

som skal vurderes særskilt, og som følgelig ikke kan påvirke Kommissionens allerede foretagne vurdering af den oprindelige påtænkte støtteforanstaltning; sidstnævnte tilfælde gælder forbudet kun den ved ændringen indførte støtteforanstaltning.

Due

Kakouris

Everling

Galmot

Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. oktober 1984.

P. Heim

O. Due

Justitssekretær

Formand for femte afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. F. MANCINI
FREMSAT DEN 3. JULI 1984 ¹

Høje Domstol.

1. Disse præjudicielle sager vedrører fortolkningen af EØF-traktatens artikler 92 og 93 om statsstøtte til virksomheder. Det drejer sig først og fremmest om at definere visse aspekter i den *ad hoc*-procedure, som Kommissionen, medlemsstaterne og de berørte virksomheder skal følge for at udøve eller muliggøre passende præventiv kontrol med de nationale interventionsforanstaltninger.

De faktiske omstændigheder i sag 91/83. Den 30. januar 1981 ansatte selskabsskatteinspektøren i Amsterdam den skat, der skulle betales af anpartsselskabet Heineken Brouwerijen, hvis hjemsted er Zoeterwoude (Nederlandene), for perioden 1977-78 til 44 240 451 HFL. Selskabet indbragte denne afgørelse for Gerechtshof, Amsterdam, ved proceskrift indleveret den 25. marts 1981. Ved skatteansættelsen var der ifølge selskabet ikke taget hensyn til, at Heineken i den

¹ — Oversat fra italiensk.

periode, som ansættelsen gjaldt for, havde investeret 32 287 582 HFL i nye bygninger; selskabet havde derfor ret til et tilskud i form af skattnedsættelse på 9 617 994 svarende til 25 % af de nye investeringers samlede beløb i stedet for det lavere beløb, som skatteinspektøren havde tilkendt selskabet (11 % af dette beløb). Gerechtshof fandt, at en anmodning om præjudiciel afgørelse i medfør af EØF-traktatens artikel 177 var nødvendig og udsatte sagen ved dom af 13. april 1983 og stillede Domstolen følgende spørgsmål:

- »1. Skal Wet selectieve investeringsregeling, de i loven indførte ændringer under hensyn til dens virkninger i forbindelse med Wet investeringsrekening, de i sidstnævnte lovs artikel 36 indsatte differentierede satser eller den samlede faktiske virkning af disse love, hver for sig eller i forening, anses for en støtteforanstaltning eller støtteforanstaltninger i ovennævnte forstand?
2. Skal traktatens artikel 93, stk. 3, fortolkes således, at en underretning fra en medlemsstat til Kommissionen om, at medlemsstaten har til hensigt at indføre eller ændre støtteforanstaltninger, umiddelbart og klart skal have været kendelig for enhver, der berøres af foranstaltningerne?
3. Skal en sådan underretning også omfatte de ændringer, der under den parlamentariske behandling er indført i forslaget om støtteforanstaltningen?
4. Såfremt der ikke er givet Kommissionen underretning om en ændring i

en ny støtteforanstaltning, der skal indføres, mens forslaget om den støtteforanstaltning, hvori ændringen er indført, er bragt til Kommissionens kundskab, skal gennemførelsesforbudet i traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, da antages at finde anvendelse, og skal dette forbud i bekræftende fald omfatte hele den endeligt udfærdigede støtteforanstaltning eller kun den del af støtteforanstaltningen, der er kommet i stand som følge af ændringen?»

Jeg skal nu gå over til sag 127/83. Den 3. juni 1981 ansatte selskabsskatteinspektøren i Utrecht samme selskab Heineken Brouwerijen's skat til 165 000 HFL. Heineken BV indbragte denne afgørelse for Gerechtshof, Amsterdam og gjorde gældende, at den pågældende skat rammer de investeringer, som selskabet har foretaget (udvidelse af tre anlæg til behandling af vand), hårdere end andre tilsvarende investeringer på grund af deres geografiske placering og følgelig er i strid med EØF-traktatens artikler 92 og 93. Ligesom i sag 91/83 har Gerechtshof ved dom af 13. april 1983 udsat sagen og stillet Domstolen de spørgsmål, som jeg har gengivet tidligere.

Ved kendelse af 1. februar 1984 har Domstolen besluttet at forene de to sager med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen, da de begge berører samme parter og har samme genstand.

2. Af hensyn til den rette forståelse af de fire spørgsmåls rækkevidde og logiske rækkefølge er det nødvendigt at omtale den nationale lovgivning, som kommer i

betragtning i de to sager, og som der må tages hensyn til ved fortolkningen af de fællesskabsregler, som den forelæggende ret har henvist til.

Byområderne i det vestlige Holland, som er kendt under navnet »Randstad-Nederland« er overbefolkede og overindustrialiserede. For at fremme en aflastning heraf fremsatte den nederlandske regering i 1972 et lovforslag (Wet Selectieve Investeringsregeling eller SIR), hvorved der blev indført en afgift på størstedelen af nye investeringer i disse områder. Forslaget blev vedtaget i 1974, men efter to år blev bestemmelserne suspenderet. Derefter fremsatte samme regering i 1977 endnu et lovforslag (Wet Investeringsregeling eller WIR), hvorefter der skulle gives statstilskud til investeringer i form af skattnedsættelser. Disse tilskud omfattede et basistilskud, der blev givet til enhver type investering, og selektive tilskud, her i blandt et »generelt regionalt tilskud«, som kun blev givet til investeringer uden for Randstad.

Kommissionen (som den nederlandske regering havde underrettet om forslaget til WIR i henhold til EØF-traktatens artikel 93) anså de selektive tilskud, og navnlig det generelle regionale tilskud, for uforenelige med artikel 92, navnlig fordi der i virkeligheden var tale om en regional støtte, som i sig selv skulle have været begrænset til de områder, som Kommissionen har fastlagt inden for rammerne af sin politik. Efter disse bemærkninger ændrede regeringen bestemmelserne i WIR og inkluderede i basistilskuddet de skattelettelser, der var fastsat som selektive tilskud; på denne måde gjorde den støtteforanstaltningerne

generelle og overvandt således den hindring, som udgjordes af artikel 92.

Under det nederlandske parlaments behandling af forslaget til WIR blev det afgiftssystem, der var indført i 1974 (SIR) og derefter suspenderet i 1976, gennemgået på ny. I forslaget til WIR blev der følgelig blevet indsat visse ændringer af SIR med det formål at koordinere de to interventionsordninger; bl.a. blev størrelsen af den støtte, der blev ydet i form af skattelettelser, differentieret, om end midlertidigt, idet der blev fastsat en lavere sats for de investeringer, der blev foretaget i Randstad, og en højere sats for dem, der blev foretaget i andre områder (artikel 36).

Hovedsagerne er netop opstået på grund af de to ordningers samlede virkning, nemlig virkningen af SIR og af WIR. Ifølge sagsøgeren betyder den differentierede nedsættelse af beløbet en støtte til virksomheder, som investerer uden for Randstad; den kan derfor ikke være forskellig fra bestemmelserne i forslaget til WIR, som Kommissionen anså for at være i strid med artikel 92.

3. De fire spørgsmål angår fortolkningen af EØF-traktatens artikler 92 og 93. Navnlig anmodes Domstolen i det første spørgsmål om at fastslå, om en række foranstaltninger indført i Nederlandene vedrørende industrielle anlæg svarer til begrebet »støtte« i artikel 92; de tre andre angår derimod den særlige

procedure, som er fastsat i artikel 93 til afgørelse af, om statslige støtteforanstaltninger er forenelige med fællesmarkedet.

Lad mig straks sige, at spørgsmålenes rækkefølge efter min mening bør være den modsatte; om en afgørelse af spørgsmålet vedrørende begrebet støtte vil være til nogen nytte, afhænger af Domstolens svar på fortolkningsspørgsmålene vedrørende proceduren i artikel 93. Det er Domstolens praksis, som giver mig anledning til denne fremgangsmåde. Domstolen har flere gange beskæftiget sig med spørgsmålet om, inden for hvilke grænser private kan anfægte statslige foranstaltningers lovlighed for deres domstole; og den opfattelse, som Domstolen har givet udtryk for i dommene af 22. marts 1977, sag 78/76 (Steinike og Weinlig mod Forbundsrepublikken Tyskland (Sml. 1977, s. 595) og sag 74/76, Iannelli mod Meroni (Sml. 1977, s. 557)), er efter min mening særlig betydningsfuld. Ifølge en bestemmelse i Forbundsrepublikken Tyskland skulle importører af citrusfrugter, som anvendte disse frugter til fremstilling af drikkevarer, til en særlig fond betale en afgift til fremme af afsætningen af tyske landbrugsprodukter. Domstolen blev anmodet om at afgøre, om en tysk administrativ ret kunne tage stilling til denne foranstaltningens forenelighed med fællesmarkedet.

Domstolens svar er velkendt. Domstolen udtalte, at »ved bedømmelsen af spørgsmålet, om en statsstøtte er forenelig med fællesmarkedet, skal der . . . tages hensyn til og vurderes sammensatte økonomiske omstændigheder, som (ydermere) hurtigt

kan ændre sig«; og traktatens artikel 93 fastlægger derfor »en særlig fremgangsmåde for Kommissionen løbende undersøgelse og kontrol af støtteordningerne«. Det sluttes heraf, at det tilkommer Kommissionen at konstatere en støtteordnings uforenelighed med fællesmarkedet, naturligvis under Domstolens kontrol; private kan således ikke normalt alene under påberøbelse af artikel 92 rejse spørgsmålet for nationale retter (præmisserne 9 og 10 i Steinikedommen). Vedrørende påstande om, at det konstateres, at en støtteforanstaltning er uforenelig med traktaten, har Domstolen dog statueret, at den nationale ret kun er beføjet til at træffe afgørelse i nøje afgrænsede undtagelsestilfælde; f.eks., om støtteforanstaltningen »har været genstand for en beslutning fra Kommissionen, hvorved det pålægges den pågældende medlemsstat at ophæve eller ændre den«, eller om den er blevet indført, uden at den i artikel 93, stk. 3, foreskrevne procedure er blevet overholdt (præmis 15).

Dette resultats rigtighed er indlysende. Kommissionen er ved sin kompetence og sine midler langt bedre rustet end de nationale retter til at udføre de vanskelige undersøgelser, som er nødvendige for at kunne fastslå, om en støtteforanstaltning er uforenelig med traktaten; retterne er derimod fuldt ud i stand til at fastslå, om støtteforanstaltningen består mod Kommissionens vilje, eller om den er blevet indført uden overholdelse af procedurebetingelserne. Enhver kan imidlertid se, at det for denne sag indebærer følgende: det har kun mening at besvare det første spørgsmål, hvis Domstolen fastslår, at den nederlandske stat har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 93, navnlig forpligtelserne i henhold til denne bestemmelses stk. 3. Jeg minder om, at ifølge denne

bestemmelse skal Kommissionen underrettes så betids om »enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger«, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil og, hvis den er af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet, uopholdeligt iværksætte den i stk. 2 i samme artikel fastsatte fremgangsmåde.

4. Jeg vil derfor begynde med det andet spørgsmål. Den nationale ret spørger Domstolen, om den påtænkte støtteforanstaltning, som medlemsstaten underretter Kommissionen om, umiddelbart og klart skal bringes til alle berørtes kundskab. I denne forbindelse bør det bemærkes, at medlemsstatens forpligtelse til at underrette Kommissionen er i overensstemmelse med den i artikel 93, stk. 2, foreskrevne procedure, idet den opfylder kravet om, at Kommissionen tilstrækkeligt tidligt skal råde over alle nødvendige oplysninger for at kunne vurdere, om de støtteforanstaltninger, der er ved at blive indført, er forenelige med traktaten, og såfremt den anser dem for uforenelige med traktaten, for at kunne bestemme, at de skal ophæves eller ændres. Inden for rammerne af denne procedure er de erhvervsdrivende, som disse foranstaltninger retter sig til, beskyttet. Beskyttelsen sikres ved artikel 93, stk. 2, første punktum, som bestemmer, at Kommissionen skal opfordre dem til at fremsætte deres bemærkninger, før den skrider til undersøgelse af støtteforanstaltningerne; under denne undersøgelse og med henblik på den beslutning, som følger deraf, er der altså taget behørigt hensyn til deres interesser.

Under disse omstændigheder er det umuligt i artikel 93 at se en forpligtelse for medlemsstaterne til ikke blot at underrette Kommissionen, men også alle berørte erhvervsdrivende om de støtteforanstaltninger, som de påtænker at

indføre. Hvad jeg lige har anført om den passende beskyttelse af disse erhvervsdrivende, og ydermere det absurde i dens praktiske konsekvenser, taler imod denne opfattelse. Hvordan kunne medlemsstaterne egentlig foretage den udbredelse af detaljerede oplysninger, som denne opfattelse ville forudsætte, uden at der opstod fare for, at lovgivningsproceduren i almindelighed og de politisk økonomiske indgreb i særdeleshed ikke ville kunne gennemføres i tide? Efter min opfattelse er det ikke nødvendigt at tilføje yderligere for at vise, at det andet spørgsmål bør besvares benægtende.

5. Med det tredje spørgsmål ønsker den nederlandske ret oplyst, om forpligtelsen til at underrette Kommissionen om påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, som pålægges medlemsstaterne i artikel 93, stk. 3, også omfatter de ændringer, der under den parlamentariske *behandling* er indført i disse påtænkte foranstaltninger. Domstolens svar kan kun blive bekræftende; men efter min mening med et forbehold dikteret af hensynet til de materielle krav, som reglen har til formål at opfylde. Domstolen har selv statueret, at denne regel er blevet fastsat for at gøre det muligt for Kommissionen at vurdere de påtænkte foranstaltningers forenelighed med fællesmarkedet. Et formål af denne art gør det imidlertid ikke muligt at pålægge medlemsstaterne en absolut eller ubegrænset pligt til underretning. Med andre ord, de ændringer, der skal gives underretning om, er dem, der på grund af deres indflydelse på virksomhedernes liv eller konkurrenceforholdene kan påvirke Kommissionens opfattelse, og ikke de øvrige, dvs. dem, der er rent formelle, eller som ikke frembyder nogen fare for den frie konkurrence.

Som det klart fremgår af forelæggelsesdommene har den forelæggende ret

stillet Domstolen dette spørgsmål under forudsætning af, at den nederlandske stat ikke har underrettet Kommissionen om de ændringer, der er indført i forslaget til WIR under den parlamentariske behandling, navnlig at den har fortiet genindførelsen af den i SIR fastsatte afgiftsordning og differentieringen af støttebeløbet til opførelse af nye anlæg. Kommissionen har imidlertid selv udelukket, at det forholder sig således; i sine svar på de spørgsmål, som Domstolen har stillet den, har den udtalt, at de nederlandske myndigheder har underrettet den om såvel genindførelsen af SIR-ordningen som den differentierede afgiftsnedsettelse for nye anlæg. Og da disse er de eneste ændringer, der kan have indflydelse på Kommissionens opfattelse vedrørende foranstaltningernes forenelighed med traktaten, fremgår det efter min mening ikke i det foreliggende tilfælde, at den nederlandske stat ikke har opfyldt sin forpligtelse til at underrette Kommissionen.

6. Det fjerde spørgsmål er snævert forbundet med det foregående og falder i to dele. Den første vedrører forbudet mod at gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før Kommissionen har ført den i artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure til ende. Den forelæggende ret spørger, om dette forbud kan siges at bestå også med hensyn til påtænkte foranstaltninger, som forskriftsmæssigt er meddelt i deres oprindelige version, men som senere er blevet ændret, uden at ændringerne er blevet bragt til Kommissionens kundskab.

Spørgsmålet kræver, at rækkevidden af artikel 93, stk. 3, fastslås. Som jeg har sagt flere gange, pålægger denne bestem-

melse medlemsstaterne at underrette Kommissionen om påtænkte støtteforanstaltninger for at sætte den i stand til at fremsætte sine bemærkninger om deres forenelighed med fællesmarkedets funktion. Det er efter min mening klart, at forpligtelsen til ikke at gennemføre de påtænkte foranstaltninger allerede gælder under denne indledende fase og i al den tid, som Kommissionen med rimelighed har brug for til at fremsætte sine bemærkninger og — når den har udsendt dem — til at afgøre, om der er grund til at indlede den i stk. 2 omhandlede procedure. Når dette tidsrum er forløbet uden indsigelser fra Kommissionens side, bortfalder forbudet, og det må antages, at medlemsstaten frit kan gennemføre de påtænkte foranstaltninger.

Hvad gælder dernæst, hvis samme medlemsstat har indført ændringer i den oprindelige påtænkte foranstaltning uden at underrette Kommissionen derom? Jeg mener, at forbudet består selv i så fald. I modsat fald ville den medlemsstat, som ikke opfylder sin forpligtelse, stå i en fordelagtig position, hvilket er et resultat, der er for paradoksalt til at være troværdigt.

Med hensyn til den retslige fase er det tilstrækkeligt at bemærke, at pligten til ikke at gennemføre den påtænkte foranstaltning er udtrykkeligt fastslået i artikel 93, stk. 3, sidste punktum. Det kunne ganske vist siges, at denne bestemmelse er knyttet til underretningen i begyndelsen af proceduren, og det kunne deraf udledes — og jeg mener det er det, som den nederlandske ret har gjort — at gennemførelsesforbudet ikke består, når der ikke er givet underretning. Men dette argument er skrøbeligt. Det står

fast, at Kommissionen kan indlede proceduren mod den påtænkte foranstaltning, selv om den ikke har fået underretning om den, på grundlag af oplysninger opnået ad andre veje; dette er efter min mening tilstrækkeligt til at antage, at en manglende underretning ikke kan have betydning for forbudet mod at gennemføre de påtænkte foranstaltninger.

I det fjerde spørgsmåls anden del uddybes disse punkter. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om dette forbud — såfremt det også består, når ændringerne ikke er blevet meddelt — omfatter hele støtteforanstaltningen eller kun den del, der er kommet i stand som følge af ændringen. Jeg tvivler på, at man kan give et entydigt svar. Her spiller de konkrete omstændigheder og netop den indflydelse, som kombinationen af den oprindelige foranstaltning og ændringen kan have på fællesmarkedets funktion, en rolle. Hvis denne kombination potentielt er i strid med traktaten, forekommer det mig klart, at gennemførelsen af enhver støtteforanstaltning må forblive suspenderet. Men det kan ske, at der ikke er denne modsætning, fordi den oprindeligt påtænkte foranstaltning ikke har indflydelse på fællesmarkedet, og at den bestemmelse, hvorved ændringen indføres,

er selvstændig i forhold til den; i så fald kan kun den ikke meddelte ændring suspenderes.

7. Jeg kommer endelig til det første spørgsmål. Gerechtshof spørger Domstolen, om visse nederlandske lovbestemmelser, når henses til den virkning, de i forening har på fællesmarkedet, skal anses for »støtteforanstaltninger« i den i EØF-traktatens artikel 92 forudsatte betydning.

Som jeg indledningsvis har henvist til, tillader Domstolens praksis ikke, at de nationale retter træffer afgørelse om, hvorvidt en støtteforanstaltning er forenelig med traktaten, medmindre den er blevet indført uden overholdelse af den særlige procedure i artikel 93. Endvidere kan det på grundlag af Domstolens svar på spørgsmål 2, 3 og 4 udelukkes, at den nederlandske stat ved at indføre de omtvistede bestemmelser har overtrådt procedureforpligtelser. Det følger heraf, at betingelserne for, at den forelæggende ret kan tage stilling til disse bestemmelses forenelighed med traktaten, ikke er opfyldt; og dette gør det overflødig, at Domstolen træffer afgørelse om det spørgsmål, som er stillet den.

8. På baggrund af disse betragtninger foreslår jeg følgende besvarelse af tre af de fire spørgsmål, som Gerechtshof, Amsterdam, har stillet ved to parallelle domme, begge af 13. april 1983, i sagerne Heineken Brouwerijen BV mod selskabsskatteinspektørerne i henholdsvis Amsterdam og Utrecht:

- a) *Det andet spørgsmål:* EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, skal fortolkes således, at en medlemsstats underretning til Kommissionen om påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger ikke skal bringes til alle

berørtes kundskab. Denne forpligtelse påhviler Kommissionen og opstår, når denne indleder den i samme artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure til anfægtelse af den påtænkte foranstaltning.

- b) *Det tredje spørgsmål:* Traktatens artikel 93, stk. 3, skal fortolkes således, at medlemsstaternes forpligtelse til at underrette Kommissionen om påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger også omfatter ændringer, der er indsat i forslagene om støtteforanstaltningerne under den parlamentariske behandling.
- c) *Det fjerde spørgsmål:* EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, skal fortolkes således, at forbudet mod at gennemføre de påtænkte foranstaltninger også gælder ændringer i påtænkte foranstaltninger, som oprindeligt er meddelt Kommissionen, uafhængigt af, om disse ændringer også er blevet meddelt. Forbudet omfatter enhver støtteforanstaltning, hvis den oprindelige påtænkte foranstaltning i forening med de senere ændringer kan have indflydelse på fællesmarkedets funktion.

Jeg foreslår endelig, at Domstolen ikke besvarer det første spørgsmål. De løsninger, jeg har foreslået på de fortolkningsproblemer, der rejses i de øvrige spørgsmål, gør det overflødigt at træffe afgørelse om det første spørgsmål.