

RETTENS DOM (Første Afdeling)

18. maj 1995 \*

I sag T-478/93,

**Wafer Zoo Srl**, Pesaro (Italien), ved advokat Wilma Viscardini Donà, Padua, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved juridisk konsulent Eugenio de March, som befuldmægtiget, bistået af advokat Alexandre Carnelutti, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation i medfør af EF-traktatens artikel 173 af beslutning C(92) 2264 af 30. september 1992, hvorved Kommissionen afslog at finansiere sagsøgerens projekt efter Rådets forordning (EØF) nr. 866/90 af 29.

\* Processprog: italiensk.

marts 1990 om forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter (EFT L 91, s. 1), og om erstatning i medfør af EF-traktatens artikel 178 og 215 for det tab, som sagsøgeren hævder at have lidt som følge af denne beslutning,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS  
(Første Afdeling)

sammensat af præsidenten, J.L. Cruz Vilaça, og dommerne H. Kirschner og A. Kalogeropoulos,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 25. oktober 1994,

afsagt følgende

**Dom**

**De relevante retsfor skrifter**

1 Bestemmelser om gennemførelse af den i EF-traktatens artikel 130 A omhandlede økonomiske og sociale samhørighed er fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instru-

menter (EFT L 185, s. 9, herefter benævnt »forordning nr. 2052/88«) og i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1, herefter benævnt »forordning nr. 4253/88«).

- 2 Forordning nr. 2052/88 indeholder bestemmelse om, at de tre strukturfonde, dvs. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter benævnt »EUGFL«), skal bidrage til virkeliggørelsen af de fem højt prioriterede mål, der er opregnet i artikel 1, og særligt til at fremme udviklingen og strukturtilpasningen i de tilbagestående regioner (mål nr. 1), at fremskynde tilpasningen af landbrugsstrukturerne [mål nr. 5 a)] og at fremme udviklingen af landdistrikterne [mål nr. 5 b)].
- 3 De nærmere regler om EUGFL's rolle i forbindelse med virkeliggørelsen af disse mål er fastsat i forordning nr. 4253/88 og i Rådets forordning (EØF) nr. 4256/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 for så vidt angår EUGFL, Udviklingssektionen (EFT L 374, s. 25, herefter benævnt »forordning nr. 4256/88«).
- 4 Det bestemmes herved i Rådets forordning (EØF) nr. 866/90 af 29. marts 1990 om forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter (EFT L 91, s. 1, herefter benævnt »forordning nr. 866/90«), der er udstedt med hjemmel i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 4256/88, at Fællesskabets deltagelse skal ske i form af »medfinansiering« gennem EUGFL, Udviklingssektionen, af investeringer, der er i overensstemmelse med mindst ét af de i forordningens artikel 1, stk. 2, anførte mål.

5 I henhold til forordningens artikel 2 kræver Fællesskabets medfinansiering følgende:

— Investeringsprojektet skal indgå i en »sektorplan« udarbejdet af den pågældende medlemsstat.

— Denne plan skal være i overensstemmelse med de »fællesskabsstøtterammer«, som Kommissionen udarbejder sammen med de pågældende medlemsstater som led i partnerskabet (jf. fjerde betragtning) efter de af Kommissionen fastlagte »udvælgelseskriterier«.

6 Ifølge forordningens artikel 8, stk. 1, skal disse udvælgelseskriterier fastsætte prioriteringen og angive de investeringer, der skal udelukkes fra fællesskabsfinansieringen. I henhold til artikel 8, stk. 3, vedtages disse kriterier af Kommissionen efter proceduren i artikel 29 i forordning nr. 4253/88, og beslutningen herom meddeles medlemsstaterne og offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

7 I artikel 29 i forordning nr. 4253/88 bestemmes det, at der i Kommissionens regi skal nedsættes en Komité for Landbrugsstrukturerne og Udvikling af Landdistrikterne bestående af repræsentanter for medlemsstaterne og med Kommissionens repræsentant som formand (herefter benævnt »Star-komitéen«). Denne komité skal afgive udtalelser om de udkast til foranstaltninger, som Kommissionens repræsentant forelægger. Er de endeligt vedtagne foranstaltninger ikke i overensstemmelse med komitéens udtalelse, underretter Kommissionen straks Rådet herom, hvorefter Rådet med kvalificeret flertal kan træffe anden afgørelse inden for en frist på en måned fra datoen for underretningen.

8 I henhold til artikel 10 i forordning nr. 866/90 kan »de (nationale) myndigheder og organer, der er omhandlet i artikel 14, stk. 1, og artikel 16, stk. 1, i forordning

(EØF) nr. 4253/88 ... gennem den berørte medlemsstat indgive ansøgning om støtte i form af operationelle programmer eller globaltilskud«.

9 I henhold til artikel 15, stk. 1 og 2, i forordning nr. 866/90, sammenholdt med artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, træffer Kommissionen beslutning om tilskud fra fonden efter fremgangsmåden i artikel 29 i forordning nr. 4253/88 og giver meddelelse herom til de kompetente myndigheder, der udpeges af medlemsstaterne på nationalt, lokalt eller regionalt niveau.

10 Kommissionen har i beslutning 90/342/EØF af 7. juni 1990 om fastlæggelse af udvælgelseskriterier for investeringer vedrørende forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af land- og skovbrugsprodukter (EFT L 163, s. 71, herefter benævnt »beslutning 90/342«), der er udstedt med hjemmel i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 866/90, fastlagt kriterierne for udvælgelse af investeringer, hvortil der kan ydes fællesskabsstøtte til forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af disse produkter. Disse kriterier er angivet i bilaget til beslutningen, hvori der under punkt 2.5 vedrørende olieafgrøder, proteinafgrøder og foderplanter nærmere er fastsat følgende:

»a) Alle investeringer udelukkes, undtagen dem, der foretages i mindre virksomheder, under forudsætning af, at det drejer sig om:

— investeringer, der ikke medfører en forøgelse af fabrikkens produktionskapacitet, eller hvis der opgives en tilsvarende produktionskapacitet i samme virksomhed eller i andre virksomheder

— ...

b) I de under a) tilladte tilfælde gives der prioritet til følgende investeringer:

— ...

— investeringer vedrørende foder, der medfører en nedsættelse af tørrings- og dehydreringsindustriernes energibehov

— ...«

- 11 I forordning (EØF) nr. 1935/90 af 3. juli 1990 om ansøgninger i form af operationelle programmer om støtte fra EUGFL, Udviklingssektionen, til investeringer i forbedring af forarbejdning og afsætning af land- og skovbrugsprodukter (EFT L 174, s. 16, herefter benævnt »forordning nr. 1935/90«) har Kommissionen fastlagt regler om de oplysninger og dokumenter, som ansøgninger om støtte fra EUGFL skal indeholde, jf. herved forordning nr. 866/90. I formularen til den erklæring, som de kompetente nationale myndigheder i medlemsstaterne skal afgive, forpligter disse sig til at kontrollere, at de pågældende investeringer er i overensstemmelse med udvælgelseskriterierne som fastsat i artikel 8 i forordning nr. 866/90.

### Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

- 12 Med henblik på at gennemføre princippet om fælles aktion inden for partnerskabet for foderstofproduktionen udfærdigede det italienske Ministerium for Land- og Skovbrug i maj 1991 en »sektorplan«. Derefter udarbejdede Kommissionen en »fællesskabsstøtteramme — Italien«, der omfattede årene 1991-1993 (dokument VI/6095/91).

- 13 Det italienske selskab Wafer Zoo Srl, hvis selskabsformål er fremstilling, forarbejdning og salg af landbrugsprodukter, og som driver virksomhed inden for foder og foderstoffer, indgav en ansøgning om finansiering af planlagte investeringer til regionen Marche (Italien), som var den nationale myndighed, der var ansvarlig for udfærdigelse og gennemførelse af operationelle programmer i medfør af forordning nr. 866/90.
- 14 Sagsøgerens projekt var begrundet i: a) behovet for at spare energi ved at flytte sagsøgerens anlæg fra byen Pesaro, hvor de lå, til et industriområde nær byen uden at øge omfanget af produktionen, og b) det forhold, at der allerede var opdyrkede jordområder omkring det nye anlæg, og at der var mulighed for at skaffe råmaterialerne dér og give en afsætningsmulighed til det lokale landbrug.
- 15 Dette projekt fik kodenummer 015 og blev optaget i »det operationelle program 92. CT. IT. 05« for regionerne Toscana, Latium og Marche, som Den Italienske Republik indgav den 26. marts 1992, og som omfattede perioden 1. oktober 1991 — 31. december 1993.
- 16 Ved skrivelse af 3. september 1992 meddelte Kommissionen (Generaldirektoratet for Landbrug, Direktoratet for Udvikling af Landdistrikterne II (GD VI/F. II/1)) det italienske Ministerium for Land- og Skovbrug, at den påtænkte at udelukke investeringsprojekt nr. 003 (i det operationelle program 92. CT. IT. 02), nr. 013 og nr. 015 (i det operationelle program 92. CT. IT. 05) — idet sidstnævnte var sagsøgerens projekt — fra EUGFL-finansiering, fordi de pågældende produktionsvirksomheder ikke opfyldte de i beslutning 90/342 fastlagte udvælgelseskriterier og ikke var omfattet af fællesskabsstøtterammen, som Kommissionen havde vedtaget i henhold til forordning nr. 866/90.
- 17 På foranledning af Kommissionens skrivelse anmodede det italienske Ministerium for Land- og Skovbrug i skrivelse af 11. september 1992 Kommissionen om tage

sin beslutning op til fornyet overvejelse. Ministeriet anførte herved, at de virksomheder, der havde indgivet ansøgning om støtte til de pågældende investeringer, havde en årlig produktion på henholdsvis 41 000 tons, 22 000 tons og 24 250 tons, idet sidstnævnte tal udgjorde sagsøgerens produktion, og at det i mangel af en præcis definition af mindre virksomheder omfattet af punkt 2.5, litra a), i bilaget til beslutning 90/342 var rimeligt ved bestemmelsen af, hvilke projekter der kunne finansieres, at sætte en øvre grænse ved en årlig produktion på 50 000 tons.

- 18 Alligevel vedtog Kommissionen den 30. september 1992 beslutning C(92) 2264 om ydelse af støtte fra EUGFL, Udviklingssektionen, til det operationelle program 92. CT. IT. 05, hvori den udtrykkeligt udelukkede sagsøgerens projekt og de to andre ovennævnte projekter fra støtte. Denne beslutning blev meddelt Den Italienske Republik ved skrivelse af 1. oktober 1992.
- 19 Ved skrivelse af 22. januar 1993 fremsendte Kommissionen (GD VI) til det italienske Ministerium for Land- og Skovbrug en kortfattet begrundelse for at afslå visse projekter, som Den Italienske Republik havde indgivet vedrørende foderstofvirksomheder, heriblandt sagsøgerens nr. 015. I skrivelsen oplyste Kommissionen, at afslaget vedrørende de pågældende tre projekter, herunder sagsøgerens, skyldtes, at virksomhederne ikke opfyldte kriterierne for at være en mindre virksomhed, idet dette begreb efter Kommissionens fortolkning, der var meddelt medlemsstaterne, omfatter virksomheder, hvis årlige produktion ikke overstiger 20 000 tons.
- 20 Ved skrivelse af 10. februar 1993 gav regionen Marche sagsøgeren meddelelse om afslaget på selskabets ansøgning om støtte fra EUGFL. Den 26. februar 1993 fremsendte de regionale myndigheder på sagsøgerens begæring en kopi til selskabet af Kommissionens skrivelse af 22. januar 1993.



- 21 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 19. april 1993 anlagde sagsøgeren herefter nærværende sag, der blev registreret under nummer C-167/93, til prøvelse af Kommissionens beslutning C(92) 2264 af 30. september 1992.
- 22 Ved kendelse af 27. september 1993 har Domstolen i medfør af artikel 4 i Rådets afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8. juni 1993 om ændring af afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 144, s. 21), henvist sagen til Retten, ved hvilken den er blevet registreret under nummer T-478/93.
- 23 Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt. På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retten har dog anmodet Kommissionen om at besvare et skriftligt spørgsmål.
- 24 I retsmødet den 25. oktober 1994 har parterne indgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål.

## Parternes påstande

- 25 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning C(92) 2264 af 30. september 1992 annulleres i det omfang, Kommissionen deri har givet afslag på ansøgningen om finansiering af projekt nr. 015, der indgår i programmet 92. CT. IT. 05, således at det herved forudsættes, at projektet skal finansieres.

— Kommissionen tilpligtes i medfør af traktatens artikel 215 at erstatte de tab, som sagsøgeren har lidt og vil lide, hvoraf en del allerede nu kan opgøres til et beløb svarende til fællesskabsstøtten og den regionalstøtte, som sagsøgeren ikke længere kan opnå, og hvoraf en del skal fastsættes efter aftale med Kommissionen, nemlig for så vidt angår de finansielle og kommercielle følger af den forsinkelse, hvormed støtten vil blive ydet.

— Kommissionen tilpligtes af betale sagens omkostninger.

26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes i det hele.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## Realiteten

### *Annullationspåstanden*

27 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning er retsstridig, da den er vedtaget på grundlag af en urigtig anvendelse af forordning nr. 866/90 og er et resultat af magtfordrejning, idet Kommissionen ikke på forskriftsmæssig måde har vedtaget det udvælgelseskriterium, der er lagt til grund for afslaget på støtte til sagsøgerens projekt, og har undladt at offentliggøre og meddele kriteriet i overensstemmelse med de gældende regler derom, hvorved Kommissionen har tiltaget sig et skøn ved vurderingen af de forskellige projekter i strid med de forpligtelser til objektivitet og åbenhed, der påhviler den i forbindelse med, at Fællesskabet påtager

sig finansielle forpligtelser. Sagsøgeren gør endvidere gældende, at den anfægtede beslutning strider mod beslutning 90/342 og traktatens artikel 190 og mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

- 28 Efter omstændighederne i sagen bør der først ske en undersøgelse af sagsøgerens anbringende om magtfordrejning, for så vidt sagsøgeren hermed gør gældende, at Kommissionen handlede retsstridigt, da den vedtog samt undlod at offentliggøre og give meddelelse om det kriterium, den lagde til grund for afslaget på ansøgningen om finansiering af sagsøgerens projekt.

#### Sammenfatning af parternes argumentation

- 29 Sagsøgeren har anført, at det fremgår af Kommissionens skrivelse af 22. januar 1993 til det italienske Ministerium for Land- og Skovbrug, at der blev givet afslag på sagsøgerens projekt, fordi det ikke opfyldte udvælgelsesbetingelserne i beslutning 90/342, nærmere bestemt betingelsen om de pågældende virksomheders størrelse, som efter Kommissionens fortolkning skulle forstås således, at årsproduktionen ikke måtte overstige 20 000 tons.
- 30 Sagsøgeren har anført, at dette udvælgeskriterium for projekter, der skal finansieres af EUGFL, ikke fremgår af beslutning 90/342 eller af en retsakt med tilsvarende virkning. Sagsøgeren har hertil anført, at selv hvis det lægges til grund, at dette kriterium som hævdet af Kommissionen har været drøftet i Star-komitéen i henhold til artikel 29 i forordning nr. 4253/88, har komitéen under alle omstændigheder kun til opgave at afgive udtalelser, som ikke har nogen retlig værdi. Selv hvis denne komité muligvis har erklæret sig enig i vedtagelsen af et kriterium, hvorved der blev fastsat en øvre grænse for den årlige produktion ved 20 000 tons, kan dette kriterium derfor ikke anvendes, når det ikke forskriftsmæssigt er optaget i en

beslutning i god og behørig form, således at det kan meddeles medlemsstaterne og offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 866/90.

- 31 Ifølge sagsøgeren kan den skrivelse af 22. januar 1993, som Kommissionen fremsendte til det italienske Ministerium for Land- og Skovbrug, ikke bøde på den manglende offentliggørelse i EF-Tidende af en beslutning om at fastlægge det anfægtede udvælgelseskriterium og på den manglende meddelelse til medlemsstaterne. For det første beviser denne skrivelse ikke, at der var foretaget en underretning, som var tilstrækkelig til, at medlemsstaterne kunne anses for at have fået meddelelse om kriteriet »mindre virksomhed« i punkt 2.5 i bilaget til beslutning 90/342, idet skrivelsen hverken nævner de nærmere bestemmelser eller datoen for en sådan meddelelse. Selv hvis denne skrivelse kunne sidestilles med en meddelelse til medlemsstaterne, ville denne meddelelse for det andet ikke være relevant i den foreliggende sag, for den var rettet til medlemsstaterne og ikke, som den ifølge sagsøgeren burde have været, til modtagerne af fællesskabsstøtte, som i henhold til artikel 14 i forordning nr. 866/90 er »fysiske og juridiske personer og sammenslutninger af sådanne, der bærer de finansielle omkostninger ved investeringerne«.
- 32 Sagsøgeren har endvidere anført, at Kommissionen uden varsel har anvendt det anfægtede kriterium vedrørende omfanget af den årlige produktion på sagsøgerens investeringsprojekt, og at dette kriterium desuden ikke var det, som sagsøgeren kunne forvente ville blive anvendt, idet det i punkt 6 i afsnit II i bilaget til forordning nr. 1935/90 om oplysninger og dokumenter, som støtteansøgninger til EUGFL skal indeholde, anføres, at de berørte virksomheder skal angive, om de skal anses for at være »små eller mellemstore«, på grundlag af mindst to af tre deri nævnte kriterier, nemlig omsætningen, nettokapitalen og antallet af ansatte. Sagsøgeren har gjort gældende, at hvis man havde anvendt disse kriterier, ville sagsøgeren have været omfattet af begrebet »mindre virksomhed«. Sagsøgeren har endvidere anført, at selskabet med en årlig omsætning på 3,8 mio. ECU og 30 ansatte

også falder ind under begrebet mindre virksomhed efter det italienske decreto legge af 1. juni 1993, hvori mindre virksomheder defineres som virksomheder, som højst har 50 ansatte, og hvis årlige omsætning ikke overstiger 5 mio. ECU.

33 Sagsøgeren har således gjort gældende, at Kommissionen ved ikke i selve beslutning 90/342 eller en retsakt med tilsvarende virkning at præcisere, hvad der skulle forstås ved begrebet »mindre virksomhed«, har gjort sig skyldig i magtfordrejning (jf. ovenfor, præmis 27).

34 Kommissionen har gjort gældende, at kriteriet for udvælgelse af projekter til finansiering i form af en øvre grænse for den årlige produktion ved 20 000 tons blev drøftet i Star-komitéen i maj 1990 efter den i artikel 29 i forordning nr. 4253/88 fastsatte procedure, og at selv om det ikke formelt er vedtaget af komitéen og således ikke som sådan er offentliggjort i EF-Tidende, er det dog alligevel blevet godkendt inden vedtagelsen af beslutning 90/342. Det forhold, at kriteriet ikke er angivet i beslutningen, som i punkt 2.5 i bilaget nævner, at mindre virksomheder kan modtage fællesskabsstøtte, er begrundet i hensynet til ikke at medtage samtlige detaljer vedrørende anvendelsen i beslutningen, dog under tilstrækkelig nøjagtig angivelse af kredsen af støtteberettigede i henhold til forordning nr. 866/90. Både under den mundtlige og under den skriftlige forhandling har Kommissionen hævdet, at repræsentanterne for Den Italienske Republik, som sagsøgeren er undergivet, var fuldt ud informeret om det pågældende kriterium, og at de berørte nationale myndigheders kendskab dertil kan bøde på, at der ikke er offentliggjort og meddelt en beslutning, hvori det pågældende kriterium udtrykkeligt er vedtaget i overensstemmelse med artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 866/90.

35 Med hensyn til den uoverensstemmelse, som sagsøgeren hævder består mellem udvælgelseskriteriet i form af en øvre grænse for den årlige produktion ved 20 000

tons og det kriterium, der bygger på omsætningen, nettokapitalen og antallet af ansatte, der i henhold til forordning nr. 1935/90 er bestemmende for, om der foreligger en lille eller mellemstor virksomhed, har Kommissionen anført, at disse kriterier vedrører to forskellige og uafhængige begreber. Det i forordning nr. 1935/90 anvendte begreb svarer til kriterierne i det fjerde og syvende direktiv om selskabsret og har i det væsentlige til formål at lette regnskabsforpligtelserne for små og mellemstore virksomheder, at forkorte sagsbehandlingstiden for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder og at tjene statistiske formål, hvorimod det begreb, der fremkommer ved anvendelse af det kriterium, der er anlagt i den foreliggende sag, nemlig en øvre grænse for den årlige produktion ved 20 000 tons, vedrører udvælgelsen af projekter, der kan finansieres efter formålene i forordning nr. 866/90.

- 36 Kommissionen har endvidere med hensyn til anvendelsen af det omtvistede kriterium anført, at kriteriet, der er i overensstemmelse med de grundlæggende retningslinjer i beslutning 90/342 og svarer til gennemsnittet i Fællesskaberne, er blevet anvendt stadigt og uden forskel og har været begrundelsen for at afslå fællesskabsfinansiering til investeringsprojekter i andre medlemsstater. Endelig har sagsøgeren trods de strenge betingelser, der i retspraksis er stillet herom, ikke fremlagt noget bevis for den påståede magtfordrejning.

## Rettens bemærkninger

- 37 Det bemærkes indledningsvis, at i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 866/90 skal udvælgelseskriterierne for, hvilke investeringer der kan modtage fællesskabsfinansiering, og i givet fald ændringerne heri, vedtages af Kommissionen efter proceduren i artikel 29 i forordning nr. 4253/88, og denne beslutning skal meddeles medlemsstaterne og offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

38 Det må fastslås, at sagsøgeren, som det fremgår af skrivelsen af 22. januar 1993 fra Kommissionen til det italienske Ministerium for Land- og Skovbrug, i sagen har fået afslag på sin ansøgning om støtte til de planlagte investeringer, som er indgivet i medfør af forordning nr. 866/90, med den begrundelse, at selskabets årlige produktion oversteg 20 000 tons. Det følger heraf, at efter Kommissionens opfattelse var det omfanget af de pågældende virksomheders årlige produktion, der var kriteriet for, om der forelå en mindre virksomhed som nævnt i punkt 2.5 i bilaget til beslutning 90/342 om fastlæggelse af udvælgelseskriterierne for de pågældende investeringer, og følgelig også det kriterium, der afgjorde, om der kunne ydes støtte til finansiering af projekterne i henhold til forordning nr. 866/90. Kriteriet i form af en øvre grænse for den årlige produktion ved 20 000 tons er således langt fra — som Kommissionen hævder — at være en biomstændighed ved anvendelsen til afgrænsning af begrebet mindre virksomheder i punkt 2.5 i bilaget til beslutning 90/342; tværtimod udgør det et afgørende udvælgelseskriterium for den sagsøgte institution, idet kriteriet kan medføre, at et projekt skal modtage fællesskabsfinansiering, eller udelukke et sådant projekt fra finansiering. Kriteriet, således som det er påberåbt af Kommissionen i skrivelsen af 22. januar 1993, burde have været formelt vedtaget efter proceduren i artikel 29 i forordning nr. 4253/88 og skulle have været offentliggjort i EF-Tidende og meddelt medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 866/90, inden Kommissionen kunne anvende det ved behandlingen af finansieringsprojekterne i medfør af sidstnævnte forordning.

39 Det bemærkes hertil, at Kommissionen har erkendt, at det omtvistede kriterium, selv om det er drøftet i Star-komiteén, ikke er vedtaget efter proceduren i artikel 29 i forordning nr. 4253/88, og at det under alle omstændigheder ikke er medtaget hverken i beslutning 90/342, der er offentliggjort i EF-Tidende den 29. juni 1990 (EFT L 163, s. 71), eller i en beslutning med tilsvarende virkning vedtaget med hjemmel i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 866/90. Det forhold, at Kommissionen anvendte det omtvistede kriterium uden forudgående offentliggørelse i EF-Tidende og således undlod at opfylde sin forpligtelse i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 866/90 (jf. ovenfor, præmis 6), findes at udgøre en krænkelse af retssikkerhedsprincippet og af de pågældende virksomheders ret til at kende de nøjagtige udvælgelseskriterier for projekterne, inden de indgiver deres ansøgning om finansiering.

- 40 Det bemærkes endvidere, at Kommissionens manglende opfyldelse af sin forpligtelse til at meddele de berørte virksomheder de nøjagtige udvælgelseskriterier for deres projekter og den dermed forbundne krænkelse af retssikkerhedsprincippet er så meget mere graverende, fordi Kommissionen kort efter offentliggørelsen af beslutning 90/342 offentliggjorde forordning nr. 1935/90 (jf. ovenfor, præmis 11), hvori den i punkt 6 i afsnit II i bilaget i en noget tvetydig formulering, som i øvrigt blev forværret af en uoverensstemmelse i formuleringen i de forskellige sproglige versioner, anførte, at de berørte virksomheder skulle oplyse, om de var en lille eller mellemstor virksomhed, idet de herfor skulle opfylde mindst to af de følgende kriterier: have en årsbalance på under 6,2 mio. ECU, en årlig omsætning på under 12,8 mio. ECU og færre ansatte end 250. Kommissionen skabte derved yderligere forvirring for de berørte virksomheder, idet det ikke tilstrækkeligt tydeligt fremgår, om det er disse kriterier, der afgør, om der er tale om en mindre virksomhed, eller om disse kriterier skal opfyldes af små virksomheder, der allerede anses for at være små virksomheder i kraft af andre kriterier.
- 41 Det følger af ovenstående, at Kommissionen ved at anvende et kriterium i form af en øvre grænse for den årlige produktion ved 20 000 tons under tilsidesættelse af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 866/90 har overtrådt denne bestemmelse og retssikkerhedsprincippet. Det følger heraf, at den anfægtede beslutning er retsstridig og må annulleres, idet det er ufornuddent at tage stilling til, om Kommissionen desuden har handlet på en sådan måde, at der må antages at foreligge magtfordrejning, således som sagsøgeren har gjort gældende.

### *Erstatningspåstanden*

#### Sammenfatning af parternes argumentation

- 42 Sagsøgeren har anført, at selv om selskabet igen vil kunne modtage støtte fra EUGFL, hvis Retten giver det medhold, vil støtten imidlertid ikke være



tilstrækkelig til fuldt ud at erstatte det tab, som sagsøgeren har lidt som følge af den anfægtede beslutning, idet afslaget på fællesskabsstøtte ligeledes har medført, at sagsøgeren ikke kunne modtage regionalstøtte.

- 43 Sagsøgeren har endvidere anført, at selskabet midlertidigt har opgivet sit investeringsprojekt, selv om der allerede var afholdt en række udgifter til forberedelsen af projektet og med henblik på den deri planlagte flytning af sagsøgerens anlæg. Sagsøgeren har dertil anført, at det på kortere eller længere sigt må påregnes, at sagsøgerens virksomhed må lukke, idet Pesaro kommune, hvor virksomheden er beliggende, flere gange af hensyn til beskyttelsen af miljøet har anmodet sagsøgeren om at fraflytte det område, hvor selskabet er beliggende, men at sagsøgeren af økonomiske grunde ikke har nogen mulighed for at flytte sit anlæg. Efter sagsøgerens opfattelse er der således godtgjort en årsagsforbindelse mellem Fællesskabets ansvarspådragende handling og det påståede tab.
- 44 Sagsøgeren har derfor nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale erstatning af et beløb svarende til den fællesskabsstøtte, der blev givet afslag på, tillagt det beløb, som de nationale myndigheder ville have ydet til finansiering, og som sagsøgeren ikke længere kan opnå, og erstatning af de samlede økonomiske og kommercielle tab, som sagsøgeren har lidt på grund af den forsinkelse, hvormed der da vil blive ydet fællesskabsstøtte. Det nøjagtige erstatningsbeløb bør, efter Rettens dom, fastsættes efter nærmere drøftelse med Kommissionen.
- 45 Kommissionen har heroverfor anført, at afslaget på støtte til sagsøgerens projekt blev givet på grundlag af et enkelt kriterium i beslutning 90/342, og at det på ingen måde er godtgjort, at projektet i øvrigt ville have opfyldt kriterierne i denne beslutning. Kommissionen har endvidere anført, at sagsøgeren også af den grund, at selskabet ikke kunne have kendskab til samtlige de projekter, der var indgivet i medfør af forordning nr. 866/90, ikke kunne have den ringeste vished for at

modtage støtte, og har bemærket, at sagsøgeren under alle omstændigheder ikke har fremlagt nogen opgørelse af det påståede tab. Kommissionen har derfor gjort gældende, at sagsøgeren hverken har godtgjort, at der skulle være årsagsforbindelse mellem det påståede tab og den anfægtede beslutning, eller foretaget en præcis opgørelse af tabet.

- 46 Endelig har Kommissionen anført, at ifølge fast retspraksis kan Fællesskabet kun ifalde ansvar for tab som følge af generelle retsakter, der bygger på et økonomisk-politisk valg, såfremt der foreligger en alvorlig krænkelse fra Fællesskabets side af en højere retsregel til beskyttelse af private (Domstolens dom af 13.11.1973, forenede sager 63/72-69/72, Werhahn Hansamühle m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1229, af 25.5.1978, forenede sager 83/76 og 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, af 4.10.1979, sag 238/78, Ireks-Arkady mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 2955, og af 14.1.1987, sag 281/84, Zuckerfabrik Bedburg m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 49), og har gjort gældende, at denne betingelse ikke er opfyldt i den foreliggende sag.

#### Rettens bemærkninger

- 47 Retten bemærker, at i henhold til EF-traktatens artikel 215, stk. 2, forudsætter Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, at institutionen har handlet retsstridigt, at der er lidt et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem institutionens adfærd og tabet, idet samtlige disse betingelser skal være til stede (jf. Domstolens dom af 28.4.1971, sag 4/69, Lütticke mod Kommissionen, Sml. s. 325, præmis 10, af 2.7.1974, sag 153/73, Holtz og Willemsen mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 675, præmis 7, domme af 27.1.1982, forenede sager 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 og 5/81, Birra Wührer m. fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 85, præmis 9, og sag 51/81, De Franceschi mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 117, præmis 9, af 15.1.1987, sag 253/84, GAEC de la Ségaude mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 123, præmis 9, og af 9.11.1989, sag 353/88, Briantex og Di Domenico mod EØF og Kommissionen, Sml. s. 3623, præmis 8).

48 Sagsøgeren hævder at have lidt en række tab, der er forvoldt ved Kommissionens retsstridige afslag på at finansiere sagsøgerens projekt.

49 Det bemærkes hertil, at ifølge Domstolens praksis (ovennævnte dom i De Franceschi-sagen, præmis 9, og i Birra Wührer-sagen, præmis 9) skal det tab, hvoraf der er nedlagt påstand om erstatning, være faktisk og reelt. I den foreliggende sag afhænger spørgsmålet, om der faktisk er lidt et sådant tab, som sagsøgeren påstår at have lidt, imidlertid af, at det først fastslås, at sagsøgeren er berettiget til fællesskabsfinansiering, hvilket imidlertid kun kan ske, hvis det efter behandling af sagen viser sig, at sagsøgerens projekt opfylder samtlige øvrige betingelser i beslutning 90/342. Som påpeget af Kommissionen er der endnu ikke foretaget en sådan sagsbehandling, og det kan først ske i forbindelse med de foranstaltninger til opfyldelse af Rettens dom, som det i henhold til traktatens artikel 176 påhviler Kommissionen at træffe. Selv om det forhold, at den anfægtede beslutning er retsstridig og derfor må annulleres, i princippet kan medføre, at Fællesskabet ifalder ansvar, kan der således i realiteten kun ifaldes ansvar, hvis det godtgøres, at sagsøgeren, hvis kriteriet vedrørende omfanget af den årlige produktion ikke retsstridigt havde været anvendt, ville have fået tildelt den fællesskabsstøtte, som sagsøgeren havde ansøgt om, idet sagsøgeren opfyldte de øvrige betingelser i beslutning 90/342.

50 Retten finder herefter, at den ikke på grundlag af de på dette stadium foreliggende omstændigheder kan træffe afgørelse vedrørende sagsøgerens erstatningspåstand, hvorfor der ikke kan gives sagsøgeren medhold i denne.

### Sagens omkostninger

51 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har i det væsentlige tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

- 1) Kommissionens beslutning C(92) 2264 af 30. september 1992 annulleres.
- 2) Kommissionen frifindes for erstatningspåstanden.
- 3) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Cruz Vilaça

Kirschner

Kalogeropoulos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. maj 1995.

H. Jung

J.L. Cruz Vilaça

Justitssekretær

Præsident