

61982J0296

HOTĂRÂREA CURȚII
din 13 martie 1985*

**Regatul Țărilor de Jos
și Leeuwarder Papierwarenfabriek BV
împotriva
Comisiei Comunităților Europene**

„Ajutor în sectorul prelucrării cartonului”

Cauzele conexate 296 și 318/82

În cauzele conexate 296 și 318/82,

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de A. Bos, consilier juridic adjunct în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, cu domiciliul ales în Luxemburg, la Ambasada Țărilor de Jos, 5 rue C.-M.-Spoo (cauza 296/82),

și

Leeuwarder Papierwarenfabriek BV, societate comercială cu răspundere limitată, cu sediul social în Leeuwarden (Țările de Jos), reprezentată de B. H. ter Kuile și L. H. Van Lennep, avocați în Haga, cu domiciliul ales în Luxemburg, la cabinetul lui J. Loesch, 2, rue Goethe (cauza 318/82),

reclamante,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de consilier juridic, B. van der Esch, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul lui M. Beschel, membru al Serviciului juridic, clădirea Jean Monnet, Kirchberg,

pârâtă,

susținută în cauza 318/82 de către societățile:

- **H. A. Hofmans**, vennootschap onder firma (societate ce funcționează cu denumire comercială), cu sediul social în Rotterdam,
- **Schiecarton BV**, cu sediul social în Schiedam,
- **Cartonnagefabriek Bakker & Stoffels BV**, cu sediul social în Wormerveer,
- **Industriële Drukkerij Chromos BV**, cu sediul social în Krommenie,
- **Acket Vouwdozen BV**, cu sediul social în Oss,

* Limba de procedură: olandeza.

- **BV Imca Cartonnages**, cu sediul social în Hoogerheide,
- **Cartonnagefabriek D. Miedema BV**, cu sediul social în Utrecht,
- **Hubregtse BV**, cu sediul social în Almelo,
- **Targa BV**, cu sediul social în 's-Hertogenbosch,
- **4P Drukkerij Reclame BV**, cu sediul social în Rotterdam,

toate zece reprezentate de T. R. Ottervanger, avocat în Bruxelles, cu domiciliul ales în Luxemburg, la cabinetul lui E. Arendt, 34 B , rue Philippe-II,

interveniente,

având ca obiect anularea Deciziei 82/653 a Comisiei din 22 iulie 1982 privind ajutorul acordat de Guvernul olandez unei întreprinderi de prelucrare a cartonului (JO, L 277, p. 15),

CURTEA,

compusă din Mackenzie Stuart, președinte, G. Bosco, O. Due și C. Kakouris, președinți de cameră, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann și Y. Galmot, judecători,

avocat general: Sir Gordon Slynn
grefier: H. A. Rühl, administrator principal

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererile depuse la grefa Curții la 23 noiembrie și, respectiv, 14 decembrie 1982, Regatul Țărilor de Jos (cauza 296/82) și societatea comercială cu răspundere limitată Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (cauza 318/82) au introdus, în temeiul articolul 173 din tratat, acțiuni vizând anularea Deciziei nr. 82/653 a Comisiei din 22 iulie 1982 privind ajutorul acordat de guvernul olandez unei întreprinderi de prelucrare a cartonului (JO L 277, p. 15).

2 Întreprinderea beneficiară menționată în decizie, Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (denumită în continuare LPF), din Leeuwarden (provincia Friesland), produce cutii de carton pliabile și ambalaje flexibile. În 1968, predecesoarea sa, societatea pe acțiuni Leeuwarder Papierwarenfabriek NV (denumită în continuare „predecesoarea LPF”), a fost preluată de către societatea Papierfabrieken Van Gelder Zonen NV. Ca urmare a dificultăților financiare ale societății-mamă, rezultatele predecesoarei LPF au scăzut în mod considerabil la începutul anilor 70. Cu toate acestea, în urma unei reorganizări efectuate în 1977, situația întreprinderii s-a îmbunătățit și, în 1979 și 1980, aceasta a realizat profit.

3 În 1980, situația predecesoarei LPF s-a deteriorat din nou, în special datorită dificultăților cu care s-a confruntat societatea-mamă Van Gelder. În aceste condiții, contactată de predecesoarea LPF, societatea de dezvoltare regională Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (denumită în continuare „NOM”) s-a declarat dispusă să aibă o participare la capitalul LPF, cu condiția ca întreprinderea să se desprindă de grupul Van Gelder. NOM este un organism de utilitate publică, al cărui capital este subscris de către autoritățile olandeze. Scopul acesteia este de a îmbunătăți structura socială și economică a provinciilor nordice ale Țărilor de Jos, prin participarea, printre altele, la capitalul de risc al întreprinderilor. În acest scop, aceasta dispune de mijloace financiare obținute pe piața de capital cu o garanție de la stat și a căror utilizare se supune autorizării din partea autorității publice.

4 Participarea NOM s-a efectuat, cu aprobarea ministrului economiei, prin înființarea, începând din 8 septembrie 1980, a unei noi societăți, societatea comercială cu răspundere limitată Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (LPF), al cărei capital de 12 milioane de guldeni (HFL) a fost subscris și eliberat în mod egal de către Van Gelder și NOM. Noua societate a cumpărat întreprinderea de la Van Gelder în schimbul sumei de 9,4 milioane HFL. Trebuie remarcat că participarea la capital coincide cu o restructurare a întreprinderii care, din 1979, și-a axat politica comercială pe fabricarea de produse de bună calitate (produse specializate), reducând astfel capacitatea sa de producție și cota sa de piață în ceea ce privește vânzările atât de cutii de carton pliabile, cât și de ambalaje flexibile.

5 La 5 decembrie 1980, la cererea Comisiei, guvernul olandez i-a comunicat acesteia anumite informații privind intervenția în cauză susținând că, în opinia sa, nu era vorba de un ajutor în sensul articolului 92 alineatul (1) din tratat. Întrucât Comisia nu a împărtășit acest punct de vedere, aceasta a hotărât să deschidă procedura de la articolul 93 alineatul (2) din tratat, care a condus la adoptarea deciziei contestate.

6 Această decizie, notificată guvernului olandez prin scrisoarea din 20 septembrie 1982, prevede la articolul 1 că: „ajutorul pentru o întreprindere din sectorul prelucrării cartonului, acordat de către guvernul olandez care a informat Comisia cu privire la acesta, prin mesajul din data de 5 decembrie 1980, este incompatibil cu piața comună în sensul articolului 92 din Tratatul CEE.” Potrivit articolului 2 din decizie, „Regatul Țărilor de Jos informează Comisia, în termen de trei luni de la notificarea prezentei decizii, cu privire la măsurile pe care le-a adoptat pentru a evita ca ajutorul acordat să aibă pe viitor efecte de denaturare a concurenței, în special în ceea ce privește întreprinderile din celelalte state membre”.

7 În motivarea deciziei, Comisia afirmă în preambul că, în cursul procedurii de la articolul 93 alineatul (2) din tratat, introdusă în urma intervenției sale pe lângă guvernul olandez, „guvernele celor două state membre au informat Comisia că împărtășesc preocupările acesteia cu privire la afectarea concurenței în interiorul Comunității prin ajutoare olandeze” (considerentul 5) și că, de asemenea, obiecțiile formulate de două organizații profesionale din sectorul în cauză „subliniază denaturările concurenței care rezultă din intervenția guvernului olandez” (considerentul 6). Ajutorul în cauză „ar putea

afecta, în prezentul caz, schimburile comerciale între state membre și ar putea denatura sau ar putea duce la denaturarea concurenței în sensul articolului 92 alineatul (1) din Tratatul CEE, favorizând întreprinderea în cauză sau producția acesteia” (considerentul 7).

8 În preambulul deciziei se afirmă, de asemenea, că: „interzicerea ajutoarelor de la articolul 92 alineatul (1) din Tratatul CEE se poate aplica aporturilor de capital efectuate atât de administrația publică centrală, cât și celor efectuate de către colectivitățile teritoriale sau de alte instanțe publice care se află sub autoritatea administrației publice centrale” (considerentul 8). Pentru cazul din speță, se precizează că „structura financiară a întreprinderii, care avea o nevoie urgentă să efectueze investiții de înlocuire, precum și supracapacitatea în sectorul prelucrării cartonului constituie obstacole care fac puțin probabil ca întreprinderea să poată obține sumele indispensabile supraviețuirii sale pe piețele private de capital” (considerentul 9) și că „situația pieței în cauză nu permite să se spere în mod rezonabil că o întreprindere, care trebuie să efectueze de urgență o restructurare importantă, ar putea obține o marjă brută de autofinanțare (*cash flow*) suficientă pentru a finanța investițiile de înlocuire care au devenit necesare, chiar dacă aceasta beneficiază de ajutorul avut în vedere” (considerentul 10).

9 În ceea ce privește derogările prevăzute la articolul 92 alineatul (3) din tratat, Comisia explică faptul că acestea „precizează obiectivele urmărite în interesul Comunității și nu în interesul singurului beneficiar al ajutorului; că aceste derogări trebuie interpretate cu strictețe [...] și, în special, că acestea nu se aplică decât în cazul în care Comisia poate stabili că, fără ajutor, forțele pieței nu ar permite întreprinderilor beneficiare să adopte un comportament care să poată contribui la realizarea unuia dintre obiectivele menționate de aceste derogări” (considerentul 11). Dispoziția derogatorie nu a putut fi aplicată în prezentul caz, dat fiind că „guvernul olandez nu a putut oferi, iar Comisia nu a putut găsi, nici o justificare care să permită stabilirea faptului că ajutorul în cauză reunește condițiile prevăzute pentru a pune în aplicare derogările de la articolul 92 alineatul (3) din Tratatul CEE” (considerentul 15).

10 Considerând că decizia contestată a intervenit prin încălcarea elementelor de fond și de procedură ale dreptului comunitar, guvernul olandez și LPF au introdus prezentele acțiuni în anulare.

11 Prin ordonanța din 18 mai 1983, societățile H. A. Hofmans v.o.f., din Rotterdam, Schiecarton BV, din Schiedam, Cartonagefabriek Bakker & Stoffels BV din Wormerveer, Industriële Drukkerij Chromos BV, din Krommenie, Acket Vouwdozen BV din Oss, BV Imca Cartonages, din Hoogerheide, Cartonagefabriek D. Miedema BV din Utrecht, Hubregtse BV din Almelo, Targa BV din 's-Hertogenbosch și 4P Drukkerij Reclame BV din Rotterdam, au fost admise pentru a interveni în cauza 318/82 (*Leeuwarder Papierwarenfabriek BV/Comisie*) în sprijinul concluziilor Comisiei, în aplicarea articolului 93 din regulamentul de procedură.

12 Prin ordonanța din 4 iulie 1984, cauzele au fost conexe în scopul procedurii și al pronunțării hotărârii, în conformitate cu articolul 43 din regulamentul de procedură.

13 Comisia nu contestă admisibilitatea acțiunii. În fapt, cu toate că decizia contestată se adresează doar Regatului Țărilor de Jos, reclamant în cauza 296/82, aceasta o privește în mod direct și individual, în sensul articolului 173 alineatul (2) din tratat, pe LPF, reclamantă în cauza 318/82, în calitate de beneficiară a ajutorului în cauză.

14 Părțile reclamante invocă împotriva deciziei contestate, pe lângă diferite argumente referitoare la desfășurarea procedurii administrative care au condus la această decizie, două motive. Mai întâi, s-a susținut că, în ceea ce privește Comisia, aceasta ar fi considerat în mod incorect că participarea NOM la capitalul LPF constituie un ajutor acordat de stat în sensul articolului 92 alineatul (1) din tratat și, prin urmare, că aceasta ar fi refuzat pe nedrept să acorde una dintre derogările de la articolul 92 alineatul (3). În al doilea rând, acestea acuză Comisia că nu ar fi motivat suficient decizia, încălcând articolul 190 din tratat, în ceea ce privește atât existența condițiilor de la articolul 92 alineatul (1), cât și refuzul de a aplica articolul 92 alineatul (3). Este necesar să se analizeze, în primul rând, motivul întemeiat pe lipsa motivării.

Cu privire la lipsa motivării

15 În această privință, guvernul olandez susține că nu au fost indicate de către Comisie faptele și considerațiile pe care și-a întemeiat concluzia că existența unui ajutor incompatibil cu piața comună pe motiv că ar afecta schimburile și că ar denatura sau ar putea duce la denaturarea concurenței. Considerentele deciziei nu conțin nici o explicație cu privire la situația pieței în cauză care să arate că LPF este o întreprindere sănătoasă cu perspective suficiente de rentabilitate. De asemenea, Comisia afirmă pe nedrept că guvernul olandez nu a putut oferi nici o justificare care să permită stabilirea faptului că ajutorul în cauză îndeplinește condițiile prevăzute pentru aplicarea uneia dintre derogările de la articolul 92 alineatul (3) din tratat. În cele din urmă, decizia nu indică nici modul, nici criteriile și nici termenul în care trebuia îndeplinită obligația, enunțată la articolul 2 din dispozitiv, aceea de „a evita ca ajutorul acordat să continue să aibă efecte de denaturare a concurenței pe viitor”.

16 În ceea ce privește LPF, aceasta invocă lipsa motivării dat fiind că decizia nu indică o cunoaștere necesară a pieței din partea Comisiei, nici a gamei de produse și a perspectivelor de viitor ale întreprinderii. În special, ar fi greșit ca supracapacitatea pretinsă în sectorul respectiv să fie pusă în legătură cu șansele de supraviețuire ale LPF, a cărei marjă brută de autofinanțare arătau, din contră, că este vorba de o întreprindere sănătoasă cu perspective de viitor.

17 În schimb, Comisia subliniază faptul că motivarea deciziei îndeplinește cerințele articolului 190 din tratat. În ceea ce privește articolul 92 alineatul (1) din tratat, motivarea începe prin declarația de principiu că participațiile statului, sub orice formă se prezintă, pot constitui un ajutor și analizează ulterior factorii decisivi referitori la solvabilitatea LPF, și anume structura sa financiară, nevoia sa urgentă de investiții de înlocuire și supracapacitatea în sectorul în cauză. Această analiză ar arăta că, în prezentul caz, participările autorităților publice s-au efectuat în condiții inacceptabile de către un

investitor privat care se orientează în funcție de criteriile pieței. În ceea ce privește articolul 92 alineatul (3), considerentele indică faptul că statul membru care dorește să acorde un ajutor trebuie să stabilească în ce circumstanțe se poate justifica concluzia că ajutorul în cauză are efecte pozitive pentru piața comună.

18 Comisia invocă, de asemenea, nevoia de a împăca cerințele de la articolul 190 din tratat cu obligația, enunțată la articolul 214 din tratat, de a păstra secretul profesional în raport cu situația concretă a întreprinderilor și a sectoarelor în cauză. În cele din urmă, semnificația articolului 2 din dispozitivul deciziei rezultă din însăși formularea acestei dispoziții care, deși îi lasă statului olandez o anumită marjă de apreciere în alegerea măsurilor corespunzătoare, îl obligă să elimine consecințele prejudiciabile pe care le suportă întreprinderile concurente din cauza creșterii artificiale a capacității industriale a LPF datorată ajutorului în cauză.

19 Trebuie să amintim că, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții, motivarea unei decizii care cauzează prejudicii trebuie să permită Curții să-și exercite controlul cu privire la legalitate și să ofere părții interesate indicațiile necesare pentru a ști dacă decizia este sau nu bine întemeiată. Cerința motivării trebuie evaluată în funcție de circumstanțele prezentului caz, în special de cuprinsul actului, de natura motivelor invocate și de interesul pe care destinatarii sau alte persoane pe care actul le privește direct și individual, în sensul articolului 173 alineatul (2) din tratat, îl pot avea în ceea ce privește primirea explicațiilor respective.

20 Fiind vorba mai întâi de existența unui ajutor acordat de stat, în sensul articolului 92 alineatul (1) din tratat, din considerentele deciziei rezultă că teza de la care pornește Comisia este că interzicerea unor asemenea ajutoare poate să se aplice în egală măsură aporturilor de capital efectuate de instanțele publice care se află sub autoritatea statului (considerentul 8). În ceea ce privește prezentul caz, caracterul de ajutor al participării contestate a fost determinat de lipsa posibilităților de finanțare pe piața privată a capitalurilor, pe baza a trei elemente, și anume structura financiară a întreprinderii, nevoia urgentă a acesteia de investiții de înlocuire și supracapacitatea în sectorul prelucrării cartonului, acești factori, în opinia Comisiei, făcând puțin probabilă obținerea, de către întreprindere, a unor sume indispensabile supraviețuirii sale pe piețele private de capital (considerentul 9).

21 Această motivare îndeplinește cerințele de la articolul 190 din tratat, dat fiind că aceasta permite Curții să-și exercite controlul și părților interesate să-și prezinte în mod util punctul de vedere cu privire la existența și relevanța faptelor și circumstanțelor pretinse.

22 În schimb, decizia nu cuprinde nici o motivare cu privire la evaluarea celorlalte criterii enunțate la articolul 92 alineatul (1) din tratat, și anume constatarea faptului că ajutorul în cauză afectează schimburile comerciale între statele membre și denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau sectoare de producție.

23 În fapt, după ce au reamintit preocupările exprimate de guvernele celor două state membre, precum și de către două dintre organizațiile profesionale din sectorul în cauză, referitoare la denaturările concurenței care ar rezulta din intervenția guvernului olandez (considerentele 5 și 6), considerentele deciziei se limitează la o simplă repetare a textului de la articolul 92 alineatul (1) din tratat (considerentul 7) și nu conțin nici o indicație de fapt.

24 Chiar dacă, în anumite cazuri, din circumstanțele în care a fost acordat ajutorul rezultă că acesta poate aduce atingere schimburilor între statele membre și poate denatura sau poate duce la denaturarea concurenței, Comisiei îi revine cel puțin evocarea acestor circumstanțe în motivarea deciziei sale. În speță, aceasta nu a făcut acest lucru, dat fiind că decizia contestată nu cuprindea nici o indicație cu privire la situația pieței în cauză, la cota LPF pe această piață, fluxurile de schimburi pentru produsele în cauză între state membre și exporturile întreprinderii.

25 La acest lucru se adaugă lipsa motivării în ceea ce privește neaplicarea derogărilor prevăzute la articolul 92 alineatul (3) din tratat. În această privință, se afirmă în motivarea deciziei că existența condițiilor necesare pentru aplicarea uneia dintre aceste derogări nu a fost stabilită (considerentul 15). Cu toate că această afirmație este susținută de elemente concludive în ceea ce privește derogările prevăzute la literele (a) și (b) din alineatul menționat anterior (considerentele 16 și 17), acest lucru nu este valabil pentru derogarea de la litera (c) în privința căreia motivele deciziei nu arată faptul că toate elementele esențiale de fapt și de drept a căror luare în considerare ar fi putut conduce la acordarea eventuală a derogării respective au fost analizate de către Comisie.

26 În fapt, decizia contestată se limitează, pe de o parte, la indicarea faptului că „ajutorul olandez nu prezintă caracteristicile necesare pentru a contribui la dezvoltarea anumitor regiuni economice, astfel cum au fost prevăzute de această dispoziție” (considerentul 16, teza finală) și, pe de altă parte, că „evoluția sectorului prelucrării cartonului conduce la concluzia că menținerea capacității de producție prin intermediul unor ajutoare de stat nu pare a fi de dorit pentru interesul comun” și că „de asemenea, perspectivele de dezvoltare a sectorului prelucrării cartonului nu permit să se considere că ajutorul avut în vedere nu ar afecta schimburile într-o măsură care să contravină interesului comun” (considerentul 18). Cu toate acestea, nu se precizează nicăieri în decizie că s-a luat în considerare de către Comisie faptul esențial, care poate determina eventual o evaluare diferită, că ajutorul în cauză era însoțit de o restructurare a întreprinderii beneficiare care, prin reorientarea producției către produse de bună calitate, a dus la reducerea capacității sale productive și a cotei sale de piață.

27 Lipsa motivării constatată nu poate fi justificată, contrar susținerilor Comisiei, prin obligația, stabilită la articolul 214 din tratat, de a respecta secretul profesional, în prezentul caz, în special secretul de afaceri al întreprinderii în cauză. În afara faptului că unele dintre datele relevante, în special cele care se referă la structura pieței, nu au în mod evident caracterul confidențial care să le permită să intre sub incidența secretului profesional, obligația de a respecta acest secret nu poate fi interpretată într-un mod atât de

larg încât să priveze cerința de motivare de conținutul său esențial, în detrimentul drepturilor de apărare ale statelor membre și ale operatorilor în cauză.

28 De asemenea, fiind vorba de o decizie individuală pentru care, în conformitate cu articolul 191 din tratat, publicarea în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nu este o condiție a intrării sale în vigoare, Comisia ar fi putut exclude de la publicare datele pe care le consideră că intră sub incidența secretului de afaceri, astfel cum, de altfel, s-a recunoscut deja, pentru domeniul deciziilor adoptate în aplicarea articolelor 85 și 86 din tratat, la articolul 21 alineatul (2) din Regulamentul nr. 17 din 6 februarie 1962 (JO p. 264).

29 Obligația de a-și motiva decizia se impunea cu atât mai mult Comisiei în prezentul caz cu cât articolul 2 din decizia respectivă obligă Regatul Țărilor de Jos să adopte măsuri „pentru a evita ca ajutorul acordat să aibă în continuare efecte de denaturare a concurenței în viitor, în special în ceea ce privește întreprinderile din celelalte state membre” și cu cât conținutul și sfera de aplicare a acestei obligații trebuie stabilite în funcție de elemente de fapt și de drept care au determinat Comisia să concluzioneze că există asemenea efecte. Mai mult, deși Comisia a ales formularea menționată anterior mai ales pentru a-i lăsa guvernului olandez o anumită libertate de decizie cu privire la măsurile ce trebuie adoptate pentru a pune capăt încălcării constatate, aceasta avea obligația de a oferi guvernului respectiv indicații utile care să permită identificarea măsurilor care ar putea considerate corespunzătoare.

30 Pentru toate aceste motive, este necesar să se constate că decizia atacată nu îndeplinește obligația de motivare prevăzută de articolul 190 din Tratatul CEE și trebuie anulată, pentru că a încălcat normele fundamentale de procedură, fără a mai fi necesar să se analizeze și celelalte motive invocate de reclamante.

Cu privire la cheltuielile de judecată

31 În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată, în cazul în care s-a solicitat acest lucru de partea care a câștigat. Cu toate acestea, în cazul în care mai multe părți cad în pretenții, Curtea hotărăște cu privire la împărțirea cheltuielilor de judecată.

32 Întrucât Comisia și intervenientele au căzut în pretenții, trebuie obligate la plata cheltuielilor de judecată. Comisia suportă toate cheltuielile de judecată în cauza 296/82, cheltuielile de judecată în cauza 318/82 fiind suportate în comun de către Comisie și interveniente.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

hotărăște:

1) Anulează Decizia nr. 82/653 a Comisiei din 22 iulie 1982 privind ajutorul acordat de Guvernul olandez unei întreprinderi de prelucrare a cartonului (JO L 277, p. 15).

2) Obligă Comisia și intervenientele la plata cheltuielilor de judecată. Comisia suportă toate cheltuielile de judecată în cauza 296/82, cheltuielile de judecată în cauza 318/82 fiind suportate în comun de către Comisie și interveniente.

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Kakouris	
Pescatore	Koopmans	Everling	Bahlmann	Galmot

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 13 martie 1985.

Grefier
P. Heim

Președinte
A. J. Mackenzie Stuart