FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 16. december 1986 *

Høje Domstol.

1. Retssager virker som en målestok for, hvad der rører sig i tiden. Det er således karakteristisk, at visse emner i bestemte perioder bliver ved med at optræde.

Dette gælder også retssager om fællesskabsretlige spørgsmål. Et eksempel herpå er en række nylige domme, hvorved Domstolen har fastlagt en betydningsfuld praksis vedrørende bindende priser. På samme måde kan man konstatere, at mange sager, som for nylig er afgjort eller i øjeblikket verserer, drejer sig om dumping eller statsstøtte.

Denne ophobning af bestemte former for sager er ikke nogen tilfældighed. Statsstøtte har sommetider, og dumping altid, en indflydelse på konkurrencevilkårene. Bestemmelserne i Traktaten herom, der optræder ved siden af hinanden, er i øjeblikket i centrum for drøftelser i teorien.

Navnlig spørgsmålet om nationale støtteforanstaltninger giver anledning til mange overvejelser, som det hverken er hensigtsmæssigt eller det rette tidspunkt at gå nærmere ind på her. Man rejser i denne forbindelse problemet om den fornødne sammenhæng mellem fællesskabsstøtte og national støtte, de forskelligartede — til tider positive, til tider negative — virkninger af national støtte og den større gennemskuelighed i henseende til proceduren på området, der er nødvendig med henblik på at gøre det muligt for virksomheder, som berøres af en national støtte, at reagere i tide, enten over for Kommissionen eller i form af søgsmål ved Domstolen.

Dette problem om gennemskuelighed, der som et aspekt har spørgsmålet om kravene til begrundelse, er kernen i den foreliggende sag, som dog har to særlige kendetegn, der er af betydning, nemlig at den pågældende beslutning er indbragt for Domstolen, ikke fordi den tillader, men fordi den forbyder en national støtteforanstaltning, og at sagsøgeren ikke er en virksomhed, men den pågældende medlemsstat, nærmere bestemt Forbundsrepublikken Tyskland. Endelig er der et tredje særligt forhold ved sagen. Så vidt jeg ved, er det den første sag, der er anlagt til prøvelse af en beslutning vedrørende en regional støtteordning.

Domstolen skal tage stilling til lovligheden af »Kommissionens beslutning af 23. juli 1984 om regionaludviklingsprogrammet for delstaten Nordrhein-Westfalen« (som jeg herefter vil omtale som »delstaten«), der er truffet i henhold til EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2. Forbundsrepublikken Tyskland har nærmere bestemt nedlagt påstand om annullation af beslutningen, for så vidt nogle støtteforanstaltninger, som delstaten som led i et program til forbedring af den regionale økonomiske struktur har villet gennemføre til fordel for virksomheder beliggende i arbejdsformidlingsdistrikterne Borken-Bocholt og Siegen, derved er blevet anset for uforenelige med Fællesmarkedet, jfr. artikel 92.

* Oversat fra fransk.

Sagsøgeren støtter sig på de i retsmøderapporten nævnte fire anbringender. Disse kan grupperes således:

1) manglende eller utilstrækkelig begrundelse. Dette er det principale anbringende.

   Forbundsrepublikken Tyskland gør gældende, at beslutningen ikke indeholder nogen angivelse af de faktiske omstændigheder, som kan gøre det muligt at vurdere, om forudsætningerne for at anvende artikel 92, stk. 1, er opfyldt, og at den ikke angiver, hvilken retsanvendelse og hvilke kriterier Kommissionen har lagt til grund ved sin afgørelse af, at støtten ikke kan falde ind under undtagelsesbestemmelserne i artikel 92, stk. 3, litra a) og c).

2) åbenbare vildfarelser fra Kommissionens side i forbindelse med udøvelsen af dens skønsmæssige beføjelser;

3) magtfordrejning, navnlig som følge af en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

I — Anvendelsen af Traktatens artikel 92, stk. 1

2. Hvis man vil undersøge spørgsmålet om begrundelse i henseende til artikel 92, stk. 1, må man i første omgang tage stilling til det principielle problem, som udspringer af den af Kommissionen forfægtede opfattelse, hvorefter regionalstøtte principielt er uforenelig med Fællesmarkedet. Ifølge Kommissionen erkendte medlemsstaterne i 1971, at *regionalstøtte* principielt er uforenelig med Fællesmarkedet[1]. Kommissionen understreger, at *regionalstøtteordningerne* er af generel art, og anfører, at det hverken er nødvendigt, endsige muligt, at foretage en retlig kvalifikation på grundlag af særlige og konkrete omstændigheder.

1 — Første resolution vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, vedrørende de almindelige støtteordninger med egnsudviklingsmæssig målsætning (EFT specialudgave anden serie IX, s. 58), der var en reaktion på en meddelelse fra Kommissionen til Rådet af 23. juni 1971 om sådanne ordninger (JO C 111 af 4.11.1971, s. 7).

Det er på basis heraf, at Kommissionen gør gældende, at der ikke kan rejses indsigelse mod begrundelsen til den anfægtede beslutning, der er affattet således:

»den i Nordrhein-Westfalen planlagte støtte... kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, jfr. EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1, ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner;

Ifølge artikel 92, stk. 1, er de støtteforanstaltninger, som modsvarer de deri fastsatte kriterier, i princippet uforenelige med Fællesmarkedet;

...«

Spørgsmålet er derfor, om en sådan begrundelse i form af en omskrivning af den pågældende bestemmelse kan anses for at opfylde begrundelseskravet i EØF-Traktatens artikel 190. Jeg vil i denne forbindelse sondre mellem regionalstøtte som sådan og ordninger eller programmer vedrørende en sådan støtte.

3. Lad mig indledningsvis afvise den opfattelse, at regionalstøtte principielt skulle stride mod reglerne om Fællesmarkedet. Man finder ikke det mindste til støtte herfor, hverken i selve Traktaten eller i den afledte ret. Det samlede regelsæt, der fremgår af artiklerne 92-94, overlader det tværtimod til et skøn, enten hos Rådet eller hos Kommissionen alt efter tilfældets art, at træffe afgørelse om foreneligheden med Fællesmarkedet af enhver støtteforanstaltning eller kategori af støtte på grundlag af de fastlagte kriterier, dog selvsagt i det hele således, at Domstolen kan efterprøve lovligheden af sådanne afgørelser.

Domstolen har således udtalt, at

»forbudet i artikel 92, stk. 1, hverken er absolut eller ubetinget, da denne artikels stk. 3 og artikel 93, stk. 2, dels tillægger Kommissionen en omfattende skønsfrihed, dels Rå-

det en udstrakt beføjelse til at tillade støtte ved undtagelse fra det almindelige forbud i artikel 92, stk. 1« [2].

Rigtigheden heraf bekræftes af dommen i Intermills-sagen [3], hvori det hedder, at »støtte... ikke uden videre [kan] betragtes som traktatstridig« (præmis 32), hvilket Kommissionen selv erkendte, således som det fremhæves i dommen.

4. Det må dog understreges, at Kommissionen i henhold til Traktaten råder over vidtgående skønsmæssige beføjelser, der som modstykke har begrundelsespligten, hvis indhold må

»fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater... kan have i begrundelsen« [4].

Begrundelsen til en beslutning om støtte til en bestemt virksomhed må derfor nødvendigvis være mere præcis end begrundelsen til en beslutning om en sektorstøtte, der igen må være mere udførlig end begrundelsen til en beslutning om et program, såfremt dette kun vedrører et givet område og ikke gør det muligt på forhånd at afgøre, hverken hvilke sektorer eller hvilke virksomheder der vil drage fordel af støtten.

Et sådant tilfælde foreligger netop her, hvilket sagsøgte da heller ikke har undladt at fremhæve. Jeg mener under disse omstændigheder, at der må gives sagsøgte medhold i det argument, at enhver *støtteordning* med regionalt sigte i hvert fald opfylder kriteriet om, at der skal foreligge en *trussel* om en påvirkning af konkurrencen og samhandelen.

Jeg bemærker, at det for at understrege nødvendigheden af en fællesskabsaktion på dette område i resolutionen fra repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer af 20. oktober 1971, jfr. også Kommissionens meddelelser til Rådet fra 1971 og 1978 [5], som parterne flere gange har henvist til, fremhæves, at

»de manglende sektormæssige særegenheder i størstedelen af de almindelige støtteordninger med egnsudviklingsmæssig målsætning er et af de væsentligste kendetegn for disse ordninger, eftersom der ofte uden forskel ydes egnsudviklingsmæssig støtte til alle industrisektorer« [6],

ligesom der peges på de heraf følgende vanskeligheder ved at vurdere støtteforanstaltningernes indvirkning på konkurrencevilkårene og samhandelen, for så vidt angår varer og tjenesteydelser.

Artikel 92 finder anvendelse i tilfælde, hvor staten påtager sig nogle udgifter, der under normale omstændigheder bæres af virksomheder, hvorfor de virksomheder, som modtager støtten, stilles bedre end andre. Hvis det fremgår, og dette er som oftest tilfældet, at de virksomheder, der kan opfylde kriterierne i et regionalt støtteprogram, har konkurrenter i andre medlemsstater, foreligger der, når en støtte ydes, en forskel med hensyn til produktionsomkostninger mellem konkurrerende virksomheder på Fællesmarkedet og dermed i hvert fald en potentiel påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Domstolen har således i dommen i Philip Morris-sagen fastslået, at

2 — 78/76, Steinike og Weinlig mod Forbundsrepublikken Tyskland, dom af 22. marts 1977, Sml. s. 595, præmis 8.

3 — Sag 323/82, dom af 14. november 1984, Sml. s. 3809.

4 — De forenede sager 296 og 318/82, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek (LPF) mod Kommissionen, dom af 13. marts 1985, Sml. s. 809, præmis 19.

5 — Jfr. note 1 og, for så vidt angår meddelelsen af 21. december 1978, EFT C 31 af 3.2.1979.

6 — Punkt 8 i bilag A til den ovenfor nævnte første resolution af 20. oktober 1971, jfr. også punkt 10 i Kommissionens meddelelse fra 1978.

»når en finansiel støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten«[7].

Jeg er således af den opfattelse, at selv om man ikke kan hævde, at regionalstøtte i sig selv er uforenelig med Fællesmarkedet, må Kommissionen, når der er tale om *generelle regionalstøtteprogrammer*, kunne gå ud fra en formodning om, at disse fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene »ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner«. Sådanne programmer opfylder således netop på grund af deres generelle karakter, såvel for så vidt angår spørgsmålet om sektor som de virksomheder, der kan opnå støtte, denne forudsætning, der er fastlagt i artikel 92, stk. 1.

Der er her tale om, hvad jeg vil kalde en simpel formodningsregel, dvs. at formodningen kan afkræftes. Såfremt Kommissionen således, efter at have fået meddelelse om en støtteordning, måtte beslutte ikke at indlede nogen procedure[8], må det opfattes derhen, at den enten på eget grundlag eller på grundlag af nærmere oplysninger og præciseringer fra den pågældende medlemsstat finder, at ordningen vil kunne anses for forenelig med Fællesmarkedet.

5. I det foreliggende tilfælde besluttede Kommissionen at indlede en undersøgelse, jfr. artikel 93, stk. 2, hvorefter de berørte parter skal opfordres til at udtale sig.

Det må bemærkes, at Kommissionen besluttede noget tilsvarende vedrørende samtlige de rammeprogrammer, der fra 1975 til 1982 blev fastlagt på forbundsplan. For så vidt angår størstedelen af delstaternes regionalstøtteprogrammer, afventede den fastlæggelsen i 1981 af nye afgrænsningskriterier for klassificeringen af udviklingsområderne i forbindelse med den såkaldte »Gemeinschaftsaufgabe« (herefter benævnt »fællesopgaven«) med henblik på at vurdere dennes rolle i forhold til delstaternes programmer. Man kan herefter forestille sig følgende to situationer:

— Kommissionen træffer en positiv beslutning på grundlag af artikel 92, stk. 2 og 3. Dette var ikke tilfældet, for så vidt angår de to omhandlede områder;

— Kommissionen træffer en negativ beslutning. I dette tilfælde kan man ikke på forhånd af Kommissionen kræve en mere udførlig begrundelse for at anvende artikel 92, stk. 1, end at den fastslår, at der er tale om et regionalt støtteprogram, og at den førnævnte formodning foreligger. En mere detaljeret begrundelse er kun nødvendig, såfremt medlemsstaten fra starten eller i løbet af undersøgelsesfasen er fremkommet med tilstrækkeligt mange argumenter til støtte for, at den pågældende ordning må anses for forenelig med Fællesmarkedet. Jo flere sådanne oplysninger medlemsstaten fremlægger til støtte for den påtænkte foranstaltnings retmæssighed, desto mere udførlig må Kommissionens begrundelse være, idet jeg her bemærker, at det er vanskeligere at påvise retmæssigheden af en støtte i henhold til et program end retmæssigheden af en sektorstøtte. Dette er imidlertid netop medlemsstatens ansvar.

Jeg mener herefter, at begrundelsen til den anfægtede beslutning i henseende til artikel 92, stk. 1, er tilstrækkelig. Den indeholder en argumentation, der er forståelig for adressaterne. I sin korrespondance med Kommissionen forud for beslutningen rejste sagsøgeren ikke tvivl om, at regionalstøtten, hvad enten der var tale om støtten i henhold til »Gemeinschaftsaufgabe« eller delstaternes regionale udviklingsprogrammer, var omfat-

7 — 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, dom af 17. september 1980, Sml. s. 2671, præmis 11.

8 — 84/82, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1984, s. 1451, jfr. navnlig præmisserne 11-13.

tet af artikel 92, stk. 1. Uenigheden mellem parterne har kun drejet sig om de bedømmelseskriterier og -metoder, som Kommissionen anvendte ved vurderingen af de sociale og økonomiske forhold i de pågældende områder med henblik på afgørelsen om, hvorvidt artikel 92, stk. 3, kunne finde anvendelse.

Jeg konstaterer i denne forbindelse, at Kommissionen i en senere beslutning af 19. februar 1986, »om... ydelse af regionalstøtte... i seks arbejdsformidlingsdistrikter i henhold til 'Gemeinschaftsaufgabe'«, som ligeledes var rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, og som blev fremlagt under den mundtlige forhandling, blandt andet anførte, at »at erfaringen fuldt ud viser, at virksomheder, der deltager i samhandelen inden for Fællesskabet, vil kunne opnå støtte«.

Dette er utvivlsomt et eksempel til efterfølgelse, idet det går i retning af en større gennemskuelighed. Men om den i sagen omtvistede beslutning er jeg i betragtning af sagsøgerens undladelse af at udtale sig under undersøgelsesfasen af den opfattelse, at Kommissionen ikke var forpligtet til at fremkomme med en mere udførlig argumentation.

II — Anvendelsen af artikel 92, stk. 3

6. Det centrale stridspunkt er her rækkevidden af artikel 92, stk. 3, og hvornår denne bestemmelse finder anvendelse.

Forbundsrepublikken Tysklands regering og Kommissionen har udvekslet mange synspunkter vedrørende deres respektive beføjelser med hensyn til afgrænsningen og klassificeringen af de regionale udviklingsområder på grundlag af indikatorer og grænseværdier.

Ifølge sagsøgeren omhandler Traktatens artikler 92 og 93 nationale foranstaltninger, mens principperne om samordning af regionalstøtte kun regulerer spørgsmålet om den højst tilladte støtteintensitet i henseende til forskellige kategorier af områder i Fællesskabet som helhed, og der kan ikke blive tale om at indskrænke de rettigheder og forpligtelser, som hver medlemsstat har i henhold til Traktatens artikel 104, herunder navnlig retten til »at føre en effektiv regionalpolitik med henblik på at udligne regionale forskelle på nationalt plan« [9]. Det er derfor udelukkende på nationalt plan og på grundlag af indikatorer fastlagt af de kompetente nationale myndigheder — idet disse indikatorer i øvrigt er mere pålidelige og mere sammenlignelige, især for så vidt angår spørgsmålet om arbejdsløshedsprocenten — at det kan afgøres, hvilket behov der er for støtte i de forskellige områder i én og samme medlemsstat. Selv om der kan rejses metodiske indvendinger over for anvendelsen af de to ret summariske bedømmelseskriterier, som Kommissionen har lagt til grund — bruttonationalprodukt pr. indbygger i 1978 og den gennemsnitlige arbejdsløshedsprocent i årene 1975, 1977 og 1979 — er der for så vidt intet til hinder for at anvende gennemsnitsværdier på fællesskabsplan som kriterium i forbindelse med spørgsmålet om fordelingen af *fællesskabsmidler* fra Den Europæiske Regionaludviklingsfond, men sådanne gennemsnitsværdier er uden betydning for vurderingen af behovene i forbindelse med en medlemsstats regionalpolitik, idet denne vurdering ikke kan ske på grundlag af værdier fastlagt »på basis af det økonomiske udviklingsniveau i de områder i Fællesskabet, der er mindst udviklet« [10].

Under den mundtlige forhandling blev denne opfattelse gjort gældende med styrke: De fællesskabsretlige regler, der måtte have betydning ved gennemførelsen af medlemsstaternes nationale regionalpolitik, kan ifølge sagsøgeren ikke indebære, at der sker

9 — Forbundsdagens beslutning af 11. marts 1982, citeret i replikken.

10 — Beslutning af 16. marts 1983 fra det tyske udvalg vedrørende planlægning, for så vidt angår den regionale økonomiske struktur, citeret i replikken (s. 7).

en *udjævning* i den forstand, at det på grund af de økonomiske forhold, der består i andre medlemsstater, er udelukket at yde bestemte former for støtte i områder i Forbundsrepublikken Tyskland.

Kommissionen bestrider, at dette nogen sinde skulle have været dens hensigt, eller at den overhovedet har taget skridt i denne retning. Kommissionen udfolder bestræbelser med henblik på at formindske de mest graverende forskelle og fjerne visse »afgrundsdybe« uligheder mellem områder i Fællesskabet. Kommissionen henviser i denne forbindelse navnlig til femte led i præamblen til Traktaten, hvori deltagernes statsoverhoveder har udtrykt deres ønske om

»at styrke enheden i [medlemsstaternes] økonomier og... fremme disses harmoniske udvikling ved at formindske ulighederne mellem de forskellige områder og forbedre de mindre begunstigede områder stilling«.

Under den mundtlige forhandling drog Kommissionen på dette punkt en parallel til Traktatens artikel 130 A, der blev indsat ved Den Europæiske Fælles Akt, og hvorefter Fællesskabet skal stræbe efter »at formindske ulighederne mellem de forskellige områder og forbedre de mindst begunstigede områders stilling«.

Kommissionens opfattelse, der klart kommer til udtryk i den førnævnte beslutning af 19. februar 1986, er følgende. I henhold til Traktatens artikel 104 henhører det under medlemsstaterne at gennemføre en national økonomisk politik, men denne kan ikke ses løsrevet fra Fællesskabets interesser. Den kompetence, Fællesskabet er tillagt i artiklerne 92 og 93, ville således miste sit indhold, såfremt en medlemsstat under angivelse af, at den handler som led i sin nationale økonomiske politik, kunne unddrage sig de forpligtelser, der påhviler den i henhold til Traktaten. Følgelig har bestemmelserne i artiklerne 92 og 93 forrang frem for artikel 104.

7. Uden at det er nødvendigt at foretage en streng hierakisk indplacering af disse bestemmelser i forhold til hinanden kan man konstatere, at de alle er en del af Traktatens Tredje del, som omhandler »Fællesskabets politik«. Tredje dels Afsnit I indeholder »De fælles regler«, dvs. de overordnede retningslinier. Artikel 104 er indeholdt i Afsnit II, der angår »Den økonomiske politik«. Bestemmelserne i dette afsnit kan derfor kun fortolkes i lyset af de førnævnte overordnede principper. Selv om artikel 104 knæsætter en ret for medlemsstaterne, idet det hedder, at »hver medlemsstat fører en sådan økonomisk politik, som er nødvendig for at sikre ligevægten på dens globale betalingsbalance og for at opretholde tilliden til dens valuta, idet den samtidig påser, at der sikres en høj beskæftigelsesgrad og et stabilt prisniveau«, må man ikke glemme, at der straks efter følger nogle bestemmelser, som forpligter medlemsstaterne til at samordne deres økonomiske politik og til i denne forbindelse at opretholde et samarbejde, ved hvis gennemførelse Kommissionen og Rådet er tillagt beføjelser til at rette henstillinger (artikel 105). Når i øvrigt henses til, at artikel 104 er indeholdt i Kapitel 2, »Betalingsbalancen«, kan bestemmelsen ikke tillægges en sådan rækkevidde, som sagsøgeren forfægter, således at Kommissionen i denne sag med henblik på anvendelsen af artikel 92, stk. 3, skulle savne enhver kompetence i henseende til spørgsmålet om fastlæggelsen af de indikatorer og grænseværdier, der anvendes ved afgrænsningen af de områder, som er berettiget til støtte.

Denne fortolkning er da også den, som Domstolen har lagt til grund, blandt andet i dommen i sag 95/81 [11], hvori den udtalte følgende om artikel 104:

11 — Kommissionen mod Den Italienske Republik, dom af 9. juni 1982, Sml. s. 2187, præmis 16.

»[Rækkevidden af denne bestemmelse] skal vurderes ud fra systemet i hele kapitlet om betalingsbalancen. I dette kapitel angiver artikel 104 alene de almindelige formål, som medlemsstaterne skal forfølge i deres økonomiske politik som medlemmer af Fællesskabet. Artiklen kan således ikke påberåbes som hjemmel for at fravige Traktatens øvrige bestemmelser.«

Sammenhængen mellem de forskellige bestemmelser i Traktaten, der er relevante for nærværende sag, anskueliggør, hvilken afgørende betydning princippet om fri konkurrence har i forbindelse med Fællesskabets politik. Dette er grundlaget for det forbud, som rammer såvel aftaler mellem virksomheder som statsstøtte, for så vidt der herved sker en påvirkning af samhandelen inden for Fællesskabet eller en konkurrencefordrejning.

Med hensyn til disse forbud gælder der dog nogle forbehold. Hvad angår virksomheder, er undtagelsesbestemmelserne i artikel 85, stk. 3, underlagt visse betingelser og kan kun finde anvendelse inden for visse grænser, hvis væsentligste formål er at sikre, at der opretholdes en ikke ubetydelig grad af konkurrence.

Hvad angår regionalstøtte, hjemler artikel 92, stk. 3, litra a) og c), to undtagelser fra grundsætningen om fri konkurrence, hvis indhold er bestemt af princippet om, at der skal herske en solidaritet inden for Fællesskabet — som tager hensyn til behovet for solidaritet på nationalt plan — hvilket også er et grundlæggende princip i Traktaten, således som det fremgår af det tidligere citerede uddrag af dens præambel.

Problemet er her den nødvendige afvejning mellem hensynet til den fri konkurrence på den ene side og behovet for solidaritet på den anden. Den vægt, der må tillægges sidstnævnte hensyn, afhænger af forholdene, idet det i højere grad spiller ind, således at hensynet til den fri konkurrence må vige, i de i litra a) omhandlede krisesituationer end i de tilfælde, der er nævnt i litra c) vedrørende støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner.

Princippet om solidaritet på økonomisk plan må imidlertid finde anvendelse på en rimelig måde over for samtlige medlemsstater. Fastlæggelsen af de nærmere kriterier for anvendelsen af princippet på grundlag af bestemmelserne i artikel 92, stk. 3, litra a) og c), må derfor overlades til et skøn hos Fællesskabet selv, dvs. her Kommissionen.

Enhver tanke om udjævning i den tidligere nævnte forstand kan ikke forenes hermed. En statsstøtte, der har til formål at fremme udviklingen i et område, hvori der for eksempel hersker en alvorlig underbeskæftigelse [artikel 92, stk. 3, litra a)], kan efter min opfattelse ikke anses for uforenelig med Fællesmarkedet *allerede af den grund*, at der er tale om et område i en medlemsstat, der som helhed må betragtes som højt udviklet. Der må foreligge andre grunde, som *kan* have sammenhæng med forholdene i det pågældende område bedømt på grundlag af bestemte indikatorer eller grænseværdier, som er fastlagt, i givet fald på differentieret måde, *på fællesskabsplan*. Hvad angår artikel 92, stk. 3, litra c), viser den anfægtede beslutning blandt andet ved eksemplet med arbejdsformidlingsdistriktet Aachen, at der kan ydes støtte med hjemmel i denne bestemmelse, selv i områder i medlemsstater, der har et højt udviklingsniveau.

Når dette er sagt, må jeg imidlertid tilføje, at der intet grundlag er for det af sagsøgeren anførte, hvorefter de principper, der fremgår af Domstolens dom i Philip Morris-

sagen, ikke finder anvendelse på regionalstøtte. I denne dom udtalte Domstolen utvetydigt:

1) generelt om artikel 92, stk. 3, at denne bestemmelse »i modsætning til... artikel 92, stk. 2, [overlader] Kommissionen et skøn, idet støtten i de nævnte tilfælde 'kan' betragtes som forenelig med Fællesmarkedet« (præmis 17);

2) at »Kommissionen har fået tillagt et skøn, hvis udøvelse indebærer økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng« (præmis 24);

3) og at »for så vidt angår artikel 92, stk. 3, litra c), ... [skal] den omhandlede støttes forenelighed med Traktaten... bedømmes i fællesskabssammenhæng og ikke blot i forbindelse med en enkelt medlemsstat« (præmis 26).

8. Med udgangspunkt i disse principper må det herefter undersøges, hvilke regler der gælder, for så vidt angår princippernes nærmere anvendelse i først Kommissionens beslutning og dernæst Domstolens prøvelse.

Det påhviler Kommissionen at tilvejebringe beviset for, at en statsstøtte er uforenelig med Fællesmarkedet i forhold til artikel 92, stk. 1, ved at godtgøre, at den fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene på en sådan måde, at der sker en påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne, men bevisbyrdereglen er den modsatte, for så vidt angår anvendelsen af de nævnte bestemmelser i artikel 92, stk. 3. Sagt på en anden måde, og som generaladvokat Capotorti udtrykte det i sit forslag til afgørelse i Philip Morris-sagen,

»... det er den stat, der anmoder om godkendelse, som har bevisbyrden for, at betingelserne for godkendelse af en støtte i henhold til artikel 92, stk. 3, er opfyldt« [12].

Domstolen var enig heri, idet den i præmis 18 i dommen i sagen bemærkede,

»at det udtrykkeligt fastslås i den anfægtede beslutning, at den nederlandske regering ikke har kunnet anføre, og at Kommissionen ikke har kunnet finde, noget grundlag for at fastslå, at den pågældende støtte opfylder de tekniske betingelser for at være omfattet af en af undtagelserne i artikel 92, stk. 3«.

Der er selvsagt intet til hinder for, at Kommissionen ud over de oplysninger, der afgives over for den, søger yderligere, der sætter den i stand til at fremkomme med en mere udførlig begrundelse for en negativ beslutning. Der er imidlertid her kun tale om noget, Kommissionen kan gøre, såfremt den ønsker det.

Også i denne forbindelse afhænger begrundelsespligtens omfang af de oplysninger, der er tilvejebragt af medlemsstaten eller i givet fald af den eller de virksomheder, der umiddelbart og individuelt berøres. Da der i det foreliggende tilfælde ikke kunne peges på nogen konkrete virksomheder, der ville modtage støtte, var det kun oplysningerne fra den pågældende medlemsstat, som Kommissionen havde pligt til at tage i betragtning i begrundelsen til beslutningen.

Det er inden for disse grænser — for at udtrykke det som i Domstolens nylige dom i sag 40/85 — at

»begrundelsen for en beslutning, der indeholder et klagepunkt, [skal] gøre det muligt for Domstolen at udøve sin legalitetskontrol samt indeholde de oplysninger, der er nødvendige, for at den berørte kan vide, om beslutningen hviler på et tilstrækkeligt grundlag« [13].

12 — 730/79, jfr. ovenfor, Sml. 1980, s. 2671, 2702.

13 — Kongeriget Belgien mod Kommissionen, dom af 10. juli 1986, præmis 21, Sml. s. 2321.

Domstolens prøvelse er på sin side begrænset til at omfatte beslutningens lovlighed. Der kan i denne forbindelse ikke være tale om en genoptagelse af undersøgelsen vedrørende den planlagte støtte på grundlag af oplysninger, der ikke er blevet fremlagt under den procedure, som førte til, at den anfægtede beslutning blev truffet.

9. Spørgsmålet bliver herefter, hvilken vurdering der på grundlag af de således fastlagte kriterier må anlægges af begrundelsen til beslutningen, for så vidt angår afvisningen af at anvende undtagelsesbestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra a)?

Lad mig citere denne del af begrundelsen:

»Da Kommissionen i 1980 gennemgik regionaludviklingsprogrammet, nåede den til den konklusion, at der i betragtning af delstaten Nordrhein-Westfalen's situation, sammenlignet med situationen i Fællesskabet som helhed, kun var mulighed for at anvende undtagelsesbestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra c). Da denne situation ikke har ændret sig i mellemtiden, kunne Kommissionen kun tage denne undtagelsesbestemmelse i betragtning, da den undersøgte den nordrhein-westfalske plan om en ændret afgrænsning af de støtteberettigede områder.«

Hvor kortfattet denne begrundelse end måtte være, mener jeg, at den er tilstrækkelig. De under retsforhandlingerne fremlagte dokumenter godtgør, at Kommissionen fra og med 1981 var af den opfattelse, at man ikke i de forskellige områder i Forbundsrepublikken Tyskland kunne tale om nogen usædvanlig lav levestandard eller alvorlig underbeskæftigelse i den i artikel 92, stk. 3, litra a), forudsatte betydning [14]. I sagsøgerens meddelelse af 21. juli 1982 til Kommissionen, hvori sagsøgeren i overensstemmelse med artikel 93, stk. 3, anmeldte de retningslinier, hvorved der skete en ændring af delstatens regionale økonomiske udviklingsprogram, samt i de senere fremsatte bemærkninger, leder man forgæves efter noget, der kan begrunde, at regionalstøtten skulle kunne falde ind under bestemmelsen i litra a). Kommissionen kan under disse omstændigheder ikke have været forpligtet til at give en mere udførlig begrundelse.

10. Hvad angår artikel 93, stk. 3, litra c), er problemet mere komplekst.

I beslutningen anfører Kommissionen, at hjemmelen i denne bestemmelse til at gøre undtagelser må fortolkes indskrænkende, og at undtagelserne skal tjene formål, »som søges opfyldt i Fællesskabets interesse og ikke blot støttemodtagernes interesse«, hvilket således angiver det metodiske grundlag for beslutningen.

Under henvisning til de samordningsprincipper vedrørende regionalstøtte, som blev fastlagt af medlemsstaterne i Rådets første resolution af 20. oktober 1971, hedder det, at der bør anlægges en vurdering »under hensyntagen til både den socio-økonomiske situation i de pågældende områder *på fællesskabsplan* og de store uligheder, der eventuelt findes *mellem områder i ét og samme land*». I denne forbindelse vurderede Kommissionen først »de pågældende områder ud fra en *fællesskabssynsvinkel*, idet den sammenlignede bruttonationalproduktet per capita samt arbejdsløsheden i de pågældende områder med *de tilsvarende gennemsnitsværdier for Fællesskabet*«, hvorefter den »undersøgte..., om der *på nationalt plan* skulle være... *regionale forskelle*, som kunne gøre ydelsen af regionalstøtte berettiget«, hvorved den hovedsagelig baserede sig på »angivelser vedrørende indkomst [og erhvervenes styrke], arbejdsløshed, [omfanget af arbejdssøgende], nettovandringer og infrastruktur«, idet Kommissionen endelig undersøgte, »om

14 — Bilag til Kommissionens skrivelse af 6. november 1981 til Forbundsrepublikken Tysklands regering.

regionalstøtten på grund af særlige strukturelle problemer — ensidig økonomisk struktur eller strukturomlægninger inden for stålindustrien — [kunne] anses som forenelig med Fællesmarkedet« (mine udhævninger).

Så langt mener jeg, at begrundelsen er uangribelig. Som jeg tidligere fremhævede, er Kommissionen ansvarlig for at påse, at Fællesskabets interesser tilgodeses. Den må herved have vide skønsmæssige beføjelser, for så vidt angår afvejningen af hensynene til henholdsvis princippet om fri konkurrence og solidaritet på fællesskabsplan, og denne beføjelse må nødvendigvis omfatte spørgsmålet om fastlæggelsen af den metode og de kriterier, der i denne forbindelse skal anvendes. Endvidere finder jeg det i overensstemmelse med de målsætninger, der forfølges, når Kommissionen har anvendt den *metode* at sammenligne bruttonationalproduktet pr. indbygger og arbejdsløsheden i de pågældende områder med de tilsvarende gennemsnitsværdier for Fællesskabet som helhed, hvorefter der opstilles en rangliste med hensyn til eventuelle behov for regionalstøtte på grundlag af forskellene mellem de forskellige nationale områder ved hjælp af økonomiske indikatorer og således, at problemstillingen ses ud fra en fællesskabssynsvinkel.

11. Jeg vil nu undersøge spørgsmålet om de anførte princippers *anvendelse* på områderne Borken-Bocholt og Siegen.

Hvad angår Siegen, omtalte Kommissionen i beslutningen, at forbundsregeringen havde gjort gældende, *at* man risikerede en nedgang i antallet af beskæftigede i stålindustrien på 20%, svarende til 2 300 arbejdspladser, hvortil kom et tab på 1 600 arbejdspladser i de sektorer, der er afhængige af stålindustrien, *at* der bortset fra i 1980 havde været en nettoudvandring, *og at* arbejdsløsheden, der var i betydelig stigning, siden 1981 havde ligget over gennemsnittet i Forbundsrepublikken.

Som begrundelse for afgørelsen om at nægte støtte i dette område anførte Kommissionen heroverfor, at hvad angår langtidsledigheden i perioden 1979-1983, og også for så vidt angår 1983 isoleret set, lå tallene for Siegen kun lidt over gennemsnittet i Forbundsrepublikken, idet det om stålindustrien anførtes, at selv om man gik ud fra den højst påregnelige arbejdsløshed, ville arbejdsløshedsprocenten ikke nå op på 30% af gennemsnittet i Forbundsrepublikken. Endelig anførtes det, at selv om man tog det forhold i betragtning, at Siegen var udsat for en høj grad af nettoudvandring, kunne dette ikke begrunde nogen undtagelse fra reglen i artikel 92, stk. 1, hvorefter støtten som udgangspunkt var uforenelig med Fællesmarkedet.

Når henses til de skønsmæssige beføjelser, Kommissionen råder over, må denne begrundelse, der fuldt ud tager stilling til de af Forbundsrepublikken Tyskland fremsatte argumenter, anses for tilfredsstillende.

Jeg er ikke af samme opfattelse, for så vidt angår afgørelsen vedrørende området Borken-Bocholt. De af sagsøgeren i denne forbindelse fremlagte oplysninger angik således ikke alene den allerede konstaterede og påregnelige stigning i arbejdsløsheden, men herudover også spørgsmålet om bruttonationalproduktet, der ifølge sagsøgeren lå 17% under gennemsnittet i Forbundsrepublikken. I begrundelsen til afgørelsen om at nægte at tillade støtte i Borken-Bocholt omtaler Kommissionen kun det første forhold, mens det andet overhovedet ikke er nævnt. Begrundelsen er derfor utilstrækkelig og den anfægtede beslutning dermed behæftet med en retlig mangel, hvorfor den på dette punkt bør annulleres.

III — Sagsøgerens øvrige anbringender

12. Tilbage står at undersøge de to sidste anbringender, hvorved det gøres gældende, at der er sket en åbenbar fejlvurdering og begået magtfordrejning.

De nærmere argumenter er her følgende. Den påtænkte ordning ville ikke medføre nogen væsentlig ændring af den hidtidige situation, den påtænkte støtte ville ikke have nogen mærkbar indvirkning på forholdene,

der var ingen klager fra andre medlemsstater eller konkurrerende virksomheder, det er ikke blevet godtgjort, at de relevante faktiske omstændigheder forelå, og Kommissionen har tilsidesat proportionalitetsprincippet. Når henses til, hvad jeg har anført vedrørende begrundelsen til beslutningen, kan jeg uden vanskeligheder afvise disse argumenter.

De er således irrelevante, for så vidt man lægger til grund, at forudsætningerne i artikel 92, stk. 1, for at anse en støtte for uforenelig med Fællesmarkedet var opfyldt, og at den anfægtede beslutning, for så vidt angår området Siegen, er tilstrækkeligt begrundet, når henses til Kommissionens skønsmæssige beføjelser og den bevisbyrde, der påhviler sagsøgeren.

Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at Domstolen annullerer Kommissionens beslutning af 23. juli 1984, for så vidt delstaten Nordrhein-Westfalen's støtte til virksomheder i arbejdsformidlingsdistriktet Borken-Bocholt som nærmere angivet i den anfægtede beslutnings artikel 1 er blevet anset for uforenelig med Fællesmarkedet, jfr. EØF-Traktatens artikel 92. Jeg skal videre foreslå, at Kommissionen i øvrigt frifindes for de af Forbundsrepublikken Tyskland nedlagte påstande, og at sagens omkostninger ophæves.