

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

8. marts 1988 *

I de forenede sager 62 og 72/87,

Exécutif régional wallon (Det Styrende Råd for regionen Wallonien), ved advokat Jean-Louis Lodomez, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 4, avenue Marie-Thérèse,

og

SA Glaverbel, Bruxelles, ved advokaterne André Faurès og Bernard van de Walle de Ghelcke, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jean-Claude Wolter, 8, rue Zithe,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved de befuldmægtigede Antonino Abate og Alain van Solinge, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen,

sagsøgt,

hvor i der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 3. december 1986 om den belgiske regerings påtænkte støtte til investeringer foretaget i Moustier af en planglasfabrikant (Glaverbel),

har

* Processprog: Fransk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne T. Koopmans, K. Bahlmann, C. Kakouris og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 8. december 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. januar 1988, afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævninger, indgivet til Domstolens Justitskontor hhv. den 27. februar og den 9. marts 1987, har Exécutif régional wallon (Det Styrende Råd for regionen Wallonien), Bruxelles, og aktieselskabet Glaverbel, Bruxelles, i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 3. december 1986 om den belgiske regerings påtænkte støtte til investeringer foretaget i Moustier af en planglasfabrikant.
- 2 Ved den belgiske lov af 17. juli 1959 om indførelse og samordning af foranstaltninger til fremme af den økonomiske udvikling og oprettelse af nye industrier (*Moniteur belge* af 29.8.1959) blev der indført en række generelle foranstaltninger til stimulering af det belgiske erhvervsliv, bl. a. i form af rentetilskud til investeringslån. På grundlag af en gennemgang af loven antog Kommissionen, at der forelå en generel støtteordning, som ikke havde noget sektorbestemt eller regionalt sigte. Kommissionen fandt herefter grundlag for at pålægge den belgiske regering enten at tilsende Kommissionen en plan for støtteordningens anvendelse i bestemte regioner eller sektorer eller at give Kommissionen meddelelse om de enkelttilfælde,

hvor der blev ydet støtte af en vis betydelig størrelse. Ved beslutning 75/397/EØF af 17. juni 1975 (EFT L 177, s. 13) blev den belgiske regering pålagt i god tid at give Kommissionen forudgående meddelelse om de enkelttilfælde af væsentligere betydning, hvor 1959-loven blev bragt i anvendelse, således at Kommissionen havde mulighed for at tage stilling til, om de pågældende støtteforanstaltninger var forenelige med Fællesmarkedet.

- 3 Inden for rammerne af denne procedure gav den belgiske regering ved skrivelse af 15. november 1985 Kommissionen meddelelse om, at den i medfør af 1959-loven påtænkte at yde investeringsstøtte til en planglasfabrikant på dennes hjemsted i Moustier i provinsen Namur. Investeringerne androg 1 201 725 000 BFR og omfattede en fuldstændig fornyelse af det ene af de to produktionsanlæg til fremstilling af floatglas og en modernisering af det andet anlæg, samt en forbedring af energiforbruget og arbejds-hygienevilkårene, navnlig med henblik på at muliggøre samtidig produktion af farvet og pyrolitcoated (pyrolysefremstillet lagdelt glas) med ufarvet glas.
- 4 Den påtænkte støtte skulle ydes i form af en rentegodtgørelse på 4% af et beløb på 531 600 000 BFR over seks år, en kapitalpræmie på 4% af et beløb på 269 550 000 over seks år samt fem års fritagelse for ejendomsskatter af de samlede investeringer. Ifølge Kommissionen svarede støtten til en nettosubvention på 5,8%.
- 5 Ved den anfægtede beslutnings artikel 1 pålægges den belgiske regering at afstå fra at iværksætte støtteprojektet, og ifølge artikel 2 skal regeringen senest to måneder efter datoen for beslutningens meddelelse give Kommissionen underretning om de foranstaltninger, den har truffet for at efterkomme beslutningen. Ifølge artikel 3 er beslutningen rettet til Kongeriget Belgien.
- 6 Den ene af de to sagsøgere er Exécutif régional wallon (Det Styrende Råd for regionen Wallonien), som efter gældende regler i Belgien er det kompetente organ for ydelse af støtte til virksomheder etableret i Wallonien, hvilken region udgør en del af provinsen Namur. Det var Det Styrende Råd, som den 18. oktober 1984 traf beslutning om at yde den anfægtede støtte til selskabet Glaverbel, som er den anden sagsøger i sagen.

- 7 For en mere udførlig fremstilling af 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.
- 8 Kommissionen har ikke rejst formalitetsindsigelse i de to sager, og Domstolen finder ikke anledning til at efterprøve formalitetsspørgsmålet af egen drift.
- 9 De to sagsøgers anbringender er i vidt omfang sammenfaldende. De bestrider således dels, at Traktatens artikel 92, stk. 1, kunne bringes i anvendelse, dels gør de gældende, at enten Traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), eller artikel 92, stk. 3, litra c), burde være bragt i anvendelse. Desuden hævder de, at den anfægtede beslutning på flere punkter er ubegrundet eller i hvert fald ikke tilstrækkeligt begrundet. Endelig anfører Det Styrende Råd, at Kommissionen har tilsidesat kontradiktionsprincippet.
- 10 Sagsøgernes anbringender om begrundelsen er rettet mod de betragtninger, beslutningen indeholder vedrørende anvendelsen af Traktatens artikel 92, stk. 1, og afslaget på at anvende Traktatens artikel 92, stk. 3, litra b) og c). Disse anbringender bør behandles i sammenhæng med anbringenderne vedrørende realiteten.

A — Traktatens artikel 92, stk. 1

- 11 De to sagsøgere har gjort gældende, at Kommissionens beslutning er baseret på en fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder. De anfører, at Kommissionen med urette er gået ud fra, at planglasindustriens problemer skyldtes en lav udnyttelsesgrad, idet overskudskapaciteten ifølge Kommissionens beregninger androg mellem 10 og 16% i 1982-1985. Disse tal er efter sagsøgernes opfattelse ikke korrekte, da udnyttelsesgraden i 1985 udgjorde 91 eller måske endda 92%. Desuden har Kommissionen ikke taget hensyn til, at udnyttelsesgraden gradvis steg inden for referenceperioden, og at denne stigning fortsatte i 1986, idet flere produktionsanlæg for vinduesglas inden for Fællesskabet blev lukket.
- 12 Kommissionen har henvist til Glaverbel's årsberetning for perioden 1982-1984, ifølge hvilken forbruget af planglas i Europa i 1982 nåede sit hidtil laveste punkt

siden 1975. Kommissionen erkender, at situationen har forbedret sig en smule siden da, men også andre oplysninger fra Glaverbel godtgør, hvorfor virksomhederne inden for den omhandlede sektor beklagede sig over stigende produktionsomkostninger, stagnerende efterspørgsel og nødvendige lukninger af produktionsanlæg.

- 13 Det bemærkes, at uenigheden med hensyn til produktionskapacitetens udnyttelsesgrad ikke har betydning for afgørelsen af, om de af Det Styrende Råd for regionen Wallonien påtænkte projekter kan antages at udgøre en støtte i henhold til Traktatens artikel 92, stk. 1. Det er ubestridt, at planglasindustrien havde afsætningsvanskeligheder mellem 1982 og 1986 og at dette medførte en nedgang i sektorens beskæftigelse. Følgelig må begunstigelser af den karakter, der skulle ydes ved de påtænkte foranstaltninger, antages at stille virksomheden bedre end konkurrenterne og må følgelig betegnes som støtte, således som dette begreb forstås efter Traktaten.
- 14 Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at formålet med de omhandlede investeringer var at gøre det muligt at fremstille og afsætte et nyt produkt fremstillet på grundlag af en ny teknik, som blev udviklet af Glaverbel, og som består i at anbringe det pyrolysefremstillede lag på glaspladerne, mens disse endnu, som det udtrykkes i det tekniske sprog, er »on line« eller »floated«. Der er derfor meget få produkter, som kan konkurrere med det nye produkt.
- 15 Det bemærkes, at denne omstændighed ikke kan udelukke anvendelsen af artikel 92, stk. 1. Dels har sagsøgerne ikke godtgjort, at der findes to indbyrdes uafhængige markeder, dvs. et marked for det nye produkt og et andet marked for de traditionelle produkter. Dels udgjorde det nye produkt kun omkring 30% af Glaverbel's samlede produktion samtidig med, at virksomheden for alle sine øvrige produkters vedkommende drog fordel af de økonomiske begunstigelser, der var forbundet med støtten.
- 16 Sagsøgerne har desuden gjort gældende, at Kommissionen ikke har godtgjort i sin beslutning, på hvilken måde den påtænkte støtte skulle kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencen på det fælles marked. Kommissionen har blot anført nogle mere almindelige betragtninger vedrørende situationen på glasmarkedet og fremdraget nogle statistiske oplysninger, men ikke givet nogen konkrete anvisninger, som kan bidrage til at forstå dens ræsonnement.

- 17 Kommissionens beslutning indeholder tre forskellige betragtninger om det anførte spørgsmål. For det første nævnes det i beslutningen, at markedet for planglas er meget sårbart navnlig på grund af den stagnerende efterspørgsel, overkapaciteten i produktionsapparatet og nedgangen i beskæftigelsen. For det andet indeholder beslutningen nogle tal vedrørende samhandelen mellem Den Belgisk-Luxembourgiske Union og de øvrige medlemsstater, som i beslutningen angives at have et betydeligt omfang. Videre nævnes det i beslutningen, at Glaverbel eksporterer omkring 50% af sin produktion af floatglas til andre medlemsstater, ligesom det anføres, at Kommissionen i 1984 og 1986 vedtog tre beslutninger, hvorefter støtte til planglasindustrien i de tre Benelux-lande blev erklæret uforenelige med Traktatens artikel 92 (beslutningerne 84/497, 86/593 og 84/507).
- 18 Disse betragtninger må under ét i henhold til Traktatens artikel 190 anses for at udgøre en fornøden begrundelse for Kommissionens resultat, nemlig at den påtænkte støtte kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og kunne fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder i forhold til andre.
- 19 Følgelig må anbringenderne vedrørende artikel 92, stk. 1, forkastes, ligesom der ikke kan antages at foreligge utilstrækkelig begrundelse på dette punkt.

B — Artikel 92, stk. 3, litra b)

- 20 Det Styrende Råd for regionen Wallonien har gjort gældende, at den nye teknik, som Glaverbel havde investeret i, skulle gøre det muligt for firmaet at begrænse Europas afhængighed af amerikanske og japanske producenter, navnlig i teknisk højtudviklede sektorer, såsom udviklingen af fotoelektriske celler i tynde lag, hvilket projekt er omfattet af ESPRIT-programmet, som Glaverbel deltager i. Den påtænkte støtte må derfor antages at falde ind under den form for støtte, der er omhandlet i Traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), som har til formål at »fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse«.

- 21 Herom bemærkes, at Kommissionen ifølge artikel 92, stk. 3, »kan« betragte de i bestemmelsen omhandlede former for støtte for at være forenelige med Fællesmarkedet, bl. a. støtte til at fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse. Kommissionen råder således over et vist skøn på dette område.
- 22 Kommissionens praksis på området hviler på den opfattelse, at et projekt kun har fælleseuropæisk interesse i henhold til artikel 92, stk. 3, litra b), når det enten indgår i et tværnationalt europæisk projekt, som støttes af flere medlemsstaters regeringer i fællesskab eller som bestanddel af en samordnet aktion fra flere medlemsstater til bekæmpelse af en fælles trussel, såsom forurening af miljøet.
- 23 Kommissionens støttepolitik på dette område kan ikke antages at være behæftet med et åbenbart fejlskøn, hvilket tillige gælder Kommissionens antagelse om, at de i sagen omhandlede investeringer ikke opfyldte de nødvendige betingelser.
- 24 De to sagsøgere har endvidere gjort gældende, at Kommissionen ikke har givet en begrundelse for sit afslag i den anfægtede beslutning. Den anfører i beslutningen blot, at »det står fast, at den påtænkte støtte ikke har til formål at fremme virkeliggørelsen af et vigtigt projekt af fælleseuropæisk interesse«.
- 25 Herom bemærkes, at begrundelser om, at »det er åbenbart« o. lign. normalt må anses for utilstrækkelige. I den foreliggende sag kan der imidlertid ikke gives sagsøgerne medhold i deres argumenter. Sagens akter indeholder nemlig intet som helst grundlag for den antagelse, at den omhandlede støtte kan bidrage til at virkeliggøre et »vigtigt« projekt af »fælles« europæisk interesse. Et projekt kan ikke anses for at være af fælleseuropæisk interesse, blot fordi de påtænkte investeringer kan indebære, at der bringes en ny teknik i anvendelse. Dette kan i hvert fald slet ikke antages, når produkterne skal sælges på et marked, hvor der i forvejen er overskud, således som det er tilfældet i den i sagen omhandlede sektor.
- 26 Følgelig kan anbringenderne om tilsidesættelsen af artikel 92, stk. 3, litra b), og om den utilstrækkelige begrundelse på dette punkt ikke lægges til grund.

C — Artikel 92, stk. 3, litra c)

- 27 Det Styrende Råd for Wallonien har gentaget, at den påtænkte støtte må ses i en større sammenhæng, nemlig som led i en gavnlig omstrukturering, og har anfægtet Kommissionens opfattelse om, at moderniseringen af de pågældende anlæg (float-anlæg) principielt måtte betragtes som en investering til udskiftning af anlægget, og at en støtte til regelmæssig fornyelse af et »floatanlæg« ikke opfylder de nødvendige krav til på én gang at fremme udviklingen af den pågældende erhvervs-gren, uden samtidig at ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Ifølge Det Styrende Råd burde Kommissionen have anvendt undtagelsen i artikel 92, stk. 3, litra c).
- 28 De to sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at det ikke er muligt at udlede af beslutningens betragtninger, hvorledes Kommissionen på trods af den omstændig-hed, at firmaets investeringer indførte tekniske fornyelser, nåede frem til den konklusion, at støtten ville påvirke samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.
- 29 Det bemærkes, at Kommissionen i beslutningen har lagt til grund, at den periodi-ske modernisering af et »floatanlæg«, som skal ske over en periode på mellem 6 og 9 år, principielt har karakter af en investering, dvs. er en driftsudgift. Det må end-videre ifølge Kommissionen anses for en helt normal foreteelse og er desuden i producentens egen interesse, at der med henblik på en begrænsning af driftsudgif-terne, herunder udgifter til energiforbruget, anvendes den nyeste, mest effektive teknik og de mest avancerede materialer. En støtte til en regelmæssigt tilbageven-dende fornyelse af et »floatanlæg« opfylder derfor ikke efter Kommissionens op-fattelse de betingelser, som kræves efter artikel 92, stk. 3, litra c), med hensyn til at fremme udviklingen af den pågældende erhvervs-gren.
- 30 Ud fra disse overvejelser har Kommissionen i betragtningerne til beslutningen gen-nemgået de oplysninger, som den belgiske regering og Glaverbel har afgivet vedrø-rende de tekniske forbedringer, som ville være forbundet med de pågældende inve-steringer. Det erkendes af Kommissionen i betragtningerne, at den støttemodta-gende virksomhed er den førende glasproducent i Europa, som fremstiller energi-besparende, lagdelt glas direkte på »float«. Kommissionen finder dog ikke, at denne omstændighed kan ændre ved dens bedømmelse af forholdet. I den forbin-delse anfører den i beslutningen, at der findes to forskellige metoder for fremstil-ling af lagdelt glas, hvorved man opnår produkter, som har en forskellig sammen-sætning, men delvis kan anvendes til samme formål, navnlig til isolering af bygnin-ger. I betragtning af den eksisterende overproduktion af beklædt og hærdet glas

må den omhandlede støtte efter Kommissionens opfattelse antages at påvirke samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, også selv om investeringen måtte medføre tekniske fornyelser.

- 31 Kommissionen er således gået ud fra, at formålet med den pågældende investering var at udskifte et »floatanlæg«, og at en sådan regelmæssigt tilbagevendende fornyelse ikke kunne antages at fremme udviklingen i den pågældende erhvervsgren, selv om den måtte medføre tekniske fornyelser. Endvidere har Kommissionen lagt til grund, at en sådan fornyelse ikke — selv om den måtte forudsættes at udgøre et teknisk fremskridt, som bidrager til fremme af den økonomiske udvikling i den betydning, der er omhandlet i artikel 92, stk. 3, litra c) — kunne begrunde en fravigelse af bestemmelsen til gunst for floatglasindustrien, da støtteforanstaltningen på grund af overkapaciteten ville påvirke andre virksomheders stilling og være i strid med den fælles interesse.
- 32 Det må for det første konstateres, at det anførte ræsonnement er forståeligt, og at det giver de berørte mulighed for at gøre sig bekendt med de hensyn, der ligger til grund for Kommissionens afslag, ligesom det sætter Domstolen i stand til at udøve sin prøvelsesret vedrørende disse hensyn. Anbringendet om den manglende begrundelse må således forkastes.
- 33 Hvad angår anvendelsen af artikel 92, stk. 3, litra c), må det videre fastslås, at sagsøgerne ikke har bestridt de faktiske omstændigheder, som er grundlaget for Kommissionens beslutning. Navnlig har sagsøgerne erkendt, at fornyelsen af et »floatanlæg« bør foretages med visse regelmæssige mellemrum, og at det var nødvendigt at udskifte det i sagen omhandlede anlæg. Vel har sagsøgerne bestridt, at der bestod en overkapacitet på markedet for planglas, men denne indsigelse er baseret på de betragtninger, som er gennemgået og afvist i det foregående.
- 34 Desuden bemærkes, at Kommissionen råder over en vis skønsbeføjelse, såvel ved anvendelsen af artikel 92, stk. 3, litra c), som ved anvendelsen af stk. 3, litra b). Således tilkommer det navnlig Kommissionen at afgøre, om en støtteforanstaltning påvirker samhandelsvilkårene mellem medlemstaterne »på en måde, der strider mod den fælles interesse«. Sagsøgerne har i den forbindelse ikke fremført nogen som helst omstændighed til godtgørelse af, at Kommissionen ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse skulle have gjort sig skyldig i magtfordrejning eller foretaget et åbenbart fejlskøn.

- 35 Følgelig må anbringendet om tilsidesættelsen af artikel 92, stk. 3, litra c), og om den manglende begrundelse på dette punkt forkastes.

D — Kontradiktionsprincippet

- 36 Det Styrende Råd for Wallonien har til støtte for dette anbringende gjort gældende, at den anfægtede beslutning indeholder en omtale af de indlæg, som blev afgivet under den administrative procedure af to andre medlemsstater, en brancheforening og en producentsammenslutning i den samme sektor, samt at beslutningen med hensyn til en række statistiske oplysninger om produktion og samhandel hviler på en udtalelse, som Den Europæiske Sammenslutning af Planglasproducenter afgav i 1985. Dokumenterne blev imidlertid ikke tilsendt Det Styrende Råd, hvorfor det ikke fik mulighed for i rette tid at fremkomme med sine bemærkninger til dokumenternes indhold.
- 37 Vedrørende indlæggene fra de to regeringer, en brancheforening og en producentsammenslutning bemærkes, at disse indlæg er nævnt i Kommissionens beslutning, som angiver, at de blev afgivet, da Kommissionen indhentede udtalelser i henhold til artikel 93, stk. 2, afsnit 1. Selve begrundelsen for Kommissionens beslutning indeholder imidlertid intetsteds nogen omtale af disse indlæg, hvorfor de berørte også uden at have kendskab dertil måtte antages at være fuldt vidende om begrundelsen.
- 38 Hvad angår de statistiske oplysninger, som ifølge Kommissionen hidrører fra en udtalelse afgivet af Den Europæiske Sammenslutning af Planglasproducenter, fremgår det af de oplysninger, Kommissionen på Domstolens foranledning er fremkommet med under sagen, at de samme tal figurerede i den skrivelse af 15. november 1985, hvorved den belgiske regering meddelte Kommissionen, at den påtænkte at yde den omhandlede støtte. Herefter kan Det Styrende Råd for Wallonien, som må antages at optræde på den belgiske stats vegne med hensyn til de støttebeløb, der ydes i Wallonien, ikke med rette påberåbe sig, at det var ukendt med disse tal.
- 39 Anbringendet om, at kontradiktionsprincippet er tilsidesat, må derfor forkastes.

- 40 På grundlag af samtlige de anførte betragtninger vil Kommissionen herefter i det hele være at frifinde.

Sagens omkostninger

- 41 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Da sagsøgerne har tabt sagen, pålægges de at betale omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser
udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

- 1) Sagsøgte frifindes.**
- 2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger in solidum.**

Due

Koopmans

Bahlmann

Kakouris

O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. marts 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Formand for Sjette Afdeling.