hvervsorganisationerne. Begrebet betegner med andre ord en ubestemt helhed af adressater.

Artikel 93, stk. 2, stiller følgelig ikke krav om, at private modtager en sådan individuel opfordring til at fremsætte deres bemærkninger. Bestemmelsen forpligter blot Kommissionen til at sikre, at der gives underretning til alle, der kan være berørt af de pågældende støtteforanstaltninger, således at de får lejlighed til at fremføre deres bemærkninger. Under disse omstændigheder må offentliggørelsen af en meddelelse i EF-Tidende anses for et egnet middel til at gøre alle berørte bekendt med, at der er indledt en procedure.

3. Traktaten tager sigte på statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler »under enhver tænkelig form«. Heraf følger, at der ikke er grundlag for at foretage en principiel sondring efter, om støtten ydes i form af lån eller i form af indskud i virksomhedernes kapital. Begge former for støtte rammes af forbudet i artikel 92, når de heri angivne betingelser er opfyldt.

Tildeling af støtte, navnlig i form af statens eller kollektive enheders kapitalinteresse, kan ikke uden videre betragtes som traktatstridig. Uanset støtteformen påhviler det Kommissionen at undersøge, om støtten er i strid med artikel 92, stk. 1, og såfremt dette er tilfældet, at vurdere, om støtten eventuelt kan fritages i medfør af artikel 92, stk. 3, samt at træffe en begrundet beslutning herom.

I sag 323/82

SA INTERMILLS, Andenne (Belgien), ved advokaterne Léon Goffin, Jean-Marie de Backer og Jean-Louis Lodomez, Bruxelles, og med valgt adresse hos advokat Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

sagsøger,

støttet af

SA INTERMILLS-INDUSTRIE ANDENNE, Andenne,

SA INTERMILLS-INDUSTRIE PONT-DE-WARCHE, Malmédy,

SA INTERMILLS-INDUSTRIE STEINBACH, Malmédy,

ved advokaterne Goffin, de Backer og Lodomez, og med valgt adresse i Luxembourg på advokat Arendt's kontor,

intervenienter,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Marie-José Jonczy, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Manfred Beschel, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 82/670 af 22. juli 1982 om den belgiske regerings støtte til en virksomhed i papirindustrien,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene G. Bosco, O. Due, C. Kakouris, dommerne P. Pescatore, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling og K. Bahlmann,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder

Selskabet Intermills, en belgisk virksomhed i papirindustrien med hjemsted i Andenne, drev indtil marts måned 1980 fire fabrikker i den wallonske region, heraf to i Malmédy-provinsen, henholdsvis i Pont-de-Warche og Steinbach — og to i Namur-provinsen, henholdsvis i Saint-Servais og Andenne.

Ved telex af 23. juli 1980 gjorde Kommissionen den belgiske regering opmærksom på, at det var kommet til dens kundskab, at den belgiske regering — navnlig visse myndigheder på lokalt plan — snarest ville træffe beslutning om

at yde en støtte til Intermills, som indebar en række statsstøtteforanstaltninger. Kommissionen erindrede som følge heraf den belgiske regering om dens forpligtelser i medfør af EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, hvorefter Kommissionen skal underrettes i tide om enhver påtænkt indførelse af støtteforanstaltninger, og medlemsstaterne ikke må gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før Kommissionen har udtalt sig om deres forenelighed med fællesmarkedet. Den belgiske regering opfordredes til at give Kommissionen oplysninger om den påtænkte støtte inden for en frist på to uger.

Den 6. februar 1981 tilstillede Belgiens faste repræsentation Kommissionen en kortfattet note fra den wallonske regionalforvaltning vedrørende de støtteforanstaltninger over for Intermills, som var blevet besluttet den 17. juli og den 24. september 1980.

Kommissionen tilsendte herefter den belgiske regering en skrivelse af 10. marts 1981 med bemærkninger af det nedenfor angivne indhold. For det første, at den belgiske regering havde tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 93, stk. 3, med hensyn til at give underretning om de påtænkte støtteforanstaltninger. For det andet, at Kommissionen i henhold til artikel 93, stk. 2, havde besluttet at indlede en procedure vedrørende disse foranstaltninger. For det tredje, at Kommissionen på grundlag af de til rådighed stående oplysninger anså den belgiske regerings støtte for at være egnet til at ændre betingelserne for samhandelen mellem medlemsstaterne inden for papirsektoren på en sådan måde, at det var i strid med den fælles interesse, navnlig på grund af den vanskelige situation, herskede på markedet for tryk- og skrivepapir i Fællesskabet. For det fjerde, at den belgiske regerings oplysninger i den meddelelse til Kommissionen, som skulle sætte denne i stand til at tages stilling til, om støtten er forenelig med fællesmarkedet, var meget ufuldstændige med hensyn til virksomhedens modydelse, og for det femte at støtte, som endnu ikke var tildelt, ikke kunne ydes, så længe Kommissionen ikke havde truffet nogen endelig beslutning.

Endelig meddelte Kommissionen i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, den belgiske regering en frist på en måned til at fremsætte sine bemærkninger.

I medfør af samme bestemmelse meddelte Kommissionen den 11. marts 1981 ligeledes de øvrige medlemsstater en frist på en måned til at fremsætte deres bemærkninger.

Ved meddelelse i EF-Tidende af 20. marts 1981 (EFT C 61, s. 3) fastslog Kommissionen, at Belgiens støtte til en virksomhed inden for papirsektoren, som råder over seks bedrifter i Belgien, og som hovedsagelig fremstiller tryk- og skrivepapir, vil kunne ændre samhandelen mellem medlemsstaterne på en måde, der strider mod den fælles interesse, og at støtten var blevet ydet, uden at Kommissionen havde modtaget den obligatoriske forhåndsmeddelse. I henhold til artikel 93, stk. 2, første afsnit opfordrede Kommissionen alle andre interesserede parter end medlemsstaterne til at fremsætte deres bemærkninger vedrørende den pågældende støtteordning.

Efter en påmindelse fra Kommissionen af 22. juni 1981 oversendte den belgiske regering den 4. august 1981 Kommissionen de af den wallonske regionalforvaltning fremsatte bemærkninger om foranstaltningerne over for Intermills.

Disse foranstaltninger indeholdt dels godkendelsen af en omstrukturerings-

plan, dels fastsættelse af et tilskud til planens gennemførelse.

a) Omstruktureringsplanen indeholdt navnlig følgende foranstaltninger:

— nedsættelse af fabrikkernes samlede produktion fra 121 000 til 83 000 tons;

— gradvis nedsættelse og opgivelse af produktionen af massefremstillet papir og omstilling af produktionen til specialfremstillet papir med en høj værditilvækst;

— lukning af afdelingen i Saint-Servais (og den i den flamske region beliggende fabrik Huizingen, som hører til et andet selskab inden for koncernen);

— opretholdelse af tre produktionsenheder, som et finsk konsulentfirma havde skønnet rentable;

— oprettelse af tre selvstændige bedrifter på de hidtidige produktionssteder i Pont-de-Warche, Steinbach og Andenne;

— omdannelse af SA Intermills til et ejendomsselskab.

b) Tilskuddet fra den wallonske region bestod af:

— en kapitalinteresse på i alt 850 mio BFR i oprettelsen af tre selvstændige produktionsselskaber;

— ydelse af et rentelettet lån på 1,076 mia BFR til finansiering af et investeringsprogram på 1,314 mia BFR som skulle gennemføres af de tre produktionsselskaber;

— en kapitalinteresse i Intermills' på 1,500 mia BFR og et forskud på 160 mio BFR til omstilling af Intermills og den industrielle udvikling af de tre nye selskaber.

Den 22. juli 1982 vedtog Kommissionen beslutning 22/670 »om den belgiske regerings støtte til en virksomhed i papirindustrien« (EFT L 280, s. 30).

Beslutningens artikel 1 bestemmer, at »støtten i form af et rentelettet lån og kortfristede lån fra den belgiske regering ... betragtes som forenelig med fællesmarkedet«, hvorimod »støtten i form af den belgiske regerings kapitalinteresse i samme virksomhed [er] uforenelig med fællesmarkedet i henhold til EØF-traktatens artikel 92«.

Ved artikel 2 pålægges det kongeriget Belgien, inden for en frist på tre måneder fra meddelelsen om beslutningen, at underrette Kommissionen om de foranstaltninger, som det har truffet for at hindre, at de med fællesmarkedet uforenelige støtteforanstaltninger fortsat får virkninger, der medfører en fordrejning af konkurrencen i fremtiden.

II — Skriftveksling og parternes påstande

Den 17. december 1982 har SA Intermills anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 22. juli 1982.

Ved kendelse af 22. juni 1983 har Domstolen besluttet at give selskaberne Intermills-Industrie Andenne, Intermills-Industrie Pont-de-Warche og Intermills-Industrie Steinbach adgang til at indtræde i sagen som intervenienter til støtte for sagsøgeren SA Intermills' påstande.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

Sagsøgeren SA Intermills har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning 82/670 af 22. juli 1982 annulleres;

— under alle omstændigheder bør dommen afskære Kommissionen fra over for sagsøgeren eller intervenienterne at rejse krav om tilbagebetaling af støtten i form af kapitalindskud;

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Intervenienterne har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning 82/670 annulleres på grund af tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter samt overtrædelse af traktaten eller af retsregler til dens gennemførelse;

— under alle omstændigheder bør dommen afskære Kommissionen fra at pålægge intervenienterne at tilbagebetale den wallonske regions kapitalindskud i de intervenerende selskaber;

— Kommissionen tilpligtes at afholde omkostningerne i forbindelse med interventionen.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse;

— sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger;

— frifindelse for intervenienternes påstande;

— intervenienterne tilpligtes at bære deres egne omkostninger.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen som led i bevisførelsen pålagt den refererende dommer og generaladvokaten at afholde møde med parterne før den mundtlige forhandling. Mødet fandt sted den 2. april 1984 og vedrørte hovedsagelig gennemgangen af Intermills-koncernens nye struktur, deltagernes indbyrdes forhold, de omtvistede støtteforanstaltningers art, økonomiske begrundelse, nærmere udformning og anvendelsesformål.

Parterne er blevet opfordret til under den mundtlige forhandling at koncentrere deres indlæg om de samme spørgsmål og om Kommissionens planer med hensyn til en eventuel ændring af kapitalindskuddet.

III — Parternes anbringender og argumenter under skriftvekslingen

A — Formaliteten

Kommissionen har ikke bestridt, at støttemodtagerne, da der i sagen er tale om statsstøtte, er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning i EØF-traktatens artikel 173's forstand, selv om beslutningen er rettet til kongeriget Belgien. Endvidere er sagen ifølge Kommissionen rettidigt anlagt.

B — Realiteten

Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning lider af en række formelle og materielle mangler. Sagsøgerens anbringender er navnlig, at beslutningen tilsidesætter en række væsentlige formforskrifter, er i strid med Den europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, ikke er begrundet og i strid med traktatens artikler 92 og 93.

De samme anbringender er i det væsentlige fremført af *intervenienterne*, som desuden har gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 222.

Ifølge *Kommissionen* er samtlige de anbringender, der er fremført vedrørende den anfægtede beslutning, ubegrundede.

Tilsidesættelse af den væsentlige formforskrift i traktatens artikel 93, stk. 2

Sagsøgeren og intervenienterne har foreholdt Kommissionen, at den i strid med traktatens artikel 93, stk. 2, har undladt at opfordre dem til at fremsætte deres bemærkninger, før den traf beslutning om de pågældende støtteforanstaltningers forenelighed med fællesmarkedet.

De anfører, at der her er tale om en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse gør beslutningen retsstridig.

Meddelelsen i EF-Tidende af 20. marts 1981 er ikke en opfordring til at fremsætte bemærkninger i traktatens artikel 93, stk. 2's forstand. En sådan opfordring skal have form af en retsakt, som er rettet til de pågældende eller i traktatens artikel 191's forstand individuelt meddelt dem, den retter sig til. Opfordringen skal være udtrykkelig og skal indeholde en angivelse af de pågældende med navns nævnelse. Intet ses at være til hinder for, at der rettes en individuel meddelelse til en virksomhed, som det er muligt at identificere.

Den opfattelse, Kommissionen har gjort gældende, hvorefter der ifølge artikel 93 alene påhviler den en pligt til at opfordre medlemsstaterne til at fremsætte deres bemærkninger, modsiges af selve bestemmelsens ordlyd og af den måde, hvorpå bestemmelsen fortolkes i teori og praksis, ligesom opfattelsen modsiges af Kommissionens egen praksis. Ved »interesserende parter« må ikke blot forstås medlemsstaterne, men også den støttemodtagende virksomhed, dens konkurrenter, personale og alle med retlig interesse i, at støtten opretholdes eller ophæves.

Intervenienterne har gjort gældende, at forpligtelsen i artikel 93, stk. 2, blot er udtryk for en konkret anvendelse af det generelle princip, som er anerkendt i Domstolens praksis, hvorefter enhver administrativ myndighed, der træffer en foranstaltning, der i væsentlig grad kan gribe ind i individuelle interesseforhold, er forpligtet til at give de pågældende mulighed for at ytre sig. En sådan regel stemmer med retsstatsprincipper og god forvaltningsskik.

Kommissionen har bemærket, at den af sagsøgerne og intervenienterne opstillede betingelse er ganske uden støtte i artikel 93, stk. 2's ordlyd. Bestemmelsen sondrer nemlig ikke mellem de parter, der har interesse i en statsstøtteforanstaltning, idet man hertil må henregne ikke blot medlemsstaterne og støttemodtagerne, men også støttemodtagernes konkurrenter og eventuelt erhvervsorganisationerne.

Det kan ikke påhvile Kommissionen at rette en individuel opfordring om at fremsætte bemærkninger til alle de parter, som måtte have interesse i den pågældende foranstaltning. Alene offentliggørelsen af en meddelelse i EF-Tidende frembyder garanti for, at samtlige interesserede kredse, herunder støttemodtagerne, får mulighed for at ytre sig.

I betragtning af de talrige procedurer, der indledes i medfør af artikel 93, stk. 2, er det umuligt at rette en individuel opfordring om at fremsætte bemærkninger til samtlige de virksomheder, der modtager støtte, navnlig når der er tale om støtteprojekter, som kan være til gunst for et stort antal erhvervs-

drivende, som Kommissionen og selv medlemsstaterne ikke har mulighed for at identificere på forhånd. Der er ingen grund til at sondre mellem de tilfælde, hvor kun én virksomhed står som støttemodtager, og dem, hvor der findes et meget stort antal støttemodtagere, som ikke lader sig identificere, for nu kun at omtale denne gruppe af »interesserede parter«.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 93, stk. 2, og principperne om god forvaltningsskik

Sagsøgeren har herom gjort gældende, at Kommissionen i sin meddelelse i EF-Tidende af 20. marts 1981, dvs. i en retsakt, som har karakter af en første beslutning, fastslog, *at* den omtvistede støtteforanstaltning »vil kunne ændre samhandelen mellem medlemsstaterne på en måde, der strider mod den fælles interesse«, *at* Kommissionen efter en første undersøgelse fandt, at en række af betingelserne i artikel 92, stk. 3, litra c), ikke var opfyldt og *at* den derfor ikke kunne gøre undtagelse fra hovedreglen og betragte støtten som forenelig med fællesmarkedet. Ifølge sagsøgeren har Kommissionen imidlertid ifølge artikel 93, stk. 2, alene beføjelse til at fastslå noget sådant, når den har opfordret de pågældende til at fremsætte deres bemærkninger. Desuden kræver god forvaltningsskik, at Kommissionen ikke foregriber sin egen beslutning, navnlig ikke over for offentligheden.

Såvel ifølge traktatens artikel 93, stk. 2, som i henhold til princippet om kontradiktion, der udgør en integrerende bestanddel af reglerne om god forvaltningsskik, burde Kommissionen have formuleret sig anderledes og således ikke have udtrykt sig i konstaterende vendinger, men udtalt, at den påtænkte, at træffe en sådan konstaterende beslutning. Hermed har Kommissionen ifølge sagsøgeren overskredet sine beføjelser.

Desuden var det ifølge sagsøgeren fuldstændig overflødigt at angive i meddelelsen i EF-Tidende, at støtten var blevet ydet, uden at proceduren om at forhåndsmeddelelse til Kommissionen var blevet overholdt. Det var nemlig kun den medlemsstat, hvem pligten til forhåndsmeddelelse påhvilede, der kunne fremsætte sine bemærkninger herom.

Kommissionen finder, at sagsøgeren blander spørgsmålet om støttens lovlighed sammen med spørgsmålet om dens forenelighed med fællesmarkedet.

Kommissionen var berettiget til at erklære støtten for ulovlig som ydet i strid med artikel 93, stk. 3, men den begrænsede sig til at fastslå, at den var blevet ydet, uden at kravet om forhåndsmeddelelse til Kommissionen var blevet overholdt.

Hvad angår spørgsmålet om støttens forenelighed med fællesmarkedet havde Kommissionen blot efter en første undersøgelse konstateret, at visse af betingelserne i artikel 92, stk. 3, litra c), ikke var opfyldt, hvorfor det ikke var muligt for Kommissionen uden videre straks at gøre undtagelse fra hovedreglen om, at statsstøtteforanstaltninger, der opfylder kriterierne i artikel 92, stk. 1, er uforenelige med fællesmarkedet, medmindre den havde forvisset sig om, at den støttemodtagende virksomhed præsterede en modydelse, der begrundede tildelingen af en støtte.

Kommissionen var såvel beføjet som forpligtet til at gå frem som sket.

Hvad angår tilsidesættelse af kravet om forhåndsmeddelelse henviser Kommissionen til, at artikel 93, stk. 3, har direkte virkning, idet den fastsætter en række processuelle betingelser, som kan påses af de nationale domstole. Det er derfor væsentligt, at visse af de interesserede parter underrettes om, at denne bestem-

melse er tilsidesat, således at de har mulighed for eventuelt at gøre deres rettigheder gældende ved de nationale domstole.

Tilsidesættelse af Den europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6

Sagsøgerne og intervenienterne har fremhævet, at den anfægtede beslutning pålægger den belgiske stat at træffe foranstaltninger for at undgå, at den omtvistede støtte »fortsat får virkninger, der medfører en fordrejning af konkurrencen i fremtiden«, og at følgen af disse foranstaltninger nødvendigvis må være, at den wallonske regionalforvaltnings kapitalindskud i de sagsøgende virksomheder skal betales tilbage. Under alle omstændigheder er det ubestrideligt, at Kommissionen har truffet en afgørelse, der angår sagsøgernes borgerlige rettigheder, nemlig vedrørende den supplerende selskabsformue, som de har erhvervet i kraft af støtten. Ifølge Den europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, som udgør en integrerende del af fællesskabsretten, skal en strid om borgerlige rettigheder kunne indbringes for en uafhængig og upartisk domstol, der skal være kompetent til at træffe afgørelse vedrørende såvel faktum som jus.

Kommissionen kan imidlertid ikke betegnes som en domstol, og søgsmålsreglerne i EØF-traktatens artikel 173 — de eneste, der kan anvendes af sagsøgerne — tillægger alene EF-Domstolen beføjelse til at udøve en legalitetskontrol, og Domstolen har altså ikke fuld prøvelsesret.

Kommissionen har gjort gældende, at den anfægtede beslutnings artikel 2 ville have fået en anden udformning, såfremt Kommissionen havde villet pålægge kongeriget Belgien at tilbagesøge den støtte, der er anset for uretmæssigt ydet og for uforenelig med fællesmarkedet.

Kommissionen har ved udstedelsen af den anfægtede beslutning udelukkende bragt traktatens bestemmelser om statsstøtte i anvendelse og har ikke overskredet de beføjelser, som er tillagt den ved artikel 93, stk. 2.

Manglende begrundelse og tilsidesættelse af traktatens artikel 190

Sagsøgerne og intervenienterne finder, at begrundelsen for den anfægtede beslutning er behæftet med en selvmodsigelse, som kan sidestilles med en tilsidesættelse af begrundelsespligten, idet det i beslutningen fastslås på den ene side, at den støtte, der er ydet i form af rentelettede lån og forskud, som skulle betales tilbage, var knyttet til omstruktureringen, som var i Fællesskabets interesse, og på den anden side, at den støtte, der blev ydet i form af kapitalinteresse i den støttemodtagende virksomheder, ikke står i direkte forbindelse med omstruktureringen. De støtteforanstaltninger, Kommissionen med rette har erklæret for lovlige, har imidlertid nøjagtig samme formål og virkning som de støtteforanstaltninger, Kommissionen har erklæret for traktatstridige, og som udgør en kompleks og udelelig helhed af omstruktureringsforanstaltninger.

Kapitalinteressen på 2,35 mia BFR er, modsat det af Kommissionen anførte, ikke tilgået en enkelt virksomhed, men er blevet fordelt mellem flere juridisk selvstændige enheder, som hver især udgør en virksomhed i den i Domstolens praksis fastlagte betydning heraf. Det offentliges interesse i sagsøgerens kapital udgjorde ikke 2,35 mia, men derimod kun 1,5 mia BFR, hvilken forskel udgøres af det indskud i dannelsen af de

nyoprettede intervenerende selskabers kapital, som blev ydet af den den wallonske region.

Det eneste spørgsmål, som Domstolen således efter sagsøgernes og intervenienternes opfattelse skal tage stilling til, er, om interessen i de sagsøgende og intervenerende selskabers kapital »har forbindelse« med omstruktureringen ligesom den øvrige støtte. Oprettelsen af de intervenerende selskaber udgjorde nemlig et af de væsentligste led i omstruktureringsplanen og finansieringen af oprettelsen udgjorde altså en integrerende del heraf. Når den samlede støtte, der blev ydet det sagsøgende selskab, gjorde det muligt for selskabet at dække tabene som følge af de dårlige produktionsresultater inden for de produktionsenheder, som ikke var rentable, kan man ikke udsondre anvendelsen af midlerne hidrørende fra kapitalforhøjelsen fra anvendelsen af midlerne hidrørende fra lånene.

Såfremt underskuddet ikke var blevet dækket, var det tvivlsomt, om omstruktureringsplanen overhovedet kunne gennemføres.

Kommissionen har selv erkendt, at omkostningerne i forbindelse med afskedigelserne, som er vurderet til 289 mio BFR, udgør en integrerende del af omstruktureringsplanen. Disse omkostninger blev dels dækket ved hjælp af midlerne hidrørende fra kapitalindskuddet, dels dækket af midlerne fra de forskud, der skulle betales tilbage.

Kommissionen har bestridt, at det offentliges kapitalinteresse i de sagsøgende virksomheder udgør en integrerende del af omstruktureringsprocessen. Da der er tale om en virksomhed, der konstant har haft underskud siden 1975 på et beløb på gennemsnitlig 350 mio BFR om året, hvoraf de 300 hidrører fra gæld, og som råder over en kapital med reserver på 1,25 mia BFR, kan det offentliges kapitalinteresse på 2,35 mia BFR kun betragtes som et middel til at bringe selskabet ud af en vanskelig økonomisk situation. Virksomhedens største problem, den omfattende gældsbyrde, blev hermed løst ved tilførsel af ny kapital, for hvilken virksomheden ikke engang selv skulle dække omkostningerne. Den tildelte støtte reducerede herved virksomhedens faste omkostninger og er dermed også i dag — ganske uafhængig af omstruktureringsprocessen — medvirkende til at skabe konkurrencefordrejninger i forhold til de øvrige virksomheder inden for Fællesskabet, med hvem sagsøgeren er i konkurrence.

Det er kun de omkostninger, der står direkte i forbindelse med afskedigelserne som følge af omstruktureringen, der kan betragtes som en integrerende del heraf og supplere de egentlige omstruktureringsomkostninger, hvortil der blev ydet en støtte, der blev betragtet som forenelig med fællesmarkedet. Kommissionen har ikke modtaget meddelelse om de faktiske omkostninger ved afskedigelserne, men disse omkostninger kan i hvert fald ikke nå op på et beløb på 2,35 mia BFR.

Erfaringen viser, at langt de fleste kapitaltilførsler fra offentlige myndigheder ydes til nødvendige økonomiske omstruktureringer som følge af de vanskeligheder, virksomhederne stilles overfor. Havde det offentlige ikke grebet ind i det foreliggende tilfælde, måtte virksomheden have indstillet produktionen. Der er derfor i realiteten tale om en redningsaktion. Under hensyn til, at kapitaltilførslen overstiger virksomhedens nettoaktiver og til, at virksomhedens underskud og heraf følgende gældsstiftelse er af en sådan størrelse, at der ikke inden for et rimeligt tidsrum kan påregnes et normalt udbytte af den

investerede kapital, ville virksomheden ikke, navnlig på grund af den forventede udvikling i dens cash-flow, have kunnet opnå den kredit på det almindelige kapitalmarked, som var en forudsætning for at kunne iværksætte det nødvendige investeringsprogram. I sådanne tilfælde er det ganske klart, at det offentlige forfølger andre formål end økonomisk udbytte, og at formålet i det konkrete tilfælde i det væsentlige var at redde virksomheden. Inden for et enhedsmarked er enhver støtte med henblik på at redde en virksomhed, navnlig i en sektor i vanskeligheder, ensbetydende med eksport af arbejdsløshed.

Havde støtten ikke været ydet i form af en kapitalinteresse, men i form af en garanti eller et lån til markedsrente, havde Kommissionen måske, i overensstemmelse med sin almindelige politik vedrørende ydelse af støtte i påtrængende tilfælde, kunnet anerkende støtten som en integrerende del af omstruktureringsplanen. Virksomhedens fordel ved et kapitalindskud er imidlertid langt betydeligere og ubegrundet, når det sammenholdes med modydelsen. Kommissionen har derfor ikke krævet støtten tilbagebetalt, men blot dens fremtidige virkninger ophævet.

Oprettelsen af datterselskaber har ikke karakter af en industriel omstrukturering. Den udgør højst en økonomisk omstrukturering, og dette takket være støtten og ikke selve omstruktureringen. Oprettelsen af nye selskaber, som skal fortsætte virksomheden hos det selskab, som er i vanskeligheder, er kun et juridisk kunstgreb og ændrer intet i den økonomiske situation. I økonomisk henseende er der nemlig tale om det samme selskab og om økonomiske aktiviteter, som henhører under én og samme koncern. Det er i denne forstand, at den anfægtede beslutning kun berører én virksomhed.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 1, og artikel 190, utilstrækkelig begrundelse samt fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder

Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionens påstand om at den belgiske regerings støtte er egnet til at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, hverken er begrundet eller i overensstemmelse med kendsgerningerne. EF-samhandelen kan ikke anses for påvirket af en støtteforanstaltning, medmindre foranstaltningen styrker en virksomheds konkurrenceevne over for andre virksomheder, med hvem den er i konkurrence, og derved bidrager til at forøge dens evne til at deltage i samhandelen. Den omtvistede støtteforanstaltning blev imidlertid ydet for at gennemføre en omstrukturering, hvis formål tværtimod var at indskrænke produktionskapaciteten og dermed samhandelen.

Den wallonske regions interesse i sagsøgerens kapital satte ganske vist virksomheden i stand til at betale sin gæld, men fyldestgørelsen af kreditorerne har ikke haft nogen indflydelse på samhandelen mellem medlemsstaterne.

Kommissionen har anført, at når fyldestgørelsen af kreditorerne gør det muligt at opretholde en virksomhed, som ville være gået konkurs, såfremt underskuddet ikke var blevet dækket, berører dette uvægerligt samhandelen. Det har således betydet, at virksomheden ikke er hørt op med at producere, og at støtten har haft en åbenbar virkning på dens priser, idet den har reduceret virksomhedens omkostninger.

Tilsidesættelse af artikel 92, stk. 1, og fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder

Sagsøgeren har kritiseret den anfægtede beslutning for at lægge til grund, at den støtte, som blev ydet i form af kapitalinteresse, kun er en »beskyttelsesforanstaltning, der skal gøre det muligt for virksomheden at opfylde sine finansielle forpligtelser«.

Denne støtte skulle nemlig rent faktisk muliggøre et stop for en urentabel produktion og en nedsættelse af produktionskapaciteten. Sagsøgerens virksomhed ophørte således og blev omformet til et ejendomsselskab. Støtten til de tre nyoprettede selskaber var ikke en redningsplan, men udgjorde selve kernen i gennemførelse af omstruktureringsplanen.

Kommissionen har bragt forstyrrelse i begreberne ved ikke at holde indskuddet i sagsøgerens kapital ude fra indskuddet i intervenienternes kapital. Førstnævnte indskud gjorde det nemlig muligt for sagsøgeren at indstille sin virksomhed og oprette de tre nye selskaber — de intervenerende selskaber — på gunstige vilkår. Den anden støtte havde klart ikke karakter af en redningsplan, men havde til formål at skabe mulighed for en specialisering af produktionen i overensstemmelse med Kommissionens ønsker.

Intervenienterne har anført, at kapitalstøtten på 850 mio BFR alene tjente til oprettelsen af de tre nye selskaber og til at yde dem de midler, som var nødvendige for at sætte dem i gang. De havde derfor ingen økonomiske forpligtelser ved deres stiftelse, og deres økonomiske situation var ikke belastet. Et finsk konsulentfirma havde sagt god for rentabiliteten af de nye produktionsenheder, der var oprettet i kraft af støtten, og disse havde i overensstemmelse med Kommissionens ønsker koncentreret sig om produkter med en høj værditilvækst.

Kommissionen mener i forbindelse med drøftelsen af de øvrige anbringender at have tilbagevist sagsøgerens argumenter vedrørende det foreliggende anbringende.

Tilsidesættelse af artikel 92, stk. 3, litra c), samt fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder

Sagsøgeren og intervenienterne finder det uberettiget, at Kommissionen ved den anfægtede beslutning har afvist at bringe artikel 92, stk. 3, litra c), i anvendelse med den begrundelse, at Fællesskabets interesser tilsiger en nedsat produktion af massefremstillet papir og en omstilling til produktionen af specialfremstillet papir. Denne traktatbestemmelse giver hjemmel til at yde støtte til fremme af udviklingen af visse aktiviteter, såfremt støtten ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Hovedformålet med den anfægtede støtte var jo netop at nedsætte produktionen af massefremstillet papir og fremme udviklingen i produktionen af specialfremstillet papir.

Efter *Kommissionens* opfattelse giver artiklen ikke nogen egentlig hjemmel til at yde støtte, men indeholder visse undtagelser fra hovedreglen om, at støtteforanstaltninger er uforenelige med fællesmarkedet. Disse undtagelser finder kun anvendelse, når Kommissionen kan lægge til grund, at den støttemodtagende virksomhed har præsteret en modydelse, der gør støtten berettiget, idet støtten skal være nødvendig for at gennemføre et af de mål, som er nævnt i traktatens artikel 92, stk. 3. Der skal altså være en direkte forbindelse mellem støttens størrelse og dens intensitet på den ene side,

og den tilbudte modydelse på den anden side. I den foreliggende sag kunne Kommissionen ikke — også henset til de iværksatte omstruktureringsforanstaltninger — betragte en støtteforanstaltning som forenelig med fællesmarkedet, der ikke var nødvendig for at fremme formålet i artikel 92, stk. 3, litra c).

Tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 222

Intervenienterne har lagt vægt på, at den »støtte« på 850 mio BFR, der indgik i de 2,35 mia BFR, som er omhandlet i den anfægtede beslutning, blev anvendt til at oprette de intervenerende selskaber. Oprettelsen heraf var et af fundamenterne i omstruktureringsprocessen, som Kommissionen selv har erkendt stemmer med Fællesskabets interesse i papirsektoren.

Ved på denne måde at frakende den wallonske region retten til at oprette nye virksomheder har Kommissionen handlet i strid med EØF-traktatens artikel 222, ifølge hvilken »de ejendomsretlige ordninger i Medlemsstaterne [ikke] berøres af denne Traktat«.

Kommissionen finder, at intervenienternes argumentation er behæftet med selvmodsigelse. Enten må der antages at være oprettet nye virksomheder med offentlig deltagelse, hvorved der ikke kan være tale om statsstøtte, fordi det offentlige har tilvejebragt risikovillig kapital til normale markedsvilkår, eller også må det antages, at de nye virksomheder er oprettet som led i en omstrukturering, således at det offentliges kapitaltilførsel har karakter af statsstøtte i artikel 92, stk. 1's forstand ligesom det er tilfældet med statens øvrige indgreb af økonomisk art til fremme af omstruktureringsplanen.

Under alle omstændigheder udgør traktatens artikel 222 ikke nogen systematisk fravigelse af artikel 92 for så vidt angår enhver form for kapitalinteresse i virksomhederne. Ethvert offentligt indskub udgør ikke uden videre en statsstøtte; alt afhænger af de nærmere omstændigheder, hvorunder den ydes. Når den offentlige kapitaltilførsel er ydet med henblik på helt eller delvis at fortsætte den kriseramte virksomhed ved oprettelse af nye juridiske enheder, og når tilførslen ledsages af andre økonomiske indgreb, med uomtvistelig karakter af statsstøtte, foreligger der en »statsstøtte« i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand. Det gælder også i det foreliggende tilfælde, hvor der med »oprettelsen« af de nye selskaber, nemlig de intervenerende, ikke blev skabt nye økonomiske aktiviteter, men hvor der var tale om et juridisk kunstgreb, der bestod i at gøre virksomhedsafdelinger til datterselskaber og dermed gøre det muligt at fortsætte et kriseramt selskabs virksomhed på trods af, at dets konkurs var nært forestående, såfremt underskuddet ikke var blevet dækket ind.

IV — Mundtlig forhandling

Sagsøgeren og intervenienterne ved advokaterne Goffin og Lodomez, og Kommissionen ved Jonczy har afgivet mundtligt indlæg i retsmødet den 23. maj 1984 og besvaret de af Domstolen stillede spørgsmål.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. juli 1984.

Præmisser

1 Ved stævning indleveret til Domstolens justitskontor den 17. december 1982 har SA Intermills, Andenne (i det følgende benævnt sagsøgeren) i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 82/670/EØF om den belgiske regerings støtte til en virksomhed i papirindustrien (EFT L 280, s. 30).

2 Tre selskaber har ved Domstolens kendelse af 22. juni 1983 fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for sagsøgernes påstande, nemlig SA Intermills-Industrie Andenne, SA Intermills-Industrie Pont-de-Warche og SA Intermills-Industrie Steinbach. De benævnes i det følgende »intervenienterne«, mens »sagsøgerne« anvendes som betegnelse for sagsøgeren i hovedsagen og intervenienterne under ét.

3 For så vidt det er muligt at fastslå sagens omstændigheder på grundlag af den omtvistede beslutning og de øvrige oplysninger i sagen, fremgår det, at den omstrukturering, som er finansieret ved hjælp af en støtte fra den belgiske stat gennem den wallonske region, bestod i en omstilling af sagsøgernes produktion, dels ved stop for produktionen af massefremstillet papir, dels ved udvidelse af produktionen af papir, med højere værditilvækst. I forbindelse med omstruktureringen blev to virksomhedsafdelinger lukket, nemlig dels afdelingen i Saint-Servais, og dels fabrikken i Huizingen (sidstnævnte er beliggende i den flamske region og henhører under et andet selskab inden for koncernen). Samtidig blev produktionen ved bedriften i Andenne, Pont-de-Warche og Steinbach omorganiseret og henlagt til nogle industriselskaber, som hver er selvstændige juridiske personer.

4 Indholdet af den anfægtede beslutning kan sammenfattes på følgende måde:

I 1980 blev Kommissionen bekendt med, at de belgiske myndigheder havde ydet støtte til en virksomhed i papirindustrien i form af lån (et rentelettet lån på 1,076 mio BFR og forskud på 510 mio BFR, som skulle betales tilbage), der stod i forbindelse med gennemførelsen af den pågældende virksomheds omstrukturering, samt en støtte i form af et kapitalindskud fra den wallonske regionalforvaltning på 2,350 mio, som ifølge det angivne hovedsagelig havde til formål at redde virksomheden fra en meget vanskelig økonomisk situation.

Ved en skrivelse af 23. juli 1980 henledte Kommissionen den belgiske regerings opmærksomhed på dens forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, til at give Kommissionen forudgående underretning om påtænkte støtteforanstaltninger. Først ved skrivelse af 6. februar 1981 gav den belgiske regering Kommissionen den påkrævede underretning. Heraf fremgår det, at den wallonske regionalforvaltning allerede den 17. juli 1980 havde truffet beslutning om tildeling af støtten. Herefter besluttede Kommissionen at indlede en procedure i medfør af artikel 93, stk. 2, og gav den belgiske regering frist til den 10. april 1981 til at fremsætte sine bemærkninger. Først efter en påmindelse tilstillede den belgiske regering den 4. august 1981 Kommissionen sine bemærkninger. Inden for rammerne af den undersøgelsesprocedure, som er foreskrevet i artikel 93, har regeringerne for tre medlemsstater rejst indsigelse mod de belgiske myndigheders støtteforanstaltninger. Endvidere har to erhvervsorganisationer og en virksomhed fremsat deres bemærkninger over for Kommissionen, hvori de har rejst indsigelse mod støtten og henledt opmærksomheden på overkapaciteten i papirsektoren.

Kommissionen er af den opfattelse, at støtten fra de belgiske myndigheder konkret er egnet til at ændre betingelserne for samhandelen mellem medlemsstaterne og til at fordreje eller til at true med at fordreje konkurrencevilkårene i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand. Ifølge Kommissionen befandt den støttemodtagende virksomhed sig i en meget vanskelig økonomisk situation, der syntes at udelukke enhver mulighed for at optage lån på det almindelige kapitalmarked. Kapitalinteressen på 2,35 mio BFR skulle efter Kommissionens opfattelse løse virksomhedens økonomiske problemer. Forbudet i artikel 92, stk. 1, mod at yde støtte kan ifølge Kommissionen bringes i anvendelse på kapitaltilførsel, uanset om den hidrører fra staten, lokale myndigheder eller fra andre offentlige instanser.

Kommissionen undersøgte spørgsmålet om, hvorvidt støtten kunne fritages i medfør af traktatens artikel 92, stk. 3. Under hensyn til at der i denne bestemmelse kan ydes støtte »til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene« fandt Kommissionen, at støtten i form af det rentelettede lån og de forskud, som skulle betales tilbage, opfyldte traktatens betingelser. Disse kreditter er nemlig efter Kommissionens opfattelse ydet med henblik på at gennemføre en investeringsplan, som stemmer med Fællesskabets interesser, idet den har til formål at nedsætte produktionen af massefremstillet papir og omstille virksomheden til produktionen af specialfremstillet papir med høj værditilvækst.

Den støtte, som de belgiske myndigheder har ydet i form af kapitalinteresser, finder Kommissionen derimod ikke grundlag for at fritage i medfør af artikel 92, stk. 3, fordi denne del af støtten ikke står direkte i forbindelse med virksomhedens omstrukturering. Kommissionen mener, at der er tale om en »redningsplan«, som skal sætte virksomheden i stand til at opfylde sine økonomiske forpligtelser. Kommissionen har herom i beslutningen bemærket, at »en sådan støtte med henblik på at opretholde produktionen i særlig grad vil påvirke konkurrencevilkårene, da de frie markedskræfter normalt ville bevirke en lukning af virksomheden, hvilket ville give de mere konkurrencedygtige virksomheder mulighed for at ekspandere«.

På grundlag af disse betragtninger besluttede Kommissionen, at støtten i form af et rentelettet lån og forskud, som skal betales tilbage, må betragtes som forenelig med fællesmarkedet, mens støtten i form af kapitalinteresse er uforenelig med traktatens artikel 92 (jfr. beslutningens artikel 1).

I beslutningens artikel 2 bestemmes det, at kongeriget Belgien inden for en frist på tre måneder skal give Kommissionen meddelelse om de »foranstaltninger, som det har truffet for at hindre, at ... [støtten i form af kapitalinteresse] får virkninger, der medfører en fordrejning af konkurrencen i fremtiden«.

5 Kommissionen har ikke rejst indsigelse mod, at sagen antages til realitetsbehandling. Den har erkendt, at den anfægtede beslutning ganske vist er rettet til kongeriget Belgien, men dog i henhold til artikel 173, stk. 2, berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt i dennes egenskab af støttemodtager.

6 Til støtte for påstanden om annullation af den anfægtede beslutning har sagsøgeren fremført dels forskellige anbringender vedrørende en række formelle mangler, dels en helhed af anbringender, hvorefter beslutningen hviler på en fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder i forhold til kriterierne i artikel 92, stk. 1 og 3, ligesom dens begrundelse skal være utilstrækkelig og selvmodsigende.

7 De tre intervenerende selskaber har i det væsentlige fremført de samme anbringender, men herudover gjort gældende, at Kommissionen har undladt at tage hensyn til, at de intervenerende selskaber netop efter gennemførelsen af den omstrukturering, som blev finansieret ved hjælp af den omtvistede

støtte, hver især har erhvervet status som selvstændige juridiske personer i forhold til det i beslutningen af 22. juli nævnte selskab Intermills. Denne omstændighed har Kommissionen ikke i fornødent omfang taget hensyn til.

8 Da afgørelsen af dette spørgsmål er en forudsætning for bedømmelsen af de anbringender, der er fremført af parterne i sagen, skal der først foretages en undersøgelse af sagsøgernes stilling efter den anfægtede beslutning.

Intermills-koncernens struktur

9 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har foretaget en fejlagtig bedømmelse af de sagsøgende selskabers situation ved at antage, at den pågældende støtte i form af lån og forskud, som skulle betales tilbage samt kapitalinteresse udelukkende er kommet sagsøgeren i hovedsagen til gode. Allerede inden beslutningen blev der nemlig i juni 1980 inden for rammerne af den omstruktureringsplan, som blev finansieret ved hjælp af støtten, oprettet tre nye produktionsselskaber, som den wallonske regionalforvaltning deltog i med et kapitalindskud på 850 mio BFR, der indgår i det beløb på 2,350 mio, som er angivet i beslutningen. Efter oprettelsen af nye selskaber har sagsøgeren i hovedsagen ikke længere udøvet en egentlig industrivirksomhed. Det er derfor forkert generelt at antage, at kapitaltilførslen skulle anvendes til opfyldelse af det tidligere Intermills-selskabs forpligtelser og dermed gøre det muligt at bringe dette ud af en vanskelig økonomisk situation.

10 Desuden har intervenienterne gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 222, som vedrører de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne, fordi Kommissionen ved at undlade at tage hensyn til oprettelsen af de nye produktionsselskaber, i virkeligheden gør fordring på at forbyde den wallonske region at have del i kapitalen i de selskaber, som er oprettet inden for regionens område.

11 Det fremgår af de af sagsøgeren fremlagte oplysninger, at efter omstruktureringen kontrolleres såvel selskabet Intermills som de tre industriselskaber af den wallonske region, og at selskabet Intermills fortsat har en interesse i disse selskaber, efter at produktionsanlæggene blev overført til de tre nyoprettede selskaber. Det må derfor fastslås, at de tre virksomheder i sagen,

på trods af, at de hver især har status som selvstændige juridiske personer i forhold til det tidligere Intermills-selskab, tilsammen udgør en enhed, i hvert fald for så vidt angår den støtte, der er ydet af de belgiske myndigheder. Kommissionen var derfor ved anvendelsen af traktatens artikel 92 berettiget til at betragte den samlede koncern som én enkelt virksomhed.

12 Det bør desuden bemærkes, at sagsøgerne ved at lægge vægt på, at den omstrukturering, som blev gennemført i kraft af den tildelte støtte, såvel ud fra et industrielt som et økonomisk synspunkt udgør et sammenhængende hele, stiltiende har anerkendt den økonomiske enhed, som udgøres af det tidligere Intermills-selskab og de nye produktionsselskaber.

13 Endelig kan anbringendet om, at Kommissionens beslutning tilsidesætter artikel 222, hvorefter »de ejendomsretlige ordninger i Medlemsstaterne ikke berøres af denne Traktat«, ikke tages til følge. Anvendelsen af traktatens bestemmelser om offentlig støtte berører nemlig ikke den retsstilling, som den wallonske region har givet de nye industriselskaber, der blev oprettet med dennes hjælp.

14 Anbringendet om, at Kommissionen har tilsidesat sagsøgerens og intervenienternes retlige status må derfor forkastes.

Anbringender vedrørende formelle mangler

15 Blandt anbringenderne vedrørende tilsidesættelsen af forskrifter om form og fremgangsmåde har sagsøgerne for det første gjort gældende, at de i strid med artikel 93, stk. 2, ikke er blevet opfordret til at fremsætte deres bemærkninger, før Kommissionen traf beslutning om den tildelte støttes forenelighed med traktaten. Den meddelelse, der blev offentliggjort i EF-Tidende den 20. marts 1981 (C 62, s. 3), og som er affattet i generelle vendinger, opfylder efter sagsøgerens opfattelse ikke betingelsen i artikel 93, stk. 2.

16 I henhold til artikel 93, stk. 2, skal Kommissionen træffe beslutning om støtteforanstaltningerne »efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger«. Det bemærkes, at de »interesserede parter« efter denne bestemmelse ikke blot omfatter den eller de støttemodtagende

virksomheder, men alle de personer, virksomheder eller sammenslutninger, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte, herunder navnlig de konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationerne. Begrebet betegner med andre ord en ubestemt helhed af adressater.

17 Heraf følger, at artikel 93, stk. 2, ikke stiller krav om, at private modtager en sådan individuel opfordring til at fremsætte bemærkninger. Bestemmelsens eneste indhold er et påbud til Kommissionen om at sikre, at der gives underretning til alle, der kan være berørt af de pågældende støtteforanstaltninger, således at de får lejlighed til at fremføre deres bemærkninger. Under disse omstændigheder må offentliggørelsen af en meddelelse i EF-Tidende anses for et egnet middel til at gøre alle berørte bekendt med, at der er indledt en procedure.

18 I det foreliggende tilfælde var den nævnte meddelelse, som ifølge overskriften vedrørte »den belgiske støtte til en virksomhed inden for papirsektoren; denne virksomhed har seks bedrifter i Belgien, og fremstiller hovedsagelig tryk- og skrivepapir«, tilstrækkelig præcis til, at de berørte selskaber — som på daværende tidspunkt fuldt ud havde kendskab til den dem allerede tildelte støtte — ganske utvivlsomt måtte være klar over, at det var dem, Kommissionens opfordring angik.

19 Af de angivne grunde må dette anbringende forkastes.

20 Sagsøgeren har endvidere i samme forbindelse gjort gældende, at Kommissionen i meddelelsen offentligt har foregrebet sin egen beslutning ved i meddelelsen at anføre følgende: »Det er Kommissionens opfattelse, at den pågældende støtte vil kunne ændre samhandelen mellem medlemsstaterne på en måde, der strider mod den fælles interesse«.

21 Ganske vist kan den omstændighed, at Kommissionen har anvendt formuleringen »Det er Kommissionens opfattelse» (»La Commission constate«), rent umiddelbart give indtryk af, at Kommissionen har foregrebet en konstatering, som den ifølge artikel 93, stk. 2, først er berettiget til at foretage, når den har opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger. Forholdet er imidlertid det, at meddelelsen, når den ses i sammenhæng med den fremgangsmåde, som er foreskrevet i artikel 93, stk. 2, ikke

havde og ikke kunne have anden betydning end at bekendtgøre, at der var indledt en procedure til undersøgelse af den af de belgiske myndigheder tildelte støtte. Dette fremgik i øvrigt også klart af den omstændighed, at de interesserede parter ved meddelelsen blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger inden for en nærmere angiven frist. På dette stadium var Kommissionen i øvrigt fuldt berettiget til at gøre opmærksom på sine eventuelle forbehold over for de påtænkte støtteforanstaltninger, som var kommet til dens kundskab, således at alle interesserede parter blev underrettet om dens første reaktion og den støttemodtagende virksomhed derved blev sat i stand til at varetage sine interesser.

22 Også dette anbringende må derfor forkastes.

Anbringenderne vedrørende en fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder samt en selvmodsigende og utilstrækkelig begrundelse

23 Sagsøgerne har foreholdt Kommissionen — uden at de herved har sondret mellem anvendelsen af artikel 92, stk. 1, og artikel 92, stk. 3 — at den anfægtede beslutning hviler på en fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder og på en selvmodsigende og på visse punkter utilstrækkelig begrundelse.

24 Sagsøgerne har nærmere gjort gældende, at den støtte, der er ydet i form af kapitalindskud, ikke som hævdet af Kommissionen blot havde karakter af en »redningsplan«, som skulle løse virksomhedens økonomiske problemer, men at denne del af støtten — sammen med de lån og forskud, som Kommissionen ikke anser for traktatstridige — dels dækkede udgifterne ved indstillingen af den urentable produktion, dels indgik i bestræbelserne på at omstille virksomhederne til produktioner med en bedre rentabilitet. Sagsøgerne fremhæver her, at de forskellige kapitaltilførsler uden forskel blev anvendt til gennemførelse af omstruktureringsplanen som helhed, og det er umuligt at skelne mellem anvendelsesområdet for selve kapitalindskuddet og den øvrige støtte i form af lån og forskud.

25 For det andet har sagsøgerne foreholdt Kommissionen, at beslutningen indeholder en selvmodsigende begrundelse. Formålet med den støtte, som

Kommissionen har anset for traktatstridig, var nemlig at gennemføre en omstrukturering ved stop for produktionen af massefremstillet papir og omstilling af virksomheden til produktion af specialfremstillet papir, hvilket Kommissionen i samme beslutning betegner som et økonomisk formål, der er i Fællesskabets interesse og derfor bør tilstræbes.

26 Endelig har sagsøgerne gjort gældende, at den anfægtede beslutning er utilstrækkeligt begrundet, idet Kommissionen på ingen måde har godtgjort, at samhandelen mellem medlemsstaterne er berørt, eller at konkurrencen inden for Fællesskabet er fordrejet ved tildelingen af den omtvistede støtte. Støtten har nemlig på ingen måde styrket sagsøgerens markedsposition, men har haft til formål at indskrænke produktionen og at omstille den til produktioner i sektorer med bedre rentabilitet. Sagsøgerne henviser i den forbindelse til Domstolens dom af 17. september 1980 (sag 730/79, Philip Morris, Sml. s. 2671, præmis 11), hvori der kun antoges at foreligge konkurrencebegrænsning, når »en finansiel støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet«.

27 Kommissionen har begrundet sin beslutning med, at det er »åbenbart«, at en offentlig kapitalinteresse på 2,350 mio BFR i en virksomhed, hvis kapital og reserver udgør 1,250 mio BFR, må anses for en foranstaltning, der har til formål at bringe virksomheden ud af en vanskelig økonomisk situation, hvorved virksomhedens væsentligste problem, nemlig gældsbyrden, løses gennem indskud af ny kapital, for hvilke virksomheden ikke engang selv skal bære gældsbyrden. En sådan støtte nedsætter virksomhedens faste omkostninger og bidrager dermed til at fremkalde konkurrenceforvridninger inden for Fællesskabet. Når kapitaltilførslen overstiger den støttemodtagende virksomheds nettoaktiver, må der ifølge Kommissionen antages at foreligge en redningsplan, som har til formål at bevare en ellers dødsdømt virksomhed på markedet. En sådan foranstaltning er, navnlig når den gennemføres i en kriseramt sektor, i virkeligheden ensbetydende med eksport af arbejdsløshed til de andre medlemsstater.

28 Kommissionen erkender dog, at de direkte omkostninger ved de afskedigelser, som skyldes lukningen af visse produktionsanlæg, kan betragtes som en bestanddel af de egentlige omstruktureringsudgifter, til hvis dækning virksomheden har modtaget den støtte, som er betragtet som forenelig med det fælles marked. Da Kommissionen ikke er blevet holdt underrettet om de faktiske omkostninger ved de nævnte afskedigelser, har den ikke kunne tage hensyn hertil, og under alle omstændigheder er disse udgifter ikke af en sådan størrelse, at de kunne opsuge hele kapitalindskuddet.

29 Traktatens artikel 92, stk. 1, bestemmer: »Bortset fra den i denne Traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem Medlemsstaterne«.

30 Ifølge samme artikels stk. 3, litra c), hvortil der er henvist i den anfægtede beslutning, kan støtte »til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene« betragtes som forenelig med fællesmarkedet, såfremt støtten ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

31 Det fremgår af de anførte bestemmelser, at traktaten tager sigte på statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler »under enhver tænkelig form«. Heraf følger, at der ikke er grundlag for at foretage en principiel sondring efter, om støtten ydes i form af lån eller i form af indskud i virksomhedernes kapital. Begge former for støtte rammes af forbudet i artikel 92, når de heri angivne betingelser er opfyldt.

32 Som af Kommissionen selv erkendt kan tildeling af støtte, navnlig i form af statens eller kollektive enheders kapitalinteresse, ikke uden videre betragtes som traktatsstridig. Uanset støtteformen, hvad enten der er tale om lån eller kapitalinteresse, påhviler det Kommissionen at undersøge, om støtten er i strid med artikel 92, stk. 1, og såfremt dette er tilfældet, at vurdere, om støtten eventuelt kan fritages i medfør af artikel 92, stk. 3, samt at træffe en begrundet beslutning herom.

33 I lyset af disse vurderingskriterier findes de af sagsøgerne anførte kritikpunkter berettiget, for så vidt som den anfægtede beslutning rent faktisk er behæftet med visse modsigelser og på en række afgørende punkter ikke indeholder nogen begrundelse for Kommissionens standpunkt. Denne usikkerhed og disse modsigelser angår såvel den økonomiske begrundelse for støtten som spørgsmålet om, hvorvidt støtten er egnet til at fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet.

34 Hvad for det første angår den økonomiske begrundelse for støtten har Kommissionen i betragtningerne til beslutningen erkendt, at det af sagsøgerne tilstræbte omstruktureringsformål i sig selv svarer til det mål, som Kommissionen forfølger med hensyn til udviklingen i den europæiske papirindustri. Dette synes at være Kommissionens hovedbegrundelse for at anerkende traktatmæssigheden af den støtte, der er ydet i form af rentelettede lån og forskud.

35 Kommissionen har derimod ikke givet nogen verificerbar begrundelse for, hvorfor den har anlagt en anden bedømmelse af det offentliges interesse i den støttemodtagende virksomheds kapital. Kommissionen har herom alene anført, at kapitalindskuddet ikke var »knyttet direkte til omstruktureringen af virksomheden«, og at der i betragtning af virksomhedens fortsatte underskud gennem flere regnskabsår var tale om en rent økonomisk »beskyttelsesforanstaltning«. Under skriftvekslingen har Kommissionen præciseret, at det offentliges kapitalindskud var større end virksomhedens egenkapital og reserver. Ved at anlægge en sådan vurdering uden yderligere angivelse af begrundelse ud over det tidligere anførte, har Kommissionen ikke behørigt forklaret, hvorfor bedømmelsen af den pågældende omstrukturering — der var både af industriel og økonomisk art, og som efter sagsøgernes opfattelse udgjorde et sammenhængende hele — krævede en så skarp sondring mellem virkningen af den støtte, der var tildelt i form af gunstige lån, og virkningen af den støtte, der var tildelt i form af kapitalindskud.

36 Det bemærkes i den forbindelse, at Kommissionen under sagen har erkendt, at kapitalinteressen ganske vist under ét er forkastet som retsstridig, men at den ville kunne betragtes som forenelig med traktaten, såfremt den var bestemt til at dække omkostningerne ved de afskedigelser, som skyldtes opgivelsen af urentable produktioner. Det fremgår således, at der heller ikke er blevet taget fornødent hensyn til virkningen af de sociale omkostninger ved omstillingen, som udgør et væsentlig led i støtteforanstaltningen.

37 Hvad angår den omtvistede støttes konkurrencebegrænsende virkning i fællesmarkedet har Kommissionen henvist dels til bestemmelserne i artikel 92, stk. 1, dels til betingelsen i artikel 92, stk. 3, om, at støtten alene vil kunne fritages, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

38 Hvad angår den konkurrencebegrænsende virkning har Kommissionen i betragtningerne til beslutningen udelukkende anført, at der er rejst indsigelse mod støtten af regeringerne for tre medlemsstater, to erhvervsorganisationer og en virksomhed i den pågældende sektor. Herudover indeholder beslutningen ingen konkret angivelse af, hvori de påtalte konkurrencebegrænsninger består.

39 Hvad angår det andet spørgsmål har Kommissionen i beslutningen efter konstateringen af, at den støtte, der er tildelt i form af kapitalinteresse, ikke er direkte knyttet til omstruktureringen af virksomheden, men at der er tale om en »beskyttelsesforanstaltning«, erklæret, at en sådan støtte »i særlig grad [vil] påvirke konkurrencevilkårene, da de frie markedskræfter normalt ville bevirke en lukning af virksomheden, hvilket ville give de mere konkurrencedygtige virksomheder muligheder for at ekspandere«. Herom bemærkes, at afviklingen af tidligere gæld, hvis formål er at redde virksomheden, ikke nødvendigvis indvirker på samhandelsvilkårene i strid med den fælles interesse, jfr. artikel 92, stk. 3, såsom når foranstaltningen ledsages af en omstruktureringsplan. Det er ikke i den foreliggende sag godtgjort, hvorfor sagsøgerens virksomhed på markedet, efter at der i kraft af den tildelte støtte var foretaget en produktionsomstilling, skulle være egnet til at ændre vilkårene for samhandelen i en sådan grad, at nedlæggelse af sagsøgerens virksomhed ville være at foretrække fremfor en sanering.

40 Af disse grunde vil den anfægtede beslutning være at annullere.

41 Under hensyn til det ovenfor anførte findes det ufornødent at behandle anbringendet om, at der foreligger en fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder og at anbringendet om, den anfægtede beslutning griber ind i sagsøgernes borgerlige rettigheder, uden at den ved EØF-traktaten indførte søgsmålsordning indeholder hjemmel til søgsmål, der opfylder betingelserne i artikel 6 i Den europæiske Konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

Sagens omkostninger

42 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Da Kommissionen har tabt sagen, tilpligtes den at afholde sagens, herunder intervenienternes, omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Kommissionens beslutning 82/670/EØF af 22. juli 1982 om den belgiske regerings støtte til en virksomhed i papirindustrien annulleres.**

2. **Kommissionen betaler sagens, herunder intervenienternes, omkostninger.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore O'Keeffe Koopmans Everling Bahlman

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. november 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

D. Louterman
Fuldmægtig

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident