DOMSTOLENS DOM
av den 13 mars 1985*

Förenade målen 296 och 318/82

Konungariket Nederländerna, företrätt av A. Bos, biträdande juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, med delgivningsadress i Luxemburg hos Nederländernas ambassad, 5, rue C.-M.-Spoo (mål 296/82),

och

Leeuwarder Papierwarenfabriek BV, med säte i Leeuwarden (Nederländerna), företrätt av advokaterna B.H. ter Kuile och L.H. Van Lennep, Haag, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokaten J. Loesch, 2, rue Goethe (mål 318/82),

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren B. van der Esch, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos M. Beschel, kommissionens rättstjänst, båtiment Jean Monnet, Kirchberg,

svarande,

med stöd i mål 318/82 av bolagen

— **H. A. Hofmans**, vennootschap onder firma, med säte i Rotterdam,
— **Schiecarton BV**, med säte i Schiedam,
— **Cartonnagefabriek Bakker & Stoffels BV**, med säte i Wormerveer,
— **Industriële Drukkerij Chromos BV**, med säte i Krommenie,
— **Acket Vouwdozen BV**, med säte i Oss,
— **BV Imca Cartonnages**, med säte i Hoogerheide,
— **Cartonnagefabriek D. Miedema BV**, med säte i Utrecht,
— **Hubregtse BV**, med säte i Almelo,
— **Targa BV**, med säte i 's-Hertogenbosch,
— **4P Drukkerij Reclame BV**, med säte i Rotterdam,

* Rättegångsspråk: nederländska.

samtliga tio företrädda av advokaten T. R. Ottervanger, Bryssel, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokaten E. Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

intervenienter.

Talan avser ogiltigförklaring av kommissionens beslut 82/653 av den 22 juli 1982 om stöd från den nederländska regeringen till förmån för ett pappförädlingsföretag (EGT nr L 277, s. 15, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena G. Bosco, O. Due och C. Kakouris samt domarna P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann och Y. Galmot,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom ansökningar, som inkom till domstolens kansli den 23 november respektive den 14 december 1982, har Konungariket Nederländerna (mål 296/82) respektive Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (mål 318/82) i enlighet med artikel 173 i fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 82/653 av den 22 juli 1982 om stöd från den nederländska regeringen till förmån för ett pappförädlingsföretag (EGT nr L 277, s. 15).

2 Det företag som mottog stöd och som är föremål för beslutet, Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (nedan kallat LPF), Leeuwarden (Frisland), tillverkar hopvikbara pappkartonger och mjukt förpackningsmaterial. 1968 övertogs dess föregångare, Leeuwarder Papierwarenfabriek NV (nedan kallat det ursprungliga LPF) av Papierfabrieken Van Gelder Zonen NV. På grund av moderbolagets ekonomiska svårigheter försämrades det ursprungliga LPF:s resultat avsevärt i början av 1970-talet. Efter en omorganisation 1977 förbättrades dock dess ställning och 1979 och 1980 gick det med vinst.

3 1980 försämrades ställningen för det ursprungliga LPF på nytt, särskilt på grund av svårigheter som moderbolaget Van Gelder befann sig i. I detta läge vände sig det ursprungliga LPF till det regionala utvecklingsbolaget Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (nedan kallat NOM) som förklarade sig berett att förvärva en kapitalandel i det ursprungliga LPF, förutsatt dock att detta företag avskildes från Van Gelder-koncernen. NOM är en offentlig institution, vars kapital innehas av den nederländska staten. Dess syfte är att förbättra den sociala och ekonomiska strukturen i Nederländernas nordliga provinser, bl.a. genom att förvärva riskkapitalandelar i företag. För detta ändamål förfogar NOM över finansiella medel som anskaffas med statlig garanti på kapitalmarknaden. För användningen av dessa medel krävs statligt godkännande.

4 Med ekonomiministerns godkännande ägde NOM:s andelsförvärv rum genom bildandet, med verkan fr.o.m. den 8 september 1980, av ett nytt bolag, nämligen bolaget med begränsad ansvarighet Leeuwarder Papierenwarenfabriek BV ("LPF"), vars kapital, som uppgick till 12 miljoner floriner, tecknades och inbetalades av Van Gelder och NOM med hälften vardera. Det nya bolaget förvärvade rörelsen av Van Gelder för 9,4 miljoner floriner. Det skall anmärkas att andelsförvärvet sammanföll med en omstrukturering av företaget som sedan 1979 har inriktat sig på tillverkning av kvalitetsprodukter (specialprodukter) och därför minskat sin produktionskapacitet och marknadsandel i fråga om både hopvikbara kartonger och mjukt förpackningsmaterial.

5 På kommissionens begäran lämnade den nederländska regeringen den 5 december 1980 kommissionen vissa upplysningar om det ifrågavarande ingripandet och framhöll därvid att det enligt den nederländska regeringens uppfattning inte var fråga om ett stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget. Eftersom kommissionen inte delade denna uppfattning, beslöt den att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget, vilket ledde fram till det omtvistade beslutet.

6 I artikel 1 i detta beslut, som delgavs den nederländska regeringen genom en skrivelse av den 20 september 1982, föreskrivs följande: "Det stöd till förmån för ett företag inom pappförädlingssektorn som lämnades av den nederländska regeringen och som denna regering underrättade kommissionen om genom ett telexmeddelande av den 5 december 1980, är oförenligt med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 92 i EEG-fördraget". I artikel 2 föreskrivs följande: "Konungariket Nederländerna skall inom tre månader efter delgivningen av detta beslut underrätta

kommissionen om de åtgärder som Nederländerna har vidtagit för att förhindra att det lämnade stödet fortsätter att snedvrida konkurrensen i framtiden, särskilt i förhållande till företag i de andra medlemsstaterna".

7 Som grund för sitt beslut angav kommissionen i ingressen till detta att under loppet av det förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget som kommissionen inledde efter sin intervention hos den nederländska regeringen "regeringarna i två medlemsstater har meddelat kommissionen att de delade dennas oro över det nederländska stödets inverkan på konkurrensen inom gemenskapen" (femte stycket i ingressen) och att dessutom de klagomål som ingetts av två branschorganisationer inom den ifrågavarande sektorn "klarlägger snedvridningen av konkurrensen till följd av den nederländska regeringens ingripande" (sjätte stycket i ingressen). Följaktligen är stödet enligt kommissionen "i detta fall sådant att det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen i den mening som avses i artikel 92.1 i EEG-fördraget genom att gynna det berörda företaget eller dess produktion" (sjunde stycket i ingressen).

8 I ingressen till beslutet anges vidare att "förbudet mot statligt stöd i artikel 92.1 i EEG-fördraget är tillämpligt på kapitaltillskott både från centralförvaltningen och från regionala eller lokala myndigheter eller andra offentliga organ som lyder under staten" (åttonde stycket i ingressen). I fråga om det aktuella fallet förklaras det att "den finansiella strukturen hos företaget, vilket hade brådskande behov av att företa ersättningsinvesteringar, och överkapaciteten inom pappförädlingssektorn var olägenheter som gjorde det föga sannolikt att företaget på de privata kapitalmarknaderna kunde erhålla de medel som var nödvändiga för dess överlevnad" (nionde stycket i ingressen) och att "det med hänsyn till läget på den ifrågavarande marknaden är orealistiskt att anta att ett företag som brådskande behöver en storskalig omstrukturering kan generera ett tillräckligt kassaflöde för att kunna finansiera de nödvändiga ersättningsinvesteringarna, även om företaget erhåller det avsedda stödet" (tionde stycket i ingressen).

9 Vad beträffar de i artikel 92.3 i fördraget föreskrivna undantagen, anförde kommissionen att dessa "anger de mål som skall eftersträvas i gemenskapens intresse och inte endast i stödmottagarens; dessa undantag skall tolkas restriktivt ... och i synnerhet är de endast tillämpliga när kommissionen är i stånd att fastställa att det utan stödet och endast med hjälp av marknadskrafterna inte skulle vara möjligt att förmå de stödmottagande företagen att bete sig på ett sätt som kan bidra till förverkligandet av något av de mål som avses i dessa undantag" (elfte stycket i ingressen). Undantags-

bestämmelsen kan enligt kommissionen inte tillämpas i det nu aktuella fallet, eftersom "den nederländska regeringen inte har kunnat ange och kommissionen inte har kunnat finna någon grund som gör det möjligt att fastställa att det ifrågavarande stödet uppfyller villkoren för tillämpning av något av de undantag som föreskrivs i artikel 92.3 i EEG-fördraget" (femtonde stycket i ingressen).

10 Eftersom de anser att det omtvistade beslutet fattades i strid med gemenskapsrättens materiella och processuella regler, har den nederländska regeringen och LPF väckt föreliggande talan om ogiltigförklaring.

11 Genom beslut av den 18 maj 1983 har domstolen med tillämpning av artikel 93 i rättegångsreglerna beviljat en ansökan av bolagen H. A. Hofmans v.o.f., Rotterdam, Schiecarton BV, Schiedam, Cartonnagefabriek Bakker & Stoffels BV, Wormerveer, Industriële Drukkerij Chromos BV, Krommenie, Acket Vouwdozen BV, Oss, BV Imca Cartonnages, Hoogerheide, Cartonnagefabriek D. Miedema BV, Utrecht, Hubregtse BV, Almelo, Targa BV, 's-Hertogenbosch, och 4P Drukkerij Reclame BV, Rotterdam, att intervenera i mål 318/82 (Leeuwarder Papierwarenfabrik BV mot kommissionen) till stöd för kommissionens yrkanden.

12 Genom beslut av den 4 juli 1984 har målen i enlighet med artikel 43 i rättegångsreglerna förenats vad gäller förfarandet och den slutliga domen.

13 Kommissionen har inte bestritt att talan kan tas upp till sakprövning. Trots att det omtvistade beslutet är riktat endast till Konungariket Nederländerna, som är sökande i mål 296/82, berör det direkt och personligen i den mening som avses i artikel 173 andra stycket i fördraget LPF, som är sökande i mål 318/82, i detta företags egenskap av mottagare av det ifrågavarande stödet.

14 Utöver olika invändningar mot förloppet av det administrativa förfarande som ledde fram till det omtvistade beslutet, har sökandena till stöd för sin talan mot detta beslut anfört två grunder. För det första har de gjort gällande att kommissionen felaktigt funnit att NOM:s kapitalandel i LPF utgör ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget och, i andra hand, att kommissionen felaktigt underlåtit att bevilja något av de undantag som avses i artikel 92.3. För det andra har de påstått att kommissionen med åsidosättande av artikel 190 i fördraget inte tillräckligt motiverat beslutet vad gäller förekomsten av de förutsättningar som anges i artikel 92.1 och underlåtenheten att tillämpa artikel 92.3. Först skall påståendet om otillräcklig motivering prövas.

Otillräcklig motivering

15 I detta hänseende har den nederländska regeringen hävdat att kommissionen underlät att ange de faktiska omständigheter och de överväganden på vilka den grundade sin slutsats om förekomsten av ett stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden på grund av att det påverkar handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen. Särskilt innehåller ingressen till beslutet inte någon förklaring vad gäller läget på den ifrågavarande marknaden, vilket läge enligt den nederländska regeringen visar att LPF är ett sunt företag med tillfredsställande räntabilitetsutsikter. Vidare uppgav kommissionen felaktigt att den nederländska regeringen inte kunde ange någon grund som gjorde det möjligt att fastställa att det ifrågavarande stödet uppfyller villkoren för tillämpning av något av de undantag som föreskrivs i artikel 92.3 i fördraget. Slutligen anger beslutet enligt den nederländska regeringen inte heller på vilket sätt, enligt vilka kriterier och inom vilken frist skyldigheten enligt artikel 2 i beslutet att "förhindra att det lämnade stödet fortsätter att snedvrida konkurrensen i framtiden" skall uppfyllas.

16 LPF har för sitt vidkommande gjort gällande att motiveringen är otillräcklig, eftersom beslutet inte visar att kommissionen hade nödvändig kännedom om marknaden eller kände till företagets varusortiment eller framtidsutsikter. Särskilt är det, enligt LPF, felaktigt att sätta den påstådda överkapaciteten inom den ifrågavarande sektorn i samband med LPF:s möjligheter att överleva. LPF:s kassaflöde visar tvärtom, enligt LPF, att det är fråga om ett sunt företag med framtidsutsikter.

17 Kommissionen har däremot gjort gällande att beslutets motivering uppfyller kraven i artikel 190 i fördraget. I sin motivering utgick kommissionen vad beträffar artikel 92.1 i fördraget från principkonstaterandet att statliga tillskott oavsett dessas form kan utgöra ett stöd, och prövade därefter de omständigheter som var avgörande för LPF:s betalningsförmåga, nämligen dess finansiella struktur, dess brådskande behov av ersättningsinvesteringar och överkapaciteten inom den berörda sektorn. Denna prövning gav enligt kommissionen vid handen att i förevarande fall staten förvärvade sin andel på villkor som skulle vara oacceptabla för en privat investerare som styrs av marknadens kriterier. Vad gäller artikel 92.3 framgår det enligt kommissionen av beslutets ingress att det ankommer på den medlemsstat som vill lämna ett stöd att visa att omständigheterna berättigar till slutsatsen att det ifrågavarande stödet har positiva verkningar för den gemensamma marknaden.

18 Kommissionen har vidare anfört att det är nödvändigt att förena kraven i artikel 190 i fördraget med den i artikel 214 i fördraget angivna förpliktelsen att iaktta tystnadsplikt i fråga om de berörda företagens och sektorernas konkreta situation. Slutligen framgår enligt kommissionen innebörden av artikel 2 i beslutet av själva ordalydelsen i den bestämmelsen. Enligt kommissionen ger den bestämmelsen den nederländska staten ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att välja lämpliga åtgärder, men ålägger dock denna stat att undanröja de skadliga verkningarna för de konkurrerande företagen av den ökning på konstlad väg av LPF:s industriella kapacitet som det ifrågavarande stödet ger.

19 Enligt domstolens fasta rättspraxis skall motiveringen till ett beslut som går någon emot möjliggöra för domstolen att utöva sin legalitetskontroll och ge den berörde de upplysningar som denne behöver för att kunna avgöra om beslutet är välgrundat eller inte. Kravet på motivering skall bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda motivens karaktär och det intresse som de till vilka beslutet är riktat eller andra personer som direkt och personligen berörs av beslutet i den mening som avses i artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget, kan ha av att få förklaringar.

20 Vad först gäller frågan om ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget föreligger, framgår det av beslutets ingress att kommissionen utgick från att förbudet mot sådant stöd är tillämpligt även på kapitaltillskott från offentliga organ som lyder under staten (åttonde stycket i ingressen). I förevarande fall antogs det att det omtvistade tillskottet utgjorde ett stöd eftersom en finansiering på den privata kapitalmarknaden inte var möjlig av följande tre skäl, nämligen den finansiella strukturen hos företaget, dettas brådskande behov av ersättningsinvesteringar och överkapaciteten inom pappförädlingssektorn. Dessa omständigheter gjorde det enligt kommissionens uppfattning föga sannolikt att företaget på de privata kapitalmarknaderna skulle kunna erhålla de medel som var nödvändiga för dess överlevnad (nionde stycket i ingressen).

21 Denna motivering uppfyller kraven i artikel 190 i fördraget, eftersom den gör det möjligt för domstolen att utöva sin kontroll och ger de berörda en rimlig möjlighet att yttra sig om riktigheten och relevansen av de påstådda omständigheterna.

22 Däremot innehåller beslutet ingen motivering för bedömningen av de övriga kriterierna i artikel 92.1 i fördraget, dvs. fastställandet att det ifrågavarande

stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion.

23 Efter att i ingressen ha erinrat om den oro som uttryckts av regeringarna i två medlemsstater liksom av två branschorganisationer inom den ifrågavarande sektorn angående den snedvridning av konkurrensen som följde av den nederländska regeringens ingripande (femte och sjätte styckena i ingressen), upprepade nämligen kommissionen i ingressen endast ordalydelsen i artikel 92.1 i fördraget (sjunde stycket i ingressen) utan att lämna några faktiska uppgifter.

24 Även om det i vissa fall redan av de omständigheter under vilka stödet har lämnats kan framgå att detta kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen, måste kommissionen åtminstone nämna dessa omständigheter i motiveringen till sitt beslut. I förevarande fall har kommissionen underlåtit att göra detta. Det omtvistade beslutet innehåller inte den minsta upplysning om situationen på den relevanta marknaden, om den andel som LPF har på denna marknad, om handeln med de ifrågavarande varorna mellan medlemsstaterna och om företagets export

25 Härtill kommer att motiveringen för att de i artikel 92.3 i fördraget föreskrivna undantagen inte är tillämpliga, är otillräcklig. I detta hänseende anges det i motiveringen till beslutet att det inte har visats att villkoren för tillämpning av något av dessa undantag är uppfyllda (femtonde stycket i ingressen). Denna ståndpunkt är visserligen tillräckligt motiverad när det gäller de undantag som föreskrivs i artikel 92.3 a och b (sextonde och sjuttonde styckena i ingressen). Det förhåller sig dock inte på samma sätt när det gäller undantaget i punkt c. I fråga om detta undantag ger inte beslutets motivering vid handen att kommissionen prövat alla väsentliga faktiska och rättsliga omständigheter som, om de beaktats, eventuellt skulle ha kunnat leda till en tillämpning av detta undantag.

26 Det omtvistade beslutet begränsar sig nämligen till att ange dels att "det nederländska stödet inte uppfyller de förutsättningar för att bidra till utveckling av vissa regioner som anges i denna bestämmelse" (sextonde stycket sista ledet i ingressen), dels att "utvecklingen inom pappförädlingssektorn visar att ett bibehållande av produktionskapaciteten med hjälp av statligt stöd inte skulle vara i gemensamt intresse" och att "dessutom framtidsutsikterna för pappförädlingssektorn utesluter den slutsatsen att det avsedda stödet inte

skulle komma att påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset" (artonde stycket i ingressen). Det anges dock inte någonstans i beslutet att kommissionen tog hänsyn till en väsentlig omständighet som eventuellt kunde ha gett anledning till en annan bedömning, nämligen den omständigheten att det ifrågavarande stödet åtföljdes av en omstrukturering av det stödmottagande företaget, som lade om sin produktion i riktning mot kvalitetsprodukter vilket medförde en minskning av dess produktionskapacitet och marknadsandel.

27 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande är inte den konstaterade bristen på motivering befogad på grund av förpliktelsen enligt artikel 214 i fördraget att iaktta tystnadsplikt, i förevarande fall med hänsyn till det ifrågavarande företagets affärshemligheter. Bortsett från det förhållandet att vissa relevanta omständigheter, särskilt de som avser marknadens struktur, uppenbarligen inte är av sådan förtrolig karaktär att de omfattas av tystnadsplikt, kan förpliktelsen att iaktta tystnadsplikt inte tolkas så extensivt att kravet på motivering urholkas till nackdel för medlemsstaternas och de berörda näringsidkarnas rätt att yttra sig vid domstolen.

28 Eftersom det är fråga om ett individuellt beslut som enligt artikel 191 i fördraget inte behöver offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* för att träda i kraft, hade kommissionen dessutom från offentliggörandet kunnat undanta sådana uppgifter som den anser vara omfattade av tystnadsplikt, vilket för övrigt föreskrivs i artikel 21.2 i förordning nr 17 av den 6 februari 1962 (EGT s. 204, fransk version; svensk specialutgåva, del 08, volym 01) i fråga om beslut som fattas med tillämpning av artiklarna 85 och 86 i EEG-fördraget.

29 Kommissionen hade en särskild skyldighet att motivera sitt beslut i förevarande fall, eftersom artikel 2 i dess beslut förpliktar Konungariket Nederländerna att vidta åtgärder "för att förhindra att det lämnade stödet fortsätter att snedvrida konkurrensen i framtiden, särskilt i förhållande till företag i de andra medlemsstaterna" och eftersom innehållet i och räckvidden av denna förpliktelse måste bestämmas med hänsyn till de faktiska och rättsliga omständigheter som föranledde kommissionen att dra den slutsatsen att stödet hade sådana verkningar. Härtill kommer att om kommissionen valde den nämnda formuleringen just för att ge den nederländska regeringen viss handlingsfrihet när det gäller att besluta vilka åtgärder som skall vidtas för att sätta stopp för den konstaterade överträdelsen, var kommissionen skyldig att ge denna regering de upplysningar som behövs för att göra det möjligt att konstatera vilka åtgärder som kan komma i fråga.

30 På ovan angivna skäl finner domstolen att det angripna beslutet inte uppfyller kravet på motivering enligt artikel 190 i EEG-fördraget och att beslutet därför kall ogiltigförklaras på grund av åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, utan att de övriga grunder som sökandena har åberopat behöver prövas.

Rättegångskostnader

31 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Finns det flera tappande parter, skall domstolen emellertid besluta om fördelningen av rättegångskostnaderna.

Eftersom kommissionen och intervenienterna har tappat målen, skall de förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionen skall bära samtliga kostnader i mål 296/82, medan kostnaderna i mål 318/82 skall bäras solidariskt av kommissionen och intervenienterna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Kommissionens beslut 82/653 av den 22 juli 1982 om stöd från den nederländska regeringen till förmån för ett pappförädlingsföretag (EGT nr L 277, s. 15) förklaras ogiltigt.**

2) **Kommissionen och intervenienterna skall ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionen skall bära samtliga kostnader i mål 296/82, medan kostnaderna i mål 318/82 skall bäras solidariskt av kommissionen och intervenienterna.**

Mackenzie Stuart Bosco DueKakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Galmot

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 mars 1985.

P. Heim
Justitiesekreterare

A. J. Mackenzie Stuart
Ordförande