RETSMØDERAPPORT
i de forenede sager 166 og 220/86 *

I — Faktiske omstændigheder og retlig baggrund

a) *Faktiske omstændigheder*

Med henblik på at påbegynde cementfremstillingsvirksomhed opnåede Sean Quinn Quarries Limited, der er et selskab etableret i Nordirland, fra Department of Economic Development en proportionel støtte til de investeringer, selskabet ville gennemføre (30% af udgifterne forud for den 1. maj 1985 og 20% af de senere udgifter). Indtil den 10. september 1986 havde Department of Economic Development udbetalt følgende støttebeløb:

— juli 1986, 273 631 UKL til SQQL,

— august 1986, 198 092 UKL til et leasingselskab.

Der skulle senere udbetales yderligere støttebeløb, og efter planerne skulle cementfremstillingen påbegyndes tidligt i 1988.

Ved skrivelse af 17. april 1985 til generaldirektøren for konkurrence klagede sagsøgeren over denne støtte. Som svar herpå meddelte Kommissionen ved skrivelse af 14. maj 1985 sagsøgeren, at støtte indtil 50% af de planlagte investeringer kune ydes efter samordningsprincipperne i Kommissionens meddelelse af 21. december 1978 (EFT C 31 af 3.2.1979, s. 9), uden at spørgsmålet blev forelagt for Kommissionen. Under disse omstændigheder tjente det intet formål for sagsøgeren nærmere at redegøre for det tab, selskabet måtte kunne lide, hvilket sagsøgeren havde tilbudt.

Ved skrivelse af 28. marts 1986, der ligeledes var stilet til generaldirektøren for konkurrence, gjorde sagsøgeren gældende, at Kommissionens opfattelse var retsstridig, idet selskabet opfordrede Kommissionen til a) at indlede en procedure i henhold til EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, til b) at give Irish Cement Limited meddelelse om, at den havde indledt en sådan procedure, enten i form af en skrivelse til selskabet eller i form af en meddelelse i EF-Tidende, hvori alle berørte parter blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger, samt til c) at ændre den førnævnte meddelelse af 21. december 1978, således at specifik regional støtte ikke kan ydes uden forudgående anmeldelse til Kommissionen, og således at der i hvert enkelt tilfælde, før en regional støtte erklæres forenelig med fællesmarkedet, ved vurderingen heraf skal tages hensyn til konsekvenserne inden for den pågældende sektor. I anden række opfordrede sagsøgeren under henvisning til EØF-Traktatens artikel 175 Kommissionen til skriftligt at redegøre for sin opfattelse over for selskabet inden to måneder efter modtagelsen af skrivelsen.

Da Kommissionen ikke efterkom denne opfordring inden for de nævnte to måneder, anlagde sagsøgeren den 10. juli 1986 under

* Processprog: Engelsk.

henvisning til EØF-Traktatens artikel 175 sag 166/86.

Ved skrivelse af 14. juli 1986 til sagsøgeren meddelte generaldirektøren for konkurrence som svar på sagsøgerens skrivelse af 28. marts 1986 selskabet, at støtten til SQQL var omfattet af en støtteordning, som Kommissionen har fundet forenelig med fællesmarkedet, jfr. EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3. Kommissionen så sig på denne baggrund ikke i stand til at gribe ind over for støtten.

Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 12. august 1986, har sagsøgeren under henvisning til EØF-Traktatens artikler 173 og 174 anlagt sag med påstand om annullation af denne afgørelse og om, at det statueres, jfr. Traktatens artikel 175, at Kommissionen indtil dette tidspunkt retsstridigt har undladt at redegøre for sin opfattelse, således som sagsøgeren havde opfordret den til i sin skrivelse af 28. marts 1986.

b) *Den britiske regionalstøtteordning i Nordirland*

Det fremgår af de af Kommissionen fremlagte oplysninger og af en skrivelse af 10. september 1986 fra Det Forenede Kongeriges Faste Repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber (bilag 4 til svarskriftet), at der i Nordirland siden ikrafttrædelsen af Re-equipment of Industri Act (Northern Ireland) af 1951 gælder en standardinvesteringsstøtteordning (Standard Capital Grants Scheme).

Den nugældende ordning blev indført ved Industrial Investment (General Assistance) Act (Northern Ireland) af 1966, og ordningen blev udbygget og ændret ved Part IV i Industrial Development (Northern Ireland) Order af 1982.

Senere, nemlig ved en bekendtgørelse af 23. august 1983, blev der indført bestemmelse om, at de samlede godkendte kapitaludgifter, for hvilke der efter Part IV i Industrial Development (Northern Ireland) Order af 1982 kan udbetales støtte til eller for nogen, der driver støtteberettiget industrivirksomhed i Nordirland, ikke kan overstige 5 mio. UKL, for så vidt angår perioden 1. oktober 1983 — 31. marts 1984, og 10 mio. UKL, for så vidt angår senere finansår. Ved en bekendtgørelse af 27. marts 1985 (nr. 66) blev dette beløb forhøjet (til 20 mio. UKL).

Endelig fastsattes der ved en bekendtgørelse af 27. marts 1985 (nr. 67) et støtteloft på 20% (idet dette tidligere var 30%) [1].

Bekendtgørelserne af 1982 og 1983 blev ikke meddelt Kommisisonen. Bekendtgørelserne af 1985 blev meddelt efter deres vedtagelse.

Efter denne ordning, i henhold til hvilken SQQL opnåede den pågældende støtte, ydes støtte i praksis, i det omfang de gældende betingelser er opfyldt, næsten uden videre og udbetales på den erhvervsdrivendes anmodning, når denne har dokumenteret, at investeringsudgifterne er blevet afholdt.

1 — Industrial Development Order samt de tre omtalte bekendtgørelser er gengivet i bilag 1a) og 1b) til svarskriftet og i bilag 3 og 4 til duplikken.

Herudover gælder der en anden regional støtteordning i Nordirland, »Selective Financial Assistance Grant«, som forvaltes af Industrial Development Board.

c) *Den af Kommissionen anvendte procedure, for så vidt angår bemyndigelse til regional støtte*

Støtteordninger skal være i overensstemmelse med samordningsprincipperne i Kommissionens meddelelse vedrørende støtteordninger med regionalt sigte (EFT C 31 af 3.2.1979, s. 9). Når en støtteordning én gang er blevet godkendt, gælder der ikke noget krav om anmeldelse til Kommissionen af de nærmere gennemførelsesforanstaltninger, bortset fra foranstaltninger af betydeligt omfang, når myndighederne yder mere end én form for støtte (Fjortende Beretning om Konkurrencepolitikken, 1985, punkt 199 og 261). Der er indført en ordning med støttelofter, hvis formål er en hurtigere behandling af det stærkt stigende antal sager om statsstøtte af sekundær betydning, dvs. tilfælde, hvor støttens intensitet eller omfanget af de investeringer, til hvilke støtten ydes, er ringe. Efter denne ordning kan medlemsstaterne yde en sådan støtte uden at forelægge spørgsmålet for Kommissionen, forudsat at denne har godkendt den generelle ordning, i henhold til hvilken støtten ydes (beretningens pkt. 203).

Den konkrete støtte, der ydes i henhold til en godkendt ordning, kan ikke anfægtes, idet Kommissionen begrænser sig til eventuelt at efterprøve, om en støtteforanstaltning er i overensstemmelse med den godkendte ordning. Det er kun selve ordningen, der kan gøres til genstand for en undersøgelse som omhandlet i Traktatens artikel 93, stk. 1.

II — Skriftveksling og parternes påstande

1. Sagsøgerens stævninger blev registreret på Domstolens Justitskontor henholdsvis den 10. juli og den 12. august 1986.

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

i sag 166/86

— det statueres, at Kommissionen i strid med Traktaten har undladt at give sagsøgeren nogen meddelelse om indledningen af en procedure i henhold til EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende Northern Irland Development Boards ydelse af en investeringsstøtte til Sean Quinn Quarries Limited med opfordring til sagsøgeren om at fremsætte sine bemærkninger hertil;

— det statueres, at Kommissionen retsstridigt har undladt at tage stilling til det nævnte spørgsmål;

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

i sag 220/86

— i medfør af EØF-Traktatens artikler 173 og 174 annulleres den i skrivelse af 14. juli 1986 til sagsøgerens advokater indeholdte beslutning fra Kommissionen om ikke at indlede en procedure i henhold

til EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende en støtte ydet af Northern Ireland Development Board til Sean Quinn Quarries Limited;

— det statueres i medfør af EØF-Traktatens artikel 175, at Kommissionen endvidere retsstridigt har undladt at reagere over for sagsøgerens skrivelse og klage af 28. marts 1986 i form af en stillingtagen hertil;

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— sag 166/86 afvises;

— for så vidt angår sag 166/86, subsidiært frifindelse, samt frifindelse i sag 220/86;

— i begge sager tilpligtes sagsøgeren at betale sagsomkostningerne.

2. Ved skrivelse, indgivet til Domstolens Justitskontor den 12. august 1986, har sagsøgeren fremsat begæring om, at de to sager forenes, og ved kendelse af 3. oktober 1986 har Domstolen truffet beslutning om en sådan forening.

3. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Parterne er blevet opfordret til skriftligt at besvare nogle spørgsmål, og dette er sket inden for de herfor fastsatte frister.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — *Formaliteten*

Kommissionen har gjort gældende, at sag 166/86 må afvises. En af betingelserne for at kunne anlægge et passivitetssøgsmål i medfør af EØF-Traktatens artikel 175 er således ikke opfyldt, nemlig den forudsætning, at der skal foreligge en forpligtelse for vedkommende institution til at træffe en afgørelse i forhold til en fysisk eller juridisk person.

Domstolen har endnu ikke skullet træffe afgørelse om dette spørgsmål, men dens hidtidige praksis vedrørende EØF-Traktatens artikel 169 må analogt gælde spørgsmål henhørende under artikel 93, stk. 1. På samme måde som i forbindelse med artikel 169 er proceduren i henhold til artikel 93, stk. 1, begrænset til en undersøgelse af bestående »støtteordninger« (og dermed individuelle støtteforanstaltninger inden for rammerne af sådanne ordninger) i form af en drøftelse mellem Kommissionen og medlemsstaterne, hvorunder fysiske og juridiske personer ikke har nogen rolle (jfr. dommen af 1. marts 1966, Lütticke, sag 48/65, Sml. 1965-1968, s. 169 (sammendrag), org. ref. Rec. 1966, s. 19, herunder navnlig generaladvokat Gands forslag til afgørelse).

Der er ingen forskel mellem nærværende sag og sag 246/81 (dom af 10. juni 1982, Lord Bethell, Sml. s. 2277). I sidstnævnte sag lagde Domstolen til grund, at sagsøgeren savnede søgsmålsret efter artikel 175, ikke fordi han kun havde en indirekte interesse, men fordi han ikke havde den klart af-

grænsede retsstilling, som er kendetegnende for den faktiske adressat for en beslutning, der kan annulleres i medfør af artikel 173, stk. 2, eller for den potentielle adressat for en retsakt, som Kommissionen er forpligtet til at træffe i forhold til den pågældende, jfr. artikel 175, stk. 3.

Hvad angår Domstolens dom af 28. januar 1986 (Cofaz, 169/84, Sml. s. 391), var problemet i denne sag et andet end i nærværende. Der var således i nævnte sag tale om, at sagsøgeren anfægtede en af Kommissionen i medfør af artikel 93, stk. 2, truffet beslutning, som angik en ny støtte, og ikke en bestående støtte eller en støtteforanstaltning efter en bestående støtteordning som omhandlet i Traktatens artikel 93, stk. 1.

Sagsøgeren har gjort gældende, at den omhandlede konkrete støtte burde have været anmeldt til Kommissionen i henhold til artikel 93, stk. 3, og at Kommissionen var forpligtet til at indlede en procedure som omhandlet i artikel 93, stk. 2, hvorefter alle berørte parter skal inddrages. Der er derfor en forskel mellem denne procedure og proceduren i henhold til artikel 169, hvilket Domstolen i øvrigt har fremhævet i dommen af 30. januar 1985 (Kommissionen mod Frankrig, 290/83, Sml. s. 439).

Artikel 93 er indeholdt i kapitel 1 i afsnit I i den pågældende del af Traktaten, og dette kapitel omhandler særligt konkurrencereglerne. Bestemmelsen sigter ikke nærmere til, at en medlemsstat »tilsidesætter« sine forpligtelser, men til konkrete beslutninger, som angår den måde, statsstøtte fordrejer konkurrencen på.

Hvad angår Domstolens dom i Cofaz-sagen, må de principper, der fremgår af denne, gælde i nærværende sag. Uanset om der er tale om en ny støtte eller om en bestående støtteordning, må enhver fysisk eller juridisk person, der berøres, have krav på at kunne beskytte sine interesser i form af en ret til at indbringe en klage, en ret til at blive inddraget i beslutningsprocessen og en ret til en prøvelse ved Domstolen.

Hvad angår Lord Bethell-sagen, var problemet i denne på flere punkter et andet end i nærværende sag.

Hvis der ikke gribes ind over for den her omhandlede støtte, sker der en uretmæssig og betydelig påvirkning af sagsøgerens stilling, som vil få indflydelse på selskabets virksomhed og dets medarbejderes fremtid. I Bethell-sagen forlangte sagsøgeren, »ikke... at Kommissionen skulle træffe en beslutning i forhold til ham selv, men at den skulle indlede en undersøgelse over for tredjemænd og træffe beslutninger dem vedrørende«. Sagsøgeren forlanger derimod, at der træffes en beslutning, som angår selskabet selv, nemlig en beslutning om at indlede proceduren efter artikel 93, stk. 2, med meddelelse til sagsøgeren om, at dette er sket.

Proceduren efter artikel 93, stk. 2, har mere tilknytning til konkurrenceretten end til artikel 169. For så vidt angår antisubsidieprocedurer som omhandlet i Rådets forordning (EØF) nr. 2176/84 af 23. juli 1984 (EFT L 201, s. 1), kan enhver fysisk eller juridisk person skriftligt indgive en klage vedrørende subsidieret import fra et tredjeland (artikel 5). Klagen kan angå en ny subsidieordning eller en bestående subsidieordning, der indtil det pågældende tidspunkt ikke har påført klageren nogen skade. Kommissionen har pligt til at undersøge klagen og til at høre

det af repræsentanter for medlemsstaterne sammensatte rådgivende udvalg, inden den indleder en procedure efter forordningens artikel 7. Klageren kan under alle omstændigheder anlægge sag ved Domstolen til prøvelse af en beslutning fra Kommissionen om ikke at indlede nogen antisubsidieprocedure (jfr. dommen af 4. oktober 1983, Fediol, 191/82, Sml. s. 2913).

I modsætning til, hvad der var tilfældet i Lord Bethell-sagen, påhviler der her Kommissionen en pligt til at indlede en procedure efter EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, og sagsøgerens interesse i, hvorledes problemet løses, er ikke af indirekte art, idet forholdet tværtimod er det, at sagsøgeren har en i EØF-Traktaten hjemlet udtrykkelig ret til at ytre sig, inden der træffes afgørelse om, hvorvidt den pågældende støtte er forenelig med fællesmarkedet. Sagsøgeren berøres meget direkte.

Den omstændighed, at det er den medlemsstat, som yder støtten, der er adressat for den beslutning, som Kommissionen træffer som afslutning på proceduren efter EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, medfører ikke, at sagsøgeren — der berøres — ikke kan anfægte Kommissionens beslutning om ikke at indlede en sådan procedure. Dette fremgår af dommen i Fediol-sagen, hvori den som afslutning på proceduren trufne endelige beslutning ville have haft form af en forordning, som ikke ville have været rettet til sagsøgeren, dvs. Fediol, men til medlemsstaterne.

B — *Realiteten*

Sagsøgeren har i sag *166/86* fremsat følgende to anbringender:

1) På baggrund af de oplysninger, som sagsøgerens advokater fremlagde for den i skrivelse af 28. marts 1986, havde Kommissionen ingen andre valgmuligheder end at indlede en procedure efter EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende støtten til Quinn og at give meddelelse herom med en opfordring til de berørte parter — herunder sagsøgeren — om at fremsætte deres bemærkninger. Kommissionen undlod at gøre dette og redegjorde heller ikke for sin opfattelse som svar på den opfordring hertil, som sagsøgerens advokater rettede til den i medfør af EØF-Traktatens artikel 175.

2) I betragtning af, at støtten til Quinn ikke var blevet anmeldt, og når henses til de oplysninger, som sagsøgerens advokater forelagde ved skrivelse af 28. marts 1986, var Kommissionen forpligtet til at indlede en procedure efter EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, (uanset om den ville vælge først at gribe ind i medfør af EØF-Traktatens artikel 169) vedrørende støtten til Quinn og til at give meddelelse herom med en opfordring til de berørte parter om at fremsætte deres bemærkninger, idet sagsøgeren var en af disse parter. Kommissionen undlod at gøre dette og redegjorde heller ikke for sin opfattelse som svar på den opfordring hertil, som sagsøgerens advokater rettede til den i medfør af EØF-Traktatens artikel 175.

I sag *220/86* har sagsøgeren fremsat følgende anbringender:

1) I strid med kravene i EØF-Traktatens artikel 190 er den begrundelse, som Kommissionen har angivet til støtte for sin beslutning, utilstrækkelig.

2) For så vidt det i skrivelsen af 14. juli 1986 anføres, at »Kommissionen kan... ikke gribe ind over for ydelsen af denne støtte«, hviler den i skrivelsen indeholdte beslutning fra Kommissionen på en retsvildfarelse.

3) Den begrundelse, som Kommissionen udtrykkeligt har angivet til støtte for sin beslutning om ikke at ville indlede en procedure efter EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, nemlig at støtten til Quinn »er omfattet af en støtteordning, som Kommissionen har fundet forenelig med fællesmarkedet«, savner retligt grundlag.

4) Kommissionen har ikke truffet afgørelse som omhandlet i EØF-Traktatens artikel 175, idet den har undladt at tage begrundet stilling til de nye faktiske og retlige forhold, som sagsøgeren henledte dens opmærksomhed på i sin skrivelse og klage af 28. marts 1986.

5) Kommissionen har undladt at træffe afgørelse som omhandlet i EØF-Traktatens artikel 175, idet den har gjort sig skyldig i en retsvildfarelse ved at anføre, at »Kommissionen kan... ikke gribe ind over for ydelsen af denne støtte«.

6) Kommissionen har undladt at træffe afgørelse som omhandlet i EØF-Traktatens artikel 175, idet dens udtrykkelige begrundelse for ikke at ville indlede en procedure efter EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, nemlig at støtten til Quinn »er omfattet af en støtteordning, som Kommissionen har fundet forenelig med fællesmarkedet«, savner retligt grundlag.

Alle disse anbringender kan i det væsentlige sammenfattes til følgende tre anbringender, hvoraf det tredje kun vedrører sag 220/86:

1) Ved at lægge til grund, at den omtvistede støtte ikke skulle anmeldes til den, har Kommissionen tilsidesat EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2.

2) Når henses til støttens art (regional støtte med virkninger inden for en bestemt sektor) og de af sagsøgeren fremlagte oplysninger, har Kommissionen ved at nægte at indlede proceduren efter EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, tilsidesat denne bestemmelse.

3) Den begrundelse, som Kommissionen har angivet til støtte for sin beslutning, er utilstrækkelig, hvorfor der er sket en tilsidesættelse af Traktatens artikel 190.

1. *Det første anbringende*

Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionens politik vedrørende regionalstøtte er retsstridig, for så vidt der, bortset fra de i samordningsprincipperne opregnede tilfælde, ikke stilles krav om anmeldelse af konkrete støtteforanstaltninger, som gennemføres i henhold til en generel støtteordning, der bestod før ikrafttrædelsen af Traktaten eller den pågældende tiltrædelsestraktat, eller som senere er blevet godkendt. Sagsøgeren har til støtte herfor nærmere anført følgende.

1. Kommissionen savner kompetence til at give en generel bemyndigelse til at yde en bestemt form for støtte og kan heller ikke på anden måde fritage en sådan støtte fra

anmeldelsespligten i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3. Kun Rådet har en sådan kompetence, nemlig i henhold til artikel 94, der lyder således:

»På forslag af Kommissionen kan Rådet med kvalificeret flertal udstede fornødne forordninger med henblik på anvendelsen af artiklerne 92 og 93, og især fastlægge betingelserne for anvendelsen af artikel 93, stk. 3, og de former for støtte, som skal være undtaget fra denne fremgangsmåde.«

Det fremgår af denne bestemmelse, at den ved samordningsprincipperne indførte »proceduremæssige teknik«, hvorefter der kun ved støtte af betydeligt omfang skal ske anmeldelse, er uforenelig med Traktaten. Denne teknik savner endvidere begrundelse, når henses til, at en støttes omfang kan være betydeligt, ikke alene som følge af støttebeløbets størrelse, men også som følge af støttens karakter og indvirkning på det pågældende marked. Støtten til Quinn er af betydeligt omfang, da den andrager 3 mio. UKL, og idet den bidrager til, at en ny virksomhed kan trænge ind på det pågældende marked, hvor der allerede hersker en afmatning som følge af overkapacitet. Støtten får dermed øjeblikkelige virkninger, for så vidt angår de direkte konkurrerende virksomheders indtjening og muligheder for at opretholde arbejdspladser.

2. Den af Kommissionen forfægtede fortolkning, hvorefter den nævnte bestemmelse sigter til en dialog mellem Kommissionen og vedkommende medlemsstat vedrørende den pågældende støtteordning — således at proceduren efter artikel 93, stk. 2, indledes, såfremt Kommissionens forslag ikke accepteres, idet den endelige beslutning dog kun har retsvirkninger for fremtiden — savner grundlag. Artikel 93, stk. 1, omtaler hverken, hvornår eller overhovedet hvorvidt den pågældende medlemsstat skal reagere, ligesom Traktaten ikke fastlægger nogen procedure eller tidsplan for, hvorledes man overgår fra den angivelige »dialog-fase«, jfr. artikel 93. stk. 1, til »uoverensstemmelsesfasen« i artikel 93, stk. 2. Kommissionens fortolkning hviler på en forkert udlægning af artikel 93, stk. 1, (»foranstaltninger, som fællesmarkedets... gradvise udvikling kræver«), idet Kommissionen tillægger den nævnte vending et tilsvarende snævert indhold som udtrykket i artikel 93, stk. 2 (»forenelig med fællesmarkedet«).

Artikel 93, stk. 1, sigter kun til en undersøgelse af den generelle politik vedrørende bestående støtteordninger i en medlemsstat. En sådan undersøgelse *kan* finde sted, før der indledes en procedure efter artikel 93, stk. 2, men der foreligger ingen forpligtelse til at gå frem på denne måde.

3. En støttekontrolordning, hvorefter der kun skal ske anmeldelse af regionale ordninger som sådan, er retsstridig, da spørgsmålet om konkurrencefordrejning derved undersøges generelt og abstrakt, og idet de forskellige relevante parter ikke altid er i stand til at afgøre, hvem der berøres, så længe der ikke er tale om, at en konkret støtte efter den pågældende ordning er blevet ydet.

4. Ved kun at anmelde støtteordninger, men ikke konkrete støtteforanstaltninger, kan en medlemsstat forhindre, at sådanne gøres til genstand for en kontrol fra Kommissionens side og efterprøves på grundlag af en klage fra nogen, som støtten rammer.

5. Kommissionen har ikke godtgjort, at den omtvistede støtteordning i Nordirland bestod før Det Forenede Kongeriges tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, og at støtteordningen har været

genstand for en anmeldelse og godkendelse i forbindelse med alle de senere ændringer.

Kommissionen har gjort gældende, at den er beføjet til at gennemføre en politik, der er baseret på godkendelse, efter anmeldelse, af generelle, sektorbestemte eller regionale støtteordninger, og ikke på særskilte anmeldelser af alle konkrete støtteforanstaltninger, der gennemføres efter sådanne ordninger, samt på standardgodkendelse af bestemte former for støtte (en konsekvens heraf).

Det ville være uhensigtsmæssigt og udtryk for dårlig forvaltning at kræve en forudgående anmeldelse af sådanne støtteforanstaltninger, idet de forhold, Kommissionen herved skulle tage i betragtning, ville være de samme som i forbindelse med støtteordningens godkendelse eller standardgodkendelsen. Det er på denne baggrund, at der er gennemført en løsning, som er udtryk for en afvejning mellem to modstridende hensyn, nemlig på den ene side behovet for at tiltrække investeringer til de underudviklede områder i Fællesskabet og på den anden side nødvendigheden af i så vidt omfang som muligt at begrænse den konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen inden for Fællesskabet, der nødvendigvis indtræffer, når industrivirksomheder modtager økonomiske tilskud fra det offentlige i form af bidrag til dækning af investeringsudgifter, som de under normale omstændigheder selv ville skulle afholde.

Traktatens artikel 94 er ikke til hinder for en sådan politik. Kun Rådet har kompetence til at *udstede generelle bestemmelser* om standardgodkendelse af bestemte former for støtte, men dette indebærer ikke, at Kommissionen, når Rådet ikke har udstedt sådanne bestemmelser, er ubeføjet til at gennemføre en politik, der nødvendigvis forudsætter en fortolkning af de generelle principper i EØF-Traktatens artikler 92 og 93. Den omhandlede politik fra Kommissionens side er i overensstemmelse med og gør det muligt at virkeliggøre målsætningerne med disse bestemmelser, når der indføres passende garantier. For så vidt angår regionalstøtte, har Kommissionen taget hensyn til og foretaget en afvejning mellem de modstridende interesser, der gør sig gældende, og fastlagt de nødvendige garantier, således som det klart fremgår af samordningsprincipperne og af bestemte afsnit i den Fjortende Beretning om Konkurrencepolitikken.

De meddelelser fra Kommissionen, hvori dens politik vedrørende støtte er fastlagt, er ikke i snæver forstand retligt bindende, men meddelelserne må utvivlsomt tillægges autoritativ vægt, for så vidt Kommissionen heri offentligt har redegjort for den politik, den agter at gennemføre, idet medlemsstaterne og alle andre interesserede parter dermed må kunne forvente, at denne politik følges, da dette er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Sagsøgerens fortolkning af EØF-Traktatens artikel 93, stk. 1, savner grundlag. Såfremt denne bestemmelse kun sigtede til en generel meningsudveksling om den generelle politik, der bør følges, ville den være overflødig, idet Kommissionen på et hvilket som helst tidspunkt kan iværksætte en undersøgelse vedrørende den generelle politik, der føres på de områder, hvor den har kompetence, uden at skulle støtte sig på en udtrykkelig bestemmelse i Traktaten vedrørende det pågældende område. Den omtalte dialog angår bestående støtteordninger i medlemsstaterne, herunder ordninger, der bestod før ikrafttrædelsen af Traktaten eller den pågældende tiltrædelsestraktat, samt ordninger, der senere er blevet anmeldt og godkendt stiltiende (når Kommissionen ikke har reageret inden to måneder) eller udtrykkeligt af Kommissionen. Enhver foranstaltning (accepteret af medlemsstaterne eller gennemtvunget i henhold til artikel 93, stk. 2),

der i henseende til sådanne ordninger træffes bestemmelse om, har retsvirkning *ex nunc* og kan ikke berøre allerede godkendte konkrete støtteforanstaltninger.

Den i sagen anfægtede støtte er blevet ydet i henhold til en bestående støtteordning, der må anses for at være en sådan, ikke fordi den udtrykkeligt er blevet anmeldt og udtrykkeligt godkendt, men fordi den er blevet »medbragt« af Det Forenede Kongerige ved dets tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber i 1973. I overensstemmelse med artikel 93, stk. 1, har ordningen siden da været genstand for en undersøgelse, uden at det er blevet fundet nødvendigt at fremsætte forslag om nogen foranstaltninger i henseende til den. Ordningen er blevet stiltiende godkendt af Kommissionen, og dette står fortsat ved magt. At ordningen bestod før tiltrædelsen, fremgår af skrivelsen af 10. september 1986 fra Det Forenede Kongeriges Faste Repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber (bilag IV til svarskriftet) og af en telex af 30. juli 1985 fra Kommissionen til Repræsentationen [bilag 3b) til svarskriftet] samt af skrivelsen af 6. februar 1979 fra en tjenestemand i Kommissionen til en medarbejder ved Repræsentationen og dennes svar herpå af 8. marts 1979 [bilag 2a) og 2b) til duplikken].

Det er rigtigt, at støtteordningen siden 1982 har undergået visse ændringer, at én af disse ændringer ikke er blevet anmeldt, og at de øvrige er blevet anmeldt efter deres vedtagelse. Der er imidlertid ikke tale om materielle ændringer i henseende til Traktatens artikel 93, stk. 3. Hvad angår den i sagen omhandlede »Order-in-Council« af 1982, er der ikke tale om en anmeldelsespligtig ændring, således som det fremgår af erklæringen fra Det Forenede Kongeriges faste repræsentation, hvori det påpeges, at denne bekendtgørelse ikke ændrer den bestående ordning (bilag IV til svarskriftet, punkt 4).

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de retsundergivne som følge af den nævnte politik vanskeligt kan opnå en tilstrækkelig retsbeskyttelse, savner det grundlag at hævde, at virksomheder som sagsøgeren ikke råder over nogen retsmidler. Såfremt det f. eks. godtgøres, at en støtte ydet i henhold til en bestående og godkendt støtteordning er blevet misbrugt, jfr. Traktatens artikel 93, stk. 2, afsnit 1, er støtten retsstridig og kan anfægtes ved en national domstol. Det samme er tilfældet, såfremt det i forbindelse med en klage over en støtte i henhold til en godkendt national ordning godtgøres, at denne er blevet ydet til en virksomhed, som ikke er etableret i det pågældende område.

2) *Det andet anbringende*

Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke lovligt uden først at gennemføre proceduren efter Traktatens artikel 93, stk. 2, har kunnet lægge den tidligere nævnte »afvejning« mellem de omtalte modstridende interesser til grund, dvs. på den ene side behovet for at tiltrække investeringer til de underudviklede områder i Fællesskabet og på den anden side nødvendigheden af i så vidt omfang som muligt at begrænse den konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen inden for Fællesskabet, som støtten medfører. Når en regional støtteord-

ning uundgåeligt medfører en vis konkurrencefordrejning, skal denne procedure følges (jfr. Domstolens dom af 11. december 1973, Lorenz, 120/73, Sml. s. 1471).

På grundlag af sagsøgerens anden klage burde Kommissionen have indledt proceduren efter artikel 93, stk. 2. Kommissionens økonomiske vurdering hviler snarere på de af sagsøgeren fremlagte statistiske oplysninger end på selvstændige undersøgelser. Grundlaget for vurderingen er derfor utilstrækkeligt.

Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgeren ser bort fra den politik, som Kommissionen konsekvent har fulgt i mange år, og hvorefter der opereres med en vis »antikonkurrence-tærskel« (og i visse områder, herunder Nordirland, endog i betydelig grad). Når sagsøgeren hævder åbenbart at have godtgjort, at støtten var uforenelig med fællesmarkedet, og at Kommissionen allerede af den grund var forpligtet til at gribe ind, savner dette grundlag, idet sagsøgeren betragter støtten isoleret og ser bort fra dens regionale betydning. For så vidt angår regional støtte, opererer Kommissionen med en betydelig afvigelse fra, hvad der under normale omstændigheder må anses for uforeneligt med fællesmarkedet.

3) *Det tredje anbringende*

Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen i sin skrivelse af 16. juli 1986 overhovedet ikke drøftede de faktiske omstændigheder og argumenter, som sagsøgeren påberåbte sig i skrivelsen af 28. maj. Kommissionen burde have angivet årsagerne til, at den var af den opfattelse, at sagsøgeren ikke åbenbart havde godtgjort, at støtten til Quinn var uforenelig med fællesmarkedet.

Når Kommissionen påberåber sig, at støtten til Quinn »er omfattet af en støtteordning, som Kommissionen har fundet forenelig med fællesmarkedet, jfr. EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3«, er dette ikke i sig selv noget argument for at nægte at indlede en procedure på grundlag af sagsøgerens klage.

Kommissionen har gjort gældende, at den angivne begrundelse må ses i lyset af Kommissionens stillingtagen med hensyn til spørgsmålet om dens beføjelser til i det foreliggende tilfælde at indlede proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, herunder navnlig i henseende til sagsøgeren.

IV — Svar på spørgsmål fra Domstolen

Domstolen har opfordret parterne til i lyset af følgende omstændigheder at redegøre for deres synspunkter med hensyn til formaliteten i de to sager:

I sag 166/86

Ved skrivelse af 14. maj 1985 meddelte generaldirektøren for konkurrence sagsøgeren, at der ikke var grundlag for at indlede proceduren efter EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, idet støtten blev ydet i henhold til en støtteordning, som allerede var blevet anmeldt til Kommissionen, og som denne ikke havde rejst nogen indvendinger mod. Må sagsøgeren antages at kunne støtte ret på artikel 175, når henses til, at denne skrivelse ikke blev anfægtet på grundlag af artikel 173?

I sag 220/86

Mere end et år senere gentog sagsøgeren sit krav om, at den nævnte procedure blev indledt. Ved skrivelse af 14. juli 1986 afviste generaldirektøren for konkurrence under henvisning til den ovennævnte skrivelse på ny at indlede en sådan procedure. Var dette en bekræftelse på den oprindelige afvisning, eller var skrivelsen udtryk for en ny afgørelse?

A — *Kommissionens svar*

I sag 166/86

— Kommissionen har allerede i punkt 11.1-11.5 i svarskriftet redegjort for sine synspunkter vedrørende og taget stilling til spørgsmålet om sagens formalitet. Kommissionen påstod herved sagen afvist, og den opretholder denne påstand.

— Kommissionen har intet at tilføje ud over det i svarskriftet anførte og gør på denne baggrund gældende, at Domstolens spørgsmål må besvares benægtende.

I sag 220/86

Kommissionen har anført, at skrivelsen af 14. maj 1985 ikke kan anses som udtryk for en afgørelse, der kan anfægtes på grundlag af Traktatens artikel 173.

For det første måtte det antages at fremgå af affattelsen af denne skrivelse, at Kommissionen ikke havde fastlagt sin endelige stillingtagen til sagsøgerens klage. Kommissionen anførte således, at det »næppe var relevant« for sagsøgeren at fremlægge yderligere oplysninger. Den angav ikke, at det »ikke tjente noget formål«, og sagsøgeren burde gå ud fra, at såfremt sagsøgeren fremlagde yderligere oplysninger, ville Kommissionen genoverveje spørgsmålet, hvilket da også skete.

For det andet har Kommissionen rejst det spørgsmål, om skrivelsen fra 1985 indebærer nogen retsvirkninger i forhold til sagsøgeren eller er udtryk for en ændring af sagsøgerens retsstilling, når henses til klagens indhold og den omstændighed, at der ikke gælder en bestemt procedure, for så vidt angår anvendelsesområdet for Traktatens artikler 85 og 86.

Kommissionen gør endvidere gældende, at skrivelsen af 14. juli 1986 var udtryk for en ny afgørelse, som kunne anfægtes ved Domstolen. Det var ved denne skrivelse, at Kommissionen for første gang afslog at indlede proceduren i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 2. Endvidere gik klagen langt videre end den første, idet sagsøgeren klagede over alle de former for støtte, som myndighederne i Nordirland ydede inden for cementsektoren, selv om sagsøgeren i Irland havde opnået støtte til sine investeringer.

B — *Sagsøgerens svar*

Svar på det første spørgsmål

Sagsøgeren har gjort gældende, at skrivelsen af 14. maj 1985 ikke er udtryk for en afgø-

relse fra Kommissionen om ikke at ville indlede proceduren i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 2. Skrivelsen er begrænset til en gennemgang af en støtteordning, og såfremt det lægges til grund, at skrivelsen er udtryk for en afgørelse, er dette ensbetydende med, at Kommissionen anses for beføjet til at begrænse sig til en undersøgelse af en støtteordnings generelle mekanismer på tidspunktet for anmeldelsen.

Skrivelsen af 17. april 1985, som skrivelsen af 14. maj 1985 var et svar på, var ikke en opfordring til at træffe afgørelse som omhandlet i Traktatens artikel 175, men havde til formål at indlede en dialog med Kommissionen.

Svar på det andet spørgsmål

Skrivelsen af 14. juli 1986 må anses som udtryk for en afgørelse, der kan anfægtes ved Domstolen. Skrivelsen var ikke begrænset til en bekræftelse af en tidligere afgørelse. Den var udtryk for den første afgørelse fra Kommissionen om ikke at ville indlede proceduren i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 2. Endvidere var skrivelsen baseret på faktiske og retlige omstændigheder, der ikke var blevet inddraget ved skrivelsen af 14. maj 1985. For det første havde sagsøgeren for Kommissionen fremlagt oplysninger, på grundlag af hvilke der kunne foretages en vurdering af følgerne for konkurrencevilkårene af de pågældende investeringer, og for det andet var Kommissionen allerede klar over, at den støtteordning, i henhold til hvilken den omtvistede støtte var blevet ydet, var »Standard Capital Grants Scheme«, og ikke »Selective Assistance Scheme«, der fejlagtigt var blevet nævnt i skrivelsen af 14. maj 1985.

J. C. Moitinho de Almeida
Refererende dommer