WYROK TRYBUNAŁU (w pełnym składzie)
z dnia 22 czerwca 2004 r.*

W sprawie C-42/01

Republika Portugalska, reprezentowana przez L. I. Fernandesa i L. Duarte, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez M. Marquesa Mendesa, advogado, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez P. Olivera oraz M. Françę, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

mającej za przedmiot stwierdzenie nieważności decyzji Komisji nr C(2000)3543 wersja ostateczna-PT z dnia 22 listopada 2000 r. dotyczącej postępowania w ramach art. 21 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4064/89 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (sprawa nr COMP/M.2054 — Secil/Holderbank/Cimpor),

* Język postępowania: portugalski.

TRYBUNAŁ (w pełnym składzie),

w składzie: V. Skouris, Prezes, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet i J. N. Cunha Rodrigues, prezesi izb, A. La Pergola, R. Schintgen, N. Colneric i S. von Bahr (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: A. Tizzano,
sekretarz: M. Múgica Arzamendi, główny administrator,

uwzględniając sprawozdanie na rozprawę,

po wysłuchaniu stanowisk uczestników postępowania na rozprawie w dniu 9 września 2003 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 stycznia 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 1 lutego 2001 r. Republika Portugalska wniosła, na podstawie art. 230 akapit pierwszy WE, skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji nr C(2000)3543 wersja ostateczna-PT

z dnia 22 listopada 2000 r. w sprawie postępowania w ramach art. 21 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4064/89 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (sprawa nr COMP/M.2054 — Secil/Holderbank/Cimpor, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4064/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. L 395, str. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1310/97 z dnia 30 czerwca 1997 r. (Dz.U. L 180, str. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie koncentracji"), stanowi:

„Koncentracje o wymiarze wspólnotowym określone w niniejszym rozporządzeniu zgłasza się Komisji nie później niż w tydzień po zawarciu porozumienia lub ogłoszeniu publicznej oferty, lub nabyciu pakietu kontrolnego. Tydzień ten liczony jest od najwcześniejszego z wymienionych zdarzeń".

3 Zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie koncentracji Komisja przystępuje do badania zgłoszenia niezwłocznie po jego otrzymaniu.

4 Z art. 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie koncentracji wynika, że Komisja dysponuje jednomiesięcznym terminem na podjęcie decyzji, czy wszcząć formalne postępowanie w sprawie badania zgodności koncentracji ze wspólnym rynkiem. Zgodnie z ust. 3 tego artykułu decyzja uznająca zgłoszoną koncentrację za niezgodną ze wspólnym rynkiem musi zostać wydana w ciągu maksimum czterech miesięcy od daty wszczęcia postępowania.

5 Artykuł 21 rozporządzenia w sprawie koncentracji stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem kontroli Trybunału Sprawiedliwości Komisja posiada wyłączne kompetencje do podejmowania decyzji przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu.

2. Żadne Państwo Członkowskie nie stosuje własnego ustawodawstwa krajowego dotyczącego konkurencji w stosunku do koncentracji o wymiarze wspólnotowym.

[...]

3. Nie naruszając ust. 1 i 2, Państwa Członkowskie mogą podjąć właściwe środki w celu ochrony uzasadnionych interesów innych niż te, które brane są pod uwagę w niniejszym rozporządzeniu oraz są zgodne z ogólnymi zasadami i innymi przepisami prawa wspólnotowego.

Bezpieczeństwo publiczne, pluralizm środków przekazu oraz zasady ostrożności uważa się za uzasadnione interesy w rozumieniu akapitu pierwszego.

Każdy inny rodzaj interesu publicznego musi zostać zgłoszony Komisji przez zainteresowane Państwo Członkowskie i jest uznawany przez Komisję po ocenie jego zgodności z zasadami ogólnymi i innymi przepisami prawa wspólnotowego, zanim mogą zostać podjęte środki określone powyżej. Komisja powiadamia zainteresowane Państwo Członkowskie o swojej decyzji w ciągu jednego miesiąca od dnia zgłoszenia".

Uregulowania krajowe

6 Spośród przepisów dotyczących prywatyzacji w portugalskim porządku prawnym dla celów niniejszego postępowania należy wskazać ustawę nr 11/90 z dnia 5 kwietnia 1990 r. — ustawę ramową o prywatyzacji (*Diário da República* I, seria A, nr 80 z dnia 5 kwietnia 1990 r., str. 1664) oraz dekret z mocą ustawy nr 380/93 z dnia 15 listopada 1993 r. (*Diário da República* I, seria A, nr 267 z dnia 15 listopada 1993 r., str. 6362), wydany w wykonaniu wymienionej ustawy ramowej. Dekret z mocą ustawy nr 380/93 wprowadza i reguluje specjalny tryb nadzoru przez państwo zmian w strukturze własności akcji przedsiębiorstw, które są w trakcie prywatyzacji. Na podstawie art. 1 tego dekretu nabycie z prawem głosu więcej niż 10 % kapitału zakładowego przedsiębiorstwa, które nie zostało jeszcze całkowicie sprywatyzowane, wymaga zezwolenia ministra finansów.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

7 W dniu 15 czerwca 2000 r. Secilpar SL, spółka prawa hiszpańskiego (zwana dalej „Secilpar"), kontrolowana w 100 % przez Secil-Companhia Geral de Cal e Cimento SA, spółkę prawa portugalskiego (zwaną dalej „Secil"), opublikowała ogłoszenie wstępne odnośnie do złożenia publicznej oferty zakupu dotyczącej Cimpor-Cimentos de Portugal SGPS SA, spółki prawa portugalskiego (zwanej dalej „Cimpor"). Cimpor jest dawną spółką publiczną, sprywatyzowaną w 1994 r., w której

państwo portugalskie, po stopniowej sprzedaży udziałów, w chwili publikacji ogłoszenia wstępnego posiadało 12,7 % akcji, z których 10 % było uprzywilejowanych. Z ogłoszenia wstępnego wynikało, że wspólnie z Secilpar i Secil działała Holderbank Financière Glaris SA, spółka prawa szwajcarskiego (zwana dalej „Holderbank").

8 Zgodnie ze wspomnianym ogłoszeniem wstępnym do publicznej oferty kupna miały w szczególności zastosowanie następujące warunki:

— zaakceptowanie oferty przez akcjonariuszy posiadających co najmniej 67 % całości akcji Cimpor,

— ustanie szczególnych uprawnień, z których państwo portugalskie korzystało jako akcjonariusz Cimpor,

— zlikwidowanie ograniczeń w wykonywaniu prawa głosu, przewidzianych w umowie spółki Cimpor.

9 W dniu 16 czerwca 2000 r., zgodnie z dekretem z mocą ustawy nr 380/93, Secilpar i Holderbank zwróciły się do portugalskiego ministra finansów o zezwolenie na nabycie, w drodze publicznej oferty zakupu, do 100 % udziału w kapitale zakładowym z prawem głosu spółki Cimpor, na warunkach i przy spełnieniu zastrzeżeń określonych przede wszystkim w ogłoszeniu wstępnym.

10 Wniosek wskazywał, że publiczna oferta zakupu miała na celu, w pierwszym etapie, nabycie do 100 % akcji Cimpor za pośrednictwem Secilpar, specjalnie w tym celu utworzonej. W drugim etapie Secil i Holderbank miały podzielić między siebie aktywa Cimpor, a w efekcie końcowym Secil miała przejąć działalność Cimpor w Hiszpanii i Egipcie oraz częściowo w Brazylii, zaś Holderbank w Portugalii, Maroku, Tunezji i Mozambiku oraz pozostałą część działalności w Brazylii.

11 W dniu 4 lipca 2000 r. Komisja otrzymała, zgodnie z art. 4 rozporządzenia w sprawie koncentracji, zgłoszenie projektu koncentracji, skutkiem której Holderbank i Secil miały uzyskać, poprzez publiczną ofertę kupna ogłoszoną w dniu 15 czerwca 2000 r., wspólną kontrolę nad Cimpor w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia, (zob. publikacja zgłoszenia zamiaru koncentracji, Dz.U. C 198, str. 5, zwanego dalej „zgłoszeniem z dnia 4 lipca 2000 r.").

12 Zarządzeniem z dnia 5 lipca 2000 r. minister finansów oddalił wniosek z dnia 16 czerwca 2000 r. z uzasadnieniem, że państwo portugalskie nie zamierza wyzbywać się swoich szczególnych uprawnień, z których korzystało jako akcjonariusz Cimpor oraz że sprzeciwia się likwidacji ograniczeń w wykonywaniu prawa głosu przewidzianych w umowie spółki Cimpor.

13 Pismem z dnia 7 lipca 2000 r., stanowiącym odpowiedź na pismo z dnia poprzedniego, Secil poinformowała Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (komisja ds. rynku papierów wartościowych zwana dalej „CMVM") o swoich planach dotyczących publicznej oferty zakupu. Tego samego dnia Secilpar i Holderbank skierowały ponowny wniosek do ministra finansów dotyczący nabycia, zgodnie z dekretem z mocą ustawy nr 380/93, powyżej 10 % akcji Cimpor, przede wszystkim na rynku. We wniosku tym odstąpiły w szczególności od uzależnienia publicznej oferty zakupu od spełnienia warunku ustania szczególnych uprawnień, przysługujących państwu portugalskiemu jako akcjonariuszowi Cimpor.

14 W dniu 29 lipca 2000 r. Komisja, uznając, że zgłoszenie z dnia 4 lipca 2000 r. było niekompletne, wyznaczyła stronom termin do dnia 28 sierpnia 2000 r. celem jego uzupełnienia. Termin ten został przedłużony do dnia 15 września 2000 r., na wniosek stron. Z uwagi na to, że strony mimo to nie dostarczyły Komisji żądanych informacji, ta ostatnia zawiesiła rozpatrywanie koncentracji.

15 Zarządzeniem z dnia 11 sierpnia 2000 r. minister finansów stwierdził, po pierwsze, że walne zgromadzenie Cimpor odrzuciło propozycję likwidacji ograniczeń w wykonywaniu prawa głosu, tak że publiczna oferta zakupu wydawała się bezskuteczna. Po drugie, ponownie oddalił wniosek Secilpar i Holderbank, dodając, że cele stron były co do zasady sprzeczne z celami prywatyzacji. Zarządzenie z dnia 11 sierpnia 2000 r. podawało następujące podstawy oddalenia:

i) fakt, że nabycie pociągnęłoby za sobą wycofanie Cimpor z portugalskiego rynku kapitałowego,

ii) niezgodność projektu gospodarczego wnioskodawców ze strategią rządu portugalskiego odnośnie do restrukturyzacji sektora,

iii) fakt, że nabycie przeszkodziłoby zbyciu przez państwo portugalskie udziału w Cimpor na dobrych warunkach gospodarczych i finansowych, jak również

iv) fakt, że nabycie spowodowałoby naruszenie zasady równego traktowania w ostatnim etapie procesu prywatyzacji Cimpor.

16 Również dnia 11 sierpnia 2000 r. Secilpar powiadomiła CMVM o pewnych zmianach w ogłoszeniu wstępnym o publicznej ofercie kupna akcji Cimpor, mających stanowić odpowiedź na wątpliwości wyrażone przez władze portugalskie.

17 Pismem z tego samego dnia CMVM, biorąc pod uwagę zarządzenie z dnia 11 sierpnia 2000 r. i stojąc na stanowisku, że zmiany w ogłoszeniu wstępnym stały się bezprzedmiotowe, poinformował Secilpar o swojej decyzji wycofania publicznej oferty zakupu, wstępnie ogłoszonej przez tę spółkę.

18 Pismem z dnia 16 sierpnia 2000 r. szef gabinetu ministra finansów przesłał, prywatnie, kopię zarządzenia z dnia 11 sierpnia 2000 r. szefowi gabinetu komisarza odpowiedzialnego za politykę konkurencji.

19 Ten ostatni pismem z dnia 21 września 2000 r. poinformował ministra finansów o zgłoszeniu z dnia 4 lipca 2000 r., zaznaczając, że według pierwszej oceny Komisji Portugalia uchybiła ciążącemu na niej, na mocy przepisów wspólnotowych w dziedzinie kontroli koncentracji, obowiązkowi uprzedniego powiadomienia Komisji o zamiarze odmowy zezwolenia na koncentrację, jak również poinformowania, jakie interesy zamierza w ten sposób chronić.

20 W wymienionym piśmie dodano również, iż Republika Portugalska prawdopodobnie uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 21 ust. 3 rozporządzenia

w sprawie koncentracji, w ten sposób, że sprzeciwiła się propozycji nabycia Cimpor przez Secil i Holderbank, nie powiadomiwszy Komisji o podstawach takiej decyzji przed podjęciem decyzji w tym przedmiocie, co uniemożliwiło Komisji ocenę zgodności podstaw dotyczących interesu publicznego z prawodawstwem wspólnotowym. W przypadku gdyby Komisja doszła do wniosku, że podstawy powołane przez Republikę Portugalską nie spełniają żadnego z trzech warunków wymienionych w art. 21 ust. 3, mogłaby podjąć kroki wynikające z tego przepisu. Od Republiki Portugalskiej zażądano przesłania uwag w tej kwestii najpóźniej do dnia 5 października 2000 r.

21 Wreszcie, pismo z dnia 21 września 2000 r. wskazywało, że jeśli Komisja dojdzie do przekonania, że zarządzenia Ministra Finansów nie były uzasadnione ochroną innych interesów publicznych w rozumieniu art. 21 ust. 3 rozporządzenia w sprawie koncentracji, podejmie odpowiednie kroki. Republikę Portugalską wezwano do przedstawienia uwag na ten temat najpóźniej do dnia 5 października 2000 r.

22 Pismem z dnia 3 października 2000 r. minister finansów odpowiedział, że w sprawie publicznej oferty zakupu Secilpar i Holderbank nie stosował portugalskich przepisów w sprawie koncentracji, lecz dekret z mocą ustawy nr 380/93. Podał również, że ostatni etap reprywatyzacji nastąpi w krótkim czasie, czego skutkiem będzie ustanie szczególnych uprawnień, z których państwo portugalskie korzystało jako akcjonariusz Cimpor i że nabywanie udziałów w Cimpor nie będzie już wchodzić w zakres dekretu z mocą ustawy nr 380/93.

23 W dniu 22 listopada 2000 r. Komisja wydała zaskarżoną decyzję.

24 W dniu 11 stycznia 2001 r. zgłoszenie z dnia 4 lipca 2000 r. zostało wycofane.

25 Wyrokiem z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie C-367/98 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-4731, Trybunał uznał za zasadną skargę o stwierdzenie uchybienia wniesioną przez Komisję w dniu 14 października 1998 r. w odniesieniu do naruszenia przepisu art. 73B Traktatu WE (obecnie art. 56 WE). Trybunał orzekł, że uchwalając i utrzymując w mocy w szczególności ustawę nr 11/90 oraz dekret z mocą ustawy nr 380/93, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyły na niej na mocy tego artykułu.

Zaskarżona decyzja

26 Jak wynika z pkt 1 i 2 uzasadnienia zaskarżonej decyzji, przedmiotem jej jest ocena zgodności zarządzeń z dnia 5 lipca 2000 r. i z dnia 11 sierpnia 2000 r. z art. 21 rozporządzenia w sprawie koncentracji.

27 W pkt 11 uzasadnienia zaskarżonej decyzji Komisja stwierdza, że zgłoszona koncentracja polega na nabyciu Cimpor przez Secil i Holderbank w celu natychmiastowego podziału nabytych aktywów. Nabycie to zmierzało więc do dwóch koncentracji, w następstwie których każde z przedsiębiorstw uzyskałoby część kapitału Cimpor.

28 Pod nagłówkiem „Zgodność decyzji wydanych przez władze portugalskie z art. 21 rozporządzenia [w sprawie koncentracji]" Komisja stwierdza w pkt 49 uzasadnienia zaskarżonej decyzji, że władze portugalskie nie podały żadnego interesu publicznego, którego ochronę drogą zarządzeń z dnia 5 lipca 2000 r. i 11 sierpnia 2000 r. uważały za konieczną.

29 W pkt 50 uzasadnienia zaskarżonej decyzji Komisja zauważa, że „zmiana struktury akcjonariatu w przedsiębiorstwach w trakcie prywatyzacji, zmierzająca do wzmocnienia przedsiębiorstw i zwiększenia wydajności krajowego sektora produkcyjnego w sposób zgodny z kierunkami polityki gospodarczej Portugalii była wskazana w zarządzeniach [z dnia 5 lipca 2000 r. i 11 sierpnia 2000 r.], jako oczywisty cel dekretu z mocą ustawy nr 380/93".

30 W pkt 55 uzasadnienia zaskarżonej decyzji Komisja stwierdza, że ten cel nie należy do grupy interesów (bezpieczeństwo publiczne, pluralizm środków przekazu oraz zasady ostrożności), które są uznawane same przez się za uzasadnione zgodnie z art. 21 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia w sprawie koncentracji.

31 W pkt 56 i 57 uzasadnienia zaskarżonej decyzji Komisja stwierdza, że nie zgłaszając jej, jaki interes zamierza chronić, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążą na niej na mocy art. 21 rozporządzenia w sprawie koncentracji. Podaje jednakże, że przyczyny, które legły u podstaw zarządzeń z dnia 5 lipca 2000 r. i z dnia 11 sierpnia 2000 r., wynikają jasno z samego ich brzmienia.

32 W tym względzie Komisja stwierdza w pkt 58 uzasadnienia zaskarżonej decyzji, że „argumenty, na których opierają się oba zarządzenia sprzeciwiające się koncentracji, są wskazane w treści drugiego z zarządzeń, zgodnie z którym niezbędna jest ochrona ewolucji struktury akcjonariatu w przedsiębiorstwach w trakcie prywatyzacji zmierzającej do wzmocnienia przedsiębiorstw i zwiększenia wydajności krajowego sektora produkcyjnego w sposób zgodny z kierunkami polityki gospodarczej Portugalii. Oba zarządzenia ograniczają swobodę prowadzenia działalności gospodarczej i swobodę przepływu kapitału usankcjonowane przez Traktat i nie można ich uważać za uzasadnione względami o charakterze nadrzędnym uznanymi w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości; Republika Portugalii nie wysunęła w każdym razie argumentów tego rodzaju. Poza tym ogólna zasada równego traktowania, na której Republika Portugalska oparła pierwsze zarządzenie, nie wnosi nic istotnego do wymienionych argumentów".

33 Komisja wywodzi stąd, w pkt 59 uzasadnienia zaskarżonej decyzji, że „niezależnie od tego, iż Republika Portugalska nie powiadomiła Komisji w stosownym czasie o podstawach swoich decyzji zgodnie z art. 21 ust. 3 rozporządzenia [w sprawie koncentracji], Komisja będzie musiała odmówić uznania zasadności tych podstaw".

34 W pkt 60 uzasadnienia zaskarżonej decyzji, który mieści się w części „Wnioski", Komisja wskazuje, że wydając decyzję odmawiającą zezwolenia na nabycie ponad 10% akcji Cimpor, Republika Portugalska w istocie uniemożliwiła uzyskani kontroli nad Cimpor przez strony zgłaszające.

35 W pkt 61 uzasadnienia zaskarżonej decyzji Komisja zauważa, że ponieważ zarządzenie z dnia 5 lipca 2000 r., w brzmieniu z dnia 11 sierpnia 2000 r., odmawiające zezwolenia na nabycie powyżej 10% akcji Cimpor, nie wydaje się powoływać na bezpieczeństwo publiczne, pluralizm środków przekazu lub zasady ostrożności, „władze portugalskie nie mogły działać i zabraniać koncentracji o wymiarze wspólnotowym, nie zgłosiwszy Komisji każdego innego interesu, który zamierzały chronić, na podstawie art. 21 ust. 3 rozporządzenia [w sprawie koncentracji] przed podjęciem działań stanowiących przedmiot niniejszej decyzji".

36 Komisja podnosi, w pkt 62 uzasadnienia zaskarżonej decyzji, że „art. 21 ust. 3 [rozporządzenia w sprawie koncentracji] zostałby pozbawiony jakiejkolwiek skuteczności, jeśli w przypadku braku zgłoszenia Komisja nie mogłaby badać, czy działanie podjęte przez Państwo Członkowskie jest uzasadnione ochroną jednego z interesów wprost uznanych za zasadne w art. 21 ust. 3. Państwa Członkowskie mogłyby łatwo uniknąć oceny przez Komisję takich działań, nie zgłaszając ich. Budowa art. 21 opiera się na równowadze między, z jednej strony, ciążącym na Państwach Członkowskich obowiązkiem uprzedniego zgłaszania Komisji interesu,

który uznają za uzasadniony i, z drugiej strony, ciążącym na Komisji obowiązkiem wydania w terminie miesiąca decyzji w przedmiocie zgodności powołanego interesu z prawem wspólnotowym".

37 Zgodnie z pkt 63 uzasadnienia zaskarżonej decyzji, zdaniem Komisji, z powyższego wynika, że „art. 21 należy interpretować w ten sposób, że niezależnie od tego, czy działanie zostało zgłoszone Komisji, czy też nie, Komisja ma prawo wydać decyzję, w której określi, czy jest ono sprzeczne z zasadą wyłącznej kompetencji, ustanowioną w rozporządzeniu [w sprawie koncentracji]".

38 Komisja w pkt 64 uzasadnienia zaskarżonej decyzji wywodzi stąd wniosek, że „działania podjęte przez władze portugalskie w odniesieniu do zgłoszonej koncentracji, a w szczególności [zarządzenia z dnia 5 lipca 2000 r. i z dnia 11 sierpnia 2000 r.] nie mogą zostać uznane za środki zmierzające do ochrony uzasadnionych interesów zgodnych z zasadami ogólnymi i innymi przepisami prawa wspólnotowego. W konsekwencji środki te są sprzeczne z prawem wspólnotowym, zwłaszcza z art. 21 rozporządzenia [w sprawie koncentracji]".

39 Punkt 65 uzasadnienia zaskarżonej decyzji precyzuje, że „wobec tego Republikę Portugalską zobowiązuje się do podjęcia kroków niezbędnych w celu zastosowania się do ustawodawstwa wspólnotowego i wycofania z obrotu prawnego spornych zarządzeń".

40 Artykuł 1 zaskarżonej decyzji stanowi:

„Interesy, które legły u podstaw zarządzenia portugalskiego ministra finansów z dnia [5] lipca 2000 r., w brzmieniu z dnia 11 sierpnia 2000 r., a które nie zostały, wbrew

przepisom art. 21 ust. 3 rozporządzenia [w sprawie koncentracji], zgłoszone Komisji, są niezgodne z prawem wspólnotowym".

W przedmiocie skargi

41 Republika Portugalska podnosi tytułem wstępu kwestię związaną z bezprzedmiotowością zaskarżonej decyzji. Następnie przywołuje sześć zarzutów na poparcie swojej skargi, opierających się odpowiednio na:

— naruszeniu art. 253 WE poprzez brak dokładnego i wystarczającego wskazania podstawy prawnej zaskarżonej decyzji;

— naruszeniu art. 253 WE poprzez brak uzasadnienia zarzucanej niezgodności aktów krajowych z prawem wspólnotowym;

— naruszeniu art. 7 ust. 1 WE i art. 21 ust. 1 i 3 akapit trzeci rozporządzenia w sprawie koncentracji, polegającym na tym, że Komisja nie miała kompetencji do wydania zaskarżonej decyzji wobec braku zgłoszenia przez Republikę Portugalską interesów chronionych aktami krajowymi;

— naruszeniu art. 220 WE i art. 21 ust. 1 rozporządzenia w sprawie koncentracji, polegającym na tym, że Komisja, wydając zaskarżoną decyzję pomimo braku wspomnianego zgłoszenia, naruszyła zastrzeżenie kontroli sądowej;

— naruszeniu art. 5 akapit trzeci WE i zasady proporcjonalności, polegającym, z jednej strony, na tym, że Komisja nie ograniczyła swojej oceny wyłącznie do koncentracji o wymiarze wspólnotowym, tj. Holderbank/Cimpor, a z drugiej strony, na tym, że wydała decyzję ostateczną i nieodwracalną pomimo bezczynności stron zgłaszających;

— naruszeniu zasad postępowania przejawiającym się w tym, że pomimo braku wspomnianego zgłoszenia ze strony Republiki Portugalskiej, Komisja wydała zaskarżoną decyzję zamiast wnieść skargę o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 226 WE.

W przedmiocie kwestii wstępnej związanej z bezprzedmiotowością zaskarżonej decyzji

42 Republika Portugalska podnosi, że zaskarżona decyzja została wydana w następstwie i w ramach postępowania, które zostało zapoczątkowane zgłoszeniem z dnia 4 lipca 2000 r. A zatem wycofanie go w dniu 11 stycznia 2001 r., po wydaniu przez Komisję zaskarżonej decyzji, położyło kres postępowaniu w ten sposób, że podstawa prawna, na której Komisja mogła opierać swoją kompetencję do działania w trybie art. 21 rozporządzenia w sprawie koncentracji, przestała istnieć. Z tego wynika, że zaskarżona decyzja stała się bezprzedmiotowa.

43 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że, zgodnie z argumentami przytoczonymi przez rzecznika generalnego w pkt 32 i 33 opinii, wycofanie zgłoszenia po wydaniu zaskarżonej decyzji w żaden sposób nie czyni decyzji bezprzedmiotową. Zaskarżona decyzja w dalszym ciągu więc istnieje i stanowi przedmiot skargi wniesionej przez Republikę Portugalską.

W przedmiocie trzeciego, czwartego i szóstego zarzutu

44 W zarzutach trzecim, czwartym i szóstym, które należy rozpatrywać łącznie i od których należy rozpocząć, rząd portugalski utrzymuje w istocie, że wobec braku zgłoszenia przez Republikę Portugalską interesów chronionych zarządzeniami z dnia 5 lipca 2000 r. i z dnia 11 sierpnia 2000 r. Komisja nie miała kompetencji do wydania zaskarżonej decyzji.

45 Przede wszystkim, przyznając, że interesy, które legły u podstaw zarządzeń z dnia 5 lipca 2000 r. i z dnia 11 sierpnia 2000 r., nie odpowiadają żadnemu rodzajowi uzasadnionych interesów w przewidzianych w art. 21 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia w sprawie koncentracji, rząd portugalski podnosi, że akapit trzeci tego ustępu zezwala na krajową ochronę interesów publicznych, nakładając na Państwo Członkowskie obowiązek zgłoszenia tego Komisji.

46 Zdaniem tego rządu, jedynie w wypadku gdy Państwo Członkowskie zgłosiło Komisji chęć powołania się na takie inne interesy publiczne, Komisja może wydać wobec Państwa Członkowskiego decyzję. Tak długo, jak Państwo Członkowskie nie dokona

zgłoszenia, Komisja nie ma kompetencji do wydawania decyzji na temat interesów wskazanych w art. 21 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia w sprawie koncentracji.

47 Rząd portugalski utrzymuje ponadto, że wobec braku zgłoszenia istnieje ryzyko, że Komisja podejmie decyzję co do interesu publicznego, który nie odpowiada temu, jaki rzeczywiście miały na względzie władze krajowe.

48 Następnie rząd portugalski podkreśla, że mając na względzie, iż wobec braku zgłoszenia ze strony zainteresowanego Państwa Członkowskiego Komisja nie może wydać decyzji na podstawie art. 21 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia w sprawie koncentracji, funkcja kontroli i gwarancji legalności spoczywa na Trybunale lub sądownictwie krajowym w ramach postępowania przed organami krajowymi. Wydając zaskarżoną decyzję, Komisja miała więc wkroczyć w kompetencje tych ostatnich, z naruszeniem art. 21 ust. 1 wymienionego rozporządzenia oraz art. 220 WE.

49 Wreszcie rząd portugalski twierdzi, że, z zastrzeżeniem kompetencji Komisji do wydania decyzji w warunkach przewidzianych w art. 21 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia w sprawie koncentracji, tak jak interpretuje go ten rząd, każdy fakt ewentualnego niedopełnienia przez Państwa Członkowskie obowiązku zgłoszenia lub przekroczenia materialnych granic zgodności interesów publicznych powinien, gdy taka sytuacja się zdarzy, stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 226 WE. Tym samym, wydając zaskarżoną decyzję, Komisja miała bezpośrednio naruszyć ten przepis oraz zasady postępowania.

50 Po pierwsze, należy przypomnieć, że rozporządzenie w sprawie koncentracji opiera się na zasadzie ścisłego rozdziału kompetencji kontrolnych między władzami

krajowymi i wspólnotowymi. Motyw dwudziesty dziewiąty preambuły rozporządzenia stanowi, że „koncentracje nieokreślone w niniejszym rozporządzeniu podlegają co do zasady jurysdykcji Państw Członkowskich". Inaczej mówiąc, Komisja jako jedyna jest właściwa do wydawania wszelkich decyzji w sprawach koncentracji o wymiarze wspólnotowym (wyrok z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie C-170/02 P Schlüsselverlag J. S. Moser i in. przeciwko Komisji, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 32).

51 Po drugie, rozporządzenie w sprawie koncentracji zawiera również przepisy, których celem jest skrócenie, ze względów pewności prawa i w interesie zainteresowanych przedsiębiorstw, czasu trwania postępowań w przedmiocie oceny koncentracji, przeprowadzanych przez Komisję. To dlatego zgłoszenie Komisji koncentracji o wymiarze wspólnotowym powinno nastąpić, zgodnie z art. 4 wymienionego rozporządzenia, w terminie tygodnia. Artykuły 6 i 10 ust. 1 tego rozporządzenia przewidują, że Komisja bezzwłocznie przystępuje do badania zgłoszenia oraz że dysponuje zasadniczo terminem miesiąca, aby wszcząć formalną procedurę badania zgodności koncentracji ze wspólnym rynkiem. Zgodnie z art. 10 ust. 3 tego rozporządzenia Komisja powinna podjąć decyzję w sprawie co do zasady w terminie czterech miesięcy, licząc od decyzji o wszczęciu postępowania. Ten sam artykuł stanowi w ust. 6, że „w przypadku gdy Komisja nie podjęła decyzji [...] w terminach [...], uważa się koncentrację za zgodną ze wspólnym rynkiem" (ww. wyrok w sprawie Schlüsselverlag J. S. Moser i in. przeciwko Komisji, pkt 33).

52 To również dlatego, zgodnie z art. 21 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia w sprawie koncentracji, każdy interes publiczny inny niż trzy wymienione w akapicie drugim tego ustępu powinien zostać zgłoszony Komisji przez zainteresowane Państwo Członkowskie, a ta jest obowiązana powiadomić je o swojej decyzji w terminie miesiąca od dnia zgłoszenia.

53 Zasadnie można zatem wywieść stąd wniosek, że celem prawodawcy wspólnotowego było jasne rozdzielenie zakresu działania władz krajowych i wspólnotowych oraz zapewnienie kontroli koncentracji w terminach zgodnych z wymogami zarówno dobrej administracji, jak i życia gospodarczego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Schlüsselverlag J. S. Moser i in. przeciwko Komisji, pkt 34).

54 Na tej podstawie należałoby przyjąć, że interpretacja art. 21 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia w sprawie koncentracji reprezentowana przez rząd portugalski, zgodnie z którą, wobec braku zgłoszenia interesów chronionych zarządzeniami z dnia 5 lipca 2000 r. i z dnia 11 sierpnia 2000 r., Komisja nie mogła wydać decyzji w sprawie zgodności tych interesów z prawem wspólnotowym, nie zasługuje na uwzględnienie.

55 W istocie, jak słusznie zauważył rzecznik generalny w pkt 51 opinii, jeśli w razie braku zgłoszenia przez zainteresowane Państwo Członkowskie kompetencja Komisji byłaby ograniczona do wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 226 WE, niemożliwe byłoby uzyskanie decyzji w krótkich terminach narzuconych przez rozporządzenie w sprawie koncentracji. W konsekwencji wzrosłoby niebezpieczeństwo, że taka decyzja mogłaby zostać wydana już po ostatecznym zatwierdzeniu koncentracji o wymiarze wspólnotowym środkami krajowymi.

56 Ponadto interpretacja rządu portugalskiego pozbawiłaby art. 21 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia w sprawie koncentracji skuteczności, dając Państwom Członkowskim możliwość łatwego uchylenia się od kontroli przewidzianej w tym przepisie.

57 Wynika z tego, że aby kontrola interesów publicznych innych niż przewidziane w art. 21 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia w sprawie koncentracji, powierzona Komisji w trzecim akapicie, była skuteczna, należy przyznać tej instytucji

uprawnienie do wydawania decyzji w przedmiocie zgodności tych interesów z zasadami ogólnymi i innymi przepisami prawa wspólnotowego, niezależnie od tego, czy rzeczone interesy zostały jej zgłoszone, czy nie.

58 O ile rzeczywiście brak zgłoszenia przez Państwo Członkowskie może spowodować, że zadanie Komisji będzie bardziej niepewne i złożone, ponieważ może ona napotkać przeszkody w ustaleniu interesów chronionych aktami krajowymi, o tyle jednak, jak to podniósł rzecznik generalny w pkt 55 opinii, Komisja ma zawsze możliwość domagania się informacji od zainteresowanego Państwa Członkowskiego. Jeżeli, pomimo takiego wniosku, państwo to nie dostarczy żądanych informacji, Komisja może wydać decyzję opierając się na materiale, którym dysponuje (zob., przez analogię, w zakresie pomocy państwa wyrok z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-301/87 Francja przeciwko Komisji, zwanej „Boussac Saint Frères", Rec. str. I-307, pkt 22).

59 W sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie, gdzie Państwo Członkowskie nie zgłosiło interesów chronionych aktami krajowymi, konieczne jest, by Komisja najpierw zbadała, czy rzeczone akty są uzasadnione jednym z interesów przewidzianych w art. 21 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia w sprawie koncentracji. Jeśli podczas tego badania dojdzie do wniosku, że Państwo Członkowskie przyjęło przedmiotowe akty w celu ochrony jednego z uzasadnionych interesów wymienionych w tym akapicie, nie będzie mogła kontynuować postępowania i badać, czy środki te są uzasadnione ze względu na inny interes publiczny, o którym mowa w trzecim akapicie.

60 A zatem, jak to wynika z pkt 57 niniejszego wyroku, Komisja, zgodnie z art. 21 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia w sprawie koncentracji, jest kompetentna do wydania decyzji odnośnie do zgodności z zasadami ogólnymi i innymi przepisami prawa wspólnotowego interesów publicznych chronionych przez Państwo Członkowskie innych niż wymienione w akapicie drugim tego ustępu, nawet przy braku zgłoszenia

tych interesów przez to Państwo Członkowskie. Tym samym należy stwierdzić, że podejmując zaskarżoną decyzję, Komisja nie wkroczyła w kompetencje Trybunału i, w konsekwencji, nie naruszyła art. 21 ust. 1 rozporządzenia w sprawie koncentracji ani art. 220 WE. Nie naruszyła także art. 226 WE ani zasad postępowania.

61 Z powyższego wynika, że zarzuty trzeci, czwarty i szósty, jako bezzasadne, nie zasługują na uwzględnienie.

W przedmiocie pierwszego zarzutu

62 Formułując pierwszy zarzut, rząd portugalski podnosi, że Komisja nie dopełniła obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 253 WE, nie wskazując w sposób dostatecznie precyzyjny podstawy prawnej zaskarżonej decyzji.

63 Wystarczy tu zauważyć, że z treści zaskarżonej decyzji jasno wynika, zwłaszcza z pkt 60-64, że opiera się ona na art. 21 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia w sprawie koncentracji.

64 Pierwszy zarzut podniesiony przez rząd portugalski nie zasługuje zatem na uwzględnienie, jako bezpodstawny.

W przedmiocie drugiego zarzutu

65 W drugim zarzucie rząd portugalski podnosi, że Komisja w sposób niedostateczny uzasadniła domniemaną niezgodność środków krajowych z prawem wspólnotowym. W szczególności, jego zdaniem, zaskarżona decyzja nie zawiera indywidualnej oceny interesów, które legły u podstaw aktów przyjętych przez władze portugalskie, opierającej się na argumentach faktycznych i prawnych, należycie wyłożonych na tle wspólnotowym.

66 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. w szczególności wyroki z dnia 13 marca 1985 r. w sprawach połączonych 296/82 i 318/82 Niderlandy i Leeuwarder Papierwarenfabriek przeciwko Komisji, Rec. str. 809, pkt 19; z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. str. I-1719, pkt 63 oraz z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-301/96 Niemcy przeciwko Komisji, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 87).

67 Rzeczywiście zaskarżona decyzja zawiera zwięzłe przedstawienie motywów, dla których Komisja uznała, że interesy, które legły u podstaw zarządzeń z dnia 5 lipca 2000 r. i z dnia 11 sierpnia 2000 r., są niezgodne z zasadami ogólnymi i innymi przepisami prawa wspólnotowego.

68 Niemniej, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 66 i 67 opinii, po zidentyfikowaniu interesów chronionych aktami krajowymi i stwierdzeniu, że nie zaliczają się one do interesów uzasadnionych w myśl art. 21 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia w sprawie koncentracji, Komisja zawarła w pkt 58 uzasadnienia decyzji argumentację, która, choć nadzwyczaj zwięzła, pozwala prześledzić jej tok rozumowania.

69 Ponadto, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 68 opinii, zaskarżona decyzja została podjęta w okolicznościach dobrze znanych rządowi portugalskiemu, to jest w ramach postępowania dotyczącego uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, które zakończyło się ww. wyrokiem w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, a rząd portugalski nie dostarczył Komisji najmniejszej wskazówki odnośnie do zgodności interesów publicznych chronionych aktami krajowymi z prawem wspólnotowym, nawet w odpowiedzi na pismo Komisji z dnia 21 września 2000 r.

70 W związku z tym należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja mogła zostać uzasadniona w sposób zwięzły (zob. w tym względzie wyroki z dnia 26 listopada 1975 r. w sprawie 73/74 Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 1491, pkt 31 i z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-156/98 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-6857, pkt 105), a zatem, że zaskarżona decyzja została uzasadniona w sposób dostateczny (zob. ww. wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 92 i 93).

71 Wynika stąd, że trzeci zarzut podniesiony przez rząd portugalski nie jest zasadny.

W przedmiocie piątego zarzutu

72 Podnosząc piąty zarzut, oparty na zasadzie proporcjonalności, rząd portugalski w pierwszej części wyraża pogląd, iż orzekając w zaskarżonej decyzji, że rząd portugalski powinien wycofać z obrotu prawnego w całości zarządzenia z dnia 5 lipca 2000 r. i z dnia 11 sierpnia 2000 r., oraz stwierdzając w sposób ogólny w części dyspozytywnej decyzji, że interesy, które legły u ich podstaw, nie są zgodne z prawem wspólnotowym, mimo iż z zaskarżonej decyzji wynika, że zgłoszone przedsięwzięcie miało spowodować dwie koncentracje, tj. Secil/Cimpor i Holderbank/Cimpor, z których tylko ta druga miałaby wymiar wspólnotowy, Komisja poszła dalej, niż to było konieczne, dla zapewnienia poszanowania prawa wspólnotowego.

73 W drugiej części tego zarzutu rząd portugalski utrzymuje, że z uwagi na to, iż wobec braku informacji żądanych od stron dokonujących zgłoszenia postępowanie w sprawie oceny było w chwili podejmowania zaskarżonej decyzji zawieszone, a zatem została ona podjęta w okresie charakteryzującym się niepewnością co do tego, czy będzie ono kontynuowane, Komisja winna była wykazać się ostrożnością, decydując o zastosowaniu środków o charakterze niedefinitywnym. Zobowiązanie do wycofania z obrotu prawnego zarządzeń z dnia 5 lipca 2000 r. i z dnia 11 sierpnia 2000 r., zdaniem tego rządu, ani nie jest właściwe do osiągnięcia zamierzonych celów, ani z nimi zgodne, stanowiąc tym samym naruszenie zasady proporcjonalności.

74 Odnośnie do pierwszej części tego zarzutu należy stwierdzić, że, jak to zauważyła Komisja, obie koncentracje były nierozerwalnie związane, jako że publiczna oferta zakupu kapitału zakładowego Cimpor za pośrednictwem Secilpar została ogłoszona w celu dokonania podziału aktywów Cimpor między Secilpar i Holderbank. Nie było więc możliwości ograniczenia skutków zaskarżonej decyzji do koncentracji Holderbank/Cimpor. Tym samym słusznie w zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że Republika Portugalska była zobowiązana wycofać z obrotu prawnego zarządzenia

z dnia 5 lipca 2000 r. i z dnia 11 sierpnia 2000 r. w całości oraz stwierdziła w sposób ogólny, że interesy, które legły u ich podstaw, są niezgodne z prawem wspólnotowym.

75 Odnośnie do drugiej części, wystarczy zauważyć, jak to podniósł rzecznik generalny w pkt 74 opinii, że Komisja mogła sądzić, iż bierna postawa stron dokonujących zgłoszenia była, przynajmniej częściowo, spowodowana wydaniem zarządzeń z dnia 5 lipca 2000 r. i z dnia 11 sierpnia 2000 r., i że w związku z tym jej definitywna decyzja była szczególnie ważna i pilna.

76 Z powyższych rozważań wynika, że piąty zarzut również nie jest zasadny.

77 Skoro zatem żaden z zarzutów, na których opiera się skarga, nie jest zasadny, podlega ona oddaleniu.

W przedmiocie kosztów

78 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Portugalska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami, zgodnie z żądaniem Komisji.

Z powyższych względów

TRYBUNAŁ (w pełnym składzie)

orzeka, co następuje:

1) **Skarga zostaje oddalona.**

2) **Republika Portugalska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Skouris Jann Timmermans

Rosas Gulmann Puissochet

Cunha Rodrigues La Pergola Schintgen

Colneric von Bahr

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 22 czerwca 2004 r.

Sekretarz

R. Grass

Prezes

V. Skouris