FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 28. april 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I den foreliggende sag har Matra SA nedlagt påstand om annullation — i henhold til EØF-traktatens artikel 173 — af Kommissionens beslutning af 16. juli 1991 (herefter benævnt »den anfægtede beslutning«) om støtte fra Den Portugisiske Republik til et joint venture, »Newco«, der er oprettet af Ford of Europe Inc. (herefter benævnt »Ford«) og Volkswagen AG (herefter benævnt »VW«) til fremstilling af såkaldte multifunktionelle køretøjer (»multi-purpose vehicles«) i Setúbal [1]. I den anfægtede beslutning, af hvilken der den 30. juli 1991 blev tilsendt Matra SA (herefter benævnt »Matra«) en genpart, meddeler Kommissionen, at den ikke vil rejse indsigelse mod den af Den Portugisiske Republik påtænkte støtteordning.

Sagens baggrund

2. I skrivelser af 26. marts og 16. april 1991 anmeldte Den Portugisiske Republik den omhandlede støtte til Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, og punkt 2.2 i Kommissionens meddelelse om EF-rammebestemmelser for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien [2] (herefter benævnt »meddelelse om statsstøtte til motorkøretøjsindustrien«). Den påtænkte støtte skulle i alt højst beløbe sig til 97,44 mia. ESC eller 547 mio. ECU. Deraf skulle 500 mio. ECU udbetales som direkte støtte inden for rammerne af det såkaldte »Sistema de incentivos de Base Regional« (SIBR), som var en allerede eksisterende regionalstøtteordning, der var blevet udarbejdet af Den Portugisiske Republik i samråd med Kommissionen [3]. De resterende 47 mio. ECU skulle tildeles Newco af Den Portugisiske Republik i form af et begrænset nedslag i selskabsskatten i fem år.

De samlede udgifter til projektet skulle beløbe sig til 454 mia. ESC eller 2 550 mio. ECU. Desuden påtænktes et erhvervsuddannelsesprogram med samlede udgifter på 36 mia. ESC (202 mio. ECU). Oplysningerne om dette erhvervsuddannelsesprogram gav Den Portugisiske Republik Kommissionen meddelelse om i en skrivelse af 31. maj 1991.

I skrivelser af 17. juni 1991 til kommissærerne Bangemann og Millan gav Matra, der fremstiller det multifunktionelle køretøj »Espace«, udtryk for sine betænkeligheder ved den påtænkte portugisiske støtte. Matra anmodede Kommissionen om at iværksætte en undersøgelsesprocedure med henblik på at give alle de interesserede parter lejlighed til fremsætte deres bemærkninger. Den 26. juni 1991 indgav Matra en klage til Kommis-

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — Se med hensyn til definitionen af udtrykket »multifunktionelt køretøj« Kommissionens meddelelse 91/C 182/07 i henhold til artikel 19, stk. 3, i Rådets forordning nr. 17 om anmeldelse nr. IV/33.814 — Ford/Volkswagen (EFT 1991 C 182, s. 8).

2 — Kommissionens meddelelse 89/C 123/03 (EFT 1989 C 123, s. 3). Rammebestemmelserne er senere blevet forlænget ved meddelelse 91/C 81/05 (EFT 1991 C 81, s. 4).

3 — I den anfægtede beslutning findes henvisningerne til det portugisiske dekret, hvorved SIBR-ordningen blev indført, og til det kommissionsdokument, hvori ordningen blev godkendt.

sionen, som gik ud på, at Den Portugisiske Republik havde tilsidesat EØF-traktatens artikel 92 ff., og at Ford og VW havde overtrådt traktatens artikel 85. Dagen efter blev der afholdt et møde mellem repræsentanter for Kommissionen og Matra, og på dette møde blev grundene til Matra's betænkeligheder drøftet. Under samtalen meddelte Kommissionen ligeledes Matra, hvorfor den ikke havde til hensigt at iværksætte en formel procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2.

Den 3. juli 1991 besluttede Kommissionen, at den ikke ville rejse indsigelse mod den påtænkte portugisiske støtte. Ved skrivelse af 16. juli 1991 meddelte Kommissionen dette til den portugisiske regering. Den 3. oktober 1991 blev der i EF-Tidende offentliggjort et »Resumé af Kommissionens beslutning om ikke at rejse indsigelse mod den portugisiske regerings planlagte støtte til Ford's og Volkswagen's joint venture vedrørende opførelse af et anlæg til produktion af multifunktionelle køretøjer på Setúbal-halvøen« [4].

3. Også efter vedtagelsen af den anfægtede beslutning var der kontakt mellem Kommissionen og Matra. Som svar på en skrivelse af 17. juni 1991 fra Matra meddelte Kommissionen ved skrivelse af 17. juli 1991, at der var foretaget »betydelige forbedringer« i støtteudkastet, at den portugisiske anmeldelse var blevet suppleret efter anmodning fra Kommissionen, og at afvejningen af hensynet til regionaludviklingen og den frie konkurrence efter Kommissionens opfattelse var blevet respekteret. Den 30. juli 1991 sendte Kommissionen, som allerede nævnt, en genpart af den anfægtede beslutning til Matra. I en følgeskrivelse anførte Kommissionen bl.a., at der efter dens opfattelse var mulighed for at meddele fritagelse i henhold til EØF-traktatens artikel 85, stk. 3, for joint venture-aftalen mellem Ford og VW, og at den havde besluttet at indlede proceduren i henhold til artikel 19 i forordning nr. 17 [5] for at give enhver interesseret tredjemand lejlighed til at fremkomme med bemærkninger hertil.

4. Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 6. september 1991 har Matra anlagt den nu foreliggende sag med påstand om annullation af kommissionsbeslutningen. Ved kendelse af 4. december 1991 afslog Domstolens præsident at tage en af Matra fremsat begæring om foreløbige forholdsregler i form af udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning og påbud om andre foranstaltninger til følge [6]. Ved kendelser af 8. april 1992 gav Domstolens præsident i henhold til artikel 37 i statutten for Domstolen og artikel 93 i procesreglementet Den Portugisiske Republik, Ford og VW tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande [7].

Med hensyn til en nærmere redegørelse for sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb henviser jeg til ovennævnte kendelse, afsagt af Domstolens præsident den 4. december 1991, og til retsmøderapporten.

5. Undersøgelsen af, om den af Ford og VW indgåede aftale om oprettelse af et joint ven-

4 — Resuméet er offentliggjort under overskriften »Godkendelse af statsstøtte i medfør af EØF-traktatens artikel 92 og 93. Sager, hvor Kommissionen ikke har rejst indsigelse« (91/C 257/04) (EFT 1991 C 257, s. 5).

5 — Rådets forordning nr. 17 af 6.2.1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81).

6 — Kendelse afsagt af Domstolens præsident den 4.12.1991, sag C-225/91 R, Matra, Sml. I, s. 5823.

7 — Kendelser afsagt af Domstolens præsident den 8.4.1992, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser.

ture er forenelig med EØF-traktatens artikel 85, har givet anledning til vedtagelse af en kommissionsbeslutning af 23. december 1992 [8]. I denne beslutning erklæres bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 85, stk. 1, i overensstemmelse med artikel 85, stk. 3, i princippet uanvendelige (artikel 1). Der knyttes dog en række betingelser og påbud til fritagelsen (artikel 2).

Matra har i mellemtiden ligeledes anlagt sag — ved Retten i Første Instans — med påstand om annullation af denne kommissionsbeslutning [9].

Formaliteten

6. Ford og Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at det af Matra rejste annullationssøgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, da den anfægtede beslutning efter deres opfattelse ikke berører Matra individuelt og umiddelbart som omhandlet i EØF-traktatens artikel 173, stk. 2. Såvel Matra som Kommissionen gør den modsatte opfattelse gældende, mens VW ikke har udtalt sig herom.

I medfør af traktatens artikel 173, stk. 2, kan enhver fysisk eller juridisk person på samme grundlag som anført i artikel 173, stk. 1, indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt [10].

7. At den anfægtede beslutning skulle være rettet til Matra, gøres kun gældende af Matra selv. Matra påberåber sig til støtte herfor, at selskabet udtrykkeligt er nævnt i den anfægtede beslutnings tekst, at den pågældende kommissær sendte Matra en genpart af den anfægtede beslutning, og at følgeskrivelsen af 30. juli 1991, hvormed genparten blev fremsendt, må anses for at indeholde en stiltiende afvisning af Matra's klage af 26. juni 1991.

Jeg er enig med Den Portugisiske Republik og Kommissionen i, at disse forhold ikke er tilstrækkelige til, at Matra kan betragtes som adressat for beslutningen. Den anfægtede beslutning, som i øvrigt var udfærdiget på portugisisk, er klart og udelukkende rettet til den portugisiske udenrigsminister. Også Kommissionens skrivelse af 30. juli 1991 til Matra er helt klar:

»Som det sikkert allerede er Dem bekendt, har Kommissionen den 3. juli 1991 ... besluttet ikke at rejse indsigelse mod det støtteprogram, der er anmeldt for denne investering. *Til Deres orientering og for så vidt det er nødvendigt*, vedlægges en genpart af den beslutning, der er sendt til de portugisiske myndigheder« (min fremhævelse).

8. Da det herefter står fast, at den anfægtede beslutning ikke er rettet til Matra, rejser dersig det spørgsmål, om beslutningen berører Matra umiddelbart og individuelt. Såvel til støtte for en bekræftende som for en benægtende besvarelse af dette spørgsmål har parterne udledt argumenter af Cofaz-dommen af 28. januar 1986 [11].

I Cofaz-sagen behandlede Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt »interesserede par-

8 — Kommissionens beslutning 93/49/EØF af 23.12.1992 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/33.814 — Ford/Volkswagen) (EFT 1993 L 20, s. 14. Jf. også den i fodnote 1 anførte meddelelse 91/C 182/07.

9 — Sag T-17/93. Sagen verserer for Retten i Første Instans.

10 — Det første tilfælde drejer sig om en retsakt, der på grund af sin form er rettet til sagsøgeren, det andet tilfælde om en retsakt, der på grund af sit indhold er rettet til sagsøgeren.

11 — Dom af 28.1.1986, sag 169/84, Cofaz mod Kommissionen, Sml. s. 391.

ter« i EØF-traktatens artikel 93, stk. 2's forstand har ret til at anlægge sag med påstand om annullation af en kommissionsbeslutning om afslutning af en formel undersøgelsesprocedure, der er iværksat i henhold til artikel 93, stk. 2. Det drejede sig i det pågældende tilfælde om en undersøgelse, som Kommissionen bl.a. på grundlag af en klage fra franske naturgasforbrugere havde indgivet vedrørende et nederlandsk prissystem for naturgas. På et tidspunkt besluttede Kommissionen, at det — i mellemtiden justerede — prissystem var foreneligt med fællesmarkedet, således at undersøgelsesproceduren kunne afsluttes. De franske naturgasforbrugere anlagde herefter sag til prøvelse af denne beslutning i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt sagen kunne antages til realitetsbehandling, udtalte Domstolen bl.a.:

»[Domstolen] har ved bedømmelsen af, om den omtvistede akt berører virksomheden i den i traktatens artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning, bl.a. lagt vægt på, at virksomheden var en af initiativtagerne til den klage, der gav anledning til iværksættelsen af undersøgelsen, at virksomheden blev hørt under denne, og at dens redegørelser i vidt omfang var afgørende for forløbet af undersøgelsen.

Det samme kan siges om de virksomheder, der inden for rammerne af den i artikel 93 i traktaten omhandlede procedure har spillet en tilsvarende rolle, såfremt deres stilling på markedet i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, den anfægtede beslutning drejer sig om« [12].

Efter at have fastslået, at de franske naturgasforbrugere havde indgivet en klage over det nederlandske prissystem, at de havde deltaget i proceduren i medfør af EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, og at de endvidere havde godtgjort, at beslutningen kunne have en væsentlig negativ indflydelse på deres stilling på markedet, udtalte Domstolen, at annullationssøgsmålet kunne fremmes til realitetsbehandling.

9. Jeg er af den opfattelse, at den af Matra anlagte sag opfylder de betingelser for at kunne realitetsbehandles, som Domstolen har opstillet i Cofaz-sagen. Matra har således indgivet klage til Kommissionen den 26. juni 1991 over den anmeldte portugisiske støtte og har flere gange gjort sine synspunkter gældende under den procedure, som har ført til den anfægtede beslutning om ikke at indlede den formelle procedure i medfør af artikel 93, stk. 2 (jf. ovenfor i punkt 2). Inden to måneder efter, at den anfægtede beslutning var blevet meddelt Matra af Kommissionen, har Matra anlagt sag med påstand om annullation af den kommissionsbeslutning, som dette forslag til afgørelse drejer sig om [13]. Når alt dette tages i betragtning, vil jeg mene, at den omstændighed, at det i Cofaz-sagen drejede sig om en kommissionsbeslutning om indstilling af den formelle undersøgelsesprocedure, mens det i denne sag drejer sig om en beslutning om ikke at iværksætte en sådan procedure, ikke bør føre til, at Matra's søgsmål afvises [14].

12 — Cofaz-dommen, præmis 24 og 25.

13 — Beslutningen blev som nævnt (i punkt 1 og 3) meddelt ved skrivelse af 30.7.1991. Matra's stævning blev indgivet til Domstolens Justitskontor den 6.9.1991.

14 — I øvrigt har generaladvokat Tesauro i sit forslag til afgørelse af 31.3.1993 i sag C-198/91, William Cook, Sml. I, s. 2487, 2502, fremført et synspunkt, som jeg helt kan tilslutte mig. Han anfører, efter min mening med rette, at også personer, hvis interesser der gøres indgreb i — f.eks. den støttemodtagende virksomheds konkurrenter — men som *ikke* har deltaget i den uformelle procedure i henhold til artikel 93, stk. 3, f.eks. fordi de ikke havde kendskab til støtteydelsen, dog bør have ret til at anfægte en kommissionsbeslutning om ikke at iværksætte den formelle procedure i henhold til artikel 93, stk. 2.

Endvidere har Matra i tilstrækkeligt omfang godtgjort, at den anfægtede beslutning vil kunne have en væsentlig negativ indflydelse på Matra's stilling på markedet, bl.a. ved at henvise til, at Matra — i modsætning til konkurrenterne — udelukkende fremstiller multifunktionelle køretøjer og således med hensyn til sin stilling på markedet er helt afhængig af udviklingen inden for dette markedssegment.

I modsætning til, hvad Ford har gjort gældende, kan det ikke føre til et andet resultat, at det ikke er Matra, men Renault, der står for salget af »Espace«. Ford's anbringende om, at Matra ikke løber nogen økonomisk risiko på grund af denne forhandlingskontrakt, overbeviser mig ikke. For det første fremgår det, at Renault kun aftager en del af Matra's produktion på forud fastsatte betingelser. Dernæst vil også omfanget af den del, der aftages af Renault, nødvendigvis udvikle sig i takt med efterspørgslen efter »Espace« på bilmarkedet. Økonomiske faktorer har således rent faktisk afgørende betydning for Matra's produktion.

10. Jeg når derfor til den konklusion, at Matra's annullationssøgsmål på baggrund af Cofaz-dommen kan antages til realitetsbehandling.

Kommissionens bedømmelse af indholdet af den portugisiske støtteforanstaltning

11. I stævningens anden del har Matra fremført fem anbringender, der vedrører sagens realitet. I lighed med Kommissionen vil jeg først behandle disse anbringender, da en gennemgang af realitetsanbringenderne giver større indsigt i de af Matra anførte processuelle anbringender.

Med de første tre anbringender har Matra gjort gældende, at Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af beslutningen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn. For det første hævdes Kommissionen i den anfægtede beslutning med urette at have lagt til grund, at der kun er få faktorer, der peger på en risiko for overskydende produktionskapacitet på markedet for multifunktionelle køretøjer (jf. nedenfor i punkt 13 ff.). Dernæst hævdes argumentet om, at ulemperne ved placeringen i Setúbal ophæver den konkurrencefordrejende virkning af støtten, at være åbenbart urigtigt (jf. nedenfor i punkt 16 ff.). Endelig hævdes Kommissionen fejlagtigt at have gjort gældende, at de infrastruktur- og erhvervsuddannelsesaktiviteter, som Den Portugisiske Republik vil påtage sig i forbindelse med projektet, ikke udgør en støtte (jf. nedenfor i punkt 27 ff.).

Med de to øvrige anbringender gør Matra gældende, at Kommissionen har tilsidesat fællesskabsretlige bestemmelser. Det fjerde anbringende går således ud på, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 3. Ifølge Matra har Kommissionen ikke bedømt den portugisiske støtte objektivt på baggrund af de i artikel 92, stk. 3, nævnte undtagelser, men har kun taget stilling til, om den var i overensstemmelse med en generel støtteordning, som Den Portugisiske Republik allerede tidligere havde fået godkendt (jf. nedenfor i punkt 30 ff.). Dette anbringende skal jeg behandle sammen med det andet anbringende, som det rent logisk er knyttet til. Endelig gør Matra gældende, at der foreligger magtfordrejning fra Kommissionens side, da den med den anfægtede beslutning har foregrebet proceduren vedrørende anvendelsen af EØF-traktatens artikel 85,

stk. 3. Dette sidstnævnte anbringende vil jeg behandle i den følgende del af mit forslag til afgørelse (jf. nedenfor i punkt 48).

12. Inden jeg går over til at undersøge hvert enkelt af disse anbringender, forekommer det mig praktisk at minde om, at EØF-traktatens artikel 92, stk. 3, giver Kommissionen et vidt skøn ved afgørelsen af, om nationale støtteordninger er forenelige med fællesmarkedet. Domstolens praksis er fuldstændig klar på dette punkt [15]. Med hensyn til domstolsprøvelsen af den anfægtede beslutning betyder dette, at det ikke er Domstolens opgave at bedømme den faktiske hensigtsmæssighed af beslutninger, som Kommissionen har truffet i henhold til EØF-traktatens artikel 92, stk. 3. Domstolen skal kun tage stilling til, om beslutningerne ikke er så uantagelige eller åbenbart urigtige, at de ikke med rimelighed kunne træffes. Endvidere har Domstolen præciseret, at Kommissionen skal udøve sit skøn — der indebærer en afvejning af økonomiske og sociale faktorer — på fællesskabsplan [16], og at den i forbindelse med sin undersøgelse af, om støtten er forenelig med fællesmarkedet, skal tage hensyn til alle relevante forhold [17].

13. *Første anbringende: overskydende produktionskapacitet.* Matra citerer følgende sætning fra den anfægtede beslutning for at påvise, at Kommissionen helt åbenbart ikke har bedømt kapaciteten på det europæiske marked for multifunktionelle køretøjer korrekt:

»Selv om Setúbal-projektet vil gøre det muligt for Ford og Volkswagen at opnå en betydelig del af produktionskapaciteten for 'multi-purpose vihecles' i Fællesskabet, er der ikke meget, der tyder på, at det vil føre til overskydende produktionskapacitet i nær fremtid, selv under hensyntagen til de forskellige andre 'multi-purpose vihecles'-projekter, der er undervejs eller befinder sig på planlægningsstadiet« [18].

Henvisningen til dette ene — i og for sig næsten intetsigende — led i begrundelsen er ikke overbevisende. For det første fremgår det af den anfægtede beslutning i sin helhed, at Kommissionen faktisk har foretaget en nuanceret undersøgelse af det relevante markeds kapacitet. I beslutningen påpeger Kommissionen først og fremmest, at bilmarkedet i Vesteuropa kendetegnes ved et mærkbart fald i efterspørgslen, som på mellemlang til lang sigt sandsynligvis ikke vil stige med mere end 1-2%. Derefter opregner den en række faktorer, der får »størstedelen af producenterne og markedsanalytikerne« til at tro på, at segmentet for multifunktionelle køretøjer på det vesteuropæiske bilmarked alligevel vil være det markedssegment, der vil få den hurtigste vækst. Kommissionen tilføjer dog straks derefter, at også udbuddet på det europæiske marked for dette segment sandsynligvis vil stige mærkbart fra midten af 1990'erne, og Kommissionen fortsætter derefter:

»Analytikerne har naturligvis hver deres eget svar på spørgsmålet, om markedet for multifunktionelle køretøjer fortsat kan stige, og nogle advarer endda mod for dristige prognoser ud fra den hurtige vækst, som man i de seneste år har set i De Forenede Stater og

15 — Jf. allerede dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig, Sml. s. 595, præmis 8, som for nylig er blevet bekræftet bl.a. ved dom af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 34.

16 — Ibidem.

17 — Dom af 3.10.1991, sag C-261/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4437, præmis 20.

18 — Den anfægtede beslutning, s. 10.

i Vesteuropa. Uafhængige markedsanalytikere forudsiger dog, at efterspørgslen efter multifunktionelle køretøjer i Vesteuropa vil være på omkring 300 000 biler om året indtil midten af 1990'erne. Nogle producenter er mindre optimistiske. Ford og Volkswagen selv forventer, at efterspørgslen vil være på 300 000 biler i 1994 og på 500 000 hen imod årtusindskiftet« [19].

Derefter følger så den af Matra citerede sætning, men den præciseres straks efter således:

»Projektets omfang og andel af produktionskapaciteten i Fællesskabet gør det dog så meget mere nødvendigt at sørge for, at den påtænkte støtte er berettiget på grundlag af korrekte kriterier vedrørende regionaludviklingen i overensstemmelse med EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien« [20].

14. Af den mundtlige forhandling for Domstolen fremgik det endvidere, at Kommissionen under den indledende undersøgelse kontaktede et uafhængigt engelsk analysebureau, som har stor erfaring med hensyn til automobilindustrien. Jeg ser ingen grund til at antage, at den undersøgelse, der er foretaget af dette bureau, skulle være mindre objektiv end de undersøgelser, som Matra påberåber sig til støtte for, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn. Tværtimod styrker den omstændighed, at Kommissionen har lagt en sådan ekstern undersøgelse til grund, mig i den overbevisning, at Kommissionen ved bedømmelsen af udviklingen på det europæiske marked for multifunktionelle køretøjer ikke har undladt at udvise den fornødne omhu ved udøvelsen af sit frie skøn i henhold til artikel 92, stk. 3.

Da det ikke er Domstolens opgave at afgøre, om Kommissionens beslutning rent faktisk er hensigtsmæssig, men kun at undersøge, om beslutningen ikke er *åbenbart urigtig* (jf. ovenfor i punkt 12), er jeg af den opfattelse, at de af Matra anførte argumenter ikke kan tages til følge.

15. I forbindelse med anbringendet vedrørende overkapacitet har Matra ligeledes i sit skriftlige indlæg for Domstolen givet udtryk for sin frygt for, at Ford og VW for fremtiden skal indtage en dominerende stilling på markedet for multifunktionelle køretøjer. Jeg anser denne frygt for ubegrundet af følgende grunde, der tillige er anført af Kommissionen.

På tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning domineredes det europæiske marked for multifunktionelle køretøjer *af Matra* med en markedsandel på 58%. Langt efter fulgte fire andre bilproducenter med en markedsandel på mellem 7% og 13%. Efter Newco-projektets start i Setúbal — og til dels på grund af dette — vil denne situation blive ændret. I den anfægtede beslutning nævnes dog tre faktorer, som tyder på, at Newco-projektet ikke vil give anledning til, at Ford og VW får en dominerende stilling på det relevante marked for multifunktio-

19 — Den anfægtede beslutning, s. 6. Det fremgår også af Matra's skriftlige indlæg, at det er realistisk at forvente et samlet marked svarende til 300 000 enheder i 1994.

20 — Den anfægtede beslutning, s. 10. I øvrigt har Kommissionen i sit skriftlige indlæg for Domstolen henvist til, at den i meddelelsen kun anførte, at den ville forhindre, at regionalstøtten førte til »betydelig overkapacitet« (jf. afsnittet med overskriften »Regionalstøtte« i meddelelsens punkt 3). I sit mundtlige indlæg for Domstolen har Kommissionen forklaret dette nærmere ved at anføre, at en vis overkapacitet virker fremmende for konkurrencen.

nelle køretøjer. For det første vil Newco's produktion komme relativt langsomt i gang. Newco skal således i 1996, såfremt alt går efter planen, stadig »kun« fremstille 68 000 enheder, mens det samlede marked på det tidspunkt anslås til at være på mere end 300 000 enheder. Dernæst vil Ford og VW med hensyn til *salget* af deres respektive multifunktionelle køretøjer — som i øvrigt til en vis grad vil adskille sig fra hinanden for så vidt angår motorudstyr, interiør og udseende — stadig konkurrere uformindsket med hinanden. Endelig vil de fleste europæiske bilproducenter, ligesom en række af de amerikanske og japanske producenter, i de kommende år og eventuelt i indbyrdes samarbejde udvikle nye multifunktionelle køretøjer, hvilket vil modvirke, at der opstår dominerende stillinger.

Disse argumenter fra Kommissionens side forekommer mig at være tilstrækkelig overbevisende.

16. *Andet og fjerde anbringende: fejlagtig bedømmelse af det regionale handicap og tilsidesættelse af artikel 92, stk. 3, litra a).* Ifølge Matra har Kommissionen i to henseender handlet forkert ved bedømmelsen af Setúbals regionale handicap.

For det første har Kommissionen anlagt et åbenbart urigtigt skøn, når den anfører, at:

»De ekstra nettoomkostninger, der for projektdeltagerne følger af placeringen af anlægget ved Setúbal, og behovet for at indrømme særlige incitamenter for at tiltrække investeringer til dette ugunstigt stillede område berettiger den påtænkte støttes omfang og intensitet og giver ikke virksomhederne i det pågældende markedssegment nogen urimelig konkurrencefordel« [21].

Efter Matra's opfattelse ville valget af Setúbal til etablering af en automobilfabrik tværtimod også uden den portugisiske støtte være økonomisk fordelagtig i betragtning af de lave lønudgifter og i betragtning af, at der i området allerede findes flere andre virksomheder i bilindustrien. Kommissionen hævdes i øvrigt ikke at have givet den mindste antydning af, hvilke kriterier den har anvendt ved beregningen af det handicap for Setúbal-regionen, som skulle overvindes ved hjælp af støtten. I hvert fald er den godkendte støtte »uanset det valgte kriterium« alt for omfattende i forhold til et hvilket som helst regionalt handicap.

For det andet hævdes Kommissionen at have tilsidesat EØF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), ved sin bedømmelse af, om den portugisiske støtte kunne godkendes. I stedet for at tage stilling til støtten på baggrund af traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), nøjedes Kommissionen ved sin bedømmelse med at foretage en undersøgelse af, om støtten var i overensstemmelse med SIBR-ordningen (jf. ovenfor i punkt 2). Dette er efter Matra's opfattelse uacceptabelt, i hvert fald når Kommissionen i meddelelsen om statsstøtte til motorkøretøjsindustrien har udtalt, at den netop i denne sektor vil føre en strengere kontrol med, at traktatens konkurrenceregler overholdes. Når alt tages i betragtning ville Kommissionens holdning føre til,

21 — Den anfægtede beslutning, s. 11.

»at medlemsstaterne kunne give ydelser, som ville medføre en forbedring af den begunstigede virksomheds økonomiske situation, uden at dette var nødvendigt for at virkeliggøre de i artikel 92, stk. 3, anførte formål« [22].

Jeg vil behandle disse to argumenter under ét.

17. Undersøgelsen af, om regionale støtteforanstaltninger er i overensstemmelse med traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), må have til formål at hindre, at den procentdel af en investering, der betales ved hjælp af støtte, er større end den ekstraudgift, som investor får som følge af, at han investerer i et område, som er »regionalt handicappet«, hvilket betyder, at det er mindre udviklet end områder med en gennemsnitsudvikling. En sådan undersøgelse skal derfor ikke i første række dreje sig om omfanget af de regionale støtteforanstaltninger, men snarere om deres *intensitet*. Eller sagt på en anden måde: Spørgsmålet er ikke, om støtten udtrykt i absolutte tal bliver for høj, men om den relativt set er for stor i betragtning af den regionale uligevægt, der skal overvindes.

Ved udarbejdelsen i 1971 af en fælles vurderingsmetode for støtteordninger blev der taget hensyn hertil såvel af Kommissionen som af Rådet:

»Målemetoden er baseret på et fælles kriterium, nemlig støttens relative betydning i forhold til investeringsbeløbet, idet denne betydning udtrykkes i procent« [23].

Rådet og Kommissionen udviklede derefter en metode, hvorefter loftet for støtten udtrykkes i henholdsvis »brutto-« og »nettosubventionsækvivalent«. Disse »subventionsækvivalenter«, udtrykt i procent, angiver forholdet mellem den støtte, der skal udbetales, og de planlagte *støtteberettigede* investeringer. Sondringen mellem brutto- og nettosubventionsækvivalent er udtryk for, at man tager hensyn til de forskellige skatteordninger i medlemsstaterne. Nettosubventionsækvivalenten angiver det, der »endeligt tilfalder støttemodtageren efter betaling af indkomstskat, idet man går ud fra den hypotese, at virksomheden giver fortjeneste allerede det første år, således at der opkræves maksimalskat« [24].

18. Heraf fremgår det klart, at det vanskeligt i forvejen og »uanset det valgte kriterium« kan udledes, at støtten er uforenelig med fællesskabsretten, blot fordi Den Portugisiske Republik i det foreliggende tilfælde ønsker at udbetale et stort støttebeløb.

Også Matra's anbringende om, at Kommissionen ikke har angivet, hvilke *kriterier* den har anvendt til at beregne det handicap for

22 — Dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris, Sml. s. 2671, præmis 17. Netop i denne præmis fremhæves i øvrigt det skøn, som Kommissionen har i henhold til artikel 92, stk. 3.

23 — Jf. punkt 5, »Fælles metode til vurdering af støtten«, i bilaget til den første resolution af 20.10.1971, vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om generelle regionalstøtteordninger (JO 1971 C 111, s. 1). I resolutionen gentages ordret en meddelelse fra Kommissionen til Rådet om »almindelige støtteordninger med egnsudviklingsmæssig målsætning«, jf. samme nummer af JO, s. 7 (o.a.: på dansk i *Konkurrencereglerne i De Europæiske Fællesskaber*, del II: Statsstøtteregler (1990), s. 91 og 94).

24 — Ibidem.

Setúbal-regionen, som skulle overvindes ved hjælp af støtten, anser jeg for at savne grundlag. Kommissionen offentliggør nemlig med jævne mellemrum, senest i august 1988 [25], meddelelser i EF-Tidende, hvori den giver en detaljeret redegørelse for de kriterier, som den anvender ved bedømmelsen af regionalstøtten. Her havde Matra kunnet finde de ønskede kriterier.

19. I bilag I til den nævnte meddelelse fra august 1988 er de af Kommissionen anvendte kriterier endvidere bragt i anvendelse på de forskellige regioner i Fællesskabet. Deri er udtrykkelig nævnt, at hele Den Portugisiske Republiks område er omfattet af artikel 92, stk. 3, litra a), og derfor i henhold til denne artikel udgør en region, hvis økonomiske udvikling skal fremmes, fordi levestandarden er usædvanlig lav, og/eller fordi der er alvorlig mangel på beskæftigelsesmuligheder.

Endvidere gør Kommissionen i den anfægtede beslutning udførligt rede for, hvorfor levestandarden netop i Setúbal-området er så lav og arbejdsløsheden så høj, hvorfor investeringsprojekter netop dér er særlig velkomne, og hvilke ekstraudgifter sådanne projekter medfører for potentielle investorer.

Kommissionens synspunkt støttes fuldt ud af Den Portugisiske Republik. Af det portugisiske indlæg for Domstolen fremgår det på overbevisende måde, at Setúbal, navnlig også i sammenligning med resten af Portugal, gennemgår en økonomisk set særdeles særligt vanskelig periode [26]. Med hensyn til tilstedeværelsen af andre bilfabrikker i regionen henviser Den Portugisiske Republik til, at det drejer sig om meget små fabrikker, som er opstået under det protektionistiske regime, der blev indført efter Nellikerevolutionen, og som gjorde import af biler umulig. Hertil vil jeg gerne føje, at argumentet om, at placering af en virksomhed i Den Portugisiske Republik — og nærmere bestemt i Setúbal — medfører lavere lønomkostninger, i og for sig ikke siger ret meget, eftersom det fremgår, at valget af en sådan placering ligeledes betyder, at virksomheden bliver udsat for vanskeligheder i form af lavere produktivitet [27], lavere teknologisk udvikling og lavere erhvervsuddannelsesniveau.

20. Af ovenstående kan der efter min opfattelse drages to konklusioner. For det første viser Matra's anbringende om, at Setúbal også uden statsstøtte økonomisk set ville være lige så velegnet som andre etableringssteder til placering af en bilfabrik, sig ikke at være begrundet. Men det fremgår ligeledes af analysen, at Kommissionen, i modsætning til, hvad Matra har anført i sit fjerde anbringende, *ikke* har begrænset sig til en undersøgelse af, om den portugisiske støtte var i overensstemmelse med SIBR-programmet. Tværtimod fremgår det af selve den anfæg-

25 — Kommissionens meddelelse vedrørende metoden for anvendelse af EØF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra a) og c), på regionalstøtte (EFT 1988 C 212, s. 2).

26 — Arbejdsløsheden er således dobbelt så høj som gennemsnittet i Portugal, nemlig 20,6% af den erhvervsaktive befolkning.

27 — Ifølge en rapport, som blev afgivet i 1989 af det portugisiske Industri- og Energiministerium, og som der henvises til i det portugisiske indlæg for Domstolen, ligger produktiviteten i Den Portugisiske Republik på mellem en tredjedel og en fjerdedel af gennemsnittet i Fællesskabet.

tede beslutning klart, at Kommissionen, uafhængigt af den nævnte undersøgelse, har vurderet, om en støtte til et projekt i Setúbal *i sig selv* var forsvarlig, og hvorfor og i hvilket omfang dette var tilfældet [28]. Netop med henblik på dette blev der i øvrigt også her rettet henvendelse til det overfor nævnte analysebureau, hvoraf det endnu en gang fremgår, at Kommissionen ikke kun bedømte den planlagte støtte i forhold til de i SIBR-programmet fastsatte tal og metoder.

21. Dette hindrer dog ikke, at Kommissionen også har vurderet den portugisiske støtte i forhold til SIBR-programmet. Dette er da også kun logisk, idet Kommissionen også skal undersøge, om en individuel støtte holder sig inden for rammerne af en generel ordning, som er aftalt med den pågældende medlemsstat.

Da Kommissionen godkendte SIBR-programmet, accepterede den en investeringsstøtte i Setúbal-regionen på helt op til *maksimalt* 75% bruttosubventionsækvivalent eller 60% nettosubventionsækvivalent. At de støtteordninger, Den Portugisiske Republik anmeldte i det foreliggende tilfælde, kun førte til 33,5% i bruttosubventionsækvivalent og 27,1% i nettosubventionsækvivalent, styrkede Kommissionen i dens overbevisning om, at der ikke blev udbetalt en urimelig høj støtte til udligning af det regionale handicap i Setúbal-området.

Matra har ikke desto mindre fastholdt, at Kommissionen åbenbart ikke har været i stand til — selv ikke tilnærmelsesvis — at opgøre det strukturelle handicap, som den omtvistede støtte skulle afhjælpe [29].

22. I denne forbindelse skal det først understreges, at der ikke er holdepunkter for, at Kommissionen ved godkendelsen af SIBR-programmet skulle have handlet i strid med de *generelle* retningslinjer, som den selv har fastsat, således som de kommer til udtryk i den allerede nævnte [30] offentliggjorte meddelelse vedrørende metoden for anvendelse af artikel 92, stk. 3, litra a), på regionalstøtte for så vidt angår støttelofter. Det udtales heri (på s. 5):

»... Det er derfor blevet besluttet af fastsætte den maksimumsgrænse for støtteintensiteten, som skal gælde i områder henhørende under artikel 92, stk. 3, litra a), til 75% nettosubventionsækvivalent.

... Alle regioner henhørende under artikel 92, stk. 3, litra a), har alvorlige regionale problemer set i forhold til en fællesskabsstandard, men der kan forekomme betydelige forskelle i levestandarden og underbeskæftigelsen mellem regioner indbyrdes i samme medlemsstat. Kommissionen vil derfor benytte sine skønsbeføjelser til at kræve en regional differentiering af støtteintensiteten under 75% nettosubventionsækvivalent. Den relevante maksimumsgrænse for støtteintensiteten for en regionalstøtteordning vil som sådan være den maksimumsgrænse, som medlemsstaten anmelder til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 93, stk. 3, og som Kommissionen godkender, når den træffer sin beslutning herom i henhold til artikel 92 og 93.«

28 — Jf. den i punkt 16 ff. omtalte undersøgelse, hvoraf det ligeledes fremgik, at Kommissionens beslutning støttedes på en undersøgelse af omfanget af det regionale handicap og på en vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt støtten var egnet til at overvinde dette handicap.

29 — Replikken, s. 2.

30 — Jf. ovenfor i fodnote 25.

Helt på linje med denne meddelelse blev nettosubventionsækvivalenten i det SIBR-program, der blev aftalt med Den Portugisiske Republik, fastsat til under 75%, nemlig, som nævnt ovenfor (i punkt 21), til 60%.

23. Spørgsmålet er herefter, om Kommissionen med rette har antaget, at den grænse på 60% nettosubventionsækvivalent, der således blev aftalt i SIBR-programmet med Den Portugisiske Republik, ikke blev overskredet i den foreliggende sag. For at besvare dette skal det først bestemmes, hvilken del af de 2 550 mio. ECU i planlagte investeringer der kunne tages i betragtning ved tildelingen af støtten (jf. ovenfor i punkt 17). De herfor gældende kriterier blev udarbejdet af Kommissionen og Den Portugisiske Republik i SIBR-programmet, og de gentages i den anfægtede beslutning:

»De elementer i projektets samlede kostpris, der ikke kommer i betragtning for statsstøtte er: erhvervelsen af grunden, driftskapitalen, oplærings- og indkøringsomkostninger, rente og, for så vidt de ikke udelukkende skyldes beslutningen om at bygge fabrikken i Setúbal, udgifterne til den tekniske udvikling af produktet og produktionsprocessen. I det foreliggende tilfælde har man skønnet, at kun 42% af det samlede beløb for sidstnævnte udgifter til teknisk udvikling var støtteberettiget« [31].

I overensstemmelse hermed fastslog Kommissionen, at kun følgende investeringsposter kunne anses for støtteberettigede (i mio. ECU): installationer (425), maskiner og udstyr (967) og, i begrænset omfang, teknisk udvikling af produktet og produktionsprocessen (276) [32], dvs. i alt et støtteberettiget investeringsbeløb på 1 668 mio. ECU. Dette tal bestrides ikke af Matra.

24. For det andet skal det undersøges, om den til Newco-projektet tilsagte støtte i forbindelse med disse investeringsposter også rent faktisk holdes inden for SIBR-grænsen på 60% nettosubventionsækvivalent.

Som anført ovenfor (i punkt 2), udgør støtten 547 mio. ECU, hvoraf de 500 mio. ECU vil blive udbetalt i henhold til SIBR-programmet, mens 47 mio. ECU vil blive tildelt i form af en begrænset fritagelse for selskabsskat, som kan modtages samtidig med SIBR-støtten [33].

Af den anfægtede beslutning og af den i duplikken anførte redegørelse fremgår, at

31 — Den anfægtede beslutning, s. 5.

32 — I svarskriftet giver Kommissionen udtryk for, at også en såkaldt driftsstøtte kan tillades med henblik på fjernelse af et regionalt handicap. I replikken anfører Matra med rette, at Kommissionen i sin »meddelelse om statsstøtte til motorkøretøjsindustrien« har udtalt, at tildeling af driftsstøtte ikke kan tillades, selv ikke i underudviklede områder. I denne forbindelse er det dog ikke Kommissionens svarskrift, men den anfægtede beslutning, der er afgørende. Det faktiske forhold er, at driftsstøtte ikke godkendes i den anfægtede beslutning. Derimod er det ifølge beslutningen kun den »tekniske udvikling af produktet og produktionsprocessen« og derfor ikke selve produktionen af de multifunktionelle køretøjer, der er støtteberettiget.

33 — SIBR-støtten kan i begrænset omfang modtages samtidig med fiskale støtteforanstaltninger. Den således sammenlagte støtte må dog aldrig beløbe sig til mere end 75% i nettosubventionsækvivalent. Jf. i denne forbindelse det ikke trykte, men efter et spørgsmål fra Domstolen fremlagte dokument SEK(88) 1979 af 13.12.1988. Selv om det ikke er i strid med gældende regler ikke at offentliggøre sådanne dokumenter, ville en offentliggørelse af dem kunne føre til større gennemsigtighed.

Kommissionen nøje har undersøgt, om Den Portugisiske Republik foruden den anmeldte støtte ikke også på anden, indirekte måde har ydet støtte til Ford og VW. Kommissionen har fastslået — og dette bestrides ikke af Matra — at Ford og VW har købt fabriksgrunden til den almindelige markedspris på 3,5 ECU/m². Af bestemte grunde, som vil gennemgået i det følgende (i punkt 27 ff.), har den endvidere fastslået, at heller ikke de infrastruktur- og erhvervsuddannelsesaktiviteter, som Den Portugisiske Republik skulle betale, udgør støtte. Alt dette førte til Kommissionens beslutning om at antage, at støtten til Newco-projektet — i forhold til det maksimale støtteberettigede beløb på 1 660 mio. ECU — udgjorde 35,5% i bruttosubventionsækvivalent [34] og 27,1% i nettosubventionsækvivalent, hvilket ligger langt under SIBR-grænserne på henholdsvis 75% og 60% [35]. Jeg vil tilføje, at selv om infrastruktur- og erhvervsuddannelsesaktiviteterne, som anført af Matra (jf. ovenfor i punkt 27) (henholdsvis 9 og 202 mio. ECU), skal anses for en støtte, vil den samlede tildelte støtte være på 758 i stedet for 547 mio. ECU. Også i så fald er SIBR-grænserne på 75% og 60% langt fra overskredet.

25. Heraf fremgår, at Kommissionen efter min opfattelse har udvist den nødvendige omhu og under iagttagelse af de almindelige fællesskabsretlige retningslinjer har undersøgt, om den af Den Portugisiske Republik anmeldte støtte var nødvendig for at overvinde det regionale handicap i det pågældende område, og at den derfor ikke på urimelig måde har gjort brug af sit skøn i henhold til artikel 92, stk. 3. Kommissionen har derimod gennemført det generelle princip om, at støtte kun kan anses for at være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i artikel 92, stk. 3, såfremt Kommissionen kan fastslå, at de støttemodtagende virksomheder, for det tilfælde, at støtten ikke var blevet ydet, ikke ville have gennemført et af de i bestemmelsen nævnte formål udelukkende ved hjælp af markedsmekanismerne. Netop i den af Matra citerede dom i Philip Morris-sagen godkendte Domstolen anvendelsen af dette generelle princip [36].

26. Jeg når derfor frem til, at heller ikke disse to af Matra's anbringender kan tiltrædes.

27. *Tredje anbringende: Den finansielle støtte til infrastrukturarbejder og erhvervsuddannelsesaktiviteter er forkert kvalificeret.* Med sit næste anbringende gør Matra gældende, at Kommissionen har anlagt endnu et åbenbart urigtigt skøn ved ikke at kvalificere de infrastrukturarbejder og erhvervsuddannelsesaktiviteter, som Den Portugisiske Republik ønskede at finansiere, som en støtte. Matra påberåber sig i denne forbin-

34 — 547 mio. ECU er kun 32,8% af 1 668 mio. ECU, som Kommissionen selv anfører i den anfægtede beslutning. Alligevel anvender Kommissionen en bruttosubventionsækvivalent på 33,5%. Der gives ikke nogen forklaring på denne lille forskel mellem de to procentsatser.

35 — Såfremt den skattemæssige støtte på 47 mio. ECU kan modtages ud over SIBR-grænserne på henholdsvis 75% og 60% (jf. ovenfor i fodnote 33), er margenen mellem SIBR-ordningen og Newco-støtten endog større, end den umiddelbart forekommer.

36 — Philip Morris-dommen, præmis 16 og 17 samt 25 og 26.

delse Denkavit-dommen af 27. marts 1980, hvori Domstolen udtalte, at følgende forhold må betragtes som støtteforanstaltninger i artikel 92, stk. 1's forstand:

»... de beslutninger fra medlemsstaterne, hvorved disse med henblik på gennemførelsen af deres egne økonomiske og sociale mål, ensidigt og selvstændigt stiller økonomiske midler til rådighed for virksomheder eller andre retssubjekter eller giver dem fordele, der skal begunstige virkeliggørelsen af de ønskede økonomiske eller sociale mål« [37].

28. I den anfægtede beslutning gør Kommissionen rede for, på hvilket grundlag den er nået frem til, at de af Den Portugisiske Republik planlagte infrastrukturarbejder ikke udgør en støtte. Den konstaterer, at alle arbejder på fabriksområdet vil blive betalt af Ford og VW, og at anlæggene uden for fabriksområdet vil være alment tilgængelige. Offentlige tjenesteydelser, der normalt skal betales for, f.eks. vandforsyning, vil også i fremtiden blive leveret på normale markedsvilkår, såvel til Newco som til andre brugere.

Jeg er enig med Kommissionen i, at tilvejebringelse af en infrastruktur ikke kan betragtes som støtte, såfremt den er alment tilgængelig, og brugen af den, såfremt der normalt skal betales herfor, tilbydes brugerne til normal markedspris. Der »gives« nemlig i så fald ikke de potentielle brugere »fordele«. At infrastrukturen i begyndelsen navnlig vil blive benyttet af Newco, er uundgåeligt. Dette ændres først, såfremt udviklingen i den pågældende region kan fortsættes, som man håber, den kan.

29. Samme principper gælder med hensyn til det erhvervsuddannelsesprogram, som Den Portugisiske Republik skal finansiere. Alligevel er dette et mere omtåleligt punkt. Den Portugisiske Republik har nemlig forpligtet sig til at uddanne (potentielle) arbejdstagere på Newco, uden at udgifterne hertil skal afholdes af Newco. Den uddannelse, som skal gives, beskrives i den anfægtede beslutning på følgende måde:

»Det drejer sig her om intensive forberedende kurser, som har til formål at bibringe de kommende arbejdstagere de forskellige tekniske, grundlæggende færdigheder, som er nødvendige for et sådant projekt, og som der i mange tilfælde ikke kan findes faglært personale til i Den Portugisiske Republik i dag. Kurserne har til formål at øge arbejdskraftens erhvervsuddannelsesniveau betydeligt og at udvikle nye beskæftigelsesmuligheder« [38].

Endvidere fremgår det af den anfægtede beslutning, at ansøgerne vil blive uddannet på Newco's fabriksområde (men i en særlig bygning, hvis opførelse vil blive betalt af den portugisiske regering og Newco i fællesskab).

30. I den anfægtede beslutning giver Kommissionen en oversigt over de faktorer, der

37 — Dom af 27.3.1980, sag 61/79, Amministrazione delle finanze dello Stato mod Denkavit italiana, Sml. s. 1205, præmis 31. På grundlag af denne definition udtalte Domstolen, at der ikke foreligger støtte, når en national afgiftsmyndighed har pligt til at godtgøre afgifter, der er uforenelige med fællesskabsretten.

38 — Den anfægtede beslutning, s. 8.

alligevel har fået den til at beslutte ikke at kvalificere erhvervsuddannelsesaktiviteterne som støtte. Det »biltekniske uddannelsescenter«, der skal oprettes, vil således blive administreret helt uafhængigt af fabrikken og også være åbent for andre bilproducenter. Endvidere har de portugisiske myndigheder erklæret, at uddannelsesprogrammerne efter 1993 på ingen måde vil blive tilpasset Newco's specielle ønsker, og at der således ikke gives Ford og VW nogen fordel i forhold til andre producenter, og at de i øvrigt selv må sørge for en supplerende teknisk uddannelse [39]. Endelig findes der, ifølge den anfægtede beslutning, også tilsvarende efteruddannelsescentre på delvis privat basis i andre vigtige sektorer af den portugisiske økonomi.

31. Kommissionen har truffet sin beslutning på grundlag af en afvejning af argumenter for og imod. I hvert fald på et område som erhvervsuddannelserne, hvor menneskelige og kvalitative hensyn er mindst lige så vigtige som de finansielle og økonomiske aspekter, og hvor det i betragtning af den normale udskiftning i arbejdsstyrken slet ikke er sikkert, at den uddannelse, der stilles til rådighed, udelukkende vil komme Newco til gode, skal Domstolens kontrol være »marginal« (jf. ovenfor i punkt 12). Her gælder, i endnu højere grad end med hensyn til udgifterne til etablering af infrastruktur, at det ikke er Domstolens opgave at foretage en egentlig bedømmelse af den af Kommissionen trufne beslutnings hensigtsmæssighed.

Af den anfægtede beslutning fremgår det således efter min opfattelse, at alle relevante faktorer er blevet undersøgt tilstrækkeligt, og at Kommissionens afvejning af fordele og ulemper er foretaget på en acceptabel måde. Heller ikke her foreligger der derfor et åbenbart urigtigt skøn fra Kommissionens side, og Kommissionen har efter min opfattelse holdt sig inden for de grænser for dens frie skøn, der gælder i henhold til artikel 92, stk. 3.

Den af Kommissionen fulgte fremgangsmåde

32. I første del af stævningen gør Matra fem anbringender gældende, som vedrører den af Kommissionen fulgte fremgangsmåde. Ifølge Matra har Kommissionen for det første tilsidesat traktatens artikel 93 ved at beslutte, at den formelle undersøgelsesprocedure i medfør af stk. 2 ikke skulle iværksættes, til trods for, at der var opstået alvorlige problemer ved bedømmelsen af, om den portugisiske støtte var forenelig med fællesskabsretten (jf. nedenfor i punkt 33 ff.). Dernæst hævdes Kommissionen at have tilsidesat traktaten ved at gennemføre undersøgelsen af, om Newco-projektet var foreneligt med traktatbestemmelserne om statsstøtte, uafhængigt af undersøgelsen af, om projektet var foreneligt med konkurrencebestemmelserne i traktatens artikel 85 ff. (jf. nedenfor i punkt 48 ff.).

Matra's tredje anbringende er, at Kommissionen har tilsidesat EØF-traktatens artikel 190 ved ikke at give en fyldestgørende begrundelse i den anfægtede beslutning (jf. nedenfor i punkt 55 ff.). De sidste to anbringender vedrører endelig henholdsvis tilsidesættelse af retten til kontradiktion (jf. nedenfor i punkt 57) og tilsidesættelse af almindelige grundsætninger om god forvaltningsskik (jf. nedenfor i punkt 61).

39 — Den anfægtede beslutning, s. 8: »[det biltekniske uddannelsescenter] vil ikke være den eneste løsning til dækning af behovet for erhvervsuddannelse på denne fabrik«, og »også på andre af Ford's fabrikker og i andre efteruddannelsescentre vil der blive ydet undervisning«.

33. *Første anbringende: undladelse af at iværksætte den formelle undersøgelsesprocedure.* Der er grundlæggende forskelle mellem den indledende undersøgelsesprocedure, der foretages i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, og proceduren efter EØF-traktatens artikel 93, stk. 2. Generaladvokat Tesauro har for nylig analyseret disse forskelle grundigt i sit forslag til afgørelse i William Cook-sagen [40]; en analyse, som jeg helt og holdent kan tilslutte mig.

34. Formålet med den uformelle procedure i medfør af artikel 93, stk. 3, er ifølge Domstolen at »gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse vedrørende de anmeldte foranstaltningers større eller mindre forenelighed med traktaten« [41]. Denne procedure kendetegnes først og fremmest ved dens *ringe gennemsigtighed.* Den kræver nemlig ikke, at Kommissionen bekendtgør anmeldelsen af støtteforanstaltningerne [42] eller giver de berørte lejlighed til at fremsætte bemærkninger [43]. Et andet kendetegn, den *begrænsede mulighed for, at de berørte parter kan deltage i proceduren*, er en logisk følge af denne uigennemsigtighed. Kun hvor en udenforstående som i Matra's tilfælde ad ikke-officielle kanaler får kendskab til anmeldelsen af støtteforanstaltningerne, kan den pågældende fremsætte sine bemærkninger. Endelig kendetegnes den uformelle procedure ved dens *korte varighed.* Ifølge Domstolen må den i princippet ikke strække sig over mere end to måneder regnet fra det tidspunkt, hvor der er indgivet en fuldstændig anmeldelse. Derefter kan en medlemsstat efter at have givet meddelelse til Kommissionen herom påbegynde udbetalingen af støtten [44].

35. Såfremt Kommissionen under den uformelle procedure når til det resultat, at den anmeldte støtte umiddelbart (dvs. uden at yderligere undersøgelse er nødvendig) er forenelig med fællesskabsretten, skal den give den berørte medlemsstat oplysning herom [45]. En sammenfatning af beslutningen om »ikke at rejse indsigelse« mod den pågældende støtte bekendtgøres i EF-Tidende C, om end ofte med forsinkelse [46]. På grund af den uformelle procedures uigennemsigtige karakter er det muligt, at berørte parter, der eventuelt lider skade, først får kendskab til støtten ved denne bekendtgørelse.

36. Såfremt Kommissionen derimod efter sin uformelle undersøgelse *ikke* er overbevist om, at den anmeldte støtte er forenelig med fællesmarkedet, skal den i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, »uopholdeligt« iværksætte den i artikel 93, stk. 2, omhandlede formelle procedure. Denne procedure, som har til formål at skabe klarhed i de tilfælde, der efter Kommissionens opfattelse ikke umiddelbart er entydige, er i sammenligning med den ovenfor beskrevne uformelle procedure mere gennemsigtig og grundigere, og den giver andre berørte parter større mulighed for at deltage. Dette betyder, at den som regel også tager længere tid end den uformelle procedure.

40 — Jf. ovenfor i fodnote 14.

41 — Jf. dom af 20.3.1984, sag 84/82, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 1451, præmis 11 (hvori der ligeledes henvises til andre domme).

42 — Dom af 9.10.1984, forenede sager 91/83 og 127/83, Heineken Brouwerijen BV, Sml. s. 3435, præmis 15.

43 — Dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 13.

44 — Jf. dom af 11.12.1973, sag 120/73, Gebrüder Lorenz GmbH, Sml. s. 1471, præmis 4.

45 — Dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 12.

46 — I det foreliggende tilfælde blev beslutningen af 16.7.1991 først bekendtgjort den 3.10.1991 (jf. ovenfor i fodnote 4).

Den formelle procedure iværksættes ved en meddelelse, der bekendtgøres i EF-Tidende, og hvori interesserede parter [47] opfordres til at fremsætte deres bemærkninger [48]. På denne måde respekteres retten til kontradiktion, og Kommissionen — der med hensyn til statsstøtte ikke har egne undersøgelsesbeføjelser — får flest mulige relevante oplysninger:

»En sådan fremgangsmåde ... sikrer, at de øvrige medlemsstater og de berørte erhvervskredse høres, og ... gør det muligt for Kommissionen at opnå fuld oplysning om alle sagens momenter, inden den træffer beslutning ...« [49].

37. Da den uformelle procedure i henhold til artikel 93, stk. 3, og den formelle procedure efter artikel 93, stk. 2, har hver sit formål og hver sine særlige kendetegn, er det af største betydning, at de to procedurer ikke sammenblandes.

Såfremt Kommissionen med urette beslutter *ikke* at iværksætte den formelle procedure i henhold til artikel 93, stk. 2, opstår der fare for, at potentielt berørte parters rettigheder krænkes, og at relevante oplysninger ikke tages i betragtning.

Beslutter Kommissionen derimod *at iværksætte* proceduren, selv om det senere viser sig, at der ikke var nogen grund til at gøre det, er situationen heller ikke ideel. Da der ikke kan udbetales støtte, så længe den formelle undersøgelsesprocedure verserer, er dette til skade for de virksomheder, der skulle modtage støtten, og/eller den medlemsstat, der vil udbetale støtten. I denne forbindelse har Domstolen i to domme af 30. juni 1992 antaget to annullationssøgsmål, der hver for sig var rettet mod en kommissionsbeslutning om at iværksætte proceduren efter artikel 93, stk. 2, til realitetspåkendelse. Domstolen udtalte heri bl.a.,

»at den omstændighed, at der træffes en beslutning om, at støtten er forenelig med traktaten, eller den adgang, der består til at anlægge sag til prøvelse af en kommissionsbeslutning, hvorefter støtten findes uforenelig med traktaten, *ikke kan ophæve de uoprettelige konsekvenser af en forsinket støtteudbetaling* som følge af, at et forbud i medfør af artikel 93, stk. 3, sidste punktum, er blevet overholdt« [50] (min fremhævelse).

38. Det valg, som Kommissionen skal foretage mellem at iværksætte eller ikke iværksætte proceduren i medfør af artikel 93, stk. 2, er derfor ikke enkelt, og da slet ikke uforbindende. Da Rådet endnu ikke har gjort brug af den mulighed, som det ifølge EØF-traktatens artikel 94 har til at udstede gennemførelsesbestemmelser til artikel 92 og 93, er det Domstolens opgave at præcisere disse [51].

47 — Også »personer, virksomheder eller sammenslutninger, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte, herunder navnlig konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationerne« er interesserede parter. Artikel 93, stk. 2, har således »en ubestemt helhed af adressater«. Dom af 14.11.1984, sag 323/82, Intermills, Sml. s. 3809, præmis 16.

48 — Jf. traktatens artikel 93, stk. 2. Denne opfordring skal ikke nødvendigvis være rettet til en bestemt adressat.

49 — Dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 13. Jf. tillige Intermills-dommen, præmis 17.

50 — Jf. domme af 30.6.1992, sag C-312/90, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4117, præmis 22, og sag C-47/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4145, præmis 28.

51 — Dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 10.

Dette har Domstolen gjort, navnlig i dommen af 20. marts 1984 i sagen Tyskland mod Kommissionen [52]. Dommen blev afsagt i en af Forbundsrepublikken Tyskland anlagt sag, hvori der var nedlagt påstand om annullation af en kommissionsbeslutning om ikke at rejse indsigelse — dvs. om *ikke* at iværksætte den formelle procedure efter EØF-traktatens artikel 93, stk. 2 — mod en påtænkt belgisk støtte til omstrukturering af tekstilsektoren. Domstolen opstillede følgende princip:

»[Den formelle procedure efter artikel 93, stk. 2] ... 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«.

39. Derefter bragte Domstolen dette princip i anvendelse på de konkrete faktiske omstændigheder i sagen. Det viste sig, at Kommissionen først efter intensive forhandlinger og en vidtgående ændring af de anmeldte planer havde erklæret den belgiske støtte — som den oprindelig anså for uacceptabel — forenelig med fællesskabsretten. Endvidere var der, netop på grund af forhandlingerne, gået 16 måneder mellem anmeldelsen og godkendelsen, »en periode ... der klart overskred den frist, der normalt er påkrævet for en første undersøgelse inden for rammerne af traktatens artikel 93, stk. 3« (præmis 15). Endelig viste det sig, at Kommissionen kun havde erklæret den ændrede støtteplan forenelig med fællesmarkedet, såfremt visse betingelser blev overholdt, fordi den »fortsat nærer store betænkeligheder med hensyn til de virkninger, som gennemførelsen af planen vil kunne have for konkurrencen inden for Fællesskabet« (præmis 16).

Domstolen nåede frem til, at Kommissionen under disse omstændigheder skulle have indledt proceduren efter artikel 93, stk. 2.

40. Matra har gjort gældende, at de momenter, der dannede grundlag for Domstolens afgørelse i den nævnte sag, også foreligger her. I de følgende punkter (punkt 41 ff.) vil jeg undersøge, om dette faktisk er tilfældet. Derefter (nedenfor i punkt 46 ff.) vil jeg undersøge, om der i den foreliggende sag eventuelt er andre momenter, som ville kunne få Domstolen til at træffe afgørelse om, at Kommissionen burde have indledt proceduren efter artikel 93, stk. 2.

41. Ifølge Matra forelagde de portugisiske myndigheder allerede i november 1990, eller ni måneder inden vedtagelsen af den anfægtede beslutning, officielt Newco-støtteprojektet for Kommissionen. Der hævdes endvidere, ligesom i sagen Tyskland mod Kommissionen, at være foretaget væsentlige

52 — Jf. ovenfor i fodnote 41.

ændringer i de oprindelige planer. I sin skrivelse til Matra omtalte kommissær Bangemann således »betydelige forbedringer« (jf. punkt 3). Endelig gav Kommissionen kun på visse betingelser, og endda tøvende, sin tilladelse til den portugisiske støtte. At den anfægtede beslutning kun er en betinget godkendelse, fremgår ifølge Matra af de betingelser, som den indeholder vedrørende tredjemands adgang til at benytte infrastrukturen og erhvervsuddannelsen. Den tvivl, som Kommissionen nærede, hævdes at fremgå af den forpligtelse, der blev pålagt Newco til at indsende rapport en gang om året.

Matra's argumenter om, at der er analogi mellem de faktiske omstændigheder i sagen Tyskland mod Kommissionen og den nu foreliggende sag, kan ikke overbevise mig af følgende grunde.

42. Den portugisiske anmeldelse skete ved skrivelse af 26. marts 1991 og blev suppleret ved en skrivelse af 16. april 1991. Yderligere oplysninger om erhvervsuddannelsesprogrammet blev indsendt ved en skrivelse af 31. maj 1991. Den anfægtede beslutning er dateret den 16. juli 1991. Alt efter om man anser skrivelsen af 31. maj 1991 for en supplering af anmeldelsen eller ikke, har Kommissionen altså enten lige akkurat overholdt den af Domstolen fastsatte tomånedersfrist (jf. ovenfor i punkt 34) eller kort overskredet den (hvilket da til dels kan forklares på grund af Matra's gentagne henvendelser i sagen). Der kan i intet tilfælde drages en sammenligning med den periode på 16 måneder, som Kommissionen skulle bruge i sagen Tyskland mod Kommissionen for at nå frem til en beslutning.

43. At der forelå et foreløbigt udkast til støtteordning, og at der fra november 1990 var uformelle kontakter mellem Den Portugisiske Republik og Kommissionen, ændrer intet herved. Dels eksisterer der forud for anmeldelsen af en støtteordning pr. definition et foreløbigt udkast til ordningen, og dels har Matra ikke ført noget som helst bevis, som kan afkræfte såvel Kommissionens som Den Portugisiske Republiks udtalelser om, at deres indbyrdes kontakter før anmeldelsen var begrænset til:

»en mundtlig anmodning fra de portugisiske myndigheder om at blive underrettet såvel om de kriterier, der af Kommissionen anvendes ved denne art støtteordninger, som om de oplysninger, Kommissionen skal bruge for at kunne bedømme foranstaltningerne ud fra artikel 92« [53].

I øvrigt har Kommissionen i svarskriftet med rette anført, at den i henhold til den gensidige pligt til loyalt samarbejde, som påhviler medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner [54], havde pligt til at give Den Portugisiske Republik de ønskede oplysninger.

44. Hverken før eller efter anmeldelsen synes der at være ført intensive forhandlinger, således som det var tilfældet i sagen Tyskland mod Kommissionen. En sammenligning af skrivelserne af 26. marts 1991 og 16. april 1991 (jf. ovenfor i punkt 2) viser, at de ændringer, som Den Portugisiske Republik har foretaget i den oprindelige anmeldelse, snarere er præciseringer og supplerende bemærkninger end grundlæggende ændringer [55]. En sammenligning af de to

53 — Jf. svarskriftet, s. 24.

54 — Jf. dom af 15.1.1986, sag 52/84, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 89, præmis 16.

55 — Brevet fra kommissær Bangemann modsiger på ingen måde dette. De »betydelige forbedringer«, som omtales i brevet, henviser efter min opfattelse til de nævnte supplerende bemærkninger og præciseringer, hvorved afgrænsningen af den anmeldte støtte blev klarere.

skrivelser med det endeligt godkendte støtteprojekt viser endvidere, at det samlede beløb, der skulle udbetales i støtte, ikke er blevet ændret siden anmeldelsen. Matra's udtalelser om, at dette beløb efter forhandlinger blev nedsat med »over 100 mio. ECU«, finder ikke støtte i de sagsakter, der foreligger for Domstolen.

Matra har heller ikke kunnet godtgøre rigtigheden af sit anbringende om, at Kommissionen i den anfægtede beslutning har opstillet betingelser over for Den Portugisiske Republik med hensyn til tredjemands adgang til at benytte infrastrukturen og erhvervsuddannelsen. Beslutningen indeholder ikke sådanne betingelser. Det anføres kun, at »de portugisiske myndigheder forpligter sig til« [56] at sikre en tilstrækkelig adgang, hvilket er helt selvfølgeligt.

45. Til støtte for at hævde, at Kommissionen har næret stor tvivl om, hvorvidt den portugisiske støtteordning er forenelig med fællesskabsretten, har Matra henvist til følgende afsnit i den anfægtede beslutning:

»Selv om Kommissionen er af den opfattelse, at projekterne vedrørende infrastrukturen og erhvervsuddannelsen ikke er statsstøtteforanstaltninger ... anmoder den alligevel den portugisiske regering om at indsende en rapport til Kommissionen en gang om året vedrørende disse punkter og vedrørende gennemførelsen af projektet og støtteforanstaltningerne. Den første rapport skal senest indsendes i slutningen af juni 1992.«

Af dette afsnit fremgår tværtimod, at Kommissionen *ikke* tvivler på, at den portugisiske støtte er forenelig med fællesskabsretten. Ved at pålægge Den Portugisiske Republik hvert år at udarbejde en evalueringsrapport, angiver Kommissionen blot, at den — således som den bekræftede det under retsmødet — fortsat vil kontrollere, at Den Portugisiske Republik nøje overholder de aftalte betingelser for støtten. Kommissionen har ikke alene ret til at nære en sådan »tvivl«, men den har pligt til det, da den fortsat skal føre tilsyn med, hvorledes den godkendte støtteordning gennemføres.

46. Jeg når derfor frem til, at de momenter, der i sagen Tyskland mod Kommissionen fik Domstolen til at annullere den dér omhandlede kommissionsbeslutning, ikke foreligger i denne sag.

Det er dog muligt, at andre momenter vil kunne begrunde en afgørelse om annullation. I denne forbindelse har Matra henvist til det store beløb, som Den Portugisiske Republik vil udbetale i støtte (jf. nedenfor i punkt 47), og til den nære forbindelse, der er mellem den foreliggende sag og den af Kommissionen indledte procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85, hvori Kommissionen har besluttet formelt at give tredjemand mulighed for at deltage (jf. nedenfor i punkt 48). Endvidere har Matra endnu en gang henvist til risikoen for overkapacitet og til, at der er risiko for, at Newco vil få en dominerende stilling. Disse sidste to argumenter er allerede blevet behandlet (jf. ovenfor i punkt 13, 14 og 15).

47. Ifølge Matra må Kommissionen, alene i kraft af støttens størrelse, være stødt på

56 — Den anfægtede beslutning, s. 8.

»alvorlige vanskeligheder« ved bedømmelsen af støttens forenelighed med fællesskabsretten. Dette er jeg ikke enig i.

Selv om det må antages, at omfattende støtteprojekter skal undersøges meget nøje af Kommissionen [57], spiller støttens størrelse eller størrelsen af den virksomhed, der skal modtage støtten, ikke nødvendigvis en afgørende rolle ved bedømmelsen af, om støtten kan godkendes. Det er ikke støttens omfang i sig selv, men dens indvirkning på samhandelen inden for fællesmarkedet, der er afgørende. Denne indvirkning bestemmes ikke kun af støttens størrelse, men i lige så høj grad af faktorer som det pågældende markeds størrelse og antallet af andre virksomheder på dette marked [58].

Domstolen ville handle i strid med dette princip, som den selv har anvendt [59], ved at forpligte Kommissionen til at iværksætte den formelle procedure i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, hver gang de støtteprojekter, der skal bedømmes, er af et bestemt omfang. Jeg vil i øvrigt mene, at det ikke er Domstolens, men Rådets opgave (i medfør af EØF-traktatens artikel 94) at pålægge Kommissionen en sådan forpligtelse ved en generel retsakt.

48. *Andet anbringende: sammenhængen mellem EØF-traktatens artikel 85 ff. og artikel 92 ff.* I sit andet anbringende, som stort set ligger i forlængelse af det første, behandler Matra spørgsmålet om sammenhængen mellem to områder inden for europæisk konkurrenceret, nemlig dels reglerne om statsstøtte (traktatens artikel 92 ff.), dels reglerne inden for konkurrence- eller kartelretten (traktatens artikel 85 ff.). Selv om det medgives, at dette problem endnu ikke er blevet behandlet specielt af Domstolen, finder Matra dog at kunne udlede af Domstolens praksis, at Kommissionen i en sag, der frembyder såvel statsstøtteaspekter som konkurrenceaspekter, skal sikre en vis sammenhæng mellem de to retsområder. Nærmere bestemt bør Kommissionen ikke holde procedurerne i henhold til henholdsvis EØF-traktatens artikel 93 og forordning nr. 17 [60] adskilt fra hinanden.

49. Matra har støttet dette synspunkt på en gennemgang af tre domme afsagt af Domstolen. For det første påberåber Matra sig den udtalelse i dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen af 20. marts 1984, som jeg har citeret ovenfor i punkt 34. Af denne udtalelse fremgår, at Kommissionen under den uformelle, indledende undersøgelse i henhold til artikel 93, stk. 3, skal undersøge, om den anmeldte støtte er forenelig »med traktaten« i sin helhed, dvs. også traktatens artikel 85 ff.

Dernæst henviser Matra til dommen i sagen Kommissionen mod Italien af 21. maj 1980 [61], som drejede sig om en italiensk afgift på hvidt sukker. Kommissionen betragtede

57 — Af første del af mit forslag til afgørelse fremgår, at Kommissionen i den foreliggende sag har gennemført en sådan nøje undersøgelse.

58 — Jf. tillige ovenfor i punkt 17, hvor jeg allerede har anført, at det ikke er regionale støtteforanstaltningers omfang, men deres intensitet, der er bestemmende for undersøgelsen af, om de er forenelige med fællesskabsretten.

59 — Efter Domstolens faste praksis er det ikke på forhånd udelukket, at en relativt beskeden støtte eller en mindre virksomhed kan have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne. Jf. dom af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 27.

60 — Jf. ovenfor i fodnote 5.

61 — Dom af 21.5.1980, sag 73/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1533, præmis 11.

denne afgift som en ved EØF-traktatens artikel 95 forbudt diskriminerende afgift og anlagde derfor sag mod Italien i medfør af EØF-traktatens artikel 169. Da Kommissionen imidlertid også allerede havde anlagt sag vedrørende den samme afgift i medfør af EØF-traktatens artikel 92 og 93, anførte Italien, at sagen i medfør af artikel 169 skulle afvises. Domstolen tog ikke det italienske argument til følge. To præmisser fra Domstolens argumentation i denne forbindelse er særlig relevante for den foreliggende sag:

»En sammenligning mellem på den ene side traktatens artikel 92 og 93 og på den anden side artikel 95, stk. 1, viser, at disse bestemmelser har samme formål, nemlig at undgå, at de to former for indgreb, som en medlemsstat råder over — ydelse af støtte på den ene side og opkrævning af diskriminerende afgifter på den anden side — får den følge, at konkurrencevilkårene på fællesmarkedet fordrejes« (præmis 8).

»Det må i øvrigt bemærkes, at selv om den i artikel 92 og 93 fastsatte procedure overlader et betydeligt skøn til Kommissionen og under visse betingelser til Rådet med henblik på vurderingen af, om en statsstøtteordning kan forenes med fællesmarkedets krav, så følger det dog af traktatens almindelige opbygning, at denne procedure aldrig må føre til resultater, der er i strid med traktatens særlige bestemmelser vedrørende f.eks. de interne afgifter« (præmis 11).

Endelig udtalte Domstolen i Iannelli-dommen af 22. marts 1977 i det væsentlige, at det ikke tilkommer en national ret, men Kommissionen (under Domstolens kontrol) at fastslå, om en støtteordning er uforenelig med fællesskabsretten. Domstolen udtalte også, at hindringer af fiskal karakter og støtteordninger som sådanne ikke er omfattet af forbuddet i artikel 30. Følgende præmisser er relevante for den nu foreliggende sag.

»Gennemførelsesforanstaltninger til en støtte, som er uforenelige med andre særlige traktatbestemmelser end artikel 92 og 93, kan være så uløseligt forbundet med støttens formål, at det ikke er muligt at bedømme dem isoleret ...« (præmis 14).

»Selv om en støtte i sig selv ofte medfører en beskyttelse og dermed en vis opdeling af markedet i forhold til produktionen i virksomheder, som ikke har fordel heraf, indebærer denne omstændighed ikke restriktive virkninger, som går ud over, hvad der er nødvendigt for, at støtten kan opfylde de mål, som traktaten tillader ...« (præmis 15).

50. Jeg er enig med Matra i, at Domstolen ifølge denne praksis lægger vægt på, at sammenhængen mellem traktatbestemmelser, der har samme formål, respekteres, selv om bestemmelserne håndhæves af forskellige organer og gennem forskellige procedurer. Såvel traktatens artikel 85 ff. som artikel 92 ff. har til formål at hindre, at konkurrencevilkårene på det fælles marked fordrejes. Man kan da også kun drage den konklusion, at Kommissionen ved sin undersøgelse af, om anmeldte støtteforanstaltninger er i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 92 ff., samtidig skal undersøge, om støtteforanstalt-

ningerne ikke er i strid med artikel 85 ff. Såfremt man generelt fraviger denne fremgangsmåde, er der risiko for manglende sammenhæng.

51. Ifølge Matra har Kommissionen, alene i kraft af, at den har erklæret den portugisiske støtte forenelig med fællesskabsretten, uden først tillige at have undersøgt støttens kartelretlige aspekter, foregrebet sin egen vurdering af, om disse kartelretlige aspekter er overholdt:

»Under hensyn til den citerede og analyserede retspraksis fra Domstolen ... burde Kommissionen i begge tilfælde have undersøgt alle økonomiske og juridiske aspekter ... inden den traf en beslutning på grundlag af den ene eller den anden af disse bestemmelser. Såvel af procedurens kronologiske forløb som af selve beslutningens ordlyd fremgår, at dette ikke har været tilfældet ... Allerede af en gennemlæsning af beslutningen fremgår det med tilstrækkelig tydelighed ... at Kommissionen slet ikke har taget hensyn til betydningen af de 'for private gældende' konkurrencebestemmelser« [62].

Adskillelsen af statsstøtteprocedurerne fra de kartelretlige procedurer har ifølge Matra medført, at der på en række punkter er opstået manglende sammenhæng. Tredjemænd har således fået lejlighed til at fremsætte bemærkninger om sagens kartelretlige aspekter, mens de ikke har kunnet gøre dette vedrørende aspekterne i forbindelse med statsstøtten. Endvidere blev der for fritagelsen i medfør af EØF-traktatens artikel 85, stk. 3, fastsat en række betingelser, f.eks. blev varigheden begrænset til ti år, mens der — da statsstøtten blev godkendt — ikke blev stillet tilsvarende betingelser for støtteprogrammet. Endelig hævdes Kommissionens usammenhængende fremgangsmåde i hele sagen have gjort det muligt for Ford og VW at fremstille de faktiske omstændigheder i konkurrence- og statsstøtteprocedurerne på forskellig, til tider endda modstridende, måde.

52. Selv om jeg som sagt er enig med Matra i det forfægtede princip om et koordineret tilsyn med statsstøtte på grundlag af såvel statsstøttereglerne som de kartelretlige regler, er jeg ikke enig med Matra i den måde, hvorpå Matra vil anvende princippet i den foreliggende sag. Jeg er nemlig af den opfattelse, at Kommissionen faktisk har samordnet sin undersøgelse i denne sag på betryggende vis, såvel efter artikel 85, stk. 3, som efter artikel 93.

Dette fremgår for det første af selve den anfægtede beslutning. Deri nævnes klagen fra Matra og tillige, at Matra frygter, at Ford og VW i fremtiden vil opnå en dominerende stilling på markedet for multifunktionelle køretøjer. Senere i den anfægtede beslutning anfører Kommissionen:

»Når Kommissionen undersøger sådanne støtteplaner, foretager den en afvejning af fordelene for regionen ... over for de mulige ulemper for sektoren som helhed (f.eks. risikoen for, at der opstår en betydelig overkapacitet), for at sørge for, at der tages hensyn

62 — Jf. stævningen, s. 19 og 20.

til *alle* aspekter af betydning for Fællesskabets interesser« [63] (min fremhævelse).

At Kommissionen har gennemført en koordineret undersøgelse, fremgår ligeledes af kronologien i de faktiske omstændigheder. Meddelelsen fra Kommissionen i henhold til artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 17 (jf. ovenfor i fodnote 1), hvori Kommissionen giver udtryk for, at den påtænker at yde fritagelse i medfør af artikel 85, stk. 3, blev allerede bekendtgjort den 13. juli 1991, dvs. forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning. Endvidere anførte Kommissionen udtrykkeligt — såvel i sin skrivelse til Matra af 30. juli 1991 (jf. ovenfor i punkt 3) som i sit resumé af beslutningen om ikke at rejse indsigelse mod den portugisiske regerings påtænkte støtte (jf. ovenfor i punkt 2 og i fodnote 4) — at den havde til hensigt at gøre brug af artikel 85, stk. 3.

Til slut skal jeg minde om, at jeg allerede i det foregående (i punkt 13, 14 og 15) er nået til det resultat, at Kommissionen ved udfærdigelsen af den anfægtede beslutning faktisk foretog en tilstrækkelig indgående undersøgelse vedrørende risikoen for en forstyrrelse af konkurrenceforholdene på det fælles marked. Undersøgelsen af, om den portugisiske støtte er i overensstemmelse med Fællesskabets statsstøtteret er derfor efter min opfattelse *ikke* sket uden sammenhæng med undersøgelsen af, om støtten er i overensstemmelse med kartelretten.

53. Den »manglende sammenhæng«, som Matra hævder er en følge af en ikkesamordnet undersøgelse af statsstøtte- og kartelretlige aspekter af den anmeldte støtte, forekommer mig at være ret urealistisk. Det er således logisk, at man — når fritagelsen i medfør af artikel 85, stk. 3, for aftalen om oprettelse af et joint venture mellem Ford og VW, er blevet begrænset til kun at gælde i ti år — ikke udtrykkeligt fastsætter en tilsvarende begrænsning ved godkendelsen af det portugisiske støtteprogram. Den sidste rate af denne støtte vil nemlig allerede blive udbetalt den 30. december 1994, hvorefter støtteprogrammet vil være afsluttet.

Også argumentet om, at Ford og VW skulle have præsenteret de faktiske omstændigheder i kartel- og statsstøttesagerne på forskellig, til tider modstridende, måde, står helt for Matra's egen regning. Allerede af en sammenligning mellem den anfægtede beslutning og såvel meddelelsen i henhold til forordning nr. 17 som beslutningen af 23. december 1992, hvori der meddeles fritagelse i medfør af artikel 85, stk. 3, fremgår det, at Kommissionen ved bedømmelsen af såvel de statsstøtteretlige som de kartelretlige aspekter af sagen har taget udgangspunkt i de samme faktiske omstændigheder. En eventuel indbyrdes modstridende fremstilling fra Ford's og VW's side fremgår ikke af disse retsakter. Et sådant forhold har i hvert fald ikke givet noget påviseligt resultat, selv om det skulle have forekommet.

Endelig er der den omstændighed, at Kommissionen med henblik på at anvende artikel 85, stk. 3, har givet tredjemænd en formel meddelelse om, at de kunne fremsætte deres bemærkninger, mens den ikke har gjort dette i forbindelse med proceduren i medfør af

63 — Jf. den anfægtede beslutning, s. 10.

artikel 93, stk. 2. Denne »manglende sammenhæng« kan Kommissionen dog ikke kritiseres for, da den beror på en grundlæggende forskel mellem procedurerne i statsstøtte- og i kartelsager. Såfremt Kommissionen efter en indledende og uformel undersøgelse i henhold til artikel 93, stk. 3, finder, at en støtteforanstaltning er forenelig med fællesskabsretten, behøver den ikke indlede den formelle procedure efter artikel 93, stk. 2. Sagen er endda den, at Kommissionen end *ikke må* iværksætte en sådan procedure uden en fyldestgørende begrundelse (jf. ovenfor i punkt 37). Ifølge artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 17 *skal* Kommissionen derimod formelt opfordre enhver interesseret tredjemand til at fremkomme med bemærkninger, såfremt Kommissionen efter en indledende undersøgelse beslutter, at en fritagelse i medfør af artikel 85, stk. 3, kan tillades. At to beslutninger af samme art, der er truffet efter en indledende, uformel undersøgelsesprocedure, på det processuelle område har så forskellige konsekvenser, kan ikke bebrejdes Kommissionen.

54. Matra har foreslået, at Domstolen pålægger Kommissionen at udsætte godkendelsen i medfør af artikel 93, stk. 3, indtil proceduren i henhold til artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 17 er afsluttet. Dette er imidlertid i strid med Domstolens faste praksis for, at den uformelle procedure i medfør af EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, skal vare så kort tid som muligt (jf. ovenfor i punkt 34).

Derimod er jeg enig i et andet forslag fra Matra, nemlig at Kommissionen, såfremt dens beslutning om de statsstøtteretlige aspekter af en sag går forud for beslutningen om de kartelretlige aspekter i samme sag, udtrykkelig skal gøre sin første beslutning afhængig af den, der senere skal træffes. I det foreliggende tilfælde har dette dog ingen konsekvenser. Som Kommissionen med rette har anført, godkendes et støtteprogram kun til gennemførelse af et ganske bestemt investeringsprogram. Såfremt det senere viser sig, at programmet (helt eller delvis) ikke kan gennemføres, f.eks. på grund af et afslag vedrørende fritagelse i henhold til artikel 85, stk. 3, mister støtten for så vidt sit eksistensgrundlag. Som Matra i øvrigt selv har fremhævet, skal en eventuelt udbetalt støtte i så fald tilbagebetales. Støttemodtagende virksomheder, der anvender en udbetalt støtte, inden en sådan fritagelse er givet, gør det således på egen risiko.

55. *Tredje anbringende: undladelse af at angive en fyldestgørende begrundelse i den anfægtede beslutning.* Ifølge Matra har Kommissionen handlet i strid med EØF-traktatens artikel 190 ved ikke at angive en fyldestgørende begrundelse i den anfægtede beslutning. Navnlig hævdes den ikke entydigt have beskrevet, hvad det relevante marked er, mens andre momenter (navnlig en analyse af støttens, investeringernes og det regionale handicaps finansielle virkninger) ikke omtales i den anfægtede afgørelse. Denne utilstrækkelige begrundelse hævdes at krænke Matra's ret til kontradiktion og at gøre det umuligt for Domstolen at bedømme den anfægtede beslutnings hensigtsmæssighed. Kommissionen har således handlet i strid med Domstolens faste praksis [64].

64 — Matra henviser til dom af 13.3.1985, sag 296/82, Leeuwarder Papierwarenfabriek, Sml. s. 809, præmis 19 ff.

Af den foregående del af mit forslag til afgørelse (jf. ovenfor i punkt 13 ff.) fremgår det klart, at den anfægtede beslutning faktisk indeholder en detaljeret gennemgang af såvel de enkelte dele af den portugisiske støtte som støttens konsekvenser. Gennemgangen omfatter også de planlagte investeringer og det regionale handicap. Ved imødegåelsen af Matra's argumenter i sagen har jeg hele tiden henvist til og citeret fra den anfægtede beslutning, hvilket viser, at beslutningen giver Domstolen mulighed for at kontrollere, hvorledes Kommissionen har udøvet sin beslutningsbeføjelse. Efter min opfattelse har Kommissionen da også opfyldt betingelserne for en fyldestgørende begrundelse, således som de er fastsat af Domstolen (jf. Matra's citat):

»Når henses til, at artikel 190 ... ikke kun har et formelt grundlag, men har til formål at give parterne mulighed for at forsvare deres rettigheder, Domstolen mulighed for at udøve sin kontrol og medlemsstaterne såvel som alle interesserede borgere mulighed for at få kendskab til, hvordan Kommissionen har anvendt traktaten,

er det for at nå dette formål tilstrækkeligt, at beslutningen kun indeholder de væsentlige retlige og faktiske omstændigheder, hvorpå retsakten hviler, og som er nødvendige for forståelsen af de overvejelser, der har givet sagsøgte anledning til sin beslutning. Dette kan ske på en kortfattet måde, når blot det sker i en klar og relevant form« [65].

56. Med hensyn til afgrænsningen af det relevante marked, er det tilstrækkeligt at henvise til, at Kommissionen i den anfægtede beslutning utvetydigt dels taler om »motorkøretøjssektoren« (eller »-markedet«), dels om »undersektoren« eller »det pågældende segment for multifunktionelle køretøjer« [66]. Også Matra er — såvel i de skriftlige som i de mundtlige indlæg for Domstolen — til stadighed gået ud fra, at markedet for multifunktionelle køretøjer, som en del af det samlede bilmarked, må anses for at være det relevante marked i den foreliggende sag [67]. Matra har åbenbart ikke ladet sig holde tilbage af den »forvirrende« terminologi, som Kommissionen hævdes at have brugt. Også det tredje anbringende med hensyn til den fulgte fremgangsmåde må således efter min opfattelse forkastes.

57. *Fjerde anbringende: tilsidesættelse af retten til kontradiktion.* Ved at nægte at åbne en kontradiktorisk procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, hævdes Kommissionen at have hindret Matra i at fremføre sine synspunkter på fyldestgørende vis. Derved har Kommissionen, efter Matra's opfattelse, tilsidesat det af Domstolen anerkendte generelle princip,

»ifølge hvilket enhver administrativ myndighed er forpligtet til at give den pågældende adgang til at gøre sig bekendt med dens standpunkt, når den træffer en foranstaltning, som vil kunne krænke individuelle interesser alvorligt« [68].

At dette generelle princip også gælder på konkurrenceområdet, udleder Matra med rette af dommen af 23. oktober 1974 i Transocean-sagen, hvori Domstolen — i

65 — Jf. dom af 4.7.1963, sag 24/62, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 407 og 408 (o.a.: kun offentliggjort i sammendrag) (org. ref.: Rec. 1963, s. 131).

66 — Jf. den anfægtede beslutning, s. 2 og 6.

67 — Matra har således til støtte for, at sagen antages til realitetsbehandling, henvist til, at selskabet »i modsætning til konkurrenterne kun fremstiller multifunktionelle køretøjer og derfor med hensyn til sin stilling på markedet er helt afhængig af udviklingen inden for dette markedssegment« (jf. ovenfor i punkt 9).

68 — Dom af 27.10.1977, sag 121/76, Moli mod Kommissionen, Sml. s. 1971, præmis 20.

forbindelse med en betinget fritagelse i medfør af EØF-traktatens artikel 85, stk. 3 — omtaler:

»den almindelige regel, hvorefter adressaterne for offentlige myndigheders beslutninger, der føleligt berører disse adressaters interesser, i rette tid skal have lejlighed til at fremføre deres synspunkter« [69].

58. Ovenfor (i punkt 7) har jeg allerede anført, at Matra efter min opfattelse ikke er »berørt« eller »adressat« som omhandlet i denne praksis. Alligevel er jeg enig med Matra i, at når Kommissionen *med urette* beslutter ikke at iværksætte proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, betyder dette næsten automatisk, at den berørte tredjemands ret til kontradiktion er blevet krænket. I så fald vælges nemlig med urette en procedure, der ikke er særlig gennemsigtig, og som kun giver tredjemand en begrænset mulighed for at deltage (jf. ovenfor i punkt 34). I dommen af 20. marts 1984 i sagen Tyskland mod Kommissionen udtalte Domstolen herom følgende:

»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« (præmis 18).

69 — Dom af 23.10.1974, sag 17/74, Transocean Marine Paint mod Kommissionen, Sml. s. 1063, præmis 15.

Af mit forslag til afgørelse fremgår dog, at der er tilstrækkelig grund til at antage, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde inden for sit vide skøn *ikke* med urette har besluttet at undlade at iværksætte den formelle procedure efter artikel 93, stk. 2 [70].

59. Det er dog især de særlige omstændigheder i sagen, der overbeviser mig om, at Kommissionen fuldt ud har respekteret Matra's ret til kontradiktion. Af de i indledningen til dette forslag til afgørelse anførte faktiske omstændigheder, der ikke bestrides af parterne (jf. ovenfor i punkt 2), fremgår, at Matra inden afslutningen af den uformelle procedure efter artikel 93, stk. 3, henvendte sig mindst to gange (ved skrivelse af 17.6.1991 til de pågældende kommissærer og ved klage af 26.6.1991 til Kommissionen). Disse henvendelser blev af Kommissionen ikke blot besvaret skriftligt (ved skrivelse af 17.7.1991), men også mundtligt (under en drøftelse med Matra den 27.6.1991). Det skal bemærkes, at Kommissionen, selv i tilfælde af, at den beslutter at iværksætte proceduren efter artikel 93, stk. 2, ikke har pligt til en sådan mundtlig drøftelse.

I den anfægtede beslutning er Matra's klage udtrykkeligt omtalt, og de vigtigste momenter i klagen nævnes og behandles. Kommissionen gør i øvrigt gældende — uden at den på dette punkt modsiges af Matra — at de mange og meget omfattende bilag til Matra's stævning alle var i Kommissionens besid-

70 — Da Kommissionens undersøgelse ikke var rettet mod Matra, er Matra's processuelle rettigheder ifølge Domstolens praksis i øvrigt mindre vidtgående end de rettigheder, der tilkommer en virksomhed, som undersøgelsen er rettet mod. Jf. dom af 17.11.1987, forenede sager 142/84 og 156/84, BAT og Reynolds, Sml. s. 4487, præmis 20: »Imidlertid er de rettigheder, der tilkommer klagere under sagsbehandlingen, ikke lige så vidtgående som den retsstilling, der efter princippet om retten til forsvar tilkommer de virksomheder, der er genstand for Kommissionens undersøgelser.«

delse, inden den anfægtede beslutning blev truffet.

60. At Kommissionen under den indledende procedure kun har givet Matra begrænset adgang til indsigt i sagen, er en uundgåelig følge af, at denne procedure ikke er kontradiktorisk [71]. Det fremgår af de for Domstolen fremlagte processkrifter, at denne begrænsede adgang dog ikke har skadet Matra påviseligt [72].

I hvert fald fremgår det af de i det foregående punkt nævnte omstændigheder, at den procedure, som Kommissionen har fulgt, i hvert fald for så vidt angår Matra, faktisk var gennemsigtig og gav tilstrækkelig mange muligheder for at intervenere [73]. Jeg må derfor konkludere, at Matra's ret til kontradiktion ikke blev tilsidesat, og herefter må også det fjerde anbringende forkastes.

61. *Femte anbringende: tilsidesættelse af generelle principper om god forvaltningsskik.* Til støtte for dette anbringende har Matra på ny gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat Matra's indvendinger, har nægtet at indlede en dybtgående undersøgelse vedrørende stillingen på markedet for multifunktionelle køretøjer og med den anfægtede beslutning har foregrebet undersøgelsen i medfør af traktatens artikel 85, stk. 3. I det foregående har jeg allerede forkastet alle disse argumenter som ubegrundede. Jeg konkluderer derfor, at de ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af generelle principper om god forvaltningsskik.

Forslag til afgørelse

62. Sammenfattende skal jeg foreslå Domstolen at afsige følgende dom:

»1) Annullationssøgsmålet antages til realitetsbehandling, men Kommissionen frifindes.

2) Matra betaler sagens omkostninger.«

71 — Selv om der iværksættes en procedure i en konkurrencesag, betyder det i øvrigt ikke, at hele sagen fremsendes til tredjemand. Dokumenter, der indeholder forretningshemmeligheder, må således i intet tilfælde offentliggøres. Jf. dom af 24.6.1986, sag 53/85, AKZO Chemie BV, Sml. s. 1965, præmis 26 ff., samt dommen i BAT og Reynolds-sagen, præmis 21.

72 — Kommissionen har under retsmødet derimod gjort gældende, at Matra på den ene eller anden måde hele tiden har haft adgang til selv de mest fortrolige dokumenter i Kommissionen. Som eksempel har Kommissionen nævnt rapporter, der i oktober 1992 blev udarbejdet i Setúbal, og hvis indhold er sivet til pressen.

73 — Spørgsmålet om, hvorvidt også andre berørte parters ret til kontradiktion er blevet respekteret, er ikke besvaret hermed. Da Matra i Europa er den eneste producent, der udelukkende fremstiller multifunktionelle køretøjer (jf. ovenfor i punkt 9), og endvidere er dominerende på dette markedssegment (jf. ovenfor i punkt 15), er dette spørgsmål ikke særlig presserende. For at sikre retten til kontradiktion for de berørte parter, der ikke kender noget til den uformelle undersøgelsesprocedure efter EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, er det nødvendigt, som anført af generaladvokat Tesauro, at fastsætte bestemmelser vedrørende en udvidelse af søgsmålsadgangen til fordel for disse (jf. ovenfor i fodnote 14).