

Forenede sager T-371/94 og T-394/94

British Airways plc m.fl. og British Midland Airways Ltd mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»Statsstøtte — lufttransport — luftfartsselskab i økonomisk krise —
tilladelse til kapitalforhøjelse«

Retten dom (Anden Udvidede Afdeling) af 25. juni 1998 II - 2412

Sammendrag af dom

1. *Statsstøtte — påtænkte støtteforanstaltninger — Kommissionens undersøgelse — kontradiktorisk procedure — de berørte parter ret til deltagelse og oplysninger — begrænset — ikke i uoverensstemmelse med Kommissionens forpligtelse til at begrunde sin beslutning under stilingtagen til de væsentlige klagepunkter, de berørte parter har rejst (EF-traktaten, art. 93, stk. 2, art. 190 og 214)*
2. *Statsstøtte — påtænkte støtteforanstaltninger — Kommissionens undersøgelse — forpligtelse til at overholde en frist — foreligger ikke — forpligtelse til at søge bistand hos eksterne eksperter — foreligger ikke (EF-traktaten, art. 93, stk. 2)*

3. *Retspleje — intervention — anbringende, der ikke er fremført af sagsøgeren — afvisning (EF-statutten for Domstolen, art. 37, stk. 4, Rettens procesreglement, art. 116, stk. 3)*
4. *Statsstøtte — påtænkte støtteforanstaltninger — Kommissionens undersøgelse — forpligtelse til at videregive bemærkninger modtaget fra regeringen i den stat, der har anmodet om til-ladelse til at yde støtte, til de øvrige medlemsstater — foreligger ikke (EF-traktaten, art. 93)*
5. *Statsstøtte — forbud — undtagelser — støtte, der kan betragtes som forenelig med fællesmar-kedet — Kommissionens skøn — domstolsprøvelse — grænser — bedømmelse af lovligheden på grundlag af de oplysninger, der forelå, da beslutningen blev truffet (EF-traktaten, art. 93, stk. 2, og art. 173)*
6. *Institutionernes retsakter — begrundelse — pligt — rækkevidde — Kommissionens beslut-ning om at tillade statsstøtte (EF-traktaten, art. 93, stk. 2, art. 173 og 190)*
7. *Statsstøtte — forbud — undtagelser — støtte, der kan betragtes som forenelig med fællesmar-kedet — Kommissionens skøn (EF-traktaten, art. 92, stk. 3)*
8. *Kommissionen — princippet om kollegiale organer — rækkevidde — begrundelse af beslut-ninger — ændring efter vedtagelsen — ulovlig (EF-traktaten, art. 190; fusionstraktaten, art. 17)*
9. *Statsstøtte — forbud — undtagelser — støtte, der kan betragtes som forenelig med fællesmar-kedet — undersøgelse af påtænkte omstruktureringsforanstaltninger i den støttemodtagende virksomhed — sammenligning med foranstaltninger i andre virksomheder i samme branche — uden relevans (EF-traktaten, art. 92, stk. 3)*
10. *Statsstøtte — forbud — undtagelser — støtte, der kan betragtes som forenelig med fællesmar-kedet — støtte til udviklingen af en erhvervs-gren — omstrukturering af et af de tre største europæiske luftfartsselskaber [EF-traktaten, art. 92, stk. 3, litra c)]*
11. *Institutionernes retsakter — begrundelse — pligt — rækkevidde — Kommissionens afgørelse af spørgsmålet om støttes forenelighed med fællesmarkedet (EF-traktaten, art. 92, stk. 1 og 3, og art. 190)*

12. *Statsstøtte — forbud — undtagelser — støtte, der kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet — Kommissionens skøn — henvisning til fællesskabssammenhængen — kompetence til at knytte vilkår til en beslutning om støttetilladelse — retlig og praktisk nytte af vilkårene — manglende overholdelse af vilkårene — uden betydning for beslutningens lovlighed*
 [EF-traktaten, art. 92, stk. 3, litra c)]

13. *Annullationssøgsmål — anbringender — anbringende vedrørende tilsidesættelse af traktatens artikel 155 — afvisning*
 (EF-traktaten, art. 155 og 173)

1. De berørte parter i traktatens artikel 93, stk. 2's forstand kan på ingen måde påberåbe sig en sådan kontradiktionsret, som tilkommer de personer, der er genstand for undersøgelsen i en statsstøttesag. De har kun ret til at blive inddraget i den administrative procedure i det omfang, det må anses for formålstjenligt under hensyn til sagens konkrete omstændigheder.

Omfanget af den ret til deltagelse og oplysninger, som tilkommer dem, kan være begrænset i to henseender. Når for det første medlemsstaten anmelder et støtteprojekt med medfølgende dokumentation til Kommissionen, og Kommissionens tjenestegrene derefter har en række samtaler med medlemsstatens tjenstemænd, kan Kommissionens informationsniveau allerede være så relativt højt, at der kun er et begrænset antal tvivlsspørgsmål, der kan opklares ud fra oplysninger fra de berørte parter. I det omfang drøftelserne mellem medlemsstaten og Kommissionen vedrører detaljerne i støtteprojektet, den støttemodtagende virksomheds økonomiske, finansielle og konkurrencemæssige situation og dens interne organisation, vil de nødvendigvis være mere udførlige end drøftelserne med

de berørte parter. Når blot Kommissionen videregiver generelle oplysninger om de væsentligste elementer i støtteprojektet til de berørte parter, kan den derfor nøjes med at koncentrere sig om de dele af projektet, hvorom den stadig nærer en vis tvivl, i meddelelsen i EF-Tidende. For det andet er Kommissionen i medfør af traktatens artikel 0214 forpligtet til ikke at give de berørte parter oplysninger om forhold, »som ifølge deres natur er tjenstehemmeligheder« (dvs. som er omfattet af tavshedspligt), såsom navnlig oplysninger om den interne organisation i den støttemodtagende virksomhed.

For så vidt som disse begrænsninger i de berørtes ret til deltagelse og til oplysninger kun vedrører sagsbehandlingen under den administrative procedure, er de ikke i modstrid med den forpligtelse, der i medfør af traktatens artikel 190 påhviler Kommissionen til at give sin endelige beslutning om at godkende støtteprojektet en tilstrækkelig begrundelse, hvori der skal tages stilling til alle væsentlige klagepunkter, som de parter, der er umiddelbart og individuelt berørt af beslutningen,

har rejst enten på eget initiativ eller som svar på oplysninger fra Kommissionen. Selv om Kommissionen således kan foretrække at anvende andre kilder til oplysning og derved tillægge deltagelsen af de berørte parter mindre vægt, er den ikke fritaget fra at give beslutningen en tilstrækkelig begrundelse.

2. Der er ikke nogen bestemmelser i hverken traktaten eller fællesskabslovgivningen, der fastsætter en bestemt frist for at træffe beslutninger vedrørende statsstøtte, efter at proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, er tilendebragt. Selv under forudsætning af, at Kommissionen handler med for megen hast og ikke tager sig tilstrækkelig tid til at undersøge et støtteprojekt, ville denne handlemåde ikke alene kunne begrunde annullation af beslutningen om at godkende støtten. Annullation ville derimod kræve, at handlemåden havde medført en tilsidesættelse af bestemte formelle regler eller begrundelsespligten, eller at beslutningen var materielt ulovlig.
3. Da intervenienter i medfør af artikel 116, stk. 3, i Rettens procesreglement skal indtræde i sagen, som den foreligger ved deres intervention, og påstande, der fremsættes i begæringen om intervention, i henhold til artikel 37, stk. 4, i EF-statutten for Domstolen kun kan gå ud på at understøtte en af parternes påstande, er en intervenient ikke berettiget til at fremføre et anbringende, der ikke er rejst af sagsøgeren.
4. Kommissionen er ikke i henhold til ordlyden af traktatens artikel 93 forpligtet til at videregive de bemærkninger, den har modtaget fra regeringen i den stat, der anmoder om tilladelse til at yde støtte, til de øvrige medlemsstater. Tværtimod fremgår det af traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, at de øvrige medlemsstater kun inddrages i en konkret støttesag i det tilfælde, at sagen på begæring af den berørte medlemsstat indbringes for Rådet.
5. Kommissionen har et vidt skøn ved anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3. Når dette skøn indebærer en kompliceret økonomisk og social bedømmelse, må domstolsprøvelsen af en sådan beslutning begrænses til en kontrol af, om procedure- og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke det anfægtede valg er foretaget, er materielt rigtige, samt til, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning.

I øvrigt er der ingen bestemmelse i traktaten eller fællesskabslovgivningen, der pålægger Kommissionen en forpligtelse til at søge bistand hos eksterne eksperter, når den udarbejder beslutninger om statsstøtte.

Under et annullationssøgsmål i medfør af traktatens artikel 173 skal lovligheden af en fællesskabsretsakt bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt, og kan ikke afhænge af efterfølgende betragtninger vedrørende dens effektivitet. Særligt må Kommissionens komplicerede vurderinger kun bedømmes på baggrund af de oplysninger, som Kommissionen sad inde med på det tidspunkt, den anlagde vurderingerne.

6. Den begrundelse, som kræves i henhold til traktatens artikel 190, skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den fællesskabsmyndighed, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, dels således, at fællesskabsretsinstansen kan foretage sin prøvelse, dels således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, så de kan varetage deres rettigheder. Spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 190, skal ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Selv om Kommissionen ikke er forpligtet til at behandle alle de faktiske og retlige spørgsmål, der under den administrative procedure er fremført af de berørte parter, i begrundelsen for en beslutning, skal den dog tage hensyn til alle sagens omstændigheder og relevante faktorer.

Når der er tale om en beslutning om at tillade statsstøtte, kan personer, virksomheder eller sammenslutninger, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte

statsstøtte, herunder navnlig konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationer, anses for at være en berørt («interesseret») part i traktatens artikel 93, stk. 2's forstand og skal som sådan betragtes som umiddelbart og individuelt berørt af beslutningen.

Da begrundelseskravet navnlig skal vurderes i lyset af den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2, må anses for umiddelbart og individuelt berørt af en sådan beslutning, kan have i begrundelsen, kan kravet ikke fastlægges blot på grundlag af den interesse, som den medlemsstat, beslutningen er rettet til, har i at få oplysninger. I tilfælde, hvor medlemsstaten har opnået, hvad den søgte om, fra Kommissionen, nemlig godkendelse af sit støtteprojekt, har medlemsstaten — i modsætning til konkurrenterne til støttemodtageren — en stærkt begrænset interesse i at få en begrundet afgørelse, særligt når den har fået tilstrækkelige oplysninger under drøftelserne med Kommissionen og navnlig igennem brevvekslingen med Kommissionen forud for vedtagelsen af godkendelsesbeslutningen.

7. Det fremgår af Domstolens faste praksis og stadig administrativ praksis i Kommissionen, dels at en investering i en normal modernisering for at kunne opretholde en virksomheds konkurrenceevne skal finansieres af virksomhedens egne midler og ikke med statsstøtte, dels at en investering, hvis formål er fornyelse og teknisk

modernisering af en produktionslinje, hvilket skal foretages regelmæssigt, ikke kan antages at fremme udviklingen i den pågældende erhvervsgren i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c)'s forstand. Når Kommissionen besvarer de bemærkninger til et bestemt støtteprojekt, der er fremkommet fra de berørte parter under den administrative procedure vedrørende denne retspraksis og administrative praksis, skal den således afgive præcise oplysninger om, hvorvidt de i denne retspraksis og administrative praksis opstillede kriterier kan anses for opfyldt, eller om der er særlige grunde til at gøre undtagelse herfra.

8. Den dispositive del af en beslutning, der skal begrundes i medfør af traktatens artikel 190, og dens begrundelse udgør et udeleligt hele, hvorfor det i medfør af princippet om kollegiale organer udelukkende tilkommer Kommissionen som kollegial enhed samtidig at vedtage begge dele, og enhver ændring af begrundelsen ud over rent ortografiske eller grammatiske ændringer henhører under den kollegiale enheds enekompetence.
9. Selv om det med hensyn til statsstøtte ikke kan udelukkes, at Kommissionen kan sammenligne de omstrukturingsforanstaltninger, den støttemodtagende virksomhed har planlagt, med dem, der er truffet i andre virksomheder inden for samme branche, står det fast, at omstrukturen af en virksomhed må rettes
- mod dens interne problemer, og at de erfaringer, andre virksomheder har gjort sig under andre økonomiske og politiske omstændigheder på andre tidspunkter, kan være ganske uden relevans.
10. Kommissionen kan med rette indtage det standpunkt, at en egentlig omstrukturering af et af de tre største europæiske luftfartsselskaber, der modtager statsstøtte, vil fremme den økonomiske udvikling i den europæiske luftfartssektor.
11. Oplysninger om situationen på de pågældende markeder, navnlig for så vidt angår den støttemodtagende virksomheds og de konkurrerende virksomheders stilling, er et væsentligt element i begrundelsen for en beslutning vedrørende et støtteprojekts forenelighed med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 92 — både når beslutningen er truffet i medfør af artikel 92, stk. 1, og i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og artikel 61, stk. 3, litra c), i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde — med hensyn til spørgsmålet, om støtten ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.
12. De økonomiske vurderinger i forbindelse med anvendelse af traktatens artikel 92,

stk. 3, litra c), med hensyn til hvilke Kommissionen er tillagt et vidt skøn, skal foretages i en fællesskabssammenhæng, hvilket betyder, at der påhviler Kommissionen en forpligtelse til at undersøge støttens betydning for konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet.

Ved vurderingen af, om støtte ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, er det nødvendigt at tage hensyn til især, om der er et misforhold mellem på den ene side de byrder, der er pålagt vedkommende virksomheder, og på den anden side de fordele, der opnås ved ydelsen af den pågældende støtte. Det påhviler Kommissionen i forbindelse med dens vurdering af virkningerne af statsstøtte at afveje støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og konkurrencen.

Når Kommissionen træffer en beslutning om at godkende støtte i medfør af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), har den principielt kompetence til at knytte vilkår til beslutningen for at sikre, at den godkendte støtte ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, som strider mod den fælles interesse.

Den juridiske og praktiske nytte af sådanne vilkår for en godkendelse består

i, at hvis den støttemodtagende virksomhed ikke opfylder vilkårene for godkendelsen, tilkommer det medlemsstaten at sørge for, at beslutningen gennemføres korrekt, og Kommissionen at vurdere, om der skal kræves tilbagebetaling af støtten. Hvis medlemsstaten ikke overholder de betingelser, Kommissionen har opstillet i en beslutning om godkendelse af støtten, kan Kommissionen som en undtagelse fra traktatens artikel 169 og 170, indbringe sagen direkte for Domstolen i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2, andet afsnit.

Under hensyn til, hvordan denne ordning med vilkår, der knyttes til en beslutning om at godkende støtte, fungerer, kan en påstand om, at et af disse vilkår ikke vil blive opfyldt, ikke rejse tvivl om lovligheden af beslutningen. I almindelighed kan lovligheden af en fællesskabsretsakt ikke afhænge af eventuelle muligheder for at omgå den eller af efterfølgende betragtninger vedrørende dens effektivitet.

13. Da traktatens artikel 155 har til formål generelt at definere Kommissionens kompetence, kan det ikke gøres gældende, at hver gang, Kommissionen tilsidesætter en speciel bestemmelse i traktaten, indebærer det en tilsidesættelse af den generelle bestemmelse i artikel 155.