

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

den 14 juli 2011 *

I mål T-357/02 RENV,

Freistaat Sachsen (Tyskland), företrädd av advokaten T. Lübbig,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Gross, V. Kreuzsitz och T. Maxian Rusche, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av artikel 2 andra stycket samt artiklarna 3 och 4 i kommissionen beslut 2003/226/EG av den 24 september 2002 om ett planerat stödprogram i Tyskland, "Riktlinjer för stöd till små och medelstora företag – Förbättring

* Rättegångsspråk: tyska.

av företagens resultat i Sachsen” – Delprogram 1 (Rådgivning till företag), 4 (Deltagande i mässor [och utställningar]), 5 (Samarbete) och 7 (Stöd till formgivning) (EUT L 91, 2003, s. 13),

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden O. Czúcz samt domarna E. Cremona, I. Labucka (referent), S. Frimodt Nielsen och K. O’Higgins,

justitiesekreterare: handläggaren C. Heeren,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 juni 2010,

följande

Dom

Bakgrund

- ¹ Delstaten Sachsens ekonomi- och arbetsministerium beviljar, inom ramen för ett program för att öka lönsamheten för små och medelstora företag etablerade i Sachsen, stöd till fria yrkesutövare samt till små och medelstora företag med säte eller verksamhet i denna delstat. Stödet, som inte ska betalas tillbaka, avser projekt för att

främja den ekonomiska utvecklingen. Den stödordning där detta stöd ingår anmäldes för första gången till kommissionen under år 1992. Stödordningen godkändes av kommissionen och har förlängts vid flera tillfällen efter det att nya godkännanden har mottagits. Stödet syftar till att öka de små och medelstora företagens produktionskapacitet och konkurrenskraft.

- 2 Genom skrivelse av den 29 december 2000, som inkom till kommissionen den 3 januari 2001, anmälde Förbundsrepubliken Tyskland en ny version av denna stödordning.

- 3 Kommissionen antog den 12 januari 2001 förordning (EG) nr 70/2001 om tillämpningen av artiklarna 87 [EG] och 88 [EG] på statligt stöd till små och medelstora företag (EGT L 10, s. 33) (nedan kallad förordning nr 70/2001). Förordning nr 70/2001 trädde i kraft den 2 februari 2001 och upphävde och ersatte då gemenskapsriktlinjerna om statligt stöd till små och medelstora företag (EGT C 213, 1996, s. 4) (nedan kallade 1996 års riktlinjer). I förordningen anges vilka villkor som ska vara uppfyllda för att individuella stöd och stödordningar till förmån för små och medelstora företag ska vara förenliga med den gemensamma marknaden, i den mening som avses i artikel 87.3 EG. Här anges även att stöd och stödordningar som uppfyller dessa villkor ska undantas från anmälningskravet enligt artikel 88.3 EG. I skäl 4 i förordningen anges följande: "Denna förordning påverkar inte medlemsstaternas möjligheter att anmäla stöd till små och medelstora företag. Sådana anmälningar kommer att bedömas av kommissionen särskilt utifrån kriterierna i denna förordning. Riktlinjerna för statligt stöd till små och medelstora företag [, som antagits av kommissionen,] bör upphävas den dag då denna förordning träder i kraft, eftersom deras innehåll förs in i ... förordningen."

- 4 I skäl 16 i förordning nr 70/2001 anges vidare följande: "Mot bakgrund av Världshandelsorganisationens (WTO) avtal om subventioner och kompensatoriska åtgärder bör exportstöd och stöd som gynnar inhemska produkter på bekostnad av importerade produkter inte undantas enligt denna förordning. Bidrag till kostnaderna för

deltagande i handelsmässor eller för undersökningar eller konsulttjänster som behövs för att lansera en ny produkt eller en befintlig produkt på en ny marknad utgör normalt inte exportstöd.”

- 5 Kommissionen ställde i skrivelse av den 5 februari 2001 frågor till de tyska myndigheterna angående tillämpningen av förordning nr 70/2001 och upplyste dem om att den aktuella stödordningen inte skulle komma att granskas enligt det skyndsamma förfarandet.

- 6 Under december månad år 2001 inledde kommissionen ett formellt granskningsförfarande avseende en del av de åtgärder som omfattades av den anmälda stödordningen, det vill säga de åtgärder som ingick i delprogrammen ”Rådgivning till företag”, ”Deltagande i mässor [och utställningar]”, ”Samarbete” och ”Stöd till formgivning” (nedan gemensamt kallade de fyra aktuella delprogrammen). Kommissionen beslutade däremot att inte göra invändningar mot övriga anmälda åtgärder.

- 7 Efter slutförd granskning antog kommissionen den 24 september 2002 beslut 2003/226/EG om ett planerat stödprogram i Tyskland, ”Riktlinjer för stöd till små och medelstora företag – Förbättring av företagets resultat i Sachsen” – Delprogram 1 (Rådgivning till företag), 4 (Deltagande i mässor [och utställningar]), 5 (Samarbete) och 7 (Stöd till formgivning) (EUT L 91, 2003, s. 13) (nedan kallat det angripna beslutet). I beslutet slog kommissionen fast att de åtgärder som ingick i de fyra aktuella delprogrammen utgjorde statligt stöd. Kommissionen angav vidare i beslutet att det statliga stödet, för att vara förenligt med den gemensamma marknaden, måste omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 70/2001, varvid de högsta stödnivåer som anges i denna förordning måste iakttas. Detta gällde dock inte det driftstöd som

ingick i delprogrammet "Samarbete", vilket stöd kommissionen ansåg vara oförenligt med den gemensamma marknaden.

- 8 Freistaat Sachsen väckte talan mot beslutet vid förstainstansrätten och yrkade att artikel 2 andra stycket samt artiklarna 3 och 4 i detta skulle ogiltigförklaras. Förstainstansrätten biföll yrkandet i dom av den 3 maj 2007 i mål T-357/02, Freistaat Sachsen mot kommissionen (REG 2007 s. II-1261).
- 9 Kommissionen överklagade förstainstansrättens dom till domstolen, som i dom av den 11 december 2008 i mål C-334/07 P, kommissionen mot Freistaat Sachsen (REG 2008, s. I-9465), upphävde den och återförvisade målet till förstainstansrätten (i fortsättningen kallad tribunalen).

Förfarandet och parternas yrkanden efter återförvisning

- 10 Målet tilldelades tribunalens fjärde avdelning i utökad sammansättning.
- 11 Freistaat Sachsen och kommissionen inkom med inlagor i den mening som avses i artikel 119.1 a och b i tribunalens rättegångsregler.
- 12 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen att inleda det muntliga förfarandet och att, som en processledande åtgärd enligt artikel 64 i rättegångsreglerna, anmoda parterna att skriftligen besvara vissa frågor. Parterna efterkom denna anmodan inom utsatt tid.

- 13 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 30 juni 2010.
- 14 Freistaat Sachsen har yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara det angripna beslutet.
- 15 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska ogilla talan.
- 16 Parterna har i sina inlagor efter återförvisningen inte behandlat frågan om rättegångskostnaderna. I sina inlagor i första instans hade Freistaat Sachsen yrkat att kommissionen skulle förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, och kommissionen hade yrkat att Freistaat Sachsen skulle förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Grunder och parternas argument

- 17 Freistaat Sachsen hade ursprungligen gjort gällande följande fem grunder till stöd för sin talan:
- Den första grunden avsåg att det angripna beslutet var formellt rättsstridigt till följd av att kommissionen inte hade tillämpat ett skyndsamt förfarande för godkännande av den aktuella stödordningen.
 - Den andra grunden avsåg att det angripna beslutet var materiellt rättsstridigt, eftersom förordning nr 70/2001 inte var tillämplig i det aktuella ärendet.

- Den tredje grunden avsåg att den berörda stödordningen hade kunnat godkännas med stöd av 1996 års riktlinjer.

 - Den fjärde grunden avsåg att kommissionen inte hade använt sitt utrymme för skönsmässig bedömning vid prövningen av den aktuella stödordningen och att motiveringsskyldigheten hade åsidosatts.

 - Den femte grunden avsåg att kommissionen inte hade visat att konkurrensen faktiskt eller potentiellt hade snedvridits av den aktuella stödordningen och att motiveringsskyldigheten hade åsidosatts.
- 18 Tribunalen fastslog i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Freistaat Sachsen att talan inte kunde bifallas såvitt avsåg den första grunden, men däremot såvitt avsåg den andra grunden. Vidare fastslog den att det inte var nödvändigt att pröva de tre sista grunderna.
- 19 Domstolen fastslog i domen i det ovannämnda målet Freistaat Sachsen mot kommissionen att eftersom det saknades fog för grunden avseende att förordning nr 70/2001 hade tillämpats retroaktivt på det angripna beslutet, skulle endast Freistaat Sachsens fjärde och femte grunder prövas. Domstolen återförvisade därför målet till tribunalen för en prövning av dessa två grunder.
- 20 Den femte grunden avser kvalificeringen av de aktuella åtgärderna som statligt stöd och den fjärde grunden avser frågan huruvida åtgärderna som kvalificerats som statligt stöd är förenliga med den gemensamma marknaden. Den femte grunden ska därför prövas före den fjärde grunden.

Rättslig prövning

Den femte grunden: Kommissionen brast i att visa att konkurrensen faktiskt eller potentiellt snedvreds av den aktuella stödordningen och åsidosatte motiverings-skyldigheten

Parternas argument

- 21 Freistaat Sachsen har anfört följande. Kommissionen borde, i enlighet med artikel 87.1 EG, ha visat vari konkurrensnedvidningen bestod i det aktuella fallet. Det finns emellertid ingenting i det angripna beslutet som gör det möjligt att dra slutsatsen att den aktuella stödordningen var ägnad att snedvrida konkurrensen under de omständigheter som rådde i det aktuella fallet eller att fastslå att rekvisiten för en sådan snedvridning var uppfyllda. Kommissionen angav i beslutet endast att de anmälda åtgärderna, i egenskap av stöd, var ägnade att snedvrida konkurrensen (skäl 52 i det angripna beslutet) och att stödnivåer på över 50 procent medför en "orimlig snedvridning av konkurrensen" (skäl 60 i det angripna beslutet). Freistaat Sachsen har i detta avseende åberopat förstainstansrättens dom av den 28 november 2008 i de förenade målen T-254/00, T-270/00 och T-277/00, Hotel Cipriani m.fl. mot kommissionen (REG 2008, s. II-3269), särskilt punkt 230 i denna, där det anges att det "[i] fråga om stödordningar till förmån för flera branscher framgår ... av rättspraxis att kommissionen kan begränsa sig till att undersöka egenskaperna hos det ifrågavarande programmet för att bedöma om höga [stödbelopp eller stödnivåer], egenskaperna hos de investeringar som ska erhålla stöd eller andra villkor som föreskrivs i programmet innebär att detta medför påtagliga förmåner för stödmottagarna i förhållande till deras konkurrenter och huvudsakligen gynnar företag som deltar i handeln mellan medlemsstaterna".

- 22 Enligt Freistaat Sachsen påstod kommissionen att skyldigheten att bära hälften av kostnaderna främjar stödets effektivitet och lönsamhet och drog av detta slutsatsen att handeln skulle påverkas i negativ riktning vid en högre stödnivå (skälen 60, 67 och 71 i det angripna beslutet). Detta påstående, som är baserat på ett stödtak på 50 procent kan emellertid överföras till vilket subventionstak som helst och kan således inte tjäna som stöd för kommissionens slutsatser.
- 23 Genom att grunda detta påstående på förordning nr 70/2001 har kommissionen inte styrkt att en konkurrensnedvridning förelåg. Detta trots att ett sådant styrkande enligt domstolens rättspraxis inte endast är nödvändigt mot bakgrund av kravet på motivering i den mening som avses i artikel 253 EG, utan även utgör en tillämpning av kriterierna i artikel 87.1 EG.
- 24 Enligt Freistaat Sachsen har kommissionen genom att inte på ett nöjaktigt sätt redogöra för kriteriet att det ska föreligga en konkurrensnedvridning dessutom åsidosatt artikel 253 EG. Detta utgör grund för att ogiltigförklara det angripna beslutet.
- 25 Kommissionen har bestritt Freistaat Sachsens argument.

— Tribunalens bedömning

- 26 Freistaat Sachsen har i denna grund framfört två argument som har ett nära samband med varandra. För det första har delstaten påstått att kommissionen inte på ett nöjaktigt sätt motiverade sin slutsats att konkurrensen faktiskt eller potentiellt hade snedvridits av den aktuella stödordningen och för det andra att den motivering som anges i det angripna beslutet (särskilt i skäl 52) inte ger stöd för en sådan slutsats.

27 Tribunalen ska först pröva frågan huruvida kommissionens motivering i det angripna beslutet i fråga om ett av rekvisiten för statligt stöd är tillräckligt utförlig. Det följer av fast praxis att den motivering som krävs enligt artikel 253 EG ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de till vilka rättsakten riktar sig, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte ska ske endast utifrån dess lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår samt utifrån samtliga rättsregler på det aktuella området (se förstainstansrättens dom av den 22 oktober 2008 i de förenade målen T-309/04, T-317/04, T-329/04 och T-336/04, TV 2/Danmark m.fl. mot kommissionen, REG 2008, s. II-2935, punkt 178 och där angiven praxis).

28 Vidare konstaterar tribunalen att kommissionen i skäl 52 i det angripna beslutet angav följande:

”De [fyra aktuella delprogrammen] omfattas av följande skäl av bestämmelserna i artikel 87.1 [EG]: De föreslår beviljande av bidrag av statliga medel till företag, som producerar varor eller tjänster, vilka handlas mellan medlemsstater inom gemenskapen. Dessa bidrag gör det möjligt för mottagarna att förbättra sitt allmänna ekonomiska läge och bygga ut sina marknadspositioner. Därför måste man anta att de undersökta åtgärderna är ägnade att snedvrیدا konkurrensen och därigenom negativt påverka handeln mellan medlemsstaterna. Tyskland har inte bestridit denna slutsats.”

29 Enligt det nyss nämnda skälet i beslutet krävs således att samtliga rekvisit för statligt stöd är uppfyllda i det aktuella fallet. Förekomsten av en konkurrenssnedvridning härleds särskilt till att de stödmottagande företagen ”producerar varor eller tjänster,

vilka handlas mellan medlemsstater inom gemenskapen [och att dessa] bidrag gör det möjligt för mottagarna att förbättra sitt allmänna ekonomiska läge och bygga ut sina marknadspositioner”.

- 30 Härefter ska tribunalen pröva frågan huruvida det var riktigt av kommissionen att fastslå att det förelåg en konkurrensbegränsning i det aktuella fallet. Det följer av fast praxis att det, för att kvalificera en nationell åtgärd som statligt stöd, inte är nödvändigt att styrka att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna och att konkurrensen faktiskt snedvrids, utan endast att undersöka huruvida det kan påverka handeln och snedvrida konkurrensen (domstolens dom av den 30 april 2009 i mål C-494/06 P, kommissionen mot Italien och Wam (REG 2009, s. I-3639, punkt 50).
- 31 Vad närmare bestämt gäller ett sådant stödprogram som det nu aktuella får kommissionen begränsa sig till att undersöka programmets särdrag för att bedöma huruvida höga stödbelopp eller stödnivåer, egenskaperna hos de investeringar som ska erhålla stöd eller andra villkor som föreskrivs i programmet innebär att detta medför påtagliga förmåner för stödmottagarna i förhållande till deras konkurrenter och huvudsakligen gynnar företag som deltar i handeln mellan medlemsstaterna (se domstolens dom av den 14 oktober 1987 i mål 248/84, Tyskland mot kommissionen, REG 1987, s. 4013, punkt 18).
- 32 Enligt skäl 52 i det angripna beslutet, jämfört med punkterna 2 (”Beskrivning av åtgärden”) och 3 (”Skäl till att inleda förfarandet”) i detsamma, varierade nivån för det planerade stödet mellan 50 och 80 procent beroende på vilket delprogram det var fråga om och i vilket område det mottagande företaget var beläget. Det följer emellertid av artikel 5 i förordning nr 70/2001 att stöd till små och medelstora företag är förenliga med den gemensamma marknaden om de inte överstiger 50 procent av kostnaderna för de mottagna tjänsterna. Det är således uppenbart att stöd som ligger på en sådan nivå kan snedvrida konkurrensen inom gemenskapen.
- 33 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av den femte grunden.

Den fjärde grunden: Kommissionen underlät att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning vid prövningen av den aktuella stödordningen och åsidosatte motiveringsskyldigheten

- ³⁴ Den fjärde grunden består av fem delar. Den första delen avser att det angripna beslutet är rättsstridigt på grund av att kommissionen bedömde den aktuella stödordningens förenlighet med den gemensamma marknaden enbart mot bakgrund av de bedömningskriterier som anges i förordning nr 70/2001. De övriga fyra delarna avser att kommissionen gjorde en oriktig bedömning av de fyra aktuella delprogrammen, varvid den även åsidosatte sin motiveringsskyldighet.

Den fjärde grundens första del: Kommissionen bedömde den aktuella stödordningens förenlighet med den gemensamma marknaden enbart mot bakgrund av förordning nr 70/2001

— Parternas argument

- ³⁵ Freistaat Sachsen har anfört följande. Kommissionen har inte rätt att underlåta att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Freistaat Sachsen har inte ifrågasatt omfattningen av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning vid prövningen av huruvida en stödordning som en medlemsstat anmält till den är förenlig med den gemensamma marknaden. Delstaten har emellertid gjort gällande att denna prövning ska ske inom vissa gränser, varvid den viktigaste är skyldigheten att använda utrymmet för skönsmässig bedömning. Freistaat Sachsen har till stöd för sin argumentation åberopat ett begrepp i tysk rätt, benämnt "Ermessenausfall" eller "Ermessensnichtgebrauch", som avser förvaltningens underlåtenhet att använda sitt handlingsutrymme, vilket är rättsstridigt. Detta gäller även i österrikisk förvaltningsrätt.

I Frankrike motsvaras en sådan situation av begreppet ”excès du pouvoir négatif”. I common law-systemet omfattas förvaltningens underlåtenhet att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning – det vill säga att en myndighet som på grund av att den anser sig vara bunden av sin egen praxis eller av riktlinjer avstår från att bedöma varje enskilt fall – av den så kallade ultra vires-doktrinen. Det förhållandet att det antas bestämmelser i vilka kommissionen åläggs att följa vissa regler innebär inte att kommissionens skyldighet att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning upphör att gälla.

- 36 Freistaat Sachsen anser att det var fel av kommissionen att pröva de olika stödåtgärderna enbart mot bakgrund av kriterierna i förordning nr 70/2001, som om denna på ett uttömmande sätt reglerade samtliga stödordningar till förmån för små och medelstora företag. Då kommissionen ansåg att delprogrammets stödnivå var alltför hög begränsade den sig till att återge bestämmelserna i förordning nr 70/2001 i stället för att dessutom använda sitt eget utrymme för skönsmässig bedömning. Kommissionen skärpte således de villkor som gäller för stöd till små och medelstora företag, genom att fastslå att de ersättningsgilla kostnaderna får uppgå till högst 50 procent och genom att samtidigt avvika från sin beslutspraxis. Kommissionen grundade sig uteslutande på de allmänna övervägandena i förordning nr 70/2001 utan att ta hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet. Därigenom underlät den att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning.
- 37 Enligt Freistaat Sachsen framgår det av skäl 4 i förordning nr 70/2001 att denna inte har till syfte att på ett uttömmande sätt reglera stöd till små och medelstora företag. Syftet med förordningen är således inte att minska kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning eller att befästa vilka kriterier som ska gälla för dessa stödåtgärder. Förordning nr 70/2001 har enbart till syfte att förenkla och effektivisera tillsynen över dessa åtgärder.
- 38 Genom sitt agerande gick kommissionen emot sin beslutspraxis i fråga om fall som, med hänsyn till vad de avser, omfattas av förordning nr 70/2001 men inte av det undantag som anges däri. Det framgår av denna praxis att det är väldigt vanligt att kommissionen, med stöd av individuella undantag eller enligt artikel 87.3 c EG, uttalar

sig om isolerade fall eller om stödåtgärder som avviker från förordning nr 70/2001. I dessa fall bekräftar kommissionen särskilt, ibland till och med uttryckligen, att en prövning från fall till fall inte får vara begränsad till en prövning enligt förordning nr 70/2001, tillämpad analogt, utan måste ske direkt på grundval av artikel 87.3 c EG.

- 39 Med hänsyn till den särskilda ekonomiska situationen i Sachsen, som tidigare var en del av Tyska demokratiska republiken, borde kommissionen ha prövat stödåtgärderna utan att ta hänsyn till villkoren i förordning nr 70/2001 eller åtminstone ha förklarat varför den inte avvek från dessa villkor vid prövningen. I detta avseende har Freistaat Sachsen gjort gällande att kommissionen underlät att ta ställning till de detaljerade inlägg som framfördes under det administrativa förfarandet.
- 40 Härav följer att kommissionen borde ha godkänt den anmälda stödordningen genom att pröva den direkt mot bakgrund av kriterierna i artikel 87.3 EG.
- 41 Kommissionen har bestritt Freistaat Sachsens argument.

— Tribunalens bedömning

- 42 Det ska inledningsvis påpekas att syftet med förordning nr 70/2001 är att samtliga individuella stöd och stödordningar till förmån för små och medelstora företag som uppfyller villkoren i förordningen ska förklaras vara förenliga med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 EG och att dessa således ska vara undantagna från den

anmälningsskyldighet som föreskrivs i artikel 88.3 EG. Detta betyder inte att det är uteslutet att andra stöd till små och medelstora företag kan prövas av kommissionen mot bakgrund av de kriterier som anges i artikel 87.3 EG och förklaras vara förenliga med den gemensamma marknaden, efter en anmälan från en medlemsstat enligt artikel 88.3 EG.

- 43 Denna möjlighet framgår uttryckligen av skäl 4 i förordning nr 70/2001, där det anges att "[d]enna förordning [inte] påverkar medlemsstaternas möjligheter att anmäla stöd till små och medelstora företag" och att "[s]ådana anmälningar kommer att bedömas av kommissionen särskilt utifrån kriterierna i denna förordning." Bruket av ordet "särskilt" visar tydligt att kriterierna i förordning nr 70/2001 inte är de enda som kommissionen kan beakta vid prövningen av stödplaner som anmälts till den, vilket för övrigt bekräftas av den lydelse som skäl 4 har i den engelska ("in particular") och i den tyska ("in erster Linie") språkversionen av förordningen.

- 44 Även om kommissionen kan fastställa allmänna tillämpningsregler som styr användningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som den har enligt artikel 87.3 EG, kan den inte, vid bedömningen av ett enskilt fall, helt underlåta att använda detta utrymme. Detta gäller särskilt vid bedömningen av fall som den inte uttryckligen har angett, eller till och med inte har reglerat alls, i de allmänna tillämpningsreglerna. Antagandet av sådana allmänna regler medför således inte att kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning försvinner, och det finns i princip inga hinder mot att en eventuell individuell bedömning företas utanför nämnda regler. Detta gäller emellertid endast under förutsättning att kommissionen följer överordnade rättsregler, såsom bestämmelserna i fördraget samt allmänna principer i gemenskapsrätten (förstainstansrättens dom av den 20 september 2007 i mål T-375/03, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 141).

- 45 Härav följer att kommissionen, efter det att Förbundsrepubliken Tyskland hade anmält de aktuella stödåtgärderna, hade en skyldighet att pröva huruvida dessa åtgärder var förenliga med den gemensamma marknaden och därvid använda det utrymme för skönsmässig bedömning som den har enligt fördraget.
- 46 I detta avseende finner tribunalen att kommissionen använde detta utrymme för skönsmässig bedömning i det angripna beslutet, särskilt när den prövade huruvida delprogrammet ”Rådgivning till företag” var förenligt med den gemensamma marknaden, vilket skedde både mot bakgrund av kriterierna i förordning nr 70/2001 och på grundval av artikel 87.3 a och c EG (skälen 57–65 i det angripna beslutet).
- 47 Kommissionens slutsats grundade sig på den erfarenhet den hade på området vid den tidpunkt då det angripna beslutet antogs, det vill säga i september 2002. Dess riktighet kan inte med framgång ifrågasättas med motiveringen att kommissionen därefter har kunnat anta beslut i vilka den tagit hänsyn till andra kriterier än de som åberopades i det angripna beslutet, särskilt beträffande anmälda stöd som faller utanför tillämpningsområdet för förordning nr 70/2001.
- 48 Av det anförda följer att Freistaat Sachsen inte kan hävda att kommissionen i det nu aktuella ärendet skulle ha vägrat att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning vid prövningen av de olika argument som kan ha framförts till den under det administrativa förfarandet till stöd för att de olika stödåtgärderna är förenliga med den gemensamma marknaden. Tribunalen kommer nedan, i samband med prövningen av de övriga delarna av den fjärde grunden, att behandla vad Freistaat Sachsen har anfört om resultatet av kommissionens prövning och om den motivering som den lämnade i detta avseende.
- 49 Talan kan därför inte bifallas såvitt avser den fjärde grundens första del.

Den fjärde grundens andra del: Kommissionen gjorde en oriktig bedömning av delprogrammet ”Rådgivning till företag” och åsidosatte motiveringsskyldigheten

— Parternas argument

- 50 Freistaat Sachsen har gjort gällande att det var oriktigt av kommissionen att anse att delprogrammet ”Rådgivning till företag” var oförenligt med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 87.3 c EG på den grunden att taket för stöd till små företag hade fastställts till 65 procent, utan att göra någon bedömning av de särskilda förhållandena i Sachsen eller av den anmälda stödordningen. Kommissionen förklarade inte heller på vilket sätt den anmälda stödordningen skulle bli mer effektiv och lönsam genom att företagen ålades att bära hälften av kostnaderna. Enligt Freistaat Sachsen godkände kommissionen, bara nio månader innan den nu aktuella stödordningen anmäldes, stödåtgärder som liknade dem som beviljades av delstaten Thüringen inom ramen för programmet ”Richtlinien des Freistaates Thüringen zur einzelbetrieblichen Technologieförderung” (EGT C 266, 2000, s. 4). Det ingår i kommissionens användning av sitt utrymme för skönsmässig bedömning att ingående förklara vilka nya erfarenheter som fått den att ändra sin beslutspraxis. Även om kommissionen påstod att den använde sitt omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när den bedömde huruvida ett stödtak på 65 procent kunde tillåtas, underlät den att göra bruk av denna möjlighet med den enda motiveringen att en stödnivå på över 50 procent gick utöver vad som var nödvändigt för att ge företagen incitament till att lägga ned kostnader på ”Rådgivning till företag”.
- 51 Freistaat Sachsen har gjort gällande att det stödtak på 50 procent som föreskrivs i artikel 5 i förordning nr 70/2001 inte på ett uttömmande sätt reglerar rådgivningsstöd till små och medelstora företag. Vidare följer det av skäl 11 i förordningen att man inte kan ha samma kriterier för både små företag och medelstora företag. Trots att det i artikel 5 a i förordning nr 70/2001 föreskrivs en stödnivå på 50 procent för medelstora företag, borde kommissionen med stöd av sitt utrymme för skönsmässig bedömning tillåta högre kostnadsersättningar för små företag. Kommissionens

påstående att skäl 11 endast avser det specifika fallet att stöd beviljas till investeringar utanför stödområden utgör inte någon förklaring till varför det inte bör finnas en möjlighet att göra åtskillnad mellan små företag och medelstora företag när det gäller externa rådgivningstjänster.

- 52 Genom att anse att den finansiella bördan för företagen var blygsam bortsåg kommissionen från att ett stort antal företag i Sachsen endast hade ett mycket begränsat kapital och hade svårigheter att uppta lån, vilket kommissionen själv medgav.
- 53 Kommissionens underlåtenhet att beakta att det stöd som kunde tillåtas enligt den nu aktuella stödordningen var begränsat till ett belopp på 400 euro, eller 500 euro per arbetsdag för nystartade företag, skulle kunna öka risken för "felaktigt beviljande" av vissa stöd. I det angripna beslutet uppmuntrade kommissionen således att ett kostsamt stöd skulle användas i stället för att tillåta det mer differentierade synsätt som det aktuella stödprogrammet medgav.
- 54 Kommissionen har bestritt Freistaat Sachsens argument.

— Tribunalens bedömning

- 55 Den andra delen av den fjärde grunden avser att kommissionen gjorde fel när den inte gjorde en bedömning av det aktuella stödprogrammet trots att Freistaat Sachsen hade framfört en rad omständigheter i detta avseende. Tribunalen påpekar inledningsvis att en sådan bedömning måste basera sig på de faktiska omständigheter, de ekonomiska

analyser och den bevisning som Freistaat Sachsen har åberopat under det administrativa förfarandet, som föregick antagandet av det angripna beslutet. Vidare följer det av fast rättspraxis att den prövning som gemenskapsdomstolarna företar av kommissionens komplicerade ekonomiska bedömningar, vilket det är fråga om i förevarande fall, endast får avse en kontroll av att reglerna för handläggning och motivering har följts, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av de faktiska omständigheterna inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk (domstolens dom av den 7 januari 2004 i de förenade målen C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P och C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mot kommissionen, REG 2004, s. I-123, punkt 279, och av den 6 oktober 2009 i de förenade målen C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P och C-519/06 P, GlaxoSmith-Kline Services m.fl. mot kommissionen, REG 2009, s. I-9291, punkt 85).

- 56 Tribunalen övergår därefter till att pröva Freistaat Sachsens påstående att det angripna beslutet är otillräckligt motiverat. Som redan angetts ovan i punkt 27 ska den motivering som krävs enligt artikel 253 EG vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet, och det ska av motiveringen framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, och denna ska inte endast bedömas utifrån sin lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår samt utifrån samtliga rättsregler på det aktuella området (se domen i de ovannämnda förenade målen TV 2/Danmark m.fl. mot kommissionen, punkt 178 och där angiven praxis).
- 57 I det nu aktuella fallet angav kommissionen i skäl 35 i det angripna beslutet att den hade granskat delprogrammet "Rådgivning till företag", i den mån de högsta stödnivåerna i detta program låg på 65 procent för små företag i områden med särskilda problem, trots att det i förordning nr 70/2001 föreskrivs en högsta stödnivå på 50 procent av bruttokostnaden (artikel 5 a i förordningen).
- 58 I skälen 57–65 i det angripna beslutet gjorde kommissionen en noggrann genomgång av Förbundsrepubliken Tysklands yttrande. Kommissionen angav att delprogrammet inte endast hade undersökts mot bakgrund av dess förenlighet med förordning

nr 70/2001, utan även mot bakgrund av artikel 87.3 c EG. I detta avseende anförde kommissionen att dess erfarenhet var att en stödnivå på över 50 procent går utöver vad som är nödvändigt för att ge företag incitament till att lägga ned de aktuella kostnaderna och att det är lämpligt att ha en enda procentsats för samtliga små och medelstora företag, oavsett om det är fråga om små företag eller medelstora företag och oavsett om de är belägna i stödområden eller inte. Kommissionen angav att till skillnad från investeringsstöd har stöd avseende ”rådgivning till företag” varken en omedelbar eller hållbar effekt på den regionala utvecklingen eller sysselsättningen, vilket innebär att det inte är nödvändigt att tillåta högre stödnivåer i stödområdena. Kommissionen angav att det i alla händelser är möjligt att göra en åtskillnad mellan små företag och medelstora företag inom de stödnivågränser som föreskrivs i förordning nr 70/2001.

- 59 Av dessa överväganden från kommissionens sida framgår klart hur den har resonerat, och de uppfyller således de villkor som följer av fast rättspraxis angående motive-ringsskyldigheten (se ovan punkt 27).
- 60 När det gäller exemplet med det tillåtna stödet i delstaten Thüringen, måste det tas hänsyn till kommissionens precisering beträffande den tid (30 månader) som hade förflutit mellan antagandet av de två aktuella besluten. Kommissionen har dessutom helt riktigt påpekat att de två fallen inte är jämförbara, med hänsyn till att den tillåtna stödåtgärden inte avsåg ”Rådgivning till företag” och framför allt till att förordning nr 70/2001, som innehåller de i det angripna beslutet tillämpade bedömningskriterierna, ännu inte hade trätt i kraft när beslutet om stödet i delstaten Thüringen antogs.
- 61 Vad beträffar Freistaat Sachsens tolkning av artikel 5 a i förordning nr 70/2001, jämförd med skäl 11 i förordningen, finner tribunalen att det inte finns något i lydelsen av detta skäl som tyder på att det, för att garantera en differentierad behandling av små och medelstora företag, är nödvändigt eller tillåtet att överskrida den stödnivå som

anges i förordning nr 70/2001. Som kommissionen helt riktigt har påpekat är det möjligt att göra åtskillnad mellan små och medelstora företag utan att överskrida taket på 50 procent om endast de små företagen erhåller stöd på denna nivå. Som angetts ovan i punkt 48 grundade inte kommissionen sin bedömning enbart på förordning nr 70/2001, varför Freistaat Sachsens argument i alla händelser är verkningslöst.

- 62 Tribunalen övergår därefter till att pröva Freistaat Sachsens argument att det angräpnas beslutet skulle uppmana till användning av ett stöd som är mer kostsamt (se punkt 53 ovan). Detta argument är inte bara ologiskt ur ekonomisk synvinkel, utan går även stick i stäv med vad delstaten har anfört angående bristen på kapital hos små och medelstora företag i Sachsen. Ett företag med kapitalbrist som står inför två erbjudanden av samma kvalitet kommer nämligen inte att välja den dyraste tjänsten, eftersom det kommer att bli skyldigt att betala minst 50 procent av priset för densamma.
- 63 Tribunalen finner följaktligen att Freistaat Sachsen inte har lagt fram bevisning eller andra uppgifter som gör det möjligt att slå fast att det finns särskilda omständigheter som talar för att det aktuella stödet kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 87.3 EG, trots att det uppenbart överskrider de stödnivåer som föreskrivs i förordning nr 70/2001.
- 64 Kommissionen gjorde således inte en uppenbart oriktig bedömning när den slog fast att stödnivåer som är högre än de som föreskrivs i förordning nr 70/2001 inte kan anses vara förenliga med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c EG.
- 65 Talan kan därför inte bifallas såvitt avser någon del av den fjärde grundens andra del.

Den fjärde grundens tredje del: Kommissionen gjorde en oriktig bedömning av delprogrammet ”Deltagande i mässor [och utställningar]” och åsidosatte motive-ringsskyldigheten

— Parternas argument

- 66 Freistaat Sachsen har gjort gällande att det var fel av kommissionen att anse att delprogrammet ”Deltagande i mässor [och utställningar]” var oförenligt med den gemensamma marknaden, i den mån stöd till mässdeltagande enligt programmet kunde utgå upp till tre gånger. Kommissionen grundade sin ståndpunkt på artikel 5 b i förordning nr 70/2001, som endast medger undantag för ett företags första deltagande i en viss mässa eller utställning, varför ett sådant upprepat stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden.
- 67 Freistaat Sachsen anser att kommissionen underlät att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning i den mån den lät sig vägledas av bestämmelserna i förordning nr 70/2001, utan att på något sätt redogöra för skälen till att ett upprepat deltagande i mässor eller utställningar inte ens i undantagsfall kan anses berättiga till stöd. Att kommissionen underlät att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning framgår, enligt Freistaat Sachsen, av att den i skäl 67 i det angripna beslutet använde formuleringen ”ett fullständigt nytt utövande av dess behörighet att göra avvägningar skulle [inte] ändra denna slutsats”.
- 68 Freistaat Sachsen har även gjort gällande att kommissionen gjorde en felaktig tolkning av begreppet ”marknadsnärhet”. När det gäller statligt stöd till forskning och utveckling bestämmer kommissionen vilken stödnivå som ska tillåtas utifrån graden av marknadsnärhet. Om graden av marknadsnärhet är låg kan en stödnivå på 100 procent tillåtas. Kommissionens påstående att deltagande i mässor och utställningar är

en ”marknadsnära” verksamhet räcker inte för att motivera att stödet begränsades till ett enda deltagande. Kommissionen borde ha uttalat sig om graden av marknadsnärahet i mäss- och utställningsdeltagande i samband med en jämförelse med andra fall av statligt stöd, för att mot bakgrund av dessa omständigheter använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

- 69 Enligt Freistaat Sachsen finns det inte heller några ekonomiska skäl för att begränsa deltagandet i mässor och utställningar till ett enda tillfälle. Delstaten anser att kommissionen borde ha tagit större hänsyn till den bevisning som hade lagts fram och som visade att endast ett upprepat deltagande i samma mässa eller utställning kunde öka det utställande företags möjligheter på marknaden, särskilt i de fall där syftet med deltagandet varit att komma in på utländska marknader. Små och medelstora företag i Sachsen har i regel inte det kapital som behövs för att delta i en mässa eller i en utställning. Ett stöd som är begränsat till endast ett deltagande räcker således inte för att uppnå det stödsyfte som anges i förordning nr 70/2001 och som består i att få tillgång till nya marknader (skäl 5 i förordningen). 60 procent av de företag som har deltagit i mässor och utställningar i gemensamma tyska montrar skulle inte ha gjort detta utan stöd. Behovet av att företag i Sachsen deltar i mässor och utställningar motiveras även av att exporten ligger på en avsevärt lägre nivå än genomsnittet i Tyskland.
- 70 På grund av övergången från planekonomi till marknadsekonomi måste företag i Sachsen övervinna en rad inträdeshinder på marknaden. Att främja små och medelstora företags deltagande i utländska mässor och utställningar utgjorde således ett centralt nationalekonomiskt mål med den anmälda stödordningen, som skulle hjälpa företagen att få tillgång till världsmarknader.
- 71 I det angripna beslutet behandlade kommissionen inte något av de argument som hade framförts av Freistaat Sachsen och av Förbundsrepubliken Tyskland. Den tog inte heller hänsyn till den särskilda ekonomiska situationen i Sachsen.

72 Kommissionen har bestritt Freistaat Sachsens argument.

— Tribunalens bedömning

73 Parterna är oense i frågan om finansieringen av ett upprepat deltagande i mässor och utställningar. Freistaat Sachsen anser att kommissionen underlät att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning när den ansåg att det var oförenligt med den gemensamma marknaden att finansiera ett sådant deltagande upp till tre gånger, vilket angavs i det aktuella delprogrammet. Delstaten har även hävdats att kommissionen inte motiverade varför sådan upprepad finansiering inte ens i undantagsfall kan anses vara förenlig med den gemensamma marknaden.

74 Tribunalen konstaterar i detta avseende att kommissionen tillämpade de kriterier som anges i förordning nr 70/2001, varvid den ansåg att det aktuella delprogrammet inte var förenligt med artikel 5 b i förordning nr 70/2001 och inte heller kunde anses vara förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c EG.

75 Freistaat Sachsen har för sin del motiverat behovet av stöd med att Sachsen har problem med övergången till marknadsekonomi, vilka tar sig uttryck i kapitalbrist hos små och medelstora företag och en avsevärt lägre export än genomsnittet i Tyskland. Syftet med ett upprepat deltagande i mässor eller utställningar är att komma in på utländska marknader.

76 Tribunalen finner att Freistaat Sachsens argument avseende övergången till marknadsekonomi endast består i allmänna hänvisningar till den svåra ekonomiska situationen i Sachsen.

- 77 Liknande argument har åberopats i flera mål avseende artikel 87.2 c EG, som rör stöd som ges till näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning i den utsträckning stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom denna delning.
- 78 Domstolen tolkade emellertid denna bestämmelse restriktivt då den slog fast att "en tolkning av artikel [87].2 c [EG] som skulle göra det möjligt att helt och hållet kompensera den ovedersägliga ekonomiska eftersläpning som råder i de nya delstaterna är oförenlig med såväl bestämmelsens karaktär av undantag som det sammanhang i vilket den ingår och de mål som eftersträvas" och att "de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom Tysklands delning endast kan avse sådana ekonomiska nackdelar som orsakats i vissa tyska regioner av den isolering som upprättandet av denna fysiska gräns medfört, såsom till exempel avbrutna kommunikationsvägar eller förlusten av naturliga avsättningsmöjligheter till följd av avbrutna affärsförbindelser mellan de två delarna av Tyskland" (domstolens dom av den 30 september 2003 i de förenade målen C-57/00 P och C-61/00 P, Freistaat Sachsen m.fl. mot kommissionen, REG 2003, s. I-9975, punkterna 23 och 42).
- 79 Eftersom denna specialbestämmelse i fördraget har tolkats restriktivt kan allmänna hänvisningar till de ekonomiska konsekvenserna av Tysklands delning inte med framgång användas för att motivera att stöd som ligger på en nivå som överskrider den som anges i förordning nr 70/2001 är förenliga med artikel 87.3 EG.
- 80 Vad beträffar Freistaat Sachsens argument att kommissionen borde ha jämfört de aktuella mässornas och utställningarnas grad av marknadsnärhet med graden av marknadsnärhet i andra fall av statligt stöd gör tribunalen följande bedömning. En sådan jämförelse är inte helt nödvändig. Marknadsnärhet är ett objektiva och inte ett relativt kriterium. Mässor och utställningar är kommersiella evenemang. Här finns

inte endast ett stort urval av varor och tjänster, utan även ofta ett varierat aktivitetsprogram och här erbjuds en rad tjänster till allmänheten för att locka ett stort antal besökare. Mässor och utställningar är således så nära knutna till marknaden att de till och med kan sägas utgöra marknaden.

- 81 Härav följer att det var riktigt av kommissionen att i det angripna beslutet kvalificera de aktuella stödåtgärderna som ”marknadsnära åtgärd[er]”.
- 82 Som kommissionen angav i skäl 66 i det angripna beslutet måste det stödmottagande företaget, efter att ha deltagit i ett sådant evenemang, vara i stånd att fatta ett välgrundat beslut om nyttan av att delta flera gånger, på egen bekostnad.
- 83 Tribunalen ska därefter pröva Freistaat Sachsens argument avseende att exporten var lägre än genomsnittet i Tyskland och avseende behovet av etablering på internationella marknader. Som anges i skäl 16 i förordning nr 70/2001 görs visserligen inte något allmänt undantag för exportstöd i förordningen, men det anges att kostnader för att delta i handelsmässor normalt inte utgör exportstöd (se punkt 4 ovan). Det aktuella stödet är således i princip förenligt med förordning nr 70/2001. Även om det är uppenbart att små och medelstora företag deltar i mässor för att marknadsföra sina varor och att detta deltagande i förekommande fall innebär att de kan öka exporten, vilket är möjligt i det nu aktuella sammanhanget, kan allmänna hänvisningar till delstaten Sachsens låga export ändå inte motivera stödnivåer som är högre än den stödnivå som anges i förordning nr 70/2001.
- 84 Härav följer att det var riktigt av kommissionen att anse att stödnivåer som är högre än den stödnivå som anges i förordning nr 70/2001 inte kan anses vara förenliga med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c EG.

- 85 Beträffande motiveringsskyldigheten gör tribunalen följande bedömning. Kommissionen anförde i skälen 66 och 67 i det angripna beslutet att det aktuella delprogrammet inte var förenligt med artikel 5 b i förordning nr 70/2001, där det anges att undantaget endast ska gälla för ett företags första deltagande i en viss mäs­sa eller utställning och att bruttostödet inte får överstiga 50 procent av kostnaderna. Kom­missionen förklarade att denna begränsning är nödvändig för att säkerställa att stödet fungerar som ett incitament, eftersom det efter ett första samfinansierat deltagande är motiverat att förvänta sig att ett litet eller medelstort företag är i stånd att bedöma nyttan av att delta flera gånger på egen bekostnad. Kommissionen förklarade även att en marknadsnära åtgärd, såsom att delta i en mäs­sa eller i en utställning, som över­skrider stödtaket på 50 procent inte kan anses vara förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c EG.
- 86 Av dessa överväganden från kommissionens sida framgår klart hur den har resonerat, och de uppfyller således de villkor som följer av fast rättspraxis angående motive­ringsskyldigheten (se ovan punkt 27).
- 87 Talan kan därför inte bifallas såvitt avser den fjärde grundens tredje del.

Den fjärde grundens fjärde del: Kommissionen gjorde en oriktig bedömning av delprogrammet "Samarbete" och åsidosatte motiveringsskyldigheten

— Parternas argument

- 88 Freistaat Sachsen anser att det var oriktigt av kommissionen att anse att delprogrammet "Samarbete" innehöll driftstöd och därför skulle granskas mot bakgrund av riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål (EGT C 74, 1998, s. 9) (nedan kallade

1998 års riktlinjer). Enligt dessa krävs bland annat att driftstöd ska vara tidsbegränsade och avtagande (punkt 4.17).

- 89 I motsats till vad kommissionen påstod utgjorde främjandeåtgärderna inte driftstöd, eftersom den omständigheten att de kunde komma att omfatta övertagande av samarbetskontorens hyreskostnader eller kostnaderna för personalens löner inte innebär att driftmedlen ersattes och medförde inte en generell minskning av de löpande kostnaderna. Enligt Freistaat Sachsen var åtgärderna enbart ägnade att subventionera nya, ytterligare kostnader i samband med externt samarbete.
- 90 Freistaat Sachsen anser i detta avseende att kommissionen agerade i strid med sin sedvanliga praxis. Redan enligt det program som anmäldes år 1992 hade nämligen stöd till kostnader för "personal, material och resor" som hade uppkommit för det organ som skulle genomföra gemensamma åtgärder och inrättningar ersatts "i rimlig omfattning".
- 91 Freistaat Sachsen anser att syftet med att ett stöd ska vara avtagande är att det ska fortsätta fungera som ett incitament utan att skapa ett beroende. I det aktuella fallet var dock stödet så litet att det inte hade kunnat skapa något beroende. Om stödet hade varit än mer avtagande, skulle det inte längre ha fungerat som ett incitament.
- 92 Enligt Freistaat Sachsen har kommissionen dessutom aldrig förespråkat en strikt tillämpning av punkt 4.17 i 1998 års riktlinjer, utan snarare beaktat andra omständigheter som gjort det möjligt att bortse från kravet på att ett stöd ska vara avtagande.

- 93 Freistaat Sachsen har med stöd av de villkor som anges i skäl 16 och artikel 1.2 b i förordning nr 70/2001 gjort gällande att inrättandet av ett försäljningskooperativ i utlandet inte är att likställa med att upprätta eller driva ett distributionsnät i den mening som avses i förordningen. Det främsta syftet med sådana försäljningskooperativ är nämligen att undersöka möjligheterna till framgång på nya marknader. Det måste vara tillåtet att sondera nya marknader och etablera en första affärskontakt via försäljningskooperativ, eftersom främjandet av produktansering inte ska anses utgöra exportstöd. Dessutom saknas den "omedelbarhet" som krävs för att ett exportstöd ska anses föreligga.
- 94 Enligt Freistaat Sachsen gjorde kommissionen även en oriktig bedömning när den begränsade den tillåtna stödnivån till 50 procent. Freistaat Sachsen har med hänvisning till vad den anfört i de övriga delarna av den fjärde grunden gjort gällande att kommissionen inte hade undersökt särdragen i delstaten Sachsens ekonomi, som kännetecknas av en småföretagsstruktur. Freistaat Sachsen anser även att det var fel av kommissionen att kvalificera åtgärderna i delprogrammet "Samarbete" som "marknadsnära åtgärd[er]". Genomförandestudierna utgjorde endast förstudier med syftet att undersöka samarbetspotentialen.
- 95 Freistaat Sachsen anser att kommissionen inte kunde förklara upprättandet av försäljningskooperativ i utlandet oförenligt med den gemensamma marknaden med stöd av sin beslutspraxis. Den har nämligen redan godkänt åtgärder som på grund av att de utgjorde direkt stöd till affärstransaktioner hade ett mycket närmare samband med den egentliga distributionen i utlandet än de nu aktuella åtgärderna.
- 96 Beträffande kommissionens uttalande i skäl 69 i det angripna beslutet att Förbundsrepubliken Tyskland "[kunde] införa åtgärden 'Inrättande av samarbetskontor i Tyskland'" som ett försumbart stöd, har Freistaat Sachsen gjort gällande att det just i fråga om främjande av samarbete är olämpligt med ett sådant tillvägagångssätt. Detta

eftersom till exempel kretsen av potentiella samarbetsvilliga stödmottagare ständigt förändras och inte är tillräckligt känd eller möjlig att definiera när främjandet påbörjas. Det är således inte lämpligt med ett tillvägagångssätt där varje fall bedöms för sig, och även denna fråga borde kommissionen ha behandlat.

97 Kommissionen har bestritt Freistaat Sachsens argument.

— Tribunalens bedömning

98 Freistaat Sachsens huvudargument avser samarbetskontorens och försäljningskooperativens uppgifter och den verksamhet som planerades för dessa. Freistaat Sachsen har anfört att försäljningskooperativ måste särskiljas från handelsrepresentationer och att det aktuella delprogrammets stöd avseende samarbetskontor inte kan anses utgöra driftstöd.

99 Parterna har inte lagt fram några konkreta uppgifter rörande upprättandet eller den geografiska belägenheten av nämnda samarbetskontor och försäljningskooperativ eller rörande deras verksamhet och uppnådda resultat.

100 Det är emellertid inte särskilt troligt att ett litet eller medelstort företag från regionen, som fortfarande lider av de problem som uppkom i samband med övergången till marknadsekonomi och som saknar kapital, skulle investera i ett samarbetskontor eller i ett försäljningskooperativ som inte bedriver verksamhet som är direkt inriktad på etablering på nya marknader.

- 101 Det framgår för övrigt tydligt av de handlingar som kommissionen gett in (i bilagorna till svaren på tribunalens ursprungliga frågor) att samarbetskontoren har upprättats i exportfrämjande syfte och att finansieringen av dessa kontor – inte endast enligt fördraget, utan även enligt WTO-avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder – är rättsstridig, vilket kommissionen slog fast i skäl 70 i det angripna beslutet.
- 102 Beträffande kvalificeringen av det aktuella stödet som driftstöd gör tribunalen följande bedömning. Varje företag med ambitionen att vara kvar på marknaden under en längre tid har som en del av sin strategi att etablera sig på nya marknader och att försöka hålla sig kvar på marknaden. En oavbruten och långvarig närvaro på marknaden är dock kostnadskrävande, och om statligt stöd beviljas för sådana ändamål medför detta naturligtvis kostnadsminskningar för små och medelstora företag. Sådana bidrag omfattas således av kategorin driftstöd.
- 103 Tribunalen ska därefter pröva Freistaat Sachsens påstående att det aktuella stödet skulle kunna tillåtas med stöd av praxis. Tribunalen finner här att de närmare upplysningar som kommissionen lämnat är tillräckliga, särskilt upplysningen om att Tysklands regionalstödslista löpte ut den 31 december 2003, medan det aktuella programmet skulle löpa ut vid en senare tidpunkt. Kommissionen har dessutom i tidigare beslut även förklarat att den endast i undantagsfall gör avsteg från principen att stödet ska vara avtagande.
- 104 Freistaat Sachsens argument avseende de minimis-förordningen är verkningslöst, eftersom kommissionens överväganden angående den förordningen togs med i det angripna beslutet endast för fullständighetens skull.
- 105 Av det ovan anförda följer att det var riktigt av kommissionen att anse att stödnivåer som är högre än den stödnivå som anges i förordning nr 70/2001 inte heller kan anses vara förenliga med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c EG. Det var

dessutom riktigt av kommissionen att anse att delprogrammet "Samarbete" var oförenligt med den gemensamma marknaden i den mån det innehöll driftstöd.

106 Tribunalen ska därefter pröva frågan om det angripna beslutets motivering rörande delprogrammet "Samarbete", beträffande vilken Freistaat Sachsen inte har framfört några särskilda argument. I beslutet undersökte kommissionen stödet till upprättande och drift av samarbetskontor i Tyskland och stödet till upprättande av försäljningskooperativ inom och utanför gemenskapen var för sig. För det första ansåg kommissionen att stödet till upprättande och drift av samarbetskontor i Tyskland utgjorde driftstöd, som skulle granskas enligt 1998 års riktlinjer och som undantagslöst måste uppfylla samtliga villkor i dessa, i synnerhet villkoren i punkt 4.17 i riktlinjerna. Därefter redogjorde kommissionen för skälen till att dessa villkor inte var uppfyllda. För det andra ansåg kommissionen att stödet till upprättande av försäljningskooperativ med uppgift att hjälpa små och medelstora företag att studera och etablera sig på utländska marknader utgjorde exportstöd, som faller utanför tillämpningsområdet för förordning nr 70/2001 enligt dess artikel 1.2 b. Den anförde vidare att stödnivåer upp till 80 procent för att inom ramen för detta delprogram främja marknadsnära åtgärder skulle påverka handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset och att denna del av åtgärden inte kunde anses vara förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c EG.

107 Av dessa överväganden från kommissionens sida framgår klart hur den har resonerat, och de uppfyller således de villkor som följer av fast rättspraxis angående motive-ringsskyldigheten (se ovan punkt 27).

108 Talan kan därför inte bifallas såvitt avser någon del av den fjärde grundens fjärde del.

Den fjärde grundens femte del: Kommissionen gjorde en oriktig bedömning av delprogrammet "Stöd till formgivning" och åsidosatte motiveringsskyldigheten

— Parternas argument

- 109 Freistaat Sachsen har beträffande delprogrammet "Stöd till formgivning" gjort gällande att kommissionens enda kriterium även här var den stödnivå som föreskrivs i förordning nr 70/2001. Delstaten har hänvisat till vad den anfört i samma fråga i samband med de andra delprogrammen. Den har även gjort gällande att kommissionen felaktigt underlät att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning.
- 110 Kommissionen har bestritt Freistaat Sachsens argument.

— Tribunalens bedömning

- 111 Freistaat Sachsen har inte framfört några särskilda argument till stöd för denna del av den fjärde grunden, utan har endast hänvisat till vad den anfört i samband med de andra delprogrammen.
- 112 Tribunalen har ovan slagit fast att talan inte kan vinna bifall såvitt avser någon av de ovan prövade delarna av den fjärde grunden. Mot bakgrund av att kommissionen ansåg att det aktuella delprogrammet var oförenligt med den gemensamma marknaden av "likartade skäl" som dem som angetts beträffande de andra delprogrammen finner tribunalen följaktligen, även i fråga om den fjärde grundens femte del, att det var riktigt av kommissionen att anse att stödnivåer som är högre än den stödnivå som

anges i förordning nr 70/2001 inte kan anses vara förenliga med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c EG.

- 113 Tribunalen ska därefter pröva frågan om det angripna beslutets motivering rörande delprogrammet "Stöd till formgivning". I skäl 41 i beslutet angav kommissionen följande: "Stöden i [det aktuella] delprogrammet [omfattas] i princip av artikel 5 (rådgivningsverksamhet och andra tjänster och verksamheter) i förordning ... nr 70/2001, men då stödnivåerna även här överskrider taket på 50 % enligt artikel 5 b i denna förordning, hyste kommissionen allvarliga tvivel om att de är förenliga med den gemensamma marknaden." I skäl 73 i beslutet anförde kommissionen vidare att delprogrammet "Stöd till formgivning" inte var förenligt med förordning nr 70/2001, av liknande skäl som dem som angetts beträffande de andra delprogrammen, och att det var oförenligt med den gemensamma marknaden, eftersom programmets bruttostödnivå överskred 50 procent för anlåtande av rådgivningstjänster.
- 114 Då Freistaat Sachsen inte har framfört några särskilda argument i denna del finner tribunalen att det av de nyss återgivna övervägandena från kommissionens sida klart framgår hur den har resonerat, och de uppfyller således de villkor som följer av fast rättspraxis angående motiveringsskyldigheten (se ovan punkt 27).
- 115 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grundens femte del.
- 116 Av det ovan anförda följer att det angripna beslutet i sin helhet innehåller en bedömning av de aktuella delprogrammets förenlighet med fördraget och uppfyller kraven på tillräckligt utförlig motivering.

- 117 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av den fjärde grunden.
- 118 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 119 I förstainstansrättens dom förpliktades kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna. Domstolen bestämde i sin dom att beslut om rättegångskostnader skulle meddelas senare. Det ankommer således på tribunalen att i förevarande dom besluta om samtliga rättegångskostnader i de olika målen, i enlighet med artikel 121 i rättegångsreglerna.
- 120 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Freistaat Sachsen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Freistaat Sachsen har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

- 2) Freistaat Sachsen (Tyskland) ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader, såväl vid tribunalen som vid domstolen.**

Czúcz

Cremona

Labucka

Frimodt Nielsen

O'Higgins

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juli 2011.

Underskrifter