

PRESUDA SUDA

13. ožujka 1985.(\*)

„Potpora u sektoru prerade kartona”

U spojenim predmetima 296 i 318/82,

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupa A. Bos, pomoćnik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, s izabranom adresom za dostavu u veleposlanstvu Nizozemske, 5, rue C.-M.-Spoo, u Luxembourggu (predmet 296/82),

i

**Leeuwarder Papierwarenfabriek BV**, društvo s ograničenom odgovornošću, sa sjedištem u Leeuwardenu (Nizozemska), koje zastupaju B. H. ter Kuile i L. H. Van Lennep, odvjetnici u Haagu, s izabranom adresom za dostavu u uredu J. Loescha, odvjetnika, 2, rue Goethe, u Luxembourggu (predmet 318/82),

tužitelji,

protiv

**Komisije Europskih zajednica**, koju zastupa njezin pravni savjetnik, B. van der Esch, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu kod M. Beschela, člana pravne službe Komisije, zgrada Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg,

tuženika,

kojeg u predmetu 318/82 podupiru društva:

- **H. A. Hofmans**, vennootschap onder firma (društvo koje posluje pod trgovačkim nazivom), sa sjedištem u Rotterdamu,
- **Schiecarton BV**, sa sjedištem u Schiedamu,
- **Cartonnagefabriek Bakker & Stoffels BV**, sa sjedištem u Wormerveeru,
- **Industriële Drukkerij Chromos BV**, sa sjedištem u Krommenieu,
- **Acket Vouwdozen BV**, sa sjedištem u Ossu,
- **BV Imca Cartonnages**, sa sjedištem u Hoogerheideu,
- **Cartonnagefabriek D. Miedema BV**, sa sjedištem u Utrechtu,
- **Hubregtse BV**, sa sjedištem u Almelu,

- **Targa BV**, sa sjedištem u 's-Hertogenboschu,
- **4P Drukkerij Reclame BV**, sa sjedištem u Rotterdamu,

svih deset društava zastupa T. R. Ottervanger, odvjetnik u Bruxellesu, s izabranom adresom za dostavu u uredu E. Arendta, 34 B, rue Philippe-II, u Luxembourg, u

intervenijenti,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije 82/653 od 22. srpnja 1982. o potpori nizozemske vlade u korist poduzeća za preradu kartona (SL L 277, str. 15.),

SUD,

u sastavu: Mackenzie Stuart, predsjednik, G. Bosco, O. Due i C. Kakouris, predsjednici vijeća, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann i Y. Galmot, suci,

nezavisni odvjetnik: Gordon Slynn,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

donosi sljedeću

#### PRESUDU

- 1 Zahtjevima podnesenim tajništvu Suda 23. studenoga i 14. prosinca 1982., Kraljevina Nizozemska (predmet 296/82) i društvo s ograničenom odgovornošću Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (predmet 318/82) podnijeli su, na temelju članka 173. UEEZ-a, tužbe za poništenje Odluke Komisije 82/653 od 22. srpnja 1982. o potpori nizozemske vlade u korist poduzeća za preradu kartona (SL L 277, str. 15.).
- 2 Društvo koje je korisnik potpore i na koje se odnosi odluka, Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (u daljnjem tekstu: LPF), u Leeuwardenu (pokrajina Frise), proizvodi sklopive kartonske kutije i fleksibilne ambalaže. Njegova je prethodnika, dioničko društvo Leeuwarder Papierwarenfabriek NV (u daljnjem tekstu: stari LPF), 1968. preuzelo društvo Papierfabrieken Van Gelder Zonen NV. Zbog financijskih poteškoća društva majke, rezultati starog LPF-a znatno su se pogoršali početkom sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća. Međutim, nakon reorganizacije provedene 1977. stanje u poduzeću popravilo se te je u 1979. i 1980. ono ostvarilo dobit.
- 3 Stanje u starom LPF-u ponovno se pogoršalo 1980., među ostalim zbog poteškoća na koje je naišlo društvo majka Van Gelder. U tim okolnostima, stari LPF kontaktirao je društvo za regionalni razvoj Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (u daljnjem tekstu: NOM), koje je najavilo da je spremno steći vlasnički udio u LPF-u pod uvjetom da se poduzeće ipak odvoji od grupe Van Gelder. NOM je javno tijelo čiji su vlasnici

nizozemska tijela. Njegov je cilj poboljšati društvenu i gospodarsku strukturu sjevernih nizozemskih regija, među ostalim stjecanjem udjela u vlasničkom kapitalu poduzeća. U tu svrhu, NOM raspolaže financijskim sredstvima ostvarenim na tržištu kapitala uz državno jamstvo i za čije je korištenje potrebno odobrenje tijela javne vlasti.

- 4 Stjecanje udjela u NOM-u odvijalo se uz odobrenje ministra gospodarstva osnivanjem, s učinkom od 8. rujna 1980., novog društva s ograničenom odgovornošću Leeuwarder Papierwarenfabriek BV („LPF”), čiji su kapital u iznosu od 12 milijuna nizozemskih guldena ravnopravno upisali i uplatili Van Gelder i NOM. Novo društvo kupilo je Van Gelderovo poduzeće za 9,4 milijuna nizozemskih guldena. Valja istaknuti da se stjecanje udjela odvijalo istodobno s restrukturiranjem poduzeća koje je od 1979. svoju trgovačku politiku temeljilo na proizvodnji visokokvalitetnih (specijaliziranih) proizvoda, pri čemu je smanjilo svoj proizvodni kapacitet i tržišni udio u prodaji sklopivih kartonskih kutija i fleksibilne ambalaže.
- 5 Nizozemska vlada dostavila je 5. prosinca 1980. Komisiji, na njezin zahtjev, određene informacije o predmetnoj intervenciji pri čemu je tvrdila da, prema njezinu mišljenju, nije bila riječ o potpori u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora. S obzirom na to da Komisija nije imala isto mišljenje, odlučila je pokrenuti postupak iz članka 93. stavka 2. Ugovora, koji je doveo do donošenja sporne odluke.
- 6 Člankom 1. te odluke, koja je nizozemskim vlastima dostavljena dopisom od 20. rujna 1982., proglašava se da: „Potpora u korist poduzeća iz sektora prerade kartona, koju je dodijelila nizozemska vlada koja je o tome obavijestila Komisiju teleksom od 5. prosinca 1980., nije spojiva sa zajedničkim tržištem u smislu članka 92. UEEZ-a.” U skladu s člankom 2. „Kraljevina Nizozemska obavješćuje Komisiju, u roku od tri mjeseca počevši od dana dostave ove odluke, o mjerama koje je poduzela kako bi izbjegla da dodijeljena potpora u budućnosti nastavi narušavati tržišno natjecanje, osobito u pogledu poduzeća iz drugih država članica.” [neslužbeni prijevod]
- 7 Kako bi obrazložila svoju odluku, Komisija u preambuli iznosi da su tijekom postupka iz članka 93. stavka 2. Ugovora, koji je pokrenut nakon što je intervenirala kod nizozemske vlade, „vlade dviju država članica obavijestile Komisiju da se slažu s njezinom zabrinutosti u pogledu toga da se nizozemskim potporama narušava tržišno natjecanje unutar Zajednice” (peta uvodna izjava) i da, usto, pritužbe koje su podnijela dva trgovačka udruženja iz predmetnog sektora „ukazuju na narušavanje tržišnog natjecanja koje proizlazi iz intervencije nizozemske vlade” (šesta uvodna izjava). Predmetna potpora, „u ovom slučaju, može utjecati na trgovinu među državama članicama i narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje u smislu članka 92. stavka 1. UEEZ-a time što se predmetno poduzeće ili njegova proizvodnja stavljaju povoljniji položaj.” [neslužbeni prijevod] (sedma uvodna izjava)
- 8 Iz preambule odluke također proizlazi da se „zabrana potpora navedenih u članku 92. stavku 1. UEEZ-a može primijeniti na dokapitalizaciju koju provodi središnja vlada kao i onu koju provode teritorijalne jedinice ili druga javna tijela pod državnom nadležnosti.” [neslužbeni prijevod] (osma uvodna izjava) Što se tiče ovog slučaja, pojašnjava se da „financijska struktura poduzeća, koje je hitno trebalo provesti zamjenska ulaganja, i prekoračenje kapaciteta u sektoru prerade kartona čine prepreke koje su upućivale na to da to poduzeće vjerojatno ne bi bilo u mogućnosti na tržištu privatnog kapitala prikupiti sredstva potrebna za svoj opstanak” (deveta uvodna izjava),

i da se „na temelju stanja na predmetnom tržištu ne može razumno vjerovati da bi poduzeće, kojemu je hitno potrebno dalekosežno restrukturiranje, bilo u stanju ostvariti dostatan novčani tok (*cash flow*) kako bi financiralo potrebno zamjensko ulaganje, čak i da dobije predviđenu potporu.” [neslužbeni prijevod] (deseta uvodna izjava)

- 9 Što se tiče odstupanja predviđenih člankom 92. stavkom 3. Ugovora, Komisija objašnjava da se njima „pojašnjavaju ciljevi koji su u interesu Zajednice, a ne samo korisnika potpore; ta odstupanja treba usko tumačiti [...] a, konkretno, primjenjiva su samo kada i Komisija utvrdi da u uobičajenim tržišnim uvjetima ti poduzetnici koji su korisnici ne bi mogli svojim postupanjem doprinijeti jednom od ciljeva obuhvaćenih tim odstupanjima.” [neslužbeni prijevod] (jedanaesta uvodna izjava) Odredba o odstupanju ne primjenjuje se u ovom slučaju jer „nizozemska vlada nije mogla dati niti Komisija iznijeti nikakvo opravdanje na temelju kojeg se utvrđuje da predmetna potpora ispunjava uvjete potrebne za primjenu jednog od odstupanja predviđenih člankom 92. stavkom 3. UEEZ-a.” [neslužbeni prijevod] (petnaesta uvodna izjava)
- 10 Budući da su smatrali da se sporna odluka protivi materijalnim i postupovnim pravilima prava Zajednice, nizozemska vlada i LPF podnijeli su ove tužbe za poništenje.
- 11 Rješenjem od 18. svibnja 1983., društvima H. A. Hofmans v.o.f., u Rotterdamu, Schiecarton BV, u Schiedamu, Cartonagefabriek Bakker & Stoffels BV, u Wormerveeru, Industriële Drukkerij Chromos BV, u Krommenieu, Acket Vouwdozen BV, u Ossu, BV Imca Cartonages, u Hoogerheideu, Cartonagefabriek D. Miedema BV, u Utrechtu, Hubregtse BV, u Almelu, Targa BV, u 's-Hertogenboschu i 4P Drukkerij Reclame BV, u Rotterdamu, dopuštena je intervencija u predmetu 318/82 (Leeuwarder Papierwarenfabriek BV/Komisija) u prilog zahtjevu Komisije, na temelju članka 93. Poslovnika.
- 12 Predmeti su rješenjem od 4. srpnja 1984. spojeni u svrhu postupka i presude, u skladu s člankom 43. Poslovnika.
- 13 Komisija ne osporava dopuštenost tužbi. Naime, iako je sporna odluka upućena samo Kraljevini Nizozemskoj, koja je tužitelj u predmetu 296/82, ona se u smislu članka 173. stavka 2. Ugovora izravno i osobno odnosi na LPF, koji je tužitelj u predmetu 318/82, u svojstvu korisnika predmetne potpore.
- 14 Tužitelji ističu dva tužbena razloga protiv sporne odluke, uz razne argumente u pogledu odvijanja upravnog postupka slijedom kojeg je donesena ta odluka. Kao prvo, ističu da je Komisija pogrešno smatrala da su udjeli NOM-a u kapitalu LPF-a državna potpora u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora i da je podredno pogrešno odbila odobriti odstupanje od stavka 3. tog članka. Kao drugo, ističu da Komisija nije dovoljno obrazložila svoju odluku protivno članku 190. Ugovora, u pogledu postojanja uvjeta iz članka 92. stavka 1. i odbijanja primjene stavka 3. tog članka. Najprije valja ispitati tužbeni razlog koji se temelji na nepostojanju dostatnog obrazloženja.

#### **Nepostojanje dostatnog obrazloženja**

- 15 U tom pogledu, nizozemska vlada navodi da Komisija nije navela činjenice i razmatranja na kojima je temeljila svoj zaključak o postojanju potpore koja nije spojiva sa zajedničkim tržištem zbog toga što je utjecala na trgovinu i narušila ili prijetila da će

narušiti tržišno natjecanje. Posebno, uvodne izjave odluke ne sadržavaju nikakvo objašnjenje o stanju predmetnog tržišta što ukazuje na to da je LPF zdravo poduzeće s dovoljnim izgledima za profitabilnost. Usto, Komisija je pogrešno tvrdila da nizozemska vlada nije mogla dati opravdanje na temelju kojeg se može utvrditi da predmetna potpora ispunjava uvjete potrebne za primjenu jednog od odstupanja predviđenih člankom 92. stavkom 3. Ugovora. Naposljetku, u odluci se ni na koji način ne navodi prema kojim kriterijima ni u kojem roku treba ispuniti obvezu, navedenu u članku 2. izreke, da se „izbjegne da potpora u budućnosti nastavi narušavati tržišno natjecanje.” [neslužbeni prijevod]

- 16 LPF se poziva na nedostatnost obrazloženja jer iz odluke ne proizlazi da je Komisija imala potrebno znanje o tržištu, niti da poznaje raspon proizvoda i izgleda za budućnost poduzeća. Stoga je bilo pogrešno povezati navodno prekoračenje kapaciteta u sektoru s izgledima za preživljavanje LPF-a, na temelju čijeg se novčanog toka, naprotiv, može zaključiti da je riječ o zdravom poduzeću s izgledima za budućnost.
- 17 Nasuprot tomu, Komisija tvrdi da obrazloženje odluke ispunjava zahtjeve iz članka 190. Ugovora. U obrazloženju se, s obzirom na članak 92. stavak 1. Ugovora, polazi od načelnog utvrđenja da udjeli države, u bilo kojem obliku, mogu biti potpora, i zatim se ispituju presudni čimbenici koji se odnose na solventnost LPF-a, odnosno njegovu financijsku strukturu, hitnu potrebu za zamjenskim ulaganjima i prekoračenje kapaciteta u tom sektoru. To ispitivanje pokazuje da su u ovom slučaju tijela javne vlasti stekla udjele u uvjetima koji ne bi bili prihvatljivi za privatnog ulagatelja koji uzima u obzir uvjete na tržištu. S obzirom na članak 92. stavak 3., u uvodnim izjavama navodi se da država članica koja želi dodijeliti potporu treba utvrditi okolnosti kojima se opravdava zaključak da predmetna potpora pozitivno utječe na zajedničko tržište.
- 18 Komisija usto upućuje na potrebu da se usklade zahtjevi iz članka 190. Ugovora s obvezom, navedenom u članku 214. Ugovora, da se zaštiti poslovna tajna s obzirom na konkretnu situaciju poduzeća i predmetnih sektora. Naposljetku, značenje članka 2. izreke odluke proizlazi iz samog teksta te odredbe kojom se nizozemsku državu obvezuje, pri čemu joj se ostavlja određena margina prosudbe u odabiru odgovarajućih mjera, da ukloni štetne posljedice koje su pretrpjela konkurentna poduzeća zbog toga što su se spornom potporom umjetno povećali industrijski kapaciteti LPF-a.
- 19 Valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, obrazloženje odluke koja negativno utječe na poduzeće treba omogućiti Sudu da izvrši nadzor zakonitosti i da zainteresiranoj osobi pruži potrebne informacije kako bi znala je li odluka osnovana. Zahtjev za obrazloženje treba ocijeniti ovisno o okolnostima konkretnog slučaja, a osobito o sadržaju akta, naravi navedenih razloga i interesu koji za dobivanje objašnjenja mogu imati adresati ili ostale zainteresirane osobe na koje se taj akt izravno i pojedinačno odnosi, u smislu članka 173. stavka 2. Ugovora.
- 20 Prije svega, što se tiče postojanja državne potpore u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora, iz uvodnih izjava odluke proizlazi da Komisija polazi od teze prema kojoj se zabrana takvih potpora može primijeniti i na dokapitalizaciju koju provode javna tijela pod državnom nadležnosti (osma uvodna izjava). Što se tiče ovog slučaja, narav potpore \*spornog stjecanja udjela utvrđena je odsutnošću mogućnosti financiranja na privatnom tržištu kapitala, na temelju tri elementa odnosno financijske strukture poduzeća, hitne potrebe za zamjenskim ulaganjima i prekoračenja kapaciteta u sektoru prerade kartona,

što su čimbenici zbog kojih je prema mišljenju Komisije malo vjerojatno da bi poduzeće na tržištu privatnog kapitala prikupilo sredstva potrebna za svoj opstanak (deveta uvodna izjava).

- 21 To obrazloženje ispunjava zahtjeve iz članka 190. Ugovora jer omogućuje Sudu da izvrši nadzor a zainteresiranim osobama da učinkovito iznesu svoje stajalište o istinitosti i važnosti navodnih činjenica i okolnosti.
- 22 S druge strane, odluka ne sadržava nikakvo obrazloženje u pogledu ocjene drugih kriterija iz članka 92. stavka 1. Ugovora, odnosno utvrđenje da predmetna potpora utječe na trgovinu među državama članicama i narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje time što se određena poduzeća ili njihova proizvodnja stavlja u povoljniji položaj.
- 23 Naime, u uvodnim izjavama odluke, nakon navođenja zabrinutosti vlada dviju država članica i dva trgovinska udruženja sektora u pogledu narušavanja tržišnog natjecanja koje proizlazi iz intervencije nizozemske vlade (peta i šesta uvodna izjava), samo se ponavlja tekst iz članka 92. stavka 1. Ugovora (sedma uvodna izjava) te one ne sadržavaju nikakvu naznaku činjenica.
- 24 Iako u određenim slučajevima iz samih okolnosti u kojima je potpora dodijeljena može proizlaziti da ona može utjecati na trgovinu među državama članicama i narušiti ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje, Komisija ima zadaću barem navesti te okolnosti u obrazloženju svoje odluke. U ovom slučaju Komisija to nije napravila jer sporna odluka ne sadržava nikakvu naznaku o stanju na predmetnom tržištu, udjelu LPF-a na tom tržištu, trgovinskoj razmjeni predmetnih proizvoda među državama članicama i izvozu poduzeća.
- 25 Nadalje, obrazloženje u pogledu neprimjene odstupanja predviđenih u članku 92. stavku 3. Ugovora nije dostatno. U tom pogledu, u obrazloženju odluke potvrđuje se da nije utvrđeno da postoje uvjeti potrebni za primjenu jednog od tih odstupanja (petnaesta uvodna izjava). Iako je ta tvrdnja potkrijepljena uvjerljivim elementima u pogledu odstupanja predviđenih u točkama (a) i (b) navedenog stavka (šesnaesta i sedamnaesta uvodna izjava), to nije slučaj za odstupanja iz točke (c) u pogledu kojeg obrazloženje odluke ne ukazuje na to da je Komisija ispitala sve bitne činjenične i pravne elemente koji su mogli opravdati odobrenje navedenog odstupanja.
- 26 Naime, u spornoj se odluci samo navodi, s jedne strane, da „nizozemska potpora nema potrebne karakteristike kako bi doprinijela razvoju određenih ekonomskih regija kao što je predviđeno tom odredbom” [neslužbeni prijevod] (šesnaesta uvodna izjava, *in fine*) i, s druge strane, da „razvoj sektora prerade kartona dovodi do zaključka da zadržavanje proizvodnih kapaciteta državnim potporama nije povoljno za zajednički interes” i da se „k tomu, na temelju izgleda za razvoj sektora prerade kartona ne može smatrati da predviđena potpora ne utječe negativno u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu” [neslužbeni prijevod] (osamnaesta uvodna izjava). Međutim, u odluci nigdje nije navedeno da je Komisija uzela u obzir bitnu činjenicu, koja je mogla dovesti do drukčije ocjene, da je predmetna potpora bila popraćena restrukturiranjem poduzeća korisnika potpore koje je preusmjeravanjem svoje proizvodnje prema visokokvalitetnim proizvodima smanjilo svoje proizvodne kapacitete i tržišni udio.

- 27 Suprotno onome što tvrdi Komisija, utvrđeni nedostaci u obrazloženju ne mogu se opravdati obvezom iz članka 214. Ugovora da se poštuju poslovne tajne, u ovom slučaju osobito poslovne tajne predmetnog poduzeća. Osim činjenice da određeni relevantni podaci, a osobito oni koji se odnose na strukturu tržišta, očito nisu povjerljive prirode zbog koje mogu biti obuhvaćeni poslovnom tajnom, obveza poštovanja te tajne ne može se tumačiti toliko široko da se zahtjevu za obrazloženje oduzme bitan sadržaj, na štetu prava obrane država članica i predmetnih subjekata.
- 28 Usto, što se tiče pojedinačne odluke za koju, u skladu s člankom 191. Ugovora, objava u Službenom listu Europskih zajednica nije uvjet za njezino stupanje na snagu, Komisija je mogla iz objave isključiti podatke za koje je smatrala da su obuhvaćeni poslovnom tajnom, kao što se za područje odluka donesenih u skladu s člancima 85. i 86. Ugovora uostalom priznalo u članku 21. stavku 2. Uredbe br. 17 od 6. veljače 1962. (SL, str. 204.).
- 29 U ovom je slučaju Komisija tim više imala obvezu obrazložiti svoju odluku jer se člankom 2. navedene odluke Kraljevinu Nizozemsku obvezuje da poduzme mjere „kako bi izbjegla da dodijeljena potpora u budućnosti nastavi narušavati tržišno natjecanje, osobito u pogledu poduzeća iz drugih država članica” [neslužbeni prijevod], i zato što se sadržaj i doseg te obveze trebaju odrediti ovisno o činjeničnim i pravnim okolnostima na temelju kojih je Komisija zaključila da postoje takvi učinci. Štoviše, ako je Komisija odabrala gore navedenu formulaciju upravo kako bi nizozemskoj vladi dala određenu slobodu odlučivanja u pogledu mjera koje treba poduzeti kako bi se okončala utvrđena povreda, imala je zadaću dati toj vladi korisne informacije na temelju kojih se mogu utvrditi mjere koje se mogu uzeti u obzir.
- 30 Iz svih tih razloga valja utvrditi da pobijana odluka ne ispunjava obvezu obrazlaganja propisanu člankom 190. Ugovora i proglasiti poništenje zbog bitne povrede postupka, pri čemu nije nužno ispitati druge tužbene razloge koje su istaknuli tužitelji.

### **Troškovi**

- 31 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je postavljen takav zahtjev. Međutim, ako više stranaka ne uspije u postupku, Sud odlučuje o podjeli troškova.
- 32 Budući da tužitelji nisu uspjeli u svojem tužbenom zahtjevu, treba im naložiti snošenje troškova. Komisija će snositi sve troškove u predmetu 296/82, dok će troškove u predmetu 318/82 snositi zajedno Komisija i intervenijenti.

Slijedom navedenog,

Sud

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Komisije 82/653 od 22. srpnja 1982. o potpori nizozemske vlade u korist tvrtke za preradu kartona (SL L 277, str. 15.).**

- 2. Komisiji i intervenijentima nalaže se snošenje troškova. Komisija će snositi sve troškove u predmetu 296/82, dok će troškove u predmetu 318/82 snositi zajedno Komisija i intervenijenti.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 13. ožujka 1985.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: nizozemski

RADNI PRIJEVOD