

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

13 март 1985 година*

Отпускане на помощи в сектора на преработката на картон

По съединени дела 296 и 318-82

Кралство Нидерландия, за което се явява г-н А. Vos, помощник-правен съветник към Министерство на външните работи, със съдебен адрес в Люксембург, в посолството на Нидерландия, 5 Rue C.-M.-Spoo (Дело 296-82),

и

Leeuwarder Papierwarenfabriek BV, със седалище в Leeuwarden (Нидерландия), за което се явява адв. В. Н. Ter Kuile и адв. L. H. van Lenner, адвокати в Хага, със съдебен адрес в Люксембург в адвокатската кантора на адв. J. Loesch, адвокат, 2 Rue Goethe (дело 318-82),

ищци,

срещу

Комисия на Европейските общности, за която се явява нейният юридически съветник г-н В. van der Esch, в качеството му на представител, със съдебен адрес в Люксембург, в бюрото при г-н М. Beschel, член на правния отдел на Комисията, сграда Жан Моне, Kirchberg, Люксембург,

ответник,

подпомаган по дело 318-82 от дружествата:

H. A. Hofmans, V.O.F, със седалище в Ротердам,

Schiecarton BV, със седалище в Schiedam,

Cartonnagefabriek Bakker & Stoffels BV, със седалище във Wormerveer,

Industriële Drukkerij Chromos BV, със седалище в Krommenie,

Acket Vouwdozen BV, със седалище в Oss,

BV Imca Cartonnages, със седалище в Hoogerheide,

Cartonnagefabriek D. Miedema BV, със седалище в Utrecht,

Hubregtse BV, със седалище в Almelo,

Targa BV, със седалище в 'S-Hertogenbosch,

* Език на производството: нидерландски.

4P Drukkerij Reclame BV, със седалище в Ротердам,

за които се явява адв. Т. R. Ottervanger, адвокат в Брюксел, със съдебен адрес в Люксембург, в адвокатската кантора на адв. E. Arendt, 34 В Rue Philippe-II,

встъпили страни,

с предмет искане за отмяна на Решение № 82/653 на Комисията от 22 юли 1982 г. относно помощ, предоставяна от нидерландското правителство в полза на предприятие за преработка на картон (ОВ L 277, стр. 15),

СЪДЪТ,

в състав: г-н Mackenzie Stuart, председател, г-н г-н G. Bosco, г-н O. Due и г-н С. Kakouris, председатели на състав, г-н P. Pescatore, г-н Т. Koopmans, г-н U. Everling, г-н K. Bahlmann и г-н Y. Galmot, съдии,

генерален адвокат: Sir Gordon Slynn,

секретар: г-н Н. А. Riihl, главен администратор,

*

постанови настоящото

Решение

1. С искиви молби, подадени в секретариата на Съда съответно на 23 ноември и 14 декември 1982 г., Кралство Нидерландия (Дело 296-82) и Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (Дело 318-82), са предявили иск съгласно член 173 от Договора за ЕИО за отмяна на Решение 82/653 на Комисията от 22 юли 1982 г. относно помощ, предоставяна от нидерландското правителство в полза на предприятие за преработка на картон (ОВ L 277, стр. 15).

2. Предприятието, което е получило помощта и което е предмет на решението Leeuwarder Papierenfabriek BV (наричано отгук нататък LPF) от Leeuwarden (провинция Friesland), произвежда опаковъчни картони и гъвкави опаковки. През 1968 г. неговият предшественик, акционерното дружество Leeuwarder Papierwarenfabriek NV (наричано отгук нататък „старото предприятие LPF“) е закупено от дружеството Papierfabrieken Van Gelder Zonen NV. Поради финансови затруднения на дружеството майка резултатите на старото предприятие LPF чувствително се влошават в началото на 70-те години. Въпреки това след реорганизация, извършена през 1977 г., положението на предприятието се подобрява и през 1979 г. и 1980 г. то реализира печалба.

3. През 1980 г. положението на старото предприятие LPF отново се влошава, по-специално, поради трудностите, с които се сблъсква дружеството майка Van Gelder. При тези условия, след като старото предприятие LPF осъществява контакт с него, дружеството за регионално развитие Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (наричано отгук нататък „НОМ“) заявява, че е съгласно да придобие участие в капитала на LPF, при условие че предприятието бъде отделено от групировката Van Gelder. НОМ е обществена организация, чийто капитал е набран от нидерландските власти. Нейната цел е да подобрява социалната и икономическата структура на северните провинции на Нидерландия, *inter alia*, чрез придобиване на участие в патримониума на предприятия в

* След като изслуша становището на генералния адвокат на заседанието от 16 януари 1985 г.

рискова ситуация. За тази цел тя разполага с финансови средства, получени на капиталовите пазари с гаранцията на държавата, а използването на които става след получаване на разрешение от обществените органи.

4. Вземането на участие на NOM се е извършило с одобрението на министъра на икономиката чрез учредяването на 8 септември 1980 г. на ново дружество, дружеството с ограничена отговорност Leeuwarder Papierwarenfabriek BV („LPF”), чийто капитал на стойност 12 милиона NLG е набран и платен по равно съответно от Van Gelder и NOM. Новото дружество изкупува предприятието на Van Gelder, като заплаща сумата от 9,4 милиона. NLG Следва да се отбележи, че придобиването на участие е съвпаднало с реструктуриране на предприятието, което от 1979 г. е насочило своята търговска политика към производството на висококачествени (специализирани) продукти, като по този начин е намалило производствения си капацитет и пазарния си дял в продажбите, както на опаковъчни картони, така и на гъвкави опаковки.

5. На 5 декември 1980 г. по искане на Комисията нидерландското правителство ѝ е предоставило някои сведения относно въпросната интервенция, като поддържа в своето становище, че не представлява помощ по смисъла на член 92, параграф 1 от Договора. Тъй като Комисията не е споделяла тази гледна точка, е решила да започне процедурата, предвидена в член 93, параграф 2 от Договора, която е довела до приемане на спорното решение.

6. В член 1 от това решение, което е нотифицирано до нидерландското правителство с писмо от 20 септември 1982 г., се заявява че: „Помощта в полза на предприятие от сектор преработката на картон, отпусната от нидерландското правителство, за която е информирало Комисията с телекс от 5 декември 1980 г., е несъвместима с Общия пазар съгласно член 92 от Договора за ЕИО.” Член 2 посочва, че „Кралство Нидерландия информира Комисията в тримесечен срок от датата на нотификацията на настоящото решение за мерките, които е предприело, за да гарантира, че предоставената помощ няма да продължи да нарушава конкуренцията в бъдеще, по-специално, по отношение на предприятията на останалите държави-членки”.

7. За да мотивира решението си Комисията излага в преамбюла, че по време на процедурата по член 93, параграф 2 от Договора, започната след нейния контакт с нидерландското правителство, „правителствата на двете държави-членки заявиха пред Комисията, че споделят нейната загриженост относно нарушаването на конкуренцията в рамките на Общността от нидерландските помощи” (Съображение 5) и че освен това жалбите, подадени от двете професионални организации от въпросния сектор, „разкриват нарушения на конкуренцията, които произтичат от интервенцията на нидерландското правителство” (Съображение 6). Съответно помощта „в настоящия случай е в състояние да засегне търговията между държавите-членки и да наруши или да заплаши да наруши конкуренцията по смисъла на член 92, параграф 1 от Договора за ЕИО като благоприятства засегнатото предприятие или неговото производство (Съображение 7).

8. В преамбюла на решението се изтъква, че „забраната на помощите, установена в член 92, параграф 1 от Договора за ЕИО, може да се прилага чрез влягане на капитал, както от самото централното правителство, така и от регионалните или местни власти, или от други обществени институции под властта на държавата” (Съображение 8). Що се отнася до настоящия случай уточнява се, че „финансовата структура на предприятието, което има нужда от инвестиции за замяна, и производственият свръхкапацитет в сектора на преработката на картон представляват пречка като посочват, че

предприятието вероятно не би било в състояние да събере необходимите суми за неговото оцеляване от частните капиталови пазари” (Съображение 9), и че „положението на въпросния пазар не предоставя разумни основания, за да се очаква, че предприятие, което изпитва необходимост да извърши спешно важно реструктуриране, може да осигури достатъчен паричен поток, за да финансира необходимите инвестиции за замяна, дори и ако се възползва от предвидената помощ” (Съображение 10).

9. Що се отнася до изключенията, установени в член 92, параграф 3 от Договора, Комисията заявява, че те „определят целите, преследвани в интерес на Общността, а не тези на отделния получател; тези изключения трябва да бъдат тълкувани стриктно ... по-специално, че са приложими единствено в случай че Комисията установи, че това би допринесло за постигане на една от определените цели, която бенефициентите не биха осигурили само със свое участие при нормални пазарни условия” (Съображение 11). Разпоредбата за изключение не може да бъде приложена в настоящия случай, тъй като „нидерландското правителство не е могло да предостави, а Комисията не е открила никакво доказателство, за да се установи, че въпросната помощ изпълнява изискваните условия за прилагането на едно от изключенията, установени в член 92, параграф 3 от Договора за ЕИО” (Съображение 15).

10. Като преценява, че спорното решение е взето в нарушение на основните правила и процедури на правото на Общността, нидерландското правителство и LPF подават настоящите иски за отмяна.

11. С Определение от 18 май 1983 г. дружествата H. A. Hofmans v.o.f. от Ротердам, Schiecarton BV от Schiedam, Cartonagefabriek Bakker & Stoffels BV от Wormerveer, Industriële Drukkerij Chromos BV от Krommenie, Acket Vouwdozen BV от Oss, BV Imca Cartonages от Hoogerheide, Cartonagefabriek D. Miedema BV от Utrecht, Hubregtse BV от Almelo, Targa BV от 's-Hertogenbosch, и 4P Drukkerij Reclame BV от Ротердам са допуснати да се намесят по Дело 318-82 (Leeuwarder Papierwarenfabriek BV срещу Комисията) в подкрепа на заключенията на Комисията съгласно член 93 от Процедурния правилник.

12. С Определение от 4 юли 1984 г. делата са съединени за целите на производство и решението съгласно член 43 от Процедурния правилник.

13. Допустимостта на исковете не се оспорва от Комисията. В действителност въпреки че спорното решение е отправено само до Кралство Нидерландия, ищец по Дело 296-82, то засяга пряко и индивидуално по смисъла на член 173, алинея 2 от Договора LPF, ищец по дело 318-82 в качеството му на получател на въпросната помощ.

14. В допълнение към различните доводи относно протичането на административната процедура, която е довела до приемането на спорното решение, ищите представят два аргумента относно това решение. На първо място те твърдят, че Комисията неправилно е преценила, че участието на NOM в капитала на LPF представлява държавна помощ по смисъла на член 92, параграф 1 от Договора и следователно неправилно е отказала да допусне изключение съгласно параграф 3 от настоящия член. На второ място те отправят жалба срещу Комисията, че не е обосновала достатъчно решението си в нарушение на член 190 от Договора, както за наличието на условията по член 92, параграф 1, така и за отказа за прилагане на параграф 3 от този член. Необходимо е да се разгледа на първо място аргументът, свързан с отсъствието на достатъчни мотиви.

Относно отсъствието на достатъчни мотиви

15. В това отношение нидерландското правителство твърди, че Комисията е пропуснала да посочи фактите и съображенията, на които тя основава заключението си, че отпуснатата помощ е несъвместима с Общия пазар, тъй като тя засяга търговията между държавите-членки и нарушава или заплашва да наруши конкуренцията. По-специално, в съображенията към решението не се съдържа никакво обяснение относно ситуацията на въпросния пазар, която показва, че LPF е предприятие в добро състояние със задоволителни перспективи по отношение на печалбите. Освен това Комисията погрешно твърди, че нидерландското правителство не е могло да докаже, че въпросната помощ изпълнява необходимите условия за прилагането на едно от изключенията от член 92, параграф 3 от Договора за ЕИО. И на последно място в решението също така не се отбелязва по какъв начин, според какви критерии и в какъв срок трябва да бъде изпълнено задължението, изложено в член 2 от диспозитива: „да се гарантира, че отпуснатата помощ няма да продължи да нарушава конкуренцията в бъдеще”.

16. LPF от своя страна се позовава на недостатъчните основания, тъй като решението не посочва, че Комисията е имала необходимите познания за пазара, нито че е познавала асортимента от продуктите и бъдещите перспективи на предприятието. По-специално, би било погрешно предполагаемият свръхкапацитет във въпросния сектор да се свърже с шансовете за оцеляване на LPF, тъй като, тъкмо обратното нейният паричен поток показва, че предприятието е било в добро състояние с добри перспективи за развитие.

17. Все пак Комисията твърди, че мотивите отговарят на изискванията на член 190 от Договора. По отношение на член 92, параграф 1 от Договора съображението започва с установяването на принципа, че участието на държавата под каквато и да е форма може да представлява помощ и след това се разглеждат определящите елементи, свързани с платежоспособността на LPF, а именно неговата финансова структура, спешната нужда от инвестиции за замяна и свръхкапацитетът в съответния сектор. Тя стига до заключението, че в настоящия случай участието на обществените органи се е извършило при условия, които са неприемливи за частен инвеститор, който се ръководи от пазарните условия. Що се отнася до член 92, параграф 3, съображенията на решението посочват, че държавата-членка която желае да предостави помощ, трябва да докаже, че обстоятелствата обясняват заключението, че въпросната помощ има положителен ефект за общия пазар.

18. В допълнение Комисията се позовава на необходимостта от съгласуване на изискванията от член 190 от Договора със задължението, предвиденото в член 214 от Договора, за опазване на професионалната тайна по отношение на конкретното положение на съответните предприятия и сектори. Накрая значението на член 2 от диспозитива на решението произтича от самия текст на тази разпоредба, която като оставя на нидерландската държава известно свобода за преценка при избора на необходимите мерки, я задължава да премахне негативните последици за конкурентните предприятия от изкуствено увеличение чрез въпросната помощ на промишления капацитет на LPF.

19. Съдът винаги е твърдял, че мотивите за решение, което засяга неблагоприятно едно предприятие трябва да позволят на Съда да прегледа тяхната законност и да предостави на засегнатото предприятие необходимата информация, която да му позволи да установи дали решението е основателно. Изискванията, които трябва да бъдат удовлетворени от мотивите зависят от обстоятелствата във всеки отделен случай, по-

специално, от съдържанието на въпросната мярка, от характера на дадените мотиви и необходимостта от информация за предприятието, за което е предназначена мярката или други страни, до които то се отнася пряко и индивидуално по смисъла на член 173, алинея 2 от Договора.

20. Що се отнася до съществуването на държавна помощ по смисъла на член 92, параграф 1 от Договора, от съображенията на решението става ясно, че Комисията тръгва от тезата, според която забраната на такива помощи може да се прилага също така и по отношение на влагането на капитал, извършено от обществените органи, които са под контрола на държавата (Съображение 8). В настоящия случай липсата на възможност за набиране на финанси на частния капиталов пазар е, тази която е определила, че въпросното участие, което се равнява на помощ в светлината на три фактора, а именно финансовата структура на предприятието, неговата спешна нужда от инвестиции за замяна и свръхкапацитетът в сектора на преработката на картон. Според становището на Комисията тези фактори правят малко възможно предприятието да може да набави на частните капиталови пазари средствата, необходими за неговото оцеляване (Съображение 9).

21. Тези основания отговарят на изискванията от член 190 от Договора, тъй като те позволяват на Съда да упражни своя контрол, а на засегнатите дава възможност да изразят гледните си точки относно точността и уместността на заявените факти и обстоятелства.

22. За сметка на това решението не съдържа никакви основания по отношение на оценяването на другите критерии, установени в член 92, параграф 1 от Договора, а именно изискването въпросната помощ да засяга търговията между държавите-членки и да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията чрез поощряване на определени предприятия или производството на някои стоки.

23. В действителност съображенията за решението, след припомняне на загрижеността, изразена от правителствата на двете държави-членки, както и от двете професионални организации от съответния сектор, свързана с нарушаването на конкуренцията, което произлиза от интервенцията на нидерландското правителство (Съображения 5 и 6), се ограничават до просто повторение на текста на член 92, параграф 1 от Договора (Съображение 7) и не съдържат никаква действителни указания.

24. Макар и в някои случаи самите обстоятелства, при които помощта е била предоставена, са достатъчни, за да се посочи, че помощта е в състояние да влияе на търговията между държавите-членки и да наруши или да заплашва да наруши конкуренцията; при всички положения Комисията трябва да изложи тези обстоятелства в мотивите към своето решение. В настоящия случай тя не е направила това, тъй като в спорното решение не се съдържат никаква информация относно положението на разглеждания пазар, мястото на LPF на този пазар, моделът на търговия между държавите-членки на въпросните продукти и износът на предприятието.

25. Освен това мотивите да не се прилагат изключенията, предвидени в член 92, параграф 3 от Договора са недостатъчни. В това отношение в мотивите на решението се твърди, че наличието на изискваните условия за прилагане на едно от тези изключения не е установено (Съображение 15). Въпреки че това твърдение е подкрепено убедително по отношение на изключенията, предвидени в букви а) и б) от упоменатия по-горе параграф (Съображения 16 и 17), същото не се отнася до изключението, посочено в буква в) от него, по отношение на което от мотивите на решението не става

ясно, че Комисията е разгледала всички важни фактически и правни елементи, които биха оправдали предоставянето на това изключение.

26. В действителност спорното решение се ограничава от една страна до твърдението, че „холандската помощ не представлява необходимите характеристики, за да допринесе за развитието на определени икономически райони, както е предвидено в тази разпоредба” (последно изречение от Съображение 16), и от друга страна че „развитието на сектора на преработка на картон води до заключението, че поддържането на производствения капацитет посредством държавни помощи не е желателно за общия интерес”, и че „освен това перспективите за развитие на сектора на преработка на картон не позволяват да се счете, че разглежданата помощ няма да засегне търговията в степен, която противоречи на общия интерес” (Съображение 18). Все пак никъде в решението не се посочва, че Комисията е взела под внимание основния факт, който би я накарал да направи различна преценка - че въпросната помощ е била придружавана от реструктуриране на предприятието-получател, което в следствие на намаляване на производствения му капацитет и пазарния му дял е преориентирало производството си към висококачествени продукти.

27. Задължението, установено в член 124 от Договора за опазване на професионална тайна, в настоящия случай професионалната тайна на LPF, не може да бъде приложено като основание за недостиг на мотиви. Освен факта, че някои от необходимите данни, по-специално, свързаните със структурата на пазара, очевидно нямат поверителен характер, за да попаднат под задължението за професионална тайна, това задължение не може да се тълкува в широк смисъл, така че задължението за предоставяне на мотиви е лишено от основното си съдържание, което затруднява държавите-членки и съответните предприятия да подготвят своята защита.

28. Освен това тъй като решението в настоящия случай е индивидуално решение, влизането в сила на което не зависи от публикуването му в Официален вестник на Общността съгласно член 191 от Договора за ЕИО, Комисията би могла да изключи от публикуване тези факти, които счита че са обхванати от задължението за професионална тайна, както впрочем това е прието във връзка с решения, приети съгласно членове 85 и 86 от Договора за ЕИО в член 21, параграф 2 от Регламент № 17 от 6 февруари 1962 г. (ОВ, стр. 204).

29. Комисията има особеното задължение да предостави пълните основания за своето решение в настоящия случай, тъй като член 2 от нейното решение изисква Кралство Нидерландия да предприеме мерки „за да гарантира, че предоставената помощ няма да продължи да нарушава конкуренцията в бъдеще, особено конкуренция с предприятия на други държави-членки”, и тъй като съдържанието и обхвата на това задължение трябва да бъдат определени в светлината на фактическите и правните елементи, които са довели Комисията да заключи, че тази помощ има такива последици. Освен това ако Комисията е приела упоменатия по-горе израз именно, за да позволи на нидерландското правителство известна свобода при решаване какви мерки трябва да бъдат взети, за да се прекрати нарушението на правото на Общността, което е било установено, то е било задължено да предостави на правителството необходимата информация, за да може да установи какви мерки би могло да счете за подходящи.

30. Въз основа на причините, упоменати по-горе следва да се отбележи, че спорното решение не отговаря на задължението, установено в член 190 от Договора за ЕИО, и решението трябва да бъде отменено поради нарушение на основните процедурни изисквания, без да е необходимо да се разглеждат други доводи на ищите.

По съдебните разноси

31. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноси, ако е направено такова искане. Ако има няколко загубили страни, чийто иск не е бил уважен, Съдът трябва да реши как да разпредели разходите.

32. Тъй като Комисията и подпомагащите страни са загубили делото, следва да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноси. Комисията понася всички разноси по Дело 296-82, а разноските по Дело 318-82 се понасят съвместно от Комисията и подпомагащите страни.

По изложените съображения, Съдът реши:

1) Решение № 82/653 на Комисията от 22 юли 1982 г. относно помощ, предоставяна от нидерландското правителство в полза на предприятие за преработка на картон (ОВ L 277, стр. 15), се отменя.

2) Комисията и подпомагащите страни са осъдени да заплатят съдебните разноси. Комисията понася всички разноси по Дело 296-82, а разноските по Дело 318-82 се понасят съвместно от Комисията и подпомагащите страни.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 13 март 1985 година.

Подписи