ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
13 Μαρτίου 1985 *

Στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 296 και 318/82,

Βασίλειο των Κάτω Χωρών, εκπροσωπούμενο από τον A. Bos, αναπληρωτή νομικό σύμβουλο στο Υπουργείο Εξωτερικών, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία των Κάτω Χωρών, 5, rue C.-M.-Spoo (υπόθεση 296/82),

και

Leeuwarder Papierwarenfabriek BV, εταιρία περιορισμένης ευθύνης, με έδρα το Leeuwarden (Κάτω Χώρες), εκπροσωπούμενη από τους B. H. ter Kuile και L. H. Van Lennep, δικηγόρους Χάγης, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο το δικηγόρο J. Loesch, 2, rue Goethe (υπόθεση 318/82),

προσφεύγουσες,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από το νομικό της σύμβουλο B. van der Esch, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον M. Beschel, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

καθής,

υποστηριζόμενης στην υπόθεση 318/82 από τις εταιρίες

— **H. A. Hofmans,** vennootschap onder firma (εταιρία που λειτουργεί υπό εμπορική επωνυμία), με έδρα το Ρόττερνταμ,
— **Schiecarton BV,** με έδρα το Schiedam,
— **Cartonnagefabriek Bakker & Stoffels BV,** με έδρα το Wormerveer,
— **Industriële Drukkerij Chromos BV,** με έδρα το Krommenie,
— **Acket Vouwdozen BV,** με έδρα το Oss,
— **BV Imca Cartonnages,** με έδρα το Hoogerheide,
— **Cartonnagefabriek D. Miedema BV,** με έδρα την Ουτρέχτη,
— **Hubregtse BV,** με έδρα το Almelo,
— **Targa BV,** με έδρα το 's-Hertogenbosch,
— **4P Drukkerij Reclame BV,** με έδρα το Ρόττερνταμ,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

εκπροσωπούμενες και οι δέκα από τον T. R. Ottervanger, δικηγόρο Βρυξελλών, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον E. Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

παρεμβαίνουσες,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της αποφάσεως 82/653 της Επιτροπής της 22ας Ιουλίου 1982, περί της ενισχύσεως που χορήγησε η ολλανδική κυβέρνηση σε επιχείρηση μεταποιήσεως χαρτονιού (ΕΕ L 277, σ. 15),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους Mackenzie Stuart, πρόεδρο, G. Bosco, O. Due και K. Κακούρη, προέδρους τμήματος, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann και Y. Galmot, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Sir Gordon Slynn
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως

*

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

(Το μέρος που περιέχει τα πραγματικά περιστατικά παραλείπεται)

Σκεπτικό

1 Με δικόγραφα που κατέθεσαν στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 23 Νοεμβρίου και στις 14 Δεκεμβρίου 1982 αντιστοίχως, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών (υπόθεση 296/82) και η εταιρία περιορισμένης ευθύνης Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (υπόθεση 318/82) άσκησαν, δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης, προσφυγές με τις οποίες ζητούν την ακύρωση της αποφάσεως 82/653 της Επιτροπής, της 22ας Ιουλίου 1982, περί της ενισχύσεως που χορήγησε η ολλανδική κυβέρνηση σε επιχείρηση μεταποιήσεως χαρτονιού (ΕΕ L 277, σ. 15).

* Μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 16ης Ιανουαρίου 1985.

2 Η προς ην η ενίσχυση επιχείρηση στην οποία αναφέρεται η απόφαση, η Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (στη συνέχεια, LPF), που εδρεύει στο Leeuwarden (επαρχία Fries), κατασκευάζει πτυσσόμενα χαρτοκιβώτια και μαλακές συσκευασίες. Το 1968 ανέλαβε την προκάτοχό της, ανώνυμη εταιρία Leeuwarder Papierwarenfabriek NV (στη συνέχεια, η παλαιά LPF), η εταιρία Papierfabrieken Van Gelder Zonen NV. Λόγω των οικονομικών δυσχερειών που αντιμετώπιζε η μητρική εταιρία, τα αποτελέσματα της παλαιάς LPF χειροτέρευσαν αισθητά στην αρχή της δεκαετίας του 1970. Κατόπιν όμως της αναδιοργάνωσης που πραγματοποιήθηκε το 1977 βελτιώθηκε η κατάσταση της επιχείρησης η οποία μάλιστα πραγματοποίησε κέρδη κατά το 1979 και 1980.

3 Το 1980 η κατάσταση της παλαιάς LPF χειροτέρευσε και πάλι ιδίως λόγω των δυσχερειών στις οποίες προσέκρουσε η μητρική εταιρία van Gelder. Τότε ο φορέας περιφερειακής αναπτύξεως Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (στη συνέχεια NOM), με τον οποίο ήρθε σε επαφή η παλαιά LPF, δήλωσε ότι ήταν διατεθειμένος να συμμετάσχει στο κεφάλαιο της LPF υπό τον όρο πάντως ότι η επιχείρηση θα αποσχιστεί του ομίλου Van Gelder. Ο NOM αποτελεί δημόσιο οργανισμό, το κεφάλαιο του οποίου έχει καταβληθεί από τις ολλανδικές αρχές. Έχει ως αντικείμενο τη βελτίωση της κοινωνικής και οικονομικής δομής των βόρειων επαρχιών των Κάτω Χωρών, μεταξύ άλλων με τη συμμετοχή στην περιουσία των επιχειρήσεων. Προς το σκοπό αυτό διαθέτει οικονομικά μέσα που εξευρίσκει στην κεφαλαιαγορά με την εγγύηση του κράτους, η χρησιμοποίηση των οποίων υπόκειται στην έγκριση της δημόσιας αρχής.

4 Η συμμετοχή του NOM πραγματοποιήθηκε, με την έγκριση του υπουργού οικονομίας, διά της συστάσεως, από 8ης Σεπτεμβρίου 1980, μιας νέας εταιρίας, της εταιρίας περιορισμένης ευθύνης Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (LPF), το κεφάλαιο της οποίας, ποσού 12 εκατομμυρίων φιορινίων, καταβλήθηκε κατά το ήμισυ από τη Van Gelder και από το NOM κατά το υπόλοιπο. Η νέα εταιρία αγόρασε το μερίδιο της Van Gelder αντί του ποσού 9,4 εκατομμυρίων φιορινίων. Σημειωτέον ότι η εν λόγω συμμετοχή συνδυάστηκε με αναδιάρθρωση της επιχείρησης η οποία, από το 1979, ανέπτυξε την εμπορική πολιτική της με άξονα την κατασκευή προϊόντων ανωτέρας κλάσεως (ειδικευμένων προϊόντων), μειώνοντας έτσι την ικανότητα παραγωγής και τις πωλήσεις πτυσσόμενων χαρτονιών και μαλακών συσκευασιών.

5 Στις 5 Δεκεμβρίου 1980 η ολλανδική κυβέρνηση κοινοποίησε στην Επιτροπή κατόπιν αιτήσεώς της ορισμένα στοιχεία όσον αφορά την επίδικη παρέμβαση υποστηρίζοντας ότι κατά την άποψή της δεν πρόκειται για ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Η Επιτροπή, που δεν συμμερίστηκε αυτή την άποψη, αποφάσισε να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης, η οποία κατέληξε στη θέσπιση της επίδικης απόφασης.

6 Η εν λόγω απόφαση που κοινοποιήθηκε στην ολλανδική κυβέρνηση με έγγραφο της 20ής Σεπτεμβρίου 1982 αναφέρει στο άρθρο 1 ότι « η ενίσχυση επιχείρησης του τομέα μεταποίησης του χαρτονιού, που χορηγείται από την ολλανδική κυβέρνηση η οποία πληροφόρησε σχετικά την Επιτροπή με τέλεξ της 5ης Δεκεμβρίου 1980, είναι ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά κατά την έννοια του άρθρου 92 της Συνθήκης ΕΟΚ ». Κατά το άρθρο 2 « το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ενημερώνει την Επιτροπή εντός προθεσμίας τριών μηνών από την κοινοποίηση της παρούσας απόφασης σχετικά με τα μέτρα που έχει λάβει για να αποφύγει ώστε η χορηγούμενη ενίσχυση να συνεχίσει να έχει συνέπειες που οδηγούν σε στρέβλωση του ανταγωνισμού στο μέλλον, ιδίως απέναντι στις επιχειρήσεις των άλλων κρατών μελών. »

7 Για να αιτιολογήσει την απόφασή της, η Επιτροπή αναφέρει στο προοίμιο ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης που κινήθηκε μετά την παρέμβασή της πλησίον της ολλανδικής κυβέρνησης, « οι κυβερνήσεις δύο κρατών μελών γνωστοποίησαν στην Επιτροπή ότι συμμερίζονται τις ανησυχίες της για τη επίδραση των ολλανδικών ενισχύσεων στον ενδοκοινοτικό ανταγωνισμό » (πέμπτη αιτιολογική σκέψη), επιπλέον δε ότι οι καταγγελίες που κατέθεσαν δύο επαγγελματικές οργανώσεις του εν λόγω τομέα « καθιστούν εμφανείς τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού που προκύπτουν από την παρέμβαση της ολλανδικής κυβέρνησης » (έκτη αιτιολογική σκέψη). Η εν λόγω ενίσχυση « στη συγκεκριμένη περίπτωση μπορεί να επηρεάσει τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών και να νοθεύσει ή να απειλήσει να νοθεύσει τον ανταγωνισμό κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ ευνοώντας την εν λόγω επιχείρηση ή την παραγωγή της » (έβδομη αιτιολογική σκέψη).

8 Εν συνεχεία στο προοίμιό της τονίζεται ότι « η απαγόρευση των ενισχύσεων που αναφέρονται στο άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ μπορεί να εφαρμοστεί στις εισφορές σε κεφάλαιο που πραγματοποιούνται τόσο από την κεντρική διοίκηση όσο και σ' αυτές που πραγματοποιούνται από την τοπική αυτοδιοίκηση ή άλλα δημόσια όργανα » (όγδοη αιτιολογική σκέψη). Όσον αφορά τη συγκεκριμένη περίπτωση, διευκρινίζεται ότι « η οικονομική διάρθρωση της επιχείρησης, που είχε άμεση ανάγκη να προβεί σε επενδύσεις αντικατάστασης, και η υπερδυναμικότητα στον τομέα της μεταποίησης του χαρτονιού συνιστούσαν μειονεκτήματα που δεν επέτρεπαν να πιθανολογηθεί το γεγονός ότι η επιχείρηση μπορεί να βρει τα απαραίτητα ποσά για την επιβίωσή της στις ιδιωτικές αγορές κεφαλαίων » (ένατη αιτιολογική σκέψη) και ότι « η κατάσταση της εν λόγω αγοράς δεν επιτρέπει, λογικά, την ελπίδα ότι μια επιχείρηση που βρίσκεται στην ανάγκη να προβεί επειγόντως σε σημαντική αναδιάρθρωση θα μπορεί να επιτύχει επαρκή ροή κεφαλαίων (cashflow), για να χρηματοδοτήσει τις επενδύσεις αντικατάστασης που είναι απαραίτητες, ακόμη και αν της χορηγείται η προβλεπόμενη ενίσχυση » (δέκατη αιτιολογική σκέψη).

9 Ως προς τις παρεκκλίσεις που προβλέπει το άρθρο 92, παράγραφος 3, της Συνθήκης η Επιτροπή παρατηρεί ότι « καθορίζουν τους στόχους που ακολουθούνται για το συμφέρον της Κοινότητας και όχι μόνο για το συμφέρον του δικαιούχου της ενίσχυσης· ότι οι παρεκκλίσεις αυτές πρέπει να ερμηνευθούν αυστηρά... και ειδικότερα ότι οι παρεκκλίσεις αυτές εφαρμόζονται μόνο στις περιπτώσεις που η Επιτροπή μπορεί να διαπιστώσει ότι, χωρίς την ενίσχυση, η λειτουργία της αγοράς δεν θα επέτρεπε αυτή η ίδια στις δικαιούχους επιχειρήσεις να υιοθετήσουν συμπεριφορά που θα μπορούσε να συμβάλει στην υλοποίηση ενός από τους στόχους που επιδιώκουν οι παρεκκλίσεις αυτές » (ενδέκατη αιτιολογική σκέψη). Η εξαιρετική διάταξη δεν εφαρμόστηκε εν προκειμένω δεδομένου ότι « η ολλανδική κυβέρνηση δεν μπόρεσε να δώσει και η Επιτροπή δεν μπόρεσε να βρει καμιά δικαιολογία που να επιτρέπει τον ισχυρισμό ότι η εν λόγω ενίσχυση πληροί τους όρους που απαιτούνται για την εφαρμογή των παρεκκλίσεων που προβλέπει το άρθρο 92, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ » (δέκατη πέμπτη αιτιολογική σκέψη).

10 Εκτιμώντας ότι η επίδικη απόφαση ελήφθη κατά παράβαση των ουσιαστικών και διαδικαστικών κανόνων του κοινοτικού δικαίου, η ολλανδική κυβέρνηση και η LPF άσκησαν τις υπό κρίση προσφυγές ακυρώσεως.

11 Με Διάταξη της 18ης Μαΐου 1983 επετράπη στις εταιρίες H. A. Hofmans v.o.f, με έδρα το Ρόττερνταμ, Schiecarton BV, με έδρα το Schiedam, Cartonnagefabriek Bakker & Stoffels BV, με έδρα το Wormerveer, Industriële Drukkerij Chromos BV, με έδρα το Krommenie, Acket Vouwdozen BV, με έδρα το Oss, BV Imca Cartonnages, με έδρα το Hoogerheide, Cartonnagefabriek D. Miedema BV, με έδρα την Ουτρέχτη, Hubregtse BV, με έδρα το Almelo, Targa BV, με έδρα το 's-Hertogenbosch, και 4P Drukkerij Reclame BV, με έδρα το Ρόττερνταμ, να παρέμβουν στην υπόθεση 318/82 (Leeuwarder Papierwarenfabriek BV κατά Επιτροπής) υπέρ της Επιτροπής, κατ' εφαρμογή του άρθρου 93 του κανονισμού διαδικασίας.

12 Με Διάταξη της 4ης Ιουλίου 1984 αποφασίστηκε η συνεκδίκαση των υποθέσεων προς διευκόλυνση της διαδικασίας και προς έκδοση κοινής αποφάσεως, σύμφωνα με το άρθρο 43 του κανονισμού διαδικασίας.

13 Η Επιτροπή δεν αμφισβητεί το παραδεκτό των προσφυγών. Συγκεκριμένα, καίτοι η επίδικη απόφαση απευθύνεται μόνο στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, προσφεύγον στην υπόθεση 296/82, αφορά άμεσα και ατομικά, κατά την έννοια του άρθρου 173, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης, την LPF, προσφεύγουσα στην υπόθεση 318/82, ως δικαιούχο της επίδικης ενίσχυσης.

14 Οι προσφεύγουσες προβάλλουν κατά της επίδικης απόφασης, εκτός διαφόρων επιχειρημάτων που αφορούν την εξέλιξη της διοικητικής διαδικασίας η οποία κατέληξε στην έκδοσή της, δύο λόγους ακυρώσεως. Ισχυρίζονται, πρώτον, ότι η Επιτροπή κακώς θεώρησε ότι η συμμετοχή του NOM στο κεφάλαιο της LPF αποτελεί κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης και, επικουρικώς, ότι κακώς αρνήθηκε να εφαρμόσει εν προκειμένω μια από τις παρεκκλίσεις της παραγράφου 3 του εν λόγω άρθρου. Δεύτερο, προσάπτουν στην Επιτροπή ότι δεν αιτιολόγησε επαρκώς την απόφαση κατά παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης, όσον αφορά και τη συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 92, παράγραφος 1, και την άρνηση της εφαρμογής της παραγράφου 3 του εν λόγω άρθρου. Εν πρώτοις πρέπει να εξεταστεί ο λόγος ακυρώσεως της σχετικής ελλείψεως αιτιολογίας.

Ως προς τη σχετική έλλειψη αιτιολογίας

15 Η ολλανδική κυβέρνηση υποστηρίζει σχετικώς ότι η Επιτροπή παρέλειψε να αναφέρει τα περιστατικά και τις σκέψεις επί των οποίων στηρίχτηκε για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για ενίσχυση ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά λόγω του ότι θα επηρέαζε τις συναλλαγές και θα νόθευε ή θα απειλούσε να νοθεύσει τον ανταγωνισμό. Συγκεκριμένα, οι αιτιολογικές σκέψεις της απόφασης δεν περιέχουν κανένα στοιχείο ως προς την κατάσταση της εν λόγω αγοράς από το οποίο να προκύπτει ότι η LPF είναι υγιής επιχείρηση με επαρκείς προοπτικές αποδοτικότητας. Εξάλλου η Επιτροπή κακώς αναφέρει ότι η ολλανδική κυβέρνηση δεν μπόρεσε να δώσει καμιά δικαιολογία που να επιτρέπει τον ισχυρισμό ότι η εν λόγω ενίσχυση πληροί τους όρους που απαιτούνται για την εφαρμογή των παρεκκλίσεων που προβλέπει το άρθρο 92, παράγραφος 3, της Συνθήκης. Τέλος η απόφαση δεν αναφέρει κατά ποιον τρόπο, με ποια κριτήρια και εντός ποιας προθεσμίας θα πρέπει να εκπληρωθεί η υποχρέωση που θέτει το άρθρο 2 του διατακτικού, « να αποφύγει ώστε η χορηγούμενη ενίσχυση να συνεχίσει να έχει συνέπειες που οδηγούν σε στρέβλωση του ανταγωνισμού στο μέλλον ».

16 Η LPF, εξάλλου, επικαλείται σχετική έλλειψη αιτιολογίας καθόσον δεν προκύπτει από την απόφαση ότι η Επιτροπή είχε την απαιτούμενη γνώση της αγοράς ούτε ότι γνωρίζει το φάσμα των προϊόντων και τις προοπτικές για το μέλλον της επιχείρησης. Συγκεκριμένα δεν είναι ορθό να συσχετίζεται η υποτιθέμενη υπερδυναμικότητα στον τομέα με τις πιθανότητες επιβιώσεως της LPF τη στιγμή που από το ακαθάριστο περιθώριο αυτοχρηματοδοτήσεως της τελευταίας προκύπτει αντιθέτως ότι πρόκειται για υγιή επιχείρηση που έχει προοπτικές για το μέλλον.

17 Αντιθέτως η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η αιτιολόγηση της αποφάσεως πληροί τις επιταγές του άρθρου 190 της Συνθήκης. Όσον αφορά το άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης, η αιτιολογία λαμβάνει ως αφετηρία την αρχή ότι η συμμετοχή του κράτους υπό οποιαδήποτε μορφή μπορεί να συνιστά ενίσχυση και εξετάζει στη συνέχεια τα αποφασιστικής σημασίας στοιχεία τα σχετικά με τη φερεγγυότητα της LPF, δηλαδή την οικονομική της διάρθρωση, την άμεση ανάγκη της για επενδύσεις αντικαταστάσεως και την υπερδυναμικότητα στο συγκεκριμένο τομέα. Από την εξέταση αυτή προκύπτει ότι η συμμετοχή της δημόσιας αρχής εν προκειμένω πραγματοποιήθηκε υπό συνθήκες απαράδεκτες από τη σκοπιά του ιδιώτη που επιθυμεί να επενδύσει ο οποίος καθοδηγείται από τα κριτήρια της αγοράς. Όσον αφορά το άρθρο 92, παράγραφος 3, οι αιτιολογικές σκέψεις αφήνουν να εννοηθεί ότι το κράτος μέλος που επιθυμεί να χορηγήσει ενίσχυση οφείλει να αποδείξει τα περιστατικά που δικαιολογούν το συμπέρασμα ότι είναι θετικές οι συνέπειές της για την κοινή αγορά.

18 Η Επιτροπή επικαλείται περαιτέρω την ανάγκη εξισορροπήσεως μεταξύ των απαιτήσεων του άρθρου 190 της Συνθήκης και της υποχρεώσεως που θέτει το άρθρο 214, της διαφυλάξεως δηλαδή του επαγγελματικού απορρήτου σχετικά με τη συγκεκριμένη κατάσταση των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων και των τομέων για τους οποίους πρόκειται. Τέλος, η σημασία του άρθρου 2 του διατακτικού της απόφασης προκύπτει από την ίδια τη διατύπωση της διάταξης η οποία, ενώ αφήνει στο ολλανδικό κράτος ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως ως προς την επιλογή των κατάλληλων μέτρων, του επιβάλλει την υποχρέωση να εξαλείψει τις ζημιογόνες συνέπειες που υφίστανται οι ανταγωνιστικές επιχειρήσεις λόγω της τεχνητής αυξήσεως, μέσω της αμφισβητούμενης ενίσχυσης, της βιομηχανικής ικανότητας της LPF.

19 Πρέπει να σημειωθεί ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η αιτιολογία των βλαπτικών αποφάσεων πρέπει να δίνει τη δυνατότητα στο Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχο νομιμότητας και να παρέχει στον ενδιαφερόμενο τα στοιχεία που του είναι αναγκαία προκειμένου να κρίνει αν η απόφαση είναι βάσιμη ή όχι. Η υποχρέωση αιτιολογήσεως πρέπει να εκτιμάται αναλόγως των περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως, ιδίως του περιεχομένου της πράξεως, της φύσεως των προβαλλομένων λόγων και του συμφέροντος που έχουν ενδεχομένως στην παροχή διευκρινίσεων οι αποδέκτες ή άλλα πρόσωπα τα οποία η πράξη αφορά άμεσα και ατομικά κατά την έννοια του άρθρου 173, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης.

20 Όσον αφορά, πρώτο, το αν πρόκειται για κρατική ενίσχυση, κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης, από τις αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεως προκύπτει ότι η Επιτροπή λαμβάνει ως αφετηρία την άποψη ότι η απαγόρευση των εν

λόγω ενισχύσεων μπορεί να εφαρμοστεί και στις εισφορές σε κεφάλαιο που πραγματοποιούνται από δημόσια όργανα (όγδοη αιτιολογική σκέψη). Εν προκειμένω, ο χαρακτηρισμός της επίδικης συμμετοχής ως ενισχύσεως κρίθηκε από την έλλειψη δυνατοτήτων χρηματοδοτήσεως στην ιδιωτική αγορά κεφαλαίων, με βάση τρία στοιχεία, δηλαδή την οικονομική διάρθρωση της επιχείρησης, την άμεση ανάγκη της για επενδύσεις αντικαταστάσεως και την υπερδυναμικότητα στον τομέα της μεταποίησης του χαρτονιού, τα οποία στοιχεία, κατά την άποψη της Επιτροπής, δεν επέτρεπαν να πιθανολογηθεί ότι η επιχείρηση θα μπορούσε να βρει τα απαραίτητα για την επιβίωσή της ποσά στις ιδιωτικές αγορές κεφαλαίων (ένατη αιτιολογική σκέψη).

21 Η αιτιολογία αυτή πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 190 της Συνθήκης διότι επιτρέπει στο Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του και στους ενδιαφερόμενους να διατυπώσουν επωφελώς την άποψή τους ως προς το αν είναι αληθή και βάσιμα τα προβαλλόμενα περιστατικά και άλλα στοιχεία.

22 Αντιθέτως, η απόφαση δεν περιέχει καμιά αιτιολογία ως προς την εκτίμηση των άλλων κριτηρίων του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης, δηλαδή η διαπίστωση ότι η επίδικη ενίσχυση επηρεάζει τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών και νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων της παραγωγής.

23 Πράγματι, οι αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεως, αφού επισημαίνουν τις ανησυχίες που εξέφρασαν οι κυβερνήσεις δύο κρατών μελών καθώς και δύο επαγγελματικές οργανώσεις του τομέα, σχετικά με τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού που προκύπτουν από την παρέμβαση της ολλανδικής κυβέρνησης (πέμπτη και έκτη αιτιολογική σκέψη), απλώς επαναλαμβάνουν το κείμενο του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης (έβδομη αιτιολογική σκέψη), ενώ δεν αναφέρουν κανένα πραγματικό στοιχείο.

24 Σε ορισμένες περιπτώσεις είναι μεν δυνατόν να προκύπτει, από τις ίδιες τις συνθήκες υπό τις οποίες χορηγήθηκε η ενίσχυση, ότι είναι ικανή να επηρεάσει τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών και να νοθεύσει ή να απειλήσει να νοθεύσει τον ανταγωνισμό, πλην όμως η Επιτροπή οφείλει τουλάχιστον να αναφέρει τις συνθήκες αυτές στις αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεώς της. Εν προκειμένω δεν το έπραξε, δεδομένου ότι η επίδικη απόφαση δεν περιέχει κανένα στοιχείο όσον αφορά την κατάσταση της συγκεκριμένης αγοράς, το μερίδιο που κατέχει η LPF σ' αυτή την αγορά, το εμπόριο των εν λόγω προϊόντων μεταξύ των κρατών μελών και τις εξαγωγές της επιχείρησης.

25 Εκτός αυτού υπάρχει σχετική έλλειψη αιτιολογίας όσον αφορά τη μη εφαρμογή των παρεκκλίσεων που προβλέπει το άρθρο 92, παράγραφος 3, της Συνθήκης. Στις αιτιολογικές σκέψεις της απόφασης αναφέρεται σχετικώς ότι δεν αποδείχθηκε ότι συντρέχουν οι όροι που απαιτούνται για την εφαρμογή κάποιας από τις παρεκκλίσεις αυτές (δέκατη πέμπτη αιτιολογική σκέψη). Όσον αφορά μεν τις παρεκκλίσεις των εδαφίων α) και β) της εν λόγω παραγράφου, η εκτίμηση αυτή στηρίζεται σε επαρκή στοιχεία (δέκατη έκτη και δέκατη έβδομη αιτιολογική σκέψη), σχετικά όμως με την παρέκκλιση του εδαφίου γ), δεν προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεως ότι η Επιτροπή εξήτασε όλα τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία, τα οποία αν είχαν ληφθεί υπόψη θα οδηγούσαν ενδεχομένως στην εφαρμογή της εν λόγω παρεκκλίσεως.

26 Συγκεκριμένα, η επίδικη απόφαση απλώς αναφέρει, αφενός, ότι « η ενίσχυση της ολλανδικής κυβέρνησης δεν παρουσιάζει τα απαραίτητα χαρακτηριστικά για να συμβάλει στην ανάπτυξη ορισμένων οικονομικών περιοχών όπως προβλέπει η διάταξη αυτή » (δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη, in fine) και, αφετέρου, ότι « η εξέλιξη του τομέα μεταποίησης του χαρτονιού οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η διατήρηση της δυναμικότητας παραγωγής μέσω κρατικών ενισχύσεων δεν φαίνεται επιθυμητή για το κοινό συμφέρον » και ότι « εξάλλου, οι προοπτικές ανάπτυξης του τομέα μεταποίησης του χαρτονιού δεν επιτρέπουν τη σκέψη ότι η προβλεπόμενη ενίσχυση δεν θα αλλοιώσει τις συναλλαγές κατά τρόπο αντίθετο με το κοινό συμφέρον » (δέκατη όγδοη αιτιολογική σκέψη). Ωστόσο, σε κανένα μέρος της απόφασης δεν αναφέρεται ότι η Επιτροπή έλαβε υπόψη το ουσιώδες στοιχείο, που θα μπορούσε ίσως να οδηγήσει σε διαφορετική εκτίμηση, ότι δηλαδή η επίδικη ενίσχυση συνδυάστηκε με αναδιάρθρωση της επιχείρησης στην οποία χορηγήθηκε, η οποία μετέστρεψε την παραγωγή της προς τα προϊόντα υψηλής ποιότητας, μειώνοντας έτσι την ικανότητα παραγωγής της και το μερίδιό της στην αγορά.

27 Οι διαπιστούμενες αυτές ελλείψεις της αιτιολογίας δεν δικαιολογούνται, αντίθετα με όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, από την υποχρέωση που θέτει το άρθρο 214 της Συνθήκης, της τηρήσεως του επαγγελματικού απορρήτου, εν προκειμένω δηλαδή του απορρήτου των εργασιών της εν λόγω επιχειρήσεως. Εκτός του ότι ορισμένα από τα σχετικά στοιχεία και συγκεκριμένα αυτά που αφορούν τη διάρθρωση της αγοράς, είναι προφανές ότι δεν παρουσιάζουν τον εμπιστευτικό χαρακτήρα που θα τους επέτρεπε να καλύπτονται από το επαγγελματικό απόρρητο, η υποχρέωση της τηρήσεως αυτού του απορρήτου δεν μπορεί να ερμηνευθεί τόσο διασταλτικά ώστε να καταστεί χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο η υποχρέωση αιτιολογήσεως, προς βλάβη των δικαιωμάτων υπερασπίσεως των κρατών μελών και των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών.

28 Εξάλλου, δεδομένου ότι πρόκειται για ατομική απόφαση, για την ισχύ της οποίας, σύμφωνα με το άρθρο 191 της Συνθήκης, δεν απαιτείται δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της Κοινότητας, η Επιτροπή θα μπορούσε να μη δημοσιεύσει τα στοιχεία που θεωρεί ότι καλύπτονται από το επιχειρηματικό απόρρητο, δυνατότητα την οποία αναγνωρίζει άλλωστε, όσον αφορά τις αποφάσεις που εκδίδονται κατ' εφαρμογή των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης, το άρθρο 21, παράγραφος 2, του κανονισμού 17 της 6ης Φεβρουαρίου 1962 (ΕΕ ειδ. έκδ. 08/001, σ. 25).

29 Η υποχρέωση της Επιτροπής να αιτιολογήσει την απόφασή της ήταν κατά τούτο περισσότερο επιτακτική καθόσον εν προκειμένω το άρθρο 2 της αποφάσεως υποχρεώνει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών να λάβει μέτρα « για να αποφύγει ώστε η χορηγούμενη ενίσχυση να συνεχίσει να έχει συνέπειες που οδηγούν σε στρέβλωση του ανταγωνισμού στο μέλλον ιδίως απέναντι στις επιχειρήσεις των άλλων κρατών μελών », το δε περιεχόμενο και η έκταση της υποχρεώσεως αυτής καθορίζονται αναλόγως των πραγματικών και νομικών στοιχείων που οδήγησαν την Επιτροπή στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν πράγματι τέτοιες συνέπειες. Εξάλλου, αν η Επιτροπή επέλεξε τη διατύπωση αυτή ακριβώς για να αφήσει στην ολλανδική κυβέρνηση κάποια ελευθερία ως προς την επιλογή των ληπτέων μέτρων για τον τερματισμό της διαπιστωθείσας παράβασης, όφειλε πάντως να παράσχει στην εν λόγω κυβέρνηση τις ενδείξεις που θα της επέτρεπαν να προσδιορίσει ποια μέτρα θα μπορούσε να λάβει.

30 Για όλους αυτούς τους λόγους πρέπει να διαπιστωθεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν πληροί την υποχρέωση αιτιολογήσεως που θέτει το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΟΚ και να κριθεί άκυρη η απόφαση λόγω παραβάσεως ουσιώδους τύπου χωρίς να απαιτείται να εξεταστούν οι άλλοι λόγοι ακυρώσεως που προέβαλαν οι προσφεύγοντες.

Επί των δικαστικών εξόδων

31 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Όταν πάντως οι ηττηθέντες διάδικοι είναι περισσότεροι, το Δικαστήριο αποφασίζει για την κατανομή των δικαστικών εξόδων.

32 Δεδομένου ότι η Επιτροπή και οι παρεμβαίνουσες ηττήθηκαν, πρέπει να καταδικαστούν στα δικαστικά έξοδα. Στην υπόθεση 296/82 η Επιτροπή φέρει το σύνολο των δικαστικών εξόδων, ενώ στην υπόθεση 318/82 τα δικαστικά έξοδα φέρουν αλληλεγγύως και εις ολόκληρο η Επιτροπή και οι παρεμβαίνουσες.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) **Ακυρώνει την απόφαση 82/653 της Επιτροπής, της 22ας Ιουλίου 1982, περί της ενισχύσεως που χορήγησε η ολλανδική κυβέρνηση σε επιχείρηση μεταποιήσεως χαρτονιού (EE L 277, σ. 15).**

2) **Καταδικάζει την Επιτροπή και τις παρεμβαίνουσες στα δικαστικά έξοδα. Στην υπόθεση 296/82 η Επιτροπή φέρει το σύνολο των δικαστικών εξόδων, ενώ στην υπόθεση 318/82 τα δικαστικά έξοδα φέρουν αλληλεγγύως και εις ολόκληρο η Επιτροπή και οι παρεμβαίνουσες.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Κακούρης

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Galmot

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 13 Μαρτίου 1985.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart