22. januarja 2004

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Portugalska republika z vlogo, vloženo v tajništvu Sodišča dne 1. februarja 2001, je na podlagi člena 230(1) ES vložila tožbo za razglasitev ničnosti Odločbe Komisije K (2000) 3543 konč.-PT z dne 22. novembra 2000 v zvezi s postopkom iz člena 21

Uredbe Sveta (EGS) št. 4064/89 z dne 21. decembra 1989 o nadzoru koncentracij podjetij (zadeva št. COMP/M.2054 – Secil/Holderbank/Cimpor, v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

Pravni okvir

Skupnostna zakonodaja

- 2 Uredba Sveta (EGS) št. 4064/89 z dne 21. decembra 1989 o nadzoru koncentracij podjetij (UL L 395, str. 1), spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1310/97 z dne 30. junija 1997 (UL L 180, str. 1, v nadaljevanju: Uredba o združitvi), v členu 4(1) določa:

„Komisiji je treba koncentracije na ravni Skupnosti, kakor so opredeljene v tej uredbi, priglasiti najpozneje en teden po sklenitvi pogodbe, objavi javne ponudbe ali pridobitvi kontrolnega deleža. Rok začne teči, ko se zgodi prvi od zgoraj navedenih dogodkov.“

- 3 V skladu s členom 6(1) Uredbe o združitvi mora Komisija priglasitev preizkusiti takoj po prejemu.

- 4 V skladu s členom 10(1) Uredbe o združitvi mora Komisija v enem mesecu odločiti, ali bo ali ne bo začela uradnega postopka za preizkus, ali je združitev združljiva s skupnim trgov. V skladu s členom 10(3) je treba odločbo, ki razglša priglašeno združitev za nezdružljivo s skupnim trgov, sprejeti najpozneje v štirih mesecih od dne, ko se začne postopek.

- 5 Člen 21 Uredbe o združitvi določa:

„1. Komisija ima izključno pristojnost za sprejemanje odločb, predvidenih s to uredbo, ki jih lahko pregleda Sodišče Evropskih skupnosti.

2. Nobena država članica ne uporabi svojega nacionalnega prava o konkurenci za katero koli koncentracijo na ravni Skupnosti.

[...]

3. Ne glede na odstavka 1 in 2 lahko države članice izvedejo ustrezne ukrepe za zaščito upravičenih interesov, razen tistih, ki so upoštevani s to uredbo in so združljivi s splošnimi načeli in drugimi določbami prava Skupnosti.

Javna varnost, pluralizem medijev in pravila nadzora se razumejo kot upravičeni interesi v smislu prvega pododstavka.

Zadevna država članica mora Komisiji sporočiti kakršen koli drug javni interes, ki ga Komisija prizna po presoji njegove združljivosti s splošnimi načeli in drugimi določbami prava Skupnosti, preden se lahko sprejmejo zgoraj navedeni ukrepi. Komisija obvesti zadevno državo članico o svoji odločitvi v enem mesecu po prejemu zgoraj navedenega sporočila.“

Nacionalna zakonodaja

- 6 Zakonski sistem privatizacije v portugalskem pravnem sistemu obsega, kolikor se nanaša na zadevne postopke, Zakon št. 11/90 z dne 5. aprila 1990, Okvirni zakon o privatizaciji (*Diário da República* I, Zbirka A, št. 80, z dne 5. aprila 1990, str. 1664) in Zakonodajno uredbo št. 380/93 z dne 15. novembra 1993 (*Diário da República* I, Zbirka A, št. 267, z dne 15. novembra 1993, str. 6362), ki je bila sprejeta na podlagi tega okvirnega zakona. Zakonodajna uredba št. 380/93 uvaja in ureja poseben postopek za državni nadzor razvoja delničarskih struktur podjetij, ki so v postopku privatizacije. V skladu s členom 1 te zakonodajne uredbe je v podjetjih, ki še niso v celoti privatizirana, za pridobitev več kot 10 % družbenega kapitala z glasovalno pravico potrebna odobritev ministra za finance.

Dejansko stanje

- 7 Dne 15. junija 2000 je španska družba Secilpar SL (v nadaljevanju: Secilpar), ki jo v celoti obvladuje portugalska družba Secil-Companhia Geral de Cal e Cimento, SA (v nadaljevanju: Secil), objavila predhodno napoved ponudbe za prevzem portugalske družbe Cimpor-Cimentos de Portugal SGPS, SA (v nadaljevanju: Cimpor). Cimpor je nekdane javno podjetje, ki je bilo privatizirano v začetku leta 1994, v katerem je imela Portugalska republika, ki je postopoma prodajala svoje delnice, 12,7 % delnic

med objavo predhodne napovedi, od katerih je bilo 10 % delnic s posebnimi pravicami. V predhodni napovedi je bilo navedeno, da je švicarska družba Holderbank Financière Glaris SA (v nadaljevanju: Holderbank), delovala usklajeno s Secilparjem in Secilom.

8 V skladu s to predhodno napovedjo so pogoji, ki so se nanašali na ponudbo za prevzem, vključevali:

— sprejem ponudbe delničarjev, ki imajo v lasti najmanj 67 % vseh delnic v Cimporju,

— prenehanje posebnih pravic, ki jih je uživala Portugalska republika kot delničar v Cimporju,

— odpravo omejitve uresničevanja pravice do glasovanja, določene v statutu družbe Cimpor.

9 Dne 16. junija 2000 sta Secilpar in Holderbank, v skladu z Zakonodajno uredbo št. 380/93, portugalskega ministra za finance zaprosila za odobritev, da bi prek ponudbe za prevzem pridobila delež do 100 % kapitala z glasovalno pravico v Cimporju, pod pogoji, navedenimi predvsem v predhodni napovedi.

- 10 V vlogi je bilo navedeno, da ponudba za prevzem predvideva, na prvi stopnji, pridobitev do 100 % delnic v Cimporju s posredovanjem Secilparja, ustanovljenega posebej za ta namen. Na drugi stopnji sta morala Secil in Holderbank deliti premoženje Cimporja, tako da bi končno Secil pridobil dejavnosti Cimporja v Španiji in Egiptu ter del dejavnosti v Braziliji, Holderbank pa bi pridobila dejavnosti Cimporja na Portugalskem, v Maroku, Tuniziji in Mozambiku ter drugi del dejavnosti v Braziliji.
- 11 Dne 4. julija 2000 je Komisija v skladu s členom 4 Uredbe o združitvi prejela priglasitev združitvene ponudbe, pri čemer naj bi Holderbank in Secil pridobila, za namene člena 3(1)(b) te uredbe, skupen nadzor nad Cimporjem s ponudbo za prevzem, objavljeno dne 15. junija 2000 (glej predhodno priglasitev koncentracije (UL C 198, str. 5), v nadaljevanju: priglasitev 4. julija 2000).
- 12 Z odločbo z dne 5. julija 2000 je minister za finance zavrnil zahtevo z dne 16. junija 2000, navajajoč, da se Portugalska republika ne namerava odpovedati posebnim pravicam, ki jih uživa kot delničar Cimporja, in da nasprotuje odpravi omejitev izvajanja pravice do glasovanja, določene v statutu družbe Cimpor.
- 13 Z dopisom z dne 7. julija 2000, v odgovor na dopis s prejšnjega dne, je Secil obvestil Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (Komisija za trg vrednostnih papirjev, v nadaljevanju: CMVM) o svojih namerah glede ponudbe za prevzem. Istega dne sta Secilpar in Holderbank ministru za finance poslala novo vlogo, da bi v skladu z Zakonodajno uredbo št. 380/93 pridobila več kot 10 % delnic Cimporja, v glavnem na trgu. V tej vlogi sta še posebej opustila pogojevanje ponudbe za prevzem z odpravo posebnih pravic Portugalske republike kot delničarja v Cimporju.

- 14 Dne 20. julija 2000 je Komisija, glede na to, da je bila prigrasitev z dne 4. julija 2000 nepopolna, strankama kot rok za njeno dopolnitev določila 28. avgust 2000. Ta rok je bil podaljšán do 15. septembra 2000 na prošnjo strank. Ker stranki Komisiji vseeno nista posredovali zahtevanih podatkov, je ta odložila svoj preizkus združitve.
- 15 Z odločbo z dne 11. avgusta 2000 je minister za finance navedel, da je skupščina delničarjev Cimpørja zavrnila predlog za odpravo omejitev uresničevanja pravice do glasovanja, s čimer je, kot kaže, ponudba za prevzem postala nepotrebna. Še enkrat je zavrnil vlogo Secilparja in družbe Holderbanke z navedbo, da so bili cilji strank na splošno v nasprotju s cilji privatizacije. V odločbi z dne 11. avgusta 2000 je bilo navedeno, da razlogi za zavrnitev ležijo:
- (i) v dejstvu, da bi pridobitev povzročila odstranitev Cimpørja s portugalskega kapitalskega trga;
 - (ii) v nezdržljivosti industrijskega projekta vlagateljev s strategijami portugalske vlade glede prestrukturiranja sektorja;
 - (iii) v dejstvu, da bi pridobitev preprečila prodajo deleža Portugalske republike v Cimpørju pod ugodnimi ekonomskimi in finančnimi pogoji, in
 - (iv) v dejstvu, da bi pridobitev na končni stopnji postopka privatizacije Cimpørja vključevala kršitev načela enakega obravnavanja.

- 16 Dne 11. avgusta 2000 je Secilpar poslal CMVM tudi številne spremembe k predhodni napovedi ponudbe za prevzem Cimporja, namen katerih je bil odgovoriti na skrbi, ki so jih izrazili portugalski organi.
- 17 Z dopisom istega dne je CMVM, z upoštevanjem odločbe z dne 11. avgusta 2000 in s stališča, da so spremembe k predhodni napovedi postale nepotrebne, obvestil o svoji odločitvi, da naloži umik ponudbe za prevzem, ki ga je ta družba prej objavila.
- 18 Z dopisom z dne 16. avgusta 2000 je vodja kabineta ministra za finance zasebno poslal kopijo odločbe z dne 11. avgusta 2000 vodji kabineta komisarja, odgovornega za politiko konkurence.
- 19 Ta je z dopisom z dne 21. septembra 2000 ministra za finance obvestil o priglasitvi z dne 4. julija 2000 in navedel, da je bila prva reakcija Komisije, da Portugalska republika ni izpolnila svoje obveznosti, da po pravilih Skupnosti o nadzoru združitve Komisijo predhodno obvesti o svoji nameri zavrnitve koncentracije in da jo obvesti o svojih interesih, ki jih je s tem ukrepom skušala zaščititi.
- 20 V dopisu je bilo dalje navedeno, da Portugalska republika očitno ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 21(3) Uredbe o združitvi s tem, da se je odločila zavrniti predlog

Secila in Holderbank, da bi pridobila Cimpdor, ne da bi obvestila Komisijo o svojih razlogih in ji dala možnost presoditi združljivost razlogov javnega reda z zakonodajo Skupnosti, preden je sprejela zadevne ukrepe. Če bi Komisija sklenila, da razlogi, na katere se sklicuje Portugalska republika, ne izpolnjujejo nobenega od treh pogojev, določenih v členu 21(3) Uredbe o združitvi, bi utegnili sprejeti ukrepe, zahtevane v tej določbi. Portugalska vlada je bila pozvana, naj pošlje pripombe glede tega vprašanja najpozneje do dne 5. oktobra 2000.

21 Končno je bilo v dopisu z dne 21. septembra 2000 navedeno, da če bi Komisija sklenila, da odločbi ministra za finance nista upravičeni s potrebo zaščite drugih upravičenih interesov v smislu člena 21(3) Uredbe o združitvi, bi sprejela ustrezne ukrepe. Portugalska republika je bila pozvana, naj prav tako predloži pripombe o tej zadevi najpozneje do dne 5. oktobra 2000.

22 Z dopisom z dne 3. oktobra 2000 je minister za finance odgovoril, da glede ponudbe za prevzem s strani Secilparja in Holderbank ni uporabil portugalskega konkurenčnega prava, temveč Zakonodajno uredbo št. 380/93. Navedel je še, da bo kmalu nastopila zadnja stopnja ponovne privatizacije, s katero bodo posebne pravice Portugalske republike kot delničarja v Cimpdorju prenehale in pridobitev deležev v Cimpdorju ne bo več spadala v okvir Zakonodajne uredbe št. 380/93.

23 Dne 22. novembra 2000 je Komisija sprejela izpodbijano odločbo.

24 Dne 11. januarja 2001 je bila umaknjena prijava z dne 4. julija 2000.

- 25 S sodbo z dne 4. junija 2002 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-367/98, Recueil, str. I-4731) je Sodišče ugodilo tožbi, ki jo je vložila Komisija dne 14. oktobra 1998 zaradi neizpolnitve obveznosti, kolikor je navajala, da je šlo za kršitev člena 73(b) Pogodbe ES (zdaj člen 56 ES). Sodišče je menilo, da Portugalska republika s sprejemom in ohranjanjem v veljavi zlasti Zakona št. 11/90 in Zakonodajne uredbe št. 380/93 ni izpolnila svojih obveznosti iz tega člena.

Izpodbijana odločba

- 26 Iz točk 1 in 2 obrazložitve izpodbijane odločbe je razvidno, da se odločba nanaša na združljivost odločb z dne 5. julija in 11. avgusta 2000 s členom 21 Uredbe o združitvi.
- 27 V točki 11 obrazložitve izpodbijane odločbe Komisija navaja, da je bistvo priglašene dejanja pridobitev Cimporja s strani Secila in Holderbanke z namenom takojšnje delitve pridobljenega premoženja. Pridobitev tako predvideva koncentraciji, s katerima bi vsako od podjetij pridobilo del Cimporja.
- 28 Pod naslovom „Združljivost ukrepov, ki so jih sprejeli portugalski organi, s členom 21 [Uredbe o združitvi]“ Komisija v točki 49 obrazložitve izpodbijane odločbe navaja, da je portugalski organi niso obvestili o nobenem javnem interesu, za katerega so menili, da ga je treba zaščititi z odločbama z dne 5. julija in 11. avgusta 2000.

- 29 V točki 50 obrazložitve izpodbijane odločbe Komisija ugotavlja, da „je bil razvoj delniških struktur v družbah, ki so v postopku privatizacije, z namenom okrepiti podjetniško zmogljivost in učinkovitost nacionalnega proizvodnega aparata na način, ki je združljiv s smernicami ekonomske politike na Portugalskem, omenjen v odločbah [z dne 5. julija in 11. avgusta 2000] kot cilj, naveden v Zakonodajni uredbi št. 380/93“.
- 30 V točki 55 obrazložitve izpodbijane odločbe je Komisija navedla, da ta cilj ni eden izmed interesov (javne varnosti, pluralizma medijev in pravil nadzora), ki jih je šteti za upravičene same po sebi za namene člena 21(3), drugi pododstavek, Uredbe o združitvi.
- 31 Komisija v točkah 56 in 57 obrazložitve izpodbijane odločbe meni, da Portugalska republika s tem, da ji ni sporočila zadevnega interesa, ni izpolnila obveznosti iz člena 21 Uredbe o združitvi. Vseeno pa meni, da so razlogi, na katerih temeljita odločbi z dne 5. julija in 11. avgusta 2000, razvidni iz besedila odločb.
- 32 Komisija s tega stališča v točki 58 obrazložitve izpodbijane odločbe navaja, da „so utemeljitve, ki so podlaga teh dveh odločb, ki nasprotujeta koncentraciji, omenjeni v besedilu druge odločbe, v skladu s katerimi je treba zaščititi razvoj delniških struktur v družbah, ki so v postopku privatizacije, z namenom okrepiti podjetniško zmogljivost in učinkovitost nacionalnega proizvodnega aparata na način, ki je združljiv s smernicami ekonomske politike na Portugalskem. Obe odločbi ovirata pravico do ustanavljanja in prostega pretoka kapitala, določenih v Pogodbi, in nista upravičeni z nobenim od razlogov javnega interesa, ki jih priznava sodna praksa Sodišča; v vsakem primeru portugalska vlada takih razlogov ni sporočila. Še več, splošno načelo enakega obravnavanja, na katerega se sklicuje portugalska vlada v prvi odločbi, ne doda nič vsebinskega zgoraj navedenim razlogom“.

- 33 Komisija zaključuje, v točki 59 obrazložitve izpodbijane odločbe, da „mora Komisija, ne glede na to, da portugalska vlada ni pravočasno sporočila Komisiji razlogov za svoji odločbi, v skladu s členom 21(3) Uredbe [o združitvi], zavrniti, da bi jih priznala kot upravičene“.
- 34 Komisija v točki 60 obrazložitve izpodbijane odločbe pod naslovom „Sklep“ navaja, da je Portugalska republika s tem, da je sprejela odločbi, s katerima je zavrnila odobritev pridobitve več kot 10-odstotnega deleža v Cimporju, v bistvu prepovedala pridobitev nadzora Cimporja s strani priglasiteljev.
- 35 Komisija v točki 61 obrazložitve izpodbijane odločbe ugotavlja, da glede na to, da se zdi, da odločba portugalskega ministra za finance z dne 6. julija 2000, kot je bila spremenjena dne 11. avgusta 2000, s katero je bila zavrnjena odobritev pridobitve več kot 10 % delnic Cimporja, ne temelji na javni varnosti, pluralnosti medijev in pravilih nadzora, „portugalske oblasti niso mogle intervenirati in prepovedati koncentracije na ravni Skupnosti, ne da bi sporočile Komisiji kateri koli drug javni interes, ki so ga želele zaščititi, v skladu s členom 21(3) Uredbe [o združitvi], preden so sprejele ukrepe, na katere se ta odločba nanaša“.
- 36 Komisija v točki 62 obrazložitve izpodbijane odločbe navaja, da „bi bil členu 21(3) [Uredbe o združitvi] odvzet ves dejanski učinek, če Komisija, zaradi odsotnosti sporočila, ne bi bila upravičena presoditi, ali je ukrep, ki ga je sprejela država članica, upravičen z enim od interesov, ki jih člen 21(3) izrecno šteje za upravičene. Država članica bi se zlahka izognila skrbni presoji Komisije s tem, da je o takih ukrepih ne bi obvestila. Zgradba člena 21 temelji na ravnotežju med, na eni strani, državami

članicami, ki morajo Komisiji vnaprej sporočiti interes, za katerega trdijo, da je upravičen, in, po drugi strani, Komisijo, ki mora v enem mesecu izdati odločbo glede združljivosti zatrjevanega interesa s pravom Skupnosti“.

- 37 Komisija glede na točko 63 obrazložitve izpodbijane odločbe meni, da bi bilo treba posledično „člen 21 razlagati v smislu, da je Komisija neodvisno od tega, ali je bil ukrep sporočen, upravičena sprejeti odločbo, s katero presodi, ali je tak ukrep v nasprotju z načelom izključne pristojnosti, ki ga določa Uredba [o združitvi]“.
- 38 Komisija v točki 64 obrazložitve izpodbijane odločbe zaključuje, da „ukrepov, ki so jih sprejele portugalske oblasti v zvezi s priglašnim dejanjem, zlasti [odločbi z dne 5. julija in 11. avgusta 2000], ne more šteti za ukrepe, sprejete za zaščito upravičenih interesov, ki so združljivi s splošnimi načeli in drugimi določbami prava Skupnosti. Ti ukrepi so bili zato v nasprotju s pravom Skupnosti, zlasti s členom 21 Uredbe [o združitvi]“.
- 39 V točki 65 obrazložitve izpodbijane odločbe je navedeno, da „mora Portugalska republika sprejeti potrebne ukrepe za uskladitev s pravom Skupnosti in odpraviti zgoraj omenjeni odločbi“.
- 40 Člen 1 izpodbijane odločbe določa:

„Interesi, ki so podlaga odločbe portugalskega ministra za finance z dne [5.] julija 2000, kot je bila preoblikovana dne 11. avgusta 2000, ki v nasprotju s členom 21(3)

Uredbe [o združitvi] niso bili sporočeni Komisiji, niso združljivi s pravom Skupnosti.“

Tožba

41 Portugalska republika je kot predhodno točko vprašanje postavila vprašanje, ali se lahko šteje, da je izpodbijana odločba prenehala veljati. Nato v podporo svoji tožbi navaja šest tožbenih razlogov, in sicer:

- kršitev člena 253 ES zaradi pomanjkanja natančne ali zadostne določitve pravne podlage za ukrep;
- kršitev člena 253 ES zaradi pomanjkanja zadostne obrazložitve razlogov, zakaj se je za nacionalne ukrepe domnevalo, da so nezdružljivi s pravom Skupnosti;
- kršitev člena 7(1) ES in člena 21(1) in (3) Uredbe o združitvi v tem, da Komisija ni bila pristojna sprejeti izpodbijane odločbe ob odsotnosti kakršnega koli sporočila Portugalske republike glede interesov, zaščitениh z nacionalnimi ukrepi;

- kršitev člena 220 ES in člena 21(1) Uredbe o združitvi v tem, da se je Komisija po tem, ko je ob odsotnosti zgoraj omenjenega sporočila sprejela izpodbijano odločbo, postavila v vlogo Sodišča glede ugotavljanja zakonitosti portugalskih ukrepov;
- kršitev člena 5(3) ES in načela sorazmernosti, prvič, ker Komisija ni omejila svoje presoje na koncentracijo na ravni Skupnosti (Holderbank/Cimpor), in drugič, ker je sprejela dokončen in nepovraten ukrep ne glede na nedejavnost strank priglasiateljic;
- zlorabo postopka v tem, da je Komisija kljub odsotnosti zgoraj omenjenega sporočila Portugalske republike sprejela izpodbijano odločbo, namesto da bi vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 226 ES.

Predhodno vprašanje glede prenehanja veljavnosti izpodbijane odločbe

- ⁴² Portugalska republika zatrjuje, da je bila izpodbijana odločba sprejeta v skladu in v okviru postopka, ki se je začel s prigrasitvijo dne 4. julija 2000. Navaja, da se je z umikom te dne 11. januarja 2001, po sprejetju izpodbijane odločbe, postopek končal, tako da je pravna podlaga, na kateri bi lahko Komisija utemeljevala svojo pristojnost, odločati po členu 21 Uredbe o združitvi, odpadla. Zato je izpodbijana odločba nehala veljati.

- 43 S tega stališča je ustrezno pripomniti, da iz razlogov, ki jih je navedel generalni pravobranilec v točkah 32 in 33 svojih sklepnih predlogov, umik priglasiitve po sprejetju izpodbijane odločbe ne more v nobenih okoliščinah povzročiti prenehanja veljavnosti te odločbe. Izpodbijana odločba tako še obstaja in je predmet tožbe, ki jo je vložila Portugalska republika.

Tretji, četrti in šesti tožbeni razlog

- 44 V tretjem, četrtem in šestem tožbenem razlogu, ki jih je treba preučiti skupaj in pred vsem drugim, portugalska vlada v bistvu zatrjuje, da v odsotnosti sporočila Portugalske republike o interesih, zaščitenih z odločbama z dne 5. julija in 11. avgusta 2000, Komisija ni bila pristojna za sprejem izpodbijane odločbe.

- 45 Najprej, medtem ko portugalska vlada priznava, da interesi, ki so podlaga odločb z dne 5. julija in 11. avgusta 2000, ne spadajo v nobeno izmed kategorij upravičenih interesov, izrecno določenih v členu 21(3), drugi pododstavek, Uredbe o združitvi, zatrjuje, da člen 21(3), tretji pododstavek, dovoljuje nacionalno zaščito drugih javnih interesov, ob čemer državi članici nalaga obveznost sporočila Komisiji.

- 46 Le kadar država članica obvesti Komisijo o svoji nameri, da se bo zanašala na take druge javne interese, lahko Komisija svojo odločitev sporoči zadevni državi članici.

Če je država članica o taki nameri ni obvestila, Komisija ni pristojna odločati o interesih, na katere se nanaša člen 21(3), drugi pododstavek, Uredbe o združitvi.

47 Portugalska vlada dalje zatrjuje, da v odsotnosti sporočila Komisija tvega, da bo odločala o javnem interesu, ki ne ustreza tistemu, ki ga je dejansko hotel doseči avtor nacionalne odločbe.

48 Dalje zatrjuje, da glede na to, da v odsotnosti sporočila zadevne države članice Komisija ne more sprejeti nobene odločbe po členu 21(3), tretji pododstavek, Uredbe o združitvi, naloga nadziranja in zagotavljanja zakonitosti pripade Sodišču ali nacionalnim sodiščem na podlagi notranjih postopkov. S sprejetjem izpodbijane odločbe je Komisija tako s kršitvijo člena 21(1) Uredbe o združitvi in člena 220 ES posegla v pristojnost teh sodišč.

49 Končno, portugalska vlada zatrjuje, da mora biti, razen pristojnosti Komisije, da izda odločbo, pod pogoji, ki so določeni v členu 21(3), tretji pododstavek, Uredbe o združitvi, kot ga razlaga ta vlada, vsaka možnost kršitve obveznosti sporočila s strani držav članic ali vsebinskih omejitev skladnosti javnih interesov, v ustreznih primerih predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti po členu 226 ES. Zato je Komisija s sprejetjem izpodbijane odločbe neposredno kršila ta člen in zlorabila postopek.

50 Upoštevati bi bilo treba, da Uredba o združitvi temelji na načelu natančne delitve pristojnosti med nadzornimi nacionalnimi organi in organi Skupnosti. Devetin-

dvajseta uvodna navedba v njeni preambuli določa, da „koncentracije, ki niso navedene v tej uredbi, načelno sodijo pod pristojnost držav članic“. Nasprotno ima samo Komisija pristojnost, da sprejme vse odločitve, ki se nanašajo na združitve na ravni Skupnosti (sodba z dne 25. septembra 2003 v zadevi Schlüsselerlag J. S. Moser in drugi proti Komisiji, C-170/02 P, Recueil, str. I-9889, točka 32).

- 51 Obenem Uredba o združitvi vsebuje določbe, ki so zaradi razlogov pravne varnosti in v interesu udeleženih podjetij namenjene omejitvi trajanja nadzora, ki ga mora izvajati Komisija. Tako je treba po členu 4 te uredbe Komisiji priglasiti dejanje koncentracije na ravni Skupnosti v roku enega tedna. Člena 6 in 10(1) Uredbe določata, da mora Komisija takoj začeti svoje preizkuse in da ima rok, običajno en mesec, da odloči, ali bo ali ne bo začela uradni postopek za preizkus združljivosti dejanja s skupnim trgov. Po členu 10(3) Uredbe mora Komisija načeloma odločiti o zadevi v roku štirih mesecev, ki teče od odločbe za začetek postopka. Člen 10(6) določa, da, „če Komisija ne sprejme odločbe [...] v rokih [...], se šteje, da je koncentracija razglašena za združljivo s skupnim trgov“ (sodba v zadevi Schlüsselerlag J. S. Moser in drugi proti Komisiji, točka 33).

- 52 Enako mora po členu 21(3), tretji pododstavek, Uredbe o združitvi zadevna država članica Komisiji sporočiti kakršen koli drug javni interes od treh interesov, določenih v členu 21(3), drugi pododstavek, Komisija pa mora sporočiti svojo odločitev v enem mesecu po prejemu navedenega sporočila.

- 53 To dokazuje, da je zakonodajalec Skupnosti nameraval jasno deliti med posredovanjem, za katero so pristojne nacionalne oblasti, in posredovanjem, za katero so pristojne oblasti Skupnosti, in da je želel zagotoviti nadzor združitve v rokih, ki ustrezajo zahtevam dobrega upravljanja in zahtevam poslovnega sveta (glej sodbo v zadevi Schlüsseler J. S. Moser in drugi proti Komisiji, točka 34).
- 54 Zato razlage portugalske vlade o členu 21(3), tretji pododstavek, Uredbe o združitvi, in sicer da v odsotnosti kakršnega koli sporočila interesov, zaščiteneh z odločbama z dne 5. julija in 11. avgusta 2000, Komisija ne more odločiti z odločbo o združljivosti teh interesov s skupnim trgov, ni mogoče sprejeti.
- 55 Če bi bila Komisija, kot je pravilno povzel generalni pravobranilec v točki 51 svojih sklepnih predlogov, v odsotnosti kakršnega koli sporočila zadevne države članice omejena samo na možnost vložitve tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti po členu 226 ES, ne bi bilo mogoče dobiti odločitve Skupnosti v kratkih rokih, ki jih določa Uredba o združitvi, s posledičnim povečanjem nevarnosti, da bi bila lahko taka odločitev sprejeta, ko bi nacionalni ukrepi že nepovratno vplivali na združitev na ravni Skupnosti.
- 56 Dalje bi razlaga portugalske vlade členu 21(3), tretji pododstavek, Uredbe o združitvi odvzela učinek s tem, da bi dala državam članicam možnost, da bi se zlahka izognile nadzoru, ki je predviden s to določbo.
- 57 Sledi, da je treba, da bi bila pristojnost preučiti druge javne interese od tistih, ki so določeni v členu 21(3), drugi pododstavek, Uredbe o združitvi, dodeljena Komisiji s členom 21(3), tretji pododstavek, Uredbe o združitvi, učinkovita, Komisiji priznati

pristojnost, da sprejme odločitev glede združljivosti teh interesov s splošnimi načeli in drugimi določbami prava Skupnosti, ne glede na to, ali so ji bili ti interesi sporočeni ali ne.

58 Medtem ko je res, da utegne biti zaradi odsotnosti sporočila zadevne države članice naloga Komisije manj jasna in zahtevnejša s tem, ko bi Komisija lahko imela težave pri ugotavljanju interesov, zaščitenih z nacionalnimi ukrepi, ostaja dejstvo, da ima Komisija, kot je opozoril generalni pravobranilec v točki 55 sklepnih predlogov, vedno možnost, da od zadevne države članice zahteva podatke. Če ne glede na zahtevo država članica ne zagotovi zahtevanih podatkov, lahko Komisija sprejme odločitev na podlagi podatkov, ki jih ima na voljo (po analogiji, v zvezi z državno pomočjo, glej sodbo z dne 14. februarja 1990 v zadevi Francija proti Komisiji (Boussac St Frères), C-301/87, Recueil, str. I-307, točka 22).

59 Dalje je v položaju, kot je zadevni, ko država članica ni sporočila interesov, zaščitenih z zadevnimi nacionalnimi ukrepi, neizogibno, da bo Komisija najprej preverila, ali so ti ukrepi upravičeni z enim od interesov, določenih v členu 21(3), drugi pododstavek, Uredbe o združitvi. Če pri tem ugotovi, da je država članica sprejela zadevne ukrepe, da bi zagotovila zaščito enega od upravičenih interesov, naštetih v tem pododstavku, ji ni treba naprej voditi preiskave in preverjati, ali so ti ukrepi upravičeni s kakršnim koli drugim javnim interesom, predvidenim v tretjem pododstavku.

60 Zato glede na to, kot je navedeno v točki 57 te sodbe, da je Komisija po členu 21(3), tretji pododstavek, Uredbe o združitvi, pristojna sprejeti odločbo o združljivosti s splošnimi načeli in drugimi določbami prava Skupnosti glede javnih interesov, zaščitenih s strani države članice, ki niso naštetih v členu 21(3), drugi pododstavek,

tudi če zadevne države članice niso sporočile teh interesov, je treba zaključiti, da s sprejemom izpodbijane odločbe Komisija ni posegla v pristojnost Sodišča ali nacionalnih sodišč in zato ni kršila člena 21(1) Uredbe o združitvi ali člena 220 ES. Kršila tudi ni člena 226 ES ali zlorabila postopka.

61 Tretji, četrti in šesti tožbeni razlog je treba zato zavrniti kot neutemeljene.

Prvi tožbeni razlog

62 S prvim tožbenim razlogom portugalska vlada zatrjuje, da je Komisija kršila obveznost obrazložitve, določene v členu 253 ES s tem, da ni dovolj natančno navedla pravne podlage za izpodbijano odločbo.

63 Vendar besedilo izpodbijane odločbe, zlasti točke od 60 do 64 obrazložitve, jasno kaže, da odločba temelji na členu 21(3), tretji pododstavek, Uredbe o združitvi.

64 Prvi tožbeni razlog portugalske vlade je zato treba zavrniti kot neutemeljenega.

Drugi tožbeni razlog

- ⁶⁵ Z drugim tožbenim razlogom portugalska vlada Komisiji očita, da ni podala zadostne obrazložitve glede domnevne nezdružljivosti nacionalnih ukrepov s pravom Skupnosti. Zlasti izpodbijana odločba ni vsebovala nobene posebne vsebinske presoje interesov, ki so podlaga sprejetim ukrepom portugalske vlade, temelječe na dejanskih in pravnih razlogih, ustrezno obrazloženih v luči upoštevne prava Skupnosti.
- ⁶⁶ Sodišče je dosledno presojalo, da mora biti obrazložitev, zahtevana v členu 253 ES, ustrezna za zadevni ukrep in mora jasno in nedvoumno razkriti utemeljitve, ki jim je sledila institucija, ki je zadevne ukrepe sprejela, tako da zadevnim osebam omogoči, da lahko ugotovijo razloge za ukrep, in pristojnemu sodišču Skupnosti omogoči, da izvaja pristojnost nadzora. Zahteve, ki jim mora obrazložitev zadostiti, so odvisne od okoliščin vsakega primera, zlasti vsebine zadevnega ukrepa, narave podanih razlogov in interesov, ki jih imajo lahko naslovniki ali druge stranke, ki jih ukrep neposredno in posamično zadeva, za pridobitev pojasnil. Ni treba, da se obrazložitev ukvarja z vsemi upoštevniimi dejstvi in pravnimi vprašanji, saj je treba presoditi vprašanje, ali obrazložitev izpolnjuje zahteve iz člena 253 ES ne le glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na njegov smisel in glede na vsa pravna pravila, ki urejajo sporno zadevo (glej zlasti sodbe z dne 13. marca 1985 v skupnih zadevah Nizozemska in Leeuwarder Papierwarenfabriek proti Komisiji, 296/82 in 318/82, Recueil, str. 809, točka 19; z dne 2. aprila 1998 v zadevi Komisija proti Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, Recueil, str. I-1719, točka 63, in z dne 30. septembra 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-301/96, Recueil, str. I-9919, točka 87).
- ⁶⁷ Izpodbijana odločba res vsebuje kratek povzetek razlogov, zakaj je Komisija štela interese, ki so podlaga odločb z dne 5. julija in 11. avgusta 2000, za nezdružljive s splošnimi načeli in drugimi določbami prava Skupnosti.

- 68 Vendar je Komisija, kot je navedel generalni pravobranilec v točkah 66 in 67 svojih sklepnih predlogov, po ugotovitvi interesov, zaščiteneh z nacionalnimi ukrepi, in po tem, ko je ugotovila, da ti niso bili med tistimi, ki jih je škodi za upravičene same po sebi za namene člena 21(3), drugi pododstavek, Uredbe o združitvi, podala v točki 58 obrazložitve izpodbijane odločbe obrazložitev, ki, čeprav izjemno kratka, bralcu omogoča razumevanje ugotovitev, na katerih temelji njena obrazložitev.
- 69 Dalje, kot poudarja generalni pravobranilec v točki 68 svojih sklepnih predlogov, je bila izpodbijana odločba sprejeta v smislu, ki je bil dobro znan portugalski vladi, in sicer v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, iz katerega izhaja zgoraj navedena sodba Komisija proti Portugalski, in portugalska vlada ni podala Komisiji niti ene navedbe o združljivosti javnih interesov, zaščiteneh z zadevnimi ukrepi, s pravom Skupnosti, celo ne v odgovoru na dopis Komisije z dne 21. septembra 2000.
- 70 Glede na navedeno Sodišče ugotavlja, da bi bila izpodbijana odločba lahko obrazložena v skrajšani obliki (glej sodbi z dne 26. novembra 1975 v zadevi *Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique* proti Komisiji, 73/74, Recueil, str. 1491, točka 31, in z dne 19. septembra 2000 v zadevi *Nemčija* proti Komisiji, C-156/98, Recueil, str. I-6857, točka 105) in da so bili tako podani zadostni razlogi za izpodbijano odločbo (glej sodbo z dne 30. septembra 2003 v zadevi *Nemčija* proti Komisiji, točki 92 in 93).
- 71 Tretji tožbeni razlog portugalske vlade zato ni utemeljen.

Peti tožbeni razlog

- 72 V petem tožbenem razlogu, sklicujoč se na kršitev načela sorazmernosti, portugalska vlada zatrjuje, v prvem delu razloga, da je Komisija prekoračila to, kar je bilo potrebno za uveljavitev prava Skupnosti, s tem, da je v izpodbijani odločbi navedla, da mora Portugalska republika umakniti odločbi z dne 5. julija in 11. avgusta 2000 v celoti, in v izreku odločbe na splošno izjavila, da interesi, ki so bili podlaga teh odločb, niso bili združljivi s pravom Skupnosti, čeprav je iz izpodbijane odločbe razvidno, da je priglašeno dejanje povzročilo dve koncentraciji, in sicer Secil/Cimpor in Holderbank/Cimpor, in da je bila le zadnja na ravni Skupnosti.
- 73 V drugem delu tožbenega razloga portugalska vlada zatrjuje, da bi morala Komisija glede na to, da je bil postopek za presojo priglašene koncentracije odložen med sprejemom izpodbijane odločbe zaradi odsotnosti podatkov, zahtevanih od strank priglasiateljic, in glede na to, da je bila izpodbijana odločba sprejeta v času, ko je bilo negotovo, ali se bo postopek nadaljeval ali ne, pokazati več preudarnosti in se odločiti za izdajo sklepov, ki niso dokončni. Dolžnost umika odločb z dne 5. julija in 11. avgusta 2000 ni ustrezala zasledovanim ciljem niti ni bila združljiva z njimi, ki so se želeli doseči, in je zato pomenila kršitev načela sorazmernosti.
- 74 Sodišče glede prvega dela tega razloga ugotavlja, da sta dejanja, kot je ugotovila Komisija, ti dejanji koncentracije neločljivo povezani, saj je bila javna ponudba za nakup kapitala Cimporja prek Secilparja objavljena z namenom delitve Cimporjevega premoženja med Secilom in Holderbank. Zato ni bilo mogoče omejiti učinkov izpodbijane odločbe na koncentracijo Holderbank/Cimpor. Komisija je torej imela

prav, ko je v izpodbijani odločbi navedla, da mora Portugalska republika umakniti odločbi z dne 5. julija in 11. avgusta 2000 v celoti, in je na splošno izjavila, da interesi, ki so bili podlaga teh določb, niso bili združljivi s pravom Skupnosti.

- 75 Glede drugega dela je dovolj pripomniti, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 74 svojih sklepnih predlogov, da je bila Komisija upravičena skleniti, da je bil razlog počasne reakcije strank priglasiteljic vsaj deloma sprejem odločb z dne 5. julija in 11. avgusta 2000, in da je bilo zato še posebej pomembno in nujno dokončno posredovati.
- 76 Iz zgornjih premislekov sledi, da peti tožbeni razlog prav tako ni utemeljen.
- 77 Glede na to, da so vsi tožbeni razlogi brez temelja, je treba tožbo zavrniti.

Stroški

- 78 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, da se Portugalski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi tožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE (občna seja)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Portugalski republiki se naloži plačilo stroškov.

Skouris

Jann

Timmermans

Rosas

Gulmann

Puissochet

Cunha Rodrigues

La Pergola

Schintgen

Colneric

von Bahr

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, dne 22. junija 2004.

Sodni tajnik

Predsednik

R. Grass

V. Skouris