

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

10. maj 2000 *

I sag T-46/97,

SIC — Sociedade Independente de Comunicação, SA, Estrada da Outorela (Portugal), ved advokaterne C. Botelho Moniz og P. Moura Pinheiro, Lissabon, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat A. May, 31 Grand-rue,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gérard Rozet og A.M. Alves Vieira, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: portugisisk.

støttet af:

RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, Lissabon (Portugal), ved advokaterne M. Tinoco de Faria Manuel og I. Jalles, Lissabon, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Beghin og Feider, 56-58, rue Charles Martel,

og

Den Portugisiske Republik ved direktør L. Fernandes og juridisk konsulent M.L. Duarte, begge Juridisk Tjeneste, Direktoratet for EF-spørgsmål, Udenrigsministeriet, og T. Ribeiro, direktør for Rådgivningsafdelingen og Internationale Anliggender ved Institutet for Social Formidling, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Portugals Ambassade, 33, allée Scheffer,

og af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved R. Magrill, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienter,

angående en påstand om annullation dels af Kommissionens beslutning af 7. november 1996 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 93 (nu artikel 88 EF) vedrørende finansiering af offentlige tv-kanaler, som blev meddelt sagsøgeren den 6. januar 1997, dels af den angivelige beslutning i Kommissionens skrivelse af 20. december 1996 om sagsøgerens klage over RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA,

har

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

sammensat af præsidenten, B. Vesterdorf, og dommerne V. Tiili, A. Potocki, A.W.H. Meij og M. Vilaras,

justitssekretær: fuldmægtig G. Herzig,

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

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 RTP - Radiotevisão Portuguesa, SA, tidligere en offentlig institution, har siden 1992, på hvilket tidspunkt den portugisiske stats monopol på det audiovisuelle område ophørte, været et aktieselskab med offentlig kapital. RTP, der har koncession til offentlig fjernsynsvirksomhed i Portugal, driver fjernsynsprogrammerne 1 og 2 samt det portugisisksprogede program RTP Internacional. Mens finansieringen af portugisisk fjernsyns private programmer udelukkende opnås ved reklameindtægter, råder RTP ikke kun over disse indtægter, men modtager også årligt offentlige midler for dets public service-forpligtelser, hvis beløb i tidsrummet 1992 til 1995 udgjorde mellem 15 og 18% af RTP's årlige indtægter.

- 2 SIC — Sociedade Independente de Comunicação, SA, er et portugisisk erhvervs-selskab, som driver tv-virksomhed, og som siden oktober 1992 har drevet en af de vigtigste private fjernsynsprogrammer i Portugal.

Klager og administrativ procedure ved Kommissionen

- 3 Den 30. juli 1993 indbragte SIC en klage til Kommissionen (herefter »den første klage«) over finansieringen af de kanaler, som blev drevet af RTP, med henblik på, at det blev fastslået, dels at en række af de portugisiske foranstaltninger til fordel for RTP var uforenelige med fællesmarkedet i henhold til EF-traktatens artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF), dels, at EF-traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF) var tilsidesat, idet Kommissionen ikke forudgående var blevet underrettet om denne påtalte støtte. SIC anslog i den første klage, at de tilskud, som staten havde ydet som godtgørelse for RTP's public service-forpligtelser i 1992 og 1993, udgjorde henholdsvis 6,2 og 7,1 mia. PTE. Foruden disse tilskud klagede SIC over den fritagelse, som RTP var indrømmet med hensyn til visse afgifter, samt over den investeringsstøtte, som var fastsat i driftsbetingelserne. SIC anmodede derfor Kommissionen om at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, og pålægge Den Portugisiske Republik at ophøre med udbetaling af denne ikke meddelte støtte indtil vedtagelsen af en endelig beslutning.
- 4 Efter indgivelsen af den første klage blev der den 3. november 1993 afholdt et møde mellem Kommissionens tjenestegrene og SIC's repræsentanter, under hvilket sidstnævnte blev anmodet om at indgive yderligere oplysninger om det pågældende marked.
- 5 Ved skrivelse af 12. februar 1994 indgav sagsøgeren disse oplysninger. Sagsøgeren supplerede i øvrigt sin klage til Kommissionen med to klagepunkter,

nemlig dels den portugisiske regerings tilladelse til RTP's afdragsvise betaling af forfaldne bidrag til Segurança social (den sociale sikring), hvilket bidrag udgjorde 2 mia. PTE, uden tillæg af morarenter, samt statens køb til alt for høj pris af et tv-netværk, som RTP var ejer af, og indrømmelse af betalingsfaciliteter til RTP af den offentlige institution, som varetog driften af nævnte netværk. Da sagsøgeren fandt, at disse foranstaltninger udgjorde statsstøtte, som var uforenelige med fællesmarkedet, anmodede selskabet om, at proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, blev indledt også vedrørende disse punkter.

- 6 Kommissionen havde kort tid inden — i december 1993 — anmodet et eksternt konsulentfirma om at udarbejde en rapport om finansieringen af offentlige tv-selskaber i hele Fællesskabet og over for sagsøgeren angivet, at denne rapport ville være afgørende for dens behandling af klagen.
- 7 Den 15. marts 1994 indgav sagsøgeren nye oplysninger til Kommissionen vedrørende seerprocenter for de forskellige fjernsynsprogrammer i Portugal og meddelte dernæst den 14. april 1994 Kommissionen, at den portugisiske regering havde betalt RTP en ny godtgørelse for året 1994 på 7,145 mia. PTE.
- 8 Ved skrivelse af 4. august 1995 opfordrede sagsøgeren i henhold til EF-traktatens artikel 175 (nu artikel 232 EF) Kommissionen til at tage stilling til klagen og navnlig anmodningen om at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2.
- 9 Kommissionen meddelte den 16. oktober 1995 sagsøgeren, at den efter at have modtaget en foreløbig version af den rapport, den havde bestilt i december 1993, havde anmodet de portugisiske myndigheder om at tilstille den yderligere oplysninger med henblik på at undersøge sagen ud fra traktatens artikel 92.

- 10 Den 1. november 1995 modtog Kommissionen den endelige udgave af den pågældende rapport og tilsendte de portugisiske myndigheder et eksemplar heraf, for at disse kunne fremsætte deres bemærkninger.

- 11 Ved skrivelse af 14. december 1995 tilstillede de portugisiske myndigheder Kommissionen de udbedte oplysninger med hensyn til de støtteforanstaltninger, som var påtalt i klagerne.

- 12 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. december 1995 anlagde sagsøgeren et passivitetssøgsmål i henhold til traktatens artikel 175, som blev registreret som sag T-231/95.

- 13 Ved skrivelse af 31. januar 1996 meddelte Kommissionen de portugisiske myndigheder, at der fortsat efter deres besvarelser bestod »visse punkter... som burde opklares«. Kommissionen anmodede dem med henblik herpå først om at tilstille den regnskaber vedrørende de beløb, der var udbetalt RTP for selskabets public service-forpligtelser i 1992 og 1993 samt for RTP Internacional's driftsudgifter mellem 1992 og 1995. Kommissionen understregede endelig, at »efter en indledende undersøgelse udgør afgiftsfritagelserne og henstanden vedrørende betalingerne i forbindelse med TDP-nettet tilsyneladende statsstøtte, som omfattes af anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1«. Kommissionen anmodede følgelig de portugisiske myndigheder om at angive, om nævnte støtteforanstaltninger efter deres mening var begrundet i en af undtagelserne i traktatens artikel 92.

- 14 Ved skrivelse af 20. marts 1996 besvarede de portugisiske myndigheder Kommissionens anmodning.

- 15 Den 16. april 1996 tilstillede Kommissionen de samme myndigheder en ny anmodning om oplysninger vedrørende afgiftsfritagelserne og betalingsfaciliteterne, som blev indrømmet RTP, hvilken anmodning blev besvaret ved skrivelse af 21. juni 1996.
- 16 Den 22. oktober 1996 indgav sagsøgeren en ny klage (herefter »den nye klage«) med henblik på, først at det blev fastslået, at de tilskud, som den portugisiske stat havde ydet RTP i tidsrummet 1994 til 1996, var uforenelige med fællesmarkedet af de samme grunde som angivet i den første klage. Sagsøgeren påklagede desuden deri også tildelingen i 1994 af en ny støtte til RTP, som ikke var blevet meddelt Kommissionen af den portugisiske stat, og som var en følge af en kapitalforhøjelse og den portugisiske stats garanti for et af RTP optaget obligationslån. SIC anmodede derfor Kommissionen om at indlede proceduren i artikel 93, stk. 2, og pålægge Den Portugisiske Republik at ophøre med at yde denne støtte indtil vedtagelsen af en endelig beslutning.
- 17 Ved skrivelse af 20. december 1996 (herefter »skrivelsen af 20. december 1996«) meddelte Kommissionen sagsøgeren, at den efter den anden klage over RTP havde anmodet de portugisiske myndigheder om oplysninger vedrørende kapitalforhøjelsen i 1994 og det af RTP i samme år optagne obligationslån, samt vedrørende udarbejdelsen af en omstrukturingsplan for tidsrummet 1996-2000 og indgåelsen af en aftale mellem Kulturministeriet om støtte til filmproduktion. Kommissionen tilføjede i skrivelsens andet afsnit følgende: »Med hensyn til finansieringen af godtgørelserne til RTP i tidsrummet 1994-1996, finder Kommissionen ikke, at disse udgør statsstøtte som omhandlet af traktatens artikel 92, stk. 1, af de grunde, der er angivet i beslutningen [af 7. november 1996], Som De vil få tilsendt i kopi, så snart de portugisiske myndigheder har meddelt Kommissionen, hvilke forhold som er fortrolige, og som ikke bør meddeles tredjemænd.«
- 18 Den 6. januar 1997 modtog sagsøgeren kopi af Kommissionens beslutning af 7. november 1996 til Den Portugisiske Republik vedrørende finansieringen af offentlige tv-kanaler (herefter »beslutningen«).

Beslutningen

- 19 Beslutningen omfatter seks grupper foranstaltninger, som den portugisiske stat har truffet til fordel for RTP.
- 20 Den første gruppe foranstaltninger vedrører de tilskud, som blev betalt til RTP i 1992 og 1995 som godtgørelser. Det fremgår af beslutningen, at disse beløb, nemlig 6,2 mia. PTE i 1992 (ca. 32,5 mio. ECU) og 7,125 mia. PTE i 1995 (ca. 36,2 mio. ECU), udgør mellem 15 og 18% af RTP's årlige indtægter og skal tjene til at finansiere de udgifter, som er en følge af RTP's opfyldelse af de public service-forpligtelser, som de private fjernsynskanaler ikke påtager sig. Disse forpligtelsers indhold og de af RTP derfor oppebårne godtgørelser udtrykt i mio. PTE er følgende:

	1992	1993	1994	1995
1. Forpligtelse til spredning af programmer over hele det kontinentale område (de private kanaler dækker ikke hele området) (klausul 4.2 i driftsbetingelserne)	406,7	1312	500	1032,81
2. Spredning af programmer i de selvstyrende regioner (klausul 4.3 i driftsbetingelserne)	3454	3486	1804	1992,166
3. Forvaltning af de audiovisuelle arkiver (klausul 7 i driftsbetingelserne)	509	241,5	517	283,66
4. Drift af RTP Internacional (klausul 6 i driftsbetingelserne)	882,3	1517	2623	2729,116
5. Driften af samarbejdsordningen med PALOP (de portugisisk-talende afrikanske lande) (klausul 8 i driftsbetingelserne)	186,9	128,3	172	195,273
6. Religiøse udsendelser (overdragelse af senderetten) [klausul 5.1 f) i driftsbetingelserne]	482	350	579	327,9
7. Overdragelser m.m. [klausul 5.1 n) i driftsbetingelserne]	797,8	658,6	800	504,27
8. Fondation São Carlos (offentligt teater)(klausul 12.1.8 i driftsbetingelserne)	...	50	55	60

- 21 Med hensyn til året 1993 sammenligner Kommissionen de beløb, der er oplyst af sagsøgeren og RTP, med hensyn til vurderingen af udgifterne ved disse forpligtelser. Kommissionen anfører herved, at »den beregningsmetode, som klageren anvender, er ikke konsekvent, [mens] gennemgangen og de beløb, som er indgivet af de portugisiske myndigheder, er langt mere nøjagtige, navnlig når man sammenligner sidstnævnte beløb med godtgørelserne i 1994 og 1995, på et tidspunkt hvor analytisk regnskabsopstilling var obligatorisk«. Kommissionen anfører med hensyn til 1994 og 1995, at anvendelsen af reglerne vedrørende denne regnskabsopstilling på beregningen af omkostningerne i forbindelse med public service-forpligtelserne og kontrollen foretaget af Inspecção-geral de finanças (den almindelige finanskontrol) sikrer, at der ikke er udbetalt for høje godtgørelser.
- 22 Kommissionen fastslog herefter, at »den økonomiske fordel som følge af disse overdragelser har ikke overskredet, hvad der var strengt nødvendigt for gennemførelsen af de public service-forpligtelser, som er fastsat i driftsbetingelserne«.
- 23 Kommissionen anfører med hensyn til 1992, at »henset til de pågældende finansieringsbeløb ... som er lavere end de følgende år, og til deres fordeling, må det fastslås, at der ikke har foreligget nogen eventuel overkompensation«, trods den manglende indgivelse af regnskabsmæssige oplysninger fra RTP.
- 24 Kommissionen fastslår med hensyn til godtgørelserne, at den »ikke nærer nogen tvivl med hensyn til gennemsigtigheden af finansieringsordningen vedrørende udgifter i forbindelse med public-service-forpligtelserne, idet det ved denne ordning i 1994 og 1995 behørigt blev sikret, at den offentlige finansiering svarede til de reelle udgifter i forbindelse med disse forpligtelser, og heller ikke med hensyn til, at de pågældende foranstaltninger ikke udgjorde støtte«, hvilken konklusion af de samme grunde også gjaldt for 1992 og 1993.
- 25 Hvad for det andet angår de påklagede afgiftsfritagelser anfører Kommissionen, at RTP reelt alene var blevet fritaget for betaling af gebyrerne og udgifterne, der var beregnet i forbindelse med registreringen af dokumentet vedrørende stiftelsen

af selskabet i 1992, og som udgjorde ca. 33 mio. PTE. Denne fritagelse udgør i henhold til beslutningen ikke en statsstøtte på grund af dens forenelighed med opbygningen af skatteordningen, hvorefter registrering af et dokument ikke er nødvendig, når dettes ægthed fremgår af selve loven. Derimod havde RTP ved kapitalforhøjelsen i 1995 betalt alle de afgifter og gebyrer, som i forbindelse hermed kræves af privatretlige juridiske personer.

- 26 For det tredje anfører Kommissionen med hensyn til RTP's bidragsskyld over for Segurança social, som udgjorde 2,189 mia. PTE i tidsrummet 1983-1989, at RTP og Segurança social først havde indgået aftale om en mindelig løsning, idet de havde forskellige opfattelser med hensyn til fortolkningen af lovligheden af beregningsgrundlaget og ønskede at undgå en retssag, inden det ved et fælles dekret fra finansministeren og ministeren for social sikring af 3. maj 1993 endelig var blevet bestemt, at betalingen af de skyldige bidrag skulle ske i afdrag, og at bøderne og renterne i forbindelse hermed ikke skulle opkræves. Kommissionen fastslår, at det sociale sikringsorgan i nævnte aftale ved at give afkald på morarentebeløb, som vurderedes til 1,206 mia. PTE, og ved at acceptere en gradvis betaling af de skyldige bidragsbeløb, hvis størrelse lå langt under de 2 mia. PTE, som sagsøgeren har angivet, havde handlet næsten som en privat erhvervsdrivende, der søger at opkræve skyldige beløb.
- 27 Kommissionen finder for det fjerde med hensyn til den portugisiske stats erhvervelse for 5,4 mia. PTE i 1994 af et fjernsynsnet, som RTP var ejer af, at denne pris, for så vidt som den var blevet beregnet på grundlag af sagkyndige erklæringer, der bl.a. var udarbejdet af et uafhængigt privat organ, ikke dækker over nogen statsstøtte. Desuden indebærer den årlige afgift, som RTP betaler for anvendelse af nettet, nemlig 2 mia. PTE, at nettets nuværende ejer opnår en særdeles høj rentabilitet af den investerede kapital.
- 28 Kommissionen fastslår for det femte i beslutningen, at den henstand med betalingen af nævnte afgift, som Portugal Telecom, den nye ejer af tv-nettet, alene gav RTP og ikke SIC, heller ikke kan anses for at udgøre støtte. Da Portugal

Telecom nemlig ikke har givet afkald på at opkræve de forfaldne morarenter, som ansloges til ca. 398 mio. PTE i marts 1996, må RTP bære de økonomiske følger af sine handlinger.

- 29 For det sjette fastslår Kommissionen med hensyn til investeringsstøtten i driftsbetingelsernes artikel 14, hvorefter staten kan deltage i de af RTP foretagne investeringer, at efter de af de portugisiske myndigheder indgivne oplysninger er der indtil nu ikke på dette grundlag foretaget nogen betaling.

Forløbet efter beslutningens udstedelse

- 30 Efter beslutningens udstedelse hævdede sagsøgeren det passivitetssøgsmaal, de havde anlagt i sag T-231/95, som følgelig blev slettet ved Rettens kendelse af 4. juli 1997.

- 31 Ved skrivelse af 21. april 1997 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at den efter at have gennemgået de af de portugisiske myndigheder indgivne oplysninger var af den opfattelse, at de i den anden klage anfægtede foranstaltninger om RTP's kapitalforhøjelse og obligationslånet i 1994 samt aftalen om støtte til filmproduktion og omstruktureringsplanen 1996-2000 ikke havde indebåret nogen ydelse af støtte fra staten. Kommissionen fastslog herefter, at da der ikke forelå nogen nye omstændigheder, havde den ikke til hensigt at fortsætte behandlingen af klagen.

Retsforhandlinger

- 32 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 3. marts 1997 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål.
- 33 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 28. juli og den 5. og 18. august 1997 har RTP, Den Portugisiske Republik og Det Forenede Kongerige anmodet om at måtte intervenere til støtte for Kommissionens påstande, hvilket blev tilladt ved kendelser afsagt af formanden for Anden Udvidede Afdeling den 13. november 1997. Kun Det Forenede Kongerige har hverken afgivet interventionsindlæg eller deltaget i retsmødet.
- 34 Ved Rettens afgørelse af 21. september 1998 blev den refererende dommer tilknyttet Rettens Første Udvidede Afdeling, hvortil sagen følgelig blev henvist.
- 35 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse er parterne i hovedsagen og intervenienterne blevet opfordret til at besvare spørgsmål i retsmødet. Kommissionen og sagsøgeren er ligeledes blevet anmodet om inden den 13. november 1999 at fremlægge visse dokumenter, hvilket de har gjort inden for den fastsatte frist. Sagsøgeren har dog den 29. november 1999 yderligere til Rettens Justitskontor indleveret kopi af en dom fra Supremo Tribunal Administrativo afsagt den 16. juni 1999. Da dette dokument er blevet indgivet for sent, kan der ikke, i overensstemmelse med de af Kommissionen og RTP afgivne indlæg, tages hensyn hertil i nærværende dom.

Parternes påstande

36 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Beslutningen annulleres.

- Den i Kommissionens skrivelse af 20. december 1996 indeholdte beslutning annulleres.

- Kommissionen pålægges at fremlægge de administrative dokumenter, som udgør grundlaget for de anfægtede beslutninger.

- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

37 Sagsøgeren har endvidere i sine bemærkninger til interventionsindlæggene nedlagt følgende påstande:

- De af intervenienterne fremsatte anbringender i henhold til traktatens artikel 90, stk. 2 (nu artikel 86, stk. 2, EF), afvises.

— Intervenienterne tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med deres intervention.

38 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

39 RTP har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

40 Den Portugisiske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Annulationspåstandene vedrørende skrivelsen af 20. december 1996

Formaliteten

Parternes argumenter

- 41 Kommissionen, støttet af Den Portugisiske Republik og RTP, har anført, at alene beslutningen udgør en retsakt, der kan anfægtes. Skrivelsen af 20. december 1996 udgør derimod alene en informationsnote, der ikke kan være genstand for søgsmål.
- 42 Sagsøgeren har i sin replik erkendt, at det første afsnit i skrivelsen af 20. december 1996, der især vedrører kapitalforhøjelsen og RTP's obligationslån, ikke indeholder Kommissionens endelige stillingtagen, idet denne blev meddelt sagsøgeren i skrivelsen af 21. april 1997 efter anlæg af nærværende sag.
- 43 Skrivelsens andet afsnit indeholder derimod ifølge sagsøgeren en retsakt, der kan anfægtes ved et søgsmål, eftersom Kommissionen heri har taget endelig stilling til den retlige kvalificering af de mellem 1994 og 1996 udbetalte godtgørelser. Dette må reelt anses for en afvisning af sagsøgerens anden klage, der alene er begrundet ved henvisning til beslutningens begrundelse.

Rettens bemærkninger

44 Ifølge fast retspraksis foreligger der kun retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF), når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling (Rettens kendelse af 30.9.1999, sag T-182/98, UPS Europe mod Kommissionen, Sml. II, s. 2673, præmis 39, og den deri anførte retspraksis).

45 Desuden bemærkes, at adressaterne for beslutninger vedrørende statsstøtte, som Kommissionen træffer, altid er de berørte medlemsstater. Dette gælder også beslutninger af denne art vedrørende statslige foranstaltninger, der ifølge klager er udtryk for statsstøtte i strid med traktaten, og hvoraf det fremgår, at Kommissionen ikke agter at iværksætte proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, enten fordi den skønner, at de påtalte foranstaltninger ikke er udtryk for statsstøtte som forudsat i traktatens artikel 92, eller fordi den finder, at foranstaltningerne er forenelige med fællesmarkedet. Når Kommissionen træffer sådanne beslutninger og i overensstemmelse med sin pligt til at udvise god forvaltningsskik giver klagerne meddelelse herom, er det den til den pågældende medlemsstat rettede beslutning, som en klager i givet fald må anfægte under et annullationssøgsmål, og ikke den skrivelse, hvorved klageren får meddelelse om beslutningen (Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 45, og kendelsen i sagen UPS Europe mod Kommissionen, præmis 37).

46 Som sagsøgeren har erkendt, indeholder det første afsnit i skrivelsen af 20. december 1996, der vedrører visse foranstaltninger, der er påtalt i den anden klage (jf. ovenfor, præmis 17), ingen stillingtagen fra Kommissionens side. Kommissionen oplyser heri alene SIC om de anmodninger om oplysninger, den

har tilstillet de portugisiske myndigheder. Kommissionen meddelte endvidere først ved skrivelse af 21. april 1997 sagsøgeren sin beslutning om at afslutte behandlingen af disse foranstaltninger. Følgelig er skrivelsen af 20. december 1996 ud fra dette synspunkt uden retsvirkninger.

- 47 Det bemærkes med hensyn til sidstnævnte skrivelser andet afsnit, hvori omtales de beløb, der blev betalt til RTP som godtgørelse i tidsrummet 1994 til 1996, at Kommissionen alene her oplyser sagsøgeren om den stilling, den har indtaget i beslutningen med hensyn til kvalificeringen af sådanne foranstaltninger i forhold til traktatens artikel 92.
- 48 Det skal dog bemærkes, at Kommissionen i beslutningen alene har taget stilling til de beløb, der blev betalt til RTP i tidsrummet fra 1992 til 1995, uden at have undersøgt det beløb, der blev ydet i 1996. Dette forhold kan imidlertid ikke i denne sag indebære, at skrivelsen af 20. december 1996 fortolkes som en beslutning vedrørende sidstnævnte beløb. Kommissionen blev spurgt herom under retsmødet og angav her, at den ikke havde foretaget en undersøgelse vedrørende beløb, som RTP oppebar i 1996, og at behandlingen af denne del af den anden klage endnu ikke var afsluttet.
- 49 Skrivelsen af 20. december 1996 var altså alene af oplysende karakter, hvorfor den ikke har karakter af en retsakt, der skaber bindende retsvirkninger over for sagsøgeren. Sagen må derfor afvises, for så vidt den vedrører skrivelsen af 20. december 1996.

Påstanden om annullation af beslutningen

Påstandens indhold

- 50 Det bemærkes indledningsvis, at sagsøgeren som svar på et spørgsmål fra Retten under retsmødet oplyste, at der med sagen ikke tilsigtes annullation af beslutningen, for så vidt som denne dels vedrører den pris, som den portugisiske stat har betalt ved købet af det tv-netværk, som RTP var ejer af, og dels den ordning om investeringsstøtte, som omhandles af artikel 14 i driftsbetingelserne, hvilket justitssekretæren har taget til efterretning.
- 51 Påstanden om annullation af beslutningen må altså forstås således, at den alene omhandler en delvis annullation af beslutningen, for så vidt som denne vedrører de foranstaltninger, som blev truffet til fordel for RTP, og som bestod i ydelse af visse beløb i form af godtgørelser i tidsrummet fra 1992 til 1995, afgifts-fritagelser, betalingslettelser med hensyn til betaling af gebyrer for anvendelse af tv-nettet og den gradvise betaling af de skyldige bidrag til Segurança social samt den i forbindelse hermed indrømmede fritagelse for morarenter.

Realiteten

- 52 Sagsøgeren har til støtte for sin annullationspåstand fremført tre anbringender, hvoraf det første vedrører tilsidesættelse af procedurereglerne, det andet tilsidesættelse af begrundelsespligten og det tredje tilsidesættelse af traktatens artikel 92.

Det første anbringende om tilsidesættelse af procedurereglerne

53 I sagsøgerens skriftlige indlæg var dette anbringende oprindelig opdelt i to dele, nemlig dels en tilsidesættelse af princippet om forudgående høring af klageren under den indledende undersøgelse, og dels en tilsidesættelse af traktatens artikel 93, stk. 2. Sagsøgeren har dog under retsmødet som svar på et spørgsmål fra Retten vedrørende relevansen af anbringendets første del efter dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France frafaldet dette anbringende, hvilket justitssekretæren har taget til efterretning. Anbringendet må herefter forstås således, at det støttes på en tilsidesættelse af traktatens artikel 93, stk. 2.

— Parternes argumenter

54 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen var forpligtet til at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, på grund af den tvivl, der bestod, eller som Kommissionen burde have haft med hensyn til karakteren af de påtalte foranstaltninger i forhold til traktatens artikel 92, stk. 1.

55 Sagsøgeren har først anført, at det er påvist, at Kommissionen nærede alvorlig tvivl med hensyn til afgiftsfritagelserne og de betalingslettelser, som blev indrømmet RTP, eftersom den efter to og et halvt års undersøgelser og efter at have opnået de portugisiske myndigheders besvarelser i en skrivelse af 31. januar 1996 til nævnte myndigheder stadig mente, at foranstaltningerne »tilsyneladende udgør statsstøtte«, og derfor havde anmodet dem om at begrunde deres forenelighed med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3.

56 Sagsøgeren har dernæst anført, at Kommissionen med hensyn til de påtalte godtgørelser måtte have næret endnu mere tvivl med hensyn til deres kvalificering i forhold til traktatens artikel 92, stk. 1, idet den i en beslutning i 1994 selv havde

fastslået, at tilsvarende godtgørelser ydet af den portugisiske regering til det nationale luftfartsselskab udgjorde statsstøtte (Kommissionens beslutning 94/666/EF af 6.7.1994 om erstatning for det tab, som TAP har lidt på ruterne til de selvstyrende regioner Azorerne og Madeira (EFT L 260, s. 27)). Desuden fremgår det af Rettens dom af 27. februar 1997 (sag T-106/95, FFSA m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 229), at selv om tildelingen af en støtte har til formål at kompensere for omkostninger, der er forbundet med tjenesteydelser af almindelig interesse, ændrer dette forhold ikke kvalificeringen af den pågældende foranstaltnings karakter af statsstøtte, med forbehold af traktatens artikel 90, stk. 2, hvilken bestemmelse Kommissionen imidlertid ikke anvendte i beslutningen.

57 Sagsøgeren har for det tredje med hensyn til RTP's gradvise betaling af de skyldige bidrag til *Segurança social* og fritagelsen for betaling af forfaldne morarenter anført, at selv om Kommissionen havde givet sagsøgeren mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger til de af den portugisiske regering givne forklaringer, kunne Kommissionen have fastslået, at der reelt var tale om en usædvanlig eftergivelse af skyld, som blev fastsat ved dekret, og som alene blev indrømmet RTP. Argumentet, hvorefter denne skyld eftergivelse vedrørte forholdet mellem to virksomheder, er fejlagtigt, eftersom problemet, som gav anledning til tvisten, vedrørte fortolkningen af de portugisiske lovbestemmelser vedrørende bidragsgrundlaget og omhandlede alle afgiftspligtige.

58 Endelig har sagsøgeren anført, at den omstændighed, at Kommissionen først efter tre år kom til et resultat, under alle omstændigheder viser, at det var nødvendigt at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2. Det forhold, at Kommissionen ikke havde kunnet danne sig en opfattelse alene på grundlag af en indledende undersøgelse, burde nemlig have foranlediget den til at indlede en grundig undersøgelse ved iværksættelse af proceduren som krævet i retspraksis (jf. bl.a. Domstolens dom af 20.3.1984, sag 84/82, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 1451, præmis 13). Sagsøgeren har herved anført, at selv om det må erkendes, at fristen på to måneder som fastsat i retspraksis for den indledende undersøgelse af behørigt meddelt støtte (jf. bl.a. Domstolens dom af 11.12.1973, sag 120/73, Lorenz, Sml. s. 1471) ikke nødvendigvis finder anvendelse på allerede trufne foranstaltninger, som ikke er meddelt, skal Kommissionen dog i dette tilfælde også indlede proceduren »uden unødigt ophold« (forslag til afgørelse fra generaladvokat Sir Gordon Slynn vedrørende Domstolens dom af 24.11.1987,

sag 223/85, RSV mod Kommissionen, Sml. s. 4617, på s. 4646). Den manglende underretning om sådanne foranstaltninger indebærer også, at Kommissionen skal handle hurtigt for ikke at begunstige de medlemsstater, som ikke opfylder deres forpligtelse.

- 59 Sagsøgeren har anført, at indledning af proceduren ville have haft betydelige følger i denne sag. Dels ville den have givet Kommissionen mulighed for at anvende alle de nødvendige undersøgelsesmidler, således at den kunne træffe afgørelse med fuldt kendskab til sagens omstændigheder. Desuden havde sagsøgeren som klager kunnet indgive sine bemærkninger og således sikre, at der blev taget hensyn til selskabets interesser. Endelig ville Kommissionen, for så vidt som den alene er beføjet til at træffe afgørelse vedrørende foreneligheden af støtte med fællesmarkedet, have været forpligtet til at tage stilling til alle de forhold, som var indeholdt i klagen.
- 60 Sagsøgeren har vedrørende Kommissionens argument, hvorefter selskabet kunne anlægge sag ved de nationale retter, anført, at indbringelsen af sådanne søgsmål er uafhængigt af Kommissionens pligt til at overholde procedurereglerne i traktatens artikel 93. Sagsøgeren har dog anført, at selskabet har anlagt adskillige søgsmål ved Supremo Tribunal Administrativo. Selv om denne retsinstans først annullerede den ministerielle afgørelse om fastsættelse af godtgørelserne til RTP i 1993 på grund af manglende begrundelse vedrørende de forhold, som staten havde taget hensyn til ved sin beregning (dom af 13.2.1996), havde denne retsinstans' plenum senere ved dom af 23. juni 1998 fastslået, at en sådan retsakt ikke kunne anfægtes ad rettens vej. Supremo Tribunal Administrativo har således ikke kunnet udtale sig om den retlige kvalificering af de påtalte foranstaltninger i forhold til traktatens artikel 92 og 93. Der verserer fortsat andre sager ved de portugisiske retsinstanser vedrørende de efterfølgende godtgørelser og den eftergivne skyld til Segurança social.
- 61 Kommissionen har anført, at den ikke er forpligtet til at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, når den har vanskeligheder med hensyn til at

bestemme den retlige karakter af de pågældende foranstaltninger. I henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, indebærer indledningen af proceduren, at medlemsstaten skal indstille ydelse af støtten, hvilket krav desuden har direkte virkning for såvel støtte, der er meddelt, som ikke meddelt støtte (jf. Lorenz-dommen). Indstillingen af de planlagte støtteforanstaltninger kan have alvorlige økonomiske virkninger, hvis det efterfølgende må fastslås, at foranstaltningerne var forenelige med fællesmarkedet, eller der ikke var tale om statsstøtte.

- 62 Kommissionen har anført, at såfremt sagsøgeren havde ønsket, at de portugisiske myndigheder skulle ophøre med den påtalte støtte, burde selskabet have anlagt sag ved de portugisiske retsinstanser, indtil Kommissionen havde afsluttet sin undersøgelse. Kommissionen har herved anført, at de nationale retsinstanser, selv om sagen også er indbragt for Kommissionen, er beføjet til at undersøge gyldigheden af de retsakter, som er truffet af medlemsstaterne vedrørende gennemførelsen af støtte, hvis lovlighed anfægtes, med henblik på at beskytte borgernes rettigheder (Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, Sml. I, s. 5505, og af 11.7.1996, sag C-39/94, *SFEI m.fl.*, Sml. I, s. 3547). Sagsøgeren havde endvidere i sin klage angivet, at selskabet havde anlagt sag ved de nationale retsinstanser med henblik på at anfægte den formodede støtte til RTP og havde henvendt sig såvel til de offentlige myndigheder som til Konkurrencerådet.
- 63 Kommissionen finder under alle omstændigheder, at det ikke påhvilede den at indlede den pågældende procedure.
- 64 Det fremgår for det første af skrivelsen til de portugisiske myndigheder af 31. januar 1996, at der ikke forelå nogen tvivl om, at afgiftsfritagelserne og betalingslettelserne for gebyret for benyttelse af tv-nettet havde karakter af statsstøtte. Kommissionen havde alene anmodet om supplerende forklaringer med henblik på at vurdere, om der forelå en statsstøtte. Da Kommissionen ikke rådede over alle de oplysninger, der var nødvendige for at bedømme situationen med henblik på at træffe en afgørelse, fandt den ikke, at den kunne indlede proceduren uovervejset.

- 65 Med hensyn til kvalificeringen af den gradvise betaling af de skyldige bidrag, som Segurança social havde indrømmet RTP, har Kommissionen anført, at der var indgået en mindelig aftale med RTP, som efterfølgende var stadfæstet ved dekret, for at undgå en retssag vedrørende fortolkningen af de nationale regler om beskatning af visse supplerende løntillæg, hvis forenelighed med forfatningen var bestridt.
- 66 Endelig har Kommissionen anført, at argumentationen, hvorefter indledningen af proceduren ville have gjort det muligt for den at angive sin stillingtagen uden hast og i højere grad tage hensyn til klagerens interesser, er fejlagtig. Kommissionen har anført, at den ikke er enekompetent med hensyn til at vurdere, om der foreligger støtte, hvorfor sagsøgeren ikke var berøvet nogen retsbeskyttelse, alene fordi proceduren ikke var indledt, eftersom sagsøgeren kunne anlægge sag ved de nationale retsinstanser. I øvrigt kan beslutningen prøves ad rettens vej.
- 67 Endelig indebærer den omstændighed, at den indledende undersøgelse er langvarig, ikke i sig selv, at proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, skal indledes. Kommissionen har ikke i denne sag forholdt sig passiv, og det ville have været uovervejende at indlede proceduren uden at kende alle forhold vedrørende de almindelige problemer på det audiovisuelle område i Europa og de forklaringer, som de nationale myndigheder indgav.
- 68 Den Portugisiske Republik har anført, at indledningen af proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, kun påhviler Kommissionen, når den nærer tvivl med hensyn til en støttes lovlighed, men ikke, når der alene er tale om at kvalificere foranstaltninger i forhold til traktatens artikel 92. Den omstændighed, at denne kvalificering, som det er tilfældet i denne sag, kan indebære en kompleks, fortsat og langvarig vurdering af de faktiske omstændigheder fra Kommissionens side, indebærer imidlertid ikke, at det som resultat af kvalificeringen nødvendigvis må fastslås, at der er tale om statsstøtte. Det tilkommer herved Kommissionen at afgøre, om den råder over tilstrækkelige oplysninger til ikke at kvalificere en foranstaltning som statsstøtte og med henblik herpå at tage den tid og anvende de midler, den finder nødvendige.

- 69 RTP har tilsluttet sig Kommissionens argumentation og bl.a. anført, at fjernsynsområdet ikke omfattes af konkurrencebestemmelsernes anvendelsesområde, hvorfor de omtvistede godtgørelser falder uden for traktatens artikel 92 og Kommissionens kontrol.

— Rettens bemærkninger

- 70 Det bemærkes, at der ved traktatens artikel 93 skal sondres mellem på den ene side den indledende fase af undersøgelsen af støtteforanstaltninger i medfør af artikel 93, stk. 3, der alene har til formål at gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse vedrørende spørgsmålet om den pågældende foranstaltnings karakter af statsstøtte, og om den pågældende støtte er delvis eller fuldt ud forenelig med fællesmarkedet, og på den anden side undersøgelsesfasen i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2. Først i denne undersøgelsesfase, som skal give Kommissionen mulighed for at opnå fuldstændige oplysninger om alle sagens momenter, er Kommissionen i henhold til traktaten forpligtet til at give de berørte parter adgang til at fremsætte deres bemærkninger (jf. bl.a. Domstolens dom af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487, præmis 22, og af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 16).
- 71 I henhold til fast retspraksis er proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, uundværlig, når Kommissionen støder på alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af, om en støtte er forenelig med fællesmarkedet. Kommissionen kan derfor kun begrænse sig til den indledende fase i medfør af artikel 93, stk. 3, i forbindelse med en godkendelse af en støtte, såfremt den efter en første undersøgelse kan nå til den opfattelse, at støtten er forenelig med traktaten. Hvis Kommissionen på grundlag af denne første undersøgelse imidlertid når til den modsatte opfattelse eller ikke har kunnet overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om støtten er forenelig med fællesmarkedet, skal den indhente alle de nødvendige udtalelser og med henblik herpå indlede proceduren efter artikel 93, stk. 2 (dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 39, og den deri angivne retspraksis).

- 72 Det fremgår endvidere af denne retspraksis, at Kommissionen er forpligtet til at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, hvis den efter en første undersøgelse ikke har kunnet overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om den pågældende foranstaltning er en støtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, i hvert fald når Kommissionen ved denne første undersøgelse ikke kan nå til den opfattelse, at den pågældende foranstaltning, hvis det antages, at den udgør en støtte, under alle omstændigheder er forenelig med fællesmarkedet (Rettens dom af 15.9.1998, sag T-11/95, BP Chemicals mod Kommissionen, Sml. II, s. 3235, præmis 166).
- 73 Det er ubestridt, at Kommissionen i denne sag har vedtaget beslutningen uden at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, og har fastslået, at de seks grupper af foranstaltninger, den har vurderet, ikke udgjorde støtte som omhandlet af traktatens artikel 92, stk. 1. Det må endvidere fastslås, at Kommissionen ikke har undersøgt, om disse foranstaltninger, såfremt de måtte blive betegnet som støtte, er forenelige med fællesmarkedet enten i henhold til traktatens artikel 92, stk. 2 og 3, eller i henhold til traktatens artikel 90, stk. 2.
- 74 Det må følgelig undersøges, om vurderingen af de fire grupper foranstaltninger, som omhandles af nærværende søgsmål, og som var grundlaget for Kommissionens beslutning om godkendelse af disse foranstaltninger efter den indledende undersøgelsesfase, frembød vanskeligheder, som kunne begrunde indledningen af proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2.
- 75 Med hensyn til først de beløb, der blev udbetalt RTP af den portugisiske stat som godtgørelser, fastslog Kommissionen i sin beslutning, at disse ikke udgjorde støtte som omhandlet af traktatens artikel 92, stk. 1, idet de havde til formål at kompensere de effektive omkostninger ved gennemførelsen af de public service-forpligtelser, som RTB havde påtaget sig. Det bemærkes bl.a., at Kommissionen med hensyn til godtgørelsen i 1993, 1994 og 1995 fastslog, at »den økonomiske fordel af disse overdragelser ikke har overskredet, hvad der var strengt

nødvendigt for gennemførelsen af de public service-forpligtelser, som er fastsat i driftsbetingelserne« (jf. ovenfor, præmis 22). Med hensyn til 1992 lagde Kommissionen ligeledes til grund, at der ikke forelå »en overkompensation«, hvilken opfattelse Kommissionen baserede på det lave godtgørelsesbeløb, som blev betalt RTP i dette år, hvorefter den fastslog, at denne ikke udgjorde støtte (jf. ovenfor, præmis 23).

- 76 Det bestemmes i traktatens artikel 92, stk. 1: »Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«
- 77 I henhold til fast retspraksis er formålet med denne bestemmelse at hindre, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes af fordele, som indrømmes af offentlige myndigheder, og som under forskellige former fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner (Domstolens dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 12, og dommen i sagen SFEI m.fl., præmis 58).
- 78 Med henblik på at vurdere, hvorvidt en statslig foranstaltning udgør støtte, må det altså fastlægges, om den virksomhed, foranstaltningen er rettet til, opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under normale markedsbetingelser (Domstolens dom i sagen SFEI m.fl., præmis 60, samt dom af 29.4.1999, sag C-342/96, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2459, præmis 41, og af 29.6.1999, sag C-256/97, DM Transport, Sml. I, s. 3913, præmis 22).
- 79 Som Kommissionen selv har fastslået i beslutningen, medførte de beløb, som hvert år blev udbetalt RTP som godtgørelser, at denne virksomhed opnåede en »økonomisk fordel«.

- 80 Det fremgår i øvrigt af beslutningen, at de beløb, der blev betalt RTP mellem 1992 og 1995, udgjorde mellem 15 og 18% af selskabets årlige indtægter (jf. præmis 20), idet RTP også råder over reklameindtægter som de øvrige fjernsynskanaler, som det på reklamemarkedet konkurrerer direkte med.
- 81 Da Kommissionen i sin beslutning har fastslået, at RTP opnår en »økonomisk fordel« som følge af de pågældende beløb, hvilket tilsyneladende kan fordreje konkurrencen med de øvrige fjernsynsselskaber, måtte rigtigheden af dens vurdering, hvorefter disse foranstaltninger ikke udgjorde statsstøtte, i hvert fald kunne frembyde alvorlige vanskeligheder.
- 82 Den omstændighed, at ydelsen af det nævnte beløb i henhold til beslutningen alene skal kompensere for de merudgifter, der følger af de public service-opgaver, som RTP har påtaget sig, kan ikke indebære, at de falder uden for begrebet støtte som omhandlet af traktatens artikel 92.
- 83 Traktatens artikel 92, stk. 1, sondrer nemlig ikke under hensyn til grundene til eller hensigten med de statslige interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger (Domstolens dom af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 79, og af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 20). Begrebet støtte er et objektivi begreb, ved hvis afgrænsning det alene har betydning, om en statslig foranstaltning giver en eller nogle virksomheder en fordel (Rettens dom af 27.1.1998, sag T-67/94, Ladbroke Racing mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 52).
- 84 Således som det fremgår af retspraksis, følger heraf bl.a., at den omstændighed, at offentlige myndigheder yder en virksomhed en økonomisk fordel med henblik på at kompensere udgifterne i forbindelse med de public service-forpligtelser, som nævnte virksomhed angiveligt har påtaget sig, er uden betydning for kvalificeringen af foranstaltningen som støtte omfattet af traktatens artikel 92, stk. 1, idet

der dog må tages hensyn til disse forhold ved undersøgelsen af den pågældende støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 90, stk. 2 (jf. dommen i sagen FFSA m.fl. mod Kommissionen, præmis 178 og 199, stadfæstet ved Domstolens kendelse af 25.3.1998, sag C-174/97 P, Sml. I, s. 1303, præmis 33). Det bør i den forbindelse nævnes, at i den foreliggende sag — modsat den sag, som førte til dommen FFSA m.fl. mod Kommissionen — har Kommissionen ikke i sin beslutning anvendt undtagelsen i traktatens artikel 90, stk. 2, eller så meget desto mindre de i bestemmelsen nævnte særlige betingelser, hvilket den i øvrigt heller ikke påstår.

- 85 Det fremgår af det anførte, at den vurdering, som Kommissionen lagde til grund for at fastslå, at de beløb, der blev betalt til RTP i godtgørelser, ikke udgør statsstøtte, frembød alvorlige vanskeligheder, der for så vidt som det ikke var godtgjort, at disse betalinger var forenelige med fællesmarkedet, indebar, at proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, burde have været indledt.
- 86 Med hensyn dernæst til afgiftsfritagelserne og de betalingslettelser, som blev indrømmet RTP, fastslog Kommissionen i beslutningen, at disse to grupper foranstaltninger heller ikke udgjorde støtte som omhandlet af traktatens artikel 92, stk. 1 (jf. ovenfor, præmis 25 og 28).
- 87 Det bemærkes dog, at Kommissionen ved skrivelsen af 31. januar 1996 til de portugisiske myndigheder meddelte disse, at »efter en indledende undersøgelse udgør disse foranstaltninger tilsyneladende statsstøtte, som omfattes af anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1«, og følgelig anmodede myndighederne om at meddele den, om de fandt foranstaltningerne forenelige med fællesmarkedet (jf. ovenfor, præmis 13).
- 88 Det må derfor undersøges, om, som sagsøgeren har anført, de af Kommissionen anlagte vurderinger vedrørende de pågældende foranstaltninger og de oplysninger, den anmodede de portugisiske myndigheder om at tilstille den i den indledende undersøgelsesfase, frembød alvorlige vanskeligheder, som indebar, at proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, burde have været indledt.

- 89 Det fremgår af retspraksis, at den omstændighed, at der var indledt drøftelser mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat i den indledende undersøgelsesfase, og at Kommissionen i forbindelse hermed havde kunnet anmode om yderligere oplysninger vedrørende de foranstaltninger, den skulle tage stilling til, ikke i sig selv kan anses for bevis på, at denne institution stod over for alvorlige vanskeligheder ved bedømmelsen (jf. dommen i sagen *Matra mod Kommissionen*, præmis 38). Det kan dog ikke udelukkes, at indholdet af disse drøftelser mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat i den indledende undersøgelsesfase under visse omstændigheder kan vise, at der foreligger alvorlige vanskeligheder (jf. dommen i sagen *Tyskland mod Kommissionen*, præmis 14).
- 90 I denne sag må det først fastslås, at Kommissionens skrivelse af 31. januar 1996 efterfulgte en anmodning om oplysninger vedrørende de pågældende foranstaltninger, som de portugisiske myndigheder havde besvaret ved skrivelse af 14. december 1995. Det må ligeledes fastslås, at denne nye anmodning om oplysninger fremkom over 30 måneder efter, at sagsøgeren i sin klage af 30. juli 1993 havde påtalt afgiftsfritagelsen til fordel for RTP, og omtrent 24 måneder efter, at Kommissionen var blevet oplyst om de betalingslettelser, der var indrømmet RTP af den offentlige institution, der varetog driften af tv-nettet. Som Kommissionen i øvrigt understregede i sin skrivelse af 31. december 1996, fremkom denne nye anmodning om oplysninger »efter en indledende undersøgelse« af disse foranstaltninger. I lyset heraf må det derfor fastslås, at på det tidspunkt, hvor nævnte skrivelse blev tilstillet de portugisiske myndigheder, havde Kommissionen allerede foretaget en »første undersøgelse« efter retspraksis af de påtalte foranstaltninger.
- 91 Det bemærkes herved, at Kommissionen kun kan begrænse sig til den indledende fase i medfør af artikel 93, stk. 3, og godkende en statslig foranstaltning, der ikke er anmeldt, såfremt den efter en første undersøgelse kan nå til den opfattelse, at foranstaltningen ikke kan betegnes som støtte i artikel 92, stk. 1's, forstand, eller at den ganske vist udgør en støtte, men er forenelig med fællesmarkedet (Rettens dom af 15.9.1998, sag T-95/96, *Gestevisión Telecinco mod Kommissionen*, Sml. II, s. 3407, præmis 52, og den deri anførte retspraksis).

- 92 Det fremgår imidlertid af Kommissionens skrivelse af 31. januar 1996 til de portugisiske myndigheder, at den efter afslutningen af den første undersøgelse, som den havde foretaget, fandt, at afgiftsfritagelserne og betalingslettelserne, der var givet RTP, udgjorde støtte som omhandlet af traktatens artikel 92, stk. 1, og at Kommissionen ikke var i stand til at afslutte proceduren med en godkendelse af foranstaltningerne, men tværtimod stadig nærede alvorlig tvivl med hensyn til deres forenelighed med fællesmarkedet.
- 93 Dette bekræftes desuden af en efterfølgende skrivelse af 16. april 1996 fra Kommissionen, der blev fremlagt efter et skriftligt spørgsmål fra Retten, og som Kommissionen havde tilstillet de portugisiske myndigheder efter at have modtaget deres besvarelse af anmodningen.
- 94 Kommissionen understregede for det første med hensyn til afgiftsfritagelserne, at »denne foranstaltning udgør statsstøtte som omhandlet af traktatens artikel 92, stk. 1, og anmoder følgelig de portugisiske myndigheder om at angive, om de mener, at støtten kan begrundes i undtagelserne i artikel 92«.
- 95 Hvad for det andet angår betalingslettelserne til RTP for anvendelse af tv-nettet anmodede Kommissionen om, at den blev oplyst om grundene til, at de for RTP anvendte tariffer var forskellige fra dem, der gjaldt for SIC, samt om størrelsen af det morarentebeløb, som RTP skyldte, og anførte, at »TDP-nettet er offentlig ejendom, og at enhver fordel, der indrømmes, og som ikke ville blive anvendt af en privat virksomhed under normale markedsvilkår, kan udgøre statsstøtte«. Det skal derved understreges, at det følger af retspraksis, at de morarenter og tillæg, som en virksomhed kan komme til at betale en offentlig institution til gengæld for store betalingsfaciliteter, ikke fuldstændig kan ophæve den fordel, som nævnte virksomhed modtager. Sådanne betalingsfaciliteter, der ydes skønsmæssigt til en virksomhed, udgør statsstøtte, såfremt den pågældende virksomhed henset til størrelsen af den økonomiske fordel, den derved opnår, klart ikke kunne have opnået tilsvarende ydelser hos en privat kreditor, der i forhold til den indtog

samme stilling som den pågældende offentlige kreditor (dommen i sagen DM Transport, præmis 21 og 30).

- 96 Det må under disse omstændigheder fastslås, at Kommissionen efter den første undersøgelse, den havde foretaget, reelt havde alvorlige vanskeligheder ikke blot af med at bedømme, hvorledes de pågældende foranstaltninger skulle kvalificeres i forhold til støttebegrebet, men også med henblik på at fastslå, om de var forenelige med fællesmarkedet, hvorfor den burde have indledt proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2.
- 97 Dernæst fremgår det af beslutningen, at RTP i 1993 dels opnåede en afdragsordning for et beløb, som selskabet skyldte Segurança social, fordi det ikke havde betalt forfaldne bidrag for løntillæg i tidsrummet 1983-1989, og hvis størrelse udgjorde 2,189 mia. PTE, og dels en fritagelse for morarenter og tillæg for forsinket betaling. Kommissionen fastslog, at dette ikke udgjorde støtte under henvisning til, at den påtalte foranstaltning beroede på en aftale mellem RTP og Segurança social, hvorved man undgik et søgsmål vedrørende lovligheden af det pågældende bidrag. Ifølge Kommissionen havde Segurança social her udvist en opførsel, som kun adskilte sig lidt fra en privat erhvervsdrivende, som befandt sig i tilsvarende situation.
- 98 Det fremgår af Domstolens praksis, at når et offentligt organ, som det påhviler at opkræve sociale sikringsbidrag, accepterer, at disse bidrag betales for sent, ydes der den pågældende virksomhed en værdifuld økonomisk fordel, der aflaster den for de byrder, som følger af en normal anvendelse af de sociale sikringsordninger (dommen i sagen DM Transport, præmis 19). Den rente, der finder anvendelse på denne form for fordringer, skal normalt yde godtgørelse for det tab, som kreditor har lidt som følge af debtors forsinkelse med at opfylde sin forpligtelse til at indfri sin gæld, dvs. morarenter (dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 48).

- 99 Det fremgår ganske vist af samme retspraksis, at når der indgås aftale om betalingslettelse mellem virksomheder og et offentligt organ, som det påhviler at opkræve socialsikringsbidrag, skal dette organ, som anses for at have handlet som en offentlig kreditor, vedrørende denne adfærd sammenlignes med en tænkt privat kreditor, der antages at indtage den samme stilling i forhold til debitor, og som søger at inddrage de beløb, han har til gode (dommen i sagen DM Transport, præmis 25, og dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 46). Det kan derfor ikke udelukkes, at en aftale mellem et social sikringsorgan og dets debitor med henblik på at undgå usikkerhed i forbindelse med søgsmål ved domstolene udgør en adfærd, der ikke er anderledes end en privat kreditors, som søger at inddrive de beløb, han har til gode.
- 100 Det fremgår imidlertid i nærværende sag af selve beslutningen, hvilket sagsøgeren også har anført i sin klage, uden at Kommissionen har bestridt det, at »et fælles dekret fra finansministeren og ministeren for sociale anliggender indførte den gradvise betaling af de skyldige bidrag og fritagelsen for bøder og de tilsvarende renter«, hvorfor der ikke var tale om en aftale mellem *Segurança social* og RTP. Det er heller ikke bestridt, hvilket sagsøgeren også anførte i sin klage, at nævnte bestemmelser, som udgør en undtagelse til den sociale sikringslovgivning, ikke finder anvendelse på andre berørte selskaber.
- 101 Heraf følger, at Kommissionen under disse omstændigheder, hvor den udelukkende har lagt det portugisiske sikringsorgans optræden til grund for at godkende de fordele, der blev ydet RTP, burde have rådet over mere fuldstændige oplysninger vedrørende den reelle karakter af den påtalte foranstaltning med henblik på at tage stilling til de indsigelser, som sagsøgeren havde fremført i sin klage. Kommissionen burde under disse omstændigheder have indledt proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, med henblik på, efter at have indhentet alle de nødvendige udtalelser, at efterprøve rigtigheden af dens bedømmelse, der, da der ikke forelå nogen yderligere oplysninger, kunne give anledning til alvorlige vanskeligheder.

- 102 Det fremgår endelig af retspraksis, at såfremt den tid, der er forløbet, klart overstiger, hvad der er normalt ved en første undersøgelse inden for rammerne af traktatens artikel 93, stk. 3, kan dette i forbindelse med andre forhold indebære, at det må erkendes, at Kommissionen havde alvorlige vanskeligheder ved bedømmelsen, således at proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, burde være indledt (dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 15 og 17).
- 103 I en sag som den foreliggende, hvor de omtvistede statsforanstaltninger ikke er blevet anmeldt af den pågældende medlemsstat, er Kommissionen dog ikke forpligtet til at iværksætte en indledende undersøgelse af foranstaltningerne inden for den frist på to måneder, som anførtes i Lorenz-dommen (dommen i sagen Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, præmis 79).
- 104 Denne løsning er baseret på nødvendigheden af at tage hensyn til den pågældende medlemsstats legitime interesse i hurtigt at få afgjort lovligheden af de foranstaltninger, som er blevet anmeldt til Kommissionen. Et sådant hensyn gør sig ikke gældende, når medlemsstaten har gennemført foranstaltninger uden først at have anmeldt dem til Kommissionen. Hvis medlemsstaten var i tvivl om, hvorvidt de planlagte foranstaltninger var statsstøtte, kunne den sikre sin interesse ved at anmelde dem til Kommissionen, hvorved Kommissionen var blevet tvunget til at træffe en beslutning inden to måneder (dommen i sagen SFEI m.fl., præmis 48, og dommen i sagen Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, præmis 78).
- 105 Såfremt berørte tredjemænd imidlertid har klaget til Kommissionen over statslige foranstaltninger, der ikke er blevet anmeldt i overensstemmelse med artikel 93, stk. 3, er Kommissionen inden for rammerne af den i bestemmelsen omhandlede indledende fase forpligtet til at gennemføre en påpasselig og upartisk undersøgelse af klagerne ud fra hensynet til god forvaltningsskik i forbindelse med traktatens grundlæggende regler om statsstøtte (dommen i sagen Gestevisión

Telecinco mod Kommissionen, præmis 53, og i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 62). Heraf følger bl.a., at Kommissionen ikke kan lade den indledende undersøgelse af de statslige foranstaltninger, som er genstand for en klage i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, fortsætte i det uendelige, når den har indledt en sådan undersøgelse (dommen i sagen Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, præmis 74).

- 106 Det bemærkes for så vidt angår den foreliggende sag, at beslutningen af 7. november 1996 blev vedtaget efter en indledende undersøgelse, der blev iværksat den 30. juli 1993, tidspunktet for sagsøgerens indgivelse af den første klage — dvs. 39 måneder tidligere, og under alle omstændigheder 33 måneder efter sagsøgerens klage af 12. februar 1994.
- 107 Ifølge retspraksis overskrider dette klart den frist, der normalt er påkrævet for en første undersøgelse (dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 15, i sagen Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, præmis 80 og 81, og forslag til afgørelse fra generaladvokat Lenz i forbindelse med dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1723, punkt 92), idet denne undersøgelse alene skal gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse vedrørende kvalificeringen af de pågældende foranstaltninger og deres forenelighed med fællesmarkedet.
- 108 På grundlag af det anførte må det fastslås, at Kommissionen ikke efter en første undersøgelse var i stand til at overvinde alle vanskelighederne i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede foranstaltninger, den skulle bedømme, udgjorde statsstøtte som omhandlet af traktatens artikel 92, stk. 1. Da foreneligheden af foranstaltningerne med fællesmarkedet ikke er blevet godtgjort i beslutningen, påhvilede det Kommissionen efter modtagelsen af alle de nødvendige udtalelser at indlede en procedure i traktatens artikel 93, stk. 2, med henblik på at efterprøve, om dens bedømmelse var berettiget.

- 109 Da denne procedure ikke blev gennemført forud for beslutningen, må denne, uden at det findes nødvendigt at behandle sagsøgerens øvrige anbringender og påstande, annulleres, for så vidt den vedrører de foranstaltninger, som den portugisiske stat har truffet til fordel for RTP, og som omfatter beløb udbetalt som godtgørelser, afgiftsfritagelser, betalingslettelser for brug af tv-net og en afdragsordning for et beløb, der skyldtes som følge af manglende indbetaling af sociale sikringsbidrag, samt fritagelse for betaling af morarenter heraf.

Sagens omkostninger

- 110 I henhold til Rettens procesreglements artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 3, kan Retten fordele sagens omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.
- 111 Kommissionen har i denne sag ikke fået medhold i sin påstand om frifindelse for søgsmålet om annullation af beslutningen, mens sagsøgeren ikke har fået medhold i sin påstand om annullation af den beslutning, der angiveligt skulle være indeholdt i skrivelsen af 20. december 1996. For så vidt som hovedparten af parternes argumentation dog vedrørte beslutningens lovlighed, pålægges Kommissionen ud fra en vurdering af sagens omstændigheder foruden sin egne omkostninger at betale to tredjedele af sagsøgerens, bortset fra de omkostninger, som denne har afholdt på grund af Den Portugisiske Republiks og RTP's intervention.
- 112 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, kan Retten træffe afgørelse om, at andre intervenienter end stater, som er parter i EØS-aftalen,

medlemsstaterne, institutionerne samt EFTA-Tilsynsmyndigheden skal bære deres egne omkostninger.

- 113 Den Portugisiske Republik og RTP, der har intervenseret til støtte for Kommissionen, bærer deres egne omkostninger og solidarisk to tredjedele af de omkostninger, som sagsøgeren har afholdt i forbindelse med deres intervention.
- 114 Det Forenede Kongerige, som ikke har indgivet interventionsindlæg, bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Udvidede Afdeling)

- 1) Sagen afvises, for så vidt den vedrører Kommissionens skrivelse af 20. december 1996.

- 2) Beslutningen annulleres, for så vidt den vedrører de foranstaltninger, som den portugisiske stat har truffet til fordel for RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, og som omfatter beløb udbetalt som godtgørelser, afgiftsfritagelser, betalingslettelser for brug af tv-net og en afdragsordning for et beløb, der skyldtes som følge af manglende indbetaling af sociale sikringsbidrag, samt fritagelse for betaling af morarenter heraf.
- 3) Kommissionen bærer sine egne omkostninger samt to tredjedele af sagsøgerens, bortset fra omkostningerne i forbindelse med interventionerne fra RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, og Den Portugisiske Republik.
- 4) Den Portugisiske Republik og RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, bærer deres egne omkostninger og solidarisk to tredjedele af de omkostninger, som sagsøgeren har afholdt i forbindelse med deres intervention.
- 5) Det Forenede Kongerige bærer sine egne omkostninger.

Vesterdorf

Tiili

Potocki

Meij

Vilaras

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. maj 2000.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitssekretær

Præsident