

DOMSTOLENS DOM

30. september 2003 \*

I de forenede sager C-57/00 P og C-61/00 P,

Freistaat Sachsen ved Rechtsanwalt J. Sedemund, og med valgt adresse i Luxembourg (sag C-57/00 P),

Volkswagen AG og Volkswagen Sachsen GmbH ved Rechtsanwalt M. Schütte, og med valgt adresse i Luxembourg (sag C-61/00 P),

appellanter,

angående to appeller af dom afsagt den 15. december 1999 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Anden Udvidede Afdeling) i sagen Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-132/96 og T-143/96, Sml. II, s. 3663), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom,

\* Processprog: tysk.

de andre parter i appelsagen:

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved K.-D. Borchardt, som befuldmægtiget, bistået af Rechtsanwalt M. Núñez-Müller, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

**Forbundsrepublikken Tyskland** ved T. Oppermann, som befuldmægtiget,

og

**Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland,**

intervenienter i første instans,

har

## DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen og C.W.A. Timmermans samt dommerne D.A.O. Edward, P. Jann, V. Skouris, F. Macken (refererende dommer), S. von Bahr og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: J. Mischo

justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 26. februar 2002, hvorunder Freistaat Sachsen var repræsenteret ved Rechtsanwalt T. Lübbig, Volkswagen AG og Volkswagen Sachsen GmbH ved M. Schütte, Kommissionen ved K.-D. Borchardt, bistået af M. Núñez-Müller, og Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Oppermann og W.-D. Plessing, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. maj 2002,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Ved appelskrifter indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. februar 2000 har først Freistaat Sachsen og derefter Volkswagen AG (herefter »Volkswagen«) og Volkswagen Sachsen GmbH (herefter »VW Sachsen«) i henhold til artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af dom afsagt den 15. december 1999 af Retten i Første Instans i sagen Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-132/96 og T-143/96, Sml. II, s. 3663) (herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Kommissionen for sagsøgernes 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 Chemnitz (EFT L 308, s. 46, herefter »den anfægtede beslutning«).

- 2 Ved kendelse af 18. maj 2000 har Domstolens præsident besluttet, at sagerne C-57/00 P og C-61/00 P forenes med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.
  
- 3 Den appellerede dom er afsagt som følge af stævninger indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 26. august og den 13. september 1996 af først Freistaat Sachsen og derefter Volkswagen og VW Sachsen, hvori de nedlagde påstand om delvis annullation af den anfægtede beslutning.
  
- 4 Ved kendelse af 1. og 3. juli 1998 tillod Retten Forbundsrepublikken Tyskland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland at intervenere til støtte for henholdsvis sagsøgernes og Kommissionens påstande.
  
- 5 Parallelt med sagerne anlagt ved Retten har Forbundsrepublikken Tyskland ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. september 1996 anlagt sag, der er registreret under nummer C-301/96, med påstand om delvis annullation af den anfægtede beslutning. Ved kendelse af 4. februar 1997 har Domstolen udsat denne sag indtil afsigelsen af Rettens dom.
  
- 6 De relevante retsregler blev i den appellerede dom fremstillet således:  
  
»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, sammenkobling 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 til-sidesætte 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«). Denne beslutnings artikel 1 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 1990 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-rammebestemmelser, 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 fællesprojektet på de nye delstater, men henviste endnu en gang 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, Spanien mod Kommissionen (sag C-135/93, 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, Spanien mod Kommissionen (sag C-292/95, 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.«
- 7 Den appellerede dom fremstillede sagens faktiske omstændigheder på følgende måde:
- »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 [...] 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:
- THA og Volkswagen stifter sammen et selskab, der har til opgave at sikre arbejdspladser (såkaldt »Beschäftigungsgesellschaft«) — Sächsischer Automobilbau GmbH (herefter »SAB«). I første omgang skal THA 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, 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 19-21. 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 Kommissionen, 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, [...]), 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 [Volkswagen-koncernen] 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 Volkswagens 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 Volkswagens 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 »afgø-

relserne 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 Volkswagens 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 karrosserianlæg 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 Volkswagens 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 Volkswagens 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 Volkswagenkoncernens 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 [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 artikel 61, stk. 3, litra c), i [aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2.5.1992 (EFT 1994 L 1, s. 3, herefter »EØS-aftalen«)]:

— 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 Volkswagens [...] 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 særafskrivninger 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 desuden årligt Kommissionen en rapport om gennemførelsen af de støtteberettigede investeringer på 2 654,1 mio. DEM i Mosel II og Chemnitz II med forklaringer samt om den faktiske udbetaling af støtte med henblik på at sikre, at den kombinerede effektive støtteintensitet udtrykt

som bruttosubventionsækvivalent 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 Volkswagens administrerende direktør til Freistaat Sachsens 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.«

#### **Den appellerede dom**

- 8 Det fremgår af den appellerede doms præmis 97, at Retten har undersøgt appellanternes anbringender og argumenter under tre hovedgrupper, der omfatter

de påståede tilsidesættelser, for det første af EF-traktatens artikel 92, stk. 2, litra c) [efter ændring nu artikel 87, stk. 2, litra c), EF], for det andet af traktatens artikel 92, stk. 3, og for det tredje af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Retten besluttede endvidere, at klagepunkterne om forkert gengivelse af de faktiske omstændigheder og om manglende begrundelse for den anfægtede beslutning også kunne undersøges udtømmende, hvis de formelt henføres under en af disse tre grupper.

- 9 Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen og tilpligtede appellanterne at betale sagens omkostninger.
- 10 Til støtte for appellerne, der er iværksat til prøvelse af den appellerede dom, har appellanterne gjort fem anbringender gældende: Det første vedrører tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), det andet tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF), det tredje tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), det fjerde tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 3, og artikel 93 og det femte den af Retten fastslåede delvise hævelse af sagen.

Første anbringende vedrørende tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c)

- 11 Retten har i den appellerede dom fastslået følgende:
- »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 forening, 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 EØS-aftalens artikel 61, stk. 2, litra c).
- 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 forening, 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 [strengt], 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 Brennerrei [und Likörfabrik], 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 EKSF-traktatens artikel 70, stk. 4, [dom af 10.5.1960, forenede sager 3/58-10/58, 25/58 og 26/58], Erzbergbau m.fl. mod Den Høje Myndighed, org.ref.: Rec. 1960, s. 367, 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 den anfægtede beslutning] 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 Volkswagens 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 (dom [af 23.4.1993, sag C-364/90], Italien mod Kommissionen [Sml. I, s. 2097], 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 forening.

- 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 automobilindustris 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 [Kommissionens beslutning af 11.12.1964 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«)] 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 noget 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).«

*Første led*

- 12 Med første led af første anbringende har appellanterne og den tyske regering anført, at den fortolkning af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), som Retten har anlagt, ikke er i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd, tilblivelse, effektive virkning og opbygning.

Ordlyden af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c)

— Parternes argumenter

- 13 Vedrørende ordlyden af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), har appellanterne og den tyske regering gjort gældende, at Retten har gjort sig skyldig i en fejlagtig retsanvendelse, og at udtrykket »Tysklands deling«, som anvendes i bestemmelsen, omfatter virkningerne af den samtidige beståen af to forskellige økonomiske og politiske systemer og ikke henviser til fysiske eller transportrelaterede kriterier.
- 14 Til støtte for deres argumenter har appellanterne og den tyske regering for det første gjort gældende, at Fællesskabets institutioner inden for rammerne af protokollen vedrørende den tyske indenrigshandel har anvendt udtrykket »Tysklands deling« som synonymt med differentieringen mellem to modsatte økonomiske systemer, og for det andet, at Domstolen i dom af 5. juli 1994, Anastasiou m.fl (sag C-432/92, Sml. I, s. 3087), vedrørende Cypern har anvendt ordet deling (»division«) som synonymt med ordet opdeling (»partition«) og endelig, at Fællesskabets institutioner har anvendt udtrykket »Europas deling« i

forbindelse med opdelingen af Europa i to blokke i anledning af en besvarelse af skriftlig forespørgsel nr. 2654/85 fra Pordea, der var medlem af Europa-Parlamentet (EFT 1988 L 236, s. 4). Det fremgår heraf, at udtrykket »Tysklands deling« ikke henviser til den blotte fysiske etablering af en grænse mellem øst og vest, men til den politisk-økonomiske opdeling af det europæiske kontinent.

- 15 Den tyske regering har tilføjet, at begrebet »Tysklands deling« i den forstand, hvori det anvendes i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), ikke blot kan tilbageføres til året 1948, således som Retten har gjort det, uden nogen begrundelse og på en måde, som ikke er historisk korrekt. Begrebet kan således alene forstås som refererende til en proces, som udvikledes og intensiveredes permanent fra 1945 til 1990. Da Retten af denne konstatering har udledt væsentlige konsekvenser for forståelsen af bestemmelsen om delingen, har den gjort sig skyldig i fejlagtig retsanvendelse, der bør føre til ophævelse af den appellerede dom.
- 16 Den tyske regering har bestridt Rettens konstatering af, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), skal fortolkes strengt, for så vidt som en sådan fortolkning fører til et resultat, som er i strid med bestemmelsens ånd og ordlyd.
- 17 Ifølge Kommissionen bestyrker derimod hverken den tyske, franske eller engelske version af den omhandlede bestemmelse en fortolkning, hvorefter udtrykket »deling« betegner ikke bare en deling af staten, men tillige og navnlig en deling mellem to forskellige politiske, sociale og økonomiske systemer.
- 18 Argumentet om protokollen vedrørende den tyske indenrigshandel kan enten ikke antages til realitetsbehandling, idet det ikke er blevet gjort gældende over for

Retten, eller skal forkastes, for så vidt som det ikke indebærer, at udtrykket »Tysklands deling« betegner delingen af et økonomisk område, der tidligere udgjorde en enhed, i to forskellige politisk-økonomiske systemer.

- 19 Desuden er henvisningen til den faktiske deling af Cypern uden relevans, idet den ikke er anerkendt internationalt. Besvarelsen af Pordeas skriftlige forespørgsel er politisk og derfor uden bindende virkning.

— Domstolens bemærkninger

- 20 Vedrørende Kommissionens påstand i henhold til artikel 42, stk. 2, og artikel 118 i Domstolens procesreglement om afvisning af appellanternes og den tyske regerings argument på baggrund af protokollen vedrørende den tyske indenrigshandel, kan det indledningsvis fastslås, at dette argument ikke udgør et nyt anbringende, men er et argument til støtte for et anbringende, der allerede er gjort gældende i første instans. Herefter forkastes påstanden om afvisning.
- 21 Vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), er det med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 134 har fastslået, at udtrykket »Tysklands deling«, som anvendes i bestemmelsen, henviser til de ulemper, som er forårsaget af den isolation, der opstod som følge af etableringen eller opretholdelsen af grænsen mellem de to Tysklande.

- 22 Den af Retten anlagte fortolkning stemmer overens med den, Domstolen har anlagt i domme af 19. september 2000, Tyskland mod Kommissionen (sag C-156/98, Sml. I, s. 6857), og af 28. januar 2003, Tyskland mod Kommissionen (sag C-334/99, Sml. I, s. 1139).
- 23 Efter i præmis 49 i dom af 19. september 2000 i sagen Tyskland mod Kommissionen at have bemærket, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), skal undergives en streng fortolkning, da det drejer sig om en undtagelse fra det almindelige princip om, at statsstøtte er uforenelig med fællesmarkedet, fastslog Domstolen således i præmis 52, at de økonomiske ulemper, som delingen af Tyskland har forårsaget, kun kan omfatte de økonomiske ulemper, der i visse tyske regioner blev forårsaget som en følge af den isolering, der fulgte med etableringen af en fysisk grænse, som eksempelvis afbrydelsen af samfærdselsårerne eller tab af naturlige afsætningsmuligheder efter forstyrrelser i forretningsforbindelserne mellem de to tyske områder.
- 24 Bestemmelsen kan derimod ikke, som appellanterne og den tyske regering har anført, fortolkes således, at den gør det muligt helt at opveje den langsomme økonomiske udvikling, som det er ubestridt, at de nye delstater lider under, og som er resultatet af konkrete økonomisk-politiske valg truffet af Den Tyske Demokratiske Republik.
- 25 Domstolen har således allerede i præmis 54 i dom af 19. september 2000 i sagen Tyskland mod Kommissionen fastslået, at de økonomiske ulemper, som de nye delstater generelt lider under, ikke direkte er forårsaget af den geografiske deling af Tyskland i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c)'s forstand, og har i samme doms præmis 55 bemærket, at udviklingsforskellene mellem de gamle og de nye delstater beror på andre forhold end den geografiske skillelinje, der følger af Tysklands deling, og navnlig skyldes de forskellige politisk-økonomiske systemer, der blev etableret i de to stater på hver sin side af grænsen.

- 26 Protokollen vedrørende den tyske indenrigshandel fra 1957, som appellanterne og den tyske regering har henvist til, kan ikke ændre denne konklusion, idet den ikke havde til formål at råde bod på, at der fandtes to forskellige politisk-økonomiske systemer, men at undgå at etableringen af den ydre toldgrænse omkring Fællesskabets område uforholdsmæssigt besværliggjorde handelen mellem de to økonomiske zoner i relation til de frie varebevægelser.
- 27 For så vidt angår Anastasiou m.fl.-dommen vedrørende deling af det cypriotiske område og besvarelsen af Pordeas skriftlige forespørgsel bemærkes, at disse dokumenter ikke er relevante i nærværende sag, idet de ikke indeholder en fortolkning af udtrykket »Tysklands deling«, som er anvendt i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c).

Tilblivelsen og den effektive virkning af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c)

— Parternes argumenter

- 28 Vedrørende tilblivelsen og den effektive virkning af bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), har appellanterne og den tyske regering anført, at bestemmelserne, som allerede fandtes i EØF-traktaten, er blevet opretholdt, selv efter Tysklands forening, i traktaten om Den Europæiske Union og Amsterdam-traktaten, hvilket viser, at medlemsstaterne betragtede undtagelsen som bestemt for at overvinde den særlige situation, som var resultatet af den politiske og økonomiske deling af Tyskland.

- 29 I denne forbindelse er den fortolkning, Retten har anlagt i den appellerede doms præmis 134, ifølge appellanterne og den tyske regering uforenelig med, at disse bestemmelser blev opretholdt efter Tysklands forening. Bestemmelserne skal således ikke kun finde anvendelse på de ulemper, der er forårsaget af indeslutningen af visse regioner, afbrydelsen af samfærdselsårer eller tab af afsætningsmuligheder på den anden side af grænsen mellem de to Tysklande, da de i så fald ville være overflødige.
- 30 Kommissionen anvendte endvidere traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), i beslutningen om Saar-regionen.
- 31 I denne forbindelse finder appellanterne og den tyske regering, at den proceduremæssige indsigelse, Retten har anført i den appellerede doms præmis 147, er i strid med særligt artikel 64 i Rettens procesreglement.
- 32 Ifølge appellanterne er det således først på tidspunktet for duplikken, at Kommissionen henviste til sin tidligere beslutning, ved at gøre gældende, at beslutningen om Saar-regionen var blevet vedtaget i henhold til traktatens artikel 92, stk. 2, litra b), mens Kommissionen i sit svarskrift havde medgivet, at beslutningen byggede på traktatens artikel 92, stk. 2, litra c). Det tilkom således Retten at udøve sine beføjelser i henhold til procesreglementets artikel 64 og påbyde fremlæggelse af den omhandlede beslutning.
- 33 Bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), har i øvrigt ikke tidligere været begrænset til at finde anvendelse på de områder, der lå i umiddelbar nærhed af grænsen, idet næsten en tredjedel af det tyske område har modtaget støtte i henhold til bestemmelsen. Ifølge appellanterne var støtte til områder, der

grænsede op til Østtyskland, ikke underlagt den betingelse, at der blev ført bevis for konkrete ulemper som følge af den fysiske grænse mellem de to Tysklænde, men kunne tildeles med henblik på bevarelse af sunde industrielle strukturer.

- 34 I denne forbindelse har Kommissionen, selv om den har anerkendt, at bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), stadig var gældende på tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder, bestridt, at betingelserne for at anvende disse bestemmelser i nærværende sag var opfyldt. Den har endvidere henvist til, at den har anvendt de omhandlede bestemmelser i Kommissionens beslutning 92/465/EØF af 14. april 1992 om delstaten Berlins støtte til Daimler-Benz AG, Tyskland (EFT L 263, s. 15, herefter »Daimler-Benz-beslutningen«), og i beslutning af 13. april 1994 om støtte til glas- og porcelænsproducenter i Tettau (EFT C 178, s. 24, herefter »Tettau-beslutningen«), men at Kommissionen altid har afvist at anvende bestemmelserne i de nye delstater på statsstøtte, som ikke har nogen sammenhæng med grænsen mellem de to Tysklænde.
- 35 For så vidt angår argumentet vedrørende beslutningen om Saar-regionen kan dette for det første ikke antages til realitetsbehandling, for så vidt som appellanterne ikke har anmodet Retten om at påbyde fremlæggelse af beslutningen og heller ikke har fremsat indsigelsen rettidigt.
- 36 Det bemærkes subsidiært, at selv om det antoges, at Retten har tilsidesat procesreglementets artikel 64, ville dette argument være uden relevans. Denne tilsidesættelse ville således ikke kunne føre til ophævelse af den appellerede dom, for så vidt som den påståede uregelmæssighed ikke ville have fremkaldt noget tab til skade for appellanterne. Endvidere ville det ikke have haft nogen betydning, hvis den støtte, der blev tildelt inden for rammerne af beslutningen om Saar-regionen, var blevet tildelt i henhold til traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), idet Retten i den appellerede doms præmis 147 anførte, at sagsøgerne ikke havde påvist, at denne holdning, hvis den måtte være påvist, ville anfægte gyldigheden af Kommissionens retlige bedømmelser i 1996. De har heller ikke under de af dem iværksatte appelsager ført dette bevis.

- 37 Vedrørende støtte til områder, der grænsede op til Østtyskland, har Kommissionen anført, at for at kunne modtage en sådan støtte skulle de gamle delstater ikke alene kunne fremvise tilstedeværelsen af konkrete ulemper forårsaget af grænsen mellem de to Tysklunde, men også at denne støtte ikke kunne komme områder til gode, der lå langt fra denne grænse. Volkswagens fabrikker i Sachsen var imidlertid placeret mere end 100 km fra grænsen.
- 38 For så vidt angår opretholdelsen af bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), i traktaten om Den Europæiske Union og Amsterdam-traktaten har Kommissionen anført, at det alene var på grund af reglen om enstemmighed, der gælder på området, og fordi Forbundsrepublikken Tyskland havde krævet det, at disse bestemmelser blev opretholdt. Når der findes lignende bestemmelser i EØS-aftalen, er det en følge af kravet om overholdelse af gældende fællesskabsret.

— Domstolens bemærkninger

- 39 Det står fast, at bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), hverken er blevet ophævet ved traktaten om Den Europæiske Union eller ved Amsterdam-traktaten. Henset til den objektive rækkevidde af fællesskabsbestemmelserne, hvis autoritet og effektive virkning skal beskyttes, kan det følgelig ikke antages, at disse bestemmelser har været genstandsløse siden Tysklands forening (jf. dom af 19.9.2000 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 47 og 48).
- 40 I modsætning til, hvad Retten har anført i den appellerede doms præmis 134, kan det imidlertid ikke med rette hævdes, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), er bestemt til at imødekomme den særlige situation, som var en følge af den politiske og økonomiske deling af Tyskland.

- 41 En sådan fortolkning ville således have betydet, at alle de nye delstater ville kunne modtage alle former for støtte.
- 42 Det bemærkes imidlertid, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c) — da man ellers ville se bort fra, at der er tale om en undtagelsesbestemmelse, eller den sammenhæng, som bestemmelsen indgår i, og de formål, som den forfølger — ikke gør det muligt helt at opveje den langsomme økonomiske udvikling, som det er ubestridt, at de nye delstater lider under (jf. nærværende doms præmis 24 og dom af 19.9.2000 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 53).
- 43 Som generaladvokaten i denne forbindelse med rette har anført i punkt 46 og 47 i sit forslag til afgørelse, ville regionerne Mosel og Chemnitz kun kunne anses for at have lidt under økonomiske ulemper, som Tysklands deling har forårsaget, hvis den politisk-økonomiske grænse mellem de to dele af Tyskland havde udgjort en hindring for deres økonomiske udvikling på en måde, som havde individualiseret dem i forhold til de andre regioner i den tidligere Tyske Demokratiske Republik.
- 44 Regionerne Mosel og Chemnitz ligger imidlertid mere end 100 km fra den tidligere indre tyske grænse, og som den tyske regering i øvrigt har anerkendt, oplevede disse regioner efter perioden 1945-1949 en bemærkelsesværdig genrejsning inden for rammerne af de forhold, som rådede under det kommunistiske økonomiske system.
- 45 Beslutningen om Saar-regionen, som appellanterne og den tyske regering har henvist til, kan ikke ændre ved denne konstatering.

- 46 Det kan i denne forbindelse indledningsvis fastslås, at Retten ikke har tilsidesat procesreglementets artikel 64, stk. 1 og 2, ved at have undladt at pålægge Kommissionen at fremlægge en kopi af beslutningen.
- 47 Det tilkommer således Retten alene at bedømme, om det er nødvendigt at supplere bevismaterialet i de sager, der forelægges til afgørelse (dom af 10.7.2001, sag C-315/99 P, *Ismeri Europa mod Revisionsretten*, Sml. I, s. 5281, præmis 19). Desuden må det konstateres, at idet hverken appellanterne eller den tyske regering havde anmodet Retten om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i form af fremlæggelse af beslutningen om Saar-regionen, må deres argument om, at Retten skulle have pålagt en sådan fremlæggelse, afvises.
- 48 Det er således med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 147 fastslog, at appellanterne og den tyske regering ikke har påvist, at den nævnte beslutning viser, at Kommissionen havde en anden holdning tidligere.
- 49 Beslutningen om Saar-regionen kan under alle omstændigheder ikke føre til en anden konklusion.
- 50 Det fremgår således af beslutningen, at Kommissionen enten i henhold til traktatens artikel 92, stk. 2, litra b), eller i henhold til traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), godkendte visse støtteordninger for det første til fordrevne, flygtninge, krigsofre og ofre for demontering efter krigen, for det andet til visse områder, der grænser op til den sovjetiske zone, for det tredje til delstaten Berlin på grund af dens særlige stilling og for det fjerde til Saar-regionen med henblik på at fremme denne regions integration i Forbundsrepublikken Tyskland.

- 51 I modsætning til hvad den tyske regering har anført, blev denne støtte under alle omstændigheder ikke tildelt alene til gavn for Saar-regionen, og særligt er retsgrundlaget for Kommissionens godkendelse af støtten til denne delstat ikke klart præciseret. Som generaladvokaten har anført i punkt 71 i sit forslag til afgørelse, er traktatens artikel 92, stk. 2, litra b), og artikel 92, stk. 2, litra c), anført som alternativer, og da beslutningen om Saar-regionen ligeledes henviser til støtte for visse områder, der grænser op til den sovjetiske zone, og til delstaten Berlin, er det ikke muligt at udlede af henvisningen til traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), at denne henvisning kun gælder Saar-regionen, idet den kunne have været indsat alene med henblik på områder, der grænser op til den sovjetiske zone og delstaten Berlin.
- 52 Det bemærkes under alle omstændigheder, at uanset hvilken fortolkning Kommissionen tidligere har givet traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), kan denne ikke anfægte rigtigheden af Kommissionens fortolkning af bestemmelsen i den anfægtede beslutning og dermed dens gyldighed.
- 53 Det er således alene inden for rammerne af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), at den anfægtede beslutnings gyldighed skal vurderes og ikke i lyset af en påstået tidligere praksis.

Opbygningen af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c)

— Parternes argumenter

- 54 Vedrørende opbygningen af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), har appellanterne og den tyske regering anført, at kompensation inden for transportsektoren, for

ulemper forbundet med delingen af Tyskland er genstand for en særlig bestemmelse i traktaten, der findes i afsnit IV i tredje del vedrørende transportpolitikken, nemlig EF-traktatens artikel 82 (nu artikel 78 EF). De foranstaltninger i relation til transport, der er truffet af Tyskland for at opveje den tidligere deling, falder inden for bestemmelsens primære område.

- 55 Kommissionen har anført, at henvisningen til traktatens artikel 82 ikke er relevant. Således har Retten ikke anset de ulemper, der er forårsaget af Tysklands deling, for alene at være begrænset til de følger, som påvirker samfærdselsårene. Desuden omhandler bestemmelsen ikke statsstøtte.

#### — Domstolens bemærkninger

- 56 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at fastslå, at i modsætning til hvad appellerterne og den tyske regering har anført, har Retten ikke i den appellerede doms præmis 134 begrænset anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), til alene at vedrøre de følger, som påvirker samfærdselsårene, der i øvrigt blot blev nævnt som eksempel, idet andre konsekvenser ligeledes blev nævnt i præmissen, såsom indeslutning af visse regioner og tab af naturlige afsætningsmuligheder.
- 57 Ganske vist tillader traktatens artikel 82 de tyske myndigheder at opretholde eller indføre nationale foranstaltninger vedrørende transportpolitikken, som fraviger den fælles transportpolitik, men sådanne foranstaltninger kan derimod ikke fravige bestemmelserne vedrørende offentlig støtte til transportinfrastruktur.

58 Herefter må første led af første anbringende forkastes.

### *Andet led*

#### Parternes argumenter

59 Med andet led af første anbringende har Volkswagen og VW Sachsen gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 136 har krænket traktatens princip om institutionel ligevægt, ved i relation til de økonomiske ulemper, som de nye delstater lider under, at foretage konstateringer, som var dens egne, og som Kommissionen ikke har foretaget i den anfægtede beslutning. Det tilkommer imidlertid primært Kommissionen at undersøge, om en støtte, som en medlemsstat påtænker at tildele i henhold til traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), opfylder betingelserne for anvendelse af bestemmelsen. Retten kan ikke sætte sine egne konstateringer i stedet for Kommissionens.

60 Ved således at fastslå, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), ikke kunne anvendes, idet de økonomiske ulemper ikke skyldtes Tysklands deling, er Retten gået videre end til en fortolkning af begrebet deling i forbindelse med anvendelsen af bestemmelsen i det konkrete tilfælde. I henhold til de bestemmelser, der er fastsat i såvel denne bestemmelse som i traktatens artikel 93, er en sådan anvendelse imidlertid forbeholdt for det første medlemsstaterne og for det andet Kommissionen gennem kontrol med henblik på afsløring af eventuel misbrug.

- 61 Kommissionen har anført, at den ikke forstår, hvori den appellerede dom skulle have krænkede ligevægten mellem Fællesskabets institutioner på en traktatstridig måde. Kommissionen har gjort gældende, at i modsætning til hvad Volkswagen og VW Sachsen har anført, har Retten ikke suppleret den anfægtede beslutnings begrundelse, men har bekræftet den begrundelse, Kommissionen har givet. Kommissionens rolle er i denne sammenhæng ikke begrænset til at kontrollere, hvorvidt beslutninger truffet af medlemsstater inden for deres skønsmargen er udtryk for et misbrug.

### Domstolens bemærkninger

- 62 Retten har i denne forbindelse i den appellerede doms præmis 136 indskrænket sig til at gentage et argument fremført af Kommissionen, hvorefter den generelt dårlige økonomiske situation for de nye delstater var en direkte følge ikke af Tysklands deling, men af det politiske system i Den Tyske Demokratiske Republik.
- 63 Den omstændighed, at dette argument ikke på udtrykkelig måde fremgår af den anfægtede beslutning, har ikke til følge, at Retten var afskåret fra at tage stilling til sagsøgernes argument om, at konstateringen af den forsinkede økonomiske udvikling i de nye delstater var tilstrækkelig til, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), skulle finde anvendelse, ved at fastslå, at der ikke var direkte årsagsforbindelse mellem denne situation og Tysklands deling.
- 64 Andet led af første anbringende kan således ikke tiltrædes.
- 65 Herefter må det fastslås, at Retten ikke har gjort sig skyldig i urigtig retsanvendelse for så vidt angår fortolkningen af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), og derfor forkastes første anbringende i sin helhed.

## Andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af traktatens artikel 190

66 Retten har fastslået følgende i den appellerede dom:

- »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 [...], 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 trufne 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 points 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. [...] 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 automobilindustri's stilling efter Tysklands forening (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 tilsidesat, og at der foreligger en begrundelsesmangel, skal forkastes.«

### *Parternes argumenter*

- 67 Ifølge appellanterne og den tyske regering giver den anfægtede beslutning hverken appellanterne eller Retten mulighed for at udlede grundene til, at Kommissionen afviste at anvende traktatens artikel 92, stk. 2, litra c).
- 68 Volkswagen og VW Sachsen har anført, at den omstændighed, at Retten har henvist til andre beslutninger, som ligeledes er behæftet med begrundelsesmangel, ikke kan tydeliggøre den anfægtede beslutning over for de berørte. I henhold til

Domstolens praksis skal en beslutning i øvrigt være forståelig i sig selv, og der kan ikke afhjælpes på denne fejl ved at henvise til beslutninger, som ikke giver mere præcise informationer om de betragtninger, som førte Kommissionen til at afvise anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c). De beslutninger, Retten henviser til i den appellerede doms præmis 153, fremgår i øvrigt ikke af den anfægtede beslutning og er ikke fremsendt.

- 69 Retten har i øvrigt tilsidesat traktatens artikel 190 ved ikke at tage hensyn til, at en beslutning vedtaget af Kommissionen skal være tydelig ikke alene for de berørte, men også for Retten, for at denne kan udføre sin kontrol med hensyn til overholdelsen af begrundelsespligten.
- 70 Ifølge Volkswagen og VW Sachsen fremgår det af den appellerede dom, at den anfægtede beslutning ikke indeholder en begrundelse for afvisningen af at anvende traktatens artikel 92, stk. 2, litra c). Kommissionen burde imidlertid have begrundet den anfægtede beslutning særligt med hensyn til fortolkningen af denne bestemmelse, for så vidt som de tyske myndigheder og Kommissionen for det første ikke var enige om fortolkningen, og for det andet, fordi Kommissionen var fuldt underrettet om vigtigheden af dens stillingtagen på dette punkt.
- 71 Kommissionen har understreget, at en appel kun kan bygges på anbringender vedrørende Rettens tilsidesættelse af fællesskabsretten. Inden for rammerne af en appelsag skal Domstolen ikke undersøge spørgsmål om faktiske omstændigheder og skal ikke foretage sine egne juridiske vurderinger af de faktiske omstændigheder. Kommissionen har anført, at spørgsmålet om, hvorvidt en begrundelse kan forstås og kontrolleres af Retten, er et spørgsmål vedrørende de faktiske omstændigheder, som den alene kan afgøre.
- 72 Kommissionen har anført, at når en beslutning indgår i en særlig sammenhæng, er det tilstrækkeligt for at overholde traktatens artikel 190, at denne sammenhæng

fremgår af beslutningen. Kommissionen har anført, at appellanterne deltog i den administrative procedure, der gik forud for vedtagelsen af Mosel I-beslutningen og den anfægtede beslutning, hvorfor deres argument vedrørende dette punkt må forkastes.

- 73 Når Volkswagen og VW Sachsen gør gældende, at Kommissionens beslutninger, der udgør den sammenhæng, som den anfægtede beslutning indgår i, selv var utilstrækkeligt begrundede, gør de faktisk gældende, at Retten har begået en fejl ved kvalifikationen og vurderingen af en faktisk omstændighed. Dette argument bør således ikke antages til realitetsbehandling.
- 74 Ifølge Kommissionen udgør de beslutninger, den har henvist til i den anfægtede beslutning, og herunder Daimler-Benz- og Tettau-beslutningerne, i nærværende sag en sammenhæng, som Retten har taget til efterretning og vurderet korrekt.
- 75 For så vidt angår Mosel I-beslutningen har Kommissionen anført, at den udtrykkeligt nægtede at godkende en del af den omhandlede støtte og med hensyn til resten af støtten udtrykkeligt afviste, at traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), kunne finde anvendelse. Appellanterne har imidlertid ikke indbragt en sag til prøvelse af den omhandlede beslutning, på trods af at den gik dem imod, og at det ville have været nødvendigt at anfægte den henset til deres fortolkning af denne bestemmelse.

### *Domstolens bemærkninger*

- 76 Det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, som kræves i henhold til traktatens artikel 190, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få

kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelsespligten skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 190, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. bl.a. dom af 13.3.1985, forenede sager 296/82 og 318/82, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, Sml. s. 809, præmis 19, og af 2.4.1998, sag C-367/95, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63).

- 77 Det er således med rette, at Retten har fastslået, at den anfægtede beslutning er tilstrækkeligt begrundet. Selv om beslutningen har en kortfattet begrundelse på dette punkt, forklarer den således for det første, at den er vedtaget inden for rammerne af en velkendt sammenhæng og indgår i en fast beslutningspraksis.
- 78 For det andet nævner den, at de tidligere fremførte argumenter til støtte for anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), tidligere er blevet afvist ud fra enslydende grunde navnlig i Mosel I-beslutningen, som ikke er blevet bestridt af appellanterne og den tyske regering.
- 79 Endelig fremgår det af den anfægtede beslutning, at til trods for kontakten mellem på den ene side den tyske regering og appellanterne og på den anden side Kommissionen, som har vist en fortsat uoverensstemmelse med hensyn til anvendelsen af denne bestemmelse, er der ikke fremført nogen specifikke argumenter under den administrative procedure (jf. dom af 19.9.2000 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 104-108).

80 Andet anbringende må herefter forkastes som ugrundet.

Tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra b)

81 Retten har fastslået følgende i den appellerede dom:

»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 [strengt]. I øvrigt siges der i [dom af 17.9.1980, sag 730/79], Philip Morris mod Kommissionen [Sml. s. 2671], 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 forening 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 begrundelsesreglerne 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 anlagde 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 tilsidesat, og at der foreligger en begrundelsesmangel, skal følgelig afvises.«

*Parternes argumenter*

- 82 Appellanterne har bestridt Rettens fortolkning, hvorefter traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), ikke kan finde anvendelse, medmindre hele en medlemsstats område er berørt. Hverken ordlyden af eller formålet med bestemmelsen giver grundlag for Rettens konklusion om, at sammenbruddet af den daværende socialistiske økonomi i den Tyske Demokratiske Republik efter Tysklands forening ikke kan kvalificeres som en »alvorlig forstyrrelse« i Tysklands økonomi. Udtrykket »alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi« blev bevidst formuleret vidt af traktatens forfattere for ikke at begrænse anvendelsen af bestemmelsen til en bestemt form for alvorlig økonomisk krise. Ordlyden af traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), foregriber ikke spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede alvorlige økonomiske krise udspringer af en bestemt økonomisk sektors sammenbrud, af den generelle konjunktursituation eller af en økonomisk nedgang i en region, som har betydning for hele medlemsstaten.
- 83 Den tyske regering har tilføjet, at i denne bestemmelses forstand er en forstyrrelse alvorlig, når den har betydning enten for den samlede økonomi eller i det mindste for flere regioner eller økonomiske områder.
- 84 Den har endvidere præciseret, at indsnævres en bestemmelse som den i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), til det yderste, overses det forhold, at til forskel fra udtrykket deling i traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), drejer det sig ikke om en lovfæstet undtagelse, som automatisk skal finde anvendelse, når de materielle betingelser er overholdt. Traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), er en bestemmelse, hvis anvendelse afhænger af Kommissionens vurdering. Det ville imidlertid være imod bestemmelsens ånd, hvis man ved den strengest mulige fortolkning indskrænkede den handlemargen, som traktatens forfattere har tiltænkt institutionen.

- 85 Appellanterne og den tyske regering har ligeledes anført, at idet Tyskland forening krævede en økonomisk genopbygning af næsten en tredjedel af det tyske område, er det umuligt at hævde, at de alvorlige økonomiske forstyrrelser, som er konstateret i de nye delstater, ikke falder ind under de betingelser, som fremgår af traktatens artikel 92, stk. 3, litra b). Fællesskabets institutioner har desuden haft kendskab til, at de økonomiske følger af foreningen ikke kunne holdes inden for disse delstaters område alene.
- 86 Ved uden nogen begrundelse at fastslå, at undtagelserne skal fortolkes strengt, har Retten i øvrigt egenhændigt indskrænket den fortolkningsmargen, som traktatens forfattere ønskede at knytte til denne bestemmelse. Også ved fortolkning af undtagelser skal der tages hensyn til deres tilblivelse, såvel som deres ånd og ordlyd.
- 87 Dette anbringende kan ifølge Kommissionen delvist ikke antages til realitetsbehandling, er delvist uden relevans og er i øvrigt ugrundet.
- 88 For det første kan argumentet om tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), ifølge Kommissionen ikke antages til realitetsbehandling, for så vidt som Freistaat Sachsen ikke har gjort det gældende over for Retten. Derfor er den afskåret fra at gøre det gældende i henhold til artikel 42, stk. 2, og artikel 118 i Domstolens procesreglement.
- 89 Endvidere er argumentet uden relevans, idet appellanterne og den tyske regering hverken har gjort gældende, at Kommissionen har begået en fejl i udøvelsen af sine skønsbeføjelser ved at anvende traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), eller at Retten har truffet en forkert beslutning i denne forbindelse. Selv hvis denne bestemmelse skulle finde anvendelse i tilfælde af forstyrrelser, som kun havde betydning for en del af en medlemsstats område, således som appellanterne og den tyske regering har anført, ville dette ikke kunne føre til ophævelse af den appellerede dom.

- 90 En appel skal nemlig også forkastes, når den dom, der appelleres, er retligt berettiget ud fra andre grunde end dem, som Retten havde henvist til. Idet der ikke er påstået at foreligge noget urigtigt skøn, kan tredje anbringende i appellerne ikke føre til ophævelse af den appellerede dom.
- 91 Endelig er anbringendet i øvrigt uden grundlag. Traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), angår i modsætning til bestemmelserne i samme stykkes litra a) og c) ikke en alvorlig økonomisk forstyrrelse i en »region«, men i »en medlemsstat« i sin helhed.
- 92 Kommissionen har præciseret, at når appellanterne og den tyske regering supplerer deres argumentation ved at henvise til, at de økonomiske problemer i de nye delstater har krævet finansielle ofre i hele Forbundsrepublikken Tyskland, kritiseres Rettens påståede forkerte vurdering af de faktiske omstændigheder, således at dette argument ikke kan antages til realitetsbehandling. Under alle omstændigheder er det pågældende argument uden relevans, da disse ofre ikke har fremkaldt alvorlige forstyrrelser i økonomien.

### *Domstolens bemærkninger*

- 93 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til artikel 118 i Domstolens procesreglement finder samme reglements artikel 42, stk. 2, hvorefter der principielt ikke må fremsættes nye anbringender under sagens behandling, anvendelse på forhandlingerne for Domstolen i sager, der angår appel af en afgørelse fra Retten. Under en appel har Domstolen således kun kompetence til at tage stilling til Rettens bedømmelse af de anbringender, der er blevet behandlet for den (jf.

dom af 1.6.1994, sag C-136/92 P, Kommissionen mod Brazzelli Lualdi m.fl., Sml. I, s. 1981, præmis 59, og af 16.5.2002, sag C-321/99 P, ARAP m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 4287, præmis 112).

- 94 Det er ubestridt, at argumentet vedrørende en tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), ikke har været gjort gældende for Retten af Freistaat Sachsen (jf. navnlig den appellerede doms præmis 95).
- 95 Herefter må tredje anbringende forkastes for så vidt angår Freistaat Sachsen.
- 96 For så vidt angår Volkswagens og VW Sachsens argument om, at Retten med urette har fastslået, at bestemmelsen kun kunne finde anvendelse, hvis hele en medlemsstats område var berørt, bemærkes, at det klart fremgår af den appellerede doms præmis 167, at i denne forbindelse henviste Retten ikke til hele en medlemsstats område, men til hele den berørte medlemsstats økonomi.
- 97 Som Kommissionen med rette har anført, stiller traktatens artikel 92, stk. 1, litra b), til forskel fra stk. 3, litra a) og c), krav om en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi og ikke i regionernes, for så vidt som en forstyrrelse i regionernes økonomi ikke nødvendigvis påvirker den pågældende medlemsstats økonomi.
- 98 Herefter var det med rette, at Retten, idet den henviste til, at traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), i egenskab af undtagelsesbestemmelse skal fortolkes strengt, i den appellerede doms præmis 167 fastslog, at forstyrrelsen skal påvirke hele økonomien i den pågældende medlemsstat og ikke blot i en af dennes regioner eller en del af dens territorium.

- 99 Vedrørende Volkswagens, VW Sachsens og den tyske regerings argument om, at hverken ordlyden af eller formålet med bestemmelsen giver grundlag for Rettens konklusion om, at sammenbruddet af den daværende socialistiske økonomi i den Tyske Demokratiske Republik efter Tysklands forening ikke kan kvalificeres som en »alvorlig forstyrrelse« i Tysklands økonomi, har Retten i den appellerede doms præmis 169 og 170 konstateret, at spørgsmålet om omfanget af de alvorlige forstyrrelser i økonomien som følge af foreningen afhænger af komplicerede økonomiske og sociale vurderinger, som hører under Kommissionens vide skønsmagter, og at der ikke var fremført nogen konkret omstændighed, der giver anledning til at fastslå, at Kommissionen foretog et åbenbart urigtigt skøn i denne forbindelse.
- 100 Rettens nævnte konstatering kan ikke kritiseres, hvorfor det er med urette, at den tyske regering har anført, at den blotte henvisning til reglen inden for en kendt faktisk situations sammenhæng er tilstrækkelig til at vise, at betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), er opfyldt.
- 101 Inden for rammerne af dette anbringende har Volkswagen, VW Sachsen og den tyske regering derudover begrænset sig til at rejse tvivl om Rettens vurdering af de faktiske omstændigheder, men uden at fremføre det mindste forhold til støtte for, at Retten skulle have gengivet de faktiske omstændigheder forkert.
- 102 Det bemærkes imidlertid, at Rettens vurdering af de faktiske omstændigheder ikke — medmindre der foreligger en urigtig gengivelse af de for Retten fremlagte beviser — er et retsspørgsmål, der som sådant er undergivet Domstolens kontrol (jf. bl.a. dom af 15.10.2002, forenede sager C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P — C-252/99 P og C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 8375, præmis 330).

- 103 Det følger af det forudgående, at tredje anbringende må forkastes, delvist fordi det ikke kan antages til realitetsbehandling, delvist fordi det er ugrundet.

#### Fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 3, og artikel 93

- 104 Retten har fastslået følgende i den appellerede dom:

»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 industrigrenes vedkommende. Det bekræftes endvidere af Kommissionens skrivelser af 14. december 1990 og 14. marts 1991, hvori den fastholdt, at støtten til Volkswagens 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 Kommissionens godkendelse«. 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 støt-teforanstaltninger, der skal anmeldes over for den, i lyset af disse regler.
- 210 Det skal imidlertid tilføjes, at sagsøgernes argument om, at den undersø-gelse, der i 1996 blev foretaget af spørgsmålet, om den omstridte støtte var forenelig med fællesmarkedet, kun kunne bygge på de bedømmelses-elementer, der forelå i 1991, ikke på nogen måde støttes af Domstolens og Rettens praksis. Således bemærkede Domstolen i dom af 10. juli 1986, Belgien mod Kommissionen (sag 234/84, Sml. s. 2263, præmis 16) og af 26. september 1996, Frankrig mod Kommissionen (sag C-241/94, 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, British Airways m.fl. og British Midland Airways mod Kommissionen (forenede sager T-371/94 og T-394/94, 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 bestem-melses 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 retsinstanser 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 Volkswagens investeringsprojekter, sådan som de oprindeligt var blevet forelagt Kommissionen. Det var på Volkswagens 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.«

### *Parternes argumenter*

105 Ifølge appellanterne tilsidesatte Retten traktatens artikel 92, stk. 3, og artikel 93, da den fastslog, at den omtvistede støtte var underlagt en forpligtelse til særskilt anmeldelse, selv om den var del af det 19. rammeprogram, som var godkendt af Kommissionen ved skrivelse af 2. oktober 1990 til den tyske regering.

- 106 Appellanterne har i denne forbindelse henvist til, at Kommissionen ved forskellige skrivelser har godkendt anvendelsen af loven om fællesprojektet og udvidelsen af de eksisterende regionalstøtteordninger til også at omfatte de nye delstater. Til trods for at Kommissionen i sine skrivelser har henvist til, at de tyske myndigheder ved gennemførelsen af støtteprogrammerne skulle tage hensyn til de fællesskabsretlige bestemmelser, der gælder i visse sektorer, herunder i motorkøretøjssektoren, har appellanterne hævdet, at EF-rammebestemmelserne fra januar til april 1991 ikke var en del af gældende fællesskabsret.
- 107 EF-rammebestemmelserne gjaldt således kun i en toårsperiode, som udløb den 31. december 1990, og først i april 1991 blev bestemmelsernes forlængelse godkendt. Da der var tale om en formålstjenlig foranstaltning som omhandlet i traktatens artikel 93, stk. 1, kunne EF-rammebestemmelserne i deres affattelse efter forlængelsen ifølge appellanterne først anses for at være gyldige fra april 1991, altså efter datoen for tildeling af støtte den 22. marts 1991.
- 108 Heraf følger, at den omtvistede støtte var omfattet af en af Kommissionen generelt godkendt støtteordning. Den pågældende støtte skal derfor kvalificeres som eksisterende støtte.
- 109 Det følger heraf, at støtten ikke skulle anmeldes. Da der var tale om eksisterende støtte, skulle Kommissionen have begrænset sig til at kontrollere, at den individuelle støtte var omfattet af den generelle støtteordning, og at den opfyldte betingelserne i beslutningen om godkendelse af denne.
- 110 Kommissionen har anført, at appellanternes argumentation delvist er uden relevans, delvist er forkert. Den har nærmere bestemt gjort gældende, at for det

første var den ikke på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, den 26. juni 1996, forpligtet til at bygge på den faktiske og retlige situation i marts 1991. Selv hvis den burde have henholdt sig til denne situation, skulle den omtvistede støtte for det andet under alle omstændigheder have været anmeldt til den, og den kunne have kontrolleret støtten uden indskrænkninger. Hvis Kommissionen havde skullet lægge en dato til grund, hvor Forbundsrepublikken Tyskland endnu ikke havde accepteret anvendelsen af EF-rammebestemmelserne, ville dette for det tredje ikke have forhindret Kommissionen i at anvende disse dokumenter.

### *Domstolens bemærkninger*

- 111 Appellanternes argumentation bygger på den antagelse, at eftersom EF-rammebestemmelserne ikke fandt anvendelse i perioden mellem januar og marts 1991, var der opnået godkendelse af den omtvistede støtte, der var omfattet af regionalstøtteordningen i henhold til det 19. rammeprogram.
  
- 112 Henset til de forhold, som blev forelagt Retten, og som er nævnt i den appellerede doms præmis 204 og 205, kom den imidlertid til den konklusion, at selv hvis det antoges, at EF-rammebestemmelserne ikke fandt anvendelse, er støtte til motor-køretøjsindustrien ikke omfattet af godkendelsen af regionalstøtteordningen i henhold til det 19. rammeprogram.
  
- 113 Som Domstolen har mindet om i nærværende doms præmis 102, udgør Rettens vurderinger af de faktiske omstændigheder ikke, medmindre de er gengivet forkert, et retsspørgsmål, der som sådant er underlagt Domstolens prøvelse.

- 114 Det bemærkes, at det er uden at gengive de faktiske omstændigheder forkert, at Retten har fastslået, at den omtvistede støtte var underlagt et krav om forudgående anmeldelse til Kommissionen, således at den ikke kunne ydes, før proceduren var afsluttet med en endelig beslutning.
- 115 Kommissionens godkendelse af regionalstøtteordningen i det 19. rammeprogram udelukkede under alle omstændigheder særligt støtte til motorkøretøjsindustrien fra dens anvendelsesområde.
- 116 Således havde den tyske regering i øvrigt også forstået det, som det fremgår af henvisningen til det 19. rammeprogram i den appellerede doms præmis 7, der er citeret i nærværende doms præmis 6.
- 117 Da godkendelsen ikke omfattede støtte til motorkøretøjsindustrien, skulle den omtvistede støtte herefter have været anmeldt enten i henhold til bestemmelserne i EF-rammebestemmelserne eller, hvis det antages, at disse ikke fandt anvendelse, i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3.
- 118 Det var således med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 207 fandt, at den omtvistede støtte under alle omstændigheder var omfattet af pligten til forudgående anmeldelse til Kommissionen, og at den ikke kunne ydes, før proceduren var afsluttet med en endelig beslutning.
- 119 Henset til, at spørgsmålet om, hvorvidt EF-rammebestemmelserne fandt anvendelse i perioden mellem januar og april 1991, ikke er relevant, og at de andre argumenter fremført af appelleranterne har til formål at påvise, at disse bestemmelser ikke fandt anvendelse, skal fjerde anbringende herefter forkastes.

Femte anbringende vedrørende konsekvenserne af den af Retten fastslåede delvise hævelse af sagen

120 Retten har i den appellerede doms præmis 65 fastslået følgende:

»Under retsmødet den 30. juni 1999 har [Volkswagen og VW Sachsen] 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.«

121 I den appellerede doms præmis 309 bemærkede Retten:

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

122 Punkt 1 i den appellerede doms konklusion lyder:

»Det tages til efterretning, at [Volkswagen og VW Sachsen] har hævet sagen for så vidt angår påstanden om annullation af artikel 2, første led, [i den anfægtede beslutning].«

*Parternes argumenter*

- 123 Volkswagen og VW Sachsen har bestridt disse præmisser i den appellerede dom, da de havde anmodet Retten om at fastslå, at selv hvis de skulle vinde sagen, havde de ikke efterfølgende kunnet foretage særafskrivninger på grund af en ændring af den tyske skattelovgivning. De havde således faktisk anmodet Retten om at fastslå, at sagen bortfaldt på dette punkt, samtidig med at de begærede en afgørelse om sagens omkostninger i henhold til artikel 87, stk. 6, i Rettens procesreglement.

*Domstolens bemærkninger*

- 124 I så henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at når alle de øvrige anbringender under en appelsag forkastes, er det fast retspraksis, at en påstand om, at Rettens afgørelse vedrørende sagsomkostningerne er retsstridig, må afvises i medfør af artikel 51, stk. 2, i EF-statutten for Domstolen. Ifølge denne bestemmelse kan der ikke iværksættes appel alene til forandring af afgørelser om sagsomkostningerne eller disses størrelse (jf. bl.a. dom af 14.9.1995, sag C-396/93 P, Henrichs mod Kommissionen, Sml. I, s. 2611, præmis 65 og 66, og af 12.7.2001, forenede sager C-302/99 P og C-308/99 P, Kommissionen og Frankrig mod TF1, Sml. I, s. 5603, præmis 31).

- 125 Herefter kan femte anbringende ikke tiltrædes.

- 126 Det fremgår af ovenstående, at samtlige anbringender forkastes, hvorfor appellerne må forkastes.

## Sagens omkostninger

- 127 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, som ifølge procesreglementets artikel 118 finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Freistaat Sachsen, Volkswagen og VW Sachsen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og sidstnævnte parter har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagens omkostninger.
- 128 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, som ifølge procesreglementets artikel 118 ligeledes finder tilsvarende anvendelse i appelsager, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. I overensstemmelse hermed bør Forbundsrepublikken Tyskland bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Appellerne forkastes.

- 2) Freistaat Sachsen betaler omkostningerne i sag C-57/00 P.
  
- 3) Volkswagen AG og Volkswagen Sachsen GmbH betaler omkostningerne i sag C-61/00 P.
  
- 4) Forbundsrepublikken Tyskland bærer sine egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Wathelet

Schintgen

Timmermans

Edward

Jann

Skouris

Macken

von Bahr

Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. september 2003.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident