

PRESUDA SUDA

10. srpnja 1986.(*)

„Državna potpora – Sudjelovanje u kapitalu poduzeća – Prava obrane”

U predmetu 234/84,

Kraljevina Belgija, koju zastupa ministar vanjskih poslova, posredstvom R. Hoebaera, direktora pri Ministarstvu vanjskih poslova, vanjske trgovine i razvojne suradnje, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. F. Bellisa, iz odvjetničke komore Bruxellesa, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri belgijskom veleposlanstvu, 4 rue des Girondins,

tužitelj,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupa njezin pravni savjetnik A. Abate, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Delmolyja, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu G. Kremlisa, člana njezine pravne službe, zgrada Jean Monnet, Kirchberg,

tuženika,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije br. C(84) 496 od 17. travnja 1984. o potpori koju je belgijska vlada dodijelila poduzeću iz Tournaija koje proizvodi opremu za prehrambenu industriju (SL L 276, 19.10.1984., str. 34.),

SUD

u sastavu: M. Mackenzie Stuart, predsjednik, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann i R. Joliét (predsjednici vijeća), G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins i F. Schockweiler, suci,

nezavisni odvjetnik: C. O. Lenz,

tajnik: D. Louterman, administratorica,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. travnja 1986.,

donosi sljedeću

PRESUDU

- 1 Tužbom koja je zaprimljena u tajništvu Suda 18. rujna 1984., Kraljevina Belgija je na temelju prvog stavka članka 173. Ugovora o EEZ-u podnijela tužbu za poništenje Odluke Komisije br. 84/496 od 17. travnja 1984. (SL L 276, 19.10.1984., str. 34.) u dijelu u kojem se njome proglašava da uplata kapitala regionalnog javnog holding društva, Soci t  r gionale d'investissement de Wallonie (dalje u tekstu: SRIW), iz 1982. u iznosu od 145 milijuna BFR u poduzeće koje se nalazi u Tournaiju i koje proizvodi opremu za prehrambenu industriju, a posebno spremnike za pohranu piva, čini potporu koja je nespojiva sa zajedničkim tržištem u smislu članka 92. Ugovora te se stoga treba poništiti.
- 2 Komisija je u preambuli odluku među ostalim utemeljila time da je financijska situacija poduzeća bila toliko loša da je bilo malo vjerojatno da bi na tržištima privatnog kapitala moglo dobiti iznose potrebne za njegov opstanak. Bruto dobit poduzeća od 1977. godine bila je nedostatna za pokriće amortizacije dugotrajne imovine, a njegovi gubici tijekom istog razdoblja iznosili su prosječno oko 5 % prometa. Od 1979. njegov je novčani tok bio u deficitu. Osim toga, Belgijska je država tom poduzeću već pomogla u travnju 1979. uplatom kapitala u iznosu od 40 milijuna BFR, u svibnju 1979. davanjem jamstva za bankovni zajam u iznosu od 45 milijuna BFR te subvencijom za kamate u visini od 7 % za još jedan zajam u iznosu od 34 milijuna BFR. U svibnju 1980. ponovno je intervenirala jamstvom za zajam u iznosu od 75 milijuna BFR te u kolovozu 1980. uplatom kapitala u iznosu od 150 milijuna BFR.
- 3 U preambuli je također navedeno da je predmetno poduzeće izvezilo oko 40 % svoje proizvodnje drugim državama članicama te da je potpora koju mu je dodijelila belgijska vlada smanjila njegove financijske troškove te mu čak dala prednost pred konkurentima. U tim je okolnostima Komisija smatrala da je potpora vjerojatno utjecala na trgovinu između država članica i narušila tržišno natjecanje ili je prijetila njegovim narušavanjem u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora, time što se njome pogodovalo predmetnom poduzeću i proizvodnji opreme, posebno za prehrambenu industriju.
- 4 Komisija je u preambuli također navela da je u sektoru proizvodnje predmetne opreme postojao očiti problem prekapacitiranosti, te da je situacija u tom sektoru pokazivala da očuvanje proizvodnih kapaciteta pomoću državne potpore nije u zajedničkom interesu, čak i ako je takva potpora povezana s planom restrukturiranja. Kako je navela Komisija, vlade dviju država članica i dva strukovna udruženja iz predmetnog sektora također su izrazili zabrinutost zbog belgijske potpore. Konačno, u preambuli je navela da belgijska vlada nije mogla dati a Komisija nije uspjela pronaći nikakvo opravdanje za zaključak da predmetna potpora ispunjava uvjete za primjenu jednog od izuzeća predviđenih člankom 92. stavkom 3. Ugovora.
- 5 Iz spisa podnesenog Sudu a posebno iz podataka koje je na zahtjev Suda dostavila belgijska vlada, proizlazi da je predmetno poduzeće ranije bilo obiteljsko poduzeće koje je imalo poteškoća još od 1974. i koje je krajem 1978. iskazalo gubitak u iznosu od 95 milijuna BFR, dok je njegov kapital iznosio samo 4 milijuna BFR. Kada su mu banke s kojima je uobičajeno poslovao odbile dati bilo kakvu pomoć, poduzeće se obratilo javnim tijelima koja su osigurala jamstvo u iznosu od 75 milijuna BFR, a potom, u travnju 1979. uplatila novi kapital, tako da su postala vlasnik 70 % udjela u poduzeću. Kada je unatoč tim intervencijama u kolovozu 1980. čak i nakon revalorizacije dugotrajne imovine poduzeća i korištenja rezervi kapital poduzeća smanjen na nulu, ukupan deficit poduzeća iznosio je 180 milijuna BFR. Uplatom novog kapitala u iznosu

od 150 milijuna BFR, javna tijela, koja je tada zastupao SRIW, postala su jedini dioničar poduzeća.

- 6 U okviru druge rekonstrukcije kapitala donesen je plan restrukturiranja čiji ciljevi nikad nisu postignuti, budući da su poslovni gubici poduzeća iznosili 20 milijuna BFR u 1980., 33 milijuna BFR u 1981. i 91 milijun BFR u 1982. U vrijeme sporne uplate kapitala izrađen je novi plan restrukturiranja s ciljem sniženja prodajnih cijena, između ostalog, smanjenjem broja zaposlenih s 400 na približno 225 i povećanja udjela poduzeća na tržištu, posebno razvojem novih proizvoda i povećanjem izvoza u države izvan Zajednice. Financijski ciljevi plana nisu postignuti, što je dovelo do toga da je poduzeće početkom 1986. otišlo u stečaj.
 - 7 Na zahtjev Suda belgijska vlada dostavila je podatke o prometu poduzeća i o zemljopisnoj raspodijeljenosti njegove prodaje. Iz toga proizlazi da je promet poduzeća u razdoblju između 1979. i 1982. fluktuirao između 305 milijuna BFR (1982.) i 562 milijuna BFR (1980.). Izvoz u druge države članice iznosio je između 42 % i 54 % prometa, a izvoz u treće zemlje između 21 % i 40 %.
 - 8 U prilog svom zahtjevu za poništenje belgijska se vlada u biti oslanja na tri tužbena razloga:
 - (a) pogrešna primjena članka 92. stavka 1. Ugovora, jer sporna uplata kapitala ne čini potporu u smislu te odredbe;
 - (b) pogrešna primjena članka 92. stavka 1. i nedostatan obrazloženi, budući da Komisija u svojoj odluci ne utvrđuje u kojem pogledu uplata kapitala utječe na trgovinu između država članica i narušava tržišno natjecanje;
 - (c) kršenje prava obrane, jer Komisija nije obavijestila belgijsku vladu o pritužbama država članica i strukovnih udruženja koji su sudjelovali u upravnom postupku.
- (a) Priroda uplate spornog kapitala**
- 9 Belgijska vlada ističe da Komisija zabranom povećanja kapitala poduzeća diskriminira belgijska javna tijela u usporedbi s privatnim dioničarom. Prema njezinom stajalištu uobičajeno je i legitimno da dioničar uplatom dodatnog kapitala podupre poduzeće koje taj dioničar kontrolira i koje ima privremene poteškoće, posebno kada je, kao u ovom slučaju, uplata kapitala dio plana restrukturiranja osmišljenog za preusmjeravanje poslovanja poduzeća na druge sektore i za razvoj izvoza u države koje nisu u Zajednici.
 - 10 Prema mišljenju Komisije javnim tijelima u njihovom svojstvu dioničara ne uskraćuje se mogućnost podupiranja poduzeća. Međutim, ako to čine, tada moraju poštovati pravila tržišnog natjecanja, kao što proizlazi iz članka 90. stavka 1. Ugovora.
 - 11 Unatoč višekratnim zahtjevima belgijska vlada nije Komisiji dostavila nikakve podatke prije nego što je izvršeno sporno povećanje kapitala. Iako je belgijska vlada naknadno obavijestila Komisiju da je uplata kapitala bila dio plana restrukturiranja čiji su ciljevi gore navedeni, Komisiji taj plan nikad nije dostavljen u okviru postupka iz članka 93. Komisija nije bila obaviještena o sadržaju plana sve dok ga belgijska vlada na zahtjev

Suda nije predočila neposredno prije rasprave. Komisija osim toga navodi da taj plan nije bio takav da bi se njime postigla održivost poduzeća.

- 12 Kako nije imala drugih izvora informacija, Komisija je svoju odluku temeljila na financijskim rezultatima poduzeća koji su unatoč ranijim dokapitalizacijama tijekom dužeg razdoblja bili negativni, te na godišnjim izvješćima SRIW-a u kojima su opisane poteškoće poduzeća. S obzirom na rezultate predmetnog poduzeća i njegov povijesni razvoj do proglašenja stečaja u siječnju 1986., ono nije moglo opstati bez dokapitalizacije javnim sredstvima. Stoga je Komisija pravilno tvrdila da je uplata kapitala činila potporu u obliku državne mjere spašavanja, s obzirom da u tim okolnostima poduzeće nije moglo dobiti nikakav kapital na tržištu privatnog kapitala ni od privatnog dioničara.
- 13 Valja podsjetiti da se na temelju članka 92. stavka 1. odredbe Ugovora koje se odnose na državnu potporu primjenjuju na potporu koju dodjeljuje država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava „u bilo kojem obliku”. Iz toga slijedi, kao što je Sud odlučio u presudi od 14. studenoga 1984., SA Intermills/Komisija, 323/82, Zb., str. 3809., da nema nikakve razlike između potpore dodijeljene u obliku zajma i potpore dodijeljene u obliku sudjelovanja u kapitalu poduzeća. Na oba oblika potpore primjenjuje se zabrana iz članka 92., kada su ispunjeni uvjeti navedeni u tom članku.
- 14 Kako bi se utvrdilo je li takva mjera državna potpora treba primijeniti mjerilo koje je navedeno u odluci Komisije i koje belgijska vlada osim toga nije osporavala, a temelji se na mogućnostima da poduzeće predmetne iznose dobije na tržištima privatnog kapitala. U slučaju poduzeća čiji je kapital u rukama javnih tijela, posebno valja utvrditi bi li privatni dioničar u usporedivoj situaciji izvršio takvu uplatu kapitala s obzirom na izgleda za profitabilnost i neovisno o bilo kakvim razmatranjima socijalne, regionalno-političke i sektorske prirode.
- 15 Kao što je navela belgijska vlada, privatni dioničar može opravdano uplatiti kapital potreban za osiguravanje opstanka poduzeća koje se našlo u poteškoćama, ali koje možda nakon restrukturiranja može ponovno postati profitabilno. Međutim, u ovom slučaju u vrijeme uplate kapitala predmetno je poduzeće već nekoliko godina imalo značajne gubitke u odnosu na njegov promet, za njegov je opstanak u više navrata bilo potrebno da javna tijela u potpunosti obnove iscrpljeni kapital, a njegovi su se proizvodi morali prodavati na tržištu s prekomjernim kapacitetom.
- 16 Što se tiče tvrdnje belgijske vlade da je uplata kapitala bila povezana s provedbom plana restrukturiranja poduzeća, potrebno je naglasiti da se zakonitost sporne odluke treba ocijeniti s obzirom na informacije s kojima je Komisija mogla raspolagati u vrijeme donošenja odluke. Iako su u korespondenciji s Komisijom belgijska tijela nakratko spomenula postojanje plana restrukturiranja, sadržaj tog plana nikad joj nije dostavljen tijekom postupka na temelju članka 93. Ugovora.
- 17 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da je Komisija na temelju informacija koje su joj u to vrijeme bile na raspolaganju s pravom smatrala da poduzeće na tržištima privatnog kapitala najvjerojatnije neće moći dobiti iznose nužne za njegov opstanak te da stoga dodatna uplata kapitala od strane SRIW-a čini državnu potporu.
- 18 Stoga se prvi tužbeni razlog belgijske vlade mora odbiti.

(b) Obrazloženje odluke i učinci potpore

- 19 Belgijska vlada ističe da je sporna odluka formalna i ne sadržava ništa na temelju čega bi se moglo zaključiti da predmetna uplata kapitala može utjecati na trgovinu između država članica ili narušiti ili prijetiti narušavanju tržišnog natjecanja. Stoga Komisija nije analizirala tržište ni trgovinu proizvodima u predmetnom sektoru, niti je uzela u obzir izvoz poduzeća u treće zemlje ni njegovu skromnu veličinu. Osim toga, ona smatra da Komisija nije uzela u obzir činjenicu da je odluka o uplati kapitala donesena zbog razloga povezanih s restrukturiranjem poduzeća s ciljem prilagodbe njegovih proizvodnih kapaciteta novim tržištima i smanjivanja kapaciteta u njegovom tradicionalnom sektoru opreme za prehrambenu industriju. Belgijska vlada smatra da u tim okolnostima utjecaj na tržišno natjecanje u Zajednici može biti samo *de minimis*. Ovim se tužbenim razlogom stoga osporavaju i obrazloženje na kojem se temelji odluka i ocjena Komisije o učincima potpore.
- 20 Upućivanjem na članak 5. Ugovora Komisija podsjeća na uzajamnu dužnost suradnje između država članica i Komisije te tvrdi da, s obzirom na nedostatke u informacijama koje joj je dostavila belgijska vlada, nije bilo moguće dati potpunije obrazloženje odluke. Komisija osporava postojanje načela *de minimis* u vezi s potporom te ne smatra da treba uzimati u obzir izvoz poduzeća u treće zemlje. Odlučujući čimbenik prema njezinom mišljenju je to što je predmetno poduzeće proizvodilo za tržište s prekomjernim kapacitetom, što je navelo i druga poduzeća u državama članicama da se okrenu istim trećim zemljama.
- 21 Što se tiče obrazloženja, valja podsjetiti da u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda obrazloženje odluke koja ima negativan učinak mora biti takvo da Sudu omogući nadzor njezine zakonitosti i da predmetnom poduzeću pruži informacije koje su mu potrebne kako bi moglo utvrditi je li odluka dobro utemeljena ili nije.
- 22 Unatoč njegovoj sažetoj prirodi koja je djelomično takva zbog pomanjkanja suradnje belgijske vlade, iz obrazloženja je jasno da je Komisija, kako bi utvrdila da su ispunjena dva bitna zahtjeva, uzela u obzir činjenicu da je predmetno poduzeće izvezilo približno 40 % svoje proizvodnje drugim državama članicama, da je na predmetnom tržištu postojao prekomjerni proizvodni kapacitet, kao i činjenicu da je u tim okolnostima potpora koja je dodijeljena poduzeću imala učinak smanjivanja njegovih financijskih troškova u usporedbi s financijskim troškovima njegovih konkurenata. U nedostatku bilo kakvih protivnih informacija, Komisija je na temelju utvrđenog zaključila da je predmetna potpora utjecala na trgovinu između država članica i da je narušila ili je prijetila narušavanjem tržišnog natjecanja u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora.
- 23 Potrebno je dodati da podaci koje je belgijska vlada dala tijekom postupka pred Sudom pokazuju da na ocjenu Komisije ni na koji način ne utječe činjenica da je predmetno poduzeće bilo malo i da je nastojalo svoje proizvode usmjeriti na nova tržišta a svoj izvoz na treće zemlje.
- 24 Ovaj tužbeni razlog stoga treba odbiti u cijelosti.

(c) Prava obrane

- 25 Belgijska vlada ističe da joj Komisija nije otkrila identitet stranaka koje prema spornoj odluci dijele njezinu zabrinutost, ni sadržaj pritužbi koje su joj podnijele. Zbog toga ona nije mogla učinkovito pripremiti svoju obranu. Prema njezinim navodima Komisija je takvim postupkom povrijedila bitnu postupovnu odredbu u smislu članka 173. Ugovora. Belgijska vlada osporava da obveza neotkrivanja informacija koje se odnose konkretno na predmetna poduzeća znači da upravni postupak mora biti u potpunosti tajan. Paradoksalno je da država članica na koju se odnosi postupak na temelju članka 93. Ugovora dobiva manje informacija nego treća zemlja koja je predmet antisubvencijskog postupka u skladu s Uredbom Vijeća 2176/84 od 23. srpnja 1984. (SL L 201, 30.7.1984., str. 1.).
- 26 Komisija zaključuje da u slučaju državnih potpora ne postoji kontradiktorni postupak koji je usporediv s onim koji se primjenjuje na poduzeća u vezi s pravilima tržišnog natjecanja ili na treće zemlje u vezi s dumpingom i subvencijama. Davanje obavijesti u postupku koji se odnosi na potpore namijenjeno je jedino tome da se Komisiji omogući dobivanje svih potrebnih informacija za ocjenu sukladnosti potpore sa zajedničkim tržištem. Predmetna država članica nema nikakav povlašteni položaj u postupku koji se pokreće na temelju članka 93. stavka 3.
- 27 U vezi s tim valja naglasiti da, kao što je Sud presudio u presudi od 13. veljače 1979., Hoffmann-La Roche/Komisija, 85/76, Zb., str. 461., poštovanje prava obrane u svim postupcima pokrenutim protiv neke osobe koji mogu rezultirati mjerom koja negativno utječe na tu osobu temeljno je načelo prava Zajednice koje treba poštovati čak i kada ne postoje pravila kojima se uređuje predmetni postupak. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, kako bi se poštovalo načelo prava obrane, osobi protiv koje je pokrenut upravni postupak mora se omogućiti da tijekom postupka izrazi svoja stajališta o točnosti i relevantnosti navedenih činjenica i okolnosti te o dokumentima koje je Komisija upotrijebila u potporu svojoj tvrdnji da je došlo do kršenja prava Zajednice.
- 28 Navodeći u svojoj odluci da su vlade dviju država članica i dva strukovna udruženja koja predstavljaju predmetni sektor također izrazili zabrinutost zbog belgijske potpore, Komisija je u stvari dala dojam da je te dokumente upotrijebila u potporu svog zaključka da je predmetna potpora nespojiva sa zajedničkim tržištem i da je stoga treba ukinuti.
- 29 U vezi s tim Komisija se ne može pozvati na to da u tim dokumentima postoje informacije koje su obuhvaćene poslovnom tajnom. Budući da predmetnoj državi članici nije pružena prilika da komentira te informacije, Komisija ih ne može upotrijebiti u svojoj odluci u vezi s tom državom.
- 30 Iz gore navedenih zaključaka Suda u pogledu drugog tužbenog razloga belgijske vlade ipak proizlazi da je sporna odluka dovoljno utemeljena objektivnim informacijama navedenim u obrazloženju, a s kojima je belgijska vlada bila u potpunosti upoznata i u odnosu na koje su joj pružene sve mogućnosti izražavanja vlastitih stajališta. Iz toga slijedi da, čak i bez primjedbi koje je Komisija tijekom postupka dobila od zainteresiranih trećih strana, odluka ne bi mogla biti bitno drukčija. U tim okolnostima sama činjenica da je Komisija u svojoj odluci spomenula te primjedbe a da predmetnoj državi nije bilo omogućeno da ih komentira, ne opravdava poništenje te odluke.

31 Stoga tužbu treba odbiti u cijelosti.

Troškovi

32 Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, treba mu naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Kraljevini Belgiji nalaže se snošenje troškova.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 10. srpnja 1986.

[potpisi]

* Jezik postupka: francuski