DOMSTOLENS DOM
den 2 april 1998 *

I mål C-367/95 P,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av generaldirektören Jean-Louis Dewost, rättstjänsten, Jean-Paul Keppenne och Michel Nolin, samma avdelning, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

klagande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Jean-Marc Belorgey, chargé de mission, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

intervenient i första instans,

och

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Ernst Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, och Bernd Kloke, Regierungsrat, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

Konungariket Spanien, företrätt av Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, statens rättstjänst, i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrätt av biträdande juridiske rådgivaren Marc Fierstra, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

intervenienter,

angående överklagande av dom meddelad den 28 september 1995 av förstainstansrätten (fjärde avdelningen i utökad sammansättning) i mål T-95/94, Sytraval och Brink's France mot kommissionen (REG 1995, s. II-2651), i vilket det förs talan om ogiltigförklaring av denna dom,

i vilket de andra parterna är:

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

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann (referent), H. Ragnemalm och M. Wathelet samt domarna G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann och L. Sevón,

generaladvokat: C. O. Lenz,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 27 maj 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 28 november 1995, med stöd av artikel 49 i EG-stadgan för domstolen överklagat förstainstansrättens dom av den 28 september 1995 i mål T-95/94, Sytraval och Brink's France mot kommissionen (REG 1995, s. II-2651, nedan kallad den överklagade domen), genom vilken rätten ogiltigförklarade kommissionens beslut av den 31 december 1993 (nedan kallat det omtvistade beslutet) att avslå begäran från Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) och från Brink's France SARL om att kommissionen skulle fastställa att Republiken Frankrike hade åsidosatt artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget genom att bevilja stöd till företaget Sécuripost SA (nedan kallat Sécuripost).

2 Republiken Frankrike, som intervenerade i målet vid förstainstansrätten till stöd för kommissionens yrkanden, har inkommit med svaromål. Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) och Brink's France SARL (nedan kallade klagandena) har inte inkommit med yttranden till domstolen.

3 Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien och Konungariket Nederländerna har genom tre ansökningar, som inkom till domstolens kansli den 24 januari samt den 22 och den 26 februari 1996, ansökt om att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden. Domstolen har genom tre beslut av den 5 mars 1996 bifallit interventionsansökningarna.

Bakgrund och förfarandet vid förstainstansrätten

4 Det framgår av den överklagade domen att det franska postverket (nedan kallat Posten) fram till och med år 1987 ombesörjde sina transporter av pengar och värdepapper genom sin egen interna organisation. År 1986 beslutade Posten att en viss del av dess verksamhet skulle utföras via kommersiella bolag. Av denna anledning upprättades den 16 december 1986 Société holding des filiales de la Poste (holdingbolaget för Postens dotterbolag, nedan kallat Sofipost), vilket till 99 procent kontrollerades av den franska staten. Den 16 april 1987 bildade Sofipost Sécuripost, av vilket det kontrollerar 99,92 procent. Sécuripost svarar för säkerhet vid värdetransporter, bevakning och beskydd liksom övervakning. Posten har avdelat mer än 220 anställda till Sécuripost.

5 Genom ett privat avtal daterat den 28 september 1987 överlät Posten till Sécuripost verksamheten inom de ovannämnda områden som den tidigare själv skötte. Sécuripost skulle sedan utöka sin kundkrets och sin verksamhet. Den 30 september 1987 ingicks ett ramavtal mellan ministern för industri, postväsen och telekommunikationer och Sécuripost. Mellan åren 1987 och 1989 beviljade Sofipost Sécuripost två förskott, om 5 000 000 FF respektive 15 000 000 FF, och ökade på så sätt det sistnämnda bolagets kapital.

6 Den 4 september 1989 gjorde ett antal franska bolag och sammanslutningar, däribland klagandena, två framställningar till kommissionen om att den skulle inleda förfaranden, det ena om tillämpning av artikel 90 i EG-fördraget, i förbindelse med artiklarna 85 och 86, och det andra om fastställelse av att artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget åsidosatts. Endast den sistnämnda framställan är föremål för förevarande talan.

7 Till följd av detta klagomål begärde kommissionen genom skrivelse av den 14 mars 1990 en förklaring av den franska regeringen. Den franska regeringen svarade genom skrivelse av den 3 maj 1990.

8 Den 28 juni 1991 underrättade kommissionen klagandena om att deras klagomål "lyfter fram flera viktiga principfrågor som i detta fall kräver en fördjupad prövning av berörda avdelningar inom kommissionen". Den 9 oktober 1991 uppgav kommissionen än en gång för klagandena att deras fall "framstår som särskilt komplext, och fordrar flera tekniska analyser av den rikliga dokumentation som ingetts av såväl klagandena som de franska myndigheterna ...".

9 Den 5 februari 1992 fattade kommissionen ett beslut i vilket den anförde att det inte gick att fastslå att det förelåg statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget. Kommissionen fastslog bland annat att med hänsyn till dess bedömningsunderlag var den transaktion som ledde till att Sécuripost bildades jämförbar med en sådan omorganisation som ett företag vidtar som avser att upprätta ett dotterbolag för att separat driva en verksamhetsgren.

10 Den 13 april 1992 väckte klagandena talan om ogiltigförklaring mot detta beslut. Då kommissionen den 22 juni 1992 återkallade sitt beslut av den 5 februari 1992 saknade talan föremål.

11 Den 24 juli 1992 kompletterade klagandena det klagomål som de hade ingivit till kommissionen. Den 21 januari 1993 upplyste kommissionen de klagande parterna om att den hade skrivit in de åtgärder som vidtagits av den franska regeringen beträffande Sécuripost i registret över stöd som den inte har underrättats om.

12 Den 26 mars 1993 gav den franska regeringen Sofipost tillstånd att överföra Sécuriposts egendom till den privata sektorn. Den 22 april 1993 inkom klagandena med ännu en komplettering av sina klagomål. Den 5 maj 1993 underrättade kommissionen klagandena om att den hade beslutat att dela upp handläggningen av ärendet i två delar, en del för det som låg före privatiseringen i tiden och en för det som låg efter denna i tiden.

13 Den 11 oktober 1993 anmodade klagandena enligt artikel 175 i EG-fördraget kommissionen att fatta beslut i anledning av det klagomål de hade ingivit den 4 september 1989.

14 Den 31 december 1993 tillställde kommissionen — som företräddes av kommissionsledamoten med ansvar för konkurrensfrågor — den franska regeringen en skrivelse, där den utan särskild motivering underrättade regeringen om att den med hänsyn till sitt bedömningsunderlag hade beslutat att avsluta ärendet genom att fastslå att det inte förelåg något statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget. Kommissionen framhöll emellertid att dess beslut inte omfattade åtgärder som vidtagits från och med år 1992 i samband med privatiseringen av Sécuripost.

15 Samma dag tillställde kommissionen — som alltjämt företräddes av kommissionsledamoten med ansvar för konkurrensfrågor — klagandena en skrivelse, genom vilken den besvarade vissa av klagandenas argument samt underrättade dem om att den fastslagit att den undersökning som gjorts inte gav vid handen att det i förevarande fall förelåg något statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget, varför den hade beslutat att avsluta ärendet.

16 Klagandena väckte genom ansökan av den 2 mars 1994 talan vid förstainstansrätten om ogiltigförklaring av beslutet.

17 Klagandena anförde fyra grunder till stöd för sin talan. Den första avsåg åsidosättande av artikel 93.2 i fördraget, genom att kommissionens beslut att inte inleda det förfarande som föreskrivs i denna artikel var felaktigt med hänsyn till omständigheterna i det föreliggande fallet. Den andra grunden avsåg åsidosättande av klagandenas rätt till försvar, genom att kommissionen i sitt beslut — som gick klagandena emot — godtog handlingar som klagandena inte hade underrättats om, såsom den franska regeringens yttranden. Den tredje grunden avsåg åsidosättande av artikel 190 i EG-fördraget, genom att kommissionen i det ifrågasatta beslutet hade underlåtit att besvara de anmärkningar som klagandena hade framfört i sitt klagomål angående det stöd som det innebar 1) att administrativ personal från Posten

avdelades till Sécuripost, 2) att Postens lokaler ställdes till Sécuriposts förfogande, 3) att det fick bränsleförsörjning och underhåll av fordon på orimligt fördelaktiga villkor och 4) att Sofipost beviljade Sécuripost lånet om 15 000 000 FF till förmånsränta. Den fjärde grunden avsåg förekomsten av uppenbart oriktiga bedömningar i beslutet vad gäller kommissionens behandling av höjningen av Sécuriposts kapital med 9 775 000 FF, förskotten på beställningar som Posten beviljade till Sécuriposts förmån och de onormala taxor och garantier som Posten tillämpade i fråga om detta.

Den överklagade domen

18 Enligt den överklagade domen avsåg klagandenas talan en ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet "att avslå klagandenas begäran om att kommissionen skulle fastställa att Republiken Frankrike hade åsidosatt artiklarna 92 och 93 i fördraget när den beviljade stöd till Sécuripost".

19 Förstainstansrätten ansåg inledningsvis, i punkt 32 i den överklagade domen, att prövningen med hänsyn till uppgifterna i målet borde koncentreras till den tredje och den fjärde grunden tillsammans, vilka avsåg åsidosättande av artikel 190 i fördraget samt förekomsten av en uppenbart oriktig bedömning.

20 Förstainstansrätten fastslog därefter, i punkt 51, dels att det ifrågasatta beslutet var ett beslut av kommissionen att avslå klagandenas påstående, eftersom de utpekade åtgärderna inte utgör statligt stöd enligt artikel 92 i fördraget, dels att det är ostridigt att det ifrågasatta beslutet är ett beslut enligt artikel 189 fjärde stycket i EG-fördraget och att det alltså enligt artikel 190 i fördraget skall vara motiverat. Förstainstansrätten ansåg således, i punkt 53, att det bör kontrolleras om det av det omtvistade beslutet i förevarande fall på ett klart och otvetydigt sätt framgår vilket resonemang som har lett till att kommissionen har ansett att de åtgärder som anmälts av klagandena inte utgör statligt stöd enligt artikel 92 i fördraget, på ett

sådant sätt att klagandena ges möjlighet att få kännedom om skälen till att deras klagomål avslås, så att de kan försvara sina rättigheter och förstainstansrätten kan utöva sin kontroll.

21 Förstainstansrätten framhöll, i punkt 54, att den domstolskontroll som denna motivering skall möjliggöra i förevarande fall inte är en kontroll av om det har skett en uppenbart oriktig bedömning, såsom en kontroll avseende prövningen av huruvida nationella åtgärder som redan har ansetts vara statligt stöd är förenliga med den gemensamma marknaden, en prövning som kommissionen är ensam behörig att göra, utan en kontroll av hur kommissionen har tolkat och tillämpat begreppet statligt stöd enligt artikel 92 i fördraget för att bestämma om de nationella åtgärder som utpekats av klagandena skall betecknas som statligt stöd eller inte.

22 Förstainstansrätten ansåg, i punkt 55, att det fanns anledning att erinra om sammanhanget kring det ifrågasatta beslutet, eftersom frågan huruvida en motivering är tillräcklig eller inte skall bedömas inte bara i förhållande till dess ordalydelse utan också till dess sammanhang. I samband med detta uppställde rätten fyra punkter: För det första att det omtvistade beslutet hade fattats efter en särskilt lång tidsfrist (punkt 56), för det andra att kommissionen under den skriftväxling som ägde rum med klagandena hade preciserat att deras klagomål lyfte fram flera viktiga principfrågor som krävde en fördjupad prövning och ett flertal tekniska analyser (punkt 57), för det tredje att kommissionen hade återkallat sitt första beslut, av den 5 februari 1992, med anledning av att klagandena hade väckt talan om ogiltigförklaring, även om deras talan endast avsåg de olika invändningar som de redan framfört i sitt första klagomål utan att de gjorde några nya invändningar (punkt 58), och för det fjärde att kommissionen hade inskrivit de omtvistade åtgärderna i registret över stöd som inte meddelats kommissionen och i en skrivelse till den franska regeringen hade beklagat att ingen av de ifrågavarande åtgärderna hade varit föremål för en föregående underrättelse enligt artikel 93.3 i fördraget (punkt 59).

23 Med hänsyn till dessa uppgifter ansåg förstainstansrätten, i punkt 60, att det var lämpligt att efterforska om motiveringen av det omtvistade beslutet var tillräcklig för att leda till slutsatsen att de åtgärder som utpekats av klagandena inte utgjorde statligt stöd enligt artikel 92 i fördraget.

24 I detta hänseende ansåg förstainstansrätten att det omtvistade beslutet var otillräckligt motiverat i fråga om klagandenas invändning avseende den administrativa personal som avdelats (punkterna 62 och 63), liksom att det var otillräckligt motiverat beträffande invändningarna om tillhandahållandet av lokaler (punkterna 65 och 66), underhåll av fordon (punkt 69), beviljandet av förskottet om 15 000 000 FF (punkt 72) samt den prissättning som Sécuripost tillämpade gentemot Posten (punkt 74—76).

25 Förstainstansrätten ansåg i detta sammanhang, i punkterna 66 och 72, att kommissionen, så snart den beslutar att avslå ett klagomål angående en åtgärd som klaganden betecknar som statligt stöd som inte varit föremål för underrättelse, utan att klaganden ges möjlighet att innan det slutliga beslutet fattas uttala sig om de uppgifter som inhämtats under kommissionens undersökning, är skyldig att på eget initiativ pröva de anmärkningar som klaganden skulle ha framfört om han hade fått ta del av dessa uppgifter.

26 Förstainstansrätten ansåg dessutom, i punkt 78, att kommissionens skyldighet att motivera sina beslut under vissa omständigheter kan förutsätta att det inleds en öppen diskussion med klaganden, då kommissionen, för att i erforderlig utsträckning kunna rättfärdiga sin bedömning av den beskaffenhet som en åtgärd som klaganden har betecknat som statligt stöd har, behöver få kännedom om klagandens inställning till de uppgifter som kommissionen har inhämtat under handläggningen. Rätten ansåg att under sådana omständigheter utgör denna skyldighet en nödvändig följd av kommissionens skyldighet att säkerställa en snabb och opartisk handläggning av målet genom att samla in alla de yttranden som är nödvändiga.

27 Avslutningsvis fastslog rätten, i punkt 80, att det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras, eftersom motiveringen av det ifrågasatta beslutet inte var tillräcklig för att leda till slutsatsen att de åtgärder som klagandena hade utpekat inte utgjorde statligt stöd enligt artikel 92 i fördraget.

Överklagandet

28 I sitt överklagande har kommissionen yrkat att domstolen skall

— upphäva den överklagade domen och vidta alla andra rättsliga åtgärder som detta upphävande kan föranleda, i synnerhet återförvisa målet till förstainstansrätten för att prövas i sak, och

— förplikta sökandena i målet vid förstainstansrätten att ersätta rättegångskostnaderna.

29 Republiken Frankrike har yrkat att domstolen skall

— bifalla kommissionens överklagande och upphäva den överklagade domen, och

— bifalla kommissionens yrkanden i målet vid förstainstansrätten.

30 Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien och Konungariket Nederländerna har ansökt om att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden i överklagandet.

31 Kommissionen har till stöd för överklagandet anfört tre grunder. Den har gjort gällande att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning

— beträffande den till vilken ett beslut avseende statligt stöd är riktat,

— beträffande motiveringsskyldighetens omfattning, och

— beträffande de processrättsliga regler som skall följas vid handläggningen av ärenden inom området för statligt stöd.

32 Kommissionen anser att förstainstansrätten har gjort en felaktig bedömning av den rättsliga ramen för statligt stöd som har inrättats genom fördraget samt av domstolens rättspraxis. I en situation som denna, där kommissionen uttalar sig om förekomsten av ett statligt stöd som är föremål för klagomål, har klaganden inte några särskilda rättigheter och kan endast bestrida beslutets lagenlighet på samma grund som varje annan klagande som är direkt och personligen berörd av beslutet.

Domstolens bedömning

Systemet för prövning av statligt stöd som inrättats genom fördraget

33 Innan de grunder som anförts i överklagandet prövas, skall det erinras om de relevanta reglerna för det system för kontroll av statligt stöd som inrättats genom fördraget.

34 I artikel 92.1 i fördraget föreskrivs följande. "Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna."

35 I artikel 93 i fördraget föreskrivs ett särskilt förfarande för kommissionens fortlöpande granskning och kontroll av statligt stöd. För stödåtgärder som medlemsstaterna har för avsikt att vidta har inrättats ett förfarande för förhandsgodkännande, utan vilket ingen stödåtgärd kan anses ha vidtagits i vederbörlig ordning. Enligt artikel 93.3 första meningen i fördraget, såsom domstolen har tolkat den i sin praxis, skall kommissionen underrättas i förväg om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder.

36 Kommissionen gör således en första granskning av de planerade stödåtgärderna. Om det efter denna granskning visar sig att en stödåtgärd inte är förenlig med den gemensamma marknaden, skall kommissionen utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i artikel 93.2 första stycket, där följande föreskrivs: "Om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92, eller att sådant stöd missbrukas, skall den besluta om att staten i fråga skall upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer."

37 Det framgår av artikel 93.3 sista meningen i fördraget att den berörda medlemsstaten inte får genomföra stödåtgärden under hela den inledande fasen. För det fall det granskningsförfarande inleds som avses i artikel 93.2, består detta förbud till dess att kommissionen fattat sitt beslut om huruvida stödåtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden. Om kommissionen däremot inte tar ställning till begäran inom två månader från det att underrättelse har skett, kan den berörda medlemsstaten verkställa stödåtgärden efter att ha varskott kommissionen (se bland annat dom av den 11 juli 1996 i mål C-39/94, SFEI m. fl., REG 1996, s. I-3547, punkt 38).

38 I samband med förfarandet i artikel 93 skall skillnad således göras mellan å ena sidan den inledande fasen av granskning av stöden, vilken anges i artikel 93.3 i fördraget och som enbart syftar till att göra det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om huruvida stödåtgärden helt eller delvis är förenlig med den gemensamma marknaden, och å andra sidan den granskningsfas som anges i artikel 93.2 och som syftar till att göra det möjligt för kommissionen att få kunskap om samtliga omständigheter i ärendet (se dom av den 19 maj 1993 i mål

C-198/91, Cook mot kommissionen, REG 1993, s. I-2487, punkt 22, och av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen, REG 1993, s. I-3203, punkt 16; för båda målen se svensk specialutgåva, häfte 14).

39 Förfarandet i artikel 93.2 är av oundgänglig betydelse i fall då kommissionen har allvarliga svårigheter att bedöma om ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden. Kommissionen kan således nöja sig med att under den inledande fasen enligt artikel 93.3 fatta ett beslut om att bevilja stöd endast om den efter en första granskning anser att stödet är förenligt med fördraget. Om denna första granskning däremot leder till att kommissionen intar motsatt ståndpunkt eller inte kan avgöra huruvida stödet är förenligt med den gemensamma marknaden, är kommissionen skyldig att införskaffa alla nödvändiga yttranden och därvid inleda förfarandet enligt artikel 93.2 (se bland annat dom av den 20 mars 1984 i mål 84/82, Tyskland mot kommissionen, REG 1984, s. 1451, punkt 13, svensk specialutgåva, häfte 7, och domarna i de ovannämnda målen Cook mot kommissionen, punkt 29, och Matra mot kommissionen, punkt 33).

40 Då kommissionen, utan att inleda förfarandet enligt artikel 93.2, med stöd av artikel 93.3 fastslår att ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, kan de personer som åtnjuter de processrättsliga garantier som föreskrivs i artikel 93.2 endast göra dessa garantier gällande om de har möjlighet att vid domstolen väcka talan mot kommissionens beslut (se bland annat domarna i de ovannämnda målen Cook mot kommissionen, punkt 23, och Matra mot kommissionen, punkt 17).

41 Således anses samma personer, företag eller sammanslutningar, vars intressen eventuellt skadas av att ett stöd beviljas, det vill säga särskilt konkurrerande företag och branschorganisationer, vara berörda i den mening som avses i artikel 93.2 i fördraget som med stöd av artikel 173 fjärde stycket i fördraget kan väcka talan om ogiltigförklaring i egenskap av direkt och personligen berörda (se bland annat dom av den 14 november 1984 i mål 323/82, Intermills mot kommissionen, REG 1984, s. 3809, punkt 16; svensk specialutgåva, häfte 7).

42 Det är mot bakgrund av dessa rättsliga bestämmelser som de tre grunder som kommissionen har åberopat till stöd för sitt överklagande skall prövas.

Den första grunden

43 Som första grund har kommissionen anfört att förstainstansrätten har gjort en felaktig bedömning av det omtvistade beslutets beskaffenhet, genom att fastslå att det var ett beslut om att avslå ett klagomål. Kommissionen och de fyra intervenerande medlemsstaterna har understrukit att kommissionen med stöd av artiklarna 92 och 93 i fördraget endast kan fatta beslut riktade till en medlemsstat och därvid uttala sig om förekomsten av ett stöd eller dess förenlighet med den gemensamma marknaden. Om kommissionen, med stöd av sin skyldighet att iaktta god förvaltningssed, översänder ett sådant beslut till en eventuell klagande, kan dessa upplysningar ändå inte i sig utgöra ett beslut riktat till klaganden. I gemenskapsrättens nuvarande utformning förekommer det inte några beslut om avslag på klagomål inom området för statligt stöd.

44 Det skall i detta sammanhang erinras om, vilket förstainstansrätten har gjort i punkt 50 i den överklagade domen, att det varken i fördraget eller i gemenskapslagstiftningen i övrigt uppställs några förfaranderegler för klagomål om förekomsten av statligt stöd.

45 Under dessa omständigheter skall det fastslås att de beslut som kommissionen fattat inom området för statligt stöd är riktade till de berörda medlemsstaterna. Detta är fallet även då besluten rör statliga åtgärder som i klagomål uppges vara statliga stöd som strider mot fördraget och då det av besluten följer att kommissionen inte avser att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 för att den anser att de anmälda åtgärderna inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget eller för att de är förenliga med den gemensamma marknaden. Om kommissionen fattar ett sådant beslut och i enlighet med sin skyldighet att iaktta god förvaltning underrättar klagandena därom, utgör det ett beslut riktat till medlemsstaten som i

förekommande fall kan vara föremål för en talan om ogiltigförklaring från klagandens sida, vilket den skrivelse som tillställts honom med upplysningar om beslutet inte kan vara.

46 Även om det är beklagligt att kommissionen inte underrättade klagandena om sitt ställningstagande genom att sända dem en kopia av det beslut den hade fattat och i vederbörlig ordning motiverat och tillställt den berörda medlemsstaten, har förstainstansrätten följaktligen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den fastslog att det omtvistade beslutet inte var riktat till medlemsstaten utan utgjorde ett beslut riktat till klagandena, genom vilket deras begäran avslogs om att kommissionen skulle fastställa att Republiken Frankrike hade åsidosatt artiklarna 92 och 93 i fördraget genom att bevilja stöd till Sécuripost.

47 Förstainstansrättens felaktiga rättstillämpning är emellertid inte av sådan beskaffenhet att dess dom skall anses vara en nullitet, eftersom klagandena, som kommissionen för övrigt har medgivit, är direkt och personligen berörda av det ifrågavarande beslutet. Genom att i sitt beslut fastslå att granskningen inte gjorde det möjligt att fastställa förekomsten av ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget, har kommissionen underförstått beslutat att inte inleda förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget. Det följer av domstolens rättspraxis, som återges i punkterna 40 och 41 i denna dom, att i ett sådant läge kan de personer som åtnjuter de processrättsliga garantier som föreskrivs i bestämmelsen endast göra dessa gällande om de har möjlighet att med stöd av artikel 173 fjärde stycket i fördraget väcka talan mot kommissionens beslut vid gemenskapsdomstolarna. Denna princip är tillämplig såväl då beslutet fattas på grund av att kommissionen anser stödet vara oförenligt med den gemensamma marknaden som då beslutet fattas på grund av att kommissionen anser att det alls inte föreligger något stöd.

48 Klagandena, som otvivelaktigt förekommer bland dem som åtnjuter de ifrågavarande processrättsliga garantierna, skall i denna egenskap anses vara direkt och personligen berörda av det omtvistade beslutet. De hade således rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av beslutet (se domen i det ovannämnda målet Cook mot kommissionen, punkterna 25 och 26).

49 Av dessa skäl har förstainstansrätten inte gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning av sådan beskaffenhet att dess dom skall anses vara en nullitet, då den under omständigheterna i förevarande fall ansåg att det omtvistade beslutet var riktat till klagandena och utgjorde ett avslag på deras begäran att kommissionen skulle fastslå att artiklarna 92 och 93 i fördraget hade åsidosatts.

Den andra och den tredje grunden

50 Som andra och tredje grund har kommissionen gjort gällande att det av förstainstansrättens felaktiga bedömning av frågan till vem kommissionens beslut var riktat följer en felaktig bedömning av motiveringsskyldigheten och av hur klagomålet skulle handläggas.

51 Kommissionen, som har medgivit att den oavsett vem ett beslut är riktat till är skyldig att motivera det på ett sådant sätt att det är möjligt att kontrollera beslutets lagenlighet och att den beträffande klagandena är skyldig att granska samtliga faktiska och rättsliga omständigheter som klagandena upplyst den om, har gjort gällande att förstainstansrätten gjorde en felaktig bedömning av motiveringsskyldighetens räckvidd — som om beslutet var riktat till klagandena.

52 Kommissionen anser således att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning, genom att i punkt 53 i den överklagade domen fastslå att det omtvistade beslutet skulle vara motiverat på ett sådant sätt att klagandena ges möjlighet att få kännedom om skälen till att deras klagomål avslås, så att de kan försvara sina rättigheter. Enligt kommissionen bör en klagande som senare, till stöd för en talan om ogiltigförklaring, gör gällande att ett beslut är otillräckligt motiverat endast kunna göra det på samma grund som varje annan sökande som är direkt och personligen berörd.

53 Kommissionen har också gjort gällande att även om det är riktigt att rätten till försvar, i varje förfarande som inletts mot en person och som kan resultera i ett beslut som går denne emot, utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip i fråga om statligt stöd, är det enbart den berörda medlemsstaten som befinner sig i en sådan situation, och följaktligen skall endast denna stat uppmanas att på ett ändamålsenligt sätt tillkännage sin inställning till de yttranden som ingivits av berörd tredje man.

54 Kommissionen har därefter påpekat att förstainstansrätten, som en följd av denna felaktiga tolkning av det omtvistade beslutets räckvidd, har ansett att kommissionen har en skyldighet att ex officio granska de invändningar som klaganden skulle ha gjort om han hade haft kunskap om dessa omständigheter och att motiveringsskyldigheten under vissa omständigheter kan fordra att klaganden får delta i ett kontradiktoriskt förfarande, samt ansett att förstainstansrätten därför utan rättslig grund har givit klaganden nya processrättsliga rättigheter. Kommissionen har påpekat att den, mot bakgrund av den räckvidd som förstainstansrätten på detta sätt givit förfarandet genom hänvisning till alla hypotetiska invändningar som en "idealisk klagande" inte skulle ha underlåtit att göra, skulle vara skyldig att systematiskt inleda ett sådant kontradiktoriskt förfarande.

55 Avslutningsvis har kommissionen gjort gällande att förstainstansrätten i detta fall, under förevändning att det omfattades av prövningen av motiveringen, har gjort en kontroll av huruvida kommissionen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning, och på så sätt blandat ihop det rent processrättsliga kravet på motivering med frågan om beslutets lagenlighet. Förstainstansrätten har i själva verket anklagat kommissionen för att ha gjort sig skyldig till en uppenbart felaktig bedömning som har sin grund i att kommissionen skulle ha handlagt ärendet felaktigt.

56 De fyra intervenerande staterna har i huvudsak anfört samma argument som kommissionen. Förbundsrepubliken Tyskland har emellertid gjort gällande att kommissionen, då den beslutade att avsluta förfarandet med den inledande granskningen enligt artikel 93.3 och därmed valde form för beslutet i den mening som avses i artikel 189 i fördraget, inte var skyldig att motivera beslutet, eftersom den inledande granskningsfasen inte är ett kontradiktoriskt förfarande och inte ger klaganden något rättsligt skydd.

57 Omfattningen av de skyldigheter som åligger kommissionen då den mottar ett klagomål om nationella åtgärder, som klaganden anser vara statligt stöd, skall granskas med hänsyn till denna argumentation.

58 Vad inledningsvis avser den skyldighet som påstås åvila kommissionen att under vissa omständigheter inleda ett kontradiktoriskt förfarande med klaganden, vilket enligt den överklagade domen kan följa av kommissionens skyldighet att motivera sina beslut, skall det fastslås att det saknas grund att ålägga kommissionen en sådan skyldighet.

59 Som generaladvokaten påpekade i punkt 83 i sitt förslag till avgörande kan en sådan skyldighet inte grundas enbart på artikel 190 i fördraget. För övrigt följer det, vilket också kommissionen och de intervenerande staterna har påpekat, av domstolens praxis som återges i punkterna 38 och 39 i denna dom, att kommissionen inte är skyldig att höra svarandena i den inledande fasen för granskning av stöd, vilken föreskrivs i artikel 93.3 i fördraget. Det följer därtill av samma praxis att kommissionen, under den granskningsfas som åsyftas i artikel 93.2, enbart skall uppmana berörda personer att inge yttranden. Den omständigheten att kommissionen skulle åläggas att, under den inledande fas som avses i artikel 93.3, inleda ett kontradiktoriskt förfarande med klaganden skulle följaktligen, precis som de intervenerande regeringarna påpekade vid sammanträdet och generaladvokaten har påpekat i punkt 91 i sitt förslag till avgörande, kunna leda till diskrepanser mellan det förfarande som föreskrivs i denna bestämmelse och det som föreskrivs i artikel 93.2.

60 Vad sedan beträffar den skyldighet som kommissionen påstås ha att ex officio pröva vissa invändningar, skall det fastslås att kommissionen, tvärtemot vad förstainstansrätten har fastslagit, inte har någon skyldighet att ex officio pröva de invändningar som klaganden skulle ha gjort, om han hade haft tillgång till de upplysningar som kommissionen inhämtat i samband med sin granskning.

61 Detta kriterium, som tvingar kommissionen att sätta sig själv i klagandens ställe, lämpar sig inte för att avgränsa kommissionens förpliktelser i samband med handläggningen.

62 Det skall emellertid påpekas att denna slutsats inte innebär att kommissionen inte är skyldig att i förekommande fall granska ett klagomål och därvid gå utöver en ren granskning av de faktiska och rättsliga omständigheter som den underrättats om av klaganden. Kommissionen är i själva verket skyldig att, i intresset av en korrekt tillämpning av de grundläggande bestämmelserna i fördraget om statligt stöd, vidta en snabb och opartisk granskning av klagomålet, vilket kan fordra att den granskar omständigheter som inte uttryckligen nämnts av klaganden.

63 Det bör erinras om att enligt en fast rättspraxis skall den motivering som erfordras enligt artikel 190 i fördraget anpassas efter vilket slags rättsakt det är fråga om. Motiveringen skall på ett klart och otvetydigt sätt återge det resonemang som förts av den institution som är upphovsman till rättsakten, så att berörda parter kan få reda på skälen för den vidtagna åtgärden och domstolen ges möjlighet att utöva kontroll. Det fordras vidare inte att motiveringen av en rättsakt anger samtliga relevanta sakförhållanden och rättsliga överväganden, eftersom frågan huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 190 i fördraget inte enbart skall bedömas mot bakgrund av motiveringens lydelse, utan även mot bakgrund av det sammanhang i vilket motiveringen ingår samt alla rättsregler som reglerar den berörda frågan (se bland annat dom av den 13 mars 1985 i de förenade målen 296/82 och 318/82, Nederländerna och Leeuwarder Papierwarenfabriek mot kommissionen, REG 1985, s. 809, punkt 19; svensk specialutgåva, häfte 8, av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m. fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-395, punkterna 15 och 16, och av den 29 februari 1996 i mål C-56/93, Belgien mot kommissionen, REG 1996, s. I-723, punkt 86).

64 Vad särskilt beträffar ett beslut genom vilket kommissionen fastslår att en åtgärd som är föremål för ett klagomål inte är ett stöd, skall det fastslås att kommissionen, tvärtemot vad den tyska regeringen har anfört, under alla omständigheter är skyldig att i tillräcklig mån delge klaganden skälen för att de faktiska och rättsliga

omständigheter som åberopats i klagomålet inte var tillräckliga för att bevisa förekomsten av ett statligt stöd. Kommissionen är emellertid inte skyldig att ta ställning till omständigheter som uppenbarligen är irrelevanta, som saknar betydelse eller som uppenbart saknar direkt samband med saken.

65 Kommissionens och de intervenerande staternas argument, enligt vilka förstainstansrätten har blandat ihop det rent processrättsliga kravet på motivering med beslutets lagenlighet och under förevändning att beslutet är otillräckligt motiverat har anklagat kommissionen för felaktig rättstillämpning till följd av brister i kommissionens handläggning av ärendet, skall bedömas mot bakgrund av dessa påpekanden beträffande omfattningen av kommissionens skyldigheter i fråga om handläggningen av ärendet och motiveringen av det omtvistade beslutet.

66 Det skall i detta hänseende påpekas att förstainstansrätten, vilket det erinras om i punkt 19 i denna dom, har gjort en samlad bedömning av vad klagandena har påstått om åsidosättande av artikel 190 i fördraget och om en uppenbart felaktig bedömning.

67 Det skall följaktligen erinras om att det är fråga om två skilda grunder som kan åberopas till stöd för talan enligt artikel 173 i fördraget. Den första grunden, som avser avsaknad av, eller en bristfällig, motivering, avser åsidosättande av väsentliga formföreskrifter i den mening som avses i denna bestämmelse och hänför sig till den allmänna ordningen och skall prövas ex officio av gemenskapsdomstolarna (se bland annat dom av den 20 februari 1997 i mål C-166/95 P, kommissionen mot Daffix, REG 1997, s. I-983, punkt 24). Den andra grunden däremot, som avser det omtvistade beslutets lagenlighet, avser ett åsidosättande av en rättsregel om tillämpningen av fördraget, i samma avseende som artikel 173, och kan prövas av gemenskapsdomstolarna bara om den åberopas av klaganden.

68 Det skall vidare fastslås, som generaladvokaten har gjort i punkt 52 i sitt förslag till avgörande, att förstainstansrätten, även om den gjorde en samlad bedömning av de

två ovannämnda grunderna, slutligen grundade ogiltigförklaringen av kommissionens beslut endast på att artikel 190 i fördraget hade åsidosatts. Vissa av de invändningar mot beslutet som beaktats i den överklagade domen kan emellertid inte anses avse åsidosättandet av motiveringsskyldigheten.

69 Vad således beträffar den omständigheten att Posten ställt lokaler till Sécuriposts förfogande ansåg förstainstansrätten i punkt 65 i den överklagade domen att kommissionen borde ha jämfört de priser som verkligen tillämpades gentemot Sécuripost med dem som dess konkurrenter måste betala för att få tillgång till jämförbara lokaler. Vad beträffar det underhåll av Sécuriposts fordon som utförts av "Service national des Ateliers et Garages des PTT" ansåg förstainstansrätten i punkt 69 i den överklagade domen att kommissionen borde ha jämfört de priser som verkligen tillämpades av denna tjänst med dem som tillämpades av privata verkstäder.

70 Förstainstansrätten konstaterade vidare i punkt 72 i den överklagade domen att även om det förskott om 15 000 000 FF som Sofipost skulle bevilja Sécuripost utgjorde en avgiftsbelagd transaktion, var detta inte tillräckligt för att det skulle anses visat att det inte förekom något statligt stöd, eftersom en sådan avgiftsbelagd transaktion kunde genomföras efter en särskilt förmånlig räntesats. Kommissionen skulle således ha prövat om den tillämpade räntesatsen motsvarade den som allmänt tillämpades på marknaden.

71 Vad vidare beträffar klagandenas invändning om att de priser Sécuripost tillämpade gentemot Posten var klart högre än dem som vanligtvis tillämpades i branschen, ansåg förstainstansrätten i punkterna 74 och 75 i det överklagade beslutet att kommissionen hade nöjt sig med att jämföra priserna på transporter som tillämpades gentemot Posten respektive affärskedjan Casino med ledning av uppgifter för år 1993. Kommissionen skulle ha gjort jämförelsen utan att beakta skillnaderna mellan de priser som tillämpades år 1987—1992, och trots det faktum att de priser som Sécuripost tillämpade gentemot Posten stadigt hade minskat från år 1987 till år 1993, i enlighet med bland annat ramavtalet av den 30 september 1987 mellan Posten och Sécuripost, vilket ytterligare ökade de skillnader som påtalats av klagandena. Av detta följer att kommissionen enligt förstainstansrätten borde ha prövat de priser som Sécuripost tillämpade gentemot Posten och andra kunder för åren före år 1993.

72 I de fall som behandlas i punkt 69—71 i denna dom förefaller det således som om förstainstansrätten inte har gjort den nödvändiga skillnaden mellan kravet på motivering och beslutets lagenlighet. Under förevändning att beslutet var otillräckligt motiverat har den anklagat kommissionen för att ha gjort en uppenbart felaktig bedömning, till följd av brister i kommissionens handläggning av ärendet.

73 Mot bakgrund av detta återstår det att i fråga om övriga invändningar fastslå att förstainstansrätten inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den fastslog att det omtvistade beslutet var otillräckligt motiverat.

74 Det skall för det första erinras om att förstainstansrätten i punkt 62 i det överklagade beslutet ansåg att beslutet var otillräckligt motiverat i fråga om klagandenas invändning att kommissionen inte hade prövat den särskilda förmån som de utpekat i klagomålet, och som bestod i att de tjänstemän som Posten avdelade till Sécuripost när som helst kunde återföras till sin ursprungliga administration, när det visat sig nödvändigt att minska personalstyrkan i det företag till vilket de hade avdelats, utan att detta företag behövde betala någon som helst ersättning under uppsägningstiden. Inför förstainstansrätten anförde kommissionen beträffande detta endast att den omständigheten att det inte behövde betalas ersättning under uppsägningstiden endast var en underordnad aspekt i en anmärkning som framförts i de olika klagomålen, nämligen att staten helt eller delvis svarade för lönerna till Sécuriposts personal.

75 Det skall påpekas att förstainstansrätten med rätta har fastslagit att det omtvistade beslutet var otillräckligt motiverat på denna punkt, eftersom kommissionen inte hade tagit ställning till denna invändning. Invändningen, som nämndes uttryckligen i klagomålet, kunde inte anses vara en underordnad aspekt i anmärkningen avseende omständigheten att staten helt eller delvis svarade för lönerna till Sécuriposts personal. Även om det antas att Sécuripost helt hade svarat för lönerna till den personal som kom från Posten, hade det inte uteslutit att Sécuripost eventuellt hade haft förmånen att i förekommande fall slippa utge ersättning under uppsägningstiden.

76 Härefter ansåg förstainstansrätten, i punkt 63 i sin dom, att det omtvistade beslutet var bristfälligt motiverat i fråga om klagandenas invändning att Sécuripost inte betalade några avgifter till arbetslöshetskassorna för de avdelade tjänstemännen. Enligt den överklagade domen hade kommissionen besvarat invändningen genom att fastslå att "däremot skall ingen avgift betalas till arbetslöshetskassorna för anställningen av de tjänstemän som avdelats, eftersom deras ställning ger dem en garanterad anställning".

77 På denna punkt skall det också fastslås att förstainstansrätten med rätta ansåg att det omtvistade beslutet var bristfälligt motiverat. Som förstainstansrätten har uttalat, fastslog kommissionen i det omtvistade beslutet uttryckligen att någon inbetalning inte hade gjorts till arbetslöshetskassorna, men de skäl den angivit för att den ansett att denna omständighet inte var ett statligt stöd enligt artikel 92 i fördraget är så bristfälliga att det skall anses att det omtvistade beslutet är bristfälligt motiverat.

78 Mot bakgrund av det ovan anförda skall det fastslås att de grunder som kommissionen anfört till stöd för sitt överklagande skall godtas i vissa delar. Domstolen har emellertid, i likhet med förstainstansrätten, även fastslagit att det omtvistade beslutet är bristfälligt motiverat. Detta är i sig tillräckligt för att ogiltigförklara det omtvistade beslutet. Överklagandet skall därför ogillas i dess helhet.

Rättegångskostnader

79 Enligt artikel 122 första stycket i rättegångsreglerna skall domstolen, när ett överklagande avgörs slutligt, besluta om rättegångskostnaderna. Det följer av artikel 69.2 i rättegångsreglerna att tappande part skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats, och av artikel 69.3 att domstolen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, eller om särskilda omständigheter motiverar det, kan besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad.

80 I förevarande fall har kommissionen tappat målet, men sökandena i första instans har inte deltagit i förfarandet med anledning av överklagandet och har följaktligen inte framställt något yrkande i fråga om rättegångskostnaderna. Under dessa omständigheter skall det i enlighet med artikel 69.3 i rättegångsreglerna fastslås att kommissionen och Republiken Frankrike skall bära sina kostnader. Även Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien och Konungariket Nederländerna skall bära sina kostnader, i enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Överklagandet ogillas.

2) Europeiska gemenskapernas kommission, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Konungariket Nederländerna skall bära sina kostnader.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward

Puissochet Hirsch

Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 2 april 1998.

R. Grass

Justitiesekreterare

G. C. Rodríguez Iglesias

Ordförande