

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)
den 15 september 1998 *

I mål T-95/96,

Gestevisión Telecinco SA, bolag bildat enligt spansk rätt, Madrid, företrätt av advokaten Santiago Muñoz Macado, Madrid, delgivningsadress: Carlos Amo Quiñones, 2, rue Gabriel Lippmann, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företräd ursprungligen av juridiske rådgivaren Gérard Rozet, Fernando Castillo de la Torre, rättstjänsten, sedan av Gérard Rozet och Juan Gerra Fernández, rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företräd av Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Gauthier Mignot, secrétaire des affaires étrangères, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

intervenient,

* Rättegångspråk: spanska.

angående huvudsakligen en begäran på grundval av artikel 175 i EG-fördraget om fastställelse av att kommissionen har brutit i sina skyldigheter enligt fördraget, för det första genom att underlåta att fatta ett beslut avseende sökandens klagomål mot Konungariket Spanien för överträdelse av artikel 92 i nämnda fördrag och för det andra genom att underlåta att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i nämnda fördrag och i andra hand en begäran på grundval av artikel 173 i fördraget avseende ogiltigförklaring av kommissionens beslut som påstås ingå i en skrivelse av den 20 februari 1996,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden V. Tiili samt domarna C. P. Briët, K. Lenaerts, A. Potocki och J. D. Cooke,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 10 mars 1998,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

Tio TV-företag är etablerade i Spanien, av vilka tre är privata och sju offentliga.

- 2 För de privata TV-bolagen utgör reklamintäkterna den huvudsakliga finansieringskällan. De offentliga TV-företagen finansieras för sin del endast delvis genom reklam. De leds antingen direkt av staten genom den offentliga myndigheten RTVE eller styrs genom ett indirekt förvaltningssystem som förgrenas i flera regionala stationer som har bildats i detta syfte i de olika spanska autonoma regionerna.

- 3 Samtliga dessa offentliga TV-företag har i olika proportioner, sedan de inlett sin verksamhet, erhållit anslag av de administrationer under vilka de lyder. De erhåller således dubbel finansiering bestående å ena sidan av reklamintäkter och å andra sidan av statliga anslag.

- 4 Sökanden, Gestevisión Telecinco SA, som är ett bolag bildat enligt spansk rätt etablerat i Madrid, är ett av de tre privata kommersiella bolagen. Den 2 mars 1992 inlämnade sökanden ett klagomål till kommissionen (nedan kallat det första klagomålet) avseende fastställelse av att de anslag som de regionala TV-bolagen erhöll av de respektive autonoma regionerna var oförenliga med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 92 i EG-fördraget (nedan kallat fördraget).

- 5 Kommissionen bekräftade genom skrivelse av den 30 april 1992 att den hade mottagit klagomålet och meddelade sökanden att den hade "beslutat att begära exakta uppgifter av de spanska myndigheterna för att avgöra ... om de påtalade förfarandena var förenliga eller oförenliga med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna avseende statligt stöd". En sådan begäran om upplysningar riktades samma dag till de spanska myndigheterna.

- 6 Sökanden sände den 25 november 1992 en skrivelse till kommissionen för att erhålla information om hur behandlingen av dess klagomål hade fortskridit. Kommissionen meddelade sökanden genom skrivelse av den 3 december 1992 att den

genom skrivelse av den 28 oktober 1992 hade erinrat de spanska myndigheterna om dessas skyldighet att besvara den begäran om upplysningar som hade riktats till dem.

- 7 Sökanden inlämnade den 12 november 1993 ett nytt klagomål avseende fastställelse av att de anslag som den spanska staten beviljat den offentliga myndigheten RTVE var oförenliga med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 92 i fördraget (nedan kallat det andra klagomålet).
- 8 Sökanden sände den 24 november 1993 en skrivelse till Karel Van Miert, som är den kommissionsledamot som är ansvarig för konkurrensfrågor, för att informera honom om de ovannämnda två klagomålen, om att det stöd som påtalades i dessa inte hade anmälts och om de oavhjäpliga följderna av kommissionens ackumulerade försening med behandlingen av klagomålen.
- 9 Kommissionen gav i december 1993 en utomstående konsultbyrå i uppdrag att undersöka finansieringen av offentliga TV-företag inom hela gemenskapen.
- 10 Kommissionen svarade i februari 1994 på sökandens begäran om upplysningar per telefon att den hade beslutat att vänta tills den ovannämnda undersökningen slutförts innan den skulle fortsätta behandlingen av de berörda klagomålen och därefter fatta ett beslut att inleda ett förfarande i den mening som avses i artikel 93.2 i fördraget.
- 11 Kommissionen meddelade den 12 maj 1995 i sitt svar på en ny begäran om upplysningar per telefon att den före slutet av månaden skulle erhålla den utomstående konsultbyråns rapport som hade justerats till följd av flera förseningar i arbetet. Kommissionen erhöll den slutliga rapporten i fråga senast i oktober 1995.

- 12 Kommissionen hade emellertid i början av februari 1996 fortfarande inte tagit ställning till sökandens klagomål. Sökanden anmodade följaktligen genom en rekommenderad skrivelse av den 6 februari 1996, som mottogs den 8 februari, i enlighet med artikel 175 i fördraget, kommissionen att ta ställning till de ifrågasvarande två klagomålen och inleda förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget.
- 13 Kommissionen gav följande svar i skrivelse av den 20 februari 1996:

”Efter att ha undersökt ert klagomål mot bakgrund av artikel 92 och följande artiklar i fördraget och efter det att den undersökning som beställdes i december 1993 avseende finansieringen av offentliga TV-kanaler i andra medlemsstater slutförts har generaldirektoratet för konkurrensfrågor genom skrivelserna av den 18 oktober 1995 respektive den 14 februari 1996 begärt ett antal kompletterande upplysningar och förklaringar av de spanska myndigheterna, vilka är nödvändiga för att utreda ärendet.”

- 14 Efter detta brev har kommissionen inte fattat något beslut avseende sökandens två klagomål.

Förfarande

- 15 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 17 juni 1996.
- 16 Republiken Frankrike har genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 8 november 1996 begärt att få intervensera till stöd för svarandens yrkanden. Ansökan bifölls genom beslut av den 4 februari 1997 meddelat av ordföranden på tredje avdelningen i utökad sammansättning.

- 17 Förstainstansrätten (tredje avdelningen i utökad sammansättning) har på grundval av referentens rapport beslutat att inleda det muntliga förfarandet utan föregående åtgärder för bevisupptagning. Inom ramen för de processledningsåtgärder som föreskrivs i artikel 64 i rättegångsreglerna har parterna emellertid anmodats att vid sammanträdet besvara vissa frågor.
- 18 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid sammanträdet den 10 mars 1998.

Parternas yrkanden

- 19 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall
- fastställa att kommissionen har brustit i sina skyldigheter enligt fördraget genom att underlåta att fatta ett beslut avseende sökandens två klagomål och genom att underlåta att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget,
 - i andra hand ogiltigförklara det beslut som ingår i kommissionens skrivelse av den 20 februari 1996,
 - förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna,
 - förplikta intervenienten att bära sina rättegångskostnader och ersätta sökandens kostnader på grund av interventionen.

20 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa yrkandet avseende passivitet eller i andra hand ogilla det,

— avvisa yrkandet avseende ogiltigförklaring,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

21 Republiken Frankrike stödjer kommissionens yrkanden.

Yrkandet avseende passivitet

Parternas argument

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

22 Kommissionen har för det första påpekat att dess beslut efter det administrativa förfarandet i enlighet med artikel 92 och följande artiklar i fördraget kommer att riktas till Konungariket Spanien. Förfarandet för övervakning av statligt stöd baserar sig nämligen på en dialog mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten, till skillnad från tillämpningen av artiklarna 85 och 86 i fördraget, vilken sker enligt andra förfaranderegler på grundval av vilka klaganden spelar en avgörande roll (förstainstansrättens dom av den 22 maj 1996 i mål T-277/94, AITEC mot kommissionen, REG 1996, s. II-351, punkt 71). Eftersom klaganden inte har någon sådan ställning, skulle det inte vara tänkbart att rikta ett beslut direkt till detta bolag (generaladvokaten Tesausos förslag till avgörande i mål C-198/91, Cook mot

kommissionen, dom av den 19 maj 1993, REG 1993, s. I-2487, svensk specialutgåva, volym 14).

- 23 Dessutom kan bestämmelserna i artikel 175 tredje stycket i fördraget inte tolkas extensivt för att utomstående berörda skall ges möjlighet att väcka talan. Svaranden har i detta avseende påpekat att processbehörigheten enligt artikel 175 i fördraget är mer begränsad än processbehörigheten enligt artikel 173 i fördraget. Endast den potentiella adressaten av en rättsakt kan väcka talan i enlighet med artikel 175 i fördraget, vilket inte är situationen i det föreliggande fallet (domstolens dom av den 10 juni 1982 i mål 246/81, Lord Bethell mot kommissionen, REG 1982, s. 2277, punkt 16, svensk specialutgåva, volym 6, och domen i det ovannämnda målet AITEC mot kommissionen, punkt 62).
- 24 Kommissionen anser för det andra att den omständigheten att förevarande talan inte kan tas upp till sakprövning inte nödvändigtvis innebär ett åsidosättande av sökandens rätt till ett rättsligt skydd. Kommissionen har påpekat att den nämligen inte är ensam behörig att fastställa att en statlig åtgärd utgör statligt stöd. Även de nationella domstolarna kan ta ställning till denna fråga för att dra slutsatserna av att åtgärderna i fråga är rättsstridiga enligt nationell rätt (domstolens dom av den 22 mars 1977 i mål 78/76, Steinike och Weinlig, REG 1977, s. 595, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 3, s. 329, av den 21 november 1991 i mål C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, REG 1991, s. I-5505, svensk specialutgåva, volym 11, och av den 11 juli 1996 i mål C-39/94, SFEI m. fl., REG 1996, s. I-3547, punkt 31—53). Kommissionen har även bestridit påståendet att sökanden inte kan anlita några rättsmedel enligt spansk rätt.
- 25 Kommissionen har avslutningsvis anført att det rättsskydd som förstainstansrätten meddelar i vart fall inte kan syfta till att avhjälpa bristerna i ett rättsskydd på den nationella nivån (generaladvokaten Gulmanns förslag till avgörande i de förenade målen C-15/91 och C-108/91, Buckl m. fl. mot kommissionen, dom av den 24 november 1992, REG 1992, s. I-6061, punkt 27, och förstainstansrättens dom av den 5 juni 1996 i mål T-398/94, Kahn Scheepvaart mot kommissionen, REG 1996, s. II-477, punkt 50).

- 26 Sökanden har för sin del betonat att kommissionen, mer än fyra år efter det att det första klagomålet inlämnades och mer än två år efter det att det andra inlämnades, fortfarande inte har tagit ställning till dessa två klagomål och fortfarande inte har inlett något förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget.
- 27 Sökanden har erinrat om att den genom skrivelsen av den 6 februari 1996, vilken mottogs den 8 februari, har anmodat kommissionen att agera i enlighet med artikel 175 andra stycket i fördraget. Sökanden anser att den extremt långa tid som har gått sedan de två klagomålen har inlämnats medför att kommissionen har gjort sig skyldig till passivitet och av den anledningen var skyldig att ta ställning inom två månader. Denna tidsfrist har emellertid löpt ut utan att kommissionen har tagit ställning.
- 28 Kommissionen tog enligt sökanden inte ställning i sin skrivelse av den 20 februari 1996. Tvärtom undvek kommissionen att ta någon ställning som helst under förövändning att den hade begärt kompletterande upplysningar av den spanska regeringen och att undersökningen av klagomålen fortsatte. Enligt sökanden har domstolen i detta avseende emellertid fastställt att en skrivelse från en institution som har anmodats att vidta åtgärder, där det anges att undersökningen av de uppkomna frågorna pågår, inte utgör ett ställningstagande som avslutar den berörda institutionens passivitet (domstolens dom av den 22 mars 1961 i de förenade målen 42/59 och 49/59, Snutat mot Höga myndigheten, REG 1961, s. 99; svensk specialutgåva, volym 1, s. 95).
- 29 Sökanden har dessutom anfört att kommissionen har motiverat denna passivitet med det oacceptabla argumentet att den inledande granskningen av de statliga åtgärder som är föremål för klagomålen ännu inte är avslutad. Detta sätt att gå till väga står emellertid i strid med den grundläggande rätten till ett verksamt rättsligt skydd.
- 30 Sökanden har för övrigt påpekat att kommissionen i det föreliggande fallet var skyldig att inleda ett kontradiktoriskt förfarande med stöd av artikel 93.2 i fördraget och sedan fatta beslut avseende stödets förenlighet. Sådana beslut och följaktligen underlåtenheten att fatta dem berörde sökanden direkt och personligen, i dennes egenskap av klagande och konkurrent till de företag som mottog stöd (domstolens dom av den 28 januari 1986 i mål 169/84, Cofaz m. fl. mot kommissionen, REG 1986, s. 391, svensk specialutgåva, volym 8, förstainstansrättens dom

av den 18 september 1995 i mål T-49/93, SIDE mot kommissionen, REG 1995, s. II-2501, och av den 28 september 1995 i mål T-95/94, Sytraval och Brink's France mot kommissionen, REG 1995, s. II-2651). Ett sammanhängande gemenskapssystem för rättsskydd förutsätter enligt sökanden att även dess rätt att få saken prövad erkänns i det föreliggande fallet.

- 31 Sökanden har även påpekat att villkoren för upptagande till sakprövning i artikel 175 kan jämföras med de villkor som uppställs inom ramen för artikel 173 i fördraget, såsom kommissionen fastställde i sin dom av den 18 november 1970 i mål 15/70, Chevalley mot kommissionen (REG 1970, s. 975; svensk specialutgåva, volym 1, s. 497).
- 32 Sökanden anser vidare att möjligheten att väcka talan vid en nationell domstol inte finns i det föreliggande fallet, eftersom det påtalade stödet beviljas genom budgetlagar mot vilka en enskild inte kan väcka talan enligt spansk rätt. Att stödmotagarna är offentliga företag innebär dessutom att dessa lagar genomförs genom interna rättsakter som inte offentliggörs och som inte heller kan kritiseras. Även i motsatt situation skulle ingen nationell domstol våga anse anslagen till offentliga TV-kanaler som statligt stöd, med vetskap om att kommissionen handlägger målet sedan fyra år tillbaka utan att ha inlett ett kontradiktoriskt förfarande i enlighet med artikel 93.2 i fördraget. Kommissionens inställning i detta ärende medför slutligen att en nationell domstol inte längre kan föreskriva att de berörda stöden skall återbetalas efter det att stödets oförenlighet eventuellt fastställs (domstolens dom av den 24 november 1987 i mål 223/85, RSV mot kommissionen, REG 1987, s. 4617).
- 33 Intervenienten Republiken Frankrike har hänvisat till domslutet i det ovannämnda målet SFEI m. fl. för att bestrida sökandens argument att en nationell domstol inte är villig att som statligt stöd beteckna en åtgärd som kommissionen har granskat i flera år. Enligt domslutet kan en nationell domstol ta ställning till denna typ av problem samtidigt som kommissionen prövar samma ärende. Den nationella domstolen kan för övrigt vända sig till kommissionen för klargöranden eller begära att EG-domstolen i enlighet med artikel 177 i fördraget skall meddela ett förhandsavgörande.

Prövning i sak

- 34 Sökanden har betonat att förfarandet i artikel 93.2 enligt en fast rättspraxis är oundgängligt då kommissionen har allvarliga svårigheter att bedöma om ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden. Kommissionen kan nöja sig med att tillämpa det inledande förfarandet enligt artikel 93.3 i samband med ett beslut om godkännande av ett stödprogram endast om den efter en inledande granskning är övertygad om att stödprogrammet är förenligt med fördraget (domen i det ovan nämnda målet *Cook mot kommissionen*, och dom av den 20 mars 1984 i mål 84/82, *Tyskland mot kommissionen*, REG 1984, s. I-1451, svensk specialutgåva, volym 7, och förstainstansrättens dom i det ovan nämnda målet *SIDE mot kommissionen*).
- 35 Att kommissionen har allvarliga svårigheter att i föreliggande fall bedöma om ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden framgår enligt sökanden redan av det faktum att så lång tid har förflutit efter det att klagomålen inlämnades. Detta antagande bekräftas även av begäran om en utomstående rapport avseende sättet att finansiera offentliga TV-företag. Slutligen har kommissionen — även efter det att denna rapport framlagts — haft fortsatta svårigheter att bedöma det berörda stödet, eftersom den flera månader senare fortfarande inte hade tagit ställning till de påtalade faktiska omständigheterna och fortsatte att begära kompletterande upplysningar av de spanska myndigheterna.
- 36 Domstolen bekräftade enligt sökanden för övrigt i sin dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, *Lorenz* (REG 1973, s. 1471; svensk specialutgåva, volym 2, s. 177), att kommissionen hade en rimlig tidsfrist på två månader för att göra en inledande bedömning av det anmälda stödet. Således är kommissionen även skyldig att göra en sådan inledande granskning när en medlemsstat i strid med sina gemenskapsrättsliga skyldigheter inte enbart har anmält ett stöd utan dessutom redan har verkställt det.
- 37 Genom att välja en sådan attityd som i det föreliggande fallet skulle kommissionen dessutom ha åsidosatt de processuella rättigheter som sökanden har inom ramen för det förfarande som avses i artikel 93.2 i fördraget. Sökandens rättigheter kan

nämligen respekteras endast om han har möjlighet att kritisera de beslut som kommissionen fattar utan att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 (domen i det ovan nämnda målet Cook mot kommissionen och dom av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen, REG 1993, s. I-3203; svensk specialutgåva, volym 14). Dessa processuella rättigheter saknar emellertid innehåll om kommissionen tillåts att obegränsat förlänga den inledande granskningen av de statliga åtgärderna.

- 38 Sökanden har vidare bestridit att skyldigheten att inleda ett administrativt förfarande i enlighet med artikel 93.2 förutsätter att det först konstateras att stöd föreligger i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget. Av kommissionens förvaltningspraxis följer att den redan har inlett sådana förfaranden när den har varit osäker vad gäller frågan om de statliga åtgärderna kunde betecknas som stöd (domen i det ovan nämnda målet Sytraval och Brink's France mot kommissionen, punkt 79). Förstainstansrätten angav i vart fall i sin dom av den 27 februari 1997 i mål T-106/95, FFSA m. fl. mot kommissionen (REG 1997, s. II-229), att överföringen av offentliga medel till ett företag utgjorde statligt stöd, även om artikel 92 efteråt kunde visa sig vara otillämplig på grundval av artikel 90.2 i fördraget.
- 39 Sökanden anser avslutningsvis att det skall beaktas att, eftersom det inte har inletts något förfarande i enlighet med artikel 93.2, fortsätter de spanska myndigheterna att bevilja de omtvistade anslagen till de spanska offentliga TV-kanalerna, även om detta stöd har påtalats för flera år sedan. Sökanden har slutit sig till att kommissionen under dessa omständigheter var skyldig att vidta åtgärder, vilket innebär att den har gjort sig skyldig till passivitet i strid med fördraget.
- 40 Kommissionen har gjort gällande att även om det är riktigt att den inte har fattat något beslut i fråga om förekomsten av statligt stöd eller om att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget, har den vidtagit ett antal åtgärder för att kunna undersöka alla sidor av ett särskilt komplicerat problem som är gemensamt för ett stort antal medlemsstater.
- 41 Kommissionen har påpekat att skriftväxling med den spanska förvaltningen ägde rum mellan den 30 april 1992 och den 8 februari 1993 och att den i december 1993 beställde en studie avseende driften och funktionen av de offentliga TV-kanalerna inom gemenskapen. Då kommissionen mottog studien hade den på nytt skriftväx-

lat med den spanska förvaltningen mellan den 18 oktober 1995 och den 5 juli 1996. Under den tid som denna studie pågick avstod kommissionen endast tillfälligt från att ta ytterligare initiativ.

- 42 Förfarandet rörande de berörda åtgärderna kan under dessa omständigheter inte anses ha blivit "inställt". Perioden på två och ett halvt år mellan inlämnandet av det andra klagomålet och sökandens anmodan om åtgärder har nämligen till stor del använts för att genomföra den ovannämnda utomstående undersökningen.
- 43 Kommissionen har dessutom betonat att varken fördraget eller sekundärrätten ålägger den en tidsfrist inom vilken den är skyldig att reagera på ett klagomål avseende oanmält statligt stöd.
- 44 I det föreliggande fallet skall man för övrigt beakta att det berörda ärendet är såväl rättsligt som politiskt komplicerat. Behandlingen av ärendet kräver nämligen särskild försiktighet på grund av att TV-verksamheten nyligen har öppnats för konkurrens. Det första klagomålet var det allra första av sitt slag och hänförde sig till sju olika regionala stödprogram. Sökandens båda klagomål medförde dessutom intrikata problem beträffande inverkan på handelsutbytet inom gemenskapen, ersättning för skyldigheten att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse och stöd-klassificeringen, bland annat därför att det ibland är svårt att få insyn i de offentliga företags räkenskaper.
- 45 Den tid som har åtgått för behandlingen av ärendet kan enligt kommissionen således inte anses utgöra passivitet i strid med reglerna i fördraget och särskilt skyldigheten att inleda förfarandet enligt artikel 93.2.

- 46 Kommissionen har dessutom pekat på de allvarliga återverkningarna av att inleda det förfarande som avses i artikel 93.2 i fördraget för de offentliga TV-kanalerna inom hela gemenskapen. Kommissionen skulle i så fall vara tvungen att avbryta beviljandet av sådant stöd (domstolens dom av den 30 juni 1992 i mål C-312/90, Spanien mot kommissionen, REG 1992, s. I-4117), vilket skulle stå i strid med principen om god förvaltningssed.
- 47 Kommissionen har avslutningsvis anfört att den först skall ta ställning till frågan om de omtvistade anslagen kan betecknas som stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget innan den kan ta ställning till deras förenlighet med den gemensamma marknaden. Kommissionen har i detta avseende uppgett att den har utarbetat en praxis bestående i att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 för att avgöra om statliga åtgärder kan betecknas som "stöd" i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget.
- 48 Av samtliga dessa omständigheter har kommissionen slutit sig till att den varken kunde ta ställning eller fatta de beslut som sökanden yrkade då den anmodade kommissionen att göra detta. Kommissionen har i detta avseende hänvisat till generaladvokaten Edwards förslag till avgörande i mål T-24/90, Automec mot kommissionen, förstainstansrättens dom av den 18 september 1992 (REG 1992, s. II-2223; svensk specialutgåva, volym 13).

Förstainstansrättens bedömning

Inledande synpunkter

- 49 Artikel 93 i fördraget föreskriver ett särskilt förfarande genom att organisera kommissionens permanenta granskning och övervakning av statligt stöd. Vad beträffar de nya stödprogram som medlemsstaterna har för avsikt att inrätta fastställs det ett förfarande utan vilket inga stödprogram kan anses rättsenligt inrättade, eftersom

förslag till inrättande eller ändring av stödprogram obligatoriskt skall anmälas till kommissionen innan de verkställs.

- 50 Kommissionen skall således göra en första granskning av stödförslagen. Om ett förslag efter denna granskning synes vara oförenligt med den gemensamma marknaden, skall den omedelbart inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 första stycket i fördraget.
- 51 Inom ramen för detta förfarande skall det således skiljas mellan å ena sidan den inledande fasen av granskning av stödprogrammen, vilken inrättas genom artikel 93.3 i fördraget och vilken endast har till syfte att ge kommissionen tillfälle att bilda sig en första uppfattning om huruvida stödprogrammet i fråga är delvis eller helt förenligt och å andra sidan den granskningsfas som avses i artikel 93.2 i fördraget, vilken syftar till att göra det möjligt för kommissionen att erhålla kompletterande upplysningar om samtliga uppgifter i ärendet (se domen i det ovannämnda målet Cook mot kommissionen, punkt 22, och i det ovannämnda målet Matra mot kommissionen, punkt 16).
- 52 Förfarandet enligt artikel 93.2 är oundgängligt då kommissionen har allvarliga svårigheter att bedöma om ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden. Kommissionen kan följaktligen begränsa sig till den inledande fasen enligt artikel 93.3 i samband med att den fattar ett beslut till förmån för en planerad stödåtgärd, endast om kommissionen efter en första prövning är övertygad om att den planerade åtgärden inte kan betecknas som stöd i den mening som avses i artikel 92.1 eller att åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden, även om den utgör stöd. Om däremot denna första granskning leder kommissionen till den motsatta slutsatsen eller inte gör det möjligt för kommissionen att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av åtgärden ifråga, är kommissionen skyldig att inhämta alla erforderliga yttranden och att i detta syfte inleda förfarandet enligt artikel 93.2 (se i detta avseende domstolens domar i de ovannämnda målen Tyskland mot kommissionen, punkt 13, Cook mot kommissionen, punkt 29, och Matra mot kommissionen, punkt 33, samt dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 39).

- 53 När utomstående berörda har inlämnat klagomål till kommissionen avseende statliga åtgärder som inte har anmälts i enlighet med artikel 93.3 är institutionen skyldig att under den ovannämnda inledande fasen, i intresset av en korrekt tillämpning av de grundläggande bestämmelserna om statligt stöd i fördraget, vidta en snabb och opartisk granskning av klagomålet, vilket kan fordra att den granskar omständigheter som inte uttryckligen nämnts av klagandena (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 62).
- 54 Det skall avslutningsvis erinras om att kommissionen ensam är behörig vad gäller fastställelse av att ett stöd eventuellt inte är förenligt med den gemensamma marknaden (domen i det ovannämnda målet Steinike och Weinlig, punkterna 9 och 10, och i det ovannämnda målet Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, punkt 14).
- 55 Av samtliga dessa regler följer att kommissionen efter den första fasen av granskning avseende en statlig åtgärd är skyldig att med avseende på den berörda medlemsstaten fatta ett av följande tre beslut: antingen beslutar kommissionen att den statliga åtgärden i fråga inte utgör "stöd" i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget eller att åtgärden, även om den utgör stöd i den mening som avses i artikel 92.1, är förenlig med den gemensamma marknaden med stöd av artikel 92.2 och 92.3 eller kommissionen beslutar att inleda förfarandet enligt artikel 93.2.
- 56 Mot bakgrund av dessa rättsliga omständigheter skall det inledningsvis undersökas om yrkandet av passivitet kan tas upp till sakprövning och, i förekommande fall, om det är välgrundat.

Upptagande till sakprövning

- 57 Med stöd av artikel 175 tredje stycket i fördraget får varje fysisk eller juridisk person föra talan vid domstolen om att någon av gemenskapens institutioner underlåtit att till personen i fråga rikta någon annan rättsakt än en rekommendation eller ett yttrande.

- 58 I domen av den 26 november 1996 i mål C-68/95, T. Port (REG 1996, s. I-6065, punkt 59), angav domstolen att även om artikel 173 fjärde stycket i fördraget innebär att enskilda kan väcka talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som inte är riktad till dem, men som direkt och personligen berör dem, skall artikel 175 tredje stycket tolkas på så sätt att den även ger dem möjlighet att väcka en passivitetstalan mot en institution som har underlåtit att anta en rättsakt som skulle berört honom på samma sätt.
- 59 Kommissionen anser således oriktigt att ett yrkande avseende passivitet inte kan tas upp till sakprövning endast därför att sökanden inte är en potentiell adressat av de rättsakter som kommissionen skulle kunna anta i det föreliggande fallet (se ovan, punkt 55).
- 60 I det föreliggande fallet skall det undersökas i vilken utsträckning sökanden kan anses direkt och personligen berörd av de rättsakter beträffande vilka kommissionen påståtts ha gjort sig skyldig till passivitet.
- 61 I detta avseende framgår det av förstainstansrättens dom av den 27 april 1995 i mål T-435/93, ASPEC m. fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-1281, punkt 60), att ett företag skall anses direkt berört av kommissionens beslut avseende statligt stöd när viljan hos de nationella myndigheterna att genomföra sitt stödprogram inte är föremål för tvivel. I det föreliggande fallet står det emellertid klart att de olika finansiella anslagen i fråga redan har beviljats av de berörda spanska myndigheterna och att de fortfarande beviljas. Under dessa omständigheter skall det anses bevisat att sökanden är direkt berörd.
- 62 Vad gäller frågan om en person är direkt berörd skall det framhållas att fysiska eller juridiska personer är personligen berörda om beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer och därigenom individualiserar dem på samma sätt som den som beslutet är riktad till (domstolens dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen, REG 1963, s. 197, 223, svensk specialutgåva, volym 1, s. 181, förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i de förenade målen T-481/93 och T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens

m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2941, punkt 51, och av den 22 oktober 1996 i mål T-266/94, Skibsværftsforeningen m. fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-1399, punkt 44).

- 63 Följaktligen skall man i det föreliggande fallet undersöka om sökanden skulle vara personligen berörd av det beslut som kommissionen skulle kunna fatta med avseende på den berörda medlemsstaten efter den första fasen av granskning och som skulle bestå i att fastställa antingen att den statliga åtgärden i fråga inte utgör stöd eller att åtgärden utgör stöd men är förenlig med den gemensamma marknaden eller att det är nödvändigt att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget.
- 64 Det följer av en fast rättspraxis att när kommissionen, utan att inleda förfarandet enligt artikel 93.2, med stöd av artikel 93.3 konstaterar att en åtgärd inte utgör stöd eller att denna åtgärd är förenlig med den gemensamma marknaden, även om den utgör stöd, kan de berörda som drar fördel av de processrättsliga skyddsregler som föreskrivs i artikel 93.2 inte kräva att de följs annat än om de har möjlighet att ifrågasätta ett sådant beslut vid en gemenskapsdomstol (se senast domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 47 och tidigare domen i det ovannämnda målet Cook mot kommissionen, punkt 23, och i det ovannämnda målet Matra mot kommissionen, punkt 17). Detsamma skulle gälla i det föreliggande fallet, om kommissionen skulle anse att anslagen till de spanska offentliga TV-kanalerna utgör stöd men undgår förbudet i artikel 92 i fördraget med stöd av artikel 90.2 i samma fördrag (domen i det ovannämnda målet FFSA m. fl. mot kommissionen, punkterna 172 och 178, vilken efter överklagande faststälts genom domstolens beslut av den 25 mars 1998 i mål C-174/97 P, FFSA m. fl. mot kommissionen, REG 1998, s. I-1303).
- 65 Således anses samma personer, företag eller sammanslutningar, vars intressen eventuellt skadas av att ett stöd beviljas, det vill säga särskilt konkurrerande företag och branschorganisationer, vara berörda i den mening som avses i artikel 93.2 i fördraget (se bland annat domstolens dom av den 14 november 1984 i mål 323/82, Intermills mot kommissionen, REG 1984, s. 3809, punkt 16; svensk specialutgåva, häfte 7).

- 66 Kommissionen har i det föreliggande fallet inte bestridit att sökanden är berörd i den mening som avses i artikel 93.2. Denna egenskap följer av att sökanden driver en av de privata TV-kanaler som konkurrerar med de offentliga TV-kanaler som har erhållit de omtvistade finansiella anslagen och av att de två klagomål som den har inlämnat ligger till grund för den inledande undersökning som kommissionen har genomfört avseende dessa anslag.
- 67 Sökanden har för övrigt korrekt vänt sig till gemenskapsdomstolarna som, med undantag av nationella domstolar, ensam är behöriga att eventuellt fastställa att kommissionen i strid med fördraget har underlåtit att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget, vilket utgör en nödvändig förutsättning för att fatta ett slutgiltigt beslut som direkt och personligen berör sökanden, liksom ett beslut att förklara att ett stöd vars beteckning hittills har medfört stora svårigheter förklaras vara förenligt med den gemensamma marknaden.
- 68 I detta avseende skulle den omständigheten att det eventuellt finns nationella rättsmedel som skulle göra det möjligt för sökanden att bestrida beviljandet av de omtvistade anslagen till de offentliga TV-kanalerna inte kunna påverka tillåtligheten av detta yrkande avseende passivitet (se, i detta avseende, domen i det ovan nämnda målet Kahn Scheepvaart mot kommissionen, punkt 50).
- 69 Sökanden skall följaktligen anses direkt och personligen berörd av att det inte finns något beslut av kommissionen efter det att denna påbörjat det inledande förfarandet för granskning av anslagen från de olika spanska statliga instanserna till de offentliga TV-kanalerna.
- 70 Av detta följer att yrkandet avseende passivitet kan tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

- 71 Innan det avgörs om yrkandet avseende passivitet är välgrundat skall det kontrolleras om det förelåg en skyldighet för kommissionen att vidta åtgärder vid den tidpunkt då den mottog anmodan (förstainstansrättens beslut av den 13 november 1995 i mål T-126/95, Dumez mot kommissionen, REG 1995, s. II-2863, punkt 44, och av den 6 juli 1998 i mål T-286/97, Goldstein mot kommissionen, REG 1998, s. II-2629, punkt 24).
- 72 Eftersom kommissionen ensam är behörig att bedöma om ett statligt stödprogram är förenligt med den gemensamma marknaden, är den skyldig att, i intresset av en korrekt tillämpning av de grundläggande bestämmelserna om statligt stöd i fördraget, vidta en snabb och opartisk granskning av ett klagomål där det påtalas att det förekommer stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden (se i detta avseende domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 62).
- 73 Vad gäller den tidsfrist inom vilken kommissionen skall ta ställning till ett sådant klagomål skall det påpekas att förstainstansrätten redan på området för artikel 85 i fördraget har ansett att kommissionen inte kan uppskjuta sitt ställningstagande på obestämd tid avseende ett icke-ingripandebesked med stöd av artikel 85.3 (dom av den 22 oktober 1997 i de förenade målen T-213/95 och T-18/96, SCK och FNK mot kommissionen, REG 1997, s. II-1739, punkt 55). Förstainstansrätten erinrade i detta avseende om att den omständigheten kommissionen skall handla inom rimlig tid då den fattar beslut efter administrativa förfaranden inom området för konkurrenspolitiken utgör en allmän gemenskapsrättslig princip (domen i samma mål, punkt 56, och ovan nämnd rättspraxis).
- 74 Av detta följer att kommissionen inte heller obegränsat kan förlänga den inledande granskningen av de statliga åtgärder som har varit föremål för ett klagomål med avseende på artikel 92.1 i fördraget när kommissionen, såsom i det föreliggande fallet, har accepterat att inleda en sådan granskning.

- 75 Frågan huruvida ett administrativt förfarande pågått under rimlig tid skall bedömas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje fall och särskilt det sammanhang detta fall förekommer i, de olika steg i förfarandet som kommissionen skall vidta, ärendets komplexa karaktär samt dess betydelse för de olika berörda parterna (förstainstansrättens dom av den 19 mars 1997 i mål T-73/95, Oliveira mot kommissionen, REG 1997, s. II-381, punkt 45, och domen i det ovannämnda målet SCK och FNK mot kommissionen, punkt 57).
- 76 I det föreliggande fallet skall det först undersökas om kommissionen — såsom sökanden har påstått — borde ha gjort en inledande granskning av de omtvistade anslagen till de offentliga TV-kanalerna inom en "rimlig tidsfrist" på två månader, såsom den tidsfrist som angavs i domen i det ovannämnda målet Lorenz (punkt 4).
- 77 Denna hänvisning i den sistnämnda domen till en sådan tidsfrist på två månader är grundad på nödvändigheten av att ta hänsyn till den berörda medlemsstatens berättigade intresse av att snabbt få klarhet i rättsenligheten av de åtgärder som har anmälts till kommissionen.
- 78 Ett sådant övervägande kan inte beaktas när medlemsstaten i fråga har genomfört åtgärderna utan att på förhand ha underrättat kommissionen om dem. Om det föreligger tveksamhet om huruvida de planerade åtgärderna utgör statligt stöd, är det lämpligt att medlemsstaten, för att skydda sina intressen, underrättar kommissionen om sina planer, vilket får till följd att kommissionen är skyldig att ta ställning inom en tidsfrist av två månader (domen i det ovannämnda målet SFEI m. fl., punkt 48).
- 79 Den tidsfrist på två månader som avses i domen i målet Lorenz kan följaktligen inte som sådan tillämpas på ett sådant fall som det föreliggande där de omtvistade statliga åtgärderna inte har anmälts till kommissionen.

- 80 Vidare skall det påpekas att klagandens första klagomål inlämnades den 2 mars 1992 och det andra den 12 november 1993. Av detta följer att vid den tidpunkt då kommissionen i enlighet med artikel 175 i fördraget anmodades att vidta åtgärder, det vill säga den 8 februari 1996, som är den dag då sökandens brev av den 6 februari 1996 innehållande denna anmodan mottogs, hade kommissionens inledande granskning pågått i 47 månader beträffande det första klagomålet och i 26 månader beträffande det andra klagomålet.
- 81 Dessa tidsrymder är så väl tilltagna att de borde ha gett kommissionen möjlighet att avsluta den inledande fasen av granskning av åtgärderna i fråga. Institutionen borde följaktligen under tiden ha kunnat fatta ett beslut avseende åtgärderna i fråga (se ovan, punkt 55) under förbehåll att den kunde visa att det förelåg särskilda omständigheter som motiverade fortsatt handläggning trots att det hade gått så lång tid.
- 82 Kommissionen har i detta hänseende gjort gällande att det första klagomålet var det allra första av sitt slag, att medlemsstaterna på området för TV legitimt kunde eftersträva icke-kommersiella mål och att det medfördes intrikata problem beträffande inverkan på handelsutbytet inom gemenskapen och ersättning för skyldigheten att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse i den mening som avses i artikel 90.2 i fördraget. Kommissionen erinrade under sammanträdet om förekomsten av Protokoll om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna, vilket har fogats till EG-fördraget genom Amsterdamfördraget av den 2 oktober 1997 (EGT C 340, s. 109).
- 83 Av parternas yttranden och framställningar framgår emellertid att den enda riktiga svårighet som kommissionen haft i det föreliggande fallet avser den utsträckning i vilken de omtvistade anslagen till de spanska offentliga TV-kanalerna syftar till att utge ersättning för särskilda uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse, vilka dessa har ålagts i den nationella lagstiftningen. Vid bedömningen av denna svårighet kan det ovannämnda protokollet inte beaktas, eftersom det antogs närmare 19 månader efter sökandens anmodan om åtgärder, samtidigt som denna anmodan även hade gjorts innan den mellanstatliga konferens ledde till att Amsterdamfördraget slöts öppnades den 29 mars 1996.

- 84 Kommissionen försöker för övrigt motivera tidsåtgången genom att hänvisa till de åtgärder den vidtog till följd av att sökandens klagomål hade inlämnats.
- 85 På denna punkt skall det påpekas att kommissionen före sökandens anmodan att vidta åtgärder, den 30 april 1992 och den 18 oktober 1995, vid två tillfällen formellt hade begärt upplysningar av de spanska myndigheterna avseende de omtvistade anslagen. Kommissionen beställde även i december 1993 av en utomstående konsultbyrå en ingående undersökning av finansieringen av offentliga TV-kanaler inom hela gemenskapen.
- 86 Dessa åtgärder berättigade emellertid inte att kommissionen till denna grad förlängde den inledande granskningen av åtgärderna i fråga och således klart över-skred den prövningstid som skäligen kunde behövas för en bedömning av åtgär-derna i fråga med avseende på artikel 90.2 i fördraget. Följaktligen, och även om det godtogs att det ovannämnda protokoll som fogades till EG-fördraget genom Amsterdampfördraget avslöjar den politiska känsligheten av det behandlade ärendet, borde kommissionen på anmodan ha kunnat fatta ett beslut där det skulle fast-ställts antingen att de omtvistade anslagen inte utgjorde stöd eller att de, även om de utgjorde stöd, var förenliga med den gemensamma marknaden eller att de stora svårigheterna skulle tvinga den att inleda förfarandet enligt artikel 93.2, vilket skulle ha gjort det möjligt för samtliga berörda, och i synnerhet medlemsstaterna, att inkomma med sina synpunkter. Kommissionen skulle för övrigt även ha kunnat fatta ett blandat beslut genom att, på grund av omständigheterna, beträffande de olika delarna av de statliga åtgärderna i fråga kombinera ett av de tre ovannämnda principbesluten (se i detta avseende domstolens dom av den 22 mars 1977 i mål 74/76, Iannelli & Volpi, REG 1977, punkt 14—17, svensk specialutgåva, volym 3, s. 315, och förstainstansrättens dom av den 17 februari 1998 i mål T-107/96, Pan-tochim mot kommissionen, REG 1998, s. II-311, punkt 51).
- 87 I detta skede av resonemanget återstår att undersöka i vilken utsträckning kommis-sionen i skrivelsen av den 20 februari 1996 tog ställning till sökandens anmodan.

- 88 Sökanden har riktigt framhållit att denna skrivelse inte innehåller någon definition av kommissionens ställning beträffande de berörda klagomålen, eftersom institutionen begränsade sig till att uppge att den efter en undersökning av klagomålen och en slutförd utomstående undersökning hade begärt ett antal kompletterande upplysningar av de spanska myndigheterna. En skrivelse av en institution som i enlighet med artikel 175 i fördraget har anmodats att vidta åtgärder, enligt vilken undersökningen av de uppkomna frågorna fortsätter, utgör nämligen inte ett ställningstagande som avslutar passiviteten (domstolens dom i det ovannämnda målet Snutpat mot Höga myndigheten och dom av den 22 maj 1985 i mål 13/83, parlamentet mot rådet, REG 1985, s. 1513, punkt 25; svensk specialutgåva, volym 8).
- 89 Det står för övrigt klart att kommissionen vid prövningen av förevarande talan fortfarande inte hade fattat något av de ovannämnda besluten.
- 90 Av föregående redogörelse följer att kommissionen gjorde sig skyldig till passivitet den 8 april 1996 när den tidsfrist på två månader efter det att institutionen den 8 februari 1996 hade tagit emot sökandens anmodan utgick, genom att underlåta att fatta beslut antingen att de statliga åtgärderna i fråga inte utgjorde stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget eller att de, även om de kunde betecknas som stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget, var förenliga med den gemensamma marknaden med stöd av artikel 92.2 och 92.3 eller att det var lämpligt att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget eller att, på grund av omständigheterna, kombinera delar av dessa olika potentiella beslut.
- 91 Yrkandet avseende passivitet skall följaktligen anses välgrundat.
- 92 Det saknas således anledning att ta ställning till yrkandet avseende ogiltigförklaring, eftersom det endast har framställts i andra hand.

Rättegångskostnader

- 93 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 94 Eftersom kommissionen har tappat målet, skall den i enlighet med sökandens yrkande förpliktas att ersätta dennes rättegångskostnader, med undantag för den kostnad som uppstått till följd av Republiken Frankrikes intervention.
- 95 Med tillämpning av artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall Republiken Frankrike bära sina rättegångskostnader. Den skall dessutom ersätta de av sökandens rättegångskostnader som följer av interventionen.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) Kommissionen har brutit i sina skyldigheter enligt EG-fördraget, genom att underlåta att fatta ett beslut till följd av två klagomål som sökanden har inlämnat den 2 mars 1992 respektive den 12 november 1993.

- 2) Kommissionen skall ersätta sökandens rättegångskostnader, med undantag för den kostnad som uppstått till följd av Republiken Frankrikes intervention.

- 3) Republiken Frankrike skall bära sina rättegångskostnader samt ersätta de av sökandens rättegångskostnader som följer av interventionen.

Tiili

Briët

Lenaerts

Potocki

Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 september 1998.

H. Jung

V. Tiili

Justitiesekreterare

Ordförande