

HOTĂRÂREA CURȚII

5 octombrie 1994*

Republica Italiană împotriva Comisiei Comunităților Europene

„Acțiune în anulare – Ajutoare de stat – Scrisoare de inițiere a procedurii prevăzute la articolul 93 alineatul (2) primul paragraf din tratat – Suspendarea ajutoarelor – Descrierea ajutoarelor: ajutoare noi”

Cauza C-47/91

În cauza C-47/91,

Republica Italiană, reprezentată de domnul profesor Luigi Ferrari Bravo, șef al serviciului de contencios diplomatic din Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agent, asistat de domnul Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg, la sediul Ambasadei Italiei, 5, rue Marie-Adélaïde,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de domnul Antonino Abate, consilier juridic principal, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Georgios Kremliis, membru al serviciului juridic, Centre Wagner, Kirchberg,

pârâtă,

având ca obiect anularea deciziei Comisiei Comunităților Europene, care a fost notificată guvernului italian prin scrisoarea din 23 noiembrie 1990, de inițiere a procedurii prevăzute la articolul 93 alineatul (2) primul paragraf din tratat cu privire la acordarea de ajutoare societății Italgrani de către autoritățile italiene, decizie care a fost însoțită de un ordin de suspendare a respectivelor ajutoare,

CURTEA,

compusă din domnii G. F. Mancini, președinte de cameră, îndeplinind funcția de președinte, J. C. Moitinho de Almeida și M. Diez de Velasco, președinți de cameră, C. N. Kakouris, R. Joliet (raportor), F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn și J. L. Murray, judecători,

avocat general: domnul W. Van Gerven,
grefier: domnul H. A. Rühl, administrator principal,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea susținerilor orale ale părților în ședința din 2 februarie 1994,

* Limba de procedură: italiana.

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 22 martie 1994,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 31 ianuarie 1991, Republica Italiană a solicitat, în temeiul articolului 173 din Tratatul CEE, anularea deciziei Comisiei, care îi fusese notificată prin scrisoarea din 23 noiembrie 1990, de inițiere a procedurii de examinare prevăzute la articolul 93 alineatul (2) primul paragraf din tratatul CEE cu privire la acordarea de ajutoare societății Italgrani de către autoritățile italiene, decizie care a fost însoțită de un ordin de suspendare a respectivelor ajutoare (denumită în continuare „decizie de inițiere a procedurii”). Această decizie a fost publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene seria C nr. 315 din 14 decembrie 1990, p. 7, iar versiunea sa rectificată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene seria C nr. 11 din 17 ianuarie 1991, p. 32.

2 Din dosar reiese că Legea italiană nr. 64 din 1 martie 1986 (denumită în continuare „legea ajutoarelor către Mezzogiorno”) a instituit un regim general de ajutoare în favoarea regiunii Mezzogiorno. În conformitate cu articolul 93 alineatul (3) din tratat, acest regim a fost notificat Comisiei la 2 mai 1986.

3 Prin Decizia 88/318/CEE a Comisiei din 2 martie 1988 (denumită în continuare „decizia de aprobare a regimului general italian”, JO L 143, p. 37), Comisia a aprobat regimul general de ajutoare instituit pentru Mezzogiorno. Cu toate acestea, la articolul 9 din decizie i s-a cerut Republicii Italiene să respecte dispozițiile și reglementările comunitare în vigoare sau care urmau să fie adoptate ulterior în materie de coordonare a diferitelor tipuri de ajutoare în sectoarele industriei, agriculturii și pescuitului.

4 În urma acestei decizii, ministrul italian responsabil cu ajutoarele în Mezzogiorno a acordat ajutoare societății napolitane Italgrani, încheind cu aceasta un „contract program”. Acesta a fost aprobat la 12 aprilie 1990 de către Comitetul interministerial pentru coordonarea politicii industriale (denumit în continuare „CIPI”).

5 Contractul program în cauză cuprindea mai multe secțiuni: construcția de instalații industriale care utilizează materii prime de origine agricolă (cereale, sfeclă, soia, fructe), printre care o fabrică de amidon și una de glucoză, producția de ulei de semințe, precum și producția de griș și de făină, constituirea de stocuri de produse agricole, un program de cercetare și formarea personalului societății.

6 La 26 iulie 1990, în urma unei plângeri introduse de Casillo Grani, o societate concurentă a societății Italgrani, Comisia a solicitat autorităților italiene să îi transmită informații referitoare la aceste ajutoare. La 7 septembrie 1990, autoritățile italiene au comunicat decizia CIPI de aprobare a contractului program încheiat cu Italgrani. Acestea au furnizat informațiile suplimentare cu privire la aceste ajutoare în cursul unei reuniuni din luna septembrie 1990 și prin poștă în cursul lunii octombrie a aceluiași an.

7 Prin scrisoarea din 23 noiembrie 1990, Comisia a anunțat guvernul italian cu privire la decizia sa de inițiere a procedurii contradictorii de examinare prevăzute la articolul 93 alineatul (2) primul paragraf din tratat cu privire la majoritatea ajutoarelor acordate societății Italgrani și l-a somat să suspende acordarea acestora.

8 În motivarea deciziei sale, Comisia și-a expus îndoielile cu privire la respectarea de către autoritățile italiene a celor două condiții pe care aceasta le impusese cu privire la aprobarea regimului general. Autoritățile respective nu au respectat dispozițiile și reglementările comunitare în materie de coordonare a diferitelor tipuri de ajutoare în sectorul agriculturii, contrar prevederilor articolului 9 din decizia de aprobare a regimului general. Pe de altă parte, Comisia a arătat că informațiile pe care le deținea nu îi permiteau să verifice dacă fuseseră respectate nivelurile maxime de intensitate pe care, conform afirmațiilor sale, le menționase în decizia sa de aprobare a regimului general (punctul D din decizia de inițiere a procedurii).

9 După examinarea acestora, Comisia a concluzionat că diversele ajutoare acordate societății Italgrani nu păreau să poată beneficia de vreo derogare prevăzută la articolul 92 alineatul (3) litera (a) (ajutoare pentru regiunile defavorizate sau aflate în dificultate) și la litera (c) (ajutoare sectoriale sau regionale) din tratat (punctul I.1 din decizie). Aceasta a adăugat că „în temeiul articolului 93 alineatul (3) din Tratatul CEE, măsurile propuse nu pot fi executate înainte ca procedura prevăzută la alineatul (2) din articolul menționat să fi rezultat într-o decizie finală” (punctul I.3 din decizie). Aceasta a reamintit, de asemenea, că ajutoarele plătite cu încălcarea acestei norme puteau face obiectul unei cereri de rambursare adresate beneficiarilor, iar cheltuielile comunitare afectate de acestea nu puteau fi asumate de FEOGA (punctul I.4 din decizie).

10 Prezenta acțiune este îndreptată împotriva acestei decizii.

11 Guvernul italian îi reproșează Comisiei faptul că a considerat ajutoarele prevăzute inițial în favoarea societății Italgrani drept ajutoare noi, și anume ajutoare neautorizate, precum și faptul că a cerut, în consecință, suspendarea plății acestora în conformitate cu articolul 93 alineatul (3) ultima teză din tratat.

12 Conform guvernului italian, „contractul program” încheiat cu societatea Italgrani și ratificat la 12 aprilie 1990 de CIPI constituie, de fapt, simpla punere în aplicare a regimului general de ajutoare italian. Întrucât Comisia ar fi aprobat acest regim prin Decizia 88/318, citată anterior, fără a-și rezerva posibilitatea unei examinări ulterioare a măsurilor individuale de executare, guvernul italian susține că ajutoarele acordate societății Italgrani nu fuseseră notificate deoarece acestea fuseseră deja autorizate și, în consecință, trebuiau tratate ca ajutoare existente în sensul articolului 93 alineatul (1) din tratat. Prin urmare, Comisia nu ar fi putut să ceară suspendarea, întrucât această măsură nu este prevăzută la articolul 93 alineatul (3) ultima teză decât pentru ajutoarele noi.

13 Tot în opinia guvernului italian, Comisia a putut să ceară suspendarea ajutoarelor numai pentru faptul că, deși afirmase în decizia de inițiere a procedurii că se limitase să examineze dacă ajutoarele acordate societății Italgrani erau reglementate de decizia sa de aprobare a regimului general, în realitate, ea le-a evaluat direct în temeiul articolului 92 din tratat. Prin acest lucru, Comisia a revenit implicit asupra Deciziei 88/318 din 2 martie 1988 în care ea considerase regimul general compatibil cu tratatul. Prin urmare, aceasta ar fi încălcat principiile securității juridice și încrederii legitime.

14 La 9 aprilie 1991, Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate pe motiv că actul atacat nu era decât unul pregătitor. Curtea a respins excepția fără a angaja dezbaterile pe fond într-o hotărâre din 30 iunie 1992 (Rec. p. I-4145).

15 În memoriile prezentate ulterior pronunțării acestei hotărâri, Comisia formulează încă trei observații pe care le caracterizează drept preliminare.

16 În primul rând, Comisia subliniază că, la 16 august 1991, a autorizat în cele din urmă ajutoarele destinate societății Italgrani prin intermediul anumitor modificări și mijloace propuse de autoritățile italiene în cursul procedurii de examinare (Decizia 91/474/CEE a Comisiei privind ajutoarele acordate de guvernul italian societății Italgrani pentru construcția unui complex agroalimentar în regiunea Mezzogiorno, JO L 254 din 11.9.1991, p. 14). Aceasta susține că anularea deciziei de inițiere a procedurii ar lipsi de temei juridic decizia finală de autorizare și, prin urmare, o ar face-o ilegală.

17 În al doilea rând, Comisia susține că, întrucât acțiunea nu deferă controlului Curții aprecierile economice care stau la baza deciziei de inițiere a procedurii și nu se referă decât la aspectele marginale ale respectivei decizii, aceasta nu este de natură să ducă la anularea deciziei.

18 În al treilea rând, Comisia subliniază că, întrucât decizia atacată nu mai are un efect suspensiv în urma modificării de către autoritățile italiene a ajutoarelor prevăzute inițial în favoarea societății Italgrani, acțiunea a rămas fără obiect.

19 Este necesar să se constate că primele două observații ale Comisiei nu sunt întemeiate pe elemente de drept și de fapt care ar ieși la lumină ulterior încheierii procedurii privind admisibilitatea acțiunii guvernului italian prin hotărârea din 30 iunie 1992, citată anterior. Prin urmare, aceste observații nu trebuie luate în considerare. În ceea ce privește cea de-a treia observație, este suficient să se constate că decizia de suspendare a produs efecte o anumită perioadă de timp.

20 Cu privire la fond, este necesar să se arate mai întâi că ajutoarele acordate societății Italgrani se înscriu într-un regim general de ajutoare instituit prin legea ajutoarelor destinate regiunii Mezzogiorno, astfel cum a recunoscut însăși Comisia (a se vedea decizia de inițiere a procedurii, punctul A paragraful al cincilea și punctul C, precum și decizia finală de autorizare a ajutoarelor din 16 august 1991 punctul I paragraful al treilea).

21 Este necesar să se sublinieze în continuare că, odată ce un regim general de ajutoare a fost aprobat, nu trebuie notificate măsurile individuale de executare, cu excepția cazului în care Comisia a stabilit rezerve în acest sens în decizia de aprobare, astfel cum a recunoscut însăși Comisia în cel de-al paisprezecelea raport al său cu privire la politica în domeniul concurenței (punctul 203) și în hotărârile Irish Cement/Comisia (a se vedea cauzele conexe 166/86 și 220/86, Rec. 1988, p. 6482). Astfel, din moment ce ajutoarele individuale nu sunt decât simple măsuri de executare a regimului general de ajutoare, factorii pe care Comisia ar trebui să-i ia în considerare pentru a evalua respectivele ajutoare ar fi tot cei pe care aceasta i-a aplicat pentru examinarea regimului general. Prin urmare, nu este necesară supunerea ajutoarelor individuale examinării Comisiei.

22 În speță, Comisia susține că impusese o rezervă la aprobarea regimului general italian. În memoriul său în apărare, Comisia pretinde că, într-un mesaj telex pe care îl adresase guvernului italian la 14 noiembrie 1986, aceasta își rezervase dreptul de a adopta ulterior o poziție cu privire la dispozițiile din legea ajutoarelor destinate regiunii Mezzogiorno în ceea ce privește produsele agricole. Prin urmare, Comisia ar fi avertizat guvernul italian că nu se va pronunța cu privire la aceste dispoziții atâta timp cât nu îi sunt notificate „modalitățile de aplicare a ajutoarelor destinate produselor din sectoarele agricol și agroalimentar [...] care urmează să fie adoptate de diverse zone ale regiunii Mezzogiorno în cadrul competențelor acestora”. Întrucât aceste măsuri de aplicare nu au fost niciodată adoptate, ajutoarele acordate societății Italgrani, destinate produselor agricole, nu ar fi scutite de obligația notificării care decurge din decizia de aprobare a regimului general italian.

23 Acest argument nu poate fi reținut. Indiferent de sensul atribuit respectivului mesaj telex, este suficient să se constate că fondul acestuia nu a fost reluat de Comisie în decizia acesteia de aprobare a regimului general italian.

24 Mai mult, este necesar să se arate că, atunci când se confruntă cu un ajutor individual despre care se pretinde că a fost acordat în cadrul unui regim autorizat în prealabil, Comisia nu poate să-l analizeze încă de la început prin trimitere la tratat. Anterior inițierii oricărei proceduri, Comisia trebuie să se limiteze mai întâi la a verifica dacă ajutorul este reglementat de regimul general și dacă îndeplinește condițiile stabilite în decizia de aprobare a acestuia. Dacă nu ar proceda astfel, Comisia ar putea, de fiecare dată când analizează un ajutor individual, să revină asupra deciziei sale de aprobare a regimului de ajutoare, care presupunea deja o examinare în temeiul articolului 92 din tratat. Principiile încrederii legitime și securității juridice ar fi astfel puse în pericol atât pentru statele membre, cât și pentru operatorii economici, întrucât ajutoarele individuale riguros conforme cu dispozițiile deciziei de aprobare a regimului de ajutoare ar putea, în orice moment, să fie repuse în discuție de către Comisie.

25 Dacă, în urma unei examinări astfel limitate, Comisia constată că ajutorul individual este conform cu decizia sa de aprobare a regimului, acesta va trebui tratat drept ajutor autorizat, prin urmare drept ajutor existent. Prin urmare, Comisia nu are dreptul să ceară suspendarea acestuia, întrucât articolul 93 alineatul (3) din tratat nu îi conferă această competență decât în cazul ajutoarelor noi.

26 În schimb, în cazul în care Comisia constată că ajutorul individual nu este reglementat de decizia sa de aprobare a regimului, ajutorul trebuie considerat un ajutor nou. În cazul în care un asemenea ajutor nu i-a fost notificat, Comisia are competența, după ce a oferit statului membru în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile în această privință, să adopte o decizie provizorie, până la finalul examinării ajutorului, prin care să-i solicite acestuia să suspende de îndată plata ajutorului și să prezinte Comisiei, în termenul stabilit de aceasta, toate documentele, informațiile și datele necesare pentru a examina compatibilitatea ajutorului cu piața comună (a se vedea Hotărârea din 14 februarie 1990, Boussac, C-301/87, Rec. p. I-307, punctul 19).

27 În această privință, Comisia susține că, în măsura în care prevedea ajutoare pentru producția de amidon, contractul program încheiat cu Italgrani încâlca decizia sa de aprobare a regimului general italian de ajutoare de stat. În 1987, Comisia ar fi făcut cunoscut, într-o publicație intitulată „Politica de concurență în agricultură”, faptul că statele nu mai puteau acorda ajutoare în sectoarele excluse de la finanțarea comunitară. Acesta era cazul sectorului amidonului: Regulamentul (CEE) nr. 355/77 al Consiliului din 15 februarie 1977 privind o acțiune comună în vederea ameliorării condițiilor de prelucrare și de comercializare a produselor agricole (JO L 51, p. 1) ar fi pus, de fapt, capăt finanțărilor comunitare pentru investițiile în acest sector. Întrucât articolul 9 din decizia de aprobare impunea autorităților italiene să respecte, la punerea în aplicare a regimului general, dispozițiile și reglementările comunitare în materie de coordonare a diferitelor tipuri de ajutoare în sectorul agriculturii, ajutoarele acordate de statul italian societății Italgrani trebuiau considerate interzise de legislația comunitară și, prin urmare, nereglementate de decizia de aprobare a regimului general. În aceste condiții, Comisia ar fi fost îndreptățită să le trateze drept ajutoare noi și să impună suspendarea acestora.

28 Acest argument trebuie respins. Din decizia de inițiere a procedurii rezultă că, în mod direct, Comisia a apreciat compatibilitatea ajutorului pentru construcția unei fabrici de amidon

cu articolul 92 din tratat. Aceasta a arătat că, întrucât investițiile privind amidonul erau excluse de la finanțarea comunitară, ea nu putea autoriza ajutoare de stat în acest domeniu decât dacă acestea îndeplineau condițiile de la articolul 92 din tratat. Ea a considerat că nu acesta era cazul în speță: pe de o parte, sectorul amidonului se caracteriza printr-o supracapacitate considerabilă și, pe de altă parte, crearea unei capacități de producție suplimentare de aproximativ 357 000 de tone, pentru care nu se demonstrase că se găseau noi debușuri, risca să perturbe piața industriei amidonului (punctul E.1).

29 Din decizia de inițiere a procedurii reiese, de asemenea, că alte ajutoare prevăzute în favoarea societății Italgrani au fost examinate de către Comisie în lumina tratatului și nu în temeiul deciziei sale de aprobare a regimului general. Prin urmare, Comisia nu era dispusă să recunoască compatibilitatea ajutorului destinat producției de ulei de semințe cu articolul 92 din tratat decât în măsura în care intensitatea acestuia nu depășea 50 % și capacitățile de producție echivalente erau abandonate în același timp (punctul E.3). În ceea ce privește ajutoarele pentru producția de griș și făină, Comisia a arătat că exista o supracapacitate structurală de producție și că acordarea de ajutoare în acest domeniu risca să perturbe schimburile comerciale între statele membre (punctul E.4). În ceea ce privește cercetarea, Comisia a considerat că nu dispunea de informații suficiente pentru a aprecia compatibilitatea acestora cu articolul 92 din tratat (punctul F).

30 Din aceste constatări reiese că, prin impunerea suspendării plății ajutoarelor, Comisia a considerat ajutoarele enumerate mai sus drept ajutoare noi fără să verifice dacă acestea nu fuseseră autorizate prin decizia de aprobare a regimului general.

31 Pe de altă parte, din decizia de inițiere a procedurii reiese că incompatibilitatea ajutorului destinat constituirii de stocuri de produse agricole cu decizia de aprobare a regimului general a fost constatată în mod corect de către Comisie. Aceasta a arătat că autoritățile italiene acordaseră acest ajutor prin încălcarea organizării comune a pieții a cărei respectare le era impusă de articolul 9 din decizia de aprobare a regimului general (punctul G).

32 Comisia susține în continuare că, în ciuda cererilor repetate din perioada cuprinsă între 26 iulie și 23 noiembrie 1990, guvernul italian nu i-a furnizat informațiile necesare pentru risipirea îndoielilor legate de conformitatea ajutoarelor acordate societății Italgrani cu decizia sa de aprobare a regimului general italian. Prin urmare, lipsa colaborării din partea autorităților italiene a constrâns-o să inițieze procedura contradictorie de examinare a ajutoarelor și să ceară suspendarea acestora.

33 Este necesar să se arate că, întrucât articolul 93 alineatul (3) din tratat nu autorizează Comisia să ceară suspendarea plății ajutoarelor noi, nu este suficient ca aceasta să aibă simple îndoieli cu privire la conformitatea ajutoarelor individuale cu decizia sa de aprobare a regimului de ajutoare.

34 În cazul în care Comisia are îndoieli cu privire la conformitatea ajutoarelor cu decizia sa de aprobare a regimului de ajutoare, acesteia îi revine să suneze statul membru în cauză să îi furnizeze, în termenul stabilit de ea, toate documentele, informațiile și datele necesare pentru a se pronunța cu privire la conformitatea ajutorului contestat cu decizia de aprobare a regimului de ajutoare.

35 În cazul în care statul membru omite, în pofida ordinului Comisiei, să prezinte informațiile solicitate, aceasta poate, din motive similare celor susținute în hotărârea din 14 februarie 1990, Boussac, citată anterior, să ceară suspendarea și să analizeze direct compatibilitatea cu tratatul, ca și când ar fi vorba de un ajutor nou.

36 În speță, reiese din decizia de inițiere a procedurii că, într-adevăr, Comisia a estimat că informațiile furnizate de autoritățile italiene nu îi permit să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu decizia sa de aprobare a regimului general italian de ajutoare pentru producția de izoglucoză (punctul E.2 ultimul paragraf) și a ajutoarelor pentru formare (punctul H). Cu toate acestea, guvernul italian contestă formal neîndeplinirea obligației de colaborare care îi revenea. Mai mult, Comisia nu a prezentat un document prin care, anterior cererii de suspendare a ajutoarelor prevăzute inițial în favoarea societății Italgrani, aceasta somase autoritățile italiene să îi furnizeze, într-un anumit termen, toate datele necesare verificării conformității acestor ajutoare cu decizia sa de aprobare a regimului general italian.

37 Din considerentele precedente rezultă că, prin cererea de suspendare a ajutoarelor destinate construcției unui fabrici de amidon și uneia de glucoză, a ajutoarelor destinate producției de ulei de semințe, de griș și de făină, a ajutoarelor destinate cercetării și formării, pe motivul unor simple îndoieli în ceea ce privește conformitatea acestora cu decizia sa de aprobare a regimului general italian, Comisia a încălcat dispozițiile articolului 93 alineatele (2) și (3) din tratat. Singurul caz în care această concluzie nu se aplică este cel al ordinului de suspendare a ajutorului destinat constituirii de stocuri de produse agricole, astfel cum s-a arătat mai sus, la punctul 31.

38 Critica adusă de guvernul italian nu se referă la dispozițiile deciziei de inițiere a procedurii care suspendă acordarea de ajutoare prevăzute inițial în favoarea societății Italgrani. Întrucât această parte este separabilă de restul deciziei, este necesar să se anuleze numai punctele I.3 și I.4 din decizie, cu excepția cazului în care se referă la ajutorul destinat constituirii de stocuri de produse agricole. Punctul I.3 prevede suspendarea plății ajutoarelor și punctul I.4 reamintește că ajutoarele plătite contrar acestei norme pot face obiectul unei cereri de rambursare adresate beneficiarilor acestora și că există posibilitatea ca acele cheltuieli comunitare afectate de acestea să nu fie suportate de FEOGA.

Cu privire la cheltuielile de judecată

39 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a căzut în pretenții, aceasta trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

hotărăște:

1) Punctele I.3 și I.4 din decizia Comisiei, care a fost notificată guvernului italian prin scrisoarea din 23 noiembrie 1990, de inițiere a procedurii prevăzute la articolul 93 alineatul (2) primul paragraf din tratat cu privire la acordarea de ajutoare societății Italgrani de către autoritățile italiene, sunt anulate, cu excepția cazului în care se referă la ajutorul destinat constituirii de stocuri de produse agricole.

2) Obligă Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

Mancini

Díez de Velasco

Schockweiler

Kakouris

Rodríguez Iglesias

Moitinho de Almeida

Joliet

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, 5 octombrie 1994.

Grefier
R. Grass

Președinte în funcție
G. F. Mancini
Președintele Camerelor a doua și a șasea