

RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)

15. december 1999 *

I de forenede sager T-132/96 og T-143/96,

Freistaat Sachsen ved advokaterne Karl Pfeiffer og Jochim Sedemund, Berlin, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grand-rue,

og

Volkswagen AG og **Volkswagen Sachsen GmbH**, henholdsvis Wolfsburg og Mosel (Tyskland), ved advokat Michael Schütte, Berlin, og advokat Martina Maier, Düsseldorf, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Bonn og Schmitt, 62, avenue Guillaume,

sagsøgere,

støttet af

Forbundsrepublikken Tyskland, først ved afdelingschef Ernst Röder, derefter ved afdelingschef Wolf-Dieter Plessing, som befuldmægtigede, bistået af professor Thomas Oppermann, Universitetet i Tübingen, Graurheindorferstraße 108, Bonn (Tyskland),

intervenient,

* Processprog: tysk.

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, først ved Paul Nemitz og Anders Jessen, Kommissionens Juridiske Tjeneste, derefter ved Paul Nemitz, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne Hans-Jürgen Rabe, Georg Berrisch og Marco Nuñez Müller, Hamburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved John Collins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barrister Sarah Moore, London, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenient,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 96/666/EF af 26. juni 1996 om Tysklands støtte til Volkswagen-koncernen til fabrikkerne i Mosel og i Chemnitz (EFT L 308, s. 46),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Potocki, og dommerne K. Lenaerts, C.W. Bellamy, J. Azizi og A.W.H. Meij,

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 30. juni 1999,

afsagt følgende

Dom

Retlig baggrund

- 1 Ved skrivelse af 31. december 1988 meddelte Kommissionen medlemsstaterne, at den efter sin beslutning af 19. juli 1988 om at fastlægge almindelige EF-rammebestemmelser for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien (herefter »EF-rammebestemmelserne«) på sit møde den 22. december 1988 i henhold til EF-

traktatens artikel 93, stk. 1 (nu artikel 88, stk. 1, EF), fastlagde betingelserne for gennemførelsen af disse rammebestemmelser; betingelserne er gengivet i et bilag til skrivelsen. Kommissionen opfordrede medlemsstaterne til inden en måned at meddele Kommissionen, om de var indforstået med rammebestemmelserne.

- 2 EF-rammebestemmelserne blev affattet som en meddelelse (89/C 123/03) og offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1989 C 123, s. 3). Ifølge meddelelsens punkt 2.5 skulle den træde »i kraft den 1. januar 1989« og »gælde i to år«.

- 3 Ifølge punkt 1, fjerde afsnit, er det bl.a. formålet med rammebestemmelserne at indføre en strengere disciplin i støtteydelsen inden for motorkøretøjsindustrien med henblik på at sikre, at EF-industriens konkurrencedygtighed ikke svækkes af illoyal konkurrence. Kommissionen understregede, at den kun kan føre en effektiv politik, hvis den sættes i stand til at tage stilling til de enkelte støttetilfælde, før støtten udbetales.

- 4 EF-rammebestemmelsernes punkt 2.2, første afsnit, lyder således:

»Al støtte, som ydes af de offentlige myndigheder som led i en godkendt støtteordning, til (en) virksomhed(er), der opererer i motorkøretøjssektoren som defineret ovenfor, skal, såfremt omkostningerne ved det projekt, der skal støttes, overstiger 12 mio. ECU, anmeldes på forhånd i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 93, stk. 3. Støtte, som ydes uden for en godkendt støtteordning, skal, uanset omkostningerne og støtteintensiteten, uden undtagelse anmeldes i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 93, stk. 3. Hvor støtten ikke er

direkte forbundet med et særligt projekt, skal al planlagt støtte anmeldes, selv om den udbetales i henhold til ordninger, som Kommissionen allerede har godkendt. Medlemsstaterne skal underrette Kommissionen så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at denne kan fremsætte sine bemærkninger hertil.«

- 5 I EF-rammebestemmelsernes punkt 3, der vedrører retningslinjerne for vurdering af støttetilfælde, anførte Kommissionen bl.a. følgende:

»— Regionalstøtte

...

Kommissionen erkender, at en etablering af nye produktionsfaciliteter for motorkøretøjer og komponenter og/eller udvidelse af bestående aktiviteter i ugunstigt stillede områder kan være et værdifuldt bidrag til regionaludviklingen. Af denne grund ser Kommissionen sædvanligvis positivt på investeringsstøtte, der ydes til at afhjælpe strukturelle handicaps i ugunstigt stillede områder af Fællesskabet. Sådan støtte ydes sædvanligvis automatisk i overensstemmelse med retningslinjer, som Kommissionen tidligere har godkendt. Når Kommissionen kræver forudgående anmeldelse af sådan støtte i fremtiden, er det fordi, den ønsker at få lejlighed til at vurdere fordelene heraf for regionaludviklingen (dvs. fremme af en varig udvikling af regionen gennem varig jobskabelse, sammen-

kobling med lokal- og EF-økonomiske målsætninger) set i forhold til eventuelle negative virkninger for sektoren som helhed (såsom skabelse af betydelig overkapacitet). Der søges ikke med en sådan vurdering at tilsidesætte den centrale betydning af regionalstøtte for skabelsen af indre sammenhæng i Fællesskabet, men snarere at sikre, at andre aspekter af Fællesskabets interesse, såsom udviklingen af Fællesskabets industri, også tages med i betragtningerne.

...«

- 6 Efter at den tyske regering havde meddelt Kommissionen, at den havde besluttet ikke at anvende EF-rammebestemmelserne, vedtog Kommissionen i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, beslutning 90/381/EØF af 21. februar 1990 om ændring af den tyske støtteordning for motorkøretøjsindustrien (EFT L 188, s. 55, herefter »beslutning 90/381«). Artikel 1 i denne beslutning lyder således:

»1. Fra den 1. maj 1990 underretter Forbundsrepublikken Tyskland som omhandlet i EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, Kommissionen om al støtte, der — som led i en af de i bilaget anførte støtteordninger — ydes til projekter, hvor omkostningerne overstiger 12 mio. ECU, og som er beregnet til virksomheder, der opererer i motorkøretøjssektoren som defineret i punkt 2.1 i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien. Sådanne anmeldelser foretages i overensstemmelse med forskrifterne i punkt 2.2 og 2.3. Endvidere indsender Forbundsrepublikken årsrapporter som fastsat i rammebestemmelserne.

2. Forpligtelsen i henhold til stk. 1 gælder ud over de støtteordninger, der er anført på listen i bilaget (denne liste er ikke udtømmende), alle andre bestående støtteordninger, som kan komme motorkøretøjsindustrien til gode.

3. Støtte til virksomheder i motorkøretøjssektoren i Berlin, der ydes som led i Berlin Förderungsgesetz, fritages for den i rammebestemmelserne fastsatte forpligtelse til forhåndsansøgning, men medtages i de deri foreskrevne årsrapporter. «

- 7 Ved skrivelse af 2. oktober til den tyske regering godkendte Kommissionen regionalstøtteordningen for 1991 i henhold til det 19. rammeprogram, der blev vedtaget i henhold til den tyske lov af 6. oktober 1969 om den såkaldte »Gemeinschaftsaufgabe« (»fællesprojektet«), »forbedring af regionale økonomiske strukturer« (herefter »loven om fællesprojektet«); Kommissionen påpegede dog, at der ved gennemførelsen af de påtænkte foranstaltninger skulle tages hensyn til de EF-rammestemmelser, der gjaldt for visse industrigrene. I det 19. rammeprogram (del I, punkt 9.3, s. 43) siges det, at Kommissionen »har truffet afgørelser, hvori det forbydes at yde statsstøtte til bestemte sektorer, også selv om støtten ligger inden for godkendte ordninger, som f.eks. regionalstøtteordninger, eller hvori der stilles krav om forudgående godkendelse af de enkelte støtteprojekter ...

Sådanne regler er opstillet for følgende områder:

a) ...

- motorkøretøjsindustrien, såfremt omkostningerne ved en foranstaltning, der skal støttes, overstiger 12 mio. ECU«.
- 8 Efter at de fem nye delstater, der var udgået fra den tidligere Tyske Demokratiske Republik, herunder Freistaat Sachsen, var blevet optaget i Forbundsrepublikken Tyskland, proklamerede man den 3. oktober 1990 Tysklands politiske genforening.
- 9 Ved skrivelse af 31. december 1990 meddelte Kommissionen medlemsstaterne, at den anså det for nødvendigt at forlænge EF-rammebestemmelserne.
- 10 Denne beslutning fra Kommissionen blev ligeledes offentliggjort som en meddelelse (91/C 81/05) i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1991 C 81, s. 4). I denne meddelelse anføres bl.a. følgende:

»Kommissionen [mener], det er nødvendigt at forlænge rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien i sin nuværende form. Den eneste ændring, Kommissionen har besluttet, er en udvidelse af den forudgående anmeldelsespligt af støtte fra Forbundsrepublikken Tyskland til også at omfatte Berlin (vest) og den tidligere Tyske Demokratiske Republiks område (artikel 1, stk. 3, i Kommissionens beslutning af 21.2.1990, som offentliggjort i EFT L 188 af 20.7.1990, er ikke længere gyldig fra den 1.1.1991).

Efter to år tager Kommissionen rammebestemmelserne op til fornyet gennemgang. Hvis ændringer (eller en mulig ophævelse af rammebestemmelserne) synes nødvendige, skal disse besluttes af Kommissionen efter høring af medlemsstaterne.«

- 11 Ved skrivelser af 5. december 1990 og 11. april 1991 til den tyske regering gav Kommissionen tilladelse til at anvende loven om fællesprojekt på de nye delstater, men henviste endnu engang til, at der ved gennemførelsen af de påtænkte foranstaltninger skulle tages hensyn til de EF-rammebestemmelser, der gjaldt for visse industrigrene. Ved skrivelse af 9. januar 1991 godkendte Kommissionen ligeledes, at de bestående regionalstøtteordninger blev udvidet til også at omfatte de nye delstater, og præciserede, at EF-rammebestemmelserne skulle overholdes.

- 12 Den 23. december 1992 besluttede Kommissionen »ikke at ændre rammebestemmelserne« og lade dem forblive i kraft, indtil en ny gennemgang blev arrangeret af Kommissionen. Denne beslutning blev affattet som en meddelelse (93/C 36/06) og offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1993 C 36, s. 17).

- 13 I dom af 29. juni 1995 (sag C-135/93, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651, præmis 39) fastslog Domstolen, at denne beslutning skulle fortolkes således, »at den kun har forlænget rammebestemmelserne indtil en ny gennemgang, der, ligesom de foregående, skal finde sted ved udgangen af en ny gyldighedsperiode på to år«.

- 14 Efter afsigelsen af denne dom meddelte Kommissionen ved skrivelse af 6. juli 1995 medlemsstaterne, at den i Fællesskabets interesse den 5. juli 1995 havde besluttet at forlænge sin beslutning af 23. december 1992 med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 1995, således at EF-rammebestemmelserne fandt anvendelse uden afbrydelse. Kommissionen understregede, at denne forlængelse kun skulle gælde, indtil proceduren i traktatens artikel 93, stk. 1, som Kommissionen havde besluttet at indlede samtidig, var blevet afsluttet (jf.

nedenfor, præmis 15). Denne beslutning, der blev affattet som en meddelelse (95/C 284/03) og offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1995 C 284, s. 3), annullerede Domstolen i sin dom af 15. april 1997 (sag C-292/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1931).

- 15 I en anden skrivelse af 6. juli 1995 gav Kommissionen i øvrigt medlemsstaterne meddelelse om sin beslutning af 5. juli 1995, hvori den i lyset af dommen i sagen Spanien mod Kommissionen af 29. juni 1995 foreslog medlemsstaterne at genindføre EF-rammebestemmelserne for to år med visse ændringer, især den ændring, at grænsen for anmeldelsespligt sættes op til 17 mio. ECU (jf. ovennævnte meddelelse 95/C 284/03). Punkt 2.5 i den nye affattelse af EF-rammebestemmelserne, som Kommissionen foreslog, lød således: »De pågældende foranstaltninger træder i kraft, når alle medlemsstater har erklæret sig enig, dog senest den 1. januar 1996. Alle støtteprojekter, som inden da endnu ikke er blevet endelig godkendt af de kompetente offentlige myndigheder, skal anmeldes på forhånd.« Ved skrivelse af 15. august 1995 erklærede den tyske regering sig enig i denne genindførelse af EF-rammebestemmelserne.

Sagens faktiske omstændigheder

- 16 Ikrafttrædelsen af den økonomiske, monetære og sociale union mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Den Tyske Demokratiske Republik den 1. juli 1990 bevirkede, at efterspørgslen efter og dermed produktionen af køretøjer af mærket Trabant i Sachsen brød sammen. For at bevare automobilindustrien i denne region indledte Volkswagen AG (herefter »Volkswagen«) forhandlinger med Treuhandanstalt (det offentlige organ, som havde til opgave at omstrukturere virksomhederne i den tidligere Tyske Demokratiske Republik, herefter »THA«), der ledte til en principaftale i oktober 1990. Der blev bl.a. aftalt følgende:

— Treuhand og Volkswagen stifter sammen et selskab, der har til opgave at sikre arbejdspladser (såkaldt »Beschäftigungsgesellschaft«) — Sächsischer

Automobilbau GmbH (herefter »SAB«). I første omgang skal Treuhandanstalt eje 87,5% af selskabets kapital og Volkswagen 12,5%.

- SAB overtager lakeringshallen (på det tidspunkt stadig under opførelse) og den eksisterende slutmontage i Mosel (herefter »Mosel I«).

 - Selskabet Volkswagen Sachsen GmbH (herefter »VW Sachsen«), der er et helejet datterselskab af Volkswagen, overtager den eksisterende motorfabrik i Chemnitz (herefter »Chemnitz I«).

 - VW Sachsen overtager topstykkeproduktionen i Eisenach.

 - VW Sachsen etablerer en ny automobilfabrik i Mosel med fire hovedproduktionsfelter, nemlig presning, karrosseribygning, lakering og slutmontage (herefter »Mosel II«), og bygger en ny motorfabrik i Chemnitz (herefter »Chemnitz II«).
- 17 Oprindeligt var overtagelsen og omstruktureringen af Mosel I og Chemnitz I tænkt som en overgangsløsning, der skulle forhindre, at de ansatte blev arbejdsløse i tiden indtil den planlagte påbegyndelse af driften i Mosel II og Chemnitz II i 1994.
- 18 Ved skrivelse af 19. september 1990 anmodede Kommissionen den tyske regering om i henhold til EF-rammebestemmelserne at give Kommissionen meddelelse om statsstøtten til disse investeringsprojekter. Ved skrivelse af 14. december 1990 og

14. marts 1991 understregede Kommissionen, at støtten ikke kunne ydes, inden den var blevet anmeldt og godkendt af Kommissionen. Dette spørgsmål blev også sat på dagsordenen for to bilaterale møder, som blev afholdt i Bonn den 31. januar og den 7. februar 1991.
- 19 Den 22. marts 1991 traf Økonomi- og Arbejdsministeriet i delstaten Sachsen i henhold til loven om fællesprojektet to afgørelser om ydelse af investeringstilskud til VW Sachsen for Mosel II og Chemnitz II (herefter »afgørelserne fra 1991«). Tilskuddene beløb sig til i alt 757 mio. DEM til Mosel II, fordelt over perioden 1991 til 1994, og 147 mio. DEM til Chemnitz II, fordelt over perioden 1991 til 1996.
- 20 Ved afgørelse af 18. marts 1991 tildelte Finanzamt Zwickau-Land VW Sachsen skattelettelse for investeringer i henhold til den tyske lov fra 1991 om skattelettelser ved investeringer (»Investitionszulagengesetz«).
- 21 Volkswagen-koncernen anmodede desuden om tilladelse til at foretage ekstraordinære afskrivninger i henhold til den tyske lov om støtteområder fra 1991 (»Fördergebietsgesetz«).
- 22 Ved skrivelse af 25. marts 1991 gav de tyske myndigheder Kommissionen visse oplysninger om den støtte, der er nævnt ovenfor i præmis 19, 20 og 21. De angav dog, at de endnu ikke havde nærmere informationer, og at det var påtænkt at yde støtten inden for rammerne af de støtteordninger, som Kommissionen havde godkendt for de nye delstater. Ved skrivelse af 17. april 1991 anførte Kommis-

sionen, at de tyske myndigheders skrivelse af 25. marts 1991 udgjorde en underretning efter EF-traktatens artikel 93, stk. 3, men at det var nødvendigt at give yderligere oplysninger.

- 23 Ved skrivelse af 29. maj 1991 gjorde de tyske myndigheder især gældende, at EF-rammebestemmelserne ikke gjaldt for de nye delstater i perioden fra den 1. januar til den 31. marts 1991. Da de omtvistede støtteforanstaltninger blev godkendt før den 31. marts 1991, havde Kommissionen ifølge de tyske myndigheder kun kunnet undersøge de forskellige sager herom på grundlag af regionalstøtteordningen (jf. ovenfor, præmis 7). På et bilateralt møde den 10. juli 1991 afviste Kommissionen de tyske myndigheders opfattelse, og ved skrivelse af 16. juli 1991 stillede den krav om yderligere detaljerede oplysninger. Efter at den tyske regering havde svaret den 17. september 1991, stillede Kommissionen en ny række spørgsmål ved skrivelse af 27. november 1991.
- 24 I oktober og december 1991 modtog Volkswagen-koncernen investeringstilskud på 360,8 mio. DEM og skattelettelser på 10,6 mio. DEM for Mosel II og Chemnitz II.
- 25 Ved beslutning af 18. december 1991 (EFT 1992 C 68, s. 14, herefter »beslutningen om at indlede undersøgelsesproceduren«), der blev meddelt den tyske regering den 14. januar 1992, indledte Kommissionen undersøgelsesproceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, med henblik på at fastslå, om de forskellige støtteforanstaltninger til finansiering af investeringerne i Mosel I og II, Chemnitz I og II samt i fabrikken i Eisenach er forenelige med fællesmarkedet.

26 I denne beslutning konkluderede Kommissionen bl.a. følgende:

»Den støtte, som de tyske myndigheder planlægger, giver ... anledning til alvorlige betænkeligheder af følgende grunde:

- Den er ikke blevet korrekt anmeldt til Kommissionen i henhold til proceduren i EØF-traktatens artikel 93, stk. 3.
 - Den tilsyneladende høje planlagte støtteintensitet til en plan, der indebærer en betydelig udvidelse af kapaciteten på det europæiske bilmarked, kan forårsage en urimelig fordrejning af konkurrencevilkårene.
 - De hidtil fremlagte begrundelser berettiger ikke kombinationen af den relativt høje intensitet for regionalstøtten og THA's ydelse af indirekte investeringsstøtte samt ydelse af en midlertidig driftsstøtte ligeledes fra THA med henvisning til de strukturelle og økonomiske problemer, som VW utvivlsomt står over for i de nye Länder; den globale støtteintensitet kunne tværtimod være uforholdsmæssig høj og uforenelig med kriterierne i EF's rammebestemmelser for statsstøtte til sektoren.«
- 27 Ved skrivelse af 29. januar 1992 indvilgede den tyske regering i at indstille al støttebevilling, indtil undersøgelsesproceduren var afsluttet.
- 28 Ved skrivelse af 24. april 1992 anmodede Kommissionen de tyske myndigheder, THA og Volkswagen om yderligere oplysninger. Efter et møde den 28. april 1992

og efter Kommissionens skrivelser af 14. maj, 5. juni, 21. august og 17. november 1992 fremsendte de tyske myndigheder yderligere oplysninger ved skrivelser af 20. maj, 3. og 12. juni, 20. og 29. juli, 8. og 25. september, 16. og 21. oktober samt 4. og 25. november 1992, og Volkswagen fremsendte yderligere oplysninger ved skrivelser af 15. juni og 30. oktober 1992 samt af 12. og 20. juni 1993. Desuden mødtes parterne den 16. juni, 9. september, 12. og 16. oktober og 3. december 1992 samt den 8. og 11. juni 1993.

- 29 Den 13. januar 1993 besluttede Volkswagen at udskyde store dele af de investeringer, der oprindeligt var planlagt i fabrikkerne i Mosel og Chemnitz. Man planlagde nu, at lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II først skulle tages i drift i 1997, og at produktionen på motorfabrikken Chemnitz II først skulle starte i 1996. Kommissionen erklærede sig villig til at tage sin vurdering op til fornyet overvejelse på grundlag af Volkswagen's nye investeringsprojekter.
- 30 Den 30. marts 1993 traf Økonomi- og Arbejdsministeriet i delstaten Sachsen to nye afgørelser om ændring af afgørelserne fra 1991 (herefter »afgørelserne fra 1993«). De samlede planlagte investeringstilskud udgjorde derefter 708 mio. DEM til Mosel II, fordelt over perioden 1991 til 1997, og 195 mio. DEM til Chemnitz II, fordelt over perioden 1992 til 1997.
- 31 Kommissionen fik nærmere oplysninger om Volkswagen's nye investeringsplaner under et møde, der fandt sted den 5. maj 1993. Ved skrivelse af 6. juli 1993 meddelte Tyskland desuden visse oplysninger om investeringerne, og Volkswagen supplerede dem i skrivelser af 24. juni og 6. juli 1993 samt i fax af 10. november 1993. Disse nye oplysninger blev desuden undersøgt under drøftelser, der fandt sted den 18. maj, den 10. juni og den 2. samt den 22. juli 1993. Ved skrivelse af

15. februar og fax af 25. februar 1994 gav den tyske regering nye oplysninger om Volkswagens produktionskapacitetsplaner.

- 32 Kommissionen fik endvidere indhentet nye oplysninger om disse planer under en besigtigelse af fabrikkerne i begyndelsen af april 1994 og under drøftelser, der fandt sted den 11. maj og den 2., 7. og 24. juni 1994. Den fik desuden udleveret visse dokumenter under disse drøftelser og modtog yderligere dokumentation fra de tyske myndigheder og fra Volkswagen den 10. maj, 30. juni og 4. og 12. juli 1994.
- 33 Den 24. maj vedtog Økonomi- og Arbejdsministeriet i delstaten Sachsen to afgørelser om ændring af beslutningerne fra 1991 og 1993 (herefter »afgørelserne fra 1994«). De samlede planlagte investeringstilskud beløb sig derefter til 648 mio. DEM til Mosel II, fordelt over perioden 1991 til 1997, og til 167 mio. DEM til Chemnitz II, fordelt over perioden 1992 til 1997.
- 34 Ved kontrakt af 21. juni 1994 og tillægskontrakt af 1. november 1994 erhvervede Volkswagen THA's andel på 87,5% af SAB's selskabskapital.
- 35 Den 27. juli 1994 vedtog Kommissionen beslutning 94/1068/EF om statsstøtte til Volkswagen-koncernens investeringer i de nye delstater (EFT L 385, s. 1, herefter

»Mosel I-beslutningen«). I denne beslutning konstaterede Kommissionen bl.a. følgende (afsnit IV, fjerde afsnit, i betragtningerne til beslutningen):

»Ved indledningen af proceduren betragtede Kommissionen Volkswagen's investeringsprojekter i Sachsen som en helhed og ville også træffe en samlet beslutning om alle støtteelementer. I 1993 stillede Volkswagen investeringerne i de nye fabrikker i bero, men anførte dog stadig, at produktionsteknikken, arbejdsindsatsen og andre afgørende størrelser ikke blev berørt heraf. Under en virksomhedsinspektion i år stod det dog klart, at denne opfattelse ikke længere kunne forsvares, hvilket blev bekræftet af eksperter. Volkswagen indrømmede da også over for Kommissionen, at de gamle planer i mellemtiden er blevet forældet, og at man arbejder på nye. De nye planer for de nye bil- og motorfabrikker Mosel II og Chemnitz II er snævert forbundet med udviklingen af Golf A4, der skal sættes i produktion, når Mosel II også begynder at producere, dvs. i 1997. De endelige planer vil først foreligge ved udgangen af 1994. Så vidt vides indeholder de nye planer væsentlige ændringer af teknikken og produktionsstrukturen. Det fremgår klart, at den oprindelige forbindelse mellem investeringerne i de gamle fabrikker under Treuhandanstalt og planerne om et særskilt nybyggeri ikke længere er til stede. Kommissionen har derfor besluttet i første omgang kun at beskæftige sig med omstrukturingsstøtten til de eksisterende fabrikker, hvor man kan danne sig et klart billede på grundlag af de foreliggende oplysninger, og først træffe en beslutning vedrørende planerne om nybyggeri, når Volkswagen og den tyske regering kan forelægge konkrete investerings- og støtteplaner.«

36 Det fremgår af Mosel I-beslutningen, at lakeringshallen og slutmontagen i Mosel I blev moderniseret og ombygget i overensstemmelse med aftalen med THA (jf. ovenfor, præmis 16). I den første periode indtil 1992 blev Mosel I brugt til slutmontage af modellerne VW Polo og Golf A2; delene blev fremstillet på andre af Volkswagen-koncernens fabrikker og leveret til Mosel I i fuldstændig adskilt tilstand. Fra juli 1992 kunne man ved kombineret brug af lakeringshallen og slutmontagen i Mosel I, som netop var blevet ombygget, og det nye karrosseri-anlæg i Mosel II, der kort forinden var blevet taget i drift, begynde at producere

Golf A3 i Mosel; presning blev dog foretaget et andet sted. Herefter blev logistikken flyttet fra Wolfsburg til Mosel I i januar 1993, og nye underleverandører, der kunne levere de dele, som skulle bruges på Mosel I og Chemnitz I, etablerede sig i området. Det nye presseanlæg i Mosel II, der ligger i nærheden af Mosel I, begyndte at producere i marts 1994.

- 37 Det var på grundlag heraf, at Kommissionen i artikel 1 i Mosel I-beslutningen fastslog, at forskellige former for støtte, som var blevet bevilget indtil udgangen af 1993 — det tidspunkt, hvor omstruktureringen skulle være afsluttet — og som beløb sig til 487,3 mio. DEM til Mosel I og 84,8 mio. DEM til Chemnitz I, var forenelige med fællesmarkedet. Derimod anså Kommissionen forskellige former for støtte, der var blevet bevilget senere, for at være uforenelige med fællesmarkedet, især de foranstaltninger, der blev defineret som støtte til investering i genanskaffelse og modernisering; disse kunne ifølge Mosel I-beslutningen i henhold til EF-rammebestemmelserne under ingen omstændigheder godkendes (jf. Mosel I-beslutningen, afsnit IX og X).
- 38 Herefter underrettede den tyske regering flere gange Kommissionen mundtligt om forsinkelser, der var indtrådt i forbindelse med opbygningen af Mosel II og Chemnitz II. I et brev af 12. april 1995 mindede Kommissionen de tyske myndigheder om, at de var forpligtet til at give den meddelelse om Volkswagen's planer med disse nye fabrikker, således at den kunne efterprøve støtten hertil. Dette brev blev ikke besvaret. Ved skrivelse af 4. august 1995 anmodede Kommissionen om at få de nødvendige oplysninger tilsendt så hurtigt som muligt og truede med at udstede en foreløbig beslutning og derefter en endelig beslutning på grundlag af de oplysninger, som den havde til rådighed, hvis Tyskland ikke efterkom anmodningen. Som svar herpå meddelte den tyske regering ved brev af 22. august 1995 Kommissionen, at Volkswagen's investeringsplaner endnu ikke var afsluttet.
- 39 Den 31. oktober 1995 vedtog Kommissionen beslutning 96/179/EF om pålæg til den tyske regering om at fremlægge alle oplysninger om Volkswagen-koncernens

investeringsprojekter i de nye tyske delstater og om støtten hertil (EFT 1996 L 53, s. 50).

- 40 Efter denne beslutning fik Kommissionen under et møde den 20. november 1995 visse oplysninger om disse planer og om produktionskapaciteten. Oplysningerne blev bekræftet ved skrivelse af 13. december 1995 og forklaret nærmere under en virksomhedsinspektion den 21. og 22. december 1995. Den 15. januar 1996 stillede Kommissionen yderligere spørgsmål til de tyske myndigheder. Efter en drøftelse den 23. januar 1996 blev de fleste af de oplysninger, der manglede, tilsendt Kommissionen ved skrivelse af 1. og 12. februar 1996.
- 41 Den 21. februar 1996 vedtog Økonomi- og Arbejdsministeriet i Sachsen to afgørelser om ændring af afgørelserne fra 1991, 1993 og 1994 (herefter »afgørelserne fra 1996«). De samlede planlagte investeringstilskud beløb sig nu til 499 mio. DEM til Mosel II, fordelt over perioden 1991 til 1997, og 109 mio. DEM til Chemnitz II, fordelt over perioden 1992 til 1997.
- 42 Ved skrivelse af 23. februar 1996 mindede Kommissionen de tyske myndigheder om, at den endnu manglede visse oplysninger. Den fik disse på et møde den 25. marts 1996, og de blev derefter drøftet den 2. og 11. april 1996. Et nyt møde fandt sted den 29. maj 1996.

- 43 Den 26. juni 1996 vedtog Kommissionen beslutning 96/666/EF om Tysklands støtte til Volkswagen-koncernen til fabrikkerne i Mosel og Chemnitz (EFT L 308, s. 46, herefter »beslutningen« eller »den anfægtede beslutning«). Beslutningens konklusion lyder således:

»Artikel 1

Følgende støtte, som Tyskland har planlagt at yde til Volkswagen AG's forskellige investeringsprojekter i Sachsen, er forenelig med EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c):

- Tysklands støtte til [Volkswagen-koncernen] til investeringsprojekterne i Mosel (Mosel II) og Chemnitz (Chemnitz II) i form af investeringstilskud (Investitionszuschüssen) på indtil 418,7 mio. DEM
- Tysklands støtte til [Volkswagen-koncernen] til investeringsprojekterne i Mosel (Mosel II) og Chemnitz (Chemnitz II) i form af skattelettelser (Investitionszulagen) på indtil 120,4 mio. DEM.

Artikel 2

Følgende støtte, som Tyskland har planlagt at yde til Volkswagen AG's forskellige investeringsprojekter i Sachsen, er uforenelig med EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), og må derfor ikke ydes:

- den investeringsstøtte med en nominel værdi på 51,67 mio. DEM, som planlægges ydet til [Volkswagen-koncernen] til investeringsprojekterne i Mosel II og Chemnitz II i form af særskrivninger på investeringer inden for rammerne af Fördergebietsgesetz (lov om støtteområder)

- de 189,1 mio. DEM, som ud over det i artikel 1, første led, nævnte beløb planlægges ydet til [Volkswagen-koncernen] til investeringsprojekterne i Mosel II i form af investeringstilskud.

Artikel 3

Tyskland sikrer, at kapaciteten på fabrikkerne i Mosel ikke overskrider 432 enheder pr. dag i 1997 ...

Tyskland tilsender og forklarer desuden årligt Kommissionen en rapport om gennemførelsen af de støtteberettigede investeringer på 2 654,1 mio. DEM i Mosel II og Chemnitz II samt om den faktiske udbetaling af støtte med henblik på at sikre, at den kombinerede effektive støtteintensitet udtrykt som bruttosubven-

tionsækvivalent ikke overstiger 22,3% for Mosel II's vedkommende og 20,8% for Chemnitz II's vedkommende.

Artikel 4

Senest en måned efter at denne beslutning er blevet meddelt, underretter Tyskland Kommissionen om, hvilke foranstaltninger den har truffet med henblik på at efterkomme beslutningen.

Artikel 5

Denne beslutning er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.«

- 44 Efter en skrivelse af 8. juli 1996 fra Volkswagen's administrerende direktør til Freistaat Sachsen's ministerpræsident betalte Freistaat Sachsen i juli 1996 et beløb på 90,7 mio. DEM til Volkswagen som investeringstilskud, der i den anfægtede beslutning var blevet erklæret for uforenelige med fællesmarkedet.

Retsforhandlinger

- 45 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 26. august og den 13. september 1996 og indført i registret under henholdsvis nummer T-132/96 og

T-143/96 har først Freistaat Sachsen og derefter Volkswagen og VW Sachsen anlagt sag med påstand om delvis annullation af beslutningen.

- 46 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. september 1996 og indført i registret under nummer C-301/96 har Forbundsrepublikken Tyskland anlagt sag med påstand om delvis annullation af beslutningen.
- 47 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. september 1996, har Kommissionen anlagt traktatbrudssøgsmål mod Forbundsrepublikken Tyskland, efter at Freistaat Sachsen havde betalt det støttebeløb på 90,7 mio. DEM, som i den anfægtede beslutning blev erklæret for uforenelig med fællesmarkedet. Denne stævning er indført i Domstolens register under nummer C-302/96.
- 48 I sag T-132/96 har Kommissionen i et særskilt dokument indgået til Rettens Justitskontor den 8. november 1996 i henhold til artikel 114, stk. 1, i procesreglementet begæret sagen afvist.
- 49 Ved kendelse af 4. februar 1997 har Domstolen udsat sag C-301/96, Tyskland mod Kommissionen, indtil afsigelsen af Rettens dom.
- 50 Ved processkrifter indgået til Rettens Justitskontor henholdsvis den 13. og den 19. februar 1997 har Forbundsrepublikken Tyskland og Det Forenede Kongerige anmodet om at måtte indtræde i sag T-132/96 og T-143/96 som intervenienter.

- 51 Ved skrivelse af 10. april og 17. juli 1997 samt 26. maj 1998 har sagsøgerne anmodet om fortrolig behandling af visse oplysninger over for Det Forenede Kongerige.
- 52 Ved kendelse af 26. marts 1998 har Domstolens præsident slettet sag C-302/96 af registret.
- 53 Den 29. juni 1998 har Retten (Anden Udvidede Afdeling) afholdt et uformelt møde med parterne.
- 54 Ved kendelse af 30. juni 1998 har Retten (Anden Udvidede Afdeling) besluttet, at Kommissionens begæring om afvisning af sagen behandles sammen med undersøgelsen af sagens realitetsspørgsmål.
- 55 Ved kendelse af 1. og 3. juli 1998 har formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling tilladt Forbundsrepublikken Tyskland og Det Forenede Kongerige at intervenere i sag T-132/96 og T-143/96 til støtte for henholdsvis sagsøgenes og sagsøgtens påstande. Formanden har desuden taget begæringerne om fortrolig behandling delvis til følge.
- 56 Ved kendelse af 7. juli 1998 har formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling besluttet, at sag T-132/96 og T-143/96 forenes med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.
- 57 Ved skrivelser indgået mellem den 17. og den 22. juli 1998 som svar på et spørgsmål, som Retten (Anden Udvidede Afdeling) stillede som led i foranstalt-

ninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, har sagens parter og Forbundsrepublikken Tyskland taget stilling til, hvilke følger det opnåede forlig i sag C-302/96 eventuelt måtte have for sagens videre forløb i sag T-132/96 og T-143/96, og især hvad angår sagernes genstand.

- 58 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Udvidede Afdeling) besluttet at åbne den mundtlige forhandling. Med undtagelse af Det Forenede Kongerige, der lovligt var udeblevet, har parterne afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål under det offentlige retsmøde den 30. juni 1999.

Parternes påstande

- 59 Freistaat Sachsen har nedlagt følgende påstande:
- Artikel 2 i den anfægtede beslutning annulleres.

 - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 60 Volkswagen og VW Sachsen har nedlagt følgende påstande:
- Artikel 2 i den anfægtede beslutning annulleres.

— Artikel 3 i den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt som støtteintensiteten, udtrykt som bruttosubventionsækvivalent, begrænses til 22,3% for Mosel II's vedkommende og 20,8% for Chemnitz II's vedkommende.

— Artikel 1 i den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt som investeringstilskudsbeløbet, som er erklæret for foreneligt med fællesmarkedet, er begrænset til 418,7 mio. DEM.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

61 Forbundsrepublikken Tyskland støtter sagsøgenes påstande.

62 I sag T-132/96 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, subsidiært frifindes Kommissionen.

— Freistaat Sachsen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

63 I sag T-143/96 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes.

— Volkswagen og VW Sachsen tilpligtes at betale sagens omkostninger solidarisk.

64 Det Forenede Kongerige støtter Kommissionens påstande.

65 Under retsmødet den 30. juni 1999 har sagsøgerne i sag T-143/96 nedlagt påstand om, at det fastslås, at sagen er blevet uden genstand, for så vidt den angår en påstand om annullation af artikel 2, første led, i den anfægtede beslutning, hvori investeringsstøtten i form af særafskrivninger på investeringer erklæres for uforenelig med fællesmarkedet, og at procesreglementets artikel 87, stk. 6, i denne forbindelse finder anvendelse. Retten har ligeledes taget til efterretning, at denne begæring efter Kommissionens opfattelse skal forstås som en delvis hævelse af sagen, og at procesreglementets artikel 87, stk. 5, derfor skal anvendes.

Formalitetsspørgsmålet i sag T-132/96

Parternes argumentation

66 Til støtte for sin påstand om afvisning af sagen har Kommissionen for det første gjort gældende, at en territorial enhed som Freistaat Sachsen i forbindelse med statsstøtteordningen a priori ikke har søgsmålskompetence i henhold til EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF), da traktatens artikel 93 kun vedrører medlemsstaterne som retssubjekter over for Fællesskabet.

- 67 Kommissionen har især påpeget, at EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu artikel 87 EF), på samme måde som artikel 93, stk. 2, vedrører »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler«; anmeldelsespligten efter traktatens artikel 93, stk. 3, påhviler alene den pågældende medlemsstat; det er kun denne, der deltager i proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2; hvis Kommissionen fastslår, at en støtteforanstaltning er uforenelig med fællesmarkedet, påhviler det alene den pågældende medlemsstat at ophæve eller ændre den, og hvis denne forpligtelse ikke overholdes, er Kommissionens sagsanlæg i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, andet afsnit, alene rettet mod medlemsstaten.
- 68 Såfremt en territorial enhed blev tillagt søgsmålsret, ville der blive gjort indgreb i princippet om, at medlemsstaten alene bærer ansvaret for støtte, der ydes ved hjælp af offentlige midler, og det kunne føre til interessekonflikter mellem den pågældende territoriale enhed og vedkommende medlemsstat, som hverken Kommissionen eller Fællesskabets retsinstanser ville have kompetence til at træffe afgørelse om.
- 69 Under alle omstændigheder er der i fællesskabsretlig forstand delvis identitet mellem Freistaat Sachsen og Forbundsrepublikken Tyskland, og Freistaat Sachsen kan ikke anses for at være en »anden person« i forhold til Forbundsrepublikken Tyskland, uden at man derved ændrer ordningen vedrørende søgsmålsret som indført ved traktatens artikel 173.
- 70 Kommissionen har tilføjet, at hvis den foreliggende sag blev antaget til realitetsbehandling, ville dette uundgåeligt medføre en mangedobling af sådanne sagsanlæg og en større retsusikkerhed, undergrave den ordning, der er opstillet i traktatens artikel 92 og 93, og således bringe gennemførelsen af Kommissionens beslutninger om statsstøtte i fare.
- 71 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at Freistaat Sachsen af to grunde ikke har nogen retlig interesse i at anlægge sag i henhold til traktatens artikel 173,

stk. 4: For det første havde den støtte, som delstaten har ydet, i det foreliggende tilfælde hjemmel i forbundslovgivningen, og for det andet har Forbundsrepublikken Tyskland søgsmålskompetence i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2. Det kan derfor ikke anerkendes, at Freistaat Sachsen har en retlig interesse, der adskiller sig fra Tysklands; i øvrigt har Tyskland også anlagt sag med påstand om annullation af beslutningen (sag C-301/96).

- 72 Det forhold, at Freistaat Sachsen i henhold til Forbundsrepublikken Tysklands nationale forfatningsretlige system betegnes som »stat«, påvirker ikke Fællesskabets retssystem. EF-traktaten giver ikke delstater i en forbundsstat specielle rettigheder bortset fra dem, som de eventuelt har i forbindelse med Regionsudvalget ifølge traktatens artikel 198 A (efter ændring nu artikel 263). Det forholder sig altså ikke sådan, at Freistaat Sachsen i sin egenskab af juridisk person automatisk har søgsmålskompetence i henhold til fællesskabsretten (jf. generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i forbindelse med Domstolens dom af 8.3.1988, forenede sager 62/87 og 72/87, Exécutif régional wallon og Glaverbel mod Kommissionen, Sml. s. 1573, på s. 1581, punkt 13, generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse i forbindelse med Domstolens dom af 22.5.1990, sag 70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2041, på s. 2063, og generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i forbindelse med Domstolens dom af 29.6.1993, sag C-298/89, Gibraltar mod Rådet, Sml. I, s. 3605, på s. 3621, punkt 38-51).

- 73 I øvrigt bygger investeringsstøtte i form af særafskrivninger, der gives i henhold til »Fördergebietsgesetz«, udelukkende på den tyske forbundslov »Gesetz über Sonderabschreibungen und Abzugsbeträge im Fördergebiet«, der i henhold til artikel 87 i den tyske grundlov skal anvendes af forbundsskattemyndighederne. Det samme gælder skattelettelser i forbindelse med investeringer (Investitionszulagengesetz, 1993). Loven om fællesprojektet af 6. oktober 1969, som investeringstilskuddene i det foreliggende tilfælde bygger på, er ligeledes en forbundslov, der har hjemmel i den tyske grundlovs artikel 91 A, der principielt giver de enkelte delstater kompetence hvad angår »forbedring af den regionale økonomiske struktur«, men kræver, at dette sker i tæt samarbejde med forbundsstaten (jf. Domstolens dom af 14.10.1987, sag 248/84, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 4013, præmis 2 ff.), som bærer halvdelen af omkostningerne. I øvrigt kan forbundsregeringen i henhold til grundlovens artikel 85 udstede generelle administrative forskrifter, give delstaternes myndigheder

anvisninger, udsende kommitterede til dem og forlange rapporter og dokumenter fremlagt. Dette viser for det første, at forbundsstaten til stadighed medvirker ved gennemførelsen af projekter af fælles interesse, og for det andet, at forbundsstaten og delstaterne har samme interesser hvad angår forbedring af de regionale økonomiske strukturer. Freistaat Sachsen er derfor ikke i stand til at påvise, på hvilke punkter dens interesser adskiller sig fra Forbundsrepublikken Tysklands (jf. Domstolens dom af 10.7.1986, sag 282/85, DEFI mod Kommissionen, Sml. s. 2469, præmis 18). I det foreliggende tilfælde er hensynet til retssikkerheden tilgodeset derved, at Forbundsrepublikken Tyskland selv har anlagt sag.

- 74 Kommissionen har for det tredje gjort gældende, at Freistaat Sachsen hverken er umiddelbart eller individuelt berørt af den anfægtede beslutning.
- 75 Freistaat Sachsen er ikke umiddelbart berørt, da den i modsætning til de andre sagsøgere ikke på noget tidspunkt har deltaget i den administrative procedure, og da dens forpligtelse til at yde investeringstilskud hviler på en forbundslov. Det forhold, at det i henhold til § 9 i loven om fællesprojektet er blevet overdraget delstaterne at gennemføre rammeplanen, og at forbundsstaten godtgør halvdelen af udgifterne, gør i den forbindelse ingen forskel. Den anfægtede beslutning vedrører under alle omstændigheder ikke kun investeringstilskuddene, men også andre former for støtte, som forbundsstaten har bevilget. Der er tale om en enkelt beslutning, der vedrører alle støtteforanstaltninger, og som udelukkende er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.
- 76 Freistaat Sachsen er heller ikke individuelt berørt. Det kan nemlig ikke fastslås, at der foreligger en faktisk situation, der adskiller delstaten fra alle andre, og som individualiserer denne på lignende måde som en adressat (jf. generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i forbindelse med Domstolens dom af 11.7.1984, sag 222/83, Differdange Kommune m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2889, på s. 2898 og s. 2905).

- 77 Endelig har Kommissionen fremhævet, at situationen i den foreliggende sag svarer til den, som Retten beskrev i sin kendelse af 16. juni 1998 i sag T-238/97 (Comunidad Autónoma de Cantabria mod Rådet, Sml. II, s. 2271). Rettens dom af 30. april 1998 i sag T-214/95 (Vlaams Gewest mod Kommissionen, Sml. II, s. 717) og af 15. juni 1999 i sag T-288/97 (Regione autonoma Friuli Venezia Giulia mod Kommissionen, Sml. II, s. 1871) kan derimod ikke anvendes på det foreliggende tilfælde, for det første fordi investeringsstøtten i form af særafskrivninger er blevet bevilget af forbundsmyndighederne på grundlag af en forbundslov, for det andet fordi investeringstilskuddene har hjemmel i en forbundslov, og Freistaat Sachsen for så vidt ikke handlede inden for et eget kompetenceområde og ikke havde nogen skønsbeføjelser, og for det tredje fordi den anfægtede beslutning ikke forpligter Freistaat Sachsen til at kræve den omtvistede støtte tilbagebetalt, men blot forbyder den at udbetale støtten.
- 78 Det Forenede Kongerige har i det væsentlige tilsluttet sig Kommissionens anbringender.
- 79 Freistaat Sachsen har bestridt Kommissionens argumenter. Den har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen har opfordret den til at anlægge sagen, at beslutningerne om at yde den omtvistede støtte ifølge tysk ret henhører under delstatens enekompetence, at støtten i hvert fald delvis blev finansieret af denne, at delstatens repræsentanter har deltaget i den administrative procedure, og at den under alle omstændigheder er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning.
- 80 Forbundsrepublikken Tyskland har i det væsentlige tilsluttet sig Freistaat Sachsen's anbringender.

Retten's bemærkninger

- 81 Det skal indledningsvis bemærkes, at Freistaat Sachsen, der i henhold til tysk ret har status som juridisk person, kan anlægge annullationssøgsmål efter traktatens artikel 173, stk. 4, hvorefter enhver fysisk eller juridisk person kan anlægge sag til prøvelse af beslutninger, der retter sig til ham, samt 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 (jf. dommen i sagen Vlaams Gewest mod Kommissionen, præmis 28, og den dér nævnte retspraksis, og kendelsen i sagen Comunidad Autónoma de Cantabria mod Rådet, præmis 43).
- 82 Da den anfægtede beslutning er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, skal det følgelig undersøges, om den berører Freistaat Sachsen umiddelbart og individuelt.
- 83 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at andre personer end dem, der er adressater for en beslutning, kun vil kunne påstå, at de berøres individuelt som omhandlet i traktatens artikel 173, stk. 4, hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org. ref.: Rec. s. 199, på s. 223, og af 28.1.1986, sag 169/84, Cofaz m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 391, præmis 22). Formålet med bestemmelsen er nemlig at sikre den, som berøres af den anfægtede retsakt, uden at denne er rettet til ham, samme retsbeskyttelse som adressaten (dommen i sagen Differdange Kommune m.fl. mod Kommissionen, præmis 9).
- 84 Den anfægtede beslutning vedrører støtte, som Freistaat Sachsen delvis har ydet af egne midler. Den berører ikke alene retsakter, som Freistaat Sachsen har udstedt, dvs. afgørelserne fra 1991, 1993, 1994 og 1996, men afskærer også

delstaten fra at udøve sine selvstændige beføjelser på den måde, den ønsker (jf. dommen i sagen Vlaams Gewest mod Kommissionen, præmis 29, og dommen i sagen Regione autonoma Friuli Venezia Giulia mod Kommissionen, præmis 31).

•

- 85 Det følger nemlig af præmis 2, 3 og 4 i dommen af 14. oktober 1987, Tyskland mod Kommissionen, som Kommissionen har påberåbt sig, at regionalstøtte i Forbundsrepublikken Tyskland som udgangspunkt ydes af de forskellige delstater, også selv om forbundsstaten siden en grundlovsændring i 1969 i henhold til den nye artikel 91 A i grundloven ligeledes yder bistand til at forbedre de regionale økonomiske strukturer. På grundlag af loven om fællesprojektet, der blev vedtaget med hjemmel i den tyske grundlovs artikel 91 A, har forbundsstaten og delstaterne i fællesskab siden 1972 løbende oprettet støtteprogrammer i form af rammeplaner. Den støtte, der ydes som led i gennemførelsen af disse rammeplaner, finansieres såvel af forbundsstaten som af delstaterne. Parallelt med de rammeplaner, der fastlægges i henhold til loven om fællesprojektet, kan delstaterne også gennemføre regionalstøtteprogrammer for virksomheder, der investerer i deres område.
- 86 Endvidere er Freistaat Sachsen i henhold til den anfægtede beslutning forpligtet til at indlede den administrative procedure med henblik på tilbagesøgning af støtten hos støttemodtagerne, og delstaten er den eneste, der på nationalt plan er kompetent til at gennemføre proceduren. Retten har i denne forbindelse under retsmødet på begæring fra Kommissionen taget til efterretning, at en del af støtten er blevet betalt tilbage til Freistaat Sachsen selv.
- 87 I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, kan Freistaat Sachsen's situation ikke sammenlignes med situationen for Comunidad Autónoma de Cantabria i den sag, der førte til ovennævnte kendelse i sagen Comunidad Autónoma de Cantabria mod Rådet, idet denne selvstyrende region alene havde påberåbt sig at være individuelt berørt hvad angik den anfægtede retsakts socio-økonomiske virkninger på dens område.

- 88 Heraf følger, at Freistaat Sachsen er individuelt berørt af den anfægtede beslutning efter betydingen i traktatens artikel 173, stk. 4.
- 89 I øvrigt er den anfægtede beslutning ganske vist rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, men de nationale myndigheder har ikke udøvet noget skøn i forbindelse med meddelelsen af beslutningen til Freistaat Sachsen.
- 90 Freistaat Sachsen er således også umiddelbart berørt af den anfægtede retsakt i traktatens artikel 173, stk. 4's forstand (jf. i samme retning Domstolens dom af 13.5.1971, forenede sager 41/70-44/70, International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 83, org. ref.: Rec. s. 411, præmis 26, 27 og 28, af 29.3.1979, sag 113/77, NTN Toyo Bearing Company m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1185, præmis 11, og af 26.4.1988, sag 207/86, Apesco mod Kommissionen, Sml. s. 2151, præmis 12).
- 91 Hvad angår spørgsmålet, om Freistaat Sachsen's interesse i at anfægte beslutningen ikke retteligt skal varetages af den tyske stat (jf. dommen i sagen Regione autonoma Friuli Venezia Giulia mod Kommissionen, præmis 34), følger det af de nævnte forhold, at Freistaat Sachsens situation ikke kan sammenlignes med sagsøgerens situation i den sag, som førte til dommen i ovennævnte sag DEFI mod Kommissionen. I denne sag kunne den franske regering fastlægge DEFI's forretningsførelse og politik og således også fastlægge de interesser, som DEFI skulle varetage. De investeringstilskud, der er omtvistet i den foreliggende sag, udgør derimod foranstaltninger, der er truffet som led i den lovgivningsmæssige og økonomiske selvstændighed, som Freistaat Sachsen har med direkte hjemmel i den tyske forfatning.
- 92 Heraf følger, at Freistaat Sachsen har en interesse i at anfægte beslutningen, som adskiller sig fra den tyske stats, og at den derfor kan anlægge sag til prøvelse af beslutningen i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4.

- 93 De andre anbringender og argumenter, som Kommissionen har anført til støtte for sin påstand om, at sagen skal afvises, kan af de samme grunde som dem, der er anført i præmis 37-49 i dommen i sagen Regione autonoma Friuli Venezia Giulia mod Kommissionen, ikke tages til følge.
- 94 Af alle disse grunde kan Kommissionens påstand om afvisning af sagen ikke tages til følge.

Realiteten

- 95 Til støtte for deres påstande i sag T-143/96 har Volkswagen og VW Sachsen i det væsentlige anført fire anbringender: Der foreligger en forvanskning af de faktiske omstændigheder, hvilket ifølge sagsøgerne er udtryk for en væsentlig formel mangel som omhandlet i traktatens artikel 173; en tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c); flere tilsidesættelser af traktatens artikel 92, stk. 3; og der er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. De har også gjort gældende, at den anfægtede beslutnings begrundelse i flere henseender er mangelfuld. Til støtte for sine påstande i sag T-132/96 har Freistaat Sachsen fremført to anbringender: Traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), og artikel 92, stk. 3, er blevet overtrådt.
- 96 Det skal imidlertid bemærkes, at anbringendet om, at Kommissionen skulle have forvansket de faktiske omstændigheder, ikke har noget selvstændigt indhold set i forhold til de andre anbringender. Desuden kan en forvanskning af de faktiske omstændigheder ikke defineres som en »væsentlig formel mangel« i henhold til traktatens artikel 173. I øvrigt er Retten ikke bundet til parternes kvalificering af deres anbringender og argumenter.

- 97 I det foreliggende tilfælde skal alle anbringender og argumenter undersøges under tre hovedgrupper, der omfatter de påståede overtrædelser, for det første af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), for det andet af traktatens artikel 92, stk. 3, og for det tredje af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Klagepunkterne om forvanskning af de faktiske omstændigheder og om manglende begrundelse af beslutningen kan, som sagsøgerne har indrømmet i deres skriftlige bemærkninger til retsmøderapporten, også undersøges udtømmende, hvis de formelt henføres under en af disse tre grupper.

I — Spørgsmålet om overtrædelse af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c)

Parternes argumentation

- 98 Efter sagsøgernes opfattelse har Kommissionen overtrådt traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), idet den i afsnit X, tredje afsnit, i beslutningen angiver, at traktatbestemmelsen som undtagelsesbestemmelse »bør ... fortolkes snævert og ikke anvendes til regionalstøtte til nye investeringsprojekter«. Kommissionen har således afvist at undersøge, om betingelserne for at anvende denne bestemmelse er opfyldt i det foreliggende tilfælde, og den har nøjedes med at henvise til hensigtsmæssighedsbetragtninger, selv om den ikke har nogen skønsbeføjelse, da der er tale om en lovbestemt undtagelse til forbuddet mod statsstøtte (jf. Domstolens dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 17, generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i Domstolens dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, på s. 979, punkt 19, herefter »Tubemeuse II-dommen«, og generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i Domstolens dom af 13.7.1988, sag 102/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 4067, på s. 4075, punkt 25).

- 99 For det første blev traktatens 92, stk. 2, litra c), ved med at være i kraft efter Tysklands genforening i 1990, selv i de regioner, der ikke støder op til den gamle grænse.
- 100 For det andet gælder traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), for de nye delstater. I bestemmelsen nævnes nemlig generelt de områder, som er berørt af Tysklands deling, og der skelnes ikke mellem øst og vest.
- 101 Sagsøgerne har henvist til, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), ikke blev ophævet ved undertegnelsen af Maastricht-traktaten, at der blev indført en tilsvarende bestemmelse i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og at denne bestemmelse ved indgåelsen af Amsterdam-traktaten blev gentaget uændret i den nye artikel 87, stk. 2, litra c), EF. Efter Freistaat Sachsen's opfattelse er den eneste og indlysende fortolkning af de høje kontraherende parterers vilje, der kom til udtryk på denne vis, at bestemmelsen skal anvendes på alle de områder i Tyskland, der som følge af den økonomiske skade, det kommunistiske styre medførte, økonomisk set stadig er meget bagud i forhold til andre regioner i Forbundsrepublikken Tyskland.
- 102 Freistaat Sachsen har i denne forbindelse kritiseret Kommissionen for permanent siden 1990 at have afvist at anvende traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), på de nye delstater. Den har fremhævet, at dette er i modstrid med Kommissionens standpunkt i dens beslutning af 11. december 1964 om støtte til den økonomiske integration af Saar-regionen i Forbundsrepublikken Tyskland (*Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs Bulletin* nr. 2-1965, s. 33, herefter »beslutningen om Saar-regionen«).
- 103 For det tredje forlangte den tyske regering under den administrative procedure, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), skulle anvendes (jf. afsnit V, andet afsnit, i

den anfægtede beslutning). Da der er tale om en lovbestemt undtagelse fra forbuddet i traktatens artikel 92, stk. 1, påhvilede det Kommissionen at påvise, at betingelserne for at anvende undtagelsen ikke var opfyldt i det foreliggende tilfælde, og ikke forbundsregeringen at bevise det modsatte. På trods af en skrivelse af 1. juni 1992 fra kommissionsmedlem Sir Leon Brittan til forbundsregeringen, hvori det anførtes, at Kommissionens tjenestegrene undersøgte muligheden for at anvende traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), afviste Kommissionen at tage nærmere oplysninger til efterretning eller beskæftige sig med dette spørgsmål. Kommissionen har dermed også tilsidesat sin pligt til selv at undersøge, hvilke omstændigheder der er relevante i sagen (Domstolens dom af 13.7.1966, forenede sager 56/64 og 58/64, Consten og Grundig mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 245, på s. 259, org. ref.: Rec. s. 429, på s. 501, og af 14.2.1978, sag 27/76, United Brands mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 267 og 268, samt Rettens dom af 10.3.1992, sag T-9/89, Hüls mod Kommissionen, Sml. II, s. 499, præmis 66, 67 og 68).

- 104 For det fjerde opfylder beslutningens begrundelse på dette punkt (afsnit X, tredje afsnit) ikke kravene i Domstolens praksis, og den er derfor ikke tilstrækkelig til at begrunde, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), ikke anvendes i det foreliggende tilfælde (jf. især Domstolens dom af 4.7.1963, sag 24/62, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 407, org. ref.: Rec. s. 131, på s. 155, af 13.3.1985, forenede sager 296/82 og 318/82, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, Sml. s. 809, præmis 23 og 24, af 28.4.1993, sag C-364/90, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2097, præmis 44 og 45, og af 24.10.1996, forenede sager C-329/93, C-62/95 og C-63/95, Tyskland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5151, præmis 36 og 53). Det forhold, at adressaten for en beslutning kan udlede begrundelsen af en tidligere beslutning, er ikke tilstrækkeligt (Domstolens dom af 17.3.1983, Control Data Belgium mod Kommissionen, Sml. s. 911, på s. 932).

- 105 Den begrundelsesmangel, som beslutningen er behæftet med, kan ifølge sagsøgerne ikke afhjælpes i svarskriftet, da beslutningen end ikke antydningvis indeholder en begrundelse (Domstolens dom af 26.11.1981, sag 195/80, Michel mod Parlamentet, Sml. s. 2861, præmis 22, og af 12.11.1985, sag 183/83, Krupp mod Kommissionen, Sml. s. 3609, præmis 21; Rettens dom af 2.7.1992, sag T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening mod Kommissionen, Sml. II, s. 1931,

præmis 131 og 137). I hvert fald er argumentationen i svarskriftet om, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), af geografiske grunde ikke kan anvendes på de nye delstater, i modstrid med argumentationen i beslutningen.

- 106 For det femte er begrundelsen i beslutningen som sådan selvmodsigende, for så vidt som Kommissionen heri på den ene side har afvist at anvende traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), med den begrundelse, at der i det foreliggende tilfælde er tale om »nye investeringsplaner«, men på den anden side i forbindelse med efterprøvelsen af støtten i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), har henvist til, at der ikke er tale om en »ny investering«, men derimod om en »udvidelsesinvestering«.
- 107 For det sjette opfylder Freistaat Sachsen, især i det område, der omfatter byerne Zwickau og Chemnitz, betingelserne i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), idet området økonomisk set var helt afskåret fra Vesttyskland. Freistaat Sachsen har i denne forbindelse henvist til en sagkyndig rapport fra Von Dohnanyi/Pohl, hvoraf det fremgår, at de nye delstateres dårlige økonomiske situation skyldes Tysklands deling.
- 108 Når det skal fastslås, hvilke ulemper der skyldes denne deling, er det nødvendigt at sammenligne den økonomiske situation i Sachsen før og efter delingen. I den foreliggende sag er det derimod ikke nødvendigt at undersøge konsekvenserne af det politiske og økonomiske system i Den Tyske Demokratiske Republik.
- 109 Før Tysklands deling var der i områderne Zwickau og Chemnitz blevet etableret en betydelig automobilindustri, især virksomheden Auto Union AG. Som følge af delingen standsede bilsalget på de traditionelle markeder i Vesttyskland og i resten af Europa fuldstændigt. Auto Union AG etablerede derfor nye fabrikker i Ingolstadt i Bayern. Senere, og uanset at der var visse begrænsede afsætnings-

muligheder i Østeuropa, brød automobil- og motorproduktionen i Zwickau og Chemnitz sammen. Hvis Tyskland ikke var blevet delt, havde Auto Union AG, der nu er Audi, kunnet blive i regionen og ville have haft lige så stor succes, som den nu har.

- 110 De omtvistede støtteforanstaltninger, der tog sigte på at lette etableringen af en bilfabrik og en motorfabrik i Sachsen, var derfor i deres helhed »nødvendige« efter betydning i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), da de ulemper, som Tysklands deling forårsagede, fortsat består. Det var kun udsigten til at modtage den samlede støtte, der fik Volkswagen til at investere i genopbygningen af en automobilindustri, der i størrelse kan sammenlignes med den, der eksisterede i området inden Tysklands deling. Volkswagen's investeringer var i øvrigt et signal, der skulle motivere andre erhvervsdrivende til at investere i regionen.
- 111 For det syvende er Kommissionens afvisning af at anvende traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), i Mosel I-beslutningen uden betydning, da hverken den tyske regering eller Volkswagen har haft mulighed for at anfægte denne beslutning ad rettens vej, idet de fleste af de pågældende støtteforanstaltninger blev erklæret for forenelige med fællesmarkedet.
- 112 Det var derfor med urette, at Kommissionen i den anfægtede beslutning anvendte kriterierne i traktatens artikel 92, stk. 3, og især kriterierne i EF-rammebestemmelserne, der adskiller sig grundlæggende fra dem, som Kommissionen skulle have anvendt i henhold til traktatens artikel 92, stk. 2, litra c).

- 113 Forbundsrepublikken Tyskland har i det væsentlige tilsluttet sig sagsøgenes argumenter og har i øvrigt henvist til sine skriftlige indlæg i sag C-301/96.
- 114 I en skrivelse af 9. december 1992 om den foreliggende sag, som forbundskansler Kohl sendte til Kommissionens formand, Delors, henviste forbundskansleren til, at den tyske regering »i tilfælde som det, der nu behandles af EF-Kommissionen, anser EØF-traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), for at være afgørende«. På trods af, at Forbundsrepublikken har en anden holdning end Kommissionen til spørgsmålet om anvendelse af denne bestemmelse på de nye delstater, samarbejdede Tyskland med Kommissionen under den administrative procedure, da Kommissionen i andre tilfælde havde vist forståelse for disse delstaters vanskelige økonomiske situation og derved havde gjort det muligt at indgå kompromiser. Den tyske regering tog imidlertid udtrykkeligt forbehold og understregede, at det efter dens opfattelse fulgte af en korrekt fortolkning af traktaten, at den pågældende bestemmelse skulle finde anvendelse.
- 115 Forbundsrepublikken Tyskland understreger, at der er tale om en lovbestemt undtagelse, og at støtten, når kriterierne i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), er opfyldt, efter loven er forenelig med fællesmarkedet. I øvrigt skal Kommissionens undersøgelse i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, begrænses til en kontrol af, at de nationale myndigheder, der har ydet støtten, ikke har anvendt kriterierne i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), på en måde, som »udgør et misbrug«.
- 116 I modsætning til traktatens artikel 92, stk. 2, litra b), om støtte i tilfælde af naturkatastrofer eller lignende begivenheder har artikel 92, stk. 2, litra c), ikke til formål at »råde bod på skader«, men derimod at »opveje« følgerne af Tysklands deling. Denne fleksible formulering tager hensyn til den komplicerede økonomiske situation, der skyldes de ulemper, som Tysklands deling har forårsaget. Den

tager sigte på alle de tiltag, hvorved der i de nye delstater skal skabes økonomiske og sociale strukturer, som kan sammenlignes med dem, der findes i de andre regioner i Tyskland.

- 117 Traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), omfatter ifølge den tyske regering alle områderne i de nye delstater. De »økonomiske ulemper«, der er tale om i det foreliggende tilfælde, er helt åbenbart »forårsaget« af Tysklands deling, sådan som det fremgår af en sammenligning af den tyske automobilproduktion i Sachsen henholdsvis før 1939 (i 1936 ca. 27%) og i 1990 (ca. 5%). Denne nedgang skyldes først og fremmest, at man mistede de traditionelle afsætningsmarkeder i Vesten og blev tvunget til at erstatte dem med markederne i COMECON i et økonomisk ineffektivt system.
- 118 Endelig har den tyske regering understreget, at Volkswagen's investeringer i Sachsen i 1996 beløb sig til i alt ca. 3,5 mia. DEM og skabte ca. 23 000 arbejdspladser. Disse investeringer har således haft en meget væsentlig betydning for genopbygningsarbejdet i de nye delstater.
- 119 Kommissionen har gjort gældende, at den rent faktisk undersøgte, om traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), kunne finde anvendelse i den foreliggende sag. Den havde imidlertid ret til at afvise at anvende bestemmelsen og gøre dette med den samme begrundelse som i Mosel I-beslutningen.
- 120 For det første har den tyske regering under den administrative procedure ikke opfyldt sin pligt til at meddele alle de oplysninger, der gør det muligt at kontrollere, om betingelserne i den påberåbte undtagelse er opfyldt (dommen i sagen Philip Morris mod Kommissionen, præmis 18, og generaladvokat Capotorti's forslag til afgørelse i denne sag, Sml. s. 2693, punkt 16, dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 20, generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse i forbindelse med dommen af 14.10.1987 i sagen Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 4025, punkt 8). Hverken den tyske regering eller

Volkswagen har efter februar 1993 forlangt, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), skulle anvendes, og de har ikke på noget tidspunkt fremført konkrete forhold, som godtgør, at betingelserne i denne bestemmelse var opfyldt, selv ikke efter at Kommissionen i Mosel I-beslutningen havde afvist at anvende bestemmelsen på det foreliggende tilfælde.

- 121 For det andet skal traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), i sin egenskab af undtagelsesbestemmelse fortolkes snævert (jf. Domstolens dom af 10.5.1960, forenede sager 3/58-18/58, 25/58 og 26/58, Erzbergbau m.fl. mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 179, org. ref.: Rec. s. 367, på s. 408 og 409).
- 122 For det tredje kræver artikel 92, stk. 2, litra c), at der er en direkte årsagsforbindelse mellem den økonomiske ulempe, der skal opvejes, og Tysklands deling. Efter genforeningen er de direkte konsekvenser af denne deling praktisk talt forsvundet, da vej- og jernbaneforbindelserne er blevet genoprettet, og de traditionelle markeder igen står til rådighed. Som følge heraf har denne bestemmelse siden 1990 kun kunnet anvendes i visse undtagelsestilfælde.
- 123 Kommissionen har anført, at grunden til, at man opretholdt traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), i Maastricht- og Amsterdam-traktaten, var, at Forbundsrepublikken Tyskland nedlagde veto mod at ophæve den. Det fremgår hverken af traktaten om Den Europæiske Union eller af Amsterdam-traktaten, at man på nogen måde ville give den nye artikel 87, stk. 2, litra c), EF, en anden betydning end den oprindelige fortolkning af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c). Sagsøgerne har i øvrigt ikke forklaret, hvorfor den pågældende bestemmelse for fremtiden ikke blot skulle dække følgerne af Tysklands deling, men også virkningerne af planøkonomien i Den Tyske Demokratiske Republik og følgerne af, at der efter den nationale genforening blev indført markedsøkonomi.

- 124 Kommissionen har for det fjerde gjort gældende, at det selv før Tysklands genforening kun var visse områder i den tidligere forbundsrepublik, der var udsat for ulemper, fordi de lå tæt ved grænsen, som kunne modtage støtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 2, litra c). Der var først og fremmest tale om de områder i østzonen, der stødte op til grænsen (»Zonenrand«), og om Østberlin. Tysklands genforening har ikke ændret noget ved dette princip. Selv om det i visse undtagelsestilfælde kan være begrundet at anvende traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), på områder, der lå nær ved den tidligere grænse på begge sider af denne, og dermed også på Zonenrand i Den Tyske Demokratiske Republik, kan denne bestemmelse ikke hjemle en generel og omfattende støtte til udviklingen i de nye delstater.
- 125 Kommissionen har for det femte fremhævet den fasthed, der er i dens beslutningspraksis. Siden Tysklands genforening har Kommissionen kun anvendt traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), i to beslutninger (Kommissionens beslutning 92/465/EØF af 14.4.1992 om delstaten Berlins støtte til Daimler-Benz AG, Tyskland (EFT L, 263, s. 15, herefter »Daimler-Benz-beslutningen«) og Kommissionens beslutning af 13.4.1994 om støtte til glas- og porcelænsproducenter i Tettau (EFT C 178, s. 24, herefter »Tettau-beslutningen«)), der begge vedrørte tilfælde, hvor de direkte virkninger af grænsedragningen mellem de to zoner fortsat kunne mærkes. I de andre beslutninger vedrørende støtte til de nye delstater anvendte Kommissionen ikke traktatens artikel 92, stk. 2, litra c). Hvad angår beslutningen om Saar-regionen har Kommissionen understreget, at dette område allerede var en delstat, da EØF-traktaten trådte i kraft. Desuden indeholder EØF-Bulletin nr. 2-1965 intet, der giver anledning til at antage, at den pågældende støtte blev bevilget på grundlag af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), og ikke på grundlag af traktatens artikel 92, stk. 2, litra b).
- 126 For det sjette skyldes den dårlige generelle økonomiske situation i de nye delstater ikke direkte Tysklands deling, men derimod det politiske system i den tidligere Tyske Demokratiske Republik og genforeningen selv, og herved især de nye delstaters markedstab inden for Comecon og i forbindelse med samarbejdet med

det tidligere USSR, oprettelsen af den tyske monetære, økonomiske og sociale union, tilpasningen af det østtyske lønniveau til det vesttyske samt den juridiske usikkerhed, der navnlig bestod vedrørende spørgsmålet om ejendomsretten til fast ejendom.

- 127 I øvrigt måtte man i Zwickau og Chemnitz ligesom i andre europæiske lande konstatere en nedgang i automobilindustrien inden afslutningen på 2. verdenskrig.
- 128 Endelig har Kommissionen fremført, at da dens beslutningspraksis aldrig tidligere var blevet anfægtet, var der ingen grund til at angive en yderligere begrundelse i beslutningen af, hvorfor traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), ikke kunne anvendes.

Rettens bemærkninger

- 129 I henhold til traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), er »støtteforanstaltninger for økonomien i visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder, som er påvirket af Tysklands deling, i det omfang de er nødvendige for at opveje de økonomiske ulemper, som denne deling har forårsaget«, forenelige med fællesmarkedet.
- 130 Denne bestemmelse er på ingen måde stiltiende blevet ophævet efter Tysklands genforening, men derimod blevet opretholdt i både Maastricht-traktaten, der blev indgået den 7. februar 1992, og Amsterdam-traktaten, der blev indgået den 2. oktober 1997. Der er desuden blevet opstillet en identisk bestemmelse i artikel 61, stk. 2, litra c), i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, som blev indgået den 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3).

- 131 Henset til den objektive gyldighed af de fællesskabsretlige bestemmelser, hvis overholdelse og effektive virkning skal sikres, kan det ikke antages, at denne bestemmelse er blevet indholdsløs efter Tysklands genforening, sådan som Kommissionen i modstrid med sin egen administrative praksis (jf. især Daimler-Benz-beslutningen og Tettau-beslutningen) har gjort gældende under retsmødet.
- 132 Det skal dog understreges, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), skal fortolkes snævert, da den er en undtagelse til det generelle princip i traktatens artikel 92, stk. 1, om, at statsstøtte er uforenelig med fællesmarkedet.
- 133 Som Domstolen har fremhævet, skal der i øvrigt ved fortolkningen af en fællesskabsretlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. Domstolens dom af 17.11.1983, sag 292/83, Merck, Sml. s. 3781, på s. 3792, og af 21.2.1984, sag 337/82, St. Nikolaus Brenneri, Sml. s. 1051, på s. 1062).
- 134 Udtrykket »Tysklands deling« henviser i det foreliggende tilfælde historisk set til etableringen af skillelinjen mellem de to zoner i 1948. Formuleringen »de økonomiske ulemper, som denne deling har forårsaget«, kan derfor kun omfatte de økonomiske ulemper, som er forårsaget af den isolation, der opstod som følge af etableringen eller opretholdelsen af denne grænse, f.eks. indeslutningen af visse regioner (jf. Daimler-Benz-beslutningen), afbrydelse af samfærdselsårer (jf. Tettau-beslutningen), eller visse virksomheders tab af naturlige afsætningsmuligheder, som gjorde, at de for fremtiden havde brug for støtte for enten at kunne tilpasse sig de nye betingelser eller for at kunne overleve i denne vanskelige situation (jf. i samme retning, men vedrørende artikel 70, stk. 4, i EKSF-traktaten, dommen i sagen Erzbergbau m.fl. mod Den Høje Myndighed, org. ref.: Rec. 1960, på s. 409).
- 135 Sagsøgerne og den tyske regering tager imidlertid ikke i betragtning, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), har karakter af en undtagelse, og de ser bort fra den

sammenhæng, bestemmelsen indgår i, og de mål, den forfølger, når de hævder, at bestemmelsen hjemler mulighed for helt at udligne den tilbagestående økonomiske situation, som de nye delstater lider under, indtil de har nået et udviklingstrin, der svarer til det i de gamle delstater.

- 136 De økonomiske ulemper, som de nye delstater generelt lider under, skyldes rent faktisk ikke Tysklands deling i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c)'s forstand. Den tyske deling har som sådan kun haft perifere konsekvenser for den økonomiske udvikling i de to zoner. Delingen påvirkede zonerne ens i starten og forhindrede ikke, at de gamle delstaters økonomi efterfølgende udviklede sig godt.
- 137 Det må derfor fastslås, at forskellene i udviklingen mellem de gamle og de nye delstater beror på andre forhold end Tysklands deling som sådan og især skyldes de forskellige politisk-økonomiske systemer, der blev etableret i de to stater på hver sin side af grænsen.
- 138 Heraf følger ligeledes, at Kommissionen ikke begik nogen retlig fejl, da den i afsnit X, tredje afsnit, i den anfægtede beslutning generelt anførte, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), som undtagelsesbestemmelse ikke bør anvendes til regionalstøtte til nye investeringsprojekter, og at problemerne i de nye delstater er dækket tilstrækkeligt ind af undtagelsesbestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 3, litra a) og c), samt af EF-rammebestemmelserne.
- 139 Det er med urette, at sagsøgerne i denne forbindelse har gjort gældende, at begrundelsen er selvmodsigende, fordi Kommissionen andre steder i beslutningen har kvalificeret de omtvistede investeringer som »udvidelsesinvesteringer«.

Udtrykket »regionalstøtte til nye investeringsprojekter« bruges nemlig som svar på et generelt argument fra den tyske regerings side (jf. afsnit V, første afsnit, i den anfægtede beslutning) og tager derfor ikke specifikt sigte på støtten til Volkswagen's investeringsprojekter i Mosel II og Chemnitz II, men derimod på alle støtteforanstaltninger til fremme af den almindelige økonomiske udvikling i de nye delstater.

- 140 Hvad angår spørgsmålet, om den omstridte støtte — ud over at fremme den økonomiske udvikling i Freistaat Sachsen — specifikt har til formål at opveje de økonomiske ulemper, som Tysklands deling har forårsaget, skal det desuden bemærkes, at en medlemsstat, der anmoder om tilladelse til at bevilge støtte under fravigelse af traktatens regler, skal samarbejde med Kommissionen og i denne forbindelse bl.a. forelægge alle oplysninger, der gør det muligt for Kommissionen at kontrollere, at betingelserne for den ansøgte fravigelse er opfyldt (dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 20).
- 141 De sagsakter, der er blevet forelagt for Retten, giver imidlertid ikke grundlag for at fastslå, at den tyske regering eller sagsøgerne under den administrative procedure har fremført særlige argumenter med henblik på at påvise, at der er en årsagsforbindelse mellem Tysklands deling og den situation, som automobilindustrien i Sachsen befinder sig i efter den tyske genforening.
- 142 Kommissionen har derfor med rette gjort gældende, at parterne ikke har fremført nogen konkrete forhold, der begrunder, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), skal anvendes i det foreliggende tilfælde.
- 143 For Retten har sagsøgerne — og den tyske regering under henvisning til dens skriftlige indlæg herom i sag C-301/96 — ganske vist gjort gældende, at de økonomiske ulemper, som Sachsen har lidt som følge af Tysklands deling, kan bevises ved en sammenligning af den tyske automobilproduktion i denne region

før 1939 og i 1990. Ifølge sagsøgerne skyldes den nedgang, som den saksiske automobilindustri har oplevet i forhold til bilindustrien i Vesttyskland, især delingen af det tyske marked og den saksiske bilindustri tab af de traditionelle afsætningsmarkeder i Vesttyskland som følge af delingen.

- 144 I det omfang dette argument kan påberåbes ved Retten, selv om det ikke er blevet fremført under den administrative procedure (jf. Domstolens dom af 14.9.1994, forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 31, og Rettens dom af 25.3.1999, sag T-37/97, *Forges de Clabecq* mod Kommissionen, Sml. II, s. 859, præmis 93), skal det forkastes.
- 145 Selv hvis det antages, at hindringerne i den indre tyske handel medførte, at den saksiske automobilindustri traditionelle afsætningsmarkeder forsvandt, ville det ikke betyde, at denne industri dårlige økonomiske situation i 1990 var en direkte følge af dette tab af afsætningsmuligheder, som påstås at være indtrådt på grund af Tysklands deling i 1948. De vanskeligheder, som sagsøgerne har gjort rede for, skyldes først og fremmest det forskellige økonomiske system i Østtyskland, og de var ikke »forårsaget« af »Tysklands deling« som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c).
- 146 Sammenligningen af den saksiske automobilindustri stilling før 1939 med situationen i 1990 er derfor ikke i sig selv nok til at bevise, at der er en tilstrækkelig direkte forbindelse mellem de økonomiske ulemper, som denne industri led under på det tidspunkt, hvor den omtvistede støtte blev bevilget, og »Tysklands deling« i denne bestemmelses forstand.
- 147 Hvad angår beslutningen om Saar-regionen har ingen af parterne fremlagt den eller fremsat begæring herom i den foreliggende sag. Sagsøgerne har ikke påvist, at denne afgørelse afspejler, at Kommissionen havde en anden holdning tidligere,

og at denne holdning — hvis den måtte blive påvist — ville anfægte gyldigheden af Kommissionens retlige bedømmelser i 1996.

- 148 Sagsøgerne og intervenienterne har således ikke fremført nogen forhold, der giver grundlag for at konkludere, at Kommissionen overskred grænserne for sit skøn, da den fastslog, at den omtvistede støtte ikke opfylder betingelserne for at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c).
- 149 Hvad angår klagepunktet om manglende begrundelse skal der erindres om, at det klart og utvetydigt skal fremgå af den begrundelse, der kræves efter traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF), hvilke betragtninger den institution, som har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres kontrol, og de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den truffne foranstaltning (jf. f.eks. Rettens dom af 7.11.1997, sag T-84/96, Cipeke mod Kommissionen, Sml. II, s. 2081, præmis 46).
- 150 Den anfægtede beslutning indeholder kun en kort sammenfatning af grundene til, at Kommissionen har afvist at anvende undtagelsen i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag.
- 151 Det skal dog understreges, at denne beslutning blev vedtaget i en sammenhæng, som den tyske regering og sagsøgerne kendte, og indgår i en fast beslutningspraksis, navnlig over for disse parter. En sådan beslutning kan begrundes kortfattet (Domstolens dom af 26.11.1975, sag 73/74, Papiers peints mod

Kommissionen, Sml. s. 1491, præmis 31, og Rettens dom af 27.10.1994, sag T-34/92, Fiatagri og New Holland Ford mod Kommissionen, Sml. II, s. 905, præmis 35).

- 152 I sin korrespondance med Kommissionen har den tyske regering siden 1990 flere gange henvist til traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), og påpeget, at denne har betydning for genopbygningen af det tidligere Østtyskland (jf. bl.a. ovennævnte brev af 9.12.1992 fra forbundskansler Kohl til Kommissionens formand, Delors).
- 153 Den tyske regerings argumenter herom har Kommissionen afvist i forskellige skrivelser og afgørelser (jf. bl.a. meddelelse i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, til de øvrige medlemsstater og andre interesserede parter angående den statsstøtte, som den tyske regering påtænker at yde til Opel-koncernen til fremme af dennes investeringsplaner i de nye delstater (EFT 1993 C 43, s. 14), meddelelse i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, til de øvrige medlemsstater og andre interesserede parter angående den støtte, som de tyske myndigheder påtænker at yde til virksomheden Rhône-Poulenc Rhotex GmbH (EFT 1993 C 210, s. 11), Kommissionens beslutning 94/266/EF af 21.12.1993 om forslaget om støtte til SST-Garngesellschaft mbH, Thüringen (EFT 1994 L 114, s. 21), Mosel I-beslutningen og Kommissionens beslutning 94/1074/EF af 5.12.1994 om Tysklands påtænkte statsstøtte til Textilwerke Deggendorf GmbH, Thüringen (EFT L 386, s. 13)).
- 154 I denne forbindelse har Mosel I-beslutningen en særlig betydning. I denne beslutning fastslog Kommissionen, at visse af de omstridte støtteforanstaltninger på 125,2 mio. DEM var uforenelige med fællesmarkedet, idet den ud fra de samme grunde som i den anfægtede beslutning afviste, at disse støtteforanstaltninger kunne være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 92,

stk. 2, litra c). Det skal i øvrigt bemærkes, at hverken sagsøgerne eller de tyske myndigheder har anlagt sag til anfægtelse af denne forudgående beslutning.

- 155 Ganske vist har der i perioden mellem vedtagelsen af Mosel I-beslutningen og vedtagelsen af den anfægtede beslutning fundet talrige kontakter sted mellem Kommissionen, de tyske myndigheder og sagsøgerne, hvor det tydeligt er kommet frem, at parternes forskellige opfattelser med hensyn til, om traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), kan anvendes på de omtvistede støtteforanstaltninger, ikke har ændret sig (jf. afsnit V og VI i den anfægtede beslutning), men det må ligeledes understreges, at der i denne forbindelse ikke er blevet fremført noget særligt eller nyt argument, navnlig ikke vedrørende spørgsmålet, om der foreligger en årsagsforbindelse mellem Tysklands deling og den saksiske automobilindustris stilling efter Tysklands genforening (jf. ovenfor, præmis 141).
- 156 Sagsøgerne og intervenienten var følgelig tilstrækkeligt informeret om den anfægtede beslutnings begrundelse, og da der ikke blev fremsat mere specifikke argumenter, var Kommissionen heller ikke forpligtet til at begrunde den nærmere.
- 157 Det følger i det hele af det anførte, at anbringendet om, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), er blevet overtrådt, og at der foreligger en begrundelsesmangel, skal forkastes.

II — Spørgsmålet om overtrædelse af traktatens artikel 92, stk. 3

- 158 Sagsøgerne har gjort gældende, at der er sket forskellige overtrædelser af traktatens artikel 92, stk. 3, hvoraf visse vedrører artiklens almindelige system, mens andre specifikt angår henholdsvis bestemmelsens litra a) og b). Det skal først undersøges, om artikel 92, stk. 3, litra b), er blevet overtrådt.

Spørgsmålet om overtrædelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra b)

Parternes argumentation

- 159 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har overtrådt traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), idet den har undladt at undersøge betingelserne for at anvende denne bestemmelse. De har henvist til afsnit X, andet afsnit, i den anfægtede beslutning, der lyder:

»Undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), er givetvis ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. Det er ganske vist korrekt, at den tyske forening havde negative virkninger på den tyske økonomi, men det er i sig selv ikke en tilstrækkelig begrundelse for at anvende artikel 92, stk. 3, litra b), på en støtteordning. Kommissionen har ikke godkendt støtte som middel til at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi siden 1991, hvor den godkendte støtte til det græske privatiseringsprogram. Kommissionen anførte i den pågældende beslutning, at privatiseringsprogrammet var en integreret del af tiltagene i Rådets beslutning 91/306/EØF af 4. marts 1991 om genrejsning af den samlede økonomi. Tyskland befinder sig helt entydigt i en ganske anden situation.«

- 160 Efter sagsøgernes opfattelse er denne begrundelse for det første ikke tilstrækkelig. Kommissionen har blot gentaget en standardformulering fra tidligere beslutninger (jf. især Mosel I-beslutningen). I den anfægtede beslutning behandles overhovedet ikke det afgørende spørgsmål, om støtten i det konkrete tilfælde skulle tjene til at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i Forbundsrepublikken Tysklands økonomi. I beslutningen forklares det desuden ikke, hvilke forskelle mellem det foreliggende tilfælde og privatiseringsprogrammet i Grækenland det er, der efter Kommissionens opfattelse begrundes, at traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), ikke skal anvendes.

- 161 For det andet har Kommissionen ikke foretaget en seriøs undersøgelse af spørgsmålet, om traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), kan anvendes, på trods af, at den tyske regering har påberåbt sig denne bestemmelse gentagne gange under den administrative procedure, idet den har anført, at problemerne med at integrere og omforme den gamle planøkonomi i de nye delstater til markedsøkonomi har medført en alvorlig forstyrrelse i Tysklands økonomi.
- 162 Sagsøgerne har for det tredje gjort gældende, at betingelserne for at anvende traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Det er i den henseende tilstrækkeligt at påvise, at den pågældende støtte har til formål at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en delstats økonomi (jf. dommen i sagen Philip Morris mod Kommissionen, præmis 20-25). Freistaat Sachsen var, især i 1991, kendetegnet ved, at dens bruttonationalprodukt var særlig lavt sammenlignet med det europæiske gennemsnit, og at arbejdsløsheden var særlig høj. Desuden er det ikke udelukket at anvende traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), på støtte, som er rettet til blot en enkelt virksomhed, og det er i denne forbindelse uden betydning, hvor stor en rolle denne virksomhed spiller i den nationale økonomi. Dette argument, som Kommissionen har fremført i svarskriftet i sag T-143/96, er under alle omstændigheder fremsat for sent og skal afvises.
- 163 Kommissionen har for det første gjort gældende, at den ved de økonomiske og sociale vurderinger, som skal foretages i forbindelse med traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), har fået tillagt et vidt skøn (dommen i sagen Philip Morris mod Kommissionen, præmis 24).
- 164 Kommissionen har for det andet anført, at den ved sin henvisning til støtten til privatiseringsprogrammet i Grækenland, der blev godkendt i forbindelse med gennemførelsen af en beslutning fra Rådet, og som vedrørte denne medlemsstats samlede økonomi, blot mindede om de krav, der normalt skal være opfyldt for at

kunne anvende traktatens artikel 92, stk. 3, litra b). Kommissionen har således ikke tilsidesat traktatens artikel 190.

- 165 Kommissionen har for det tredje anført, at betingelserne for at anvende traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Rettens bemærkninger

- 166 I henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), kan støtte »der kan ... afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi«, betragtes som forenelig med fællesmarkedet.
- 167 Det fremgår af bestemmelsens generelle opbygning og sammenhæng, at »forstyrrelsen« skal påvirke hele økonomien i den pågældende medlemsstat og ikke blot i en af dennes regioner eller en del af dens territorium. Denne løsning er desuden i overensstemmelse med princippet om, at en undtagelsesbestemmelse som traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), skal fortolkes snævert. I øvrigt siges der i Philip Morris-dommen, som sagsøgerne har påberåbt sig til støtte for deres anbringende, ikke noget om det punkt, der er omtvistet her.
- 168 Sagsøgernes argumentation er derfor irrelevant og skal afvises, da sagsøgerne blot henviser til den økonomiske situation i Freistaat Sachsen uden overhovedet at hævde, at denne har medført en alvorlig forstyrrelse i hele Forbundsrepublikken Tysklands økonomi.

- 169 I øvrigt afhænger bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt Tysklands genforening har medført en alvorlig forstyrrelse i Forbundsrepublikken Tysklands økonomi, af komplicerede økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng. Ved disse vurderinger har Kommissionen i forbindelse med traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), vide skønsbeføjelser (jf. i denne retning Domstolens dom af 15.5.1997, sag C-355/95 P, TWD mod Kommissionen, Sml. I, s. 2549, præmis 26). Den judicielle kontrol heraf må begrænses til en efterprøvelse af, om procedure- og begrundelseskravene er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, samt om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn, eller om der er begået magtfordrejning. Retten kan navnlig ikke sætte sit skøn med hensyn til de økonomiske forhold i stedet for det, der er anlagt af Kommissionen (Rettens dom af 12.12.1996, sag T-380/94, AIUFFASS og AKT mod Kommissionen, Sml. II, s. 2169, præmis 56, og af 5.11.1997, sag T-149/95, Ducros mod Kommissionen, Sml. II, s. 2031, præmis 63).
- 170 I den foreliggende sag har sagsøgerne ikke fremført nogen konkret omstændighed, der giver anledning til at fastslå, at Kommissionen begik et åbenbart urigtigt skøn, da den antog, at de uheldige virkninger, som Tysklands genforening har haft på den tyske økonomi — uanset hvor reelle de måtte være — ikke i sig selv giver grundlag for at anvende traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), på en støtteordning.
- 171 Selv om begrundelsen af den anfægtede beslutning er kortfattet, er den tilstrækkelig i betragtning af sagens sammenhæng, de tidligere beslutninger — især Mosel I-beslutningen — og det forhold, at der ikke er blevet fremført særlige argumenter under den administrative procedure. Med hensyn hertil gælder det ovenfor anførte i præmis 140, 141 og 142 samt præmis 149-156 tilsvarende med hensyn til Kommissionens afvisning af at anvende undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), i den foreliggende sag.
- 172 Anbringendet om, at traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), er overtrådt, og at der foreligger en begrundelsesmangel, skal følgelig afvises.

Anbringendet om overtrædelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra a)

Parternes argumentation

- 173 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har overtrådt traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), i henhold til hvilken »støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse«, kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet.
- 174 For det første er Sachsen et af de områder, bestemmelsen omfatter, hvilket Kommissionen stiltiende har indrømmet i afsnit XII, første afsnit, i den anfægtede beslutning. Men beslutningen behandler overhovedet ikke spørgsmålet, om traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), eventuelt skal anvendes. Ved at afvise at tage stilling til dette punkt har Kommissionen anvendt sin skønsbeføjelse forkert og overtrådt den nævnte bestemmelse.
- 175 For det andet har sagsøgerne anført, at selv om der i traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), stilles strengere krav end i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), hvad angår fastlæggelsen af de områder, hvor undtagelsen kommer i betragtning, kræves det til gengæld ikke i traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), at samhandelsvilkårene ikke ændres på en måde, der strider mod den fælles interesse (dom af 14.10.1987, Tyskland mod Kommissionen, præmis 19). Artikel 92, stk. 3, litra a), er således en særregel, og undersøgelsen af, om den skal anvendes, har forrang for undersøgelsen af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c).
- 176 For det tredje giver traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), de nationale myndigheder mulighed for at give en investor, der vil etablere sig i en specielt dårligt stillet region, et særligt incitament, der er mere end blot en kompensation for regionale

ulemper (støttesupplementer eller »top up«). Selv om man ikke helt kan udelukke sektorspecifikke overvejelser i forbindelse med traktatens artikel 92, stk. 3, litra a) (Domstolens dom af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135), skal man, når der er tale om støtte til områder, der er økonomisk set svage i bestemmelsens forstand, lægge større vægt på den regionale udvikling, mens der ved regioner som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), skal tages større hensyn til sektorspecifikke overvejelser. Der kan derfor tillades en større støtteintensitet i førstnævnte tilfælde.

- 177 Ifølge sagsøgerne var det derfor ikke tilstrækkeligt, at der i den anfægtede beslutning blev henvist til overkapaciteten i bilindustrien som begrundelse for, at traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), ikke kunne anvendes. Dette er kun et hensyn, der eventuelt skal tages i betragtning ved skønsudøvelsen i henhold til denne bestemmelse. Desuden skal der ved skønsmæssige afgørelser gives en særlig omfattende og detaljeret begrundelse (Domstolens dom af 15.7.1960, forenede sager 36/59, 37/59, 38/59 og 40/59, Præsident m.fl. mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 197, org. ref.: Rec. s. 857, på s. 891 ff., og generaladvokat Roemer's forslag til afgørelse i sagen Consten og Grundig mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, på s. 264, org. ref.: Rec. 1966, på s. 507), især når der er tale om beslutninger angående statsstøtte til bestemte virksomheder (generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse i forbindelse med dommen af 14.10.1987 i sagen Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 4027).
- 178 Kommissionen har gjort gældende, at den, som det fremgår af afsnit X, tredje afsnit, og afsnit XII, første afsnit, i beslutningen, i høj grad har undersøgt spørgsmålet, om støtten kunne godkendes i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra a).
- 179 For det første har Kommissionen i sin praksis for Tysklands vedkommende fastsat maksimumsgrænsen for regionalstøttens intensitet (dvs. støtteomfanget i forhold til investeringens omfang, udtrykt i procent) til 35% for de områders

vedkommende, der er omfattet af traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), og til 18% for de områders vedkommende, der er omfattet af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c). I beslutningen godkendte Kommissionen en støtte på 22,3% til Mosel II og på 20,8% til Chemnitz II. Det fremgår således klart, at Kommissionen anvendte traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag.

- 180 Selv om Kommissionen anerkender, at de nye delstater er områder, der kan modtage hjælp i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), har den for det andet påberåbt sig det vide skøn, som den har i disse sager (Domstolens dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 23 ff.). Kommissionen har især ret til at tage hensyn til de pågældende støtteforanstaltningers følger for den pågældende økonomiske sektor i hele Fællesskabet, herunder risikoen for at skabe overkapacitet i produktionen, og tage hensyn til spørgsmålet om forholdsmæssigheden mellem støttebeløbet og de regionale ulemper.
- 181 Kommissionen har for det tredje fremhævet, at der i den anfægtede beslutning gøres detaljeret rede for, at den pågældende støtte vil skærpe problemet med overkapacitet i bilindustrien og derfor strider mod Fællesskabets interesse. Den har også i tilstrækkeligt omfang begrundet, hvorfor den ikke i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), godkendte denne støtte i videre omfang end de accepterede grænser.
- 182 Kommissionen har endelig gjort gældende, at anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), ikke har forrang for artikel 92, stk. 3, litra c). De områder, der er omfattet af traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), er kendetegnet ved, at en investor med hensyn til investeringsomkostninger har større ulemper dér end i de områder, der er omfattet af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c). Da disse ulemper i et tilfælde som det foreliggende inddrages i rentabilitetsberegningen, når det beregnes, hvilket støttebeløb Kommissionen kan godkende, tages

der således hensyn til, at områderne i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), er berettiget til en større støtte. Det er derfor udelukket, at en parallel anvendelse af litra a) og litra c) i traktatens artikel 92, stk. 3, kan føre til, at bestemmelsen i litra a) ikke har noget eget anvendelsesområde.

Rettens bemærkninger

- 183 I den anfægtede beslutnings afsnit X, første afsnit, har Kommissionen indledningsvis gengivet den tyske regerings opfattelse, hvorefter de tre undtagelser i henholdsvis traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), artikel 92, stk. 3, litra b), og artikel 92, stk. 3, litra a), skal anvendes i den foreliggende sag. I de følgende to afsnit har Kommissionen angivet grundene til, at den ikke mener, at traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), og artikel 92, stk. 2, litra c), kan anvendes på de omtvistede støtteforanstaltninger. I beslutningens afsnit X, tredje afsnit, andet punktum, har Kommissionen anført, at »problemerne i de nye delstater er dækket tilstrækkeligt ind af undtagelsesbestemmelserne i artikel 92, stk. 3, litra a) og c), samt — i betragtning af den pågældende erhvervssektor — af EF's rammebestemmelser for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien«.
- 184 Heraf følger, at Kommissionen har anerkendt, at ikke blot artikel 92, stk. 3, litra c), men også artikel 92, stk. 3, litra a), kan anvendes på den omtvistede støtte, hvilket bekræftes af, at sidstnævnte bestemmelses ordlyd gengives i beslutningens afsnit XII, første afsnit. Kommissionen har nemlig deri erkendt, at de nye delstater er et »underudviklet område med lav levestandard«, hvor der hersker en »usædvanlig stor og stadig stigende arbejdsløshed«. Den har herefter angivet, at investeringsstøtte og støtte af anden art i stort omfang er blevet godkendt »som bidrag til udviklingen af regionen«.
- 185 I øvrigt har Kommissionen i sine skriftlige indlæg, uden at blive modsagt af hverken sagsøgerne eller den tyske regering, gjort gældende, at den i det

foreliggende tilfælde har godkendt en større støtteintensitet end den normalt accepterer ved anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), på regionalstøtte i Tyskland. Den har i denne forbindelse forklaret, at der er blevet taget hensyn til de særlige ulemper for investorerne i de områder, der henhører under traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), ved den rentabilitetsberegning, der tjener til at fastlægge, hvilket samlet støttebeløb der kan godkendes, idet der ved beregningen er blevet taget hensyn til, at disse områder er berettiget til støtte i større omfang.

- 186 Argumentet om, at Kommissionen ikke har villet anvende den mere fordelagtige bestemmelse i traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), på den omtvistede støtte, er således ubegrundet.
- 187 Det skal desuden påpeges, at Domstolen i dommen af 14.januar 1997 i sagen Spanien mod Kommissionen udtrykkeligt afviste sagsøgernes anbringende i stævningen, idet den (i præmis 17) fastslog, at forskellen i formuleringen af litra a) og c) i traktatens artikel 92, stk. 3, »ikke [kan] føre til den antagelse, at Kommissionen overhovedet ikke må tage hensyn til Fællesskabets interesse, når den anvender artikel 92, stk. 3, litra a), og at den skal begrænse sig til at efterprøve, om de pågældende foranstaltninger har en særlig regional karakter uden at vurdere deres virkning på det eller de relevante markeder inden for Fællesskabet som helhed«. Domstolen angav ligeledes (i præmis 20), at »anvendelsen af artikel 92, stk. 3, litra a), ligesom af litra c) forudsætter, at der ikke blot tages hensyn til de regionale virkninger af de støtteforanstaltninger, som er omfattet af disse traktatbestemmelser, men at der efter artikel 92, stk. 1, også tages hensyn til virkningen af disse støtteforanstaltninger for samhandelen mellem medlemsstaterne og dermed til de sektorbestemte virkninger, som de kan fremkalde på fællesskabsplan«.
- 188 Sagsøgernes kritik af, at der i beslutningen henvises til bestående overkapacitet i bilindustrien, er derfor åbenbart ubegrundet, i betragtning af de vide skønsbeføjelser, som Kommissionen har i forbindelse med traktatens artikel 92, stk. 3 (jf. ligeledes dommen af 14.1.1997, Spanien mod Kommissionen, præmis 18).

Dette gælder især for støttesupplementer eller »top-up«, hvorom Kommissionen i beslutningens afsnit XI, femte afsnit, anfører, at disse supplementer, når der er tale om bedømmelse af regionalstøtte til bilindustrien, »i reglen [godkendes], medmindre investeringen er med til at skabe kapacitetsproblemer i den pågældende sektor. I så fald begrænses støtten til en nettoudligning af de regionale ulemper«.

189 Det skal endelig fastslås, at Kommissionen, især i beslutningens afsnit X, XI og XII, har begrundet sin bedømmelse i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), tilstrækkeligt.

190 Anbringendet om, at traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), er blevet overtrådt, og at der foreligger en begrundelsesmangel, skal følgelig afvises.

Anbringendet om tilsidesættelse af den almindelige systematik i traktatens artikel 92, stk. 3

191 Sagsøgerne har nærmere bestemt fremført fem klagepunkter.

Spørgsmålet, om undersøgelsen skal foretages ex ante, og om EF-rammebestemmelserne kan anvendes

— Parternes argumentation

- ¹⁹² Efter sagsøgernes opfattelse skal Kommissionen ved sin bedømmelse af, om en støtteforanstaltning er forenelig med fællesmarkedet, tage hensyn til de oplysninger, som den havde på det tidspunkt, hvor den pågældende støtte blev tildelt (bedømmelse ex ante), og ikke de informationer, den havde på det tidspunkt, da den vedtog sin beslutning (bedømmelse ex post). De har i denne forbindelse påberåbt sig Domstolens dom af 14. februar 1990 (sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, herefter »Boussac-dommen«, Sml. I, s. 307, præmis 43 og 45) og Rettens dom af 22.10.1996 (sag T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1399, præmis 96 og 98), og de har endvidere anført følgende argumenter:

- Når det i traktatens artikel 93, stk. 3, bestemmes, at Kommissionen skal underrettes på forhånd om alle planlagte støtteforanstaltninger, er det netop for at sætte den i stand til at foretage en undersøgelse ex ante af, om støtten er forenelig med fællesmarkedet.
- Det afgørende tidspunkt for bedømmelsen af, om en støtte er forenelig med fællesmarkedet, er det tidspunkt, hvor påvirkningen af konkurrencen finder sted (jf. hvad angår tilbagebetaling af en støtte Domstolens dom af 4.4.1995, sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 673, præmis 26).
- Bedømmelsen af, om der foreligger et statsstøtteelement, og især anvendelsen af kriteriet om en privat investor, der handler inden for en markedsøkonomi, skal ske ex ante (Domstolens dom i Boussac-sagen, præmis 43, 44 og 45, Tubermeuse II-sagen, og dom af 21.3.1991, sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1603, præmis 19).

- En ex post-synsvinkel strider mod retsstatsprincippet. Hvis det var den faktiske og retlige situation på det tidspunkt, hvor Kommissionen vedtager sin beslutning, der var afgørende for bedømmelsen af en støtte, ville Kommissionen kunne vælge det tidspunkt, der passer bedst til det resultat, den ønsker at nå frem til. I øvrigt skal kriterierne kunne forudses, og dette er ikke sikret, hvis der anvendes en ex post-synsvinkel.
- 193 Ifølge sagsøgerne skal spørgsmålet, om den foreliggende støtte er forenelig med fællesmarkedet, derfor bedømmes ud fra det tidspunkt, hvor støtten blev tildelt, dvs. den 22. marts 1991, og ikke ud fra det tidspunkt, hvor beslutningen blev vedtaget i 1996. Det samme gælder vedrørende de dele af støtten, der endnu ikke var blevet udbetalt på det tidspunkt, hvor den anfægtede beslutning blev vedtaget. Alle dele af en støtte, der er blevet bevilget ved én beslutning og vedrører ét og samme projekt, skal nemlig bedømmes ud fra de samme retlige og faktiske omstændigheder.
- 194 Sagsøgerne har desuden gjort gældende, at den omstridte støtte var en del af et allerede godkendt regionalstøtteprogram, og at Kommissionen derfor ikke havde ret til at undersøge, om den var forenelig med EF-rammebestemmelserne. Kommissionen havde kun den begrænsede ret til at undersøge, om denne støtte opfyldte betingelserne i det nævnte program.
- 195 I det foreliggende tilfælde blev investeringstilskuddene tildelt endeligt ved afgørelserne fra 1991 (jf. ovenfor, præmis 19). De senere ændringer af disse afgørelser vedrørte ikke den grundlæggende beslutning, men reducerede blot støttebeløbene for at afhjælpe deres negative følger for konkurrencen. Hvad skattelettelserne angår blev der givet endeligt tilsagn herom den 18. marts 1991 (jf. præmis 20).
- 196 Alle disse støtteforanstaltninger blev bevilget inden for det 19. rammeprogram, der blev vedtaget med hjemmel i »loven om fællesprojektet«. Men Kommissionen havde, som det fremgår af afsnit VIII, fjerde afsnit, i den anfægtede beslutning,

allerede godkendt dette program. Heraf følger, at klausulen i afgørelserne fra 1991, hvorefter støtten blev ydet under forbehold af godkendelse fra Kommissionen, var indholdsløs.

- 197 Sagsøgerne har i øvrigt bestridt anbringendet i svarskriftet om, at Kommissionen ved sin godkendelse af de generelle støtteprogrammer udtrykkeligt har forbeholdt sig ret til at kontrollere, at traktatens artikel 92 og 93 overholdtes. Sagsøgerne har kritiseret, at Kommissionen ikke har fremlagt de dokumenter, der skulle indeholde dette forbehold, for dem, og de har gjort gældende, at fremlæggelsen i duplikken er sket for sent og skal afvises.
- 198 Selv hvis det antages, at Kommissionen i sin godkendelse af det 19. rammeprogram tog forbehold om, at EF-rammebestemmelserne skulle overholdes, finder sagsøgerne, at disse rammebestemmelser ikke kunne anvendes i marts 1991, da den omstridte støtte blev tildelt endeligt.
- 199 Ifølge sagsøgerne fremgår det nemlig af punkt 2.5 i de EF-rammebestemmelser, der blev offentliggjort i 1989, at disse skulle gælde i to år fra den 1. januar 1989. EF-rammebestemmelserne udløb derfor den 31. december 1990. Først i april 1991, efter at den pågældende støtte var blevet tildelt endeligt, indvilgede Forbundsrepublikken Tyskland i genindførelsen af rammebestemmelserne.
- 200 Sagsøgerne har supplerende anført følgende:

— Beslutning 90/381/EØF, hvorefter det »i medfør af« EF-rammebestemmelserne blev pålagt Forbundsrepublikken Tyskland at anmelde støtteforanstaltninger, der overskrider et vist beløb, til Kommissionen, kunne ikke

anvendes på de nye delstater, der endnu ikke var en del af denne medlemsstat, og kunne ikke bruges til at forlænge EF-rammebestemmelserne ud over den oprindelige gyldighedsperiode, der udløb den 31. december 1990.

- Beslutningen om at forlænge EF-rammebestemmelserne, der fra dette tidspunkt blev udvidet til at omfatte de nye delstater, blev offentliggjort i EFT C 81 af 26. marts 1991, der var til rådighed den 27. marts 1991, dvs. efter den endelige tildeling af den relevante støtte. EF-rammebestemmelserne kunne ikke anvendes med tilbagevirkende kraft, da dette ikke er foreskrevet i rammebestemmelsernes tekst, og det ville stride mod retssikkerhedsprincippet at give en fællesskabsretsakt gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse (Domstolens dom af 11.7.1991, sag C-368/89, Crispoltoni, Sml. I, s. 3695, præmis 17).

- Kommissionen har ikke påvist, hvornår beslutningen om at forlænge EF-rammebestemmelserne blev vedtaget. Det er desuden tvivlsomt, om denne beslutning blev vedtaget gyldigt. Kommissionens skrivelse til medlemsstaterne er dateret den 31. december 1990, selv om Kommissionen ikke afholder møder ved årets udgang. I øvrigt svarer den tekst, der er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1991 C 81, s. 4), ikke til den, som den tyske regering modtog.

- Kommissionens skrivelse, hvori det blev foreslået den tyske regering at forlænge EF-rammebestemmelserne, modtog regeringen først den 8. januar 1991, hvilket fremgår af modtagelsesstemplet fra Tysklands faste repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber. På dette tidspunkt var de gamle EF-rammebestemmelser allerede udløbet, og Kommissionens forslag måtte derfor forstås som et forslag om at genindføre disse bestemmelser; i mangel af medlemsstaternes accept kunne de ikke tillægges tilbagevirkende kraft (jf.

dommen af 29.6.1995 i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 24, og dommen af 15.4.1997 i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 28 ff.).

- EF-rammebestemmelserne er ikke i sig selv bindende for medlemsstaterne, så længe disse ikke har erklæret sig indforstået med dem. I det foreliggende tilfælde har Forbundsrepublikken Tyskland modsat sig EF-rammebestemmelserne lige fra begyndelsen (jf. beslutning 90/381). Den 7. februar 1991 gjorde departementschefen i Forbundsøkonomiministeriet over for det medlem i Kommissionen, der havde kompetence angående konkurrence-spørgsmål, rede for den tyske regerings standpunkt, hvorefter EF-rammebestemmelserne ikke kunne anvendes i de nye delstater, og Forbundsrepublikken Tyskland erklærede sig først endeligt indforstået med rammebestemmelserne i april 1991.

- 201 Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at den havde ret til at anvende EF-rammebestemmelserne i den version, der gjaldt i juni 1996, og tage hensyn til de faktiske omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, hvor den anfægtede beslutning blev vedtaget. I det foreliggende tilfælde ændrede sagsøgerne nemlig deres projekter på grundlæggende vis efter marts 1991, og afgørelserne om tildeling af støtte blev også ændret flere gange indtil februar 1996. Det er derfor udelukket, at Kommissionen i 1996 skulle undersøge spørgsmålet om støttens forenelighed med fællesmarkedet på grundlag af den situation, der forelå i 1991, selv om alle væsentlige forhold var blevet ændret grundlæggende i mellemtiden.
- 202 Desuden skulle den omtvistede støtte være blevet anmeldt over for Kommissionen med henblik på en forudgående godkendelse.

— Rettens bemærkninger

- 203 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, kan de omtvistede foranstaltninger ikke anses for at udgøre en del af et regionalstøtteprogram, som

Kommissionen allerede havde godkendt, og dermed for at være undtaget fra pligten til forudgående anmeldelse.

204 Ved i det 19. rammeprogram, der blev vedtaget i henhold til loven om fællesprojektet, at henvise til visse bestemte sektorer, hvor alle støtteprojekter skal godkendes forudgående af Kommissionen (jf. ovenfor, præmis 7), har Tyskland taget til efterretning, at godkendelsen af den regionalstøtte, der er omhandlet i det 19. rammeprogram, ikke omfattede de pågældende sektorer, og især ikke motorkøretøjsindustrien, såfremt omkostningerne ved en foranstaltning, der skulle støttes, oversteg 12 mio. ECU.

205 Dette bekræftes bl.a. af Kommissionens skrivelse af 2. oktober 1990, hvori regionalstøtteprogrammet for 1991 i 19. rammeplan blev godkendt (jf. ovenfor, præmis 7), og af Kommissionens skrivelse af 5. oktober 1990, hvori anvendelsen af loven om fællesprojektet i de nye delstater blev godkendt (jf. præmis 11). I disse skrivelser henledte Kommissionen udtrykkelig den tyske regerings opmærksomhed på, at der ved gennemførelsen af de påtænkte foranstaltninger skulle tages hensyn til de EF-rammebestemmelser, der eksisterede for visse industriernes vedkommende. Det bekræftes endvidere af Kommissionens skrivelser af 14. december 1990 og 14. marts 1991, hvori den fastholdt, at støtten til Volkswagen's nye investeringer ikke kunne ydes uden at blive anmeldt til og godkendt forudgående af Kommissionen (jf. præmis 18), samt af den omstændighed, at alle afgørelserne fra 1991 blev truffet »under forbehold af godkendelse fra EF-Kommissionen«. Sagsøgerne har med urette gjort gældende, at denne henvisning er indholdsløs, idet støtten allerede var blevet godkendt som følge af godkendelsen af 19. rammeprogram. Denne godkendelse omfatter nemlig, som det netop er blevet påpeget i præmis 204, ikke motorkøretøjsindustrien. Sagsøgerne har desuden ikke ret i deres påstand om, at ovennævnte skrivelser, der er vedlagt duplikken, er blevet fremlagt for sent og skal afvises. Skrivelserne er nemlig for det første blevet nævnt i både afsnit II i den anfægtede beslutning og i afgørelsen om at indlede den administrative procedure. For det andet er de blevet fremlagt som svar på indsigelser, der første gang blev fremsat i replikken.

- 206 Set i lyset af det ovenfor anførte ville den omstændighed, at anvendelsen af EF-rammebestemmelserne var suspenderet fra januar til april 1991 — selv hvis dette blev påvist — ikke kunne have den retsvirkning, at støtten til motorkøretøjsindustrien skulle anses for at være omfattet af godkendelsen af det 19. rammeprogram. Det må tværtimod antages, at traktatens artikel 93, stk. 3, i denne situation stadig var fuldt anvendelig på den omtvistede støtte.
- 207 Det følger af ovenstående, at den omstridte støtte under alle omstændigheder var omfattet af pligten til forudgående anmeldelse over for Kommissionen, og at den ikke kunne ydes, før proceduren var afsluttet med en endelig beslutning.
- 208 Spørgsmålet, om EF-rammebestemmelserne havde bindende virkning for Tyskland i marts 1991, er derimod uden betydning i den foreliggende sag.
- 209 Det skal i denne forbindelse understreges, at selv om de EF-rammebestemmelser, som Kommissionen på grundlag af traktatens artikel 93, stk. 1, har foreslået medlemsstaterne som »formålstjenlige foranstaltninger«, ikke er bindende og kun skaber pligter for medlemsstaterne, hvis de har erklæret sig indforstået med dem (jf. dom af 15.4.1997 i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 30-33), hindrer dette ikke Kommissionen i ved udøvelsen af sine vide skønsbeføjelser i forbindelse med anvendelsen af traktatens artikel 92 og 93 at undersøge de støtteforanstaltninger, der skal anmeldes over for den, i lyset af disse regler.
- 210 Det skal imidlertid tilføjes, at sagsøgerens argument om, at den undersøgelse, der i 1996 blev foretaget af spørgsmålet, om den omstridte støtte var forenelig med fællesmarkedet, kun kunne bygge på de bedømmelselementer, der forelå i 1991, ikke på nogen måde støttes af Domstolens og Rettens praksis. Således bemærkede

Domstolen i dom af 10. juli 1986 (sag C-234/84, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. 2263, præmis 16) og af 26. september 1996 (sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 33), at retmæssigheden af en beslutning om støtte skal vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen sad inde med på det tidspunkt, da den gennemførte den. Retten har udtrykt det samme i dom af 25. juni 1998 (forenede sager T-371/94 og T-394/94, British Airways m.fl. og British Midland Airways mod Kommissionen, Sml. II, s. 2405, præmis 81).

- 211 I øvrigt forbyder traktatens artikel 92, stk. 1, støtte, som »fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene«. Heraf følger, at Kommissionen, når den undersøger, om der er tale om en støtte i denne bestemmelses forstand, ikke er strengt bundet til de konkurrencevilkår, der består på det tidspunkt, hvor beslutningen vedtages. Den skal foretage en undersøgelse, der inddrager mulige forandringer, og tage hensyn til den forventede konkurrenceudvikling og den pågældende støttes påvirkning af denne.
- 212 Heraf følger, at Kommissionen ikke kan kritiseres for at have taget hensyn til omstændigheder, der er indtrådt efter vedtagelsen af en plan om indførelse eller ændring af en støtte. Det forhold, at den berørte medlemsstat har gennemført de planlagte foranstaltninger, inden undersøgelsesproceduren har ført til en endelig beslutning, og derved har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, er i denne forbindelse uden betydning.
- 213 Sagsøgernes argument om, at en sådan praksis er uforenelig med retssikkerhedsprincippet, skal afvises. Det bemærkes herved, at selv om Kommissionen under den indledende undersøgelsesprocedure i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, skal have en passende frist, skal den dog handle med den påkrævede hurtighed og tage hensyn til medlemsstaternes interesse i hurtigt at få klarhed i de tilfælde, hvor den nødvendige indgriben kan vise sig at haste på grund af den virkning, som disse medlemsstater forventer, at de påtænkte støtteforanstaltninger vil have. Kommissionen skal derfor tage stilling inden for en rimelig frist, som Domstolen har fastsat til to måneder (Domstolens dom af 11.12.1973, sag 120/73, Lorenz, Sml. s. 1471, præmis 4; jf. ligeledes artikel 4 i Rådets forordning (EF)

nr. 659/1999 af 22.3.1999 om særlige regler om anvendelsen af EF-traktatens artikel 93, EFT L 83, s. 1). Kommissionen har i øvrigt den samme generelle pligt til at handle med den påkrævede hurtighed, når den beslutter, at den kontradiktoriske undersøgelsesprocedure i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, skal indledes. Forholder den sig i denne forbindelse passivt, kan Fællesskabets retsinstanter i givet fald idømme sanktioner ved en sag i henhold til EF-traktatens artikel 175 (nu artikel 232 EF).

- 214 Desuden er spørgsmålet, om der eventuelt er sket en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, ikke relevant i den foreliggende sag. Den lange tid, der gik mellem det tidspunkt, hvor de første støtteafgørelser blev truffet (marts 1991), og vedtagelsen af den anfægtede beslutning (26.6.1996), beror for det første på, at de omtvistede foranstaltninger ikke blev anmeldt fuldstændigt, for det andet på sagsøgernes efterfølgende ændringer af støtteprojekterne, som igen medførte en ændring af støtteafgørelserne, og for det tredje på de alvorlige vanskeligheder, som Kommissionen havde med at få den tyske regering og sagsøgerne til at give den de informationer, som den skulle bruge for at kunne træffe en beslutning (jf. ovenfor, præmis 16-42).
- 215 Det fremgår især af Mosel I-beslutningen, at Kommissionen i begyndelsen af 1993 var i stand til at træffe en beslutning vedrørende alle Volkswagen's investeringsprojekter, sådan som de oprindeligt var blevet forelagt Kommissionen. Det var på Volkswagen's udtrykkelige anmodning herom den 31. januar 1993, at Kommissionen begrænsede sin bedømmelse til kun at angå støtten til Mosel I og Chemnitz I. Først da Kommissionen i 1995 truede de tyske myndigheder med at træffe en beslutning på grundlag af den ufuldstændige dokumentation, som den rådede over, fik den endelig forelagt de oplysninger, den havde brug for. Først i løbet af 1996 var Kommissionen endelig i stand til at træffe en beslutning på grundlag af fuldt kendskab til omstændighederne i sagen.
- 216 I mellemtiden var sagsøgernes projekter blevet ændret tre gange, og afgørelserne fra 1991 var følgelig blevet ændret ved afgørelserne fra 1993, 1994 og 1996. Selv

om parterne er uenige om, hvilket omfang disse ændringer havde, står det fast, at de i hvert fald medførte en mærkbar indskrænkning af projekterne og især bevirkede, at igangsætningen af lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II og Chemnitz II blev udskudt i tre til fire år.

- 217 Sagsøgerne har derfor ikke ret i deres påstand om, at Kommissionen var forpligtet til at bedømme planer, der blev udarbejdet i 1993, 1994 eller 1996, alene på grundlag af de forhold, den havde kendskab til i 1991. Kommissionen har ved sin bedømmelse tværtimod med rette taget hensyn til de ændringer, der indtrådte.
- 218 I øvrigt ville Kommissionen, selv hvis det antages, at den i første omgang godkendte den støtte, der blev ydet ved afgørelserne fra 1991, i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, have haft ret til at undersøge dem på ny, efter at de var blevet ændret. I henhold til denne bestemmelse skal Kommissionen underrettes så betids om påtænkte ændringer af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Selv hvis der ikke måtte have foreligget overkapacitet i motorkøretøjsindustrien i 1991, havde Kommissionen således principielt ret til at inddrage den overkapacitet, der viste sig fra 1993, i sin vurdering.
- 219 Heraf følger, at sagsøgernes argumenter om på den ene side, at det er nødvendigt at foretage en undersøgelse ex ante, og på den anden side, at EF-rammebestemmelserne ikke kan anvendes, skal afvises i deres helhed.

Vedrørende betegnelsen af lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II og Chemnitz II som »udvidelsesinvesteringer«

— Parternes argumentation

- 220 Freistaat Sachsen har gjort gældende, at Kommissionen ved at foretage en sondring mellem udvidelsesinvesteringer og nye investeringer, der ikke eksisterer i EF-rammebestemmelserne, har tilsidesat princippet om institutionel ligevægt (jf. Domstolens dom i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 21 og 22, og Domstolens dom af 2.3.1994, sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 625, præmis 11 ff.). I henhold til EF-traktatens artikel 94 (nu artikel 89 EF) er det nemlig Rådet, der har kompetence til at udstede de fornødne forordninger med henblik på anvendelsen af traktatens artikel 92 og 93.
- 221 Sagsøgerne har i øvrigt anført, at det er forkert at betegne lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II og Chemnitz II som »udvidelsesinvesteringer«. Hvis de var blevet betegnet som »greenfield-investeringer« ligesom karrosserianlægget og presseanlægget i Mosel II, ville de omtvistede investeringstilskud i deres helhed være blevet anset for forenelige med fællesmarkedet.
- 222 For det første er det kun en udvidelse af en eksisterende fabrik, der kan kaldes en »udvidelsesinvestering«. Mosel II blev bygget på en mark, bygningerne og anlæggene var helt nye og fysisk adskilt fra Mosel I, og de blev bygget af en anden virksomhed end den, der byggede Mosel I. Desuden var det planen, at Mosel I skulle lukkes, når alle dele af Mosel II blev taget i drift. Under den administrative procedure og i den anfægtede beslutning selv har Kommissionen hele tiden henvist til sagsøgernes »nye fabrikker« og »nye investeringsprojekter«. Mosel II skal derfor betragtes som en »greenfield-investering«. Det samme gælder Chemnitz II.

- 223 For det andet opfylder Mosel II og Chemnitz II ligeledes den definition af »greenfield-investeringer«, der gives i afsnit XII, ottende afsnit, i den anfægtede beslutning. Kommissionen har med urette anlagt en sondring mellem på den ene side karrosserianlægget og presseanlægget i Mosel II og på den anden side lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II og Chemnitz II, selv om projektet i sin helhed udgør en »greenfield-investering«.
- 224 Sagsøgerne har fremhævet, at Mosel II og Chemnitz II er et samlet projekt, selv om det er blevet gennemført i flere etaper. Det grundlæggende koncept, nemlig oprettelse af en automobilfabrik med fire fabrikationsprocesser (presning, karrosserifabrikation, lakering og slutmontage) og en motorfabrik i nærheden, er ikke blevet ændret set i forhold til det oprindelige projekt fra 1991 på trods af den tid, der gik, nedsættelsen af investeringsbeløbet, indskrænkningen af produktionskapaciteten og nedsættelsen af støttebeløbet.
- 225 Sagsøgerne har fastholdt, at produktionshallerne blev bygget efter planen. Karrosserianlægget og presseanlægget i Mosel II blev som planlagt færdigbygget i henholdsvis 1992 og 1994. Ibrugtagningen af slutmontagen og lakeringshallen blev blot udskudt fra henholdsvis 1994 til 1996 og 1994 til 1997. Kun logistikcentret, der imidlertid ikke er en af fabrikkens produktionsenheder, blev ikke bygget som planlagt af Volkswagen på arealet i Mosel, men derimod af en anden virksomhed nogle kilometer fra fabrikken.
- 226 Sagsøgerne har tilføjet, at den teknologi, der blev brugt i Mosel II, er mere moderne end den, der oprindeligt var planlagt, at produktionen er blevet forenklet og automatiseret, og at produktiviteten er blevet forhøjet, især ved at inddrage egnede underleverandører i nærheden og ved at lægge visse opgaver uden for virksomheden. De har imidlertid understreget, at investeringsprojektet ikke blev ændret indholdsmæssigt, men blot tilpasset den tekniske udvikling.

- 227 Den overgangsløsning, der bestod i, at den allerede færdige del af Mosel II leverede karrosserier til Mosel I, berettiger ikke til at antage, at Mosel II ikke er en greenfield-investering. Kommissionen er i denne forbindelse med urette gået ud fra, at der som følge af denne løsning stod en »fuldstændig funktionsdygtig« fabrik til rådighed i 1994, som bestod af montageanlægget og lakeringshallen i Mosel I og af presse- og karrosserianlægget i Mosel II.
- 228 Mosel I og Mosel II har aldrig været planlagt som og blev ikke bygget med det formål at lave en integreret bilfabrik. Der er betydelige tekniske forskelle mellem de to produktionssteder, hvorfor en varig integration af Mosel I i produktionsprocessen i Mosel II ville være meningsløs økonomisk set.
- 229 Ifølge sagsøgerne vidste Kommissionen udmærket, at Mosel I ikke var andet end en overgangsløsning, og at fabrikken skulle lukkes. De har i denne forbindelse henvist til afsnit IX, niende afsnit, i Mosel I-beslutningen, hvori det siges, at »bag denne overgangsløsning lå en overvejelse om, at man under alle omstændigheder var nødt til at fastholde og uddanne en grundstamme af faglærte arbejdere, indtil den nye fabrik Mosel II var færdigbygget«.
- 230 I overensstemmelse med denne overgangsløsning blev montagen i Mosel I indstillet den 23. december 1996, og lakeringshallen blev lukket i marts 1997. Montagen af Passat B5 blev påbegyndt i Mosel II i oktober 1996. Kun en lille del af bygningerne i Mosel I benyttes endnu til finpudsningsarbejde og til midlertidig lagring af reservedele fra andre af koncernens fabrikker. Det var ikke planlagt at integrere Mosel I i Mosel II.
- 231 En opretholdelse af anlæggene i Mosel I eller en fornyet ibrugtagning heraf efter færdiggørelsen af Mosel II ville desuden være udelukket både af tekniske og økonomiske grunde.

- 232 Kommissionen har i øvrigt fremstillet de faktiske omstændigheder forkert ved at angive, at Volkswagen's virksomheder i Sachsen har været rentable siden 1994 (afsnit XII, niende afsnit, i den anfægtede beslutning). Volkswagen overførte tværtimod 367 mio. DEM til VW Sachsen til dækning af dennes tab i perioden fra 1994 til 1996. Kommissionen kendte disse forhold. Sagsøgerne har tilføjet, at der ikke er nogen sammenhæng mellem på den ene side en fabriks produktivitet og udnyttelsesgrad og på den anden side dens rentabilitet. Den påståede rentabilitet af anlæggene i Mosel i 1994 spillede i hvert fald ingen rolle under den administrative procedure, og hverken sagsøgerne eller Forbundsrepublikken Tyskland har haft mulighed for at give udtryk for deres opfattelse af dette spørgsmål.
- 233 Ifølge sagsøgerne er det forhold, at de allerede i 1996 havde fjernet visse af de typiske ulemper ved en greenfield-investering, uden betydning. Volkswagen's bestræbelser på at udvikle infrastrukturen, logistikken og underleverandørsstrukturen skete for koncernens egne midler og med henblik på at oprette Mosel II. I Mosel I-beslutningen blev der ikke taget hensyn til de oprindelige ulemper, og Kommissionen burde derfor i den anfægtede beslutning have taget hensyn til alle de ulemper, der var forbundet med investeringen i Mosel II.
- 234 Hvad angår uddannelsen af arbejdstagerne i Mosel I med henblik på behovene i Mosel II har sagsøgerne understreget, at den traditionelle lakeringsteknik, der blev anvendt i Mosel I (lakering på grundlag af opløsningsmidler), adskiller sig væsentligt fra den, der bruges i Mosel II (lakering på vandbasis). Det samme gælder slutmontagen. Den meget avancerede anlægsteknologi og computerstyrede teknik i Mosel II kræver en beherskelse af maskinerne, der er meget anderledes end den knowhow, man har arbejdet med i Mosel I.
- 235 Mens der i 1990 ikke fandtes nogen underleverandører, som opfyldte Volkswagen's krav, i nærheden af fabrikken, var der takket været de bestræbelser, som Volkswagen udfoldede med henblik på Mosel II, i 1994 allerede otte leverandører, der leverede efter »just-in-time«-metoden, og ved udgangen af 1997 var der 11 leverandører af denne type, der leverede 13 modul-byggegrupper. Men disse underleverandører etablerede sig ikke i nærheden af Mosel og Chemnitz, fordi Mosel I og Chemnitz I blev opretholdt midlertidigt, men derimod

udelukkende på grund af det mere langsigtede perspektiv, som Mosel II og Chemnitz II gav.

- 236 Kommissionen har gjort gældende, at det forhold, der var afgørende for bedømmelsen af lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II, var Volkswagen's beslutning fra 1993 om at opdele dette projekt i fire forskellige enheder, som skulle opbygges og tages i drift på forskellige tidspunkter. Bedømmelsen af de driftsomkostningsmæssige ulemper skal ske for hver projektenhed for sig og fra det tidspunkt, hvor enheden blev taget i drift.
- 237 Ifølge Kommissionen har Volkswagen haft en funktionsdygtig bilfabrik i Mosel siden 1992, hvor karrosserianlægget i Mosel II blev taget i drift, for det var ikke tvingende nødvendigt at have et presseanlæg på stedet. Volkswagen har i hvert fald senest siden 1994 på grundlag af de bildele, som underleverandørerne har leveret, kunnet forarbejde køretøjer ved hjælp af presseanlægget (der blev taget i drift i marts 1994) og karrosserianlægget (som blev taget i drift i juli 1992) i Mosel II og færdiggøre dem i lakeringshallen og i slutmontagen i Mosel I, der ligger i nærheden på den samme industrigrund.

— Rettens bemærkninger

- 238 Det skal bemærkes, at undersøgelsen af, om den omstridte støtte er forenelig med fællesmarkedet, i det væsentlige bestod i en vurdering af de supplerende nettoomkostninger ved at etablere fabrikken i det valgte område i stedet for i et centralt område i Fællesskabet, der ikke er dårligt stillet.

239 Hvad angår beregningen af driftsomkostningerne sonderer Kommissionen mellem de såkaldte »greenfield-investeringer«, hvor den tager højde for de supplerende driftsomkostninger for en periode på fem år, og de såkaldte »udvidelsesinvesteringer«, hvor den kun tager højde for de supplerende omkostninger for en periode på tre år.

240 I afsnit XII, ottende afsnit, i den anfægtede beslutning anføres det:

»I den forbindelse betyder udtrykket greenfield-projekt ikke blot, at fabrikken reelt befinder sig på en grøn eng, men at der ud fra det investerende selskabs synsvinkel er tale om en ny, endnu ikke udviklet placering. I forhold til en udvidelse af en eksisterende fabrik står virksomheden i denne forbindelse typisk over for følgende usædvanlige problemer: Der er ingen tilstrækkelig infrastruktur, ingen organiseret logistik, ingen arbejdskraft, der er uddannet til at dække den pågældende virksomheds konkrete behov, og ingen allerede etableret underleverandørstruktur. Hvis der imidlertid ligger en fabrik i samme koncern i nærheden, som kan påtage sig disse opgaver, betragtes projektet som en udvidelse, også selv om det faktisk ligger på en grøn eng. Denne EF-definition adskiller sig fra nyinvesteringskonceptet, der kan være fastlagt ved national ret. Da der opstår større problemer i forbindelse med et sådant greenfield-projekt, og da det varer noget længere, inden virksomheden er oppe på fuld kapacitet og produktionen dermed rentabel, kan det være rimeligt at beregne de driftsomkostningsmæssige ulemper for en længere periode.«

241 I modsætning til, hvad Freistaat Sachsen har gjort gældende, har Kommissionen ikke tilsidesat princippet om institutionel ligevægt ved at foretage en sådan sondring. Rådets kompetence til i henhold til traktatens artikel 94 at udstede de fornødne forordninger med henblik på anvendelsen af traktatens artikel 92 og 93 bliver ikke berørt på grund af den omstændighed, at Kommissionen ved udøvelsen af de vidtrækkende skønsbeføjelser, den har i forbindelse med anvendelsen af disse bestemmelser, benytter faste operationelle kriterier som dem, der ligger til grund for sondringen mellem greenfield-investeringer og udvidelsesinvesteringer.

- 242 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen anset karrosserianlægget og presseanlægget i Mosel II for at være greenfield-investeringer. Den har følgelig ved rentabilitetsberegningen taget højde for deres driftsomkostninger i en periode på fem år, dvs. fra 1993 til 1997 (karrosserianlægget) og fra 1994 til 1998 (presseanlægget). Lakeringsanlægget og slutmontagen i Mosel II og Chemnitz II har Kommissionen derimod betegnet som udvidelsesinvesteringer og derfor taget højde for deres driftsomkostninger i en periode på tre år, dvs. fra 1997 til 1999.
- 243 I denne forbindelse anførte Kommissionen følgende i afsnit XII, niende og tiende afsnit, i den anfægtede beslutning:

»I det foreliggende tilfælde har Kommissionen måttet tage hensyn til, at de forskellige fabriksafdelinger i investeringsprojektet i Mosel blev taget i drift på forskellige tidspunkter. De opstartsvanskeligheder, der er forbundet med de forskellige delprojekter, vil derfor ligeledes dukke op på forskellige tidspunkter. Kommissionen har desuden taget hensyn til, at projektets art har ændret sig som følge af forsinkelserne i gennemførelsen. Med færdiggørelsen af presseanlægget og karrosserianlægget samt anlæggenes tilslutning til den gamle fabrik Mosel I var der allerede i 1994 etableret en fuldstændig funktionsdygtig bilfabrik i Mosel. Dette ses også af rentabiliteten i VW-virksomheden i Sachsen efter 1994.

De fremtidige investeringer i en ny lakeringshal og i slutmontagen i Mosel II er derfor ikke greenfield-investeringer, men investeringer i en udvidelse af en allerede eksisterende kapacitet. Da der allerede findes en underleverandørstruktur ... da infrastrukturen allerede er skabt, og da flertallet af de beskæftigede overtages fra Mosel I, forekommer de ulemper, der er typiske for et greenfield-projekt, i væsentligt mindre omfang. Dette gælder ligeledes for motorfabrikken Chemnitz II. Som i andre tilfælde, hvor kapaciteten udvides, sker produktionsudvidelserne i disse fabrikker meget hurtigt. De tyske myndigheder og VW foreslog oprindeligt en analyse gennemført for perioden 1998-2002 for alle projekter i Mosel og Chemnitz. Kommissionen har i forbindelse med greenfield-projekterne imidlertid undersøgt driftsulemperne i perioder på fem år, 1993-1997 (karrosserianlæg) og 1994-1998 (presseanlæg), samt for udvidelser i perioder på

tre år, 1997-1999 (lakeringshal, slutmontage, Chemnitz II). I den forbindelse blev der også taget højde for, at presseanlægget og karroserianlægget i samme periode (1997-1999) blev udvidet fra en kapacitet på 432 biler pr. dag til 750 biler pr. dag, så lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II kunne udnyttes fuldt ud. For dennes periodes vedkommende (1997-1999) er der derfor i analysen taget højde for andre driftsomkostningsmæssige ulemper, der skyldes udvidelsen.«

- 244 Som beskrevet ovenfor, henhører spørgsmålet, om lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II og Chemnitz II skal betegnes som udvidelsesinvesteringer eller greenfield-investeringer, under Kommissionens vidtrækkende skønsbeføjelse i forbindelse med traktatens artikel 92, stk. 3. Rettens kontrol må derfor begrænses til en efterprøvelse af, at de faktiske forhold, der er anført til støtte for den anfægtede betegnelse, er korrekte, og at der ikke foreligger nogen åbenbar urigtig bedømmelse af disse forhold (jf. dommen i sagen Matra mod Kommissionen, præmis 23-28).
- 245 Det skal desuden understreges, at afgørelsen af, om en investering skal betegnes som udvidelsesinvestering eller modsat som greenfield-investering, skal træffes i en fællesskabsretlig sammenhæng, uafhængigt af den anvendte karakteristik i henhold til regnskabs- eller skatteretten i den medlemsstat, som den støttemodtagende virksomhed hører under (jf. i samme retning Rettens dom af 8.6.1995, sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen, Sml. II, s. 1675, præmis 76).
- 246 Det er i denne forbindelse ikke blevet påvist, at Kommissionens opfattelse er åbenbart forkert. Ifølge denne opfattelse skal der tages højde for en ny fabriks driftsomkostningsmæssige ulemper fra det tidspunkt, hvor den tages i drift, eller, såfremt de forskellige produktionsenheder tages i drift successivt, fra det tidspunkt, hvor de hver for sig tages i drift. Hver enhed skal således bedømmes

separat, så der tages hensyn til driftsstedets udbygningsstadium på det tidspunkt, hvor enheden tages i brug. Denne opfattelse er i overensstemmelse med reglen om, at undtagelserne fra princippet i traktatens artikel 92, stk. 1, om, at statsstøtte er uforenelig med fællesmarkedet, skal fortolkes snævert.

247 I det foreliggende tilfælde har sagsøgerne i modsætning til, hvad de oprindeligt havde planlagt, taget de fire produktionsenheder i Mosel II i drift på forskellige tidspunkter fra 1992 til 1997. Under disse omstændigheder er sagsøgernes argumenter ikke tilstrækkelige til at tilsidesætte Kommissionens konklusion, hvorefter lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II og Chemnitz II ikke kan betegnes som greenfield-investeringer, da der senest fra 1994 eksisterede en fuldstændig funktionsdygtig bilfabrik, der bestod af lakeringshallen og slutmontagen i Mosel I (som sagsøgerne har investeret 141 mio. DEM i at modernisere, og som i Mosel I-beslutningen betegnes som en »højmoderne lakerings- og montagevirksomhed«), og af karrosserianlægget og presseanlægget i Mosel II og Chemnitz I (der blev taget i drift i henholdsvis juli 1992 og marts 1994). Som Kommissionen uimodsagt har anført, er der i dette samlede anlæg siden 1992 blevet produceret 100 656 køretøjer årligt. I 1992 blev der fremstillet 34 000 køretøjer af den nye model Golf A3, i 1993 71 800, i 1994 90 100 og i 1995 100 100.

248 Sagsøgerne har ganske vist gjort gældende, at investeringerne i Mosel II og Chemnitz II udgør et hele, og at kombinationen Mosel I/Chemnitz I og den første del af Mosel II kun var en overgangsløsning. Det må imidlertid bemærkes, at Volkswagen-koncernen har modtaget en betragtelig støtte, som udgør et beløb på 487,3 mio. DEM til Mosel I og 84,8 mio. DEM til Chemnitz I (jf. Mosel I-beslutningen). Som følge af denne støtte havde koncernen senest i 1994 rådighed over en fuldstændig funktionsdygtig bilfabrik og kunne begynde produktionen det år. Hvis Volkswagen ikke havde fået tildelt støtten, ville alle koncernens projekter i Mosel II og Chemnitz II være blevet betegnet som greenfield-investeringer; til gengæld kunne den nye fabrik ikke være blevet taget i drift så hurtigt, og Volkswagen's investeringer ville have været mere bekostelige, fordi

virksomheden under alle omstændigheder ville have været nødt til at udvikle infrastrukturen, logistikken, arbejdskraften og et net af underleverandører. Hvis man tilsluttede sig sagsøgernes holdning, ville dette i sidste ende føre til, at man lod Volkswagen-koncernen nyde godt af støtteordningen for greenfield-investeringer to gange til ét og samme projekt, nemlig opbygningen af en bilfabrik.

- 249 Desuden har investeringer, sådan som Kommissionen har anført, ikke først og fremmest til formål at modtage statsstøtte, men derimod at opnå fremtidig gevinst. En investor, som det lykkes hurtigere at fjerne visse ulemper, der er forbundet med hans investering, ved at fremskynde igangsætningen af visse dele af sit projekt, bør derfor ikke føle sig »straffet« som følge af, at den støtte, som han kan modtage, nedsættes, fordi hans infrastrukturelle driftsomkostninger falder, og hans produktionsbetingelser bliver forbedret.
- 250 Kommissionen anlagde derfor ikke et åbenbart urigtigt skøn, da den betegnede lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II samt Chemnitz II som »udvidelse af en eksisterende fabrik«. Det er således ikke rigtigt, når det hævdes, at disse anlæg i Mosel II og Chemnitz II blev bygget »på bar mark«. Volkswagen-koncernen havde derimod, sådan som Kommissionen har anført, allerede i 1996 fjernet visse typiske ulemper ved en »greenfield-investering« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den anfægtede beslutning.
- 251 Som det fremgår af sagens akter, havde Volkswagen-koncernen fra 1994, eller i hvert fald senest fra 1997, en passende infrastruktur, en organiseret logistik, arbejdskraft, der var uddannet til at opfylde dens behov, og en veletableret underleverandørstruktur på stedet.
- 252 Det forhold, at de ca. 1 330 arbejdere i Mosel I, der blev overført til Mosel II, skulle gennemføre en særlig uddannelse, inden de kunne arbejde med de nye bilmodeller og de nye produktionsteknikker, betyder, sådan som Kommissionen

har anført, ikke, at disse arbejdere var ufaglærte i henhold til definitionen af greenfield-investeringer.

- 253 Hvad angår underleverandørerne skal det bemærkes, at der ifølge bilag B 4 til stævningen i sag T-143/96 ved udgangen af 1995 i Mosel befandt sig 129 leverandører af dele (hvoraf 8 arbejdede efter »just-in-time«-metoden) og 267 underleverandører inden for konstruktion, udstyr og tjenesteydelser, i alt med 22 000 arbejdstagere. I henhold til samme dokument var antallet af lokale underleverandører steget fra 0 i 1990 til 87 i juni 1993. Kommissionen har uimodsagt anført, at dette svarer til en lokal underleverandørandel på 30%, hvilket ligger langt over gennemsnittet i den europæiske bilindustri.
- 254 Det ovenfor anførte kan ikke drages i tvivl med anbringendet om, at Kommissionen har befundet sig i en faktisk vildfarelse ved rentabilitetsbedømmelsen af Volkswagen-virksomhederne i Sachsen fra 1994. For det første er den påståede vildfarelse ikke bevist, da det fremgår af disse virksomheders driftsregnskaber, der er fremlagt som bilag til duplikken i sag T-143/96, at virksomhederne havde et positivt driftsresultat på 49,4 mio. DEM i 1994, 170 mio. DEM i 1995 og 209 mio. DEM i 1996. For det andet har Kommissionen med rette henvist til, at spørgsmålet om en ny bilfabriks rentabilitet kun er et af flere parametre ved afgørelsen af, om den pågældende fabrik skal anses for en greenfield- eller en udvidelsesinvestering. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede beslutning kun henviste til rentabiliteten i Volkswagen-virksomhederne i Sachsen som et element, der bekræftede, at Mosel I og presseanlægget og karrosserianlægget i Mosel II fra 1994 havde udgjort en fuldstændig og funktionsdygtig bilfabrik.
- 255 Spørgsmålet, om anlæggene i Mosel I vil blive holdt i drift efter færdiggørelsen af Mosel II, har ingen betydning for den foreliggende undersøgelse.

- 256 Hvad angår Chemnitz II har sagsøgerne ikke fremført noget konkret argument, der kan rejse tvivl om Kommissionens bedømmelse af, at Chemnitz II er en investering til udvidelse af Chemnitz I. Kommissionen har anført, at flytningen af produktionen af enkelte motordele fra Chemnitz I til Chemnitz II fandt sted gradvis fra 1996 til 1998, således at de to fabrikker hver for sig har fremstillet vigtige motordele samtidig (jf. bilag B 10 til stævningen i sag T-143/96).
- 257 Det følger af det anførte, at sagsøgernes argumenter, hvormed de anfægter betegnelsen af lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II og Chemnitz II som »udvidelsesinvesteringer«, skal forkastes.

Rentabilitetsberegningen vedrørende investeringen

— Parternes argumentation

- 258 Sagsøgerne har gjort gældende, at rentabilitetsberegningen vedrørende investeringen er sket på grundlag af ufuldstændig dokumentation og er blevet begrundet utilstrækkeligt og/eller forkert.
- 259 De har for det første anført, at Kommissionen har undladt at tage hensyn til visse væsentlige dokumenter. Den sendte nemlig kun den dokumentation, Volkswagen havde fremlagt i januar 1996, til den sagkyndige, hr. Sterk, som den havde udpeget til at foretage undersøgelsen. Disse dokumenter var dog kun et supplement til de dokumenter, som Volkswagen havde fremlagt i maj 1993 og

maj 1994. Dokumentationen fra 1996 var således ufuldstændig og kunne vildlede den sagkyndige.

- 260 På et møde den 29. maj 1996 fik Volkswagen kendskab til, at den sagkyndige ikke havde dokumenterne fra 1993 og 1994, og virksomheden sendte dem straks til ham. Det følger imidlertid af den korte tid, der gik mellem tilsendelsen af papirerne og vedtagelsen af den anfægtede beslutning den 26. juni 1996 samt af beslutningen selv, at den sagkyndige ikke havde været i stand til at sætte sig ind i dem.
- 261 I lyset af den sagkyndiges rapport, der blev fremlagt sammen med svarskriftet, har sagsøgerne gjort gældende, at den sagkyndige ikke har haft tid til at foretage en grundig undersøgelse af de ulemper, der er beskrevet i rapportens punkt 6.1.1, 6.1.3 og 6.5.2-6.5.7, især tilskuddet til vejnettet.
- 262 Sagsøgerne har for det andet fremført, at afsnit XII, femte, sjette, syvende, ellefte, tolvte og trettende afsnit, i den anfægtede beslutning ikke gør det muligt at forstå rentabilitetsberegningen, og at beslutningen derfor tilsidesætter traktatens artikel 190.
- 263 Selv om Kommissionen ikke er forpligtet til i beslutningen at gøre rede for alle faktorer, der indgår i beregningen af de supplerende investerings- og driftsomkostninger, skal den i det mindste angive de vigtigste af dem og sætte tal på. Dette gælder så meget mere, som den støtte, der er blevet erklæret at være uforenelig med fællesmarkedet, har en betydelig størrelse.
- 264 For det tredje angives det ikke i den anfægtede beslutning, hvilke af de af Volkswagen oplyste supplerende omkostninger, der ikke er blevet taget hensyn til. Sagsøgerne har især skønnet, at hvis arbejdstagerne i VW Sachsen om kort tid

ikke længere bliver aflønnet i henhold til den kollektive overenskomst i metalindustrien i Sachsen, men derimod i henhold til Volkswagen's virksomhedslønoverenskomst, vil der ske en stigning i lønudgifterne på 161,6 mio. DEM. Denne risiko er et væsentligt forhold, som Kommissionen enten helt så bort fra eller med urette afviste uden overhovedet at nævne det i den anfægtede beslutning. Den forklaring, der er givet i svarskriftet, er blevet fremsat for sent.

- 265 Sagsøgerne har tilføjet, at Kommissionen beskrev de faktiske omstændigheder forkert, da den i afsnit XII, 14. afsnit, i den anfægtede beslutning angav, at Volkswagen under den administrative procedure accepterede Kommissionens foreløbige rentabilitetsberegning.
- 266 I replikken har sagsøgerne fremført, at de på grundlag af svarskriftet er i stand til at forstå Kommissionens rentabilitetsberegning. Dette har imidlertid ingen betydning, når det skal afgøres, om den anfægtede beslutning selv er begrundet tilstrækkeligt. Sagsøgerne har gentaget, at dette ikke er tilfældet, da rentabilitetsberegningen ikke var vedlagt den anfægtede beslutning. De forretningshemmeligheder, som var indeholdt i denne beregning, stammede fra sagsøgerne selv, og det ville derfor have været nok, hvis Kommissionen havde fremlagt dem over for sagsøgerne som en bestanddel af den anfægtede beslutning.
- 267 Kommissionen har især anført, at den overdrog firmaet Plant Location International, der er et datterselskab af revisionsfirmaet Price Waterhouse, at udarbejde et udkast til en rentabilitetsberegning. Dette udkast blev efterprøvet og, i det omfang det var nødvendigt, korrigeret af Kommissionens kompetente tjenestegrene. Volkswagen havde flere måneder inden vedtagelsen af den anfægtede beslutning, og især under møderne den 11. april og den 29. maj 1996, haft kontakt med hr. Sterk, der som den sidste havde beskæftiget sig med sagen for Plant Location International. Dokumentationen fra 1996, som Kommissionen gav hr. Sterk, indeholdt alle relevante informationer. Da denne havde beskæftiget sig med sagen i flere måneder og således kendte alle detaljerne i

projektet, var han i stand til hurtigt og på udtømmende vis at undersøge de dokumenter fra 1993 og 1994, som Volkswagen senere sendte til ham.

— Rettens bemærkninger

- 268 Hvad for det første angår påstanden om, at rentabilitetsberegningen i den anfægtede beslutning ikke kan forstås, og at begrundelsen således er mangelfuld, skal det indledningsvis bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at begrundelsen af en retsakt især skal bedømmes under hensyntagen til den interesse, som retsaktens adressat eller andre berørte personer har i at få forklaringer, især når de har spillet en aktiv rolle i forbindelse med udarbejdelsen af den anfægtede retsakt og har kendt de faktiske og retlige grunde, som har fået Kommissionen til at træffe sin afgørelse (jf. f.eks. Rettens dom af 7.7.1999, sag T-106/96, *Wirtschaftsvereinigung Stahl mod Kommissionen*, Sml. II, s. 2155, præmis 172). Det skal ligeledes bemærkes, at Kommissionen ikke er forpligtet til i begrundelsen for en beslutning at behandle alle de retlige og faktiske spørgsmål, som de berørte parter har gjort gældende, når blot den tager hensyn til alle sagens omstændigheder og relevante faktorer (jf. dommen i sagen *British Airways m.fl. og British Midland Airways mod Kommissionen*, præmis 94).

- 269 I den foreliggende sag fremgår af det af sagsakterne, at sagsøgerne har været tæt inddraget i den administrative procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede beslutning. De har især ikke bestridt, at de forskellige udkast til en rentabilitetsberegning, som Kommissionen har udarbejdet siden 1992, er blevet sendt til dem og er blevet kommenteret punkt for punkt over for sagsøgernes og den tyske regerings repræsentanter, især på møderne den 11. april og den 29. maj 1996 (jf. referaterne fra disse møder, bilag B 9 og B 12 til svarskriftet i sag T-143/96). Desuden svarer den endelige rentabilitetsberegning, som den anfægtede beslutning bygger på, i det væsentlige til de udkast, som blev undersøgt på

disse møder, og de ændringer, der blev foretaget, var i øvrigt til sagsøgernes fordel.

270 Det strider således ikke mod begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190, at den anfægtede beslutning ikke gengiver de enkelte tal, der er indgået i rentabilitetsberegningen, og at beregningen ikke blev vedlagt beslutningen.

271 I øvrigt har sagsøgerne ikke påvist, at Kommissionens sagkyndige ikke var i stand til at tage stilling til de dokumenter, han fik tilsendt sidst i maj og først i juni 1996. Det skal derimod påpeges, at den sagkyndiges rapport (bilag 13 til svarskriftet i sag T-143/96) er forsynet med påtegningen »January 22, 1996, revised June, 1996«. Kommissionen har desuden med rette fremført, at det forhold, at visse tilsendte data ikke er blevet anerkendt som investerings- eller driftsomkostninger, ikke betyder, at disse data ikke er blevet undersøgt. Dette gælder især for de lokale myndigheders anmodning om tilbagebetaling af det tilskud til omkostningerne ved vejtilslutning, som sagsøgerne fik bevilget i 1994. Sagsøgernes holdning til dette blev diskuteret — og afvist — af den sagkyndige i punkt 6.1.1 i rapporten.

272 Sagsøgernes klagepunkt om, at det i den anfægtede beslutning ikke angives, hvilke supplerende omkostninger der ikke er blevet anerkendt, henhører under klagepunktet om manglende begrundelse og skal af de allerede nævnte grunde afvises. Hvad nærmere angår omkostningerne på 161,6 mio. DEM, der kunne opstå, hvis man for fremtiden anvendte Volkswagen's virksomhedslønoverenskomst for arbejderne i Mosel, har Kommissionen med rette fremført, at der er tale om en hypotetisk risiko, som man ikke kunne bedømme virkningerne af på det

tidspunkt, hvor den anfægtede beslutning blev vedtaget, og som der derfor ikke kunne tages hensyn til i forbindelse med rentabilitetsberegningen.

- 273 Det fremgår ligeledes af referatet af mødet den 29. maj 1996 (bilag 12 til svarskriftet i sag T-143/96, s. 3), at Volkswagen havde anerkendt, at Kommissionens undersøgelse vedrørende beregningen af driftsomkostningerne var rimelig og kunne accepteres.
- 274 Heraf følger, at sagsøgernes argumenter vedrørende rentabilitetsberegningen i forbindelse med investeringen skal afvises.

Støttesupplementerne

— Parternes argumentation

- 275 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen begik en fejl, da den ud fra argumentet om problemer med overkapacitet i bilbranchen afviste, at det var muligt at modtage støttesupplementer (»top-up«) ud over den rene udligning af regionale ulemper.
- 276 Kommissionen har ikke beskæftiget sig med det punkt, der virkelig er afgørende i forbindelse med traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), nemlig tilskyndelsen til etablering i en dårligt stillet region. I det foreliggende tilfælde havde man kunnet få investorer til at etablere sig i Mosel og Chemnitz ved at give dem

støttesupplementer. Kommissionen har heller ikke taget hensyn til, at der, som det fremgår af den anfægtede beslutning selv, blev skabt eller sikret 3 600 arbejdspladser, og at etableringen af lokale underleverandører samt andre multiplikatoreffekter for de nye delstaters økonomi indirekte gav grundlag for at skabe yderligere 20 000 arbejdspladser.

- 277 Kommissionen har i øvrigt selv indrømmet, at der kun har været overkapacitet i bilindustrien siden 1993. Da støtten skal bedømmes ud fra den markedssituation, der består på det tidspunkt, hvor den bevilges, i dette tilfælde i marts 1991, kunne der ikke tages hensyn til problemerne med overkapacitet, og støttesupplementerne skulle derfor have været godkendt.
- 278 Den anfægtede beslutning indeholdt desuden en begrænsning af produktionskapaciteten i Mosel II indtil 1997. Kommissionen kunne derfor efter sagsøgernes opfattelse i hvert fald ikke have afvist at tillade støttesupplementer hvad angår presseanlægget og karrosserianlægget.
- 279 Kommissionen har gjort gældende, at der i den anfægtede beslutning er gjort rede for, at støttesupplementer ikke godkendes, når en investering er med til at skabe kapacitetsproblemer i den pågældende sektor. Kommissionen har på grundlag af præcise tal foretaget en grundig undersøgelse af den overkapacitet, der har eksisteret i bilindustrien siden 1993. Under disse omstændigheder var det ikke nødvendigt at foretage en særskilt vurdering af, om det var påkrævet at skabe særlige incitamenter i Mosel og Chemnitz.

— Rettens bemærkninger

- 280 Når Kommissionen udøver sit skøn i henhold til traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), såvel som efter artikel 92, stk. 3, litra a), kan den tage hensyn til, hvilke følger

støtten har for den berørte sektor (dommen i sagen Matra mod Kommissionen, præmis 26). Det følger desuden af de foregående overvejelser, at Kommissionen var berettiget til at tage hensyn til alle de omstændigheder, der gjorde sig gældende i juni 1996, da beslutningen blev vedtaget.

- 281 I det foreliggende tilfælde fremgår det af afsnit XII, første afsnit, i beslutningen, at Kommissionen på korrekt vis har taget hensyn til, at det i dårligt stillede områder som Mosel og Chemnitz er nødvendigt at skabe investeringsincitamer. Kommissionen har nemlig angivet i beslutningen, at der som bidrag til udviklingen af regionen er blevet godkendt investeringsstøtte og støtte af anden art i stort omfang, og at områderne Mosel og Chemnitz (frem til april 1991) kan modtage investeringsstøtte på op til 33% og (derefter) op til 35% brutto-støtteintensitet.
- 282 I afsnit XI, femte afsnit, i beslutningen har Kommissionen dog præciseret, at støttesupplementer eller »top-up«, der skal tjene som yderligere incitament for investorer til at investere i dårligt stillede områder, ikke godkendes, når investeringen er med til at skabe kapacitetsproblemer i den pågældende sektor. Kommissionen har ligeledes i afsnit XII, 19. afsnit, i den anfægtede beslutning understreget, at det i tilfælde, hvor en investering har negative virkninger for sektoren som helhed, altid har været Kommissionens politik ved anvendelse af EF-rammebestemmelserne klart at begrænse støtten til de nettomeromkostninger, som en investor skal bære i et dårligt stillede område.
- 283 I øvrigt gøres der i beslutningen præcist og indgående rede for de betydelige kapacitetsproblemer, der har eksisteret i bilindustrien siden 1993 (afsnit XII, 15. afsnit), og for, hvordan denne overkapacitet også vil blive øget ved de omtvistede investeringer (afsnit XII, attende afsnit). Kommissionen har ligeledes taget hensyn

til begrænsningen af produktionskapaciteten i Mosel II (afsnit XII, 16. og 17. afsnit).

- 284 I betragtning heraf og under hensyntagen til Kommissionens vide skønsbeføjelser på området må sagsøgernes argumenter vedrørende støttesupplementerne forkastes.

Fastlæggelsen af de godkendte støtteforanstaltninger

- 285 I afsnit XII, 19. afsnit, i beslutningen konkluderes det, at der kan godkendes en støtte, der udtrykt i bruttosubventionsækvivalent har en intensitet på 22,3% for Mosel II og 20,8% for Chemnitz II. Det angives, at der kan godkendes investeringstilskud på indtil 418,7 mio. DEM for Mosel II og Chemnitz II og skattelettelser på indtil 120,4 mio. DEM for Mosel II og Chemnitz II. I henhold til beslutningens artikel 1 er støtte på indtil disse beløb forenelige med fællesmarkedet. I henhold til artikel 2 i beslutningen er særskrivninger på 51,67 mio. DEM for Mosel II og Chemnitz II og investeringstilskud på 189,1 mio. DEM for Mosel II og Chemnitz II uforenelige med fællesmarkedet.
- 286 Ifølge sagsøgerne har Kommissionen tilsidesat traktatens 190, da de beløb, der anføres i beslutningens artikel 1 og 2, ikke kan udledes af den bruttosubventionsækvivalent, som Kommissionen har lagt til grund. Det fremgår ikke af beslutningen, hvilken ajourføringssats Kommissionen har anvendt. Selv med det kendskab til denne faktor, som man fik på grundlag af de oplysninger, der blev

fremsat for sent i svarskriftet i sag T-143/96, var det umuligt med sikkerhed at sige, hvorledes beløbene i artikel 1 og 2 i den anfægtede beslutning er beregnet.

- 287 Denne argumentation skal afvises. Som Retten har konstateret ovenfor, var sagsøgerne og den tyske regering tæt inddraget i den administrative procedure, og de var dermed i stand til punkt for punkt at diskutere de enkelte udkast til rentabilitetsberegning, som Kommissionen havde udarbejdet siden 1992. Selv om beslutningen ikke anfører den beregningsmåde til ajourføring af bruttosubventionsækvivalenten, som er blevet anvendt for at nå frem til det godkendte støttebeløb, og især ikke ajourføringssatsen («Nominal Discount Rate») på 7,5%, fremgår disse faktorer både af den rentabilitetsberegning, der er vedlagt rapporten fra Kommissionens sagkyndige, og af referatet af mødet den 29. maj 1996.
- 288 Det følger i det hele af det anførte, at anbringenderne om, at traktatens artikel 92, stk. 3, er blevet overtrådt, skal afvises.

III — Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Parternes argumentation

- 289 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ved at kvalificere lakeringshallen og

slutmontagen i Mosel II og Chemnitz II som udvidelsesinvesteringer og følgelig anvende en referenceperiode på tre år ved rentabilitetsberegningen. Kommissionen skabte en berettiget forventning hos sagsøgerne om, at den ville efterprøve den bevilgede støtte på grundlag af en rentabilitetsberegning set ud fra en femårig periode.

290 De erhvervsdrivendes tillid skal beskyttes, når en fællesskabsinstitution har skabt begrundede forventninger om institutionens fremtidige handlemåde (Domstolens dom af 11.3.1987, sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens og Dijk Food Products mod Kommissionen, Sml. s. 1155, præmis 44). På samme måde er erhvervsdrivende, der har truffet foranstaltninger i tiltro til den bestående retsstilling, beskyttet mod, at institutionerne senere ændrer deres bedømmelse af disse foranstaltninger (Domstolens dom af 12.7.1989, sag 161/88, Binder, Sml. s. 2415, præmis 21, 22 og 23, og af 11.12.1990, sag C-189/89, Spagl, Sml. I, s. 4539, præmis 9, samt Crispoltoni-dommen, præmis 21).

291 Ifølge sagsøgerne har Kommissionen i det foreliggende tilfælde under hele den administrative procedure fra september 1990 til april 1996 betegnet Mosel II og Chemnitz II som nye investeringer eller greenfield-investeringer. Sagsøgerne har i denne forbindelse påberåbt sig følgende forhold:

— I sin skrivelse af 19. september 1990 til den tyske regering anmodede Kommissionen regeringen om at anmelde al støtte »til Volkswagen's nye investering« over for Kommissionen.

- I Kommissionens meddelelse til den tyske regering om, at den havde besluttet at indlede undersøgelsesproceduren, sondrede den mellem »opretholdelsen af de eksisterende produktionsenheder« (Mosel I) og »opførelsen af en ny tilstødende fabrik« (Mosel II).

- Fra 1992 til 1994 gennemførte Kommissionen en rentabilitetsberegning for Mosel II og Chemnitz II, der byggede på en referenceperiode på fem år.

- I Mosel I-beslutningen talte Kommissionen gennemgående om de »nye fabrikker« Mosel II og Chemnitz II, hvilket viser, at den på trods af forsinkelserne i forbindelse med gennemførelsen af projektet ikke anså investeringerne for at være en udvidelse af Mosel I og Chemnitz I, men derimod for at være nye investeringer.

- I den tidligere nævnte beslutning 96/179 af 31. oktober 1995 betegnede Kommissionen disse projekter som »nye investeringer«.

²⁹² Sagsøgerne har i øvrigt bestridt, at Kommissionens tjenestemænd og den sagkyndige under besigtigelsen af fabrikkerne den 21. og 22. december 1995 forklarede, at Mosel II- og Chemnitz II-projekterne ikke i deres helhed kunne anses for at være greenfield-investeringer. Det eneste relevante spørgsmål, der blev diskuteret ved denne lejlighed, var, om beregningen af ulemperne kun skulle ske ud fra ét tidspunkt, nemlig færdiggørelsen af det samlede projekt, eller

derimod ud fra flere tidspunkter, nemlig færdiggørelsen af de enkelte produktionsenheder.

- 293 Ifølge sagsøgerne er det heller ikke rigtigt, at parterne under mødet den 11. april 1996 diskuterede, om man skulle anvende en periode på tre år hvad angik de driftsomkostningsmæssige ulemper ved lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II. Den rentabilitetsberegning, som Kommissionen fremlagde den 16. april 1996, byggede fortsat på en referenceperiode på fem år.
- 294 Selv om det under mødet den 29. maj 1996 blev drøftet, om man skulle anvende en periode på tre år hvad angik de driftsomkostningsmæssige ulemper ved lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II, fremgår det klart af referatet af dette møde, at sagsøgerne ikke på nogen måde accepterede dette princip.
- 295 Sagsøgerne har understreget, at de aldrig har ændret konceptet bag deres projekter. Den tidsmæssige udstrækning af investeringerne havde under alle omstændigheder været kendt siden begyndelsen af 1993. På det tidspunkt, hvor Mosel I-beslutningen blev vedtaget, nemlig i juli 1994, havde Kommissionen således kendskab til de ændringer i Mosel II og Chemnitz II-projekterne, som Volkswagen havde vedtaget. Da Kommissionen havde truffet en særskilt beslutning om støtten til Mosel I, gik Volkswagen ud fra, at den betragtede Mosel I og Mosel II som to særskilte projekter, der skulle behandles hver for sig

hvad angik statsstøttebestemmelserne. Sagsøgerne har i øvrigt fremført, at den situation, der forelå på det tidspunkt, hvor den anfægtede beslutning blev vedtaget, var den samme som situationen på det tidspunkt, hvor Mosel I-beslutningen blev vedtaget. Presseanlægget og karrosserianlægget i Mosel II var taget i drift, og de karrosserier, der blev produceret dér, blev lakeret og slutmonteret i Mosel I.

- 296 Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at de kun investerede betydelige beløb på baggrund af udsigten til, at Kommissionen ville betegne Mosel II og Chemnitz II som nye investeringer. På det tidspunkt, hvor Mosel I-beslutningen blev vedtaget, var det endnu muligt helt at standse investeringerne i lakeringshallen og slutmontagen og overføre dem til en anden fabrik, og sagsøgerne ville rent faktisk have besluttet at gøre dette, hvis de på det tidspunkt havde vidst, at Kommissionen ville betegne disse anlæg som udvidelsesinvesteringer.
- 297 Kommissionen har bestridt, at den på noget tidspunkt skulle have givet det udseende af, at den ville betegne Mosel II og Chemnitz II som greenfield-investeringer.
- 298 Ifølge Kommissionen kan sagsøgerne under ingen omstændigheder påberåbe sig erklæringer fra før marts 1996, da disse hvilede på et ufuldstændigt kendskab til de faktiske omstændigheder. Sagsøgerne og/eller Forbundsrepublikken Tyskland tilbageholdt nemlig relevante oplysninger lige til det sidste, således at Kommis-

sionen manglede væsentlige informationer for bedømmelsen af investeringsprojekterne.

- 299 Sagsøgerne kan i øvrigt ikke påberåbe sig en berettiget forventning, eftersom de vidste, at Kommissionen muligvis ville afvise at godkende en del af den ydede støtte, og at de herefter ville være forpligtet til at tilbagebetale den støtte, som forinden ulovligt var blevet udbetalt. Det fremgår i øvrigt af VW Sachsen's årsregnskab fra 31. december 1995, at sagsøgerne havde forudset denne mulighed og med henblik herpå havde foretaget betydelige henlæggelser.

Rettens bemærkninger

- 300 Efter fast praksis står adgangen til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning åben for enhver i forbindelse med begrundede forventninger, som en fællesskabsinstitution har givet anledning til (jf. f.eks. Rettens dom af 15.12.1994, sag T-489/93, Unifruit Hellas mod Kommissionen, Sml. II, s. 1201, præmis 51). Omvendt kan ingen påberåbe sig tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter (jf. Rettens dom af 11.12.1996, sag T-521/93, Atlanta m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 1707, præmis 57, og af 29.1.1998, sag T-113/96, Dubois et Fils mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 125, præmis 68).

- 301 Det er i nærværende sag tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionen aldrig har afgivet løfte om, at Volkswagen-koncernens investeringer i Mosel II og Chemnitz II i deres helhed ville blive betegnet som »greenfield-investeringer«.
- 302 Det er i denne forbindelse ligeledes uden betydning, at Kommissionen under hele den administrative procedure fra 1990 til 1996 refererede til Volkswagen's »nye investeringer« eller »nye anlæg«, da disse udtryk blev anvendt i deres sædvanlige betydning og blot blev brugt for at angive forskellen mellem investeringerne i Mosel I og i Mosel II uden at tage stilling til, om sidstnævnte skulle anses for udvidelsesinvesteringer eller greenfield-investeringer i den anfægtede beslutnings forstand.
- 303 Det skal ligeledes bemærkes, at Kommissionen i sin beslutning om at indlede undersøgelsesproceduren meddelte den tyske regering, at den havde alvorlige betænkeligheder ved at erklære den omtvistede støtte for forenelig med fællesmarkedet, især på grund af den tilsyneladende høje støtteintensitet (jf. ovenfor, præmis 26).
- 304 I hvert fald har den grundlæggende ændring i sagsøgernes projekter i begyndelsen af 1993 og de senere ændringer i disse projekter i 1994 og 1996 ændret Kommissionens tidligere vurderinger og dermed ophævet de løfter, som den måtte

have givet med hensyn til, om Mosel II og Chemnitz II kunne betegnes som udvidelses- eller greenfield-investeringer.

- 305 Sagsøgerne kunne desuden ikke påberåbe sig nogen form for berettiget forventning, så længe de ikke havde givet Kommissionen alle de oplysninger, den skulle bruge for at kunne tage stilling med fuldt kendskab til sagen. Kommissionens erklæringer og adfærd før begyndelsen af 1996 kunne følgelig ikke skabe berettigede forventninger hos sagsøgerne.
- 306 Det følger desuden af referatet af mødet den 11. april 1996 (bilag B 9 til svarskriftet i sag T-143/96, s. 4), at drøftelserne især vedrørte spørgsmålet, om der ved rentabilitetsberegningen hvad angik lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II skulle tages hensyn til de driftsmæssige ulemper i en periode på tre eller fem år. Så snart Kommissionen havde alle de oplysninger, der var nødvendige, for at den kunne foretage en bedømmelse, gav den således udtryk for, at sagsøgernes investeringer i Mosel II og Chemnitz II ikke i deres helhed kunne betegnes som »greenfield-investeringer«.
- 307 Det følger af det anførte, at anbringendet om, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er blevet tilsidesat, skal afvises som ugrundet.

308 Kommissionen skal således i det hele frifindes.

Sagsomkostninger

309 I henhold til artikel 87, stk. 2, i procesreglementet pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til artikel 87, stk. 5, i procesreglementet pålægges det den part, som hæver sagen, at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 87, stk. 4, i procesreglementet, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

310 Det følger af det anførte, at det efter en rimelig anvendelse af disse bestemmelser bør fastsættes, at sagsøgerne bærer deres egne og Kommissionens omkostninger med undtagelse af de omkostninger, som Kommissionen har haft som følge af, at Forbundsrepublikken Tyskland er indtrådt i sagen. Forbundsrepublikken Tyskland bærer sine egne omkostninger. Den bærer desuden de omkostninger, som Kommissionen har haft som følge af dens intervention. Det Forenede Kongerige bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEEN (Anden Udvidede Afdeling)

- 1) Det tages til efterretning, at sagsøgerne i sag T-143/96 har hævet sagen for så vidt angår påstanden om annullation af artikel 2, første led, i Kommissionens afgørelse 96/666/EF af 26. juni 1996 om Tysklands støtte til Volkswagen-koncernen til fabrikkerne i Mosel og Chemnitz.
- 2) I øvrigt frifindes Kommissionen.
- 3) Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger samt Kommissionens omkostninger med undtagelse af de omkostninger, Kommissionen har haft som følge af, at Forbundsrepublikken Tyskland er indtrådt i sagen. Forbundsrepublikken Tyskland bærer sine egne omkostninger samt de omkostninger, Kommissionen har haft som følge af dens intervention. Det Forenede Kongerige bærer sine egne omkostninger.

Potocki

Lenaerts

Bellamy

Azizi

Meij

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 1999.

H. Jung

A. Potocki

Justitssekretær

Afdelingsformand

Indhold

Retlig baggrund	II-3672
Sagens faktiske omstændigheder	II-3679
Retsforhandlinger	II-3691
Parternes påstande	II-3694
Formalitetsspørgsmålet i sag T-132/96	II-3696
Parternes argumentation	II-3696
Rettens bemærkninger	II-3701
Realiteten	II-3704
I — Spørgsmålet om overtrædelse af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c)	II-3705
Parternes argumentation	II-3705
Rettens bemærkninger	II-3714
II — Spørgsmålet om overtrædelse af traktatens artikel 92, stk. 3	II-3721
Spørgsmålet om overtrædelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra b)	II-3722
Parternes argumentation	II-3722
Rettens bemærkninger	II-3724
Anbringendet om overtrædelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra a)	II-3726
Parternes argumentation	II-3726
Rettens bemærkninger	II-3729
Anbringendet om tilsidesættelse af den almindelige systematik i traktatens artikel 92, stk. 3	II-3731
Spørgsmålet, om undersøgelsen skal foretages ex ante, og om EF-rammebestemmelserne kan anvendes	II-3732
— Parternes argumentation	II-3732
— Rettens bemærkninger	II-3736
Vedrørende betegnelsen af lakeringshallen og slutmontagen i Mosel II og Chemnitz II som »udvidelsesinvesteringer«	II-3742
— Parternes argumentation	II-3742
— Rettens bemærkninger	II-3746
Rentabilitetsberegningen vedrørende investeringen	II-3753
— Parternes argumentation	II-3753
— Rettens bemærkninger	II-3756

FREISTAAT SACHSEN M.FL. MOD KOMMISSIONEN

Støttesupplementerne	II-3758
— Parternes argumentation	II-3758
— Rettens bemærkninger	II-3759
Fastlæggelsen af de godkendte støtteforanstaltninger	II-3761
III — Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning	II-3762
Parternes argumentation	II-3762
Rettens bemærkninger	II-3767
Sagsomkostninger	II-3770