



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

17 septembrie 2014*

„Trimitere preliminară — Concurență — Ajutoare de stat — Articolul 107 alineatul (1) TFUE — Noțiunea «ajutor» — Garanții acordate de o întreprindere publică unei bănci în scopul acordării de credite unor împrumutați terți — Garanții acordate în mod deliberat de directorul acestei întreprinderi publice cu nerespectarea dispozițiilor statutare ale acesteia — Prezumție de opoziție din partea entității publice proprietare a întreprinderii menționate — Imputabilitatea garanțiilor în sarcina statului”

În cauza C-242/13,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Hoge Raad der Nederlanden (Țările de Jos), prin decizia din 26 aprilie 2013, primită de Curte la 29 aprilie 2013, în procedura

Commerz Nederland NV

împotriva

Havenbedrijf Rotterdam NV,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, și domnii J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot și A. Arabadjiev (raportor), judecători,

avocat general: domnul M. Wathelet,

grefier: domnul M. Aleksejev, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 13 martie 2014,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Commerz Nederland NV, de R. Wesseling, avocat;
- pentru Havenbedrijf Rotterdam NV, de E. Pijnacker Hordijk și de A. Kleinhout, avocat;
- pentru guvernul olandez, de M. Noort și de M. Bulterman, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de P.-J. Loewenthal și de S. Noë, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 8 mai 2014,

* Limba de procedură: neerlandeza.

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 107 alineatul (1) TFUE.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Commerz Nederland NV (denumită în continuare „Commerz Nederland”), pe de o parte, și Havenbedrijf Rotterdam NV (denumită în continuare „Havenbedrijf Rotterdam”), întreprindere de exploatare portuară care aparține în totalitate orașului Rotterdam (Țările de Jos), pe de altă parte, având ca obiect în special validitatea unor garanții acordate în numele Havenbedrijf Rotterdam, cu nerespectarea normelor statutului acestei întreprinderi, de către administratorul unic al acesteia în favoarea Commerz Nederland, pentru ca aceasta din urmă să pună la dispoziția unor împrumutați terți linii de credit.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 3 Printr-un contract din 5 noiembrie 2003, Commerz Nederland a pus la dispoziția RDM Vehicles BV (denumită în continuare „RDM Vehicles”) o linie de credit de 25 de milioane de euro destinată pentru a finanța fabricarea unui vehicul blindat. În aceeași zi, directorul Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (denumită în continuare „GHR”), întreprindere de exploatare portuară reprezentând un serviciu al orașului Rotterdam, a acordat o garanție prin care GHR garanta față de Commerz Nederland îndeplinirea de către RDM Vehicles a obligațiilor care îi reveneau în temeiul creditului astfel acordat.
- 4 La 1 ianuarie 2004, exploatarea portuară a fost integrată în Havenbedrijf Rotterdam, al cărei asociat unic era, la data faptelor din litigiul principal, orașul Rotterdam.
- 5 La 4 iunie 2004, fostul director al GHR și administrator unic al Havenbedrijf Rotterdam a acordat, în numele acesteia din urmă, o garanție în beneficiul Commerz Nederland, pentru creditul acordat în favoarea RDM Vehicles. În schimbul acordării acestei garanții, Commerz Nederland a renunțat la drepturile care îi reveneau din garanția acordată de GHR.
- 6 Un cabinet de avocatură a elaborat la 10 noiembrie 2003 și la 4 iunie 2004 „opinii juridice” pentru Commerz Nederland, potrivit cărora garanțiile acordate în numele GHR și al Havenbedrijf Rotterdam, pentru creditul acordat în favoarea RDM Vehicles, constituiau „obligații valabile, ferme și executabile” în privința garantului.
- 7 Prin contractele din 27 februarie 2004, Commerz Nederland a pus la dispoziția RDM Finance I BV (denumită în continuare „RDM Finance I”) și a RDM Finance II BV (denumită în continuare „RDM Finance II”) linii de credit de 7,2 milioane de euro și, respectiv, de 6,4 milioane de euro, destinate finanțării materialelor militare comandate la RDM Technology BV.
- 8 La 2 martie 2004, administratorul Havenbedrijf Rotterdam a acordat garanții prin care această societate se constituia garant față de Commerz Nederland pentru îndeplinirea de către RDM Finance I și de către RDM Finance II a obligațiilor rezultate în temeiul creditelor acordate acestor două din urmă societăți.
- 9 La 3 martie 2004, cabinetul de avocatură menționat la punctul 6 din prezenta hotărâre a emis pentru Commerz Nederland o „opinie juridică” comparabilă cu cele menționate la punctul 6 din prezenta hotărâre.

- 10 Prin scrisorile din 29 aprilie 2004, Commerz Nederland a reziliat creditele acordate RDM Finance I și RDM Finance II și a solicitat rambursarea soldurilor neachitate datorate. Întrucât nu s-a efectuat nicio plată, Commerz Nederland a solicitat Havenbedrijf Rotterdam să îi plătească, în temeiul garanțiilor acordate, sumele de 4 869 de euro și, respectiv, de 14 538,24 euro, majorate cu valoarea creanțelor accesorii. Havenbedrijf Rotterdam nu a răspuns favorabil la această solicitare.
- 11 Printr-o scrisoare din 20 august 2004, Commerz Nederland a reziliat creditul acordat RDM Vehicles și a solicitat plata soldului neachitat datorat. Întrucât nu s-a efectuat nicio plată, Commerz Nederland a solicitat Havenbedrijf Rotterdam să îi plătească, în temeiul garanției acordate, suma de 19 843 541,80 euro, majorată cu valoarea creanțelor accesorii. Havenbedrijf Rotterdam nu a dat curs nici acestei solicitări.
- 12 La 20 decembrie 2004, Commerz Nederland a introdus o acțiune împotriva Havenbedrijf Rotterdam în fața Rechtbank Rotterdam, prin intermediul căreia a solicitat plata cuantumului datorat în temeiul garanției acordate de Havenbedrijf Rotterdam în scopul acordării creditului în favoarea RDM Vehicles. Prin hotărârea din 24 ianuarie 2007, această instanță a respins acțiunea formulată pentru motivul că garanția respectivă constituia o măsură de ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, care ar fi trebuit să fie notificată Comisiei Europene în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE, și că, în consecință, garanția menționată era nulă în temeiul articolului 3:40 alineatul 2 din Codul civil olandez.
- 13 Commerz Nederland a formulat apel împotriva acestei hotărâri în fața Gerechtshof 's-Gravenhage și și-a completat concluziile, solicitând deopotrivă obligarea Havenbedrijf Rotterdam la plata sumelor datorate în temeiul garanțiilor acordate de această din urmă societate în scopul acordării creditelor în favoarea RDM Finance I și a RDM Finance II. Prin hotărârea din 1 februarie 2011, această instanță a confirmat hotărârea pronunțată de Rechtbank Rotterdam și a respins cererile formulate de Commerz Nederland, astfel cum fuseseră modificate în apel.
- 14 În special, Gerechtshof 's-Gravenhage a considerat că examinarea faptelor ținând seama de criteriile stabilite prin Hotărârea Franța/Comisia (C-482/99, EU:C:2002:294) conducea la concluzia că acordarea garanțiilor în discuție în litigiul principal trebuia să fie imputată autorităților publice olandeze.
- 15 În această privință, Gerechtshof 's-Gravenhage s-a întemeiat pe împrejurările că orașul Rotterdam deține toate acțiunile Havenbedrijf Rotterdam, că membrii consiliului director și ai consiliului de supraveghere al acestei întreprinderi sunt numiți de adunarea generală a acționarilor și, prin urmare, de către acest oraș, că consilierul local competent pentru port este președintele consiliului de supraveghere, că normele statutului Havenbedrijf Rotterdam prevăd că, pentru acordarea de garanții precum cele în discuție în litigiul principal, este necesar acordul consiliului de supraveghere și că, ținând seama de locul primordial pe care îl ocupă interesul general, obiectivul atribuit Havenbedrijf Rotterdam prin statutul său nu este comparabil cu cel al unei întreprinderi pur comerciale.
- 16 Instanța de apel menționată a concluzionat de aici că orașul Rotterdam exercită în realitate o influență puternică asupra Havenbedrijf Rotterdam și că, prin urmare, contextul factual al cauzei principale se diferențiază de cel din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Franța/Comisia (EU:C:2002:294). Această concluzie nu ar fi modificată de faptul că administratorul Havenbedrijf Rotterdam a acționat în mod arbitrar, ținând în mod deliberat secretă existența garanțiilor acordate și nesolicitând acordul consiliului de supraveghere al acestei întreprinderi.
- 17 Pe de altă parte, Gerechtshof 's-Gravenhage a respins argumentul invocat de Commerz Nederland potrivit căruia garanțiile în cauză nu confereau un avantaj nici RDM Vehicles, nici RDM Finance I și nici RDM Finance II, întrucât acestea fuseseră acordate în temeiul unui contract încheiat între RDM Holding NV și GHR la 28 decembrie 2002, prin care RDM Holding NV se angajase să nu furnizeze Taiwanului tehnologie referitoare la submarine, în schimbul acordării de către GHR a unor garanții

față de creditorii societăților din grupul RDM, pentru o valoare minimă de 100 de milioane de euro (denumit în continuare „contractul referitor la submarine”). Astfel, acest angajament anterior nu ar lipsi garanțiile menționate de caracterul lor de „avantaj” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

- 18 Commerz Nederland solicită instanței de trimitere anularea hotărârii pronunțate de Gerechtshof 's-Gravenhage. Aceasta susține în special că împrejurările luate în considerare de instanța de apel nu pot întemeia concluzia potrivit căreia orașul Rotterdam a fost implicat în constituirea garanțiilor în discuție în litigiul principal. Commerz Nederland amintește de asemenea că, dacă ar fi fost informat în acest sens, orașul Rotterdam nu ar fi acceptat garanțiile respective, că administratorul în cauză a trebuit să renunțe la funcțiile pe care le exercita în cadrul Havenbedrijf Rotterdam și că acesta a fost condamnat penal din cauza comportamentului său în această cauză. În sfârșit, Commerz Nederland contestă aprecierea efectuată de instanța de apel în ceea ce privește efectele contractului referitor la submarine asupra calificării drept „avantaj” a garanțiilor în discuție în litigiul principal.
- 19 În această privință, Hoge Raad der Nederlanden consideră că instanța de apel a statuat în mod întemeiat că acordarea unei garanții este un act juridic autonom, chiar dacă este realizat în vederea îndeplinirii unei obligații contractuale. Acest lucru este în special valabil deoarece în contractul referitor la submarine nu se precizează nici societățile pentru care trebuiau să fie acordate garanțiile, nici sumele care trebuiau acoperite.
- 20 În ceea ce privește imputabilitatea acestor garanții în sarcina statului, instanța de trimitere consideră că Hotărârea Franța/Comisia (EU:C:2002:294) poate fi interpretată în sensul că această imputabilitate depinde de aspectul dacă dintr-un ansamblu de indicii se poate deduce că se poate considera că autoritățile publice au fost implicate în adoptarea măsurilor în cauză, fiind de la sine înțeles că implicarea respectivă ar trebui să fie reală și obiectivă. În speță, această interpretare ar avea drept consecință faptul că acordarea garanțiilor menționate nu poate fi imputată orașului Rotterdam.
- 21 Hotărârea Franța/Comisia (EU:C:2002:294) ar putea fi totuși interpretată și în sensul că, pentru a constata implicarea autorităților publice în adoptarea măsurii în cauză, este suficient ca dintr-un complex de indicii să se poată deduce că aceste autorități determină în general procesul decizional care se derulează în cadrul întreprinderii publice cu ocazia adoptării unor măsuri precum cele în discuție în litigiul principal sau exercită efectiv o influență puternică și dominantă asupra acestui proces. Faptul că, în speță, măsura în discuție nu a fost adusă la cunoștința autorităților menționate de către administratorul întreprinderii publice și că normele statutului au fost încălcate în mod deliberat, astfel încât garanțiile au fost furnizate împotriva voinței organelor de supraveghere, precum și împotriva voinței orașului Rotterdam și a statului, nu s-ar opune, așadar, în mod obligatoriu imputabilității măsurilor respective în sarcina autorităților publice.
- 22 În aceste împrejurări, Hoge Raad der Nederlanden a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Imputabilitatea în sarcina autorităților publice, necesară în vederea calificării unui ajutor drept ajutor de stat în sensul articolelor 107 TFUE și 108 TFUE, a acordării unei garanții de către o întreprindere publică este în mod necesar exclusă în cazul în care, precum în speță, garanția a fost acordată de administratorul (unic) al întreprinderii publice, care era competent din perspectiva dreptului civil, dar care a acționat în mod arbitrar, a ținut secretă în mod deliberat acordarea garanției și nu a respectat normele statutului întreprinderii publice, prin faptul că nu a solicitat acordul consiliului de supraveghere, și se poate prezuma în plus că administrația publică în cauză (în speță orașul Rotterdam) nu a dorit acordarea garanției?

- 2) În cazul în care circumstanțele menționate nu exclud în mod necesar imputabilitatea în sarcina autorităților publice, acestea trebuie să fie considerate ca fiind irelevante pentru a răspunde la întrebarea dacă acordarea garanției poate fi imputată autorităților publice sau instanța trebuie să efectueze o apreciere în lumina celorlalte indicii existente în favoarea, respectiv împotriva imputabilității în sarcina autorităților publice?”

Cu privire la cererea de redeschidere a procedurii orale

- 23 Procedura orală a fost închisă la 8 mai 2014, după prezentarea concluziilor avocatului general.
- 24 Prin scrisoarea din 5 iulie 2014, primită de Curte în aceeași zi, Commerz Nederland a solicitat Curții să dispună redeschiderea procedurii orale.
- 25 În susținerea acestei cereri, se arată mai întâi că concluziile avocatului general conțin o prezentare insuficientă a situației de fapt, în continuare, că prezintă o clarificare insuficientă cu privire la consecințele uneia dintre interpretările alternative propuse de instanța de trimitere și, în sfârșit, că sunt întemeiate pe considerații juridice în privința cărora părțile din procedură nu au putut să își expună suficient punctele de vedere.
- 26 În această privință, trebuie arătat că, după ascultarea concluziilor avocatului general, Curtea poate dispune oricând redeschiderea fazei orale a procedurii, în conformitate cu articolul 83 din Regulamentul său de procedură, mai ales în cazul în care consideră că nu este suficient lămurită sau în cazul în care trebuie să soluționeze cauza pe baza unui argument care nu a fost pus în discuția părților sau a părților interesate menționate la articolul 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene (Hotărârea Regatul Unit/Consiliul, C-431/11, EU:C:2013:589, punctul 27 și jurisprudența citată).
- 27 În speță, după ascultarea avocatului general, Curtea consideră că dispune de toate elementele necesare pentru a răspunde la întrebările adresate și că aceste elemente au făcut obiectul unei dezbateri desfășurate în fața sa.
- 28 În consecință, cererea formulată de Commerz Nederland având ca obiect redeschiderea procedurii orale trebuie respinsă.

Cu privire la întrebările preliminare

- 29 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 107 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că, pentru a stabili dacă garanțiile acordate de o întreprindere publică sunt sau nu sunt imputabile autorității publice care o controlează, prezintă relevanță împrejurările potrivit cărora, pe de o parte, administratorul unic al întreprinderii menționate care a acordat aceste garanții a acționat în mod nelegal, a păstrat în mod deliberat secretă acordarea lor și nu a respectat normele statutului întreprinderii sale și, pe de altă parte, autoritatea publică menționată s-ar fi opus acordării garanțiilor respective, dacă ar fi fost informată în acest sens. Instanța de trimitere solicită, în plus, să se stabilească dacă aceste împrejurări sunt de natură să excludă, într-o situație precum cea din cauza principală, o astfel de imputabilitate.
- 30 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că este cert că, în cauza principală, acordarea de către Havenbedrijf Rotterdam a garanțiilor care acoperă creditele acordate în favoarea RDM Vehicles, a RDM Finance I și a RDM Finance II implică angajarea unor resurse de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE,

întrucât aceste garanții prezintă un risc economic suficient de concret susceptibil să genereze sarcini pentru Havenbedrijf Rotterdam și întrucât aceasta din urmă era deținută în totalitate, la data faptelor din litigiul principal, de orașul Rotterdam.

- 31 În ceea ce privește imputabilitatea în sarcina statului, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, a acordării garanțiilor respective, trebuie amintit că aceasta nu poate fi dedusă din simplul fapt că garanțiile au fost acordate de o întreprindere publică controlată de stat. Astfel, deși statul este în măsură să controleze o întreprindere publică și să exercite o influență dominantă asupra operațiunilor acesteia, exercitarea efectivă a acestui control într-un caz concret nu poate fi prezumată în mod automat. Este de asemenea necesar să se analizeze dacă trebuie considerat că autoritățile publice ar fi fost implicate, într-un mod sau în altul, în adoptarea acestor măsuri (a se vedea în acest sens Hotărârea Franța/Comisia, EU:C:2002:294, punctele 50-52).
- 32 În această privință, nu se poate pretinde să se demonstreze, pe baza unor instrucțiuni precise, că autoritățile publice au incitat în mod concret întreprinderea publică să adopte măsurile de ajutor în cauză. Astfel, imputabilitatea față de stat a unei măsuri de ajutor luate de o întreprindere publică poate fi dedusă dintr-un ansamblu de indicii care rezultă din împrejurările cauzei și din contextul în care a intervenit această măsură (Hotărârea Franța/Comisia, EU:C:2002:294, punctele 53 și 55).
- 33 În special, este pertinent orice indiciu care evidențiază, în cazul concret, fie o implicare a autorităților publice sau improbabilitatea neimplicării în adoptarea unei măsuri, având în vedere și amploarea acesteia, conținutul său sau condițiile pe care le presupune, fie neimplicarea autorităților respective în adoptarea măsurii menționate (Hotărârea Franța/Comisia, EU:C:2002:294, punctele 56 și 57).
- 34 În lumina acestei jurisprudențe, revine instanței de trimitere sarcina să verifice dacă, în speță, imputabilitatea în sarcina statului a garanțiilor acordate de Havenbedrijf Rotterdam poate fi dedusă din ansamblul de indicii care rezultă din împrejurările cauzei principale și din contextul în care au intervenit garanțiile. În acest scop, trebuie să se stabilească dacă aceste indicii permit constatarea existenței, în speță, a unei implicări a autorităților publice sau improbabilitatea neimplicării lor în acordarea acestor garanții.
- 35 În această privință, astfel cum au arătat în special Havenbedrijf Rotterdam și Comisia și cum a subliniat avocatul general la punctele 78 și 79 din concluzii, existența, în speță, a unor legături organice între Havenbedrijf Rotterdam și orașul Rotterdam, precum cele descrise la punctul 15 din prezenta hotărâre, tinde să demonstreze, în principiu, existența unei implicări a autorităților publice sau improbabilitatea neimplicării lor în acordarea unor astfel de garanții.
- 36 În plus, trebuie să se considere că împrejurarea că administratorul unic al întreprinderii publice a acționat în mod nelegal nu este de natură, *per se*, să excludă o asemenea implicare. Astfel, după cum au subliniat însăși instanța de trimitere și avocatul general la punctele 90 și 91 din concluzii, efectivitatea normelor în materia ajutoarelor de stat ar fi considerabil diminuată dacă aplicarea acestora ar putea fi exclusă pentru simplul fapt că administratorul unei întreprinderi publice nu a respectat normele statutului acesteia din urmă.
- 37 În aceste condiții, în speță, instanța de trimitere arată că administratorul unic al Havenbedrijf Rotterdam nu numai că a acționat în mod nelegal și nu a respectat normele statutului acestei întreprinderi, dar a și păstrat în mod deliberat secretă acordarea garanțiilor în discuție în litigiul principal, în special pentru motivul că se poate prezuma că autoritatea publică în cauză, și anume orașul Rotterdam, s-ar fi opus acordării garanțiilor respective, dacă ar fi fost informată în acest sens. Potrivit instanței de trimitere, aceste elemente ar tinde să demonstreze că garanțiile au fost acordate fără implicarea orașului Rotterdam.

- 38 Revine acestei instanțe sarcina să aprecieze dacă elementele menționate sunt, având în vedere ansamblul indiciilor relevante, de natură să demonstreze sau să excludă implicarea orașului Rotterdam în acordarea garanțiilor respective.
- 39 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 107 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că, pentru a stabili dacă garanțiile acordate de o întreprindere publică sunt sau nu sunt imputabile autorității publice care o controlează, prezintă relevanță, având în vedere ansamblul indiciilor care rezultă din împrejurările cauzei principale și din contextul în care au intervenit acestea, împrejurările potrivit cărora, pe de o parte, administratorul unic al întreprinderii menționate care a acordat aceste garanții a acționat în mod nelegal, a păstrat în mod deliberat secretă acordarea lor și nu a respectat normele statutului întreprinderii sale și, pe de altă parte, această autoritate publică s-ar fi opus acordării garanțiilor menționate, dacă ar fi fost informată în acest sens. Aceste împrejurări nu sunt totuși de natură să excludă, *per se*, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, o astfel de imputabilitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 40 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

Articolul 107 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că, pentru a stabili dacă garanțiile acordate de o întreprindere publică sunt sau nu sunt imputabile autorității publice care o controlează, prezintă relevanță, având în vedere ansamblul indiciilor care rezultă din împrejurările cauzei principale și din contextul în care au intervenit acestea, împrejurările potrivit cărora, pe de o parte, administratorul unic al întreprinderii menționate care a acordat aceste garanții a acționat în mod nelegal, a păstrat în mod deliberat secretă acordarea lor și nu a respectat normele statutului întreprinderii sale și, pe de altă parte, această autoritate publică s-ar fi opus acordării garanțiilor menționate, dacă ar fi fost informată în acest sens. Aceste împrejurări nu sunt totuși de natură să excludă, *per se*, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, o astfel de imputabilitate.

Semnături