I sag 84/82

FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND, ved Martin Seidel, Ministerialrat i forbundsøkonomiministeriet, bistået af professor Gerhard Fels, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos legationssekretæren for Forbundsrepublikken Tysklands ambassade,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Marie-Josée Jonczy og Götz zur Hausen, den juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af den bemyndigelse for et år, som Kommissionen angiveligt under tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 1 og stk. 3, litra c), og artikel 93, stk. 3, andet punktum, har meddelt kongeriget Belgiens regering til at iværksætte en femårsplan til omstrukturering af den belgiske tekstil- og beklædningsindustri, samt en påstand om at det statueres, at Kommissionen har udvist passivitet i strid med traktatens artikel 93, stk. 2 og stk. 3, andet punktum,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene T. Koopmans, K. Bahlmann og Y. Galmot, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due, U. Everling og C. Kakouris,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

INDHOLDSFORTEGNELSE

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger 1456

A — Tvistens baggrund: krisesituation og fællesskabsrammerne for støtte til tekstil- og beklædningsindustrien 1456

B — Tvistens baggrund og udvikling 1457

1. Fra vedtagelsen af til bemyndigelsen til iværksættelse af den belgiske plan til omstrukturering af tekstil- og beklædningsindustrien 1457

Første etape: 1977-1980: støttesystemet af 1977 1457

Anden etape: den belgiske støtteplan for tekstil- og beklædningsindustrien af 1980 og Kommissionens prøvelse heraf 1458

2. Formålet med omstruktureringsplanen 1458

3. Sagens indbringelse for Domstolen 1458

II — Parternes påstande 1459

III — Parternes anbringender og argumenter 1459

Formaliteten 1459

Sagsøgtes bemærkninger 1459

Sagsøgerens bemærkninger 1460

Realiteten 1461

I — Annullationspåstande 1461

Første anbringende: tilsidesættelse af reglerne om undersøgelse af støtteforanstaltninger 1461

A — Kommissionens påståede tilsidesættelse af forpligtelsen til i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, at indlede den i artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure 1461

Sagsøgerens bemærkninger 1461

Sagsøgtes bemærkninger 1462

B — Kommissionens påståede tilsidesættelse af de to undersøgelsesfasers særlige formål 1462

a) Formålet med undersøgelsens indledende fase 1462

Sagsøgerens bemærkninger 1462

Sagsøgtes bemærkninger 1463

b) Begrænset retsvirkning af de beslutninger, som Kommissionen træffer efter afslutningen af den indledende undersøgelse 1463

Sagsøgerens bemærkninger 1463

Sagsøgtes bemærkninger 1464

C — Kommissionen har i overdrevet omfang overskredet fristen for den forudgående undersøgelse, der af Domstolen er fastsat til to måneder 1464

Sagsøgerens bemærkninger 1464

Sagsøgtes bemærkninger 1464

D — Tilsidesættelse af pligten til inden for rammerne af den kontradiktoriske procedure at høre de øvrige medlemsstater samt de berørte erhvervs- og samfundskredse 1464

Sagsøgerens bemærkninger 1464

Sagsøgtes bemærkninger 1465

Andet anbringende: Kommissionen har ved sin erklæring om, at den ikke havde nogen indvendinger at fremføre, godkendt iværksættelsen af en støtteordning, der er uforenelig med fællesmarkedet 1466

A — Nødvendigheden og omfanget af Domstolens kontrol 1466

Sagsøgerens bemærkninger 1466

Sagsøgtes bemærkninger 1468

B — Bedømmelse af den belgiske omstruktureringsplans forenelighed med fællesmarkedet 1468

1. Opfyldelse af de betingelser, hvorunder en støtteordning i medfør af EØF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), kan anses for forenelig med fællesmarkedet 1469

a) Kriterier 1469

Sagsøgerens bemærkninger 1469

Sagsøgtes bemærkninger 1469

b) Overholdelse af disse kriterier 1470

Sagsøgerens bemærkninger 1470

— Den påtænkte støtte havde til virkning at opretholde status quo 1470

— »Nødvendigheden« af omstruktureringsplanen 1470

— De af planen berørte virksomheder 1471

— Støttens tidsmæssige aftrapning 1471

— Begrænsning af støttens intensitet 1472

Sagsøgtes bemærkninger 1473

— Indledende bemærkninger om sagsøgerens erklæringer vedrørende »nødvendigheden« af den belgiske omstruktureringsplan 1473

— De af planen berørte virksomheder 1475

— Tidsmæssig begrænsning og aftrapning 1475

— Begrænsning af støttens intensitet til det strengt nødvendige 1476

— De støttemodtagende virksomheders egen deltagelse 1476

— Gennemskuelighed 1477

— Forpligtelsen til at undgå kapacitetsudvidelse 1477

2. Ændring af handelsvilkårene på en måde, der er i strid med den fælles interesse 1477

Sagsøgerens bemærkninger 1477

Sagsøgtes bemærkninger 1479

II — Passivitetssøgsmålet 1480

IV — Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål 1480

V — Mundtlig forhandling 1485

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande og anbringender kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — Tvistens baggrund: krisesituation og fællesskabsrammerne for støtte til tekstil- og beklædningsindustrien

Tekstil- og beklædningsindustrien har længe befundet sig i særlige vanskeligheder. Årsagerne hertil er bl.a. de delvis forældede strukturer i Fællesskabets virksomheder, den massive forøgelse af indførslerne fra tredjelande (statshandelslande og sydøstasiatiske lande), der mellem 1973 og 1980 steg fra 21 % til 44 %, de hurtige ændringer i anvendelsen af råvarer, den passive forædling, der foretages af visse virksomheder inden for Fællesskabet, samt vanskeligheden for bestemte delsektorer med at opretholde konkurrenceevnen efter en begrænset udviklingsperiode.

Disse vanskeligheder er desuden blevet forværret af den konjunkturafmatning, som har ramt hele Fællesskabets økonomiske aktivitet.

Alle disse problemer har ført til en meget stærk konkurrence mellem medlemsstaternes tekstil- og beklædningsindustrier både på Fællesskabets marked og på tredjelandsmarkederne, og er årsag til en stigende arbejdsløshed, der ikke synes at kunne afhjælpes på kort sigt.

Under hensyn til tekstil- og beklædningsindustriens betydning for hele Fællesskabet, og i betragtning af denne industrigrens vanskelige situation, så Kommissionen sig foranlediget til at træffe en række foranstaltninger for at lette denne branches strukturelle tilpasningsproces og gøre de hermed forbundne omkostninger socialt forsvarlige.

Men henblik herpå har Kommissionen:

— dels indgået aftaler med tredjelande inden for rammerne af Multifiberarrangementet (Fjortende Almindelige Beretning om De europæiske Fællesskabers Virksomhed, 1981, n. 566, ff.),

— dels i 1971 fastlagt en fællesskabsramme for den af medlemsstaterne ydede støtte, som i grundtræk var blevet drøftet med de nationale sagkyndige, og som i 1977 aktualiseredes og bragtes til medlemsstaternes kundskab.

Disse fællesskabsrammer blev opstillet for at koordinere og lede medlemsstaternes indgreb, da medlemsstaterne — ifølge Kommissionens konstateringer — i tiltagende grad for at afhjælpe krisen inden for tekstilsektoren yder støtte, der indføres hurtigt og under tryk på grund af den økonomiske og sociale situation, udelukkende med det formål at opretholde beskæftigelsen og således sikre virksomhedernes overleven.

Ifølge Kommissionen opfattelse vil en mangedobling af nationale foranstaltninger (fortegnelse over den sektormæs-

sige støtte til fordel for tekstil- og beklædningsindustrien, marts 1981, bilag 7 til stævningen), som er af forskellig størrelsesorden og ikke indbyrdes koordineret, kunne påvirke samhandelen og konkurrencen i en udstrækning, der er i strid med den fælles interesse, når der ikke foreskrives nogen selektiv og præcis omstrukturering, der er uomgængelig nødvendig for atter at bringe liv i den kriseramte sektor; sådanne foranstaltninger ville gensidigt ophæve hinanden, idet de både ville ophæve regeringernes indsats og de forventede resultater.

Fællesskabsrammerne opstiller en række kriterier, der skal iagttages ved ydelse af national støtte, og på grundlag af hvilke Kommissionen vurderer de støtteprojekter, som anmeldes til den. Det fremgår i det væsentlige af de adfærdsnormer, som Kommissionen har opstillet, dels at de nationale støtteplaner skal udformes som afgrænsende foranstaltninger til en særlig omstruktureringsproces i økonomiske sektorer, som er ramt af vanskeligheder, og ikke må føre til overskydende produktionskapaciteter på områder, hvor de allerede eksisterer en strukturel overkapacitet eller en vedvarende markedsstagnation, dels at medlemsstaterne skal tage hensyn til situationen i kriseramte erhvervsgren, ikke kun på nationalt plan, men også på fællesskabsplan.

Kommissionen har understreget, at meddelelsen af fællesskabsrammearrangementet til medlemsstaterne ikke kan afløse de beslutninger, som den skal træffe i medfør af sine beføjelser i henhold til traktaten.

B — Tvistens baggrund og udvikling

1. Fra vedtagelsen af til bemyndigelsen til iværksættelse af den belgiske plan til omstrukturering af tekstil- og beklædningsindustrien

Første etape: 1977-1980: støttesystemet af 1977

— Ved kongelig anordning af 20. december 1977 (Moniteur belge af 24. 12. 1977) indførte kongeriget Belgien en støtteordning til fordel for tekstil- og beklædningsindustrien.

— Den 5. april 1977 meddelte Kommissionen den belgiske udenrigsminister — under hensyn til den omstændighed, at den i traktatens artikel 93, stk. 3, foreskrevne pligt til forudgående underretning ikke var blevet overholdt — at man i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, havde besluttet at indlede proceduren til undersøgelse af, om planen var forenelig med fællesmarkedet.

— Efter at den belgiske regering dog havde erklæret sig rede til at gennemføre de af Kommissionen krævede ændringer og at fremlægge en ny omstruktureringsplan inden oktober 1979, meddelte Kommissionen den belgiske regering ved skrivelse af 6. marts 1979, at den havde besluttet at indstille proceduren.

— Ved beslutning af 17. april 1980, tilstillet den belgiske regering den 22. april 1980, genåbnede Kommissionen imidlertid proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, og krævede, at den belgiske regering senest den 31. juli 1980 ophævede den støtteordning, der var indført ved kongelig anordning af 20. december 1979, eller inden nævnte dato

fremlagde en ny omfattende omstruktureringsplan. Alle medlemsstaterne blev underrettet om denne beslutning.

Anden etape: den belgiske støtteplan for tekstil- og beklædningsindustrien af 1980 og Kommissionens prøvelse heraf

— Den 28. juli 1980 tilsendte den belgiske økonomiminister, Claes, Kommissionen en ny omstruktureringsplan og en kortfattet beskrivelse af det påtænkte støtteprogram. Den nye støtteordning blev anset for anmeldt i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3.

— Ved skrivelse af 15. september 1980 anmodede Kommissionen den belgiske regering om supplerende oplysninger, for at kunne tage stilling til, om planen var forenelig med fællesmarkedet.

— I mere end et år gennemførtes der en omfattende brevveksling mellem Belgien og Kommissionen og mellem Kommissionen og medlemsstaternes repræsentanter.

De fleste medlemsstater kritiserede den påtænkte plan, og denne kritik blev efter det oplyste taget i betragtning af Kommissionen og den belgiske regering.

— Ved talrige lejligheder, og senest den 4. december 1981, anmodede Forbundsrepublikken Tyskland dog Kommissionen om ikke at godkende iværksættelsen af en støtteplan, der ifølge forbundsregeringen kun ville have til virkning af overvælte den belgiske tekstil- og beklædningsindustris problemer på andre medlemsstater, der befandt sig i samme vanskeligheder.

— Ved skrivelse af 7. januar 1982 meddelte Kommissionen dog alle medlemsstater sin beslutning af 18. november 1981, hvorefter den ikke havde nogen indvendinger mod den belgiske omstruktureringsplans iværksættelse for et år.

2. Formålet med omstruktureringsplanen

Det fremgår af sagen, at den belgiske regerings beslutning om at yde støtte til tekstil- og beklædningsindustrien skyldes konstateringen af, at der mellem 1973 og 1980 var nedlagt ca. 70 000 arbejdspladser, og at en fortsættelse af den hidtidige politik ville føre til et tab af yderligere 50 000 arbejdspladser mellem 1980 og 1985, hvilket altså i længden ville have til følge, at denne belgiske industrigren med sine 120 000 arbejdspladser totalt ville forsvinde. Den i Belgien konstaterede og forventede tilbagegang ville således være større end i de øvrige medlemsstater. Den belgiske regering har derfor udarbejdet omstruktureringsplanen for at afhjælpe en krise uden at fordreje markedslovene. Ifølge den belgiske regering vil alle de kriseramte sektorer, selv efter planens gennemførelse, blive ramt af en faldende produktionsandel inden for Fællesskabet, der i årene 1978-1979 androg 6,4 %, og som i 1984 vil andrage 6,1 %. Fra støtten er ikke kun udelukket de ikke levedygtige virksomheder inden for de kriseramte sektorer, men til dels også visse fortsat konkurrencedygtige delsektorer.

3. Sagens indbringelse for Domstolen

Den af Forbundsrepublikken Tysklands regering anlagte sag er registreret på Domstolens justitskontor den 9. marts 1982.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen i medfør af statuttens artikel 21 og procesreglementets artikel 45 besluttet af foranstalte bevisførelse.

Ved skrivelse af 20. juni 1983 har Domstolens justitssekretær anmodet Kommissionen om at besvare otte spørgsmål og inden den 21. juli at fremlægge den fuldstændige og endelige ordlyd af omstruktureringsplanen.

Kommissionen har den 19. juli 1983 efterkommet denne anmodning.

II — Parternes påstande

Forbundsrepublikken Tysklands regering har ifølge de i replikken fremførte præciseringer nedlagt følgende påstande:

1. Den bemyndigelse for et år, som Kommissionen for De europæiske Fællesskaber den 18. november 1981 meddelte kongeriget Belgiens regering til at iværksætte en femårsplan til omstrukturering af den belgiske tekstil- og beklædningsindustri, som blev forelagt Kommissionen den 28. juli 1980, annulleres på grund af tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, andet punktum, og artikel 92, stk. 1 og 3, litra c).

   Såfremt Domstolen frifinder sagsøgte for den første påstand eller ikke tager den til følge, således at den i skrivelsen af 18. november 1981 indeholdte bemyndigelse ikke annulleres på grund af tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 92, stk. 1 og 3, litra c):

2. Fastslås det i medfør af EØF-traktatens artikel 175, at Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har tilsidesat traktatens artikel 92, stk. 1 og 3, samt artikel 93, stk. 3, andet punktum, idet den dels har undladt at indlede en undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 93, stk. 2, dels har undladt at erklære den belgiske plan for uforenelig med fællesmarkedet ved en formel beslutning.

3. Kommissionen for De europæiske Fællesskaber tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1. Frifindelse.

2. Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Formaliteten

Kommissionen har ikke fremsat nogen indsigelser mod sagens antagelse til realitetsbehandling, for så vidt som der er anlagt påstand om annullation af skrivelsen af 18. november 1981 til den belgiske regering. Denne skrivelse er nemlig en bindende retsakt i den i traktatens artikel 173, stk. 1, forudsatte betydning, og en »endelig beslutning« i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, tredje punktum. Derimod mener Kommissionen ikke, at passivitetssøgsmålet kan antages til realitetsbehandling, da betingelserne herfor i medfør af traktatens artikel 175 ikke er opfyldt i denne sag. Ifølge Kommissionen fremgår det klart af ordlyden af artikel 175, stk. 2, at sagen kun kan antages til realitetsbehandling, såfremt den pågældende institution, trods opfordring til at handle, ikke har taget stilling til opfordringen.

Den erklæring af 4. december 1981, hvorved forbundsøkonomiminister Otto Graf Lambsdorff lod kommissionsmedlem Frans Andriessen forstå, at Forbundsrepublikken Tysklands regering »ikke ville acceptere, at Kommissionen godkendte den belgiske regerings støtteplan«, og forbeholdt sig sagsanlæg ved Domstolen, kan ikke fortolkes som en opfordring til at handle. Også under hensyn til »diplomatisk sædvane« må denne opfordring til at handle i medfør af traktatens artikel 175, stk. 2, være klart formuleret. Det fremgår imidlertid af ordlyden af den nævnte erklæring, at Kommissionen blev opfordret til ikke at handle på en af forbundsregeringen uønsket måde, men dog ikke blev opfordret til at træffe en negativ afgørelse.

Men også selv om det antages, at forbundsøkonomiministerens erklæring kan fortolkes som en opfordring til at handle i medfør af traktatens artikel 175, har Kommissionen taget stilling inden to måneder efter opfordringen og underrettet sagsøgeren herom ved skrivelse af 7. januar 1982.

Ifølge Kommissionen fremgår det klart af ordlyden af skrivelsen af 7. januar 1982 (bilag 24 til svarskriftet), at den tjente til at underrette sagsøgeren om, »at Kommissionen har besluttet ikke at modsætte sig gennemførelsen for et år af den ændrede støtteplan«. Den omstændighed, at denne skrivelse henviser til Kommissionens skrivelse af 18. november 1981 til den belgiske økonomiminister, berøver den ikke karakter af en stillingtagen.

Ifølge Kommissionen kan et passivitetssøgsmål kun antages til realitetsbehandling, når den pågældende fællesskabsinstitution opretholder fuldstændig tavshed over for en opfordring eller reagerer på en måde, der ikke gør det muligt at udlede, hvorledes institutionen i realiteten bedømmer opfordringen til at handle. I dommen af 13. juli 1971 i sag 8/71 (Komponistenverband mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 163) har Domstolen fastslået, at traktatens artikel 175 omfatter »den passivitet, som [institutionen] gør sig skyldig i ved at undlade at træffe afgørelse eller tage stilling, og ikke ... vedtagelsen af en anden retsakt end den, som de interesserede parter måtte ønske eller anse for nødvendig«. Denne praksis er blevet bekræftet ved dommen af 8. marts 1972 i sag 42/71 (Nordgetreide mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 41), og dommen af 18. oktober 1979 i sag 125/78 (Gema mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 3173).

Sagsøgeren mener, at passivitetssøgsmålet kan antages til realitetsbehandling, fordi et passivitetssøgsmål ikke nødvendigvis fører til, at Domstolen konstaterer, at den belgiske omstruktureringsplan for tekstilindustrien er uforenelig med fællesmarkedet; det er nemlig muligt, at den omtvistede beslutning bliver annulleret, fordi den i traktatens artikel 93, stk. 3, omhandlede undersøgelse ikke er blevet gennemført, og fordi retsbeskyttelsen, som sagsøgeren har påberåbt sig, ikke er blevet sikret overholdt i dette tilfælde. Kommissionen har anført, at sagsøgerens anbringende herom ikke kan lægges til grund.

De ved traktaten opstillede betingelser for antagelse til realitetsbehandling af bestemte former for søgsmål kan ikke tilsidesættes med den begrundelse, at deres strikte overholdelse gør det umuligt at nå det ved søgsmålet tilsigtede resultat.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har anført, at passivitetssøgsmålet kan

antages til realitetsbehandling, for så vidt som Kommissionen i strid med traktatens bestemmelser dels har undladt at indlede en undersøgelsesprocedure, dels har undladt at erklære den belgiske plan for uforenelig med fællesmarkedet ved en formel beslutning.

Sagsøgeren mener at have opfordret sagsøgte til at handle således under mødet den 4. december 1981.

Sagsøgeren bestrider kategorisk den opfattelse, hvorefter skrivelsen af 7. januar 1982 udgør en stillingtagen i den i traktatens artikel 175 forudsatte betydning, og hvorefter passivitetssøgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling.

Kommissionen har ved skrivelsen af 7. januar 1982 begrænset sig til at tilstille sagsøgeren den »attestation af manglende betænkeligheder«, som meddeltes den belgiske regering den 18. november 1981, uden at tage stilling til opfordringen til at handle af 4. december 1981.

Såfremt Domstolen dog skulle finde, at meddelelsen af 7. januar 1982 udgør en afvisning, og derfor fastslår, at passivitetssøgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling, mener sagsøgeren, at den retsbeskyttelse, som medlemsstaterne må have krav på, ikke er blevet sikret overholdt.

Det princip, som er opstillet i den af sagsøgte nævnte dom af 13. juli 1971 (sag 8/71, nævnt ovenfor), hvorefter vedtagelsen af en retsakt, selv om den ikke ønskes eller anses for nødvendig, udelukker muligheden for et passivitetssøgsmål, kan ikke lægges til grund i denne sag. Da den trufne foranstaltning muligvis på grund af den i medfør af traktatens artikel 173 anlagte sag vil blive annulleret på grund af tilsidesættelse af bestemmelserne om den fremgangsmåde, der skal følges, har sagsøgeren en beskyttelsesværdig interesse i, at Domstolen i sin dom på grundlag af traktatens artikel 175 fastslår, at den belgiske støtteplan er uforenelig med fællesmarkedet, og at den derfor ikke kan iværksættes i sin nuværende form.

Forbundsregeringen begrunder anlæggelsen af passivitetssøgsmålet med den omstændighed, at Fællesskabets retsplejeforskrifter, i modsætning til den tyske »Verpflichtungsklage« efter tysk administrativ procesret, ikke hjemler mulighed for søgsmål med henblik på annullation og konstatering af den pågældende institutions ulovlige adfærd, hvilket ville give Domstolen mulighed for at pålægge sagsøgte at vedtage den af sagsøgeren ønskede retsakt. Traktatens artikel 176, hvorefter »den institution, fra en hvilken en annulleret retsakt hidrører, ... har pligt til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger«, indeholder ikke nogen sammenlignelig garanti i denne henseende.

Realiteten

I — Annullationspåstande

1. Første anbringende tilsidesættelse af reglerne om undersøgelse af støtteforanstaltninger

Til støtte for dette anbringende har sagsøgeren anført følgende:

A — Kommissionens påståede tilsidesættelse af forpligtelsen til i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, at indlede den i artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure

Forbundsrepublikken Tysklands regering har anført, at det følger af traktatens artikel 93, stk. 3, og af Domstolens praksis, især af dommene af 11. december 1973 i sagerne 120/73 (Lorenz mod Tyskland, Sml. s. 1471), sag 121/73 (Markmann mod Tyskland, Sml. s. 1495), sag 122/73 (Nordsee mod Tyskland, Sml. s. 1511) og sag 141/73

(Lohrey mod Tyskland, Sml. s. 1527), at Kommissionen, når den ved afslutningen af den såkaldte forudgående gennemgang af støtteforanstaltninger nærer betænkeligheder med hensyn til den anmeldte foranstaltnings forenelighed med fællesmarkedet, ifølge traktatens artikel 93, stk. 3, skal indlede den i samme bestemmelses stykke 2 omhandlede procedure.

Kommissionens usikkerhed fremgår af den omstændighed, at den anså det for nødvendigt den 17. september 1981 at afholde et multilateralt møde mellem nationale sagkyndige og repræsentanter for medlemsstaternes regeringer. Denne tvivl bekræftes desuden af indholdet af Kommissionens erklæring, hvorefter den ikke nærede betænkeligheder ved den belgiske omstruktureringsplan, hvis iværksættelse kun blev godkendt for et år og under den forudsætning — hvilket den belgiske regering opfordredes til at bekræfte — at der ville ske overholdelse af de vilkår, som var nærmere angivet i den skrivelse, som anfægtes under nærværende sag. Da Kommissionens erklæring om, at den ikke nærede betænkeligheder ved planen, således blev forsynet med bestemte betingelser, skønt de betænkeligheder, der førte til disse betingelser, skulle have medført indledningen af den forudgående undersøgelse, har Kommissionen tilsidesat traktatens bestemmelser.

I en skrivelse af 5. januar 1977 (bilag 25 til stævningen) til den tyske udenrigsminister har Kommissionen i øvrigt selv erklæret: »Hvis der efter den materielle gennemgang af en sag opstår tvivl med hensyn til den påtænkte støttes forenelighed med traktaten, er Kommissionen retlig forpligtet til at indlede proceduren efter artikel 93, stk. 2.«

Kommissionen har anført, at mødet af 17. september 1981 — modsat sagsøgerens opfattelse — ikke blev afholdt på grund af den tvivl, som Kommissionen fortsat skulle nære om den belgiske plans forenelighed med traktaten. Det drejede sig om et multilateralt møde med repræsentanter for alle medlemsstaterne, hvorunder der skulle ske drøftelse af alle verserende sager; sådanne møder afholdes med regelmæssige mellemrum. Under dette møde blev der ikke kun drøftet støttesager, i hvilke der bestod tvivl om bemyndigelsen til iværksættelse eller godkendelse.

B — Kommissionens påståede tilsidesættelse af de to undersøgelsesfasers særlige formål

Forbundsregeringen har fremført, at ordlyden af erklæringen af 18. november 1981 viser, at Kommissionen har forvekslet den indledende fase med selve hovedundersøgelsen, idet Kommissionen har anført at have foretaget en særlig grundig undersøgelse af den belgiske omstruktureringsplan. Kommissionen har således begået en dobbelt overtrædelse af traktaten, for så vidt som den dels har tilsidesat formålet med undersøgelsens indledende fase og berøvet selve undersøgelsen sin egentlige funktion, dels kun har givet de beslutninger, der blev truffet efter den indledende undersøgelse, begrænset retsvirkning.

a) Formålet med undersøgelsens indledende fase

Ifølge *sagsøgeren* fremgår det af ordlyden, opbygningen og rækkevidden af traktatens artikel 93, at undersøgelsens indledende fase er begrænset til en kursorisk gennemgang af den anmeldte støtteplans forenelighed med fællesmarkedet, og at den endelige bedømmelse af planen skal ske under selve hovedundersøgelsen.

Denne fortolkning af traktatens artikel 93 bekræftes af særegenhederne ved de to undersøgelsesfaser.

Det fremgår af de citerede domme af 11. december 1973, at formålet med den indledende fase er at give Kommissionen en betænknings- og undersøgelsesfrist, således at den kan danne sig en opfattelse om den anmeldte foranstaltnings forenelighed med traktaten.

Traktatens artikel 92 nævner forskellige former for støtteforanstaltninger, hvis forenelighed med fællesmarkedet må kunne undersøges også uden at indlede hovedundersøgelsen. Dette gælder især for de i bestemmelsens stykke 2 nævnte støtteplaner, der ved opfyldelsen af de der nævnte betingelser er »forenelige med fællesmarkedet«.

Når det inden for rammerne af den indledende undersøgelse derimod, som i denne sag, drejer sig om bedømmelsen af spørgsmålet, om en anmeldt støtteforanstaltning opfylder betingelserne i EØF-traktatens artikel 92, stk. 3, og svarer til en af de dér nævnte støttearter, der ifølge denne bestemmelses ordlyd kun undtagelsesvis »kan betragtes« som »forenelige med fællesmarkedet«, er Kommissionens kompetence begrænset til en kursorisk gennemgang af, om de materielle forudsætninger for en støtte, der kan godkendes, tilsyneladende er objektivt opfyldt, og om en foreløbig afvejning af de deraf følgende fordele og ulemper vil kunne føre til en godkendelse af støtten.

Først når Kommissionen har kunnet danne sig denne opfattelse, er den, når der opstår tvivl om foranstaltningens forenelighed med fællesmarkedet, forpligtet til at indlede den i traktatens artikel 93, stk. 2, omhandlede kontradiktoriske procedure.

Kommissionen har understreget, at Domstolen i den ovennævnte dom i sagen Lorenz mod Tyskland fastslog, at det svarer til god forvaltningsskik, at Kommissionen giver den pågældende medlemsstat meddelelse, »hvis den efter den foretagne indledende undersøgelse når til det resultat, at støtteordningen er forenelig med traktaten« (præmis 5).

Det fremgår af Domstolens dom, at Kommissionen ifølge traktatens artikel 93, stk. 3, kan træffe afgørelse om en støttes forenelighed efter afslutningen af den indledende undersøgelse og meddele den berørte medlemsstat sin afgørelse.

Kun når Kommissionen anser foranstaltningen for uforenelig med fællesmarkedet, skal den straks indlede den i artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure.

b) Begrænset retsvirkning af de beslutninger, som Kommissionen træffer efter afslutningen af den indledende undersøgelse

Forbundsregeringen har anført, at afslutningen af den indledende undersøgelse alene betyder, at den pågældende medlemsstat kan iværksætte den påtænkte støtteforanstaltning; denne kan dog ikke hermed anses for forenelig med fællesmarkedet.

Selv når en støtteplan sættes i kraft efter en erklæring om, at Kommissionen ikke har nogen indsigelser at fremføre, der afgives efter afslutningen af den indledende undersøgelse, kan støtteplanen af Kommissionen tages op til fornyet overvejelse inden for rammerne af den løbende undersøgelse af støtteforanstaltninger i medfør af traktatens artikel 93, stk. 1.

En støtteordnings endelige forenelighed kan således først fastslås af Kommissionen efter afslutningen af hovedundersøgelsen.

På grund af den begrænsede retsvirkning af den indledende undersøgelse har Domstolen i de nævnte domme af 11. december 1973 fastslået, at Kommissionen ikke kan træffe nogen beslutning i henhold til EØF-traktatens artikel 189, hvis den under denne undersøgelsesfase kommer til det resultat, at der ikke består anledning til at indlede en kontradiktorisk procedure. Sagsøgtes opfattelse, hvorefter traktatens bestemmelser ikke sondrer mellem erklæringen om, at der ikke foreligger betænkeligheder — hvorved den indledende fase afsluttes — og den afsluttende beslutning i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, tredje punktum, kan derfor ikke lægges til grund.

Kommissionen gør gældende, at virkningen af en beslutning, hvorved det fastslås, at en støtte er forenelig med fællesmarkedet, altid er den samme, uafhængigt af på hvilket proceduretrin beslutningen træffes.

For det første sondrer traktaten ikke i denne henseende, og for det andet er enhver støtteordning underkastet den løbende undersøgelse efter artikel 93, stk. 1 og 2.

Denne fortolkning af traktatens bestemmelser bekræftes af dommen af 22. marts 1977 i sag 78/76 (Steinike und Weinlig mod Forbundsrepublikken Tyskland, Sml. s. 595), hvorefter der »ved bedømmelsen af spørgsmålet, om en statsstøtte er forenelig med fællesmarkedet, skal ... tages hensyn til og vurderes sammensatte økonomiske omstændigheder, som hurtigt kan ændre sig«. Herefter kan Kommissionen til enhver tid atter prøve en støtteordning, som først er blevet anset for forenelig med fællesmarkedet.

C — Kommissionen har i overdrevet omfang overskredet fristen for den forudgående undersøgelse, der af Domstolen er fastsat til to måneder

Forbundsregeringen mener, at Domstolen i de nævnte domme af 11. december 1973 har fastslået, at der i mangel af udtrykkelige bestemmelser herom i traktaten i princippet ikke må forløbe mere end to måneder ved den forudgående undersøgelse af anmeldte støtteforanstaltninger, medmindre Kommissionen og de berørte medlemsstater har besluttet noget andet. I denne sag er fristen ikke blevet overholdt.

Kommissionen gør gældende, at den ifølge den nævnte praksis ganske vist må råde over en tilstrækkelig frist til at gennemgå anmeldte støtteforanstaltninger, men også må handle med den fornødne hast og tage hensyn til medlemsstaternes interesse i, at der hurtigst opnås klarhed. Dette betyder, at Kommissionen inden for rammerne af den forudgående undersøgelse netop må gøre det, som sagsøgeren kritiserer: Kommissionen må foretage en dybtgående undersøgelse af de forskellige aspekter ved de anmeldte støtteforanstaltninger for ikke at forlænge den suspensive virkning af artikel 93, stk. 3, længere end hvad der er nødvendigt for bedømmelsen af støtteforanstaltningens forenelighed med fællesmarkedet.

D — Tilsidesættelse af pligten til inden for rammerne af den kontradiktoriske procedure at høre den øvrige medlemsstater samt de berørte erhvervs- og samfundskredse

Forbundsregeringen anfører, at den kontradiktoriske procedure især skal indledes, når Kommissionens objektive og rette udøvelse af sin skønsbeføjelse med hensyn til de støtteforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 92, stk. 3, litra a)-c), kræver underretning til og høring

af de øvrige medlemsstater, de berørte erhvervs- og samfundskredse, og især de konkurrerende erhvervskredse i de øvrige medlemsstater, hvilke høringer netop er foreskrevet udelukkende med henblik på hovedundersøgelsen.

Forbundsregeringen anfører, at denne opfattelse, modsat sagsøgtes opfattelse, på ingen måde indebærer antagelsen af eksistensen af en forpligtelse for Kommissionen til automatisk at indlede hovedundersøgelsen, når det drejer sig om støtteprojekter, der er omhandlet i den ovennævnte bestemmelse, idet denne forpligtelse kun er begrundet, såfremt der efter en kursorisk gennemgang af det pågældende støtteprojekt stadig består tvivl med hensyn til ordningens forenelighed med fællesmarkedet.

Forbundsregeringen bestrider ikke, at alene Kommissionen skal træffe afgørelse om en støtteforanstaltnings forenelighed eller uforenelighed med fællesmarkedet. Forbundsregeringen kan dog ikke acceptere sagsøgtes opfattelse, hvorefter opfordringen til de berørte om at fremsætte bemærkninger i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2, første punktum, ikke så meget vedrører eksistensen af deres grundret til at blive hørt, som Kommissionen ret til at indhente oplysninger, og at Kommissionen frit kan fastsætte det hensigtsmæssige tidspunkt og de former, hvorunder der skal ske høring af medlemsstaterne eller de berørte erhvervs- og samfundskredse.

Sagsøgeren har understreget, at Kommissionen ikke fuldt ud kunne anvende de fastsatte regler om fremgangsmåden vedrørende støtteforanstaltninger. Medlemsstaternes og de berørte kredses ret til at blive hørt er omfattet af ordre public. Denne ret, der på ingen måde griber ind i Kommissionens kompetence til at træffe beslutning, hviler på »erkendelsen af, at kun en udtømmende afklaring af de faktiske omstændigheder garanterer de berørte, at der inden for fællesmarkedet sker en optimal afklaring af den politik, der følges af medlemsstaterne på støtteområdet«.

Ifølge forbundsregeringen kan Kommissionen ikke gøre gældende, at den ved at indkalde til mødet mellem sagkyndige, som blev afholdt den 17. september 1981, i realiteten har indledt hovedundersøgelsen, og at erklæringen af 18. november 1981, hvorefter der ikke forelå indsigelser, blev truffet i hht. hovedundersøgelsen; indledningen heraf kræver nemlig ifølge Domstolens ovennævnte praksis (domme af 11. 12. 1973) en formel beslutning, der både meddeles den ansøgende medlemsstat og de øvrige medlemsstater.

Ifølge *Kommissionen* kan sagsøgerens opfattelse — hvorefter den i traktatens artikel 93, stk. 2, omhandlede opfordring til de berørte om at handle, skal anses som deres bindende og formelle deltagelse i undersøgelsen af støtteplanens forenelighed med fællesmarkedet — ikke lægges til grund, for så vidt som den medfører, at Kommissionen automatisk skal indlede hovedundersøgelsen for enhver støtteplan, der kan gøres til genstand for en fritagelse i medfør af traktatens artikel 92, stk. 3.

Det fremgår af ordlyden af artikel 93, stk. 3, at anvendelsen af reglerne om fremgangsmåden i et vist omfang afhænger af den opfattelse, som Kommissionen når til med henblik på den påtænkte foranstaltnings forenelighed med fællesmarkedet.

Ifølge dommen af 12. juli 1973 i sag 70/72 (Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 813) tilsigter meddelelsen til de berørte i medfør af artikel 93, stk. 2,

første punktum, »alene at fremskaffe alle oplysninger fra de pågældende, som kan klarlægge forholdene for Kommissionen med henblik på, hvad denne videre skal foretage sig«.

Det fremgår allerede af traktatens ordlyd, at Kommissionen — med forbehold af Rådets kompetence — i medfør af artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, er den eneste instans, der har kompetence til at afgøre, om en støtteforanstaltning er forenelig eller uforenelig med fællesmarkedet. Domstolen har flere gange bekræftet denne kompetence. I dommene af 22. marts 1977 i sag 74/76 (Iannelli mod Meroni, Sml. s. 557) og i sag 78/76 (Steinike og Weinlig, nævnt ovenfor) har Domstolen fastslået, at »traktaten, der ved artikel 93 overlader den løbende undersøgelse og kontrollen med støtteordninger til Kommissionen, forudsætter, at konstateringen af en støtteordnings uforenelighed med fællesmarkedet skal ske under Domstolens kontrol og i henhold til en særlig procedure, hvis gennemførelse påhviler Kommissionen«.

Kommissionen har ganske vist i sin skrivelse af 5. januar 1977 til den tyske udenrigsminister anført, at det henhører under dens frie skøn at træffe afgørelse om fristens udløb og om arten af de kontakter, der skal optages mellem Kommissionen og tredjemænd; opfordringen til de deltagende om at fremføre deres bemærkninger er derfor ikke omfattet af Kommissionen frie skøn, fordi en beslutning, hvorved det forbydes at iværksætte en anmeldt støtteforanstaltning, kun kan træffes efter høring af de deltagende.

Kommissionen har endvidere anført, at i det foreliggende tilfælde ville høringen af de øvrige medlemsstater og de berørte erhvervskredse ikke ubetinget have haft de af sagsøgeren ventede følger. Det resultat, som Kommissionen er nået til, ville være det samme, også selv om den havde indledt proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2.

Heraf følger, af spørgsmålet, om Kommissionen med henblik på den belgiske omstruktureringsplan skulle have indledt den i traktatens artikel 93, stk. 2, omhandlede hovedundersøgelse, i sidste ende alene afhænger af, om støtteforanstaltningen er forenelig eller uforenelig med fællesmarkedet.

2. Andet anbringendet: Kommissionen har ved sin erklæring om, at den ikke havde nogen indvendinger at fremføre, godkendt iværksættelsen af en støtteordning, der er uforenelig med fællesmarkedet

Inden forbundsregeringen gennemgår de materielle betingelser, som gælder for en støtteforanstaltnings forenelighed med fællesmarkedet, understreger den nødvendigheden og vigtigheden af den kontrol, som Domstolen skal udøve på et område, hvor Kommissionen har et vidt skøn.

A — Nødvendigheden og omfanget af Domstolens kontrol

Ifølge *forbundsregeringens opfattelse* gør omstændighederne det påkrævet, at Domstolen udøver en effektiv kontrol med hensyn til støtteforanstaltninger; nødvendigheden af denne kontrol følger desuden dels af de i folkeretten anerkendte regler, dels og især af fællesmarkedets grundlæggende principper.

i) Omstændighederne

Forbundsregeringen har anført, at ifølge den Tiende Beretning om Konkurrencepolitikken (1980, s. 120) er antallet af de beslutninger fra Kommissionen, hvorved medlemsstaterne forbydes at iværksætte påtænkte støtteforanstaltninger, relativt lavt i forhold til antallet af anmeldte foranstaltninger, og at andelen af de støtteprojekter, der endelig undersøges inden for den forudgående undersøgelsesprocedure er relativ stort.

Domstolens kontrol synes så meget mere nødvendig i denne sag, som det er første gang Kommissionen har godkendt en påtænkt støtte af en så omfattende art som den belgiske omstruktureringsplan.

ii) De i folkeretten anerkendte regler

Den omstændighed, at medlemsstaterne ikke kan anvende de foranstaltninger, der er tilladt inden for rammerne af GATT — fremfor alt muligheden for at opkræve udligningstold af subventionerede indførsler — taler for, at Domstolen kan udøve en effektiv kontrol med Kommissionens kompetenceudøvelse på området for statsstøtte.

Når det i medfør af traktatens bestemmelser ikke er tilladt medlemsstaterne at gennemføre denne type foranstaltninger, skyldes det ifølge forbundsregeringen netop eksistensen af proceduren med overvågning af nationale politiske foranstaltninger, der på støtteområdet skal forhindre, at de økonomiske vanskeligheder, som denne politik tilsigter at afhjælpe, overvæltes fra en medlemsstat til en anden.

iii) De for fællesmarkedet væsentlige principper

Når Domstolen hidtil inden for rammerne af sager til prøvelse af beslutninger fra Kommissionen, hvorved det er blevet nægtet at iværksætte anmeldte støtteforanstaltninger, har fundet at have kompetence til at tage stilling til overholdelsen af de i traktaten nævnte betingelser, må det samme gælde inden for rammerne af en sag til prøvelse af en godkendelse af iværksættelse af en så betydningsfuld støtteordning som den belgiske omstruktureringsplan. På andre, med støtteretten sammenlignelige områder, især hvad angår beskyttelsesforanstaltninger, har Domstolen desuden taget stilling til, om tilsvarende godkendelser fra Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 105 har været forenelige med fællesmarkedet. Således har Domstolen i dommen af 23. november 1971 i sag 62/70 (Werner A. Bock mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 239) fastslået, at selv om Kommissionen råder over et vist skøn med hensyn til »nødvendigheden« af en beskyttelsesforanstaltning, er dette skøn i vidt omfang begrænset af forpligtelsen til at overholde det grundlæggende princip om frie varebevægelser.

Forbudet mod støtte er en væsentlig bestanddel af fællesmarkedet og kan sammenlignes med forbudet mod aftaler, der begrænser konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet, eller forbudet mod opretholdelse eller genindførelse af told og kvantitative restriktioner i samhandelen mellem medlemsstaterne.

Det ville være i strid med traktatens artikel 164 — hvorefter værnelse af »lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen« af fællesskabsretten ikke påhviler Kommissionen eller Rådet, men i sidste ende Domstolen — såfremt fællesskabsretten på et område, der angår konkur-

rencen og samhandelen inden for Fællesskabet, ikke blev anvendt og udviklet på hensigtsmæssig måde, men derimod blev overladt til de politiske kræfters spil.

Forbundsregeringen har anført, at overholdelsen af de grundlæggende betingelser — som ifølge traktatens artikel 92, stk. 3, litra a)-c), bemyndiger Kommissionen til at erklære en statslig støtteordning for forenelig med fællesmarkedet — derfor bør underkastes Domstolens kontrol. I dommen af 17. september 1980 i sag 730/79 (Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671) har Domstolen ganske vist anført, at Kommissionen inden for rammerne af traktatens artikel 92, stk. 3, har et skøn, hvis udøvelse indebærer vurderinger af økonomiske og social art, men at de krav, der ifølge artikel 92, stk. 3, litra a)-c), stilles mht. støtteforanstaltningers forenelighed med fællesmarkedet, fuldt er underkastet Domstolens kontrol.

Endelig har forbundsregeringen gjort gældende, at Domstolen på områder, hvor Kommissionen har et vidt skøn, som den udøver efter økonomiske og sociale kriterier, nødvendigvis kun kan udøve en begrænset kontrol; Domstolen efterprøver dog rigtigheden af de faktiske omstændigheder og foretager den retlige subsumption. Forbundsregeringen har i denne sammenhæng henvist til dommen af 13. juli 1966 i sagerne 56 og 58/64 (Consten SàRL og Grundig-Verkaufs GmbH mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 245), dommen af 15. maj 1975 i sag 71/74 (Nederlandse Vereniging voor fruit en groentenimporthandel, Nederlandse Bond van grossiers in zuidvruchten en ander geïmporteerd fruit »Frubo« mod Kommissionen, Sml. s. 563) og dommen af 25. oktober 1977 i sag 26/76 (Metro SB-Großmärkte GmbH mod Kommissionen, Sml. s. 1875).

Kommissionen erklærer, at den i fuldt omfang deler sagsøgerens opfattelse. Dog råder den over et vist skøn i støttesager, fordi den — hvilket Domstolen har anerkendt i dommen af 17. september 1980 i sag 730/79 (Philip Morris mod Kommissionen, nævnt ovenfor) — skal foretage komplekse vurderinger under samfundsøkonomiske, industrielle, handelsmæssige, tekniske og socialpolitiske synsvinkler.

Ifølge Kommissionen skal der ikke sondres i denne henseende mellem forbud og godkendelse af en støtteforanstaltning. Kommissionens beslutninger kan kun annulleres, hvis den enten overskrider eller gør urigtig brug af sit skøn.

B — Bedømmelse af den belgiske omstruktureringsplans forenelighed med fællesmarkedet

Forbundsregeringen anfører, at Kommissionen ved undersøgelsen af, om støtteforanstaltningen var en »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene«, og ved bedømmelsen af den pågældende foranstaltnings »fælles interesse«, jfr. traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), var forpligtet til dels at påse, at der var sket opfyldelse af de betingelser, hvoraf det afhænger, om støtten kan anses for forenelig med fællesmarkedet, dels at den pågældende støtteforanstaltning ikke kunne ændre handelsbetingelserne på en måde, som er i strid med den fælles interesse.

1. Opfyldelse af de betingelser, hvorunder en støtteordning i medfør af EØF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), kan anses for forenelig med fællesmarkedet

a) Kriterier

Ifølge *forbundsregeringen* fremgår det af en række dokumenter, der er fremlagt af Kommissionen (Første Beretning om Konkurrencepolitikken 1971 — sektorstøtte, Ottende Beretning om Konkurrencepolitikken, 1978, s. 127, nr. 173; udkast til femte program for en politik på mellemlang sigt, offentliggjort i Europäische Wirtschaft nr. 9, juli 1981, s. 19 ff., uddrag gengivet i bilag 27 til stævningen), at støtte til fordel for en bestemt erhvervsgren kun kan tillades i undtagelsestilfælde under særlig strenge betingelser, og under alle omstændigheder skal ophæves, når de forsinker svage sektorers tilpasning.

Sådanne former for støtte er under følgende af Kommissionen inden for fællesskabsrammer fastsatte betingelser (der i vidt omfang svarer til de »retningslinjer« og almindelige »orienteringer«, der udstedes af Ministerrådet inden for rammerne af OECD (communiqué fra OECD's Ministerråd af 15. juni 1978 — C(78) 96 (endelig)-bilag 2)) forenelige med fællesmarkedet:

— den påtænkte støtteforanstaltning må på ingen måde have til formål at garantere virksomhedernes overleven og udsætte deres strukturmæssige ændring;

— den pågældende foranstaltning må kun gennemføres »inden for det nødvendiges rammer«, dvs. på grundlag af et afvejet forhold mellem dens målsætning og overholdelsen af fællesmarkedets væsenteligste elementer;

— støtten skal være begrænset til virksomheder, der er konkurrencedygtige på lang sigt;

— den skal være degressiv og tidsmæssig begrænset;

— den skal have til formål at fremme hjælp til selvhjælp og begrænses på en sådan måde, at den økonomiske risiko ikke overvejende bæres af staten, men af de berørte virksomheder.

Kommissionen har erklæret sig indforstået med de af forbundsregeringen anførte kriterier, som dog skal undersøges i følgende rækkefølge:

— Den påtænkte støtte må kun ydes til viksomheder, der er levedygtige, eller som i længden vil blive konkurrencedygtige. Ifølge Kommissionen udelukker overholdelsen af dette ene kriterium muligheden for foranstaltninger, der sikrer virksomhedernes overleven.

— Støttens midlertidige og degressive karakter skal sikres.

— Støttens intensitet må begrænses til det strengt nødvendige.

— Støtten skal ledsages af en økonomisk indsats fra de berørte virksomheder, der modtager den.

— Støtten skal være gennemskuelig, idet dette krav muliggør en korrekt bedømmelse af virkningerne.

For tekstilsektoren, der på verdensplan er kendetegnet ved betydelig overkapacitet, gælder der det sjette kriterium, at støtten ikke må føre til kapacitetsudvidelse.

b) Overholdelse af disse kriterier

1. Ifølge *forbundsregeringen* har Kommissionen med urette antaget, at disse betingelser var opfyldt ved den pågældende støtteforanstaltning.

— Den påtænkte støtte havde til virkning at opretholde status quo

Den belgiske omstruktureringsplan har snarere til formål at opretholde den nuværende struktur inden for tekstil- og beklædningsindustrien end på lang sigt at sikre dens konkurrenceevne.

Det fremgår af en erklæring fra den belgiske delegation under mødet af 17. september 1981, at selv om støtteplanen forudsætter nedlæggelse af ca. 24 000 arbejdspladser, har den i det væsentlige til formål at opretholde 100 000 andre arbejdspladser, der er truet af krisen.

Den principielle mangel ved støtteforanstaltningen skyldes desuden den omstændighed, at den ikke tilsigter at afskaffe overskudskapacitet eller at skabe arbejdspladser i erhvervsgrene uden for tekstil- og beklædningsindustrien.

Sagsøgeren har endelig understreget, at ifølge den rapport, som blev udarbejdet af selskabet McKinsey i Bruxelles, efter anmodning fra den belgiske regering, og som lå til grund for udarbejdelsen af femårsplanen for omstrukturering (bilag 28 til stævningen), kan der kun opnås en stabilisering af antallet af ansatte i den belgiske tekstil- og beklædningsindustri på 100 000, såfremt den belgiske industris andel af tekstil- og beklædningsproduktionen inden for hele Fællesskabet stiger fra 5 til 6 %.

— »Nødvendigheden« af omstruktureringsplanen

Ifølge forbundsregeringen er denne anden betingelse ikke opfyldt i nærværende sag af følgende grunde:

— De vanskeligheder, som den belgiske tekstil- og beklædningsindustri står over for, er ikke væsentlig større end dem, som eksisterer for samme industrigren i de øvrige medlemsstater, især i Forbundsrepublikken Tyskland.

Til støtte for dette argument har forbundsregeringen fremlagt følgende talmæssige sammenligninger:

— hvad angår beskæftigelsen mellem 1973 og 1980 og mellem 1979 og 1981, har den belgiske tekstil- og beklædningsindustri mistet henholdsvis 40 % og 7 % arbejdspladser, mens disse tal for den tyske tekstil- og beklædningsindustri andrager henholdsvis 31 % og 11 %;

— i udenrigshandelen med tekstil- og beklædningsgenstande har Belgien opnået følgende overskud i gennemsnit:

— fra 1978 til 1980, 907 millioner DM, mens tallet for Forbundsrepublikken Tyskland, udgjorde 396 millioner DM;

— i de første tre kvartaler af 1981, 341 millioner i forhold til Forbundrepublikken Tysklands 203 millioner DM (månedlig bulletin over udenrigshandelen, Eurostat, bilag 29 til stævningen);

— med hensyn til investeringerne androg disse, i forhold til antallet af ansatte, mellem 1975 og 1979, 2 300 DM i Belgien og 2 600 DM i Forbundsrepublikken Tyskland (GATT, dokument COM.TEX(21), af 23. april 1981, s. 45 — bilag 30 til stævningen).

— Kommissionen har i sin erklæring af 18. november 1981 — hvorefter den ikke havde nogen indvendinger mod støtteplanen — anerkendt eksistensen af »yderst konkurrencedygtige« sektorer.

Det drejer sig herved om produktionsområderne tæpper, plys, bouclé-stoffer, chenille og bomuldsfrotté-stof. Sagsøgeren anfører, at Kommissionen ikke har fritaget disse sektorer fra støtteforanstaltningen, skønt det klart ikke var nødvendigt at støtte sidstnævnte sektorer. Kommissionen har selv fastslået, at Belgien havde opnået overskud på dette område i samhandelen med de øvrige medlemsstater.

— De af planen berørte virksomheder

Forbundsregeringen mener, at den belgiske omstruktureringsplan ikke opfylder de betingelser, hvorved det skal sikres, at kun konkurrencedygtige virksomeheder støttes.

Sagsøgeren anfører, at selv om planen går ud fra princippet om at »støtte vinderne«, da kun levedygtige virksomheder kan drage fordel af støtten, indeholder planen dog ingen retningslinjer om gennemførelsen og ingen kriterier, der gør det muligt at vurdere den potentielle konkurrencekapacitet hos de berørte virksomheder.

Kommissionen har i sin erklæring, hvorefter den ikke havde indsigelser mod planen, forbeholdt sig muligheden af at forbyde anvendelsen af planen for virksomheder med mere end 50 ansatte. Rækkevidden af dette forbehold mangler dog enhver effektivitet af følgende tre grunde:

— Det fremgår af dokumenter fra Institut national de statistique (publication mensuelle, statistiques industrielles 4/81 og 9/81, bilag 31 til stævningen), at der inden for tekstil- og beklædningsindustrien betragtet under ét, samt i de nævnte meget konkurrencedygtige sektorer, kun findes meget få virksomheder med mere end 50 ansatte.

— Produkterne fra de »yderst konkurrencedygtige« sektorer bliver hovedsagelig fremstillet i virkomheder, der fremstiller mange forskellige varer, og er dermed unddraget Kommissionens kontrol, der kun gennemføres i de store virksomheder, for hvilke disse produkter repræsenterer en væsentlig andel af produktionsprogrammet.

— Gennemførelsen af den belgiske plan varetages af to institutioner, der er oprettet med henblik på dette formål, nemlig »Institut du textile et de la confection de Belgique« og »Société nationale pour la restructuration de l'industrie de la confection et du textile«. Sagsøgeren mener, at i mangel af et præcist forbehold i godkendelsen af støtteplanen, synes det ikke sikret, at disse to institutioners praksis overholder det princip, hvorefter der især skal ydes støtte til konkurrencedygtige virksomheder. Den efterfølgende kontrol, som Kommissionen har erklæret at ville udøve i denne henseende, er ifølge sagsøgeren utilstrækkelig.

— Støttens tidsmæssige aftrapning

Overholdelsen af betingelsen om, at støtten gradvis skal aftrappes, er væsentlig, for så vidt angår den omstændighed, at der især skal ydes støtte til konkurrencedygtige virksomheder. Sagsøgeren har understreget, at aftrapningen af den økonomiske støtte, som skal sikre den gnidningsløse produktionsomstilling i virksomhederne for at genoprette deres konkurrencekapacitet, især er til fordel for stærke virksomheder i den konkurrence, som de er udsat for under omstillingsprocessen.

For så vidt angår støtte til en bestemt erhvervsgren, gælder kravet om aftrapning både for den samlede plan og for de enkelte udbetalinger af tidsbegrænset støtte, samt for de midler, der anvendes. De belgiske omstruktureringsplan inde-

holder, således som den er blevet forelagt Kommissionen, ingen retningslinjer herom.

Kommissionen har desuden ikke tilgodeset overholdelsen af betingelsen om gradvis aftrapning, for så vidt som den har begrænset godkendelsen af planens anvendelse til et år uden at betinge en eventuel forlængelse heraf af overholdelsen af kravet om, at der skal ske gradvis aftrapning.

— Begrænsning af støttens intensitet

* Formålet med dette krav

Ifølge forbundsregeringen tilsigtes det med begrænsningen af støtten i forhold til en bestemt andel af de berørte virksomheders egen deltagelse at sikre, at den statslige støtte fortsat har karakter af hjælp til selvhjælp. En for høj statslig deltagelse vil derimod svare til en overlevelsesstøtte og indebære eventuel risiko for supplerende betalinger, samt inddragelse af politiske motiver.

Kommissionen har hidtil inden for rammerne af sit tilsyn med støtteforanstaltninger påset, at statslig støtte ikke overskrider en bestemt intensitet. Således har Kommissionen f.eks. ved miljøbeskyttelse anst en maksimal intensitet på 15 % for lovlig. Alene på grund af det uopsættelige behov for omstilling af industrien til mere miljøvenlige produktionsformer, har Kommissionen undtagelsesvist tilladt støtteforanstaltninger med en højere intensitet, nemlig indtil 45 % for de investeringer, der gennemførtes i 1975-1976, og med 30 % for investeringerne i 1977-1978. På området for regionalstøtte har intensiteten af den tilladte støtte aldrig overskredet 20 %.

Ved støtte inden for en bestemt branche har den af Kommissionen tilladte støtteintensitet indtil nu aldrig antaget de proportioner, som karakteriserer den belgiske omstruktureringsplan. Sagsøgeren henviser f.eks. til et nederlandsk støtteprojekt til fordel for en cigaretfabrikant: Kommissionen fandt det da ulovligt at yde den støtte med en intensitet på 4 % (bilag 32 til stævningen).

* Intensiteten af støtten efter den belgiske plan er usædvanlig høj

De økonomiske midler, der blev stillet til rådighed for den belgiske tekstil- og beklædningssektor for det første år af Claes-planens anvendelsesperiode, anslås til 6 800 millioner belgiske francs, dvs. 400 millioner DM; dette svarer til en statslig økonomisk deltagelse med 40 til 45 % af de programmerede investeringer samt de lån, der kunne ydes af staten med indtil 30 % af disse investeringer med en rentebegunstigelse på 7 % for højst 5 år. De berørte virksomheders egen deltagelse blev fastsat til 30 %, i undtagelsestilfælde til 25 %.

Den andel af de statslige midler, der i denne sag således andrager 70 %, og som undertiden betegnes som støtteintensitet, repræsenterer imidlertid ikke den såkaldte subventionsækvivalent, dvs. den andel af den økonomiske støtte, der ligesom en investeringspræmie ydes uden krav om tilbagebetaling. Ved beregningen af subventionsækvivalenten må det derfor undersøges, i hvilket omfang de midler, som den belgiske regering har stillet til rådighed for virksomhederne, faktisk udgjorde støtte til omstrukturering af sektoren og ikke blot støtte til virksomhedernes overleven.

Sagsøgeren anfører, at ifølge de af sagsøgte udarbejdede beregningsmetoder, androg de statsmidler, der blev stillet til rådighed for de berørte, for det første år af femårsplanens varighed, 308 millioner DM. Dette beløb repræsenterede 54 % af de programmerede investeringsomkostninger for fem år. Sagsøgeren understreger, at de samlede investeringer i den belgiske tekstil- og beklædningsindustri i årene 1975-1979 gennemsnitlig androg 3,9 milliarder belgiske francs, dvs. 253 millioner DM.

Den af Kommissionen anvendte såkaldte standardberegningsmetode, hvorefter subventionsækvivalenten af statsdeltagelse i virksomhedernes kapital ansættes til 0, kan ikke være afgørende for så vidt angår tekstil- og beklædningsindustrien, da der ikke tages hensyn til den omstændighed, som er angivet i en skrivelse af 28. juli 1980 fra den belgiske økonomiminister, Claes, til Kommissionen, hvorefter den belgiske tekstil- og beklædningsindustris økonomiske muligheder er utilstrækkelige på grund af virksomhedernes manglende kreditværdighed. Beregningen af subventionsækvivalenten må ifølge sagsøgeren føre til, at den statslige deltagelse — for virksomheder, der ikke opnår fortjeneste, og som ikke råder over tilstrækkelige kreditmuligheder — svarer til subventionsækvivalenten for et tiårigt lån med nedsat rente.

* De begunstigede virksomheders egen deltagelse

Trods de belgiske virksomheders finansieringsvanskeligheder, er deres egen deltagelse i finansieringen af omstruktureringsplanen, der er fastsat til 30 %, for lav. Ifølge sagsøgeren kan kun en massiv deltagelse fra de begunstigede virksomheders side i finansieringen af investeringerne sikre, at de statslige subventioner bevarer deres karakter af hjælp til selvhjælp.

2. *Kommissionen* mener derimod, at planen til omstrukturering af tekstilindustrien, når henses til alle de betingelser og krav, der er fastsat i Kommissionens beslutning af 18. november 1981, og som er blevet accepteret af den belgiske regering, i enhver henseende opfylder de af sagsøgeren nævnte mindstekrav.

Inden gennemgangen af disse forskellige punkter, har Kommissionen besvaret sagsøgerens indlæg angående et af disse krav, nemlig »nødvendigheden« af den belgiske omstruktureringsplan.

— Indledende bemærkninger om sagsøgerens erklæringer vedrørende »nødvendigheden« af den belgiske omstruktureringsplan

Kommissionen erklærer, at den ikke deler sagsøgerens opfattelse, hvorefter alle medlemsstaterne berøres ens af krisen inden for tekstilsektoren. Til begrundelse for denne opfattelse har Kommissionen i første række understreget følgende faktiske omstændigheder:

— Det fremgår af de af sagsøgeren fremlagte statistiske oplysninger, at tabet af arbejdspladser mellem 1973 og 1980 i Belgien (40 %) lå væsentligt over det tal, der blev registreret inden for hele Fællesskabet (27 %) og i Forbundsrepublikken Tyskland (31 %).

— Det fremgår af McKinsey-rapporten (bilag 28 til stævningen), at tekstil- og beklædningsindustrien har en større andel af værdiskabelsen inden for forarbejdningsindustrien i Belgien end i de øvrige medlemsstater, bortset fra Italien.

— I den af sagsøgeren fremlagte sagkyndige erklæring fra Kieler Institut für Weltwirtschaft (s. 17, punkt 20) fastslås det, at tekstil- og beklædningsindustrien i Belgien »har en væsentlig større vægt inden for industrisektoren end i de fleste andre medlemsstater«.

Kommissionen har dernæst anført, at selv om det godtgøres, at den tyske og den belgiske tekstil- og beklædningsindustri befandt sig i lignende vanskeligheder, vil godkendelsen til iværksættelse af den belgiske omstruktureringsplan dog ikke kunne anses for at være i strid med den fælles interesse, jfr. traktatens artikel 92, stk. 3, litra c).

Den bedømmelse, som Kommissionen skal foretage, må vedrøre »en fællesskabssammenhæng« (dom af 17. 9. 1980 i sag 730/79, Philip Morris, præmis 24, nævnt ovenfor).

Kommissionen undersøger ikke kun, om den påtænkte støtteforanstaltning muligvis ændrer samhandelen mellem medlemsstaterne, men også, om den er forenelig med de på fællesskabsplan definerede industripolitiske målsætninger og foranstaltninger.

Kommissionen understreger, at den belgiske omstruktureringsplan nøje svarer til de retningslinjer, der er indeholdt i dens meddelelse til Rådet »om situationen og fremtidsudsigterne for tekstil- og beklædningsindustrien inden for Fællesskabet« (COM(81) 388 endelig af 27. 7. 1981 — bilag 2 til stævningen).

Kommissionen har for det tredje forkastet konklusionerne i den nævnte sagkyndige erklæring, som sagsøgeren henviser til, og hvorefter den belgiske tekstil- og beklædningsindustri kan »drage fordel af en god situation i den internationale konkurrence«.

Kommissionen har i denne henseende fremført tre bemærkninger:

— De sagkyndige er nået til denne konklusion ved udelukkende at anvende begrebet Revealed Comparative Advantage (R.C.A.). R.C.A.-mængden, der alene udtrykker forholdet mellem nettoudførslerne i én branche og nettoudførslerne inden for den samlede økonomi, kan imidlertid ikke give noget nøjagtigt billede af situationen i en industrigren, thi denne fremstår muligvis alene som særlig konkurrencedygtig, fordi den har vundet stærkere indpas i udlandet end alle konkurrenterne i dens hjemland.

  En sammenligning på grundlag af R.C.A.-mængden er kun lovlig, når den økonomiske struktur i de forskellige lande og betydningen af den pågældende erhvervssektor udviser næsten ens karakteristika, hvilket ikke er tilfældet i denne sag.

— Anbringendet om, at den belgiske tekstilindustri har en ægte konkurrencefordel i forhold til konkurrenterne i Tyskland er urigtigt, thi ved udførslerne fra Belgien til Forbundsrepublikken drejer det sig i det væsentlige om såkaldte konkurrencedygtige produkter, som f.eks. tæpper, der kun kan drage fordel af støtte inden for de af Kommissionen snævert afgrænsede betingelser.

— Kommissionen understreger endvidere, at sammenligningen mellem udførslerne og indførslerne af produkter inden for den pågældende industrisektor for hele Fællesskabet alene viser, om der består nogen konkurrencemæssig fordel for den belgiske industri på fællesskabsplan.

— De af planen berørte virksomheder

Den støtte, der ydes på grundlag af den belgiske plan, er en ægte støtte til omstrukturering og ikke en støtte til drift af virksomheder, der ikke i længden er levedygtige. Hvis opretholdelsen af arbejdspladser, efter omstruktureringen og en betydelig nedskæring i antallet af arbejdspladser, fremstår som et af planens formål, indebærer dette dog på ingen måde, at virksomheder, hvis levedygtighed ikke er sikret, kan drage fordel af støtteforanstaltninger.

Kommissionen understreger, at den pågældende støtte kun ydes selektivt og efter anmodning. Den belgiske regering har med henblik herpå og i overensstemmelse med Kommissionens krav fastlagt en række kriterier til efterprøvelse af levedygtigheden for virksomheder, der kan komme i betragtning ved tildeling af en støtte. På grundlag af disse kriterier skal den virksomhed, der indgiver ansøgning om støtte, anvende prognoseteknik og økonomiske indicier, der, på grundlag af moderne managementmetoder, bidrager til at nedsætte den risiko, der er forbundet med de trufne beslutninger.

Ydelse af støtte er desuden betinget af fremlæggelse af et omstruktureringsprogram fra og for den virksomhed, der ansøger om støtte. Ganske vist blev programmerne undersøgt af de af sagsøgeren nævnte institutioner, men intet giver dog grundlag for antage, at disse institutioner ikke havde kapacitet eller vilje til alene at begrænse ydelsen af støtte til omstruktureringsprogrammer.

Kommissionen har derfor accepteret en generel plan for omstrukturering af den pågældende sektor uden at forbeholde sig prøvelsen af enhver ydelse af støtte til en virksomhed, fordi det forvaltningsteknisk ville være umuligt at gennemgå alle konkrete tilfælde. Af denne grund blev den forudgående anmeldelse af en anmodning om støtte kun krævet for såkaldt yderst konkurrencedygtige sektorer og for store virksomheder.

I denne sammenhæng har Kommissionen fremført to bemærkninger:

— ganske vist har flertallet af de belgiske tekstilindustrier mindre end 50 ansatte, men flertallet af de beskæftigede er dog ansat i de største virksomheder;

— den omstændighed, at en stor virksomhed fremstiller forskellige produkter, fritager den på ingen måde for forpligtelsen til forudgående anmeldelse.

Kommissionen har i øvrigt for at sikre, at den belgiske plan fortsat kan have karakter af omstruktureringsstøtte, stillet et supplerende krav, hvorefter en virksomhed, der modtager sektorstøtte, ikke kan oppebære nogen anden statsstøtte hverken alternativt eller kumulativt. Forbudet mod alle andre former for støtte er af stor betydning under synsvinklen om konkurrencen inden for Fællesskabet.

— Tidsmæssig begrænsning og aftrapning

Kommissionen har overholdt kravet om en tidsmæssig begrænsning af støtten, idet den kun har tilladt iværksættelsen af planen for et år, selv om den oprindeligt var foreslået anvendt i fem år. Kommissionen tilføjer, at den i sin endelige beslutning på ingen måde har udtalt sig til fordel for en eventuel forlængelse af planen ud over 1982, men derimod har forbeholdt sig muligheden af senere at tage stilling til en eventuel ansøgning om forlængelse.

I et tidsmæssigt så snævert afgrænset program mister spørgsmålet om aftrapning i væsentlig grad sin betydning.

Sagsøgte anfører, at formen for den valgte støtte, nemlig et rentetilskud på 7 points til fordel for lån, optaget til normale markedsrenter, nødvendigvis indebærer en vis grad af aftrapning, for så vidt som rentetilskuddene kun ydes for lånets restbeløb.

Sagsøgeren har med urette anført, at Kommissionen aldrig tidligere har godkendt et støtteprogram for en bestemt sektor af en størrelsesorden som foreslået i den femårige plan for omstrukturering af den belgiske tekstil- og beklædningsindustri. Kommissionen nævner som eksempel den støtte, som Forbundsrepublikken Tyskland har ydet til et omstruktureringsprogram for en stålvirksomhed i Saar.

— Begrænsning af støttens intensitet til det strengt nødvendige

Kommissionen anfører, at den ved sin bedømmelse af en støttes intensitet går ud fra, at beregningen af subventionsækvivalenten må ske efter de for stålsektoren udarbejdede metoder. Denne særlige beregningsmetode, der er udarbejdet med deltagelse af sagskyndige fra medlemsstaterne, og med den udtrykkelige begræsning, at den kun skal finde anvendelse på det område, for hvilken den er udarbejdet, kan imidlertid ikke overføres til tekstilsektoren, for så vidt som den ved en anvendelse på firmaer, der er fuldt ud levedygtige, vil føre til en betydelig overvurdering af støttens intensitet.

Ved beregningen af intensiteten af støtte til tekstilsektoren anvender Kommissionen den standardformular, dvs. den nettosubventionsækvivalent, hvormed den beregner intensiteten af regionale og sektorielle støtteformer. Denne metode gør det muligt at omregne alle former for støtte til deres nettoværdi, dvs. efter fradrag af skat. Den væsentligste del af den støtte, der ydes på denne måde, består i en rentegodtgørelse for lån.

Kommissionen anfører, at hvis man går ud fra en maksimal kreditandel på 30 % i investeringsomkostningerne og en rentegodtgørelse på 7 procentpoint for en maksimal løbetid på fem år, er resultatet en nettostøtteækvivalent på 4,2 % af den samlede investering.

I denne sammenhæng har Kommissionen anført følgende med henblik på vurderingen af den efter omstruktureringsplanen mulige statslige deltagelse i virksomhedernes kapital: Kommissionen mener ligesom sagsøgeren, at der ved afgørelsen af spørgsmålet, om sådanne former for deltagelse udgør støtte eller støtteelementer, må lægges vægt på de konkrete økonomiske omstændigheder. Kommissionen lægger vægt på en bedømmelse af virksomhedens samlede situation. Hvis deltagelsen vedrører en virksomhed, der er i vanskeligheder eller allerede under konkurs, mener Kommissionen, at statens deltagelse faktiske udgør en støtte. Den statslige deltagelse i en levedygtig virksomhed kan derimod ikke anses for at udgøre en støtte.

— De støttemodtagende virksomheders egen deltagelse

Kommissionen mener, at den støtte, der ydes inden for rammerne af den belgiske omstruktureringsplan, faktisk har karakter af støtte og er bestemt til at understøtte virksomhedernes egen indsats.

Den omstændighed, at Kommissionen har godkendt en sats på 30 %, mens de oprindelige belgiske forslag generelt forudså en sats på maksimalt 25 % egendeltagelse, kan ikke begrunde, at Kommissionen skulle have udøvet sit

skøn på urigtig måde. Denne sats ligger klart over den sædvanlige sats inden for Fællesskabets tekstil- og beklædningsindustri; den er imidlertid i overensstemmelse med en fuldt ud sædvanlig praksis inden for rammerne af finansiering af investeringer.

I øvrigt fremgår det af de hidtidige reaktioner fra talrige repræsentanter for den belgiske tekstil- og beklædningsindustri, at kun en ringe del af virksomhederne er rede til at acceptere en statslig deltagelse i deres egenkapital. Bortfaldet eller forringelsen af den statslige deltagelse forhøjer tilsvarende virksomhedernes egendeltagelse. Dermed mister den af sagsøgeren anførte fare for en mulig pligt til at foretage supplerende betalinger sin betydning.

— Gennemskuelighed

For at sikre gennemskueligheden af den for den belgiske industri planlagte støtteordning har Kommissionen godkendt iværksættelsen af omstruktureringsplanen under den betingelse, at der ikke ydes nogen som helst anden form for statsstøtte til den pågældende sektor, og at den belgiske regering regelmæssigt fremlægger omfattende rapport vedrørende anvendelsen af støtteprogrammet. Således skal der hver måned fremlægges oplysninger om Belgiens handel inden for tekstil- og beklædningsindustrien i overensstemmelse med den statistiske varefortegnelse fra Fællesskabets statistiske kontor (NIMEXE), og hvert kvartal skal der fremlægges en rapport, opdelt i ni hovedbrancher vedrørende planens anvendelse og virkninger, samt en rapport opdelt i tabeller, indordnet efter alle de ansøgninger, der er blevet gjort til genstand for en beslutning. Den belgiske regering har indtil nu korrekt opfyldt disse forpligtelser.

Ifølge Kommissionen har den udtømmende karakter af de foranstaltninger, der er truffet inden for rammerne af omstruktureringsplanen, og den efterfølgende overvågelse (»Monitoring«), fuldt ud opfyldt kravet om støtteordningens gennemskuelighed.

— Forpligtelsen til at undgå kapacitetsudvidelse

Kommissionens beslutning af 18. november 1981 fastslår entydigt, at den belgiske omstruktureringsplan ikke må føre til en udvidelse af produktionskapaciteten.

Over for sagsøgerens anbringende om, at omstruktureringsplanen ifølge McKinsey-rapporten tilsigter en forhøjelse af den belgiske tekstil- og beklædningsindustris andel af fællesskabsproduktionen, kan det anføres, at denne forhøjelse ikke kan ligestilles med en kapacitetsudvidelse.

2. Ændring af handelsvilkårene på en måde, der er i strid med den fælles interesse

Ifølge *forbundsregeringens* opfattelse ændrer den belgiske støtteforanstaltning vilkårene for samhandelen inden for Fællesskabet på en måde, som er i strid med den fælles interesse. Selv om det næppe er muligt at foretage en talmæssige sammenligning mellem strukturen og udviklingen af samhandelen inden for Fællesskabet før og efter anmeldelsen af den belgiske omstruktureringsplan, kan omfanget af hindringerne for samhandelen vurderes ud fra forskellige elementer.

For det første eksporterer den belgiske tekstil- og beklædningsindustri en betydelig andel af sin produktion til andre lande, især til lande inden for Fællesskabet. I 1980 androg udførslerne 3 335 millioner ECU, dvs. 8 210 millioner DM,

heraf 2 733 millioner ECU, dvs. 6 730 millioner DM, til de øvrige medlemsstater, dvs. 82 % af alle de gennemførte udførsler. De belgiske tekstil- og beklædningsgenstande repræsenterede henholdsvis 8,2 % og 3,5 % af de samlede tyske indførsler på dette område.

Det er desuden af betydning, at tekstil- og beklædningsindustrien i de øvrige medlemsstater, især i Nederlandene, Frankrig og Tyskland, konkurrerer med den belgiske industri både på markederne inden for Fællesskabet og på tredjelandsmarkederne.

Uden den økonomiske støtte i medfør af den omhandlede plan, hvis størrelse og omfang er betragtelig, ville den belgiske tekstil- og beklædningsindustri ikke opretholde sine afsætningsmuligheder på det belgiske marked, de øvrige medlemsstaters markeder eller på tredjelandsmarkederne, og ville under ingen omstændigheder kunne opnå nye afsætningsmuligheder.

Ifølge forbundsregeringen skyldes konkurrencefordrejningen den omstændighed, at den belgiske industri tilføres økonomisk støtte, der alene skal tjene til at opretholde virksomhederne. Såfremt det antages, at omstruktureringsplanen giver de berørte virksomheder adgang til nye delmarkeder og fremstilling af varer af bedre kvalitet, vil den dog have til virkning, at konkurrenter fra de øvrige medlemsstater, der ikke oppebærer tilsvarende støtte, og som ændrer deres produktioner ved hjælp af egne midler og på egen risiko, fortrænges fra markedet.

Den omstændighed, at Kommissionen har godkendt planen, først kun for et år, forringer på ingen måde planens negative virkninger, for så vidt som Kommissionen således bidrager til at gøre de konkurrerende virksomheders stilling mindre sikker, idet disse, da der består risiko for en ny godkendelse af belgiske støtteforanstaltninger, afskrækkes fra at gennemføre de investeringer ved egne midler, som er nødvendige for at foretage en tilpasning til strukturændringerne.

Den belgiske tekstil- og beklædningsindustri opnår således en kunstig og ugrundet konkurrencefordel. Denne industris angivelige særlige betydning i Belgien kan ikke retfærdiggøre overvæltningen af økonomiske og især beskæftigelsespolitiske problemer til andre medlemsstater. I øvrigt har den belgiske tekstil- og beklædningsindustri i 1979 kun beskæftiget 3,7 % af alle lønmodtagere i Belgien, eller 10,5 % af de personer, der er ansat i tekstil- og beklædningsindustrien (Eurostat — beskæftigelse og arbejdsløshed, 1973-1979, bilag 35 til stævningen).

Det er uforeneligt med den fælles interesse, at den belgiske omstruktureringsplan, på grund af dens omfang og betragtelige virkninger, enten tvinger de andre medlemsstater til at acceptere de dermed forbundne ulemper eller ligeledes at yde støtte. I betragtning af omfanget af den støtte, som ydes af Belgien, må det befrygtes, at de andre medlemsstater vil forsøge at neutralisere dens virkninger ved lignende foranstaltninger. Frankrig og Nederlandene har således allerede forkyndt vedtagelsen af omstruktureringsplaner (bilag 36 og 37 til stævningen).

Ifølge sagsøgeren kan de støtteforanstaltninger, der er truffet til fordel for den tyske tekstilindustri, ikke sammenlignes med de støtteforanstaltninger, der er vedtaget af den belgiske regering. Det drejer sig i virkeligheden om regionalstøtte, som er til fordel for den tyske tekstil- og beklædningsindustri, men ikke

om branchespecifikke støtteforanstaltninger.

Den tyske industri ville ikke være i stand til at imødegå den belgiske industris subventionerede konkurrence. I betragtning af det i to år stigende antal konkurser (Statistisches Bundesamt — november 1981 — bilag 34 til stævningen) må Forbundsrepublikken Tyskland ligeledes snart støtte sin industri. Da antallet af beskæftigede i den tyske industri næsten er fem gange så højt som det antal personer, der er ansat i den belgiske industri, må de tyske myndigheder anvende betragtelige offentlige midler. Det ville imidlertid være i strid med traktatens bestemmelser og farligt for selve fællesmarkedet, såfremt medlemsstaterne gennem overbud i forbindelse med ydelse af støtte forsøgte at sikre sig andele af fællesmarkedet, der ikke er en følge af fri konkurrence.

Forbundsregeringen henviser i øvrigt til konklusionerne i den sagkyndige rapport om den belgiske omstruktureringsplan, der er udarbejdet af Institut für Weltwirtschaft ved Kiel's Universitet (bilag 1 til replikken), som er en integrerende del af regeringens argumentation. Det fremgår i første række af dette dokument, at den belgiske støtteplan, der forfølger en konserverings- og overrislingsstrategi, efter sin natur er uforenelig med fællesmarkedet.

Kommissionen anfører, at den belgiske omstruktureringsplan er i overensstemmelse med kravene i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), for så vidt som den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

Betydningen af den bilaterale samhandel mellem Belgien og Forbundsrepublikken Tyskland kan under ingen omstændigheder støtte sagsøgerens anbringende i denne henseende, da beslutningerne om statsstøtte ifølge Kommissionen kun kan træffes under hensyntagen til den samlede samhandel inden for Fællesskabet.

Kommissionen understreger dog, at den tyske tekstil- og beklædningsindustri også modtager betydelig støtte. Det fremgår bl.a. af dokumenter, som forbundsregeringen tilstillede Kommissionen i forbindelse med en af denne gennemført undersøgelse, at i 1977 blev 42,6 % af de samlede investeringer i tekstil- og beklædningsindustrien fremmet ved forskellige former for statsmidler. For 1978 androg andelen 47,6 %. Desuden greb også de enkelte delstater ind til fordel for denne erhvervssektor, bl.a. for at redde visse virksomheder, der var i vanskeligheder. Situationen i de øvrige medlemsstater er ikke væsentlig anderledes.

Kommissionen mener at have undgået den ændring af samhandelsvilkårene, som nødvendigvis følger af enhver støtteforanstaltning, ved at begrænse rækkevidden af de tilladte støtteforanstaltninger. Kommissionen har fra støtteordningen udelukket fremstillingen af syntetiske fibre og underkastet områderne herrekonfektion, damestrømper og strømpebenklæder, kamgarnsspinderier, for hvilke der inden for Fællesskabet bestod konkurrence og overkapacitetsproblemer, samt områderne tæpper, velour og plys, bouclé- og chenillestoffer, inden for hvilke sektorer den belgiske industri er særlig konkurrencedygtig, en forudgående undersøgelsesprocedure, hvorefter alle planer om støtte, som vedrører virksomheder med mere end 50 ansatte, først skal forelægges Kommissionen til godkendelse.

Som konklusion på sine indlæg fremfører Kommissionen følgende to bemærkninger:

— Ifølge de hidtil foretagne undersøgelser har de individuelle programmer, der skulle fremmes med Claes-planen, som er blevet godkendt af Kommissionen, faktisk forbedret virksomhedernes produktudvalg, og må følgelig anses for en aktiv sanering, som anbefalet af Institut für Weltwirtschaft ved Kiel's Universitet i dets sagkyndige rapport om den belgiske regerings støtteprogram for tekstil- og beklædningsindustrien.

— Hvad angår anbringendet om, at de økonomiske problemer overvæltes på de andre medlemsstater, har Kommissionen anført, at det tab af arbejdspladser, som ifølge sagsøgeren vil kunne blive udløst inden for den tyske tekstilindustri som følge af anvendelsen af den belgiske støtteplan, i den nævnte sagkyndige erklæring blev vurderet ved hjælp af de beregningsmetoder, der er anført på rapportens side 69-84. Ifølge rapporten er omstruktureringsplanen i overensstemmelse med en overrislings- og bevaringsstrategi. Ifølge Kommissionen er det naturligt, således som det indrømmes i den sagkyndige rapport (s. 21), at man »så godt som ikke råder over nogen erfaringsværdier med hensyn til de faktiske virkninger af Claes-planen«. Resultaterne af modelberegninger har imidlertid i det mindste til dels spekulativ karakter.

II — Passivitetssøgsmålet

Ifølge *forbundsregeringen* følger det af anbringenderne til støtte for annullationssøgsmålet, at Kommissionen ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten, til at overvåge konkurrence og støtteforanstaltninger. Den omstændighed, at Kommissionen ikke har indledt en hovedundersøgelse vedrørende støtten og ikke har forbudt iværksættelsen af den belgiske omstruktureringsplan udgør en passivitet, for så vidt som Kommissionen ikke har noget skøn i denne henseende.

Kommissionen erklærer, at da passivitets- og annullationspåstandene er baseret på samme anbringender, kan den tage stilling til de to søgsmåls grundlag, uden at det er nødvendigt at foretage nogen sondring mellem dem.

IV — Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål

Spørgsmål 1: I hvilket omfang tilsigter den belgiske plan en egentlig omstrukturering af den af krisen ramte industrigren og ikke udelukkende opretholdelsen af beskæftigelsen?

Kommissionen erklærer, at den belgiske omstruktureringsplan er udarbejdet på grundlag af en rapport fra firmaet McKinsey & Co., der udgør en grundig og objektiv analyse af den belgiske tekstil- og beklædningsindustris situation og udvikling. Det fremgår af denne rapport, at den eneste strategi, der kan genskabe den belgiske industris konkurrencedygtighed på internationalt plan, består i en omfattende omstrukturering af den belgiske industri. McKinsey-rapporten forudser især en tilpasning af produktionen efter internationale markedstendenser, modernisering af maskinparken, anvendelse af nye former for teknik og teknologi, en specialisering inden for de brancher, der er truet af tredjelandsvarer, og intensive anstrengelser med henblik på innovation.

Den støtte, der er ydet på grundlag af planen, er en ægte omstruktureringsstøtte og har ikke karakter af subven-

tioner til ikke levedygtige virksomheder. Kommissionen har herom fremført:

— I overensstemmelse med Kommissionens beslutning af 18. november 1981 blev støtten ydet selektivt og efter ansøgning; ydelsen af støtte er betinget af fremlæggelse af et omstruktureringsprogram fra den pågældende virksomhed, samt godkendelse fra kontrolinstitutionerne, dvs. »Institut du textile et de la confection de Belgique« og »Société nationale pour la restructuration de l'industrie de la confection et du textile«. Disse to institutioner udfører kontrol på grundlag af faste og til dels kvantitativt fastlagte kriterier.

— Ved anmeldelsen af omstruktureringsplanen har den belgiske regering oplyst, at den trods ydelsen af den påtænkte støtte under alle omstændigheder forudså lukningen af et betydeligt antal virksomheder og et tab på mere end 25 000 arbejdspladser (McKinsey-rapporten, s. 1-15, skrivelse fra de belgiske myndigheder af 16. 1. 1981, s. 3, in fine — bilag 12 til svarskriftet — og skrivelse af 4. maj 1980 fra den belgiske økonomiminister til Kommissionen, s. 4 — bilag 13 til svarskriftet). På grundlag af antallet af beskæftigede i denne sektor pr. 31. december 1979 indebærer denne prognose et tab på knap 21 % arbejdspladser inden for en periode af fem år, dvs. den oprindelige gyldighedsfrist for omstruktureringsplanen.

Spørgsmål 2: Af hvilke grunde er bestemte undersektorer af tekstil- og beklædningsindustrien (tæpper, velour og plys, bouclé- og chenillestoffer, bomuldsfrottestoffer), der fortsat er yderst konkurrencedygtige, ikke udelukket fra anvendelsesområdet for den ved planen forudsete støtte?

Kommissionen har anført, at selv om en undersektor inden for tekstil- og beklædningsindustrien i en medlemsstat må anses for relativt konkurrencedygtig på fællesskabsplan, betyder dette på ingen måde, at også de enkelte virksomheder har en stærk position på internationalt plan.

Ifølge Kommissionen er strukturerne inden for medlemsstaternes tekstil- og beklædningsindustri så forskellige fra virksomhed til virksomhed, at en beskrivelse af denne sektor på basis af gennemsnitsværdier nødvendigvis vil føre til stærke generaliseringer.

For at tage hensyn til disse omstændigheder og den egentlige situation for hver enkelt virksomhed inden for de pågældende undersektorer har Kommissionen, som anført på siderne 33 og 34 i svarskriftet, besluttet at pålægge bestemte sektorer en forpligtelse til forudgående anmeldelse (bouclé- og chenillestoffer — herunder bomuldsfrottestoffer — velour og plys, tæpper).

Kommissionen mener, at denne beslutning gør det muligt at tage hensyn til de særlige risici for konkurrencefordrejninger, som er forbundet med ydelse af støtte i undersektorer, og at undgå en global diskriminering af de pågældende virksomheder, som ville have været resultatet at et absolut forbud mod støtte til de nævnte undersektorer.

Af de i 1982 anmeldte tolv påtænkte støtteplaner har Kommissionen kun godkendt fire. For fire andre planer har Kommissionen kun meddelt en delvis godkendelse svarende til de reelle investeringer i forbindelse med omstruktureringen. For de øvrige fire tilfælde har

Kommissionen truffet en formel negativ beslutning.

Spørgsmål 3: Er tilladelsen til iværksættelse af den belgiske omstruktureringsplan, der først var begrænset til et år, blevet forlænget?

Ved skrivelse af 10. marts 1982 har den belgiske regering underrettet Kommissionen om en støtteplan, der skulle supplere den støtteordning til tekstil- og beklædningsindustrien, der var godkendt for 1982, og som skulle forelægges virksomhederne som et alternativ.

Den 18. maj 1982 har Kommissionen besluttet at indlede den procedure, der er omhandlet i traktatens artikel 93, stk. 2, mht. denne alternative støtteplan (EFT C 166 af 3. 7. 1982, s. 2).

Den 9. februar 1983 har Kommissionen besluttet at godkende iværksættelsen af denne nye støtteplan med forbehold af overholdelsen af følgende betingelser, som den belgiske regering har accepteret:

— virksomheder inden for særlig udsatte sektorer (kamgarnsspinderier, strømpebenklæder, velour og plys, »tufted« tæpper samt kemiske fibre) skal udelukkes fra støtteplanen;

— for yderligere elleve andre undersektorer, som Kommissionen har nævnt, skal støtteforanstaltningerne først anmeldes, såfremt den støttemodtagende virksomhed har mere end 150 ansatte;

— budgettet for den samlede støtte, der skal ydes i 1983, må ikke overstige 4 milliarder belgiske francs;

— omstruktureringsinvesteringerne kan kun finansieres gennem lån af offentlige midler med indtil 50 % (løbetid indtil ti år), hvorved der kan ydes en rentebegunstigelse med 7 % for fem år;

— når lånet optages på kapitalmarkedet, består støtten kun i rentebegunstigelsen; en supplerende statsgaranti kan i disse tilfælde ydes med indtil 50 % af de på kapitalmarkedet opnåede kreditter.

De betingelser, der er fastsat for 1983, er mere restriktive end for 1982, især hvad angår:

— det samlede budget;

— finansieringsmåderne;

— sektorudvælgelsen.

I øvrigt har Kommissionen godkendt en overgangsordning for det støtteprogram, der udløb den 31. december 1982.

Da visse ansøgninger fra virksomheder, der skulle udarbejde en omstruktureringsplan, først indgik til de belgiske myndigheder ved udgangen af 1982, har det af administrative grunde ikke altid været muligt at træffe afgørelse om ansøgningen inden årets udløb. Kommissionen har derfor accepteret, at de ansøgninger om støtte, der blev forskriftsmæssigt indgivet inden udløbet af dette år, indtil 31. marts 1983 kunne gøres til genstand for en undersøgelse, en beslutning, og i givet fald en anmeldelse i overensstemmelse med de betingelser, der gjaldt i 1982.

Kommissionen erklærer at råde over en komplet fortegnelse over de pågældende ansøgninger. Den støtte, der således kunne ydes de pågældende virksomheder, blev begrænset til 1 milliard belgiske francs, og skal fradrages det budget på 4 milliarder belgiske francs, der er forudset for den nye plan for 1983.

Spørgsmål 4: Er omfanget af de belgiske udførsler til de øvrige medlemsstater steget mærkbart efter planens iværksættelse?

Ifølge Kommissionen, der henviser til oplysningerne fra det statistiske kontor i Luxembourg, er de belgiske udførsler af tekstil- og beklædningsgenstande til de øvrige medlemsstater i 1982 steget med 5,8 % i forhold til det foregående år. Samtidig er de belgiske indførsler fra de øvrige medlemsstater steget med 5,7 %.

Den belgiske handelsbalance for tekstilprodukter med de andre medlemsstater er således kun blevet ganske ringe forbedret i 1982.

Spørgsmål 5: Hvor stor en andel repræsenterer statsstøtten, der var begrænset til 6,8 milliarder belgiske francs, i forhold til de samlede investeringsomkostninger, der oprindelig var planlagt for fem år?

Kommissionens svar lyder: »Ifølge den af Belgien oprindeligt planlagte femårsplan, som forudså investeringer med et beløb på 45,7 milliarder belgiske francs, men som ikke blev godkendt af Kommissionen i den oprindelige version, andrager statsstøtten — der var begrænset til 6,8 milliarder belgiske francs af de samlede planlagte investeringsomkostninger for fem år, 14,87 %«.

Spørgsmål 6: Hvilke er de nøjagtige betingelser for statens økonomiske deltagelse?

Kommissionen understreger, at ifølge dens beslutning af 18. november 1981 er den belgiske stats deltagelse i selskabskapitalen begrænset til maksimalt 45 % af de omstruktureringsinvesteringer, der er anerkendt som støtteværdige og godkendt af de med henblik herpå udpegede belgiske institutioner.

Denne deltagelse består i en kapitaltilførsel fra SNCT (Société Nationale pour la Restructuration du Textile et de la Confection en Belgique), som er et datterselskab af Société nationale d'investissement, der er en statslig finansieringsmyndighed. Den udgør en normal selskabskapital og giver samme afkast som egenkapitalen.

Da forholdet mellem den statslige kapitaldeltagelse (maksimalt 45 % af virksomhedens samlede investeringer) og lånet (maksimalt 30 %) er 60 til 40 inden for rammerne af det samlede budget for støtteprogrammet, følger det heraf, at det budget, der er opstillet for kapitaldeltagelsen maksimalt er 60 % af 6,8 milliarder belgiske francs, dvs. 4,08 milliarder belgiske francs. De nødvendige midler blev tilvejebragt på følgende måde:

— langfristede lån fra de to institutioner ITCB og STCB hos private og offentlige kreditinstitutioner på sædvanlige markedsvilkår;

— årligt tilskud fra staten;

— indtægter fra provenuet for særlige tjenesteydelser (på området forskning, teknologi og salgsfremme) for virksomheder inden for tekstil- og beklædningsindustrien;

— øvrige eventuelle indtægter.

Spørgsmål 7: Efter hvilke metoder har Kommissionen i det foreliggende tilfælde vurderet omfanget af den statslige støtte, og hvor højt er det samlede beløb af den offentlige støtte i medfør af den belgiske plan, som ikke skal tilbagebetales?

Kommissionen har henvist til siderne 28 og 29 i svarskriftet, og anfører, at den i det foreliggende tilfælde har anvendt den såkaldte nettosubventionsækvivalent ved

beregningen af omfanget af den statslige støtte.

Denne standardformel anvendes af Kommissionen efter samtykke fra alle medlemsstaterne, bl.a. ved vurderingen af regionale og sektorielle støttesystemer.

a) De rentebillige lån er i overensstemmelse med de af Kommissionen godkendte finansieringsmetoder blevet anset for støtteforanstaltninger.

Da det drejer sig om lån, der er begrænset til maksimalt 30 % af den samlede investering, og med en rentegodtgørelse på 7 % for en periode på maksimalt fem år, andrager nettostøtteækvivalenten 4,2 % for den samlede investering.

Da disse kreditter i det hele, omfattende rentegodtgørelsen, ikke må overstige beløbet på 2,72 millioner belgiske francs (samlet budget på 6,8 milliarder, minus statsdeltagelsen på 4,08 milliarder), repræsenterer rentegodtgørelsen et beløb på 177,9 millioner belgiske francs.

b) Den belgiske stats økonomiske deltagelse med højst 45 % af de samlede investeringsomkostninger gennemførtes kun for økonomisk, industrielt og handelsmæssigt levedygtige virksomheder, der alene i en kort periode stod over for omstillingsproblemer. Denne statslige deltagelse kan derfor ikke anses for at have karakter af støtte.

Spørgsmål 8: Har Kommissionen allerede godkendt iværksættelsen af en støtteordning af et tilsvarende omfang som den belgiske omstruktureringsplan?

Ifølge Kommissionen må intensiteten af en støtte, udtrykt gennem de med henblik herpå anvendte budgetmidler, sædvanligvis vurderes i forhold til visse referenceværdier, såsom planens formål, størrelsen af investeringerne eller de øvrige foranstaltninger, der er genstand for støtten, betingelserne for ydelse af støtten, antallet af arbejdspladser, der direkte eller indirekte har fordel af støtten osv.

Under iagttagelse af dette forbehold andrager omfanget af støtten for tekstil- og beklædningsindustrien 150,5 millioner ECU. Til sammenligning har Kommissionen fremlagt en liste over et antal sektormæssige støtteforanstaltninger, som den har godkendt i perioden 1977-1982.

Som svar på Domstolens anmodning om at fremlægge den komplette ordlyd af omstruktureringsplanen, som ligger til grund for den anfægtede beslutning af 18. november 1981, og som ændret efter forhandlinger med den belgiske regering, har Kommissionen forklaret, at der ikke foreligger nogen definitiv version af omstruktureringsplanen i form af en fuldstændig sammenfattet ordlyd.

De elementer, der udgør planen, fremgår af de dokumenter, der er vedlagt sagen, og især følgende dokumenter:

— anmeldelse af den belgiske plan af 28. juli 1980;

— talrige skrivelser udvekslet mellem Kommissionen og regeringen efter anmeldelsen af 28. juli 1980;

— anmeldelse af den nye plan af 5. august 1981;

— supplement til denne anmeldelse indeholdt i skrivelse fra de belgiske myndigheder af 10. september 1981 og skrivelse fra den belgiske økonominister af 1. oktober 1981;

— den anfægtede beslutning af 18. november 1981, der fastsætter betingel-

serne for iværksættelse af den belgiske omstruktureringsplan;

— skrivelse af 9. december 1981, hvorved den belgiske økonomiminister erklærer sig indforstået med de af Kommissionen fastsatte betingelser.

Sammenfattende har Kommissionen herefter erklæret, at den belgiske regering sandsynligvis har forelagt en endelig version af planen i form af de administrative bestemmelser, der er tilstillet de to institutioner, der skal gennemføre og kontrollere planens iværksættelse.

V — Mundtlig forhandling

Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Dr. Martin Seidel og professor Dr. G. Fels, som befuldmægtigede, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Götz zur Hausen og Marie-Joseé Jonczy, som befuldmægtigede, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. november 1983.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. februar 1984.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolen den 9. marts 1982, har Forbundsrepublikken Tysklands regering nedlagt følgende påstande:

1. Den bemyndigelse, som Kommissionen den 18. november 1981 meddelte kongeriget Belgiens regering til i et år at iværksætte den plan til omstrukturering af den belgiske tekstil- og beklædningsindustri, som blev forelagt Kommissionen den 28. juli 1980, annulleres i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, på grund af tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, andet punktum, og artikel 92, stk. 1 og 3, litra c).

2. Subsidiært fastslås det i medfør af EØF-traktatens artikel 175, at Kommissionen har tilsidesat EØF-traktatens artikel 92, stk. 1 og 3, og artikel 93, stk. 3, andet punktum, idet den dels har undladt at indlede en undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 93, stk. 2, dels har undladt at erklære den belgiske plan for uforenelig med fællesmarkedet ved en formel beslutning.

2 Ved skrivelser af 28. juli og 11. august 1980 meddelte den belgiske regering Kommissionen grundtrækkene i en plan til omstrukturering af den belgiske tekstil- og beklædningsindustri. Kommissionen anså støtteprojektet som

anmeldt i medfør af EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, men anmodede dog ved skrivelse af 15. september 1980 den belgiske regering om supplerende oplysninger, som den først modtog i begyndelsen af 1981.

3 Det fremgår af sagen, at den indledende undersøgelse af den påtænkte støtteforanstaltning gav anledning til en omfattende brevveksling mellem Kommissionen og den belgiske regering, hvilket førte til, at der den 5. august 1981 blev udarbejdet en ny støtteplan. Ved skrivelse af 18. november 1981 meddelte Kommissionen den belgiske regering, at den ikke havde nogen indvendinger mod, at omstruktureringsplanen blev iværksat for et år, såfremt de grænser og betingelser, som Kommissionen havde fastsat, og som den belgiske regering havde accepteret, blev overholdt.

4 Det er ubestridt, at den anfægtede beslutning blev truffet efter høring af de øvrige medlemsstater, som var blevet konsulteret inden for rammerne af de periodiske multilaterale møder, hvorunder alle verserende sager drøftes. Forbundsrepublikken Tysklands regering havde ved denne lejlighed anmodet Kommissionen om ikke at godkende iværksættelsen af denne støtteplan, som alene ville have til virkning, at den belgiske industris problemer blev overvæltet på de øvrige medlemsstaters industrier.

Den principale påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 18. november 1981

5 Forbundsrepublikken Tysklands regering har til støtte for annullationspåstanden fremført to anbringender, nemlig at der er sket tilsidesættelse af formforskrifterne om undersøgelser af støtteordninger, jfr. traktatens artikel 93, stk. 2 og 3, og at den belgiske omstruktureringsplan er uforenelig med fællesmarkedet.

Tilsidesættelse af formforskrifterne

6 Ifølge forbundsregeringen skulle Kommissionen indlede den i traktatens artikel 93, stk. 2, omhandlede kontradiktoriske fase af undersøgelsen af støtteforanstaltningen og kunne ikke, som den har gjort, begrænse sig til den i artikel 93, stk. 3, omhandlede indledende fase.

7 Til støtte for dette anbringende har forbundsregeringen især gjort gældende, at de forskellige trin i den af Kommissionen gennemførte indledende undersøgelse, og ordlyden af Kommissionens erklæring af 18. november 1981, viser, at Kommissionen fortsat nærede tvivl med hensyn til den pågældende støtteordnings forenelighed med fællesmarkedet. Kommissionen har tilsidesat den forpligtelse, der for dette tilfælde er foreskrevet i traktatens artikel 93, stk. 3, andet punktum, til at indlede den kontradiktoriske fase af proceduren ifølge artikel 93, stk. 2, og har herved sammenblandet formålet med og særegenhederne ved de to faser af undersøgelsen af støtteforanstaltninger, hvorved den i overdreven grad har forlænget den tilladelige frist for den undersøgelse, som den kunne foretage i den indledende fase, og har tilsidesat sin forpligtelse efter traktatens artikel 93, stk. 2, til at høre de øvrige medlemsstater samt de berørte erhvervsdrivende og samfundsgrupper inden for Fællesskabet.

8 Kommissionen mener derimod, at indledningen af procedurens hovedfase kun er nødvendig ifølge artikel 93, stk. 3, såfremt den anmeldte plan efter afslutningen af den indledende undersøgelse findes uforenelig med fællesmarkedet. Den frist, inden for hvilken undersøgelsen skal foretages, begynder dog først at løbe fra det tidspunkt, hvor Kommissionen kan træffe afgørelse om den anmeldte støtteplan, dvs. når Kommissionen har modtaget de nødvendige supplerende oplysninger og har optaget kontakter med den pågældende medlemsstat, der i givet fald kan føre til udarbejdelsen af en ændret støtteplan. Såfremt Kommissionen ikke reagerer negativt, begynder denne frist derimod at løbe allerede fra anmeldelsen af støtteforanstaltningen.

9 EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet i henhold til artikel 92, iværksætter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde. Den pågældende Medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning.«

10 I mangel af gennemførelsesforordninger til disse bestemmelser, som Rådet skulle udstede i medfør af traktatens artikel 94, har Domstolen allerede haft anledning til at præcisere artikel 93, stk. 3's formål og rækkevidde.

11 Således har Domstolen i dommene af 11. december 1973 (sag 120/73, Lorenz, Sml. s. 1471; sag 121/73, Markmann, Sml. s. 1495; sag 122/73, Nordsee, Sml. s. 1511; sag 141/73, Lohrey, Sml. s. 1527) fastslået, at den indledende fase af undersøgelsen af støtteforanstaltninger i medfør af artikel 93, stk. 3, alene har til formål at gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse vedrørende de anmeldte foranstaltninger større eller mindre forenelighed med traktaten. Formålet med denne bestemmelse, nemlig at forhindre iværksættelsen af støtteforanstaltninger, der er i strid med traktaten, indebærer, at forbudet efter artikel 93, stk. 3, tredje punktum, har virkning under hele den indledende undersøgelsesprocedure. Af hensyn til medlemsstaternes interesse i, at der hurtigt opnås klarhed i de tilfælde, hvor der kan bestå et uopsætteligt behov for indgreb, skal Kommissionen handle med den fornødne hast, da den pågældende medlemsstat i modsat fald efter udløbet af en rimelig frist — der ifølge Domstolen andrager to måneder — kan gennemføre de pågældende foranstaltninger, efter forudgående meddelelse herom til Kommissionen.

12 Ifølge denne retspraksis skal Kommissionen, såfremt den efter en første undersøgelse finder, at den anmeldte støtteordning er forenelig med traktaten, give den berørte medlemsstat oplysning herom. Iværksættes den pågældende støtteforanstaltning efter meddelelsen af Kommissionens godkendelse, bliver den herved en »eksisterende støtte«, der som sådan er underkastet den løbende undersøgelse efter artikel 93, stk. 1. Såfremt Kommissionen derimod finder, at støtteordningen er uforenelig med fællesmarkedet, skal den straks indlede undersøgelsesfasen efter artikel 93, stk. 2, hvorefter de berørte skal have mulighed for at fremsætte deres bemærkninger.

13 På baggrund af forbundsregeringens argumentation i denne sag skal Domstolen udtale: Et af de væsentligste kendetegn, hvorved undersøgelsesfasen efter artikel 93, stk. 2, adskiller sig fra den indledende fase efter artikel 93, stk. 3, består i, at Kommissionen under denne indledende fase ikke er forpligtet til at give de berørte lejlighed til at fremsætte bemærkninger, inden den træffer beslutning. En sådan fremgangsmåde, der sikrer, at de øvrige medlemsstater og de berørte erhvervskredse høres, og som gør det muligt for Kommissionen at opnå fuld oplysning om alle sagens momenter, inden den træffer beslutning, er dog uundværlig, når Kommissionen støder på alvorlige

vanskeligheder ved undersøgelsen af, om en påtænkt støtte er forenelig med fællesmarkedet. Kommissionen kan derfor kun begrænse sig til den indledende fase i medfør af artikel 93, stk. 3, i forbindelse med en godkendelse af en påtænkt støtte, såfremt den efter en første undersøgelse kan nå til den opfattelse, at den påtænkte foranstaltning er forenelig med traktaten. Hvis Kommissionen på grundlag af denne første undersøgelse imidlertid når til den modsatte opfattelse, eller ikke har kunnet overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om foranstaltningen er forenelig med fællesmarkedet, skal den indhente alle de nødvendige udtalelser og indlede proceduren efter artikel 93, stk. 2.

14 Ved anvendelsen af disse principper på den foreliggende sag må det for det første fastslås, at Kommissionen ikke kunne acceptere den belgiske plan, således som den var blevet anmeldt, og at den derfor var nødsaget til at indlede vidtgående bilaterale forhandlinger med den belgiske regering med det formål at opnå en væsentlig ændring af den oprindelige støtte, således at foranstaltningen kunne gøres forenelig med fællesmarkedet. Den belgiske regering har på grundlag af disse forhandlinger bl.a. erklæret sig rede til at ændre samtlige finansieringsformer for planen, at forbyde de ved planen begunstigede enhver kumulation med andre støtteforanstaltninger, at udelukke visse undersektorer inden for den belgiske tekstil- og beklædningsindustri fra planens anvendelsesområde, samt forudgående at underrette Kommissionen om alle påtænkte støtteforanstaltninger til fordel for virksomheder i andre undersektorer, som var opført på en fortegnelse udarbejdet efter fælles aftale.

15 Det bemærkes for det andet, at der på grund af disse forhandlinger, mellem anmeldelsen af støtteplanen og Kommissionens godkendelse, forløb en periode på seksten måneder, der klart overskred den frist, der normalt er påkrævet for en første undersøgelse inden for rammerne af traktatens artikel 93, stk. 3.

16 Det bemærkes endelig, at selv om Kommissionen endte med at godkende den ændrede belgiske plans forenelighed med fællesmarkedet, såfremt de fastsatte betingelser blev overholdt, anså den dog ikke alle de vanskeligheder, der var forbundet med denne sag, for løst. I den anfægtede beslutning af 18. november 1981 anførte Kommissionen, at den, trods de betydelige ændringer af den oprindelige plan, »fortsat nærer store betænkeligheder med hensyn til de virkninger, som gennemførelsen af planen vil kunne have for konkurrencen inden for Fællesskabet«, hvorfor den begrænsede planens gennemførelse til ét år.

17 På grundlag af de anførte omstændigheder må det fastslås, at Kommissionen i denne sag var stødt på alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af, om den belgiske plan for omstrukturering af tekstil- og beklædningsindustrien, som blev anmeldt den 28. juli og den 11. august 1980, var forenelig med traktaten. Kommissionen var derfor forpligtet til at indlede høringsproceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2, inden den traf beslutning.

18 Kommissionen havde ganske vist under de multilaterale møder løbende holdt de øvrige medlemsstater underrettet om drøftelserne med den belgiske regering. Det fremgår imidlertid af retsforhandlingerne for Domstolen, at disse konsultationer hverken gav de berørte eller Kommissionen de samme garantier og fordele, som er forbundet med de formelle konsultationer, der er foreskrevet i artikel 93, stk. 2.

19 Heraf følger, at Kommissionens beslutning af 18. november 1981 er behæftet med en væsentlig formel mangel, hvorfor den må annulleres, uden at det er nødvendigt at gennemgå det andet i stævningen indeholdte anbringende.

Den subsidiære påstand om Kommissionens passivitet

20 Det bemærkes, at den subsidiære påstand kun er blevet nedlagt, for så vidt som Domstolen annullerer den anfægtede beslutning af 18. november 1981 på grund af tilsidesættelse af bestemmelserne om fremgangsmåden og ikke tager stilling til anbringendet om, at den belgiske omstruktureringsplan er uforenelig med fællesmarkedet. Da denne forudsætning er opfyldt, må der, trods annullationen af den anfægtede beslutning, tages stilling til den subsidiære påstand.

21 Kommissionen mener, at denne påstand må afvises fra påkendelse, da betingelserne i traktatens artikel 175 ikke er opfyldt.

22 Forbundsregeringen har anført, at den under et møde den 4. december 1981 mellem forbundsøkonomiministeren og det kommissionsmedlem, der er ansvarligt for konkurrencespørgsmål, over for sidstnævnte tilkendegav sin

forventning om, at den belgiske omstruktureringsplan erklæredes uforenelig med fællesmarkedet. Endvidere tilkendegav man som sin opfattelse, at skrivelsen af 7. januar 1982, hvorved Kommissionen meddelte alle medlemsstaterne indholdet af skrivelsen af 18. november 1981 til den belgiske regering, ikke kunne betragtes som en stillingtagen i EØF-traktatens artikel 175's forstand.

23 Ifølge traktatens artikel 175, stk. 2, kan et passivitetssøgsmål »kun antages til behandling, hvis den pågældende institution har været opfordret til at handle«. Selv om det fremgår af sagen, at Forbundsrepublikken Tysklands regering ganske vist har fremført, at den belgiske plan er uforenelig med fællesmarkedet, har den dog ikke udtrykkeligt opfordret Kommissionen til at handle. Den første betingelse i artikel 175 er derfor ikke opfyldt.

24 Den subsidiære påstand om konstatering af traktatbrud på grund af passivitet kan derfor ikke admitteres.

Sagens omkostninger

25 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at betale sagens omkostninger.

26 Sagsøgte har tabt sagen og bør derfor betale omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Kommissionens beslutning af 18. november 1981 annulleres.**

2. I øvrigt afvises sagen.

3. Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann

Galmot Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Bosco Due Everling Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. marts 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars

Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 25. JANUAR 1984 [1]

Høje Domstol.

Som bekendt er Fællesskabets tekstil- og beklædningsindustri i vidt omfang blevet berørt af de nedadgående konjunkturer og det stigende udbud af relativt billige produkter fra tredjelande. Disse industrier er en vigtig erhvervsgren for kongeriget Belgien, og den belgiske regering har i en årrække truffet foranstaltninger for at støtte dem. Regeringens handlefrihed var naturligvis underkastet det kvalificerede forbud mod statsstøtte i EØF-traktatens arikel 92 samt de undersøgelsesbeføjelser, som traktatens artikel 93 tillægger Kommissionen.

Efter langvarige forhandlinger bemyndigede Kommissionen ved skrivelse af

1 — Oversat fra engelsk.