DOMSTOLENS DOM

13. april 1994 *

I de forenede sager C-324/90 og C-342/90,

Forbundsrepublikken Tyskland ved Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, og advokat Nils-Peter Schmidt-Decker, Hamburg, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Forbundsrepublikken Tysklands Ambassade, 20-22, avenue Emile Reuter,

og

Pleuger Worthington GmbH, et selskab stiftet efter tysk ret ved advokaterne Urs Aschenbrenner og Gerrit Schohe, Hamburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Baden, 24, rue Marie-Adélaïde,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Antonino Abate og Bernd Langeheine, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

hvori der i sag C-324/90 er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 91/389/EØF af 18. juli 1990 om støtte ydet af Freie und Hansestadt Hamburg (EFT 1991 L 215, s. 1) og i sag C-342/90 er nedlagt påstand om annullation af beslutningens artikel 1, 2 og 3 i det omfang, de vedrører det sagsøgende selskab,

har

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand G. F. Mancini, som fungerende præsident, afdelingsformændene J. C. Moitinho de Almeida og D. A. O. Edward samt dommerne R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias (refererende dommer), F. Grévisse, M. Zuleeg og J. L. Murray,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. maj 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. oktober 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævninger indleveret til Domstolens Justitskontor henholdsvis den 23. oktober og den 16. november 1990 har henholdsvis Forbundsrepublikken Tyskland og

selskabet Pleuger Worthington i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, samt artikel 173, stk. 2, nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 91/389/EØF af 18. juli 1990 om støtte ydet af Freie und Hansestadt Hamburg (EFT 1991 L 215, s. 1).

2 Ved kendelse af 23. marts 1993 har Domstolens præsident besluttet at forene de to sager med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

3 I 1986, 1987 og 1988 bevilgede Freie und Hansestadt Hamburg uden at underrette Kommissionen derom en række finansielle ydelser til visse virksomheder, som er hjemmehørende på dens område. Ved skrivelse af 7. august 1987 anmodede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland om at meddele den visse oplysninger vedrørende de ydelser, som Hamburg havde til hensigt at tildele selskabet Montblanc-Simplo. Den 22. oktober 1987 meddelte Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen, at formålet med den nævnte støtte var at forhindre, at produktionen blev forlagt til lande i Det Fjerne Østen. Ved skrivelse af 15. januar 1988 anmodede Kommissionen forbundsregeringen om at tage stilling til en række spørgsmål. Den 15. april 1988 besvarede forbundsregeringen Kommissionens spørgsmål og bekræftede, at Hamburg var udsat for stærk konkurrence fra de omliggende regioner. Ved en anden meddelelse af 15. april 1988 underrettede forbundsregeringen Kommissionen om tre andre tilfælde, hvor Hamburg havde tildelt en række finansielle ydelser.

4 Ved skrivelse af 3. maj 1989 meddelte Kommissionen forbundsregeringen, at den var blevet bekendt med, at Hamburg havde ydet støtte til visse virksomheder, uden at den havde modtaget underretning derom. Ved samme skrivelse iværksatte Kommissionen en procedure i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende den eller de omtalte støtteordninger samt vedrørende den eller de tilfælde, hvor der var ydet støtte. I en meddelelse (EFT C 309, s. 3) bekendtgjorde Kommissionen sine indvendinger mod de forskellige ydelser, der var tildelt af Hamburg. Ved skrivelse af 23. august 1989 tog forbundsregeringen stilling til åbningsskrivelsen og erklærede, at der ikke fandtes nogen støtteordninger i Hamburg.

5 Under et møde den 7. november 1989 mellem repræsentanter for Kommissionen, forbundsregeringen og Hamburg blev Kommissionen underrettet om, at der ved udstedelse af individuelle beslutninger var ydet støtte til elleve virksomheder i 1986, ni virksomheder i 1987 og elleve virksomheder i 1988. Kommissionen anmodede om en række supplerende oplysninger for hvert enkelt tilfælde. Disse oplysninger tilsendte forbundsregeringen Kommissionen ved skrivelse af 3. januar 1990 i form af tabeller, hvortil overskriften lød: »Forhindring af virksomhedernes udvandring«.

6 En af de virksomheder, som modtog støtte fra Hamburg, er Pleuger Worthington GmbH, som er oprettet ved en fusion af to virksomheder i Hamburg, der tilhørte samme koncern, nemlig Deutsche Worthington GmbH og Pleuger GmbH (herefter benævnt »Pleuger Worthington«), og hvis driftssteder tidligere var geografisk adskilt fra hinanden. Fusionen skete den 1. november 1987. Den fælles ledelse besluttede i den forbindelse at samle de to virksomheders driftssteder på det tidligere selskabs, Pleuger GmbH's, adresse. Efter at have undersøgt, om der kunne ydes støtte til fusionsprojektet, meddelte Hamburg ved skrivelse af 15. juli 1988 virksomheden, at det kompetente finansudvalg havde givet samtykke til ydelse af støtte i form af et tilskud til dækning af udgifterne i forbindelse med en ud- og ombygning af driftsstederne. I skrivelsen vedlagde Hamburg en kontrakt om ydelsen af en støtte på 600 000 DM, som Pleuger Worthington underskrev den 15. juli 1988. Ved skrivelse af 18. december 1989 meddelte Hamburg virksomheden, at beløbet var blevet udbetalt.

7 I den anfægtede beslutning, som blev vedtaget den 18. juli 1990, bestemmes det i artikel 1, at Freie und Hansestadt Hamburgs støtteordning til forhindring af udvandring af virksomheder er retsstridig, da den blev sat i kraft i strid med traktatens artikel 93, stk. 3, og er uforenelig med fællesmarkedet i den i traktatens artikel 92 og 93 forudsatte betydning, hvorfor forbundsregeringen er forpligtet til at ophæve ordningen inden to måneder efter offentliggørelsen af beslutningen. Ved beslutningens artikel 2 pålægges forbundsregeringen, ligeledes inden to måneder, at drage omsorg for, at de 33 virksomheder, som modtog støtte i årene 1986-1988, tilbagebetaler de støttebeløb, som er nævnt i artikel 2, hvilket beløb for Dresser Ple-

uger GmbH's vedkommende udgør 600 000 DM. Endelig bestemmes det i artikel 3, at forbundsregeringen skal underrette Kommissionen om de foranstaltninger, den har truffet for at efterkomme beslutningen.

8 Ved skrivelse af 26. juli 1990 meddelte Hamburg Pleuger Worthington, at Kommissionen anså den tildelte støtte for retsstridig og forlangte, at den skulle betales tilbage. Ved skrivelse af 5. september 1990 tilsendte Hamburg Pleuger Worthington en kopi af den anfægtede beslutning.

9 Til støtte for påstanden har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift, nemlig en overtrædelse af traktatens artikel 190. Den anfører herved nærmere, at beslutningen er utilstrækkeligt begrundet dels med hensyn til spørgsmålet, om der forelå en støtteordning, dels med hensyn til gennemgangen af kriterierne i traktatens artikel 92, stk. 1. Endvidere anfører Forbundrepublikken, at Kommissionen har anvendt traktatens artikel 92, stk. 1, forkert og tilsidesat artikel 92, stk. 3, litra c). Endelig anfører den, at Kommissionen har gjort sig skyldig i magtfordrejning og har tilsidesat ligebehandlingsprincippet.

10 Pleuger Worthington har gjort gældende, at der er tilsidesat væsentlige formforskrifter, idet Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har begrundet beslutningen dels med hensyn til spørgsmålet, om der forelå en støtteordning, dels med hensyn til opfyldelsen af kriterierne i traktatens artikel 92, stk. 1, og artikel 92, stk. 3, litra c), hvortil kommer begrundelsen af tilbagesøgningskravet. Pleuger Worthington har endvidere gjort gældende, at Kommissionen ikke blot har tilsidesat procedureforskrifterne i traktatens artikel 93, stk. 2 og 3, men også traktatens artikel 92, stk. 1 og 3.

Manglende begrundelse af beslutningen med hensyn til, om der forelå en støtteordning

11 Domstolen skal først gennemgå de to sagsøgeres anbringende om, at traktatens artikel 190 er tilsidesat under hensyn til, at den anfægtede beslutning er

utilstrækkeligt begrundet hvad angår den af Hamburg iværksatte støtteordning.

12 Sagsøgerne bestrider, at der overhovedet er iværksat en sådan støtteordning. De gør herved gældende, at beslutningen ikke indeholder noget holdepunkt for Kommissionens antagelse om, at Hamburg har tilvejebragt en støtteordning, som ikke er blevet anmeldt, og som skulle have til formål at forhindre virksomhedernes udvandring.

13 Det hedder herom i beslutningens afsnit IV, punkt 2, tiende og ellevte betragtning:

»Ved iværksættelsen af proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, havde Kommissionen en formodning om, at der ud over de fire konkrete tilfælde, den havde kendskab til, også blev ydet støtte til andre virksomheder. Den indledte derfor proceduren med henblik på denne støtteordning (eller disse støtteordninger) og hvert enkelt tilfælde, hvor den havde fundet anvendelse. Der findes ganske vist ikke nogen speciel støtteordning i Hamburg. Men i alle de 33 tilfælde, som Kommissionen har kendskab til, ydes støtten af samme myndighed (Hamburger Kreditkommission), som er oprettet specielt med henblik herpå, og den ydes med samme hovedformål (for at hindre udvandring) og på grundlag af samme afsnit i budgettet. Forudsætningerne for at tale om en støtteordning er altså i praksis opfyldt. Kommissionens undersøgelse kan derfor gennemføres på samme måde som ved undersøgelse af støtteordninger.

Det ville ikke være rimeligt at undersøge, i hvilket omfang den støtte, der er blevet bevilget i hvert enkelt tilfælde i henhold til støtteordningen til forhindring af udvandring, påvirker samhandelen, da Forbundsrepublikken i så fald ville blive begunstiget i forhold til andre medlemsstater, som anmelder støtten allerede på planlægningsstadiet. Erfaringsmæssigt måtte Kommissionen på forhånd gå ud fra, at førnævnte støtte blev ydet til virksomheder, som deltager i samhandelen mellem medlemsstater.«

14 Det må herom først konstateres, at der ikke er nævnt nogen retsakt i beslutningen, i medfør af hvilken der er tildelt en støtte. Tværtimod har Kommissionen udtrykkeligt erkendt i beslutningen, at der ikke fandtes specielle støtteordninger i Hamburg. Kommissionens resultat hviler imidlertid på en række faktiske omstændigheder.

15 Kommissionen bør dog ikke generelt være afskåret fra at basere sin opfattelse på de i sagen foreliggende omstændigheder som helhed, såfremt disse godtgør, at der virkelig er iværksat en støtteordning. Kommissionen henviser i den foreliggende sag til tre forhold, som efter dens opfattelse godtgør, at der er iværksat en sådan støtteordning.

16 Det første forhold, Kommissionen fremhæver, er, at al den investeringsstøtte, som blev ydet, havde til formål at forhindre, at de støttemodtagende virksomheder forlod Hamburg. Kommissionen henviser navnlig til, at den havde modtaget et dokument fra forbundsregeringen vedrørende de forskellige former for støtte, som Hamburg havde besluttet at yde, og som ifølge selve overskriften til dokumentet havde til formål »at forhindre udvandring af virksomheder«.

17 Herom bemærkes generelt, at den omstændighed alene, at de pågældende støtteforanstaltninger som helhed skulle ses som led i en politik til at forhindre udvandring af virksomheder, ikke i sig selv udgør noget bevis for, at alle støtteforanstaltningerne må betegnes som en støtteordning i traktatens artikel 93's forstand. En sådan politik kan nemlig gennemføres ved hjælp af meget forskellige foranstaltninger eller endda ved iværksættelse af meget uensartede former for støtteordninger.

18 Under sagen ved Domstolen har den tyske regering, uden at blive modsagt på dette punkt, gjort gældende, at de støttemodtagende virksomheder i visse tilfælde

(navnlig hvad angår J. H. Peters & Bey GmbH, Horst Röder & Co. (GmbH & Co.)) end ikke påtænkte at flytte dens virksomhed uden for byen og delstaten Hamburgs område.

19 Under disse forhold kan der ikke gives Kommissionen medhold i dens argument, der udledes af det formål, som hævdes at være tilstræbt med de pågældende støtteforanstaltninger.

20 De to øvrige forhold, som Kommissionen har henvist til i beslutningens begrundelse, vedrører dels den omstændighed, at de forskellige former for støtte blev ydet på grundlag af det samme afsnit i budgettet, dels den omstændighed, at beslutningen om at tildele støtte i alle tilfælde blev truffet af samme administrative myndighed.

21 Vedrørende disse forhold anfører sagsøgerne, at de beror på Delstaten Hamburgs stilling i Tysklands føderale opbygning. I overensstemmelse med princippet om lovmæssig forvaltning har Hamburg en myndighed, som kan tilkende støtte i henhold til et afsnit i budgettet, som alene vedrører den. Betingelserne for den støtte, som kan ydes, samt dens formål og størrelse fremgår dog ikke af det generelle budgetafsnit.

22 Endvidere fremhæver sagsøgerne, at den omstændighed, at samtlige de støtteforanstaltninger, som Kommissionen har påtalt, blev ydet på grundlag af offentligretlige kontrakter, godtgør, at de ikke udgjorde noget led i en støtteordning. I modsat fald skulle de generelle foranstaltninger, som støtteordningen bestod af, have været gennemført ved individuelle afgørelser og ikke ved kontrakter.

23 Herom bemærkes, at så længe Kommissionen ikke har fremlagt mere præcise oplysninger vedrørende delstaten Hamburgs forvaltnings- og bevillingspraksis i forbindelse med tildeling af den støtte, som omhandles i beslutningen, findes de to ovenfor omtalte forhold ikke at være tilstrækkelige til, at der kan antages at fore-

ligge en støtteordning. Navnlig har Kommissionen ikke påvist nogen forhold af lov-, forvaltnings- og bevillingsmæssig eller økonomisk karakter, som kunne give holdepunkt for at antage, at den i sagen omhandlede støtte var en særskilt støtteordning, der adskiller sig fra den øvrige støtte, som Hamburg ville kunne yde. Kommissionen har kun påvist, at al støtten blev ydet under anvendelse af samme procedure.

24 Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at den i betragtning af sagens omstændigheder med føje kunne træffe den anfægtede beslutning, da forbundsregeringen ikke havde anmeldt støtten, og da Kommissionen på grund af regeringens handlemåde i øvrigt, hvorved den langt fra opfyldte sin oplysningspligt, ikke havde andre muligheder end at støtte beslutningen på de fragmentariske oplysninger, den havde opnået. Kommissionen måtte derfor på grundlag af de oplysninger, den rådede over, gå ud fra, at der forelå de nødvendige betingelser for at antage, at der var iværksat en støtteordning, hvorfor Kommissionen i sin undersøgelse var berettiget til at gå frem på samme måde, som om der forelå en støtteordning.

25 Det bemærkes, at Domstolen i dommen af 14. februar 1990 i den såkaldte »Boussac Saint Frères«-sag (sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307), som blev afsagt før vedtagelsen af den i sagen anfægtede beslutning, præciserede retsvirkningerne af, at medlemsstaterne tilsidesætter deres anmeldelsespligt efter traktatens artikel 93, stk. 3.

26 Det fremgår af denne dom, at når Kommissionen har konstateret, at en støtte er blevet indført eller ændret, uden at den har modtaget underretning herom, kan den, efter at have givet vedkommende medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger hertil, ved en midlertidig beslutning, indtil resultatet af undersøgelsen af støtteforanstaltningen foreligger, pålægge medlemsstaten straks at suspendere udbetalingen af støtten og inden en vis frist give Kommissionen adgang til al den dokumentation og alle de oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, om støtten er forenelig med fællesmarkedet. Kun såfremt medlemsstaten trods Kommissionens pålæg undlader at give de ønskede oplysninger, er Kommissionen beføjet til at afslutte proceduren og vedtage en beslutning, hvorved det konstateres, at støtteforanstaltningen på grundlag af de oplysninger, den råder over, er forenelig eller uforenelig med fællesmarkedet.

27 I den foreliggende sag anmodede Kommissionen, da den indledte proceduren vedrørende den i sagen omhandlede støtte, som ikke var anmeldt, om en række oplysninger vedrørende støtten og den eller de støtteordninger, som hævdedes at være iværksat i Hamburg. Uanset at den tyske regering under den administrative procedure bestred, at der forelå en støtteordning, konkluderede Kommissionen på grundlag af de foreliggende oplysninger, at en sådan ordning var iværksat.

28 Kommissionen forsømte dog, selv om dette er foreskrevet i Domstolens praksis, ved udstedelse af en midlertidig beslutning at give forbundsregeringen et pålæg om at forsyne den med alle de oplysninger om den støtte, der som helhed var ydet af Hamburg, og som efter Kommissionens opfattelse udgjorde et led i en støtteordning.

29 Under disse forhold kunne Kommissionen ikke med føje påberåbe sig, at Forbundsrepublikken Tyskland undlod at anmelde de omhandlede individuelle støtteforanstaltninger og ikke på grundlag heraf konkludere, at der var iværksat en støtteordning. Kommissionen kan heller ikke retfærdiggøre sin beslutning med, at de oplysninger, som den tyske regering forelagde den, var fragmentariske, når den selv forsømte at udnytte sine egne beføjelser til at udvirke, at den pågældende medlemsstat forsynede den med alle de nødvendige oplysninger.

30 På grundlag af samtlige de anførte betragtninger må det derfor fastslås, at med hensyn til spørgsmålet, om der forelå en støtteordning, opfylder den anfægtede beslutning ikke begrundelsespligten i traktatens artikel 190, hvorfor det første anbringende må lægges til grund.

31 Herefter, og idet der ikke er anledning til at gennemgå sagsøgernes øvrige anbringender, må den anfægtede beslutning annulleres, idet væsentlige formforskrifter i traktaten er tilsidesat.

Sagens omkostninger

32 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Sagsøgte har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kommissionens beslutning 91/389/EØF af 18. juli 1990 om støtte ydet af Freie und Hansestadt Hamburg annulleres.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Mancini Moitinho de Almeida Edward Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. april 1994.

R. Grass G. F. Mancini

Justitssekretær Formand for Anden og Sjette Afdeling, fungerende præsident