

Förenade målen T-228/99 och T-233/99

Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen

mot

Europeiska gemenskapernas kommission

”Statligt stöd — Kommissionens bristande behörighet — Åsidosättande av rätten till försvar — Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter — Begreppet stöd — Åsidosättande av artiklarna 87 EG och 295 EG — Privat investerare i en marknadsekonomi — Rimlig ersättning — Åsidosättande av motiveringsskyldigheten”

Förstainstansrättens dom (andra avdelningen i utökad sammansättning) av den 6 mars 2003 II- 445

Sammanfattning av domen

1. *Kommissionen — Handläggning av löpande ärenden — Avgränsning — Utövande av kommissionens övervakningsuppdrag inom området för statligt stöd — Omfattas (Artiklarna 87.1 EG och 211 EG)*

2. *Statligt stöd — Administrativt förfarande — Kommissionens skyldighet att uppmana berörda parter att inge yttranden — De berörda omfattas inte av rätten till försvar (Artiklarna 88.2 EG och 253 EG)*
3. *Talan om ogiltigförklaring — Grunder — Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter — Talan väckt mot kommissionens beslut genom vilket ett statligt stöd förklaras oförenligt med den gemensamma marknaden — Rätten för stödmottagaren och för den enhet som har beviljat stödet att åberopa ett åsidosättande av den berörda medlemsstatens rätt att bli hörd (Artiklarna 88.2 EG och 230 andra stycket EG)*
4. *Förfarande — Intervention — Ansökan om att få stödja den ena partens yrkanden men med åberopande av andra argument — Tillåtet (Domstolens stadga, artikel 40 fjärde stycket)*
5. *Institutionernas rättsakter — Motivering — Felaktig faktauppgift i motiveringen till ett beslut, vilken i övrigt är tillräcklig — Saknar betydelse för beslutets lagenlighet (Artikel 253 EG)*
6. *Gemenskapsrätt — Allmänna rättsprinciper — Rätt till en god förvaltning — Snabb och opartisk handläggning av ärenden*
7. *Statligt stöd — Begrepp — Stöd med hjälp av statliga medel som kan tillskrivas staten (Artikel 87.1 EG)*
8. *Konkurrens — Tillämpning av konkurrensreglerna — Likabehandling av offentliga och privata företag — Den offentliga egendomsordningen — Saknar betydelse — Möjlighet att bevilja undantag för företag som skall tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol (Artiklarna 86.1 EG, 86.2 EG, 87.1 EG och 295 EG)*
9. *Statligt stöd — Begrepp — Bedömning med utgångspunkt i hur en privat investerare skulle ha agerat — Kriteriet tillämpligt på åtgärder till förmån för lönsamma företag (Artikel 87.1 EG)*

10. *Statligt stöd — Begrepp — Finansiellt stöd som offentliga myndigheter beviljar ett företag — Bedömningskriterium — Fråga huruvida en liknande investering på samma villkor skulle vara attraktiv för en privat investerare (Artikel 87.1 EG)*
11. *Statligt stöd — Begrepp — Kriteriet avseende en privat investerare — Bedömning mot bakgrund av den genomsnittliga avkastningen på det investerade kapitalet inom den berörda sektorn — Tillåten — Gränser (Artikel 87.1 EG)*
12. *Statligt stöd — Begrepp — Tillämpning av principen om en försiktig privat investerare på offentliga investerare — Åsidosättande av likabehandlingsprincipen — Föreligger inte (Artikel 87.1 EG)*
13. *Statligt stöd — Begrepp — Praktisk tillämpning av kriteriet avseende privat investerare — Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning — Domstolsprövning — Gränser (Artikel 87.1 EG)*
14. *Institutionernas rättsakter — Motivering — Skyldighet — Omfattning — Kommissionens beslut rörande statligt stöd — Beskrivning av vad som kämmetecknar påverkan på konkurrensen och på handeln mellan medlemsstaterna (Artiklarna 87.1 EG och 253 EG)*
15. *Statligt stöd — Påverkan på handeln mellan medlemsstaterna — Skadlig inverkan på konkurrensen — Bedömningskriterier (Artikel 87.1 EG)*
16. *Institutionernas rättsakter — Motivering — Skyldighet — Räckvidd — Val av storlek på grundavkastningen vid tillämpningen av principen om en privat investerare (Artikel 253 EG)*

1. Ett beslut av kommissionen avseende huruvida ett statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden med tillämpning av principen om en privat investerare i en marknadsekonomi omfattas av det övervakningsuppdrag som kommissionen har tilldelats genom artikel 211 EG, och särskilt dess skyldighet att övervaka tillämp-

ningen av artikel 87.1 EG, för att garantera att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, inte snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag. Även om nämnda princip därvid har tillämpats på ett solitt företag utgör detta beslut inte prov på en ny

politisk inriktning som går utöver handläggningen av löpande ärenden.

(se punkterna 96, 98 och 100)

2. Det administrativa förfarandet i fråga om statligt stöd inleds emellertid endast gentemot den berörda medlemsstaten. De stödmottagande företagen och de territoriella enheter under statlig nivå som beviljar stödet anses i likhet med stödmottagarnas konkurrenter endast vara "berörda" av detta förfarande.

Under den fas av granskningen som avses i artikel 88.2 EG skall kommissionen uppmana berörda parter att inge yttranden.

Offentliggörandet av ett meddelande i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* är därvid ett lämpligt medel för att informera alla berörda parter om att ett förfarande inletts. Syftet med detta meddelande är uteslutande att från de berörda parterna få alla uppgifter som kan vägleda kommissionen i dess framtida handlande.

Berörda parter har under det administrativa förfarandet huvudsakligen rollen som informationskälla för kommissionen. Av detta följer att dessa parter bara har rätt att delta i det administrativa förfarandet på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, och de kan inte alls göra gällande samma rätt till försvar som de personer kan åberopa mot vilka ett förfarande om statligt stöd inletts.

(se punkterna 122—125)

3. Det administrativa granskningsförfarandet i fråga om statligt stöd inleds endast gentemot den berörda medlemsstaten, och de beslut som kommissionen fattar vid avslutandet av detta förfarande är endast riktade till denna medlemsstat. Dessutom är enligt artikel 88.2 EG den berörda medlemsstaten ansvarig för genomförandet av kommissionens eventuella beslut att de aktuella statliga stödåtgärderna skall upphävas eller ändras.

Med hänsyn till den berörda medlemsstatens centrala roll under detta förfarande utgör denna medlemsstats rätt att bli hörd under förfarandet en väsentlig formföreskrift vars åsidosät-

tande medför att kommissionens beslut att en stödåtgärd skall upphävas eller ändras är ogiltigt.

ten om de andra övervägandena ger en tillräcklig motivering.

Det stödmottagande företaget, liksom den territoriella enhet under statlig nivå som har beviljat stödet, har följaktligen ett berättigat intresse av att göra gällande en sådan brist i kommissionens beslut, eftersom det eventuella åsidosättandet av medlemsstatens rätt att bli hörd kan påverka den ifrågasatta rättsaktens lagenlighet.

(se punkt 162)

(se punkterna 140—142)

6. Det åligger kommissionen att genomföra en snabb och opartisk handläggning av ett ärende, särskilt vid tillämpningen av artikel 88 EG. Denna skyldighet hänför sig till rätten till en god förvaltning som utgör en av de grundläggande rättsstatsprinciper som är gemensamma för medlemsstaternas författningstradition.

4. Artikel 40 fjärde stycket i domstolens stadga utgör inte något hinder för att en intervenient åberopar andra argument än dem som åberopas av den part som den stöder, under förutsättning att intervenienten har för avsikt att stödja denna parts yrkanden.

(se punkt 167)

(se punkt 145)

7. För att förmåner skall anses vara statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG krävs för det första att de ges direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel och för det andra att de kan tillskrivas staten.

5. Även om ett övervägande i en omtvistad rättsakt innehåller en felaktig faktauppgift, kan detta formfel inte föranleda en ogiltigförklaring av rättsak-

Det görs emellertid i denna artikel inte någon åtskillnad mellan de statliga ingripandena beroende på deras orsaker och mål, utan de bedöms i stället

mot bakgrund av resultatet. Begreppet stöd är således ett objektivt begrepp, som uteslutande sammanhänger med huruvida en statlig åtgärd gynnar ett eller flera företag.

Statliga medel upphör emellertid inte att vara statliga endast på grund av att de används på ett sätt som motsvarar det på vilket en privat investerare skulle ha använt dem. Frågan huruvida staten har agerat som en företagare omfattas nämligen av bedömningen av huruvida det föreligger statligt stöd och inte av bedömningen av huruvida ifrågavarande medel är statliga eller ej.

(se punkterna 179—181)

Tillämpningen av konkurrensreglerna på företag, oavsett vilken egendomsordning som gäller för dem; medför heller inte att det skyddade utrymme som följer av artikel 295 EG inskränks eller att medlemsstaterna praktiskt taget inte längre har någon frihet i fråga om förvaltningen av sina offentliga företag, i fråga om att inneha ägarandelar i sådana företag eller i fråga om att göra andra överväganden än sådana som är rent vinstinriktade. Om sådana intressen kan anses stå i strid med konkurrensreglerna beaktas de nämligen genom artikel 86.2 EG, eftersom det i denna artikel föreskrivs att konkurrensreglerna inte skall tillämpas på företag som anförtratts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol, om tillämpningen av dessa regler rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som dessa företag tilldelats fullgörs.

8. Även om egendomsordningen enligt artikel 295 EG fortfarande faller inom medlemsstaternas behörighet undantas inte medlemsstaternas egendomsordningar genom nämnda artikel från fördragets grundläggande bestämmelser. I överensstämmelse med artikel 86.1 EG är således konkurrensreglerna i fördraget, vilka är grundläggande regler, tillämpliga utan åtskillnad på offentliga och privata företag. Det kan följaktligen inte anses att räckvidden av begreppet statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG inskränks genom artikel 295 EG.

(se punkterna 192—196)

9. Tillämpningen av principen om en privat investerare i en marknadsekonomi vid bedömningen av huruvida en statlig åtgärd utgör stöd är inte begränsad till förlustbringande företag eller

företag under omstrukturering utan den är även tillämplig beträffande lönsamma företag.

(se punkterna 209 och 210)

10. För att avgöra huruvida offentliga myndigheters åtgärder avseende ett företags kapital, oavsett formen, har karaktären av statligt stöd skall det bedömas huruvida, under liknande omständigheter, en privat investerare som är verksam under normala marknadsekonomiska villkor, som till sin storlek kan jämföras med de organ som förvaltar den offentliga sektorn, skulle ha genomfört lika stora kapitaltillskott. I synnerhet är det relevant att fråga sig om en privat investerare skulle ha utfört transaktionen i fråga på samma villkor och, om så inte är fallet, undersöka på vilka villkor han skulle ha kunnat utföra den. Vidare skall jämförelsen mellan offentliga och privata investerares handlande göras med beaktande av det förhållningssätt som en privat investerare skulle ha intagit vid den aktuella transaktionen med hänsyn till tillgänglig information och den förutsebara utvecklingen vid denna tidpunkt.

(se punkterna 244—246)

11. Vid tillämpningen av principen om en privat investerare i en marknadseko-

nomi är den genomsnittliga avkastningen på investerat kapital i den berörda sektorn ett analytiskt instrument, dock endast ett bland flera sådana instrument, för att fastställa huruvida och i vilken utsträckning ett företag får en ekonomisk fördel som det inte skulle ha erhållit under normala marknadsmässiga villkor.

En privat investerares agerande i en marknadsekonomi styrs av lönsamhetsperspektiv. Till grund för att ta den genomsnittliga avkastningen som utgångspunkt ligger således den uppfattningen att en försiktig privat investerare, det vill säga en investerare som söker maximera sin vinst utan att ta alltför stora risker jämfört med andra aktörer på marknaden, vid beräkningen av en rimlig ersättning för sin investering i princip skulle kräva en minimiavkastning motsvarande den genomsnittliga avkastningen inom den berörda sektorn.

Eftersom kommissionen alltid skall ta ställning till samtliga relevanta omständigheter rörande den omtvistade transaktionen och dess sammanhang skall den dessutom beakta frågan huruvida en försiktig privat investerare, som befinner sig i samma situation som det offentliga organ som har tillfört det kapital som påstås vara en investering, på grund av andra ekonomiska överväganden än strävan efter att maximera avkastningen, som rimlig ersättning skulle ha godtagit en lägre avkast-

ning än den genomsnittliga avkastningen inom den berörda sektorn.

(se punkterna 254, 255 och 270)

12. Det är enligt likhetsprincipen otillåtet att behandla lika situationer olika, när detta missgynnar vissa aktörer i förhållande till andra, utan att denna skillnad i behandlingen kan motiveras genom objektiva skillnader av en viss betydelse. En offentlig investerare befinner sig emellertid inte i samma situation som en privat investerare. Den sistnämnde kan endast förlita sig på sina egna resurser för att finansiera sina investeringar och ansvarar således med sin förmögenhet för sina val. En offentlig investerare har däremot tillgång till medel som härrör från utövandet av offentliga maktbefogenheter, i synnerhet medel som härrör från skatter. Eftersom dessa båda kategorier av investerare inte befinner sig i identiska situationer kan det inte utgöra diskriminering av en offentlig investerare om dess agerande bedöms mot bakgrund av en försiktig privat investerares agerande, trots att detta krav inte gäller för någon privat investerare.

(se punkterna 271 och 272)

13. Kommissionens prövning av frågan huruvida en investering uppfyller kriteriet avseende en privat investerare innefattar en komplicerad ekonomisk bedömning. Kommissionen har emellertid ett stort utrymme för skönsmässig bedömning då den antar en rättsakt efter en så komplicerad ekonomisk bedömning, och domstolsprövningen av en sådan rättsakt skall, även om den skall vara "fullständig" vad avser frågan huruvida en åtgärd faller inom tillämpningsområdet för artikel 87.1 EG, endast avse en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att de uppgifter om de faktiska omständigheterna som lagts till grund för det omtvistade valet är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk. I synnerhet ankommer det inte på förstainstansrätten att ersätta beslutsfattarens ekonomiska bedömning med sin egen.

(se punkt 282)

14. Även om det i vissa fall kan framgå av de förhållanden under vilka ett statligt stöd beviljades att det är av sådant slag att det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen, åligger det kommissionen att åtminstone redogöra för dessa omständigheter i motiveringen till sitt beslut.

Kommissionen är emellertid inte skyldig att visa vilka verkningar som rättsstridiga stöd verkligen har för konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. Om kommissionen var skyldig att lägga fram ett sådant bevis, skulle detta nämligen utmynna i att medlemsstater som utbetalar stöd i strid med anmälningsskyldigheten i artikel 88.3 EG skulle gynnas till förfång för de medlemsstater som anmäler planerade stöd.

(se punkterna 292 och 296)

15. Till och med ett statligt stöd av relativt ringa betydelse kan påverka handeln mellan medlemsstaterna när den sektor inom vilken det mottagande företaget är verksamt kännetecknas av en livlig konkurrens.

Om ett ekonomiskt stöd som ges av en stat eller med hjälp av statliga medel stärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen, skall denna handel anses påverkad av detta stöd.

Stöd, som syftar till att helt eller delvis befria de stödmottagande företagen

från de kostnader som de normalt skulle bära för den löpande driften eller den normala verksamheten, skall i princip anses snedvrida konkurrensvillkoren.

(se punkterna 298—300)

16. När kommissionen vid bedömningen av huruvida ett finansiellt stöd till ett företag utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG tillämpar kriteriet avseende en privat investerare är fastställelsen av storleken på den grundavkastning som en privat investerare kan få en väsentlig faktor vid beräkningen av en rimlig ersättning för den omtvistade transaktionen. Skyldigheten att motivera storleken på denna grundavkastning är därför av särskild vikt.

Motiveringsskyldigheten uppfylls inte när kommissionen begränsar sig till att ange de informationskällor som legat till grund för dess val, utan att återge innehållet i denna information så att det klargörs hur den har använts, allmänt hänvisa till handlingar med motstridigt innehåll, av vilka de berörda inte fick kännedom om den handling som innehöll uppgifter som var näraliggande kommissionens slutliga val, hänvisa till sin egen erfarenhet och till tidigare beslut om stöd, utan att förklara relevansen av det enda av dessa tidigare beslut som det uttryckligen hänvisades till i det ifrågasatta beslutet.

Denna bristande motivering på grund av att kommissionen underlät att redogöra för de väsentliga överväganden som fick den att välja en viss storlek på en normal avkastning kan inte uppvägas av den omständigheten att sökandena har deltagit i det administrativa förfarande som föregick beslutet eller att stödmottagaren är en ekonomisk aktör inom den berörda sektorn.

Kommissionen har heller inte tillräckligt motiverat storleken på det riskpåslag som skall göras på den normala avkastningen, eftersom det i fotnoter i beslutet endast hänvisas till ett expertutlåtande som utarbetats på uppdrag av kommissionen och till en skrivelse rörande kommissionens praxis, vilken de berörda inte har fått ta del av.

(se punkterna 395—405 och 414—419)