DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)
15. maj 1997 *

I sag C-278/95 P,

Siemens SA ved advokaterne Michel Waelbroeck, Jules Stuyck og Olivier Speltdoorn, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Loesch, 11, rue Goethe,

appellant,

angående appel af dom afsagt den 8. juni 1995 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Anden Afdeling) i sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen (Sml. II, s. 1675), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af dommen,

den anden part i appelsagen er:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Jean-Paul Keppenne, Kommissionens Juridiske Tjeneste, senere ved juridisk konsulent Gérard Rozet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.L. Murray, og dommerne P.J.G. Kapteyn og H. Ragnemalm (refererende dommer),

* Processprog: fransk.

generaladvokat: M.B. Elmer
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 7. november 1996,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. december 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. august 1995 har Siemens SA i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af dom afsagt den 8. juni 1995 af Retten i Første Instans i sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen (Sml. II, s. 1675, herefter »dommen« eller »Rettens dom«), hvorved Retten frifandt Kommissionen for en påstand om annullation af artikel 1, litra c), og artikel 2 i Kommissionens beslutning 92/483/EØF af 24. juni 1992 om støtte, som regionen Bruxelles (Belgien) har ydet til Siemens SA's aktiviteter på edb- og telekommunikationsområdet (EFT L 288, s. 25, herefter »beslutningen« eller »den anfægtede beslutning«).

2 Beslutningen vedrørte støtte, som hovedstadsregionen Bruxelles havde ydet i tiden fra november 1985 til januar 1988 i henhold til den belgiske lov af 17. juli 1959, »loi instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles« (lov om indførelse og samordning af foranstaltninger til fremme af den økonomiske ekspansion og opbygningen af nye industrier, herefter »1959-loven«). I beslutningen fandt Kommissionen, at en del af

støtten var uforenelig med fællesmarkedet, og den pålagde Kongeriget Belgien at undlade at udbetale et beløb på 28 694 000 BFR samt at inddrive et beløb på 227 751 000 BFR med renter fra appellanten.

3 Følgende fremgår af Rettens dom (præmis 3, 4 og 5) vedrørende sagens baggrund:

— Ved 1959-loven er der indført en generel støtteordning for foranstaltninger omfattet af lovens artikel 1, litra a), som »bidrager direkte til oprettelse, udvidelse, omstilling eller modernisering af industri- eller håndværksvirksomheder, uanset om foranstaltningerne træffes af virksomhederne selv eller af andre privat- eller offentligretlige fysiske eller juridiske personer, når blot de tjener en almen økonomisk interesse«. I artikel 3, litra a), bestemmes det nærmere, at der med henblik herpå kan ydes støtte til dertil godkendte kreditinstitutter, således at disse kan yde lån til de i artikel 1 omhandlede foranstaltninger til nedsat rente på den betingelse, at lånene tjener til at opfylde et af de formål, som er opregnet i bestemmelsen, herunder særligt direkte finansiering af investeringer i allerede opførte bygninger eller bygninger under opførelse og i udstyr eller materiel, der er nødvendigt til at gennemføre de pågældende foranstaltninger.

— I beslutning 75/397/EØF af 17. juni 1975 om støtte ydet af den belgiske regering i medfør af den belgiske lov af 17. juli 1959 om indførelse og samordning af foranstaltninger til fremme af den økonomiske ekspansion og opbygningen af nye industrier (EFT L 177, s. 13, herefter »beslutning 75/397«) fandt Kommissionen, at denne generelle støtteordning var uforenelig med det fælles marked. Kommissionen fandt dog i beslutningens artikel 1, at støtte ydet efter en generel ordning, som indgår i et sektorprogram eller et regionalt program, som forud er meddelt Kommissionen, eller som ikke er betydningsfuld, er forenelig med det fælles marked og således ikke forud skal anmeldes til Kommissionen i medfør af EF-traktatens artikel 93, stk. 3. Tærsklerne for, om en støtte er betydningsfuld og skal anmeldes, er fastsat i artikel 2 i beslutning 75/397 og i Kommissionens skrivelse SG(79) D/10478 af 14. september 1979 til medlemsstaterne vedrørende »anmeldelse af tilfælde af anvendelsen af generelle investeringsstøtteordninger«.

— Med hensyn til støttens form giver 1959-loven særligt mulighed for rentegodtgørelse i forbindelse med lån, der er indgået aftale om med godkendte kreditinstitutter. I henhold til artikel 176 i loven af 22. december 1977 om forslagene til finanslov for 1977-1978 (herefter »1977-loven«), sammenholdt med kongelig anordning af 24. januar 1978 (herefter »1978-anordningen«), kan der ydes kapitaltilskud, der ikke skal tilbagebetales, i form af beløb svarende til rentegodtgørelsen, når de af artikel 1 i 1959-loven omfattede foranstaltninger finansieres med virksomhedens egne midler. Ved skrivelse af 25. maj 1978 til de belgiske myndigheder godkendte Kommissionen denne ordning. Støtten, som den foreliggende sag drejer sig om, er et kapitaltilskud, der ikke skal tilbagebetales.

4 Med hensyn til den anfægtede beslutning anførte Retten følgende i præmis 6-13:

— Ved skrivelse af 18. juli 1991 indledte Kommissionen den i traktatens artikel 93, stk. 2, fastsatte procedure i anledning af oplysninger i den belgiske presse om, at den belgiske revisionsret havde rejst indvendinger mod lovligheden af den pågældende støtte. Efter at Kommissionen havde indhentet de belgiske myndigheders bemærkninger, vedtog den den anfægtede beslutning.

— I beslutningen, som vedrørte en række støtteforanstaltninger, sondrede Kommissionen mellem syv kategorier af foranstaltninger, hvortil der var ydet støtte, nemlig udlejning af udstyr til kunder, indkøb af udstyr til brug i virksomheden, omkostninger til udvikling af software, uddannelsesomkostninger, erhvervelse af en bygning, reklamekampagner og markedsundersøgelser.

— Efter Kommissionens opfattelse var der lovligt ydet støtte til udgifter til indkøb af udstyr til brug i virksomheden, for det første fordi disse udgifter hørte til de former for investeringer, som udtrykkeligt angives som støtteberettigede i henhold til 1959-loven, og for det andet fordi de samlede investeringer af denne art bestod af indbyrdes uafhængige enkeltprogrammer, som ikke oversteg de anmeldelsestærskler, som Kommissionen havde fastsat i skrivelsen til medlemsstaterne af 14. september 1979.

— Kommissionen var derimod af den opfattelse, at uddannelsesomkostningerne og udgifterne til reklamekampagner og markedsundersøgelser ikke var omfattet af de støtteberettigede udgifter i henhold til 1959-loven, og at støtte dertil var en ad hoc-foranstaltning, der skulle have været anmeldt til Kommissionen i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3. Kommissionen fandt imidlertid, at støtten til uddannelsesomkostninger faldt ind under undtagelsesbestemmelsen i EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), idet den fremmede udviklingen af visse erhvervsgrene uden at fordreje konkurrencevilkårene.

— Udgifterne til udstyr, som blev udlejet til kunder, opfyldte ifølge Kommissionen ikke de betingelser i 1959-lovens artikel 1 og artikel 3, litra a), som var godkendt af Kommissionen, idet denne støtte ikke bidrog til oprettelse, udvidelse, omstilling eller modernisering af virksomhedsstrukturen i Siemens. Støtte til finansiering af disse foranstaltninger var heller ikke en støtte til kundevirksomhederne, idet disse betalte den fulde leje, som var skønsmæssigt fastsat af Siemens. Støtten havde derfor karakter af en permanent driftsstøtte til Siemens. Kommissionen anførte endvidere, at selv hvis 1959-loven havde fundet anvendelse på den sidstnævnte støtte, skulle den i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, have været anmeldt, idet den overskred de tærskler, som var fastsat i skrivelsen af 14. september 1979 til medlemsstaterne.

— Kommissionen var endvidere af den opfattelse, at støtte, der ikke var omfattet af beslutning 75/397, ikke kunne falde ind under nogen af undtagelsesbestemmelserne i traktatens artikel 92. For det første fandt artiklens stykke 2 ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde, fordi støtten ikke blev ydet til de formål, som skal tilgodeses med denne bestemmelse i traktaten. For det andet blev den pågældende støtte ikke ydet til en region eller en erhvervsgren og kunne dermed ikke omfattes af undtagelsesbestemmelserne i artikel 92, stk. 3, litra a) og c). Undtagelsesbestemmelserne i artikel 92, stk. 3, litra b), fandt heller ikke anvendelse, idet støtten ikke skulle fremme virkeliggørelsen af et vigtigt projekt af fælles interesse eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i den belgiske økonomi.

— Af disse grunde besluttede Kommissionen følgende i beslutningens artikel 1:

»For den samlede støtte på 335 980 000 BFR, som den regionale myndighed har ydet i henhold til den støtteordning, der blev indført ved loven om erhvervsudvikling af 17. juli 1959, til Siemens SA's samlede udgifter på 2 647 294 000 BFR gælder følgende:

...

c) støtten på 256 445 000 BFR til udgifter til udstyr, som leases til kunder, reklamekampagner og markedsundersøgelser blev tildelt ulovligt i strid med bestemmelserne i traktatens artikel 93, stk. 3, og opfylder efter nærmere undersøgelse ikke betingelserne for at falde ind under undtagelsesbestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 2 og 3; denne støtte er derfor i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, uforenelig med det fælles marked.«

— I beslutningens artikel 2 forbød Kommissionen den regionale myndighed (dvs. eksekutivmyndigheden) for hovedstadsregionen Bruxelles at foretage udbetaling af den støtte, der var tildelt ulovligt, men endnu ikke udbetalt, og pålagde den at inddrive det allerede udbetalte støttebeløb, som fandtes at være uforeneligt med det fælles marked, i overensstemmelse med de i national lovgivning fastsatte procedurer og bestemmelser, herunder dem, der vedrører betaling af morarenter for gæld til staten. Disse renter skulle ifølge beslutningen beregnes med virkning fra datoen for ydelsen af den ulovlige støtte.

5 Siemens nedlagde for Retten påstand om annullation af beslutningens artikel 1, litra c), subsidiært af beslutningens artikel 2.

6 Retten frifandt Kommissionen og pålagde Siemens at betale sagens omkostninger.

7 I appelsagen har Siemens nedlagt påstand om, at Rettens dom ophæves, at beslutningens artikel 1, litra c), og artikel 2 annulleres, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger ved begge instanser.

8 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og Siemens tilpligtes at betale sagens omkostninger.

9 Til støtte for appellen har Siemens fremført fire anbringender under påberåbelse af, at Retten har foretaget en urigtig retsanvendelse, eller at den er nået til resultater, der ikke er retligt relevante, idet den fastslog,

— at beslutningen indeholdt en tilstrækkelig og relevant begrundelse

— at den støtte, de belgiske myndigheder havde ydet efter den generelle ordning i 1959-loven, hvis den ikke var bestemt til investeringer i fællesskabsretlig forstand, ikke kunne anses for at være tilladt i henhold til beslutning 75/397 og skrivelse af 25. maj 1978 og derfor skulle være anmeldt til Kommissionen i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3

— at de pågældende foranstaltninger ikke var investeringer i fællesskabsretlig forstand, mens Retten burde have undersøgt, om de faktisk var omfattet af det materielle anvendelsesområde for 1959-loven

— at det af Siemens anførte med hensyn til overskridelse af anmeldelsestærsklerne savnede enhver relevans »eftersom Retten [havde] fastslået, at den pågældende støtte havde karakter af driftsstøtte til virksomheden og derfor ikke var omfattet af godkendelsen af den generelle støtteordning i beslutning 75/397 og i skrivelsen af 25. maj 1978«.

Beslutningens begrundelse

10 Retten fandt i dommens præmis 34, at Kommissionen havde »redegjort for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der har været afgørende for beslutningens konklusion«, og konkluderede i præmis 35, at »beslutningen ... derfor ikke [findes] at være mangelfuldt begrundet, hvorfor anbringendet ikke kan tages til følge«.

11 Siemens har gjort gældende, at Retten har tilsidesat retsreglerne ved ikke at have fastslået, at begrundelsen var mangelfuld dels med hensyn til støtten til omkostninger ved udvikling af marketingkoncepter og udarbejdelse af markedsundersøgelser, dels med hensyn til den påståede overskridelse af anmeldelsestærsklerne.

12 For det første har Siemens med hensyn til støtte til omkostninger ved udvikling af marketingkoncepter og udarbejdelse af markedsundersøgelser gjort gældende, at når det i beslutningen kun er anført, at udgifterne »ikke er støtteberettigede i henhold til loven«, men »falder ind under driftsstøtte, eftersom disse udgifter er helt gængse driftsomkostninger, som en virksomhed må afholde i forbindelse med sine normale aktiviteter«, har parterne ikke fået mulighed for at varetage deres rettigheder. Domstolen har heller ikke fået mulighed for at udøve sin kontrol, og hverken medlemsstaterne eller berørte parter har fået mulighed for at få kendskab til, hvorledes Kommissionen har anvendt traktaten. Kommissionen har endvidere ikke i beslutningen redegjort for grundene til, at driftsstøtte i fællesskabsretlig forstand ikke skulle være omfattet af 1959-loven.

13 For det andet skulle Kommissionen med hensyn til udgifterne til indkøb af udstyr til udlejning have godtgjort, at der var sket en kunstig opdeling af alle ansøgninger, og at anmeldelsestærsklerne i alle tilfælde ville være overskredet, hvis der ikke var foretaget en sådan opdeling.

14 Ifølge Kommissionen gav beslutningens begrundelse Siemens mulighed for at få fuldt kendskab til Kommissionens overvejelser, nemlig at den fandt, at støtte til dækning af den modtagende virksomheds sædvanlige driftsomkostninger ikke kunne anses for at falde ind under nogen af de udgifter, der var støtteberettigede i henhold til den belgiske lovgivning, som var godkendt af Kommissionen.

15 Kommissionen har tillige anført, at det var klart, hvad der var omfattet af begrebet »støtteberettigede udgifter« under den ordning, der var indført ved 1959-loven og 1978-anordningen. For at der kunne ydes støtte i form af nedsat rente i medfør af 1959-loven, skulle der være tale om en af de støtteberettigede udgifter, der var nævnt i lovens artikel 3, litra a). Ved 1978-anordningen havde de belgiske myndigheder kun udvidet antallet af former, hvori støtten kunne ydes. Ifølge Kommissionen er det klart, at Siemens havde forstået dette, når Siemens i stævningen til støtte for annullationspåstanden kunne bestride, at 1959-lovens artikel 3, litra a), fandt anvendelse på det foreliggende sagsforhold.

16 Det bemærkes hertil, at Retten i dommens præmis 31 under henvisning til sin dom af 24. januar 1992 (sag T-44/90, La Cinq mod Kommissionen, Sml. II, s. 1) fandt, at Kommissionen ikke var forpligtet til at tage stilling til alle de argumenter, som de berørte havde fremført for den, og at Kommissionen kun behøvede at redegøre for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der havde været afgørende for beslutningens konklusion.

17 Selv om det af den begrundelse, der kræves efter EF-traktatens artikel 190, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve

sin kontrol, kræves det ikke, at en retsakts begrundelse angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen til en beslutning opfylder disse krav, skal nemlig ikke blot vurderes i forhold til beslutningens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (Domstolens dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 29).

18 Retten fandt derfor med rette, at beslutningen var tilstrækkeligt begrundet, idet det i beslutningen var angivet dels, at den pågældende støtte faldt ind under driftsstøtte, eftersom udgifterne var helt gængse driftsomkostninger, som en virksomhed må afholde i forbindelse med sine normale aktiviteter, dels at støtten til indkøb af udstyr til udlejning var opdelt på flere ansøgninger, selv om hovedstadsregionen Bruxelles i betragtning af, at udgifterne hang sammen og skulle iværksættes samtidigt, burde have behandlet dem samlet som et enkelt udgiftsprogram. Begrundelsen satte således Siemens i stand til at få et tilstrækkeligt kendskab til grundlaget for beslutningen.

19 Dette anbringende må derfor forkastes.

Karakteren af den støtte, der var omfattet af Kommissionens godkendelsesbeslutninger

20 Retten anførte i dommens præmis 45, at det »skal undersøges, om de pågældende bestemmelser gav mulighed for at yde støtte til andre formål end investering. Der skal med henblik herpå foretages en fortolkning af de nationale bestemmelser om den godkendte generelle støtteordning set i lyset af de relevante fællesskabsregler. Særligt skal 1959-loven og artikel 176 i 1977-loven, som gennemført ved den kongelige anordning af 1978, fortolkes i overensstemmelse med indholdet af beslutning 75/397, skrivelsen af 25. maj 1978 og ordlyden af de relevante bestemmelser i traktaten.«

21 Retten bemærkede i præmis 46, at det i 1959-lovens artikel 3, litra a), nærmere bestemmes, at denne støtte er forbeholdt finansiering af investeringer, at Kommissionen i beslutning 75/397 fandt, at der ved 1959-loven var indført en ordning, hvorved der kunne ydes støtte »til fordel for investeringer, som virksomhederne foretager med disse formål for øje« (s. 13 i beslutning 75/397), og at Kommissionen i skrivelse af 25. maj 1978 vedrørende 1978-anordningen havde godkendt den støtte, der ydes til »investeringer« under overholdelse af »kontrolproceduren« i henhold til beslutning 75/397 (s. 2 i skrivelsen).

22 Retten fastslog for det første i præmis 47, at »hvis den støtte, som de belgiske myndigheder yder inden for rammerne af den pågældende generelle ordning, ikke er bestemt til investeringer, kan den ikke være omfattet af Kommissionens godkendelsesbeslutninger, og skal derfor anmeldes i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3«.

23 Retten præciserede derefter i præmis 48, at »driftsstøtte, dvs. støtte, der har til formål at friholde en virksomhed for omkostninger, som den normalt selv skulle have afholdt i forbindelse med den løbende drift og de normale aktiviteter, i princippet ikke (er) omfattet af artikel 92, stk. 3, og ... derfor ikke (kan) anses for at være godkendt ved beslutning 75/397 og skrivelsen af 25. maj 1978«.

24 Endelig forkastede Retten i præmis 49 Siemens' argument om, at artikel 3, litra a), i 1959-loven — der indeholder en opregning af de investeringer, hvortil der kan ydes generel støtte — ikke finder anvendelse inden for anvendelsesområdet af 1978-anordningen.

25 Siemens har anført, at Kommissionen ikke godkendte den generelle støtteordning, som var indført ved 1959-loven, under forbehold af, at den støtte, der blev ydet efter denne ordning, skulle være investeringsstøtte i fællesskabsrettens forstand. Kommissionen godkendte derimod ved beslutning 75/397 ubetinget tilfælde af

anvendelse af den generelle støtteordning i 1959-loven, som ikke var betydningsfulde. Selv for så vidt angår støtte over anmeldelsestærsklerne krævede Kommissionen kun forudgående meddelelse herom og gav ikke på forhånd udtryk for en negativ holdning over for visse støttekategorier.

26 I stedet for at undersøge, om den pågældende støtte udgjorde investeringsstøtte, skulle Retten have prøvet, om støtten var omfattet af 1959-lovens materielle anvendelsesområde, således som loven fortolkes i belgisk ret og er godkendt af Kommissionen.

27 Siemens har gjort gældende, at selv hvis det skulle være rigtigt, at de nationale bestemmelser skal fortolkes i lyset af de fællesskabsretlige regler, tog Kommissionen allerede i beslutning 75/397 netop stilling til rækkevidden af 1959-loven på grundlag af de relevante fællesskabsretlige regler, således som de da var udformet. Retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning indebærer, at Kommissionen derefter ikke længere kan fravige denne fortolkning.

28 Kommissionen har heroverfor anført, at Retten har anlagt en korrekt vurdering af anvendelsesområdet for den belgiske ordning på grundlag af Kommissionens godkendelsesbeslutninger. Denne metode er den eneste, hvorved der sikres en sammenhængende anvendelse af fællesskabsretten.

29 Ifølge Kommissionen fremgår det både af bestemmelserne for den belgiske støtteordning og af Kommissionens beslutninger, at ordningen og ændringen heraf i 1978 udgjorde en investeringsstøtteordning. For at være støtteberettigede i henhold til 1978-anordningen skal foranstaltningerne have mindst ét af de formål, der nævnes i 1959-lovens artikel 3, litra a), nemlig være investeringer, enten i materielle eller immaterielle aktiver.

30 Med hensyn til Kommissionens beslutninger har denne anført, at beslutning 75/397 beskriver den belgiske ordning på følgende måde: »I henhold til nævnte lov kan den belgiske regering til fordel for de investeringer, som virksomhederne foretager med disse formål for øje, indrømme et vist antal fordele.« I samme beslutnings artikel 2, hvorved der blev pålagt en pligt til forudgående anmeldelse om betydningsfulde tilfælde, blev der nævnt »de tilfælde, hvor investeringen når op på eller overstiger et beløb på 2 millioner europæiske RE« og »de tilfælde, hvor støtten når op på eller overstiger 15% i nettosubventionsækvivalent i forhold til investeringsbeløbet«. Kommissionens skrivelse af 25. maj 1978 om godkendelse af 1978-ændringen omhandler »investeringer«, og det anføres udtrykkeligt heri, at de foranstaltninger, hvortil der kan ydes støtte, er de samme som de af 1959-loven omfattede. Endvidere omhandles den belgiske ordning i Kommissionens skrivelse til medlemsstaterne af 14. september 1979 vedrørende »anmeldelse af tilfælde af anvendelse af generelle investeringsstøtteordninger«.

31 Det bemærkes, som Domstolen har fastslået i dom af 5. oktober 1994 (sag C-47/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4635, præmis 24), at Kommissionen, når den får forelagt en individuel støtteforanstaltning, som hævdes at være truffet i medfør af en tidligere godkendt støtteordning, ikke uden videre kan bedømme støtteforanstaltningen umiddelbart i henhold til traktaten. Den skal — før den indleder nogen form for procedure — kontrollere, om støtten falder ind under den generelle ordning og opfylder de betingelser, der er fastsat i beslutningen om at godkende den generelle ordning. I modsat fald ville Kommissionen i forbindelse med sin undersøgelse af hver enkelt individuel støtte efterfølgende kunne ændre sin beslutning om at godkende støtteordningen, hvilket i sig selv ville forudsætte en undersøgelse i forhold til traktatens artikel 92. Dette ville bringe overholdelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet i fare, såvel for medlemsstaterne som for de erhvervsdrivende, eftersom Kommissionen til enhver tid ville kunne anfægte individuelle støtteforanstaltninger, som fuldt ud er i overensstemmelse med beslutningen om at godkende støtteordningen.

32 Det var derfor med rette, at Retten undersøgte, om den pågældende støtte var omfattet af den generelle belgiske støtteordning i den form, hvori den var godkendt af Kommissionen.

33 Den generelle ordning var godkendt af Kommissionen ved beslutning 75/397 og, for så vidt angår de ændringer, der skete ved 1978-anordningen, ved skrivelse af 25. maj 1978. Det fremgår klart af ordlyden af beslutning 75/397, at Kommissionen opfattede 1959-loven som en generel støtteordning til investeringer og delvis godkendte den som sådan. Det samme gælder skrivelsen af 25. maj 1978, der vedrører »investeringer«, og hvori det anføres, at de støtteberettigede foranstaltninger er de af 1959-loven omfattede.

34 Det skal endelig undersøges, om Retten — som det gøres gældende af Siemens — anlagde en urigtig vurdering, da den fandt, at det investeringsbegreb, Kommissionen lagde til grund, da den godkendte den generelle belgiske ordning, var det fællesskabsretlige begreb.

35 Med hensyn til statsstøttereglerne har Domstolen fastslået, at det skøn, der dér er tillagt Kommissionen, skal udøves i en fællesskabssammenhæng, ligesom også støttens forenelighed med traktaten skal bedømmes i fællesskabssammenhæng (jf. dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 24 og 26).

36 Der er ikke grundlag for at fastslå, at Kommissionen, da den godkendte den generelle belgiske ordning, anvendte et andet investeringsbegreb end fællesskabsrettens.

37 Med hensyn til spørgsmålet om, hvad fællesskabsrettens investeringsbegreb omfatter, bemærkes, som generaladvokaten har anført i punkt 7 i sit forslag til afgørelse, at Kommissionen i en meddelelse af 21. december 1978 vedrørende støtteordninger med regionalt sigte (EFT 1979 C 31, s. 9), dvs. seks år inden tildelingen af den første støtte i det konkrete tilfælde, har offentliggjort de principper, den ville

anvende i henhold til de beføjelser, der er tillagt den ved traktatens artikel 92 ff., på de støtteordninger med regionalt sigte, som allerede var i kraft eller som ville blive indført i Fællesskabets regioner. Det skal derfor blot konstateres, at Kommissionen i denne meddelelse — ved at sondre mellem investeringsstøtte og driftsstøtte — har taget principielle forbehold for så vidt angår driftsstøttes forenelighed med fællesmarkedet.

38 Anbringendet skal herefter forkastes.

Foranstaltningernes karakter

39 Retten fandt i dommens præmis 53, at det skulle undersøges, om støtten var ydet til finansiering af investeringer, og bemærkede, at en sådan undersøgelse indebar vurderinger, som måtte foretages i en fællesskabssammenhæng.

40 Med hensyn til støtten til reklamekampagner og markedsundersøgelser fandt Retten i præmis 55, at støtten var »ydet til markedsføring af Siemens' produkter, hvilket udgør en del af virksomhedens løbende drift. Den kan derfor ikke anses for at være en investeringsstøtte, der er omfattet af Kommissionens beslutning af 25. maj 1978 om godkendelse af støtte i form af kapitaltilskud til investeringer«.

41 For så vidt angår støtte til den foranstaltning, der bestod i indkøb af udstyr til udlejning, fastslog Retten i præmis 57, at »denne foranstaltning ikke indebærer nogen ændring i teknik eller virksomhedsstruktur og ikke fremmer virksomhedens udvikling på anden måde end handelsmæssigt. Denne støtte har ... gjort det muligt for virksomheden i en vis periode at tilbyde sine kunder kunstigt favorable vilkår

og øge sin avance uden rimelig grund«. Endelig fastslog Retten i præmis 58, at Siemens »ikke (kunne) påstå, at den pågældende støtte bidrager til oprettelse, udvidelse, omstilling eller modernisering af de virksomheder, som udstyret udlejes til, og således er omfattet af den godkendte generelle støtteordning. Disse virksomheder betaler nemlig en leje, som Siemens fastsætter helt frit, og Siemens er fortsat den eneste, der drager fordel af støtten, som gør det muligt for Siemens at nedsætte lejen og således fordreje konkurrencen med de konkurrerende virksomheder«.

Formaliteten

42 Kommissionen har gjort gældende, at anbringendet vedrørende foranstaltningernes karakter ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det har til formål at opnå en prøvelse af Rettens bedømmelse af faktiske omstændigheder. Da Retten havde undersøgt de konkrete omstændigheder ved den pågældende støtte, fastslog den, at støtten var en driftsstøtte til den støttemodtagende virksomhed. Denne prøvelse af fakta kan ikke anfægtes under en appel.

43 Siemens har heroverfor anført, at selskabet har kritiseret Retten dels for at have anvendt et forkert kriterium, nemlig begrebet investeringsstøtte i fællesskabsretten, dels for at have sluttet fra, at Siemens frit fastsatte lejen for det pågældende udstyr, til, at Siemens skulle være den eneste, der drog fordel af støtten.

44 Det bemærkes, at en appel ganske vist kun kan støttes på, at Retten har overtrådt retsregler, idet enhver bedømmelse af faktiske omstændigheder er udelukket, men når Retten ikke blot har vurderet de faktiske omstændigheder, men også har

foretaget en kvalifikation heraf, kan Domstolen tage stilling til et anbringende om den retlige kvalifikation (kendelse af 11.7.1996, sag C-325/94 P, An Taisce og WWF UK mod Kommissionen, Sml. I, s. 3727, præmis 28 og 30).

45 I den foreliggende sag fastslog Retten efter en gennemgang af de faktiske omstændigheder, at den pågældende støtte efter sin karakter ikke henhørte under den generelle støtteordning, som var godkendt af Kommissionen. Denne kvalifikation kan derfor efterprøves af Domstolen.

46 Anbringendet findes derfor at kunne antages til realitetsbehandling.

Realiteten

47 Siemens har for det første gjort gældende, at støtte til omkostninger ved udvikling af marketingkoncepter og udarbejdelse af markedsundersøgelser var omfattet af 1959-loven, idet omkostningerne ved disse foranstaltninger var investeringer i immaterielle aktiver. I 1959-lovens artikel 3, litra a), nævnes blandt formålene med de foranstaltninger, hvortil der kan ydes støtte, udtrykkeligt »direkte finansiering af investeringer i immaterielle aktiver, såsom organisationsundersøgelser og udvikling og fremstilling af prototyper, nye produkter og nye fabrikationsmetoder«.

48 Endvidere er det i en meddelelse fra Økonomiministeriet af 2. februar 1977 nærmere anført, at der bl.a. i følgende tilfælde kunne ydes støtte til investeringer i immaterielle aktiver i medfør af lovgivningen om økonomisk ekspansion: »mar-

kedsundersøgelser, markedsføringsundersøgelser, undersøgelser forud for lanceringer ved åbning af nye salgssteder, mv. ... forundersøgelser og undersøgelser med henblik på kundeopsøgning«.

49 For det andet har Siemens med hensyn til støtte til indkøb af udstyr til udlejning gjort gældende, at denne støtte ligeledes er omfattet af den generelle støtteordning, der er godkendt ved beslutning 75/397. Blandt formålene i 1959-lovens artikel 3, litra a), nævnes: »direkte finansiering af investeringer ... i udstyr eller materiel, der er nødvendigt til at gennemføre de pågældende foranstaltninger«.

50 Endvidere kan der i medfør af 1959-loven ydes støtte til en virksomhed, der udfører aktiviteter, der bidrager til oprettelse, udvidelse, omstilling og modernisering af samme eller en anden virksomhed.

51 Støtten blev udbetalt til Siemens, men dette betød på ingen måde, at Siemens var den eneste, der drog fordel af støtten. Andre virksomheder, der lejer udstyr, havde også — og navnlig — haft gavn af støtten. Disse virksomheder kunne lige så godt have købt udstyret direkte af Siemens eller af en anden virksomhed, der solgte denne type udstyr, og anmodet de belgiske myndigheder om støtte i henhold til 1959-loven. Når de valgte at leje udstyret hos Siemens, skyldtes det, at de vilkår, Siemens tilbød dem, var mindst lige så fordelagtige, og de drog således fordel af støtten til Siemens.

52 Kommissionen har under retsmødet gjort gældende, at den pågældende støtte ifølge Domstolens praksis skulle vurderes ud fra dens konkrete virkninger. Af en

sådan vurdering fremgår det, at støtten ikke henhører under nogen af de tilladte foranstaltninger.

53 Indledningsvis bemærkes, at af de i præmis 35, 36 og 37 i nærværende dom anførte grunde skal en støtte, for at være omfattet af den godkendte generelle ordning, kunne anses for at være ydet til investeringer, således som dette begreb forstås i fællesskabsretten. En forklarende meddelelse fra en national myndighed kan derfor ikke være afgørende for rækkevidden af den godkendte generelle ordning.

54 Endelig fremgår det af de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund af Retten i dommens præmis 54, at støtten til reklamekampagner og markedsundersøgelser skulle bidrage til afsætning og markedsføring af Siemens' nye produkter og at fastholde eller endog øge Siemens' markedsandel i Belgien for edb til kontorbrug. Med hensyn til støtten til at indkøbe udstyr til udlejning konstaterede Retten i præmis 56, at det fremgik af de dokumenter, der var indgivet som dokumentation i bilag til støtteansøgningerne, at Siemens selv sidestillede dette med »et klassisk salg«, og havde anført, at »takket være denne salgsmetode« havde virksomheden »kraftigt kunnet udvide sin markedsandel inden for edb og kontor-edb«.

55 Det må herefter fastslås, at Retten med rette fandt, at hele støtten var ydet til markedsføring af Siemens' produkter, hvilket var et led i virksomhedens drift. Der var således ikke tale om støtte til investeringer, hverken til Siemens eller, for så vidt angik indkøbet af udstyr til udlejning, til andre virksomheder.

56 Dette anbringende må derfor forkastes.

Overskridelse af anmeldelsestærsklerne

57 Retten fastslog i dommens præmis 62, at det af Siemens anførte »savner enhver relevans. Eftersom Retten har fastslået, at den pågældende støtte havde karakter af driftsstøtte til virksomheden og derfor ikke var omfattet af godkendelsen af den generelle støtteordning i beslutning 75/397 og i skrivelsen af 25. maj 1978, er det ufornødent at tage stilling til, om betingelserne i disse beslutninger, f.eks. betingelsen vedrørende anmeldelsestærsklerne, er opfyldt«.

58 Siemens har gjort gældende, at eftersom en støtte skal anses for at være omfattet af anvendelsesområdet for 1959-loven, selv hvis den i henhold til fællesskabsretten må betragtes som en driftsstøtte, har Retten foretaget en urigtig retsanvendelse ved at undlade at tage stilling til spørgsmålet om overskridelse af anmeldelsestærsklerne.

59 Kommissionen er af den opfattelse, at da Retten havde fastslået, at den godkendte ordning ikke gav mulighed for at yde driftsstøtte, kunne Retten med god grund undersøge den omtvistede støttes karakter, og, da den havde fastslået, at der var tale om driftsstøtte, heraf udlede, at denne ikke var omfattet af ordningen. Der var således tale om ad hoc-støtte, der skulle have været anmeldt. Spørgsmålet om overskridelsen af anmeldelsestærsklerne er efter Kommissionens opfattelse uden relevans, fordi disse tærskler kun tog sigte på tilfælde af anvendelse af eksisterende støtteordninger.

60 Det skal hertil blot bemærkes, at det var med rette, at Retten, da den havde fastslået, at den omtvistede støtte ikke var omfattet af anvendelsesområdet for den godkendte ordning, undlod at tage stilling til spørgsmålet om overskridelse af tærsklerne.

Sagens omkostninger

61 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i medfør af procesreglementets artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Siemens har tabt sagen, bør selskabet tilpligtes at betale appelsagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

1) Appellen forkastes.

2) Siemens SA betaler sagens omkostninger.

Murray Kapteyn Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. maj 1997.

R. Grass J.L. Murray

Justitssekretær Formand for Fjerde Afdeling