

DOMSTOLENS DOM
14. oktober 1987 *

I sag 248/84,

Forbundsrepublikken Tyskland, ved Ministerialrat i Forbundsøkonomiministeriet Martin Seidel og professor i retsvidenskab ved universitetet i Münster R. Lukes og med valgt adresse i Luxembourg på Forbundsrepublikken Tysklands ambassade, 20-22, avenue Emile Reuter,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent i Kommissionen N. Koch som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der nedlagt påstand om annullation af artikel 1 i Kommissionens beslutning af 23. juli 1984, hvorved delstaten Nordrhein-Westfalen's investeringsstøtteprogram i arbejdsformidlingsdistrikterne Borken-Bocholt og Siegen blev anset for uforeneligt med Fællesmarkedet, jfr. EØF-Traktatens artikel 92,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformanden J. C. Moitinho de Almeida, dommerne T. Koopmans, U. Everling, C. Kakouris, R. Joliet og F. Schockweiler,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

* Processprog: Tysk.

på grundlag af retsmøderapporten som ændret efter den mundtlige forhandling den 1. juli 1986,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. december 1986,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 16. oktober 1984, har Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 23. juli 1984, for så vidt den indeholder et forbud mod fra den 30. juni 1985 i arbejdsformidlingsdistrikterne Borken-Bocholt og Siegen at yde støtte i henhold til retningslinierne for ydelse af investeringsstøtte til forbedring af den regionale økonomiske struktur i delstaten Nordrhein-Westfalen, som affattet ved cirkulæreskrivelsen af 10. juni 1982 fra ministeren for økonomi, næringsdrivende og trafik.

2 I Forbundsrepublikken Tyskland ydes regionalstøtte som udgangspunkt af de forskellige delstater. Siden en grundlovsændring i 1969 bidrager Forbundsstaten dog i medfør af en herved indsat ny bestemmelse, artikel 91 a, til de forskellige delstaters bestræbelser på at forbedre den regionale økonomiske struktur. Med hjemmel i artikel 91 a blev der den 6. oktober 1969 vedtaget en forbundslov om den såkaldte »Gemeinschaftsaufgabe« (»fællesopgaven«), nemlig »forbedring af den regionale økonomiske struktur« (herefter benævnt »Gemeinschaftsaufgabe«).

3 Ved loven oprettedes et planlægningsudvalg sammensat af forbundsøkonomiministeren, forbundsfinansministeren og en minister fra hver af de elleve delstater, hvor Forbundsstaten dog råder over det samme antal stemmer som delstaterne tilsammen. Udvalget opdelte Forbundsrepublikken i 179 »udviklingsområder« (eller »arbejdsformidlingsdistrikter«). Endvidere fastlagde udvalget en række økonomiske indikatorer, på grundlag af hvilke der skete en klassificering af disse områder, således at det på basis heraf kunne afgøres, i hvilke den økonomiske situation var dårligst. For de områder, hvor forholdene har adskilt mest fra gennemsnittet i For-

bundsrepublikken, er der blevet gennemført støtteprogrammer, som siden 1972 løbende har haft form af rammeprogrammer vedtaget af Forbundsstaten og delstaterne efter fælles overenskomst. Den som led i gennemførelsen af disse rammeprogrammer ydede støtte finansieres såvel af Forbundsstaten som af delstaterne. I 1981 ændrede planlægningsudvalget afgrænsningen af de af »Gemeinschaftsaufgabe« omfattede udviklingsområder og fastlagde nye økonomiske indikatorer.

- 4 Parallelt med de i henhold til den omhandlede »Gemeinschaftsaufgabe« fastlagte rammeplaner havde delstaten Nordrhein-Westfalen gennemført regionalstøtteprogrammer for virksomheder, der investerede i delstaten. Der anvendtes herved den samme afgrænsning af udviklingsområderne og de samme indikatorer som i forbindelse med »Gemeinschaftsaufgabe«. På dette grundlag klassificerede delstaten de på dens område beliggende udviklingsområder. I forbindelse med delstatens program ydede denne dog investeringsstøtte i områder, hvor forholdene var dårligere end gennemsnittet i delstaten, også selv om der ikke i disse områder kunne ydes støtte i henhold til de i forbindelse med »Gemeinschaftsaufgabe« fastlagte rammeprogrammer, idet forholdene ikke i tilstrækkeligt omfang afveg fra gennemsnittet i Forbundsrepublikken. I begyndelsen udgjorde maksimalsatsen for den støtte, som delstaten kunne yde, 7,5% af de af virksomhederne gennemførte investeringer. I 1982 traf delstaten Nordrhein-Westfalen beslutning om i sit støtteprogram at anvende de ændringer, der i 1981 var blevet gennemført i forbindelse med »Gemeinschaftsaufgabe«, for så vidt angår afgrænsningen af udviklingsområderne og de økonomiske indikatorer, der blev lagt til grund. Samtidig blev maksimalstøttesatsen forhøjet til 10% af de af virksomhederne gennemførte investeringer.
- 5 De forskellige på grundlag af »Gemeinschaftsaufgabe« fastlagte rammeprogrammer blev anmeldt til Kommissionen. Denne rejste i enkelte tilfælde indvendinger, men traf dog ingen beslutning om at nedlægge forbud. Også delstaten Nordrhein-Westfalen's støtteprogrammer blev anmeldt til Kommissionen, der imidlertid kun reagerede over for programmet for 1982, som blev anmeldt den 21. juli 1982, og som denne sag drejer sig om.
- 6 Ved skrivelse af 17. december 1982 meddelte Kommissionen, at den indledte proceduren i henhold til EØF-Traktatens artikel 93 mod dette program. Herefter fremkom der dog ingen yderligere meddelelser fra Kommissionen om dens stillingtagen. Delstaten Nordrhein-Westfalen har oplyst, at den som følge af denne manglende opfølgning fra Kommissionens side gik ud fra, at den kunne gennemføre programmet, og hvert år siden vedtog delstaten rammeprogrammer baseret på programmet for 1982.

- 7 I sin beslutning af 23. juli 1984 lagde Kommissionen til grund, at den af delstaten Nordrhein-Westfalen ydede støtte, for så vidt angår områderne Borken-Bocholt og Siegen, var uforenelig med Fællesmarkedet og burde ophøre med virkning fra den 30. juni 1985. Om begrundelsen til beslutningen bemærkes følgende.
- 8 For så vidt angår spørgsmålet om anvendelsen af EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1, anførte Kommissionen: »Den i Nordrhein-Westfalen planlagte støtte... kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, jfr. EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1, ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner.«
- 9 For den i sagen omhandlede støtte kunne der hverken ske anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra a), vedrørende »støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse«, eller af undtagelsesbestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra c), vedrørende »støtte til fremme af udviklingen af visse... økonomiske regioner, når [støtten] ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«.
- 10 Ifølge Kommissionen kan bestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra a), ikke finde anvendelse, for så vidt angår delstaten Nordrhein-Westfalen, idet den økonomiske situation dér er bedre end i Fællesskabet som helhed. Ved bedømmelsen af, om undtagelsesbestemmelsen i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), kan finde anvendelse på delstatens program for områderne Borken-Bocholt og Siegen, har Kommissionen først vurderet disse områder under en »fællesskabssynsvinkel«, idet den sammenlignede bruttonationalproduktet pr. indbygger samt arbejdsløsheden i områderne med de tilsvarende gennemsnitstal for Fællesskabet. Den har herefter undersøgt, om der bestod forskelle mellem samtlige nationale områder, som kunne begrunde en ydelse af støtte. Herved har den i det væsentlige taget hensyn til oplysninger vedrørende indkomstforhold og erhvervenes styrke, arbejdsløsheden, omfanget af arbejdssøgende samt nettovandringer. På grundlag af denne undersøgelse har Kommissionen fundet, at den økonomiske situation i områderne Borken-Bocholt og Siegen ikke er af en sådan art, at undtagelsesbestemmelsen i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), kan finde anvendelse, idet arbejdsløsheden i områderne ikke i tilstrækkeligt omfang afviger fra gennemsnittet i Forbundsrepublikken.

- 11 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.
- 12 Forbundsregeringen har til støtte for sin annullationspåstand gjort gældende, at beslutningen ikke opfylder begrundelseskravet i EØF-Traktatens artikel 190, at den strider mod EØF-Traktatens artikel 92, at den er udtryk for magtfordrejning samt at den indeholder materielle urigtigheder.
- 13 Ved det første anbringende har forbundsregeringen nærmere gjort gældende, at beslutningen strider mod EØF-Traktatens artikel 190, fordi den ikke indeholder nogen angivelse af, at det er blevet godtgjort, at de faktiske omstændigheder foreligger, som er en forudsætning for at anvende den pågældende retsregel. I begrundelsen til beslutningen anføres det således ikke nærmere, hvorledes den af delstaten Nordrhein-Westfalen ydede støtte skulle kunne fordreje eller true med at fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen, hvorfor undtagelsesbestemmelsen i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), ikke kan komme i betragtning, for så vidt angår delstaten Nordrhein-Westfalen, og hvorfor undtagelsesbestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra c), ikke kan finde anvendelse på det omhandlede program, for så vidt angår områderne Borken-Bocholt og Siegen.
- 14 Ved det andet anbringende har forbundsregeringen gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1, idet den i beslutningen hverken har angivet, hvilke kriterier der er anvendt ved vurderingen af, om det pågældende regionalstøtteprogram er foreneligt med Traktaten, eller hvilke faktiske omstændigheder, der har gjort det muligt at foretage en bedømmelse af programmet på grundlag af sådanne kriterier. Forbundsregeringen anfører endvidere, at den aldrig har anerkendt, at regionalstøtte uden videre er omfattet af forbudet i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1. Kommissionen burde derfor i beslutningen have angivet, hvorfor støtteprogrammet måtte antages at opfylde forudsætningerne i denne bestemmelse. Endelig gør forbundsregeringen gældende, at den anfægtede beslutning ikke indeholder nogen klar redegørelse for årsagerne til, at den omhandlede støtte ikke kunne falde ind under undtagelsesbestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3.
- 15 Det bemærkes indledningsvis, at forbundsregeringen ved de to første anbringender i det væsentlige gør gældende, at Kommissionen i beslutningen ikke i tilstrækkeligt omfang har begrundet, hvorfor delstaten Nordrhein-Westfalen's regionalstøtteprogram måtte antages at opfylde forudsætningerne i EØF-Traktatens artikel 92,

stk. 1, og hvorfor det ikke, for så vidt angår områderne Borken-Bocholt og Siegen, kunne falde ind under undtagelsesbestemmelserne i artikel 92, stk. 3, litra a), og c). De to anbringender vil derfor være at undersøge under ét.

16 I forbindelse med vurderingen af disse anbringender forekommer det hensigtsmæssigt indledningsvis at bemærke følgende om visse af de principper vedrørende anvendelsen af EØF-Traktatens artikel 92, der gælder i henseende til støtteprogrammer som det i sagen omhandlede.

17 For det første må det fastslås, at det er uden betydning for anvendelsen af EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1, at et sådant støtteprogram er vedtaget af en forbundsdelstat eller en lokal myndighed og ikke af en forbunds- eller central myndighed, så længe de i bestemmelsen fastlagte forudsætninger er opfyldt. Det bemærkes herved, at bestemmelsen, som angår »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form«, omfatter enhver form for støtte, der finansieres af offentlige midler. Det følger heraf, at støtte ydet af regionale og lokale myndigheder i medlemsstaterne, uanset disses retlige stilling og betegnelse, er underlagt kontrolreglerne i EØF-Traktatens artikel 92.

18 Det bemærkes endvidere, at et støtteprogram kan omfatte en hel økonomisk sektor eller have et regionalt sigte i den forstand, at programmet tilsigter at skabe et incitament for virksomheder til at investere i et bestemt område. I EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1, sondres der ikke mellem forskellige former for støtte og opstilles ingen regel om, at én form uden videre er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde. Det kan i visse tilfælde allerede af de omstændigheder, hvorunder en støtte er blevet ydet, fremgå, at denne har en sådan karakter, at den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene, men Kommissionen må i det mindste i begrundelsen til den pågældende beslutning angive, hvilke omstændigheder der er tale om (jfr. dommen af 13. marts 1985, Leeuwarder Papierwarenfabriek, de forenede sager 296 og 318/82, Sml. s. 817). I forbindelse med støtteprogrammer kan Kommissionen indskrænke sig til at undersøge programmets nærmere indhold med henblik på at vurdere, om det som følge af høje støttebeløb eller -satser, arten af de investeringer, der gives støtte til, eller andre vilkår i forbindelse med programmet sikrer en væsentlig fordel for støttemodtagerne i forhold til deres konkurrenter og har en sådan karakter, at det hovedsagelig tilgodeser virksomheder, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne.

- 19 Hvis et regionalstøtteprogram opfylder forudsætningerne i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1, må det videre undersøges, om programmet kan falde ind under en af undtagelsesbestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3, litra a) og c). Det fremgår af anvendelsen af ordene »usædvanlig« og »alvorlig« i undtagelsesbestemmelsen i litra a), at denne kun angår områder, hvor den økonomiske situation er meget dårlig i forhold til Fællesskabet som helhed. Hvad derimod angår undtagelsesbestemmelsen i litra c), har denne en større rækkevidde, idet den indeholder hjemmel til at fremme udviklingen i bestemte områder, uden at de i litra a) nævnte økonomiske betingelser behøver at være opfyldt, mens det dog er en forudsætning, at den herved ydede støtte »ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«. Bestemmelsen indeholder hjemmel for Kommissionen til at tillade støtte, der har til formål at fremme den økonomiske udvikling i områder i en medlemsstat, hvor den økonomiske situation er dårligere end det nationale gennemsnit.
- 20 Det må herefter på grundlag af disse principper undersøges, om beslutningen, således som sagsøgeren har gjort gældende, er utilstrækkeligt begrundet og dermed strider mod EØF-Traktatens artikel 190.
- 21 Det bemærkes herved, at Kommissionen i beslutningen blot har gengivet ordlyden af EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1, uden nærmere at angive, hvilke forhold i delstaten Nordrhein-Westfalen's støtteprogram det er, der gør det uforeneligt med Fællesmarkedet i henhold til EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1. Som anført ovenfor er Kommissionen imidlertid altid forpligtet til at opfylde begrundelseskravet i EØF-Traktatens artikel 190, også selv om der er tale om et støtteprogram, og dette har et regionalt sigte.
- 22 Det må herefter fastslås, at den anfægtede beslutning ikke opfylder begrundelseskravet i EØF-Traktatens artikel 190, hvorfor beslutningen — uden at det vil være nødvendigt at undersøge sagsøgerens øvrige anbringender — bør annulleres i det af sagsøgeren påståede omfang, idet der derved er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter.

Sagens omkostninger

- 23 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Kommissionens beslutning af 23. juli 1984 annulleres, for så vidt den indeholder et forbud mod fra den 30. juni 1985 i arbejdsformidlingsdistrikterne Borken-Bocholt og Siegen at yde støtte i henhold til retningslinierne for ydelse af investeringsstøtte til forbedring af den regionale økonomiske struktur i delstaten Nordrhein-Westfalen, som affattet ved cirkulæreskrivelsen af 10. juni 1982 fra ministeren for økonomi, næringsdrivende og trafik.
- 2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Mackenzie Stuart

Moitinho de Almeida

Koopmans

Everling

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. oktober 1987.

for præsidenten A. J. Mackenzie Stuart

P. Heim

G. Bosco

Justitssekretær

Fungerende præsident