FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 4. juni 1987 *

Høje Domstol.

1. Den sag, der her skal afgøres, er anlagt den 20. august 1985 af Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber. Den franske regering har nedlagt påstand om annullation af beslutning 85/380 af 5. juni 1985 (EFT L 217, s. 20), hvorved Kommissionen erklærede to ordninger om støtte, som i henhold til dekreterne nr. 84-389 og 84-390 (JORF 1984, s. 1651 ff.) skulle ydes til virksomheder inden for den franske tekstil- og beklædningsindustri, uforenelige med Fællesmarkedet.

De nævnte dekreter indeholdt bemyndigelse til, at to skattelignende afgifter frem til 31. december 1985 efter de samme regler som for moms kunne opkræves ved salg af tekstilvarer og beklædningsgenstande i Frankrig (bortset fra salg og overdragelse af varer, som har oprindelse i andre medlemsstater, eller som er bragt i fri omsætning dér). Provenuet af afgifterne, der var indført for at fremme dels forskningen, dels moderniseringen og saneringen af erhvervsstrukturerne, blev overdraget et organ, der var oprettet ved dekret nr. 84-388 (JORF 1984, s. 1650), kendt under betegnelsen DEFI, som skulle fordele det som støtte til virksomheder, til fælles fremmende foranstaltninger og til tekniske institutter inden for de pågældende industrigrene (tekstil, beklædning og trikotage).

Den ordning, jeg netop har beskrevet, var en ændring af en ordning, som blev indført i 1982, og som Kommissionen også havde erklæret for stridende mod Traktatens artikel 92 (beslutning 83/486 af 20. juli 1983, EFT L 268, s. 48). Efter at have fået meddelelse om de nye bestemmelser og om oprettelsen af DEFI tilstillede Kommissionen den franske regering en skrivelse (af 30. juli 1984), hvori den kritiserede regeringen for at have genindført støtteordninger, som allerede var erklæret uforenelige med Fællesmarkedet, og meddelte, at den indledte proceduren i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 2. Den franske regering afviste Kommissionens klagepunkter, men Kommissionen lod sig ikke overbevise af regeringens argumenter og vedtog den beslutning, jeg omtalte ovenfor. Beslutningen er både anfægtet af den franske regering og af DEFI (sag 282/85), men sidstnævnte søgsmål blev afvist ved dom af 10. juli 1986 (Sml. s. 2469, 2475).

Under nærværende sag har Domstolen tilladt Forbundsrepublikken Tyskland at indtræde til støtte for Kommissionens påstande (kendelse af 15. januar 1986).

2. Til støtte for annullationssøgsmålet har den franske regering fremført fire anbringender:

a) fejlagtig anvendelse af Traktatens artikel 93, stk. 3;

b) tilsidesættelse af princippet om retten til forsvar;

* Oversat fra italiensk.

c) utilstrækkelig begrundelse for at betingelserne i Traktatens artikel 92, stk. 1, ikke er opfyldt, og for at afvise at anvende samme artikels stk. 3;

d) begrundelsen er fejlagtig derved, at det ikke er anerkendt, at ydelse af støtten er i overensstemmelse med artikel 92, stk. 3, litra c).

Jeg vil gå let hen over det første anbringende, som vedrører spørgsmålet om Frankrigs overholdelse af sin forpligtelse til rettidigt at give meddelelse om støtteprojektet. Forholdet er det, at den sagsøgende regering har frafaldet anbringendet i replikken, og intet tyder på, at det pågældende klagepunkt er lagt til grund for beslutningen. Lad mig også med det samme nævne, at jeg vil behandle de to sidste anbringender under ét, idet mine bemærkninger til det tredje anbringende også omfatter det fjerde.

Det ovenfor under litra b) anførte anbringende består af to klagepunkter. For det første er det gjort gældende, at Kommissionen har vedtaget den omtvistede beslutning uden forinden i detaljer at have drøftet sagen med Frankrig, eller i det mindste uden at have svaret på den franske regerings forsøg på at få en mere tilbundsgående drøftelse. På en skrivelse, som den franske arbejdsminister Delebarre sendte den 3. juni 1985, svarede kommissær Sutherland således fire dage senere, dvs. efter at beslutningen var vedtaget. Den franske regering har desuden påpeget, at den aldrig har modtaget meddelelse om de indsigelser, som tre medlemsstater og en tysk sammenslutninger af virksomheder inden for tekstilindustrien havde fremført mod støtteprojektet. Regeringen har således ikke kunnet besvare de nævnte bemærkninger, som imidlertid er lagt til grund for og omtalt i beslutningen.

Det første klagepunkt er efter min opfattelse ikke holdbart. Kommissionen har bemærket, at sagsøgeren i det mindste i store træk havde haft kendskab til Kommissionens synspunkt siden beslutningen af 20. juli 1983. Selv om Kommissionen sendte den franske regering en første telex den 21. juni 1984 og endnu en meddelelse den 30. juli s.å., indledte Kommissionen under alle omstændigheder den kontradiktoriske procedure et år før beslutningen blev vedtaget. Den franske regering har heroverfor anført, at da støtteprojektet først blev meddelt Kommissionen den 18. april 1985, kunne Kommissionen ikke indlede proceduren før på det tidspunkt. Men argumentet holder ikke: Underretningspligten i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 3, er bindende for medlemsstaten, men ikke også for Kommissionen; i modsat fald ville en medlemsstats passivitet kunne gøre den kontrolfunktion, som Kommissionen er tillagt i henhold til Traktaten, illusorisk. Desuden — og det har den franske regering selv anerkendt — har Kommissionen hele tiden betragtet skrivelsen af 18. april 1985 som supplerende bemærkninger som led i en procedure, der blev indledt den 30. juli 1984.

Der kan således ikke herske tvivl om, at fra det tidspunkt var den franske regering fuldt ud bekendt med Kommissionens synspunkt, og Kommissionen har ikke i de følgende elleve måneder ændret eller uddybet sin opfattelse på grundlag af nye omstændigheder. Tværtimod afholdtes der i den nævnte periode en række møder (senest den 30. og 31. maj 1985), og der fandt en omfattende brevveksling sted. På den baggrund kan det ud fra skik og brug eller almindelig høflighed kritiseres, at kommissær Sutherland svarede arbejdsminister Delebarre for sent, men man kan bestemt ikke sige, at dialogen har været utilstrækkelig.

Til det andet anbringende har Kommissionen anført, at:

a) der ikke med hensyn til støtte findes en kontradiktorisk procedure svarende til den, der skal gennemføres i henhold til konkurrencebestemmelserne;

b) at Kommissionen ved modtagelsen af indsigelserne fra tre medlemsstater og den tyske sammenslutning af virksomheder inden for tekstilindustrien havde frarådet tredjemænd, der måtte have nyttige oplysninger, at meddele dem.

Disse argumenter kan imidlertid ikke lægges til grund. Ifølge Domstolens faste praksis kræver retten til forsvar, at en person, som Kommissionen har indledt en administrativ procedure overfor — selv i tilfælde, hvor der ikke foreligger regler for den pågældende procedure — sættes i stand til at tage stilling dels til, om de fremførte faktiske forhold virkelig foreligger og hvilken betydning, de da har, dels til de dokumenter, som Kommissionen påberåber sig til støtte for sit synspunkt. Kommissionen kan heller ikke påberåbe sig, at oplysningerne er omfattet af forretningshemmeligheden. Hvis en medlemsstat ikke har været i stand til at kommentere dem, kan Kommissionen ikke lægge dem til grund for sin beslutning mod den pågældende medlemsstat (jfr. senest domme af 10. juli 1986, Kongeriget Belgien mod Kommissionen, sagerne 234/84 og 40/85, Sml. s. 2263 og 2321, præmisserne 27 og ff.).

Den omstændighed, at Kommissionens synspunkt er svagt, indebærer imidlertid ikke, at den franske regerings klagepunkt kan lægges til grund. I henhold til Domstolens praksis skal en yderligere betingelse være opfyldt, for at retsakten annulleres på grund af tilsidesættelse af retten til forsvar. Det er med andre ord nødvendigt, at de oplysninger, der er tilstillet Kommissionen, har været afgørende for vedtagelsen af beslutningen i den forstand, at den ville have haft et andet indhold, hvis institutionen ikke havde modtaget og anvendt de nævnte oplysninger. En hurtig gennemlæsning af de kortfattede dokumenter, Danmark, Det Forenede Kongerige, Forbundsrepublikken Tyskland og den tyske sammenslutning af tekstilvirksomheder har fremsendt, viser, at de ikke indeholder virkelig betydningsfulde oplysninger, eller i hvert fald ingen oplysninger, som ikke er fremført under de lange og indgående drøftelser, der har været mellem Frankrig og Kommissionen.

Lad mig som eksempel nævne referatet af mødet den 30. maj 1985 (bilag IV til svarskriftet). Det fremgår heraf, at mødet har drejet sig om forskellige emner som f. eks. en gunstig udvikling af den franske tekstilindustri, den franske regerings ønske om ikke at øge produktionskapaciteten og antallet af beskæftigede inden for tekstilindustrien samt de positive resultater af omstruktureringen inden for den pågældende sektor. De væsentligste bemærkninger, der kan fremdrages af de fire dokumenter, vedrører reelt ovennævnte argumenter.

3. Som jeg nævnte indledningsvis, vil jeg behandle de to sidste anbringender under ét. Med det under litra c) nævnte anbringende har den sagsøgende regering gjort gældende, at Kommissionens begrundelse er utilstrækkelig, og at artikel 190 derved er tilsidesat. Navnlig er begrundelsen utilstrækkelig a) derved, at Kommissionen ikke har godtgjort, at støtten er uforenelig med Fællesmarkedet i henhold til artikel 92, stk. 1, efter at have foretaget en detaljeret vurdering af dens faktiske betydning for markedet (således som det kræves i henhold til dommene af 14. november 1984, Intermills, sag 323/82, Sml. s. 3809, og af 13. marts 1985, Leeuwarder Papierwarenfabriek, forenede sager 296 og 318/82, Sml. s. 809), og af den skade, den ville have påført konkurrerende virksomheder, og b) derved, at Kommissionen ikke har angivet de grunde, der har ført til, at den ikke har anvendt undtagelsesbestemmelsen med hensyn til »støtte til

fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene« [artikel 92, stk. 3, litra c)].

Det sidste anbringende vedrører som netop omtalt grundlaget for afvisningen af at anvende den nævnte bestemmelse. Den franske regering har hævdet, at støtten på grund af sin størrelse er ubetydelig, og at den desuden er »neutral« i forhold til konkurrencen i samhandelen inden for Fællesskabet. Da støtten finansieres af afgifter, der opkræves for varer, der fremstilles og sælges i Frankrig, fører den efter den franske regerings opfattelse reelt blot til en omfordeling af ressourcerne inden for tekstil- og beklædningsindustrien og har udelukkende til formål at fremme investeringerne med henblik på at imødegå importen fra tredjelande, hvor arbejdskraften er billig. Støtten kan derfor ikke medføre nogen ændring i konkurrencevilkårene i samhandelen med de øvrige medlemsstater.

Heroverfor har Kommissionen fremført tre anbringender. Den har først bemærket, at støtten ikke påtænkes ydet en enkelt virksomhed, men en erhvervsgren som helhed, hvilket gør det umuligt at vurdere dens virkninger på den måde, den franske regering har gjort det. Desuden er det ikke rigtigt, at virkningen af de omtvistede foranstaltninger er ubetydelig for de støttemodtagende virksomheder. Inden for tekstilindustrien er fortjenstmargenerne således snævre, og en støtte, hvorved investeringsomkostningerne nedsættes med 5,5%, kan derfor vise sig at være afgørende i konkurrencemæssig henseende. Endelig kan ordningen ikke antages at være »neutral«. Kun 10,7% af de tekstilvarer, der indføres til Frankrig, stammer fra tredjelande, mens 69,3% har oprindelse i andre medlemsstater. Følgerne af støtten er derfor langt stærkere inden for Fællesskabet end udenfor.

Efter min opfattelse er beslutningens begrundelse ikke behæftet med en mangel. For det første har Kommissionen med hensyn til spørgsmålet om aktuel eller potentiel fordrejning af konkurrencen henvist til Domstolen praksis (jfr. dom af 17. september 1980, Philip Morris, sag 730/79, Sml. s. 2671, præmis 11), hvori Domstolen som et princip fastslog, at »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«, er den til skade for de øvrige virksomheder [jfr. ordlyden af beslutning 85/380 (EFT L 217, s. 22)]. Men det synspunkt er ikke, som anført af Frankrig, ren og skær teori. Det er underbygget med en række relevante oplysninger, som f. eks. den ovenfor nævnte virkning, som støtten vil have på virksomhedernes omkostninger (5,5%), de snævre fortjenstmargener inden for sektoren, den betydning, den anførte procentsats derfor vil have, og det forhold, at den franske tekstilindustri er særdeles godt indarbejdet på de øvrige markeder inden for Fællesskabet.

Kommissionen har endvidere med rette bemærket, at da der i sagen her er tale om støtte, der kan ydes en ubestemt kreds af virksomheder (i praksis har alle virksomheder foretaget investeringer), er det næppe muligt på forhånd og i enkeltheder at fastlægge dens virkning på markedet for tekstilvarer set under ét. Sagsøgerens henvisninger til domspraksis, som begge vedrører sager, der drejede sig om enkeltvirksomheder, er derfor ikke relevante.

Med hensyn til den anden del af det tredje anbringende skal jeg nævne, at i modsætning til den foregående bestemmelse har Kommissionen i henhold til stk. 3 i artikel 92 et betydeligt skøn. Såfremt støtten falder ind under et af de i bestemmelsen nævnte

tilfælde, *kan* — men ikke skal — den betragtes som forenelig med Fællesmarkedet (jfr. præmis 17 i ovennævnte dom i Philip Morris-sagen). Under forudsætning af, at Kommissionens beslutninger indeholder en logisk og tilstrækkelig begrundelse, kan Domstolen ikke tage stilling til, om de er hensigtsmæssige.

For mig at se er begrundelsen utvivlsomt logisk opbygget og tilstrækkelig. På grundlag af en lang række enkeltheder og statistiske oplysninger har Kommissionen bevist, at den franske tekstilindustri ikke har oplevet nogen alvorlig kriseperiode, men tværtimod er sund, bl. a. som følge af tidligere modtaget støtte, hvilket må vække misundelse, når man sammenligner med forholdene i resten af Fællesskabet. Dette bekræftes af en række dokumenter, som den tyske regering har fremlagt (se navnlig professor Messerlin's rapport om »strukturtilpasninger: erfaringer fra Frankrig«), og bekræftes desuden af de ganske vist ikke helt, men næsten samstemmende oplysninger, som parterne på Domstolens anmodning har fremlagt efter den mundtlige forhandling.

Det viser sig her, at den franske regering udelukkende har fremlagt oplysninger vedrørende forholdene i Frankrig. Derimod vedrører Kommissionens oplysninger Fællesskabet set under ét. De nævnte tal, som bestemt må antages at være fuldt ud troværdige, eftersom de for Frankrigs vedkommende svarer til de tal, den franske regering er fremkommet med, viser, at den franske tekstilindustri helt klart er sund. Således har arbejdsløsheden i denne sektor, kun bortset fra året 1984-1985, i Frankrig altid været langt lavere end i de øvrige medlemsstater.

Selv om det forholder sig således, og selv om »støttens forenelighed... skal bedømmes i fællesskabssammenhæng og ikke blot i forbindelse med en enkelt medlemsstat« (ovennævnte dom i Philip Morris-sagen, præmis 26), er begrundelsen i den konkrete sag for mig at se ikke blot tilstrækkelig, men også korrekt. De franske virksomheder er en del af en relativt indbringende sektor — som det fremgår af beslutningen — og kan derfor foretage investeringer med »deres egne finansielle midler og uden statsstøtte«. Støtten har derfor ikke til formål at »fremme udviklingen af visse erhvervsgrene« i henhold til artikel 92, stk. 3, litra c), ved at harmonisere samhandelsvilkårene mellem de forskellige medlemsstater. Tværtimod vil den forstærke forskellene mellem de nævnte vilkår, og den vil gøre det — for også her at gentage Traktatens ordlyd — »på en måde, der strider mod den fælles interesse«. Og det kan ikke hævdes, at de konkurrenceforvridende virkninger, støtten vil medføre, kun vil berøre konkurrencen fra tredjelande. Dette dementeres af de oplysninger, Kommissionen har fremlagt. Under alle omstændigheder er der for varerne fra de nævnte lande normalt en så betydelig prisforskel, at den er til hinder for, at de nævnte virkninger i praksis vil opstå over for dem.

4. På baggrund af det ovenfor anførte skal jeg foreslå, at der afsiges frifindelsesdom i den sag, Den Franske Republik den 20. august 1985 anlagde mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, og at den sagsøgende medlemsstat i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes til at betale sagens omkostninger.