

RETTENS DOM (Femte Udvidede Afdeling)

3. maj 2007*

I sag T-357/02,

Freistaat Sachsen ved advokat T. Lübbig,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Kreuzschitz og J. Flett, som
befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af artikel 2, stk. 2, og artikel 3 og 4 i Kommissionens beslutning 2003/226/EF af 24. september 2002 om Tysklands påtænkte støtteordning, »Retningslinjer vedrørende støtte til SMV — forbedring af virksomhedernes resultater i Sachsen« — delprogram 1 (instruktion), 4 (deltagelse i messer), 5 (samarbejde) og 7 (fremme af design) (EUT 2003 L 91, s. 13),

har

* Processprog: tysk.

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

sammensat af afdelingsformanden, M. Vilaras, og dommerne E. Martins Ribeiro, F. Dehousse, D. Šváby og K. Jürimäe,

justitssekretær: fuldmægtig C. Kristensen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. marts 2006,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

¹ Artikel 87, stk. 1, EF lyder således:

»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.«

² Artikel 87, stk. 3, EF lyder således:

»Som forenelige med fællesmarkedet kan betragtes:

- a) støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse

[...]

- c) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrane eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse

[...]«

- 3 I Kommissionens meddelelse af 2. juli 1992 om den hurtige godkendelsesprocedure af støtteordninger til SMV og af ændringer i eksisterende støtteordninger (EFT C 213, s. 10, herefter »meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure«) hedder det:

»[...]

Principielt rejser Kommissionen ikke indvendinger over for nye støtteordninger eller ændringer i eksisterende støtteordninger, der anmeldes i henhold til artikel [88], stk. 3, [EF] og opfylder følgende kriterier:

- 1) nye støtteordninger med udelukkelse af støtteordninger til fordel for industri-sektorer, for hvilke Fællesskabet har fastsat særlige politiske retningslinjer, samt støtteordninger til fordel for landbrugs-, fiskeri-, transport- og kulsektoren.

Støtteordningerne må være begrænset til små og mellemstore virksomheder [...]

Støtteordningerne må ligeledes opfylde et af følgende kriterier:

[...]

Støtte til eksport til andre EF-medlemsstater og driftsstøtte er udelukket fra den her nævnte procedure.

- 2) Ændringer i eksisterende støtteordninger tidligere tilladt af Kommissionen, bortset fra de særlige ordninger, hvor Kommissionen udtrykkeligt begrænsede sin tilladelse til den periode, det budget og de betingelser, der oprindeligt blev anmeldt.

Ændringen kan omfatte følgende:

— en tidsmæssig forlængelse uden forhøjelse af de budgetmæssige midler

- en budgetmæssig forhøjelse på op til 20% af det oprindelige beløb, men ingen tidsmæssig forlængelse

- en tidsmæssig forlængelse og en budgetmæssig forhøjelse på op til 20% af det oprindelige beløb

- en stramning af betingelserne for ordningens anvendelse.

[...]

Kommissionen vil træffe beslutning om anmeldte støtteordninger inden for en frist på 20 arbejdsdage.«

- 4 Retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte (EFT 1998 C 74, s. 9, ændret som anført i EFT 2000 C 258, s. 5, herefter »retningslinjerne for regionalstøtte«) bestemmer i punkt 2 med overskriften »Anvendelsesområde«, at Kommissionen vil anvende dem på regional støtte til alle sektorer med undtagelse af produktion, forarbejdning og markedsføring af landbrugsprodukterne i bilag II til traktaten, fiskeriet og kulindustrien.

- 5 Med hensyn til driftsstøtte bestemmer retningslinjerne for regionalstøtte bl.a.:

»4.15. Regionalstøtte, der ydes med henblik på at nedbringe en virksomheds løbende udgifter (driftsstøtte), er i princippet forbudt. Denne form for støtte kan dog undtagelsesvist ydes i områder, der falder ind under undtagelsesbestemmelsen i

artikel 87, stk. 3, litra a), [EF] på betingelse af, at den findes velbegrunderet på grundlag af dens bidrag til den regionale udvikling og støttens karakter, og at dens omfang står i forhold til de ulemper, den skal opveje. Det er op til medlemsstaten at påvise disse ulemper og deres omfang. Denne driftsstøtte skal være tidsmæssigt begrænset og degressiv.

[...]

4.17. Driftsstøtte, der har til formål at fremme eksporten mellem medlemsstaterne, er ikke tilladt.«

- 6 Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel [88] (EFT L 83, s. 1, herefter »procedureforordningen for statsstøtte«) fastlægger de procedurer, der gælder for Kommissionens udøvelse af den kompetence, der er tillagt den ved artikel 88 EF, til at udtale sig om statsstøttes forenelighed med fællesmarkedet.
- 7 Artikel 2, stk. 2, i procedureforordningen for statsstøtte om anmeldelse af ny støtte bestemmer følgende:

»I en anmeldelse skal den pågældende medlemsstat give alle nødvendige oplysninger, så Kommissionen bliver i stand til at vedtage en beslutning efter artikel 4 og 7, i det følgende benævnt »fuldstændig anmeldelse«.«

- 8 Artikel 4 i procedureforordningen for statsstøtte bestemmer, at Kommissionen undersøger anmeldelser af ny støtte straks ved modtagelsen og efter en foreløbig undersøgelse enten vedtager en beslutning, hvorved den fastslår, at den anmeldte foranstaltning ikke udgør støtte (artikel 4, stk. 2, i procedureforordningen for statsstøtte), eller en beslutning, hvorved den fastslår, at den anmeldte foranstaltning ikke giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med fællesmarkedet (artikel 4, stk. 3, i procedureforordningen for statsstøtte) eller en beslutning om at indlede den formelle procedure for undersøgelse af den anmeldte foranstaltning (artikel 4, stk. 4, i procedureforordningen for statsstøtte). Disse beslutninger »skal vedtages inden to måneder. Fristen løber fra dagen efter modtagelsen af en fuldstændig anmeldelse. Anmeldelsen betragtes som fuldstændig, hvis Kommissionen ikke inden for to måneder fra modtagelsen af anmeldelsen eller fra modtagelsen af eventuelle ønskede supplerende oplysninger anmoder om yderligere oplysninger [...]« (artikel 4, stk. 5, i procedureforordningen for statsstøtte).
- 9 Artikel 4, stk. 6, i procedureforordningen for statsstøtte bestemmer følgende:

»Har Kommissionen ikke vedtaget en beslutning i henhold til stk. 2, 3 eller 4 [i artikel 4 i procedureforordningen for statsstøtte], inden for fristen i stk. 5 [i artikel 4 i procedureforordningen for statsstøtte], anses støtten for at være godkendt af Kommissionen. Den pågældende medlemsstat kan derefter gennemføre de pågældende foranstaltninger efter i forvejen at have givet Kommissionen meddelelse herom, medmindre Kommissionen vedtager en beslutning i henhold til denne artikel inden for en frist på 15 arbejdsdage efter modtagelsen af meddelelsen.«

- 10 Artikel 5, stk. 3, i procedureforordningen for statsstøtte bestemmer følgende:

»Anmeldelsen anses for at være trukket tilbage, hvis de krævede oplysninger ikke meddeles inden for den fastsatte frist, medmindre enten denne frist er blevet forlænget inden udløbet af den efter aftale mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat, eller den pågældende medlemsstat inden for den fastsatte

frist i en behørigt begrundet anmodning meddeler Kommissionen, at den anser anmeldelsen for at være fuldstændig, fordi de krævede oplysninger ikke findes eller allerede er meddelt. I så fald løber fristen i artikel 4, stk. 5, fra dagen efter modtagelsen af erklæringen [...]«

- 11 Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7. maj 1998 om anvendelse af artikel [87] og [88] i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab på visse former for horisontal statsstøtte (EFT L 142, s. 1, herefter »bemyndigelsesforordningen«) giver i artikel 1, stk. 1, litra a), nr. i), Kommissionen kompetence til i overensstemmelse med artikel 87 EF at erklære, at støtte til små og mellemstore virksomheder på visse betingelser er forenelige med fællesmarkedet og ikke omfattet af underretningspligten i artikel 88, stk. 3, EF.
- 12 Kommissionens forordning (EF) nr. 70/2001 af 12. januar 2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (EFT L 10, s. 33, herefter »fritagelsesforordningen for SMV«) definerer de kriterier, som individuel støtte og støtteordninger til fordel for små og mellemstore virksomheder skal opfylde for at være forenelige med fællesmarkedet efter artikel 87, stk. 3, EF, og fritager dem, som opfylder kriterierne, for underretningsforpligtelsen i artikel 88, stk. 3, EF.
- 13 I denne forordning anføres det imidlertid i betragtning 4:

»Denne forordning påvirker ikke medlemsstaternes mulighed for at anmelde støtte til små og mellemstore virksomheder. Kommissionen vil især vurdere disse anmeldelser efter de kriterier, der er fastsat i denne forordning. Da denne forordning træder i stedet for rammebestemmelserne for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder, bør disse ophæves fra forordningens ikrafttrædelsestidspunkt.«

Sagens faktiske omstændigheder

1. Den administrative procedure

- 14 Som led i Freistaat Sachsens økonomi- og arbejdsministeriums program til fordel for små og mellemstore virksomheder til forbedring af virksomhedernes resultater (herefter »programmet«), som blev vedtaget for første gang i 1992, gav Freistaat Sachsen efter ansøgning medlemmer af liberale erhverv samt små og mellemstore industri- eller handelsvirksomheder med hjemsted eller forretningssted på dens område støtte, der ikke skulle tilbagebetales, til projekter til fremme af den økonomiske udvikling. Programmet blev anmeldt for første gang til Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF), ved skrivelse fra Forbundsrepublikken Tysklands Faste Repræsentation af 3. juli 1992. Det blev godkendt ved Kommissionens skrivelse af 30. september 1992.
- 15 Programmets gyldighedsperiode blev forlænget gentagne gange, idet hver forlængelse gav anledning til ændring og ajourføring af programmet. De indførte ændringer blev anmeldt ved udløbet af hver gyldighedsperiode i henhold til meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure. Således blev de successive anmeldelser af 26. februar 1996 og 6. oktober 1998 godkendt af Kommissionen ved skrivelser af henholdsvis den 3. april 1996 og den 12. november 1998. Den støtteforanstaltning, der blev anmeldt den 6. oktober 1998 og godkendt den 12. november 1998, udløb den 31. december 2000 (Freistaat Sachsens officielle tidende af 8.4.1999, nr. 14, s. 289).
- 16 Ved skrivelse af 29. december 2000, indgået til Kommissionen den 3. januar 2001, anmeldte Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til artikel 88, stk. 3, EF seks delprogrammer, der indgik som led i en ny udgave af programmet. Anmeldelsen havde til formål at opnå en ny forlængelse af programmets gyldighedsperiode for en

periode på fem år fra den 1. januar 2001 til den 31. december 2005. Den blev indgivet ved hjælp af en formular, som var foreskrevet af Kommissionen for den hurtige procedure, i lighed med tidligere anmeldelser.

- 17 Den 12. januar 2001 vedtog Kommissionen fritagelsesforordningen for SMV; udkastet til denne forordning var blevet drøftet i Det Rådgivende Udvalg for Statsstøtte, der består af repræsentanter fra medlemsstaterne og er oprettet i henhold til artikel 7 i bemyndigelsesforordningen. I henhold til dens artikel 10 trådte fritagelsesforordningen for SMV i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, nemlig den 2. februar 2001, altså to dage efter udløbet af den frist på 20 arbejdsdage, der er fastsat i meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure.
- 18 Ved skrivelse af 5. februar 2001 meddelte Kommissionen, at den ikke kunne godkende støtteordningen som led i den hurtige godkendelsesprocedure. Kommissionen anmodede Forbundsrepublikken Tyskland om at oplyse, »om de aktiviteter, der gives støtte til, kaldet »soft aid«, [var] forenelige med [fritagelsesforordningen for SMV], dvs. om størrelsen af den i anmeldelsen nævnte støtte [kunne] nedsættes til den størrelse, der var fastsat i fritagelsesforordningen [...]«, og præciserede, at »såfremt dette [ikke var] muligt, [var] en præcis begrundelse nødvendig (nødvendighed og forenelighed i økonomisk-politisk forstand)«.
- 19 Ved skrivelse af 12. marts 2001 fremsatte Forbundsrepublikken Tyskland bemærkninger, hvori den redegjorde for den opfattelse, som ifølge den berettigede en godkendelse af støtteordningen. Forbundsrepublikken Tyskland henvendte sig på ny til Kommissionen ved skrivelse af 13. marts 2001.
- 20 Ved skrivelse af 1. juni 2001 deltog Freistaat Sachsens økonomi- og arbejdsministerium i proceduren og tilsendte Kommissionen bemærkninger til støtte for de argumenter, som Forbundsrepublikken Tyskland havde påberåbt sig under anmeldelsesproceduren.

- 21 Den 14. juni 2001 fandt der et møde sted i Berlin mellem repræsentanter for Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen.
- 22 Ved meddelelse af 2. august 2001 i henhold til artikel 9, stk. 1, i fritagelsesforordningen for SMV underrettede Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen om sin beslutning om at iværksætte de seks delprogrammer, der udgjorde den anmeldte støtteordning, indtil den 31. december 2008 eller indtil datoen for beslutningen om at godkende den påtænkte støtte, således som den var anmeldt, inden for grænserne af deres overensstemmelse med bestemmelserne i undtagelsesforordningen for SMV.
- 23 Den 5. september 2001 rettede Kommissionen en ny anmodning om oplysninger til Forbundsrepublikken Tyskland med forespørgsel om, hvorvidt den opretholdt den oprindelige anmeldelse. Ved skrivelse af 9. oktober 2001 besvarede Forbundsrepublikken Tyskland denne forespørgsel bekræftende.
- 24 Ved skrivelse af 16. november 2001 underrettede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland om, at foranstaltningen »grupperinger af salg«, som var genstand for den særskilte procedure CP 92/01 — Tyskland, blev inddraget i proceduren (C 89/01) om den pågældende støtteordning som et bærende led i det fjerde delprogram med titlen »Samarbejde«.
- 25 Ved skrivelse af 11. december 2001 underrettede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland om sin beslutning om at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF (herefter »beslutningen om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure«) med hensyn til delprogrammerne »instruktion«, »deltagelse i messer«, »samarbejde« og »fremme af design« (herefter »den pågældende støtteordning«). Kommissionen anførte derimod ingen indvending mod delprogrammerne »rådgivning om udenrigshandel« og »miljøforvaltning«.

- 26 I beslutningen om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure påpegede Kommissionen over for Forbundsrepublikken Tyskland, at artikel 88, stk. 3, EF havde opsættende virkning, og understregede, at individuel støtte, som opfylder alle betingelserne i fritagelsesforordningen for SMV, er forenelige med fællesmarkedet i henhold til forordningens artikel 3, stk. 1.
- 27 Ved skrivelse af 21. januar 2002 udtalte Forbundsrepublikken Tyskland sig om procedurens indledning. Dernæst blev der holdt to andre møder mellem repræsentanter for Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen den 19. februar 2002 i Bruxelles og den 10. juni 2002 i Berlin.
- 28 Den 7. februar 2002 blev beslutningen om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT C 34, s. 2). Kommissionen opfordrede de berørte parter til at fremsætte deres bemærkninger om den pågældende støtteordning. Den modtog ingen bemærkninger.

2. Den anfægtede beslutning

- 29 Den 24. september 2002 vedtog Kommissionen beslutning 2003/226/EF om Tysklands påtænkte støtteordning »Retningslinjer vedrørende støtte til SMV — Forbedring af virksomhedernes resultater i Sachsen« — delprogram 1 (instruktion), 4 (deltagelse i messer), 5 (samarbejde) og 7 (fremme af design) EUT 2003 L 91, s. 13, herefter »den anfægtede beslutning«).

30 Den anfægtede beslutnings konklusion lyder således:

»Artikel 1

De fire delprogrammer »instruktion«, »deltagelse i messer«, »samarbejde« og »fremme af design« under delstaten Sachsens støtteordning »Retningslinjer vedrørende støtte til SMV — Forbedring af virksomhedernes resultater« [...] udgør statsstøtte som omhandlet i [...] artikel 87, stk. 1, [EF].

Artikel 2

For så vidt de i artikel 1 omhandlede fire delprogrammer ikke går ud over anvendelsesområdet for og støtteintensiteterne i forordning [...] nr. 70/2001, kan de betragtes som forenelige med fællesmarkedet i henhold til [...] artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

For så vidt de fire delprogrammer omfatter støtte, som går ud over anvendelsesområdet for og støtteintensiteterne i forordning [...] nr. 70/2001, er de uforenelige med fællesmarkedet.

Artikel 3

For så vidt det i artikel 1 omhandlede delprogram »samarbejde« omfatter driftsstøtte, er det uforeneligt med fællesmarkedet.

Artikel 4

Tyskland må først gennemføre de i artikel 1 omhandlede fire delprogrammer, når de er bragt i overensstemmelse med denne beslutning.

Artikel 5

Tyskland underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme beslutningen.

Artikel 6

Denne beslutning er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 31 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 4. december 2002 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.
- 32 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Udvidede Afdeling) besluttet dels at træffe foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse ved at anmode parterne om skriftligt at besvare en række spørgsmål og fremlægge dokumenter, dels at indlede den mundtlige forhandling. Parterne har efterkommet Rettens anmodning inden for den fastsatte frist.

33 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet den 21. marts 2006.

34 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutnings artikel 2, stk. 2, og artikel 3 og 4 annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

35 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

36 Sagsøgeren har påberåbt sig fem anbringender til støtte for søgsmålet. Det første er, at den anfægtede beslutning formelt er ulovlig, fordi Kommissionen ikke har anvendt den hurtige godkendelsesprocedure på den pågældende støtteordning. Det andet anbringende er, at den anfægtede beslutning er materielt ulovlig, fordi

fritagelsesforordningen for SMV ikke kunne finde anvendelse i dette tilfælde. Det tredje anbringende er, at den pågældende støtteordning kunne tillades i henhold til Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (EFT 1996 C 213, s. 4, herefter »fællesskabsrammebestemmelser for SMV af 1996«). Det fjerde anbringende går ud på, at Kommissionen ikke har udøvet sit skøn ved undersøgelsen af den pågældende støtteordning, samt at den deraf følgende begrundelsespligt er tilsidesat. Det femte anbringende går ud på, at Kommissionen ikke har godtgjort, at konkurrencen faktisk eller potentielt blev fordrejet af den pågældende støtteordning, samt at den deraf følgende begrundelsespligt er tilsidesat.

1. Anbringendet om den anfægtede beslutnings formelle retsstridighed som følge af, at Kommissionen ikke har anvendt den hurtige godkendelsesprocedure

Parternes argumenter

37 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland har anmeldt støtteordningen i overensstemmelse med meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure, og at Kommissionen, i stedet for at opfylde den forpligtelse, som påhvilede den til at udtale sig inden en frist på 20 arbejdsdage, har afventet ikrafttrædelsen af fritagelsesforordningen for SMV, før den udtalte sig.

38 Over for Kommissionens argument om, at meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure fra 1992 ikke er bindende, da den ikke er blevet vedtaget i overensstemmelse med bestemmelserne i procedureforordningen for statsstøtte, har sagsøgeren gjort gældende, at denne forordning trådte i kraft syv år efter vedtagelsen af den nævnte meddelelse, og at sidstnævnte følgelig ikke kan vurderes på baggrund af denne. Desuden har sagsøgeren anført, at skønt procedureforordningen for

statsstøtte er udstedt senere end meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure og ikke indeholder nogen bestemmelse herom, har Kommissionen regelmæssigt henvist til denne procedure i sin praksis efter den nævnte forordnings ikrafttræden.

- 39 For det andet har sagsøgeren bestridt Kommissionens konklusion i den anfægtede beslutning, hvorefter den hurtige godkendelsesprocedure ikke fandt anvendelse, når den pågældende støtteordning ikke var en »bestående ordning«. Punkt 2 i meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure bestemte bl.a., at denne procedure kan finde anvendelse i tilfælde af ændringer i eksisterende støtteordninger tilladt af Kommissionen, hvis ændringen vedrører en »tidsmæssig forlængelse og en budgetmæssig forhøjelse på op til 20% af det oprindelige beløb«, eller hvis den indebærer »en stramning af betingelserne for ordningens anvendelse«.
- 40 Ikke blot er betingelserne for anvendelse af den pågældende støtteordning blevet strammet i forhold til de foregående foranstaltninger, men Kommissionen havde allerede godkendt programmet to gange. Ifølge sagsøgeren er en let ændring af støtteordningens indhold, der går ud over en blot forlængelse og en budgetmæssig forhøjelse, ikke i sig selv til hinder for at anvende den hurtige godkendelsesprocedure, som Kommissionen i øvrigt har erkendt indtil nu ved som led i denne procedure i 1996 og 1998 at godkende programmer, der forlængede det program, som oprindeligt blev anmeldt i 1992. Denne omstændighed skulle i sig selv have været til hinder for, at Kommissionen afslog at anvende den hurtige godkendelsesprocedure i henhold til princippet om, at det er forbudt at modsige sig selv til skade for andre.
- 41 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at selv hvis den pågældende støtteordning skulle anses for en ny ordning, skulle Kommissionen have foretaget sin undersøgelse og udtalt sig efter den hurtige godkendelsesprocedure inden for en frist på 20 dage, da denne frist gælder for såvel bestående ordninger som for nye

foranstaltninger. Sagsøgeren mener i øvrigt i modsætning til Kommissionen, at den pågældende støtteordning ikke omfatter nogen støtte til eksport.

42 For det fjerde har sagsøgeren anført, at selv hvis den pågældende støtteordning havde omfattet støtte til eksport, havde Kommissionen kunnet undersøge denne del af ordningen uden for rammerne af den hurtige godkendelsesprocedure, mens resten af ordningen, der fra første færd blev anset for at være forenelig med fællesmarkedet, skulle have været undersøgt og tilladt efter denne procedure.

43 Kommissionen har først gjort gældende, at meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure ikke giver nogen ret til, at den udtaler sig inden for en frist på 20 arbejdsdage. Denne frist gælder kun for begunstigende afgørelser for visse enkle tilfælde, der opfylder de fastsatte betingelser.

44 Endelig har Kommissionen hævdet, at spørgsmålet, om meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure er overholdt, ikke kan være genstand for et søgsmål, da meddelelsen er udstedt før ikrafttrædelsen af procedureforordningen for statsstøtte, hvori spørgsmålet om gældende frister blev reguleret endeligt. Genstanden for begæringen om behandling efter den hurtige procedure er bortfaldet ved procedureforordningen for statsstøtte, da dennes artikel 4 indeholder en regel om frister og ikke bestemmer, at denne procedure opretholdes. I henhold til princippet om, at en senere norm af samme eller trindhøjere rang annullerer eller ophæver tidligere modstående bestemmelser, der regulerer de samme faktiske omstændigheder og har samme genstand, er den hurtige godkendelsesprocedure blevet »forældet« og kan således ikke være bindende. Såfremt Kommissionen alligevel de facto fortsat overholder retningslinjerne eller andre meddelelser, som ikke længere er gældende eller er blevet »forældede«, kan den ikke være bundet af disse.

- 45 Endelig har Kommissionen bestridt sagsøgerens argumenter om, at den pågældende støtteordning opfylder de betingelser, der stilles i meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure for at kunne blive godkendt efter denne procedure.

Retten's bemærkninger

- 46 Meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure bestemmer henholdsvis i andet og sidste afsnit, at Kommissionen principielt ikke rejser indvendinger over for nye støtteordninger eller ændringer i eksisterende støtteordninger, der anmeldes i henhold til artikel 88, stk. 3, EF og opfylder en række kriterier, der fastlægges i meddelelsen, og at den træffer beslutning om anmeldelserne inden for en frist på 20 arbejdsdage.
- 47 I den anfægtede beslutning har Kommissionen anført i betragtning 54, at i modsætning til, hvad Forbundsrepublikken Tyskland hævdede, skulle den pågældende støtteordning ikke vurderes efter den hurtige godkendelsesprocedure, da de gældende procedurebestemmelser i dette tilfælde var bestemmelserne i procedureforordningen for statsstøtte.
- 48 Det bemærkes for det første, at Kommissionen, når den gør gældende, at det var bestemmelserne i procedureforordningen for statsstøtte, der fandt anvendelse, og ikke bestemmelserne i meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure, gør den implicit gældende, at denne meddelelse er blevet uden genstand, efter at procedureforordningen for statsstøtte trådte i kraft. Denne opfattelse er eksplicit i dens skriftlige indlæg, i hvilke den bl.a. anfører, at den nævnte meddelelse er blevet »forældet«, da den er uforenelig med procedureforordningen for statsstøtte, fordi den sidstnævntes artikel 4 indeholder en bestemmelse om frister og ikke foreskriver, at den hurtige godkendelsesprocedure opretholdes.

- 49 Dernæst har Kommissionen imidlertid i den anfægtede beslutnings betragtning 54, nr. 1, bestræbt sig på at godtgøre, ikke at meddelelsen om den hurtige procedure var blevet »forældet«, men at den ikke fandt anvendelse, fordi de kriterier, som den fastsætter, ikke var opfyldt i det foreliggende tilfælde.
- 50 Endelig fremgår det af sagen, at Kommissionen ikke bestrider det af sagsøgeren anførte om, at den fortsat har henvist til den hurtige procedure, efter at procedureforordningen for statsstøtte trådte i kraft, men blot har fremhævet, at den ikke er bundet af meddelelser eller retningslinjer, som ikke længere er gældende, selv når den fortsætter med at overholde dem de facto.
- 51 Hvad for det første angår spørgsmålet, om vedtagelsen af procedureforordningen for statsstøtte har gjort meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure »forældet«, bemærkes, at ud over den omstændighed, at denne forordning ikke indeholder noget holdepunkt herfor, er det først den 30. april 2004, altså fem år efter dens ikrafttræden, at der i EU-Tidende er blevet offentliggjort en meddelelse om forældelse af visse statsstøttedokumenter (EUT 2004 C 115, s. 1, herefter »meddelelsen om forældede dokumenter«), heriblandt meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure. I denne meddelelses tredje afsnit hedder det, at »[Kommissionen] fra datoen for offentliggørelsen af denne meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* ikke længere vil anvende nedenstående dokumenter, uanset deres retlige status: [...] 13) [meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure]«.
- 52 Det bemærkes ligeledes, at det i andet afsnit af meddelelsen om forældede dokumenter præciseres, at det er efter vedtagelsen af Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af forordning nr. 659/1999 (EUT L 140, s. 1, herefter »gennemførelsesforordningen til procedureforordningen for statsstøtte«), som blev vedtaget i henhold til artikel 27 i procedureforordningen for statsstøtte, at en række dokumenter om proceduremæssige spørgsmål på

statsstøtteområdet er blevet forældede, »herunder fremskyndede anmeldelser«. Meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure er således ifølge selv begrundelsen til meddelelsen om forældede dokumenter først blevet »forældet« på grund af og efter vedtagelsen af gennemførelsesforordningen til procedureforordningen for statsstøtte. Denne omstændighed skyldes, at den sidstnævnte i artikel 4 fastsætter en forenklet anmeldelsesprocedure for visse ændringer af bestående støtte, som i det væsentlige gentager de samme kriterier som dem, der er fastsat i punkt 2 i meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure (forøgelser af budgettet for en godkendt støtteordning på over 20%, forlængelse af denne ordning med eller uden en forøgelse af budgettet og stramning af kriterierne for anvendelse af en godkendt støtteordning), og som ligeledes fastsætter en kortere frist end den, der er fastsat i artikel 4 i procedureforordningen for statsstøtte, i dette tilfælde en måned, inden for hvilken Kommissionen bestræber sig på at træffe beslutning som led i denne procedure.

- 53 I øvrigt bemærkes, i modsætning til hvad Kommissionen har hævdet i sine skriftlige indlæg, at der ikke kan påvises nogen uforenelighed mellem procedureforordningen for statsstøtte, som i henhold til den retspraksis, der fremgår af Domstolens dom af 11. december 1973, Lorenz (sag 120/73, Sml. s. 1471, præmis 4), fastsætter en maksimalfrist på to måneder for den foreløbige undersøgelse af støtteforanstaltninger, der er anmeldt som led i den generelt gældende normale anmeldelsesprocedure, og meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure, der fastsætter en frist på 20 dage alene som led i en forenklet anmeldelsesprocedure for særlige tilfælde.
- 54 Det må således nødvendigvis fastslås, at det først er fra den 30. april 2004, datoen for offentliggørelsen af meddelelsen om forældede dokumenter og af gennemførelsesforordningen til procedureforordningen for statsstøtte, at meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure ikke længere fandt anvendelse.
- 55 På denne baggrund skal det for det andet undersøges, om Kommissionen med rette kunne fastslå i betragtning 54 til den anfægtede beslutning, at meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure ikke fandt anvendelse i den foreliggende sag, da den

omtvistede støtteordning hverken var en ny ordning eller en ændring af en bestående ordning i denne meddelelses forstand.

- 56 For det første fremgår det, som Retten allerede har fastslået, af det andet og det sidste afsnit i meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure, at selv i tilfælde, hvor en påtænkt støtteordning opfylder alle kriterierne for, at fristen på 20 arbejdsdage begynder at løbe, er det kun »principielt«, at Kommissionen ikke rejser indvendinger efter udløbet af denne frist, og den bevarer derfor fuldt ud sin beføjelse til at »træffe beslutning«, dvs. i givet fald at vedtage en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure og efter gennemførelsen af denne procedure at træffe en endelig beslutning, der er positiv, betinget eller negativ (Rettens dom af 15.6.2005, sag T-171/02, Regione autonoma della Sardegna mod Kommissionen, Sml. II, s. 2123, præmis 34).
- 57 For det andet bemærkes, at de kriterier, som anmeldte støtteordninger skal opfylde, for at Kommissionen ikke principielt rejser indvendinger over for dem inden for en frist på 20 arbejdsdage, skal fortolkes strengt, eftersom den hurtige godkendelsesprocedure har karakter af en undtagelse fra den normale procedure for undersøgelse af anmeldelser.
- 58 Det bemærkes ligeledes, at i henhold til den nævnte meddelelses punkt 2 kan en ændring af en bestående støtteordning, som har været omfattet af den hurtige godkendelsesprocedure, medføre enten en tidsmæssig forlængelse uden forhøjelse af de budgetmæssige midler eller en budgetmæssig forhøjelse på op til 20% af det oprindelige beløb, men ingen tidsmæssig forlængelse, eller en tidsmæssig forlængelse og en budgetmæssig forhøjelse på op til 20% af det oprindelige beløb, eller endelig en stramning af betingelserne for ordningens anvendelse. Det følger heraf, at enhver anden ændring af en bestående støtteordning, navnlig ved at den bevirker en lempelse af betingelserne for ydelsen af støtten eller en forøgelse af denne, udelukker, at dens anmeldelse kan være omfattet af en hurtig godkendelsesprocedure.

- 59 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at den pågældende støtteordning den 29. december 2000 blev anmeldt til Kommissionen i henhold til artikel 88, stk. 3, EF og i henhold til den hurtige godkendelsesprocedure som »ændring og tidsmæssig forlængelse« af en tidligere godkendt støtteordning, som stadig var i kraft, men hvis gyldighedsperiode udløb den 31. december 2000. Det er således ubestridt, at Forbundsrepublikken Tyskland havde til hensigt at benytte den hurtige godkendelsesprocedure.
- 60 Hvad angår delprogrammet »instruktion«, specielt de nye virksomheder, blev det maksimale daglige støttebeløb i absolut værdi sat til 500 EUR, mens det var på 800 DEM (409,03 EUR) under den tidligere godkendte ordning.
- 61 Hvad for det andet angår delprogrammerne »deltagelse i messer«, »samarbejde« og »fremme af design«, navnlig visse specielle projekter, bl.a. dem, der blev gennemført i områder, der var defineret som »områder, der skal imødegå særlige problemer«, blev størrelsen af den maksimale støtte i henhold til den pågældende støtteordning forhøjet i forhold til den, der kendetegnede den tidligere godkendte støtteordning.
- 62 Således blev den maksimale støttesats for delprogrammet »deltagelse i messer« forhøjet fra 50% i den tidligere godkendte støtteordning til 60% i den pågældende støtteordning for små virksomheder beliggende i de områder, der skulle imødegå særlige problemer.
- 63 Med hensyn til delprogrammet »samarbejde« blev de maksimale støttesatser, skønt den generelt gældende maksimale støtteintensitet var blevet nedsat fra 70 til 65%, fastsat til 80% for finansiering af undersøgelser af gennemførlighed og projekter

gennemført som led i fællesskabsinitiativet Interreg III, som omfattede mindst fem små og mellemstore virksomheder, samt for projekter udført af små virksomheder.

- 64 Hvad endelig angår delprogrammet »fremme af design« blev den maksimale støttesats forhøjet fra 50% i den tidligere godkendte støtteordning til 70% i den pågældende støtteordning for små virksomheder beliggende i områder, der skulle imødegå særlige problemer.
- 65 Det følger af det foregående, at de ændringer, der blev foretaget i den bestående støtteordning, gik ud over ændringer, der giver mulighed for behandling af anmeldelse efter den hurtige godkendelsesprocedure. Hvert af de delprogrammer, der udgør den pågældende støtteordning, er nemlig kendetegnet ved en forhøjelse, i hvert fald for nogle begunstigedes vedkommende, af den maksimale mulige støttesats. Som det fremgår af præmis 58 ovenfor, tillader meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure kun, at denne procedure kan anvendes, såfremt de pågældende ændringer enten indebærer en tidsmæssig forlængelse af støtteordningen, eller en forhøjelse på op til 20% med eller uden forlængelse, af de samlede budgetmæssige midler, eller en stramning af betingelserne for ordningens anvendelse. I det foreliggende tilfælde er de foretagne ændringer, navnlig på grund af forhøjelsen af støttesatsen, således udelukket fra at være omfattet af den nævnte procedure, da de udgør en lempelse af den pågældende støtteordning.
- 66 Med hensyn til sagsøgerens argument om, at selv hvis støtteordningen skulle blive anset for en ny ordning, skulle Kommissionen alligevel have foretaget sin undersøgelse efter den hurtige procedure, bemærkes, at støtteforanstaltningen i delprogrammet »samarbejde« vedrører oprettelse af salgsgrupper af mindst tre små og mellemstore virksomheder med henblik på i fællesskab at søge afsætningsmuligheder i udlandet (gemeinsame Erschliessung ausländischer Märkte). Imidlertid anføres det i punkt 1, sidste afsnit, i meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure, at »støtte til eksport til andre EF-medlemsstater og driftsstøtte er udelukket fra den her nævnte procedure«.

- 67 Kommissionen har derfor med rette kunnet antage, som den har anført i punkt 1 i betragtning 54 til den anfægtede beslutning, at den pågældende ordning indførte en eksportstøtte i samhandelen mellem medlemsstaterne og ikke kunne tillades efter den hurtige procedure, da den derfor ikke kunne anses for en ny støtteordning.
- 68 I denne forbindelse skal det tilføjes, at skønt det fremgår af en dybtgående undersøgelse, at den pågældende foranstaltning ikke var en »eksportstøtte i samhandelen mellem medlemsstaterne«, var det alligevel berettiget, at Kommissionen ikke benyttede den hurtige godkendelsesprocedure, da der for en umiddelbar betragtning kunne være tvivl herom. Som Kommissionen nemlig har anført i sine skriftlige indlæg, har denne procedure til formål at give mulighed for en hurtig godkendelse af støtteordninger, som ikke giver anledning til nogen tvivl om, at de er forenelige med de gældende bestemmelser for statsstøtte, og som følgelig for en umiddelbar betragtning kan være genstand for en positiv vurdering. Dette gælder så meget desto mere, som det, som anført i præmis 56 ovenfor, kun er »principielt«, at Kommissionen forpligter sig til ikke at rejse indvendinger, når fristen på 20 arbejdsdage er udløbet.
- 69 Med hensyn til sagsøgerens argument om, at såfremt Kommissionen antog, at den anmeldte støtteordning omfattede eksportstøtte, kunne de pågældende foranstaltninger have været udskilt fra den øvrige støtteordning, som kunne have været godkendt efter den hurtige procedure, må det forkastes. Ikke blot giver meddelelsen om den hurtige godkendelsesprocedure nemlig ikke mulighed for at give en sådan delvis godkendelse, men det fremgår ligeledes af det foregående, at i betragtning af de foretagne ændringers art var betingelserne for at kunne være omfattet af den hurtige godkendelsesprocedure ikke opfyldt.
- 70 Det må følgelig konkluderes, at det er med rette, at Kommissionen i den anfægtede beslutnings betragtning 54 har antaget, at anmeldelsen af den pågældende

støtteordning ikke kunne være omfattet af en hurtig godkendelsesprocedure, fordi den anmeldte støtteordning hverken var en ny ordning eller ændring af en bestående ordning i denne meddelelses forstand.

71 Det første anbringende må følgelig forkastes.

2. Anbringendet om den anfægtede beslutnings materielle ulovlighed som følge af, at fritagelsesforordningen for SMV ikke finder anvendelse

Parternes argumenter

72 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at den anfægtede beslutning er ulovlig, da Kommissionen skulle have taget stilling til den pågældende støtteordning på grundlag af gældende ret på det tidspunkt, da Kommissionen modtog anmeldelsen, dvs. på grundlag af Fællesskabets rammebestemmelser for SMV af 1996, der var gældende den 3. januar 2001, og ikke på grundlag af fritagelsesforordningen for SMV, der trådte i kraft den 2. februar 2001. Den anfægtede beslutning savner følgelig hjemmel, hvilket er tilstrækkeligt til at begrunde, at den annulleres. I øvrigt ville Kommissionens opfattelse i den anfægtede beslutnings betragtning 55, som er baseret på, at der ikke er fastsat overgangsbestemmelser, og på, at rammebestemmelserne for SMV af 1996 var ophævet på ikrafttrædelsestidspunktet for fritagelsesforordningen for SMV, føre til, at betingelserne for vurderingen blev udskiftet og i dette tilfælde forstærket under proceduren, hvilket ville være ulovligt.

73 Den retspraksis, som Kommissionen har påberåbt sig til støtte for argumentet om, at den var forpligtet til at anvende fritagelsesforordningen for SMV i betragtning af, at en ny bestemmelse skal finde anvendelse straks på de fremtidige virkninger af en situation, der er opstået under en tidligere bestemmelses gyldighedsperiode

(Domstolens dom af 29.1.2002, sag C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, Sml. I, s. 1049, præmis 49-55), er ikke relevant. I dette tilfælde er der ikke tale om de fremtidige virkninger af bestemte foranstaltninger, men om det bedømmelseskriterium, der er gældende inden for en klart defineret frist. Kommissionen kan følgelig ikke påberåbe sig, at støtteforanstaltningen udfoldede sine virkninger, efter at fritagelsesforordningen for SMV var trådt i kraft, hvilket i dette tilfælde kendetegnede alle øvrige bestående og godkendte støtteordninger.

74 For det andet har sagsøgeren anført, at princippet om, at en støtteordning er omfattet af den lovgivning, der var gældende på tidspunktet for anmeldelsen, svarer til Kommissionens beslutningspraksis, idet Kommissionen selv bruger dette kriterium, således som det fremgår af punkt 6.1 i retningslinjerne for regionalstøtte, punkt 98 og 100 i rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EFT 1999 C 288, s. 2), punkt 2.6 i fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien (EFT 1997 C 279, s. 1), og punkt 39 ff. i de multisektorale rammebestemmelser for regionalstøtte til store investeringsprojekter (EFT 2002 C 70, s. 8).

75 Kommissionen kan derfor ikke stiltiende ændre det ovennævnte princip ved en individuel beslutning, hvilket Domstolen klart har fastslået i dommen af 24. marts 1993, CIRFS m.fl. mod Kommissionen (sag C-313/90, Sml. I, s. 1125, præmis 44). Det er imidlertid hvad Kommissionen har gjort i det foreliggende tilfælde, hvorved den ligeledes har fraveget den retspraksis, hvorefter den er retligt bundet af sin administrative praksis (dommen i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen, præmis 34 og 36, samt Rettens dom af 12.12.1996, sag T-380/94, AIUFFASS og AKT mod Kommissionen, Sml. II, s. 2169, præmis 57), hvilket indebærer, at det er i lyset af de bestemmelser, som institutionen har pålagt sig selv, at den anfægtede beslutning skal prøves (Rettens dom af 5.11.1997, sag T-149/95, Ducros mod Kommissionen, Sml. II, s. 2031, præmis 61). Det følger heraf, at Kommissionen ikke kan bestride princippet om, at støtten skal vurderes på grundlag af de kriterier, der var gældende på tidspunktet for anmeldelsen, under henvisning til, at de eksempler, der er nævnt i præmis 74 ovenfor, angår tilfælde, hvor lovgiver udtrykkeligt har fastsat en regel, der afviger fra den regel, der følger af retspraksis. Ud over den omstændighed, at Kommissionen selv er lovgiver, ville en sådan argumentation nemlig give den mulighed for at frigøre sig for enhver forpligtelse til at sikre kontinuiteten i sin beslutningspraksis.

- 76 Kommissionens argument om, at den var tvunget til at anvende fritagelsesforordningen for SMV, fordi den havde undersøgt flere anmeldte støtteprogrammer før den nævnte forordnings ikrafttrædelse på grundlag af denne forordning, er ligeledes uden relevans, så meget desto mere som der i det væsentlige var tale om tilfælde af støtte til uddannelse og investering. Desuden kunne støtte, som medlemsstaterne anmeldte, før fritagelsesforordningen for SMV trådte i kraft, og som var forenelig med denne, naturligvis også godkendes i henhold til denne forordning.
- 77 Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at kun en prøvelse af en støtteordning på grundlag af gældende ret på tidspunktet for anmeldelsen ville gøre det muligt for medlemsstaterne at foretage en pålidelig vurdering af, om den er forenelig med fællesmarkedet. Kommissionens fremgangsmåde nødsager derimod medlemsstaterne til at fastlægge iværksættelsen af en støtteforanstaltning på grundlag af en uvis fremtidig retsudvikling, hvilket er uforeneligt med principperne om retssikkerhed og om beskyttelse af den berettigede forventning. Medlemsstaterne kan ikke på forhånd kende ikrafttrædelsesdatoen for og indholdet af forordninger, direktiver eller EF-rammebestemmelser, der endnu er under drøftelse. Opfordringen til at fremsætte bemærkninger til udkastet til fritagelsesforordningen for SMV blev offentliggjort næsten to år før dens ikrafttræden, hvilket viser, at det var umuligt at forudsige den nye forordnings ikrafttrædelsesdato eller endog dens ikrafttræden.
- 78 For det tredje fører Kommissionens opfattelse til absurde resultater. Kommissionen har således ifølge fast retspraksis kun ret til at kræve tilbagesøgning af en støtte, der er udbetalt på trods af et forbud mod dens gennemførelse, såfremt støtteordningen ligeledes er materielt uforenelig med fællesmarkedet (Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 20 ff.). Foreneligheden med fællesmarkedet skal vurderes på tidspunktet for den formæssigt mangelfulde gennemførelse af ordningen, hvilket Kommissionen udtrykkeligt har bestemt bl.a. i punkt 82 i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EFT 2001 C 37, s. 3, herefter »EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse«). Efter sagsøgerens opfattelse følger det heraf, at såfremt sagsøgeren havde gennemført den pågældende støtteordning i stedet for at

anmelde den til Kommissionen i henhold til fællesskabsretten, ville fællesskabsrammebestemmelserne for SMV af 1996 have fundet anvendelse. Sagsøgeren er følgelig forhindret i at gennemføre den nævnte ordning, fordi sagsøgeren har overholdt gældende ret.

- 79 For det fjerde har sagsøgeren ligeledes gjort gældende, at den oprindelige anmeldelse var fuldstændig. Kommissionen kan ikke med føje hævde, at fritagelsesforordningen for SMV fandt anvendelse, fordi de oplysninger, som den havde anmodet om, først var tilgået den efter den nævnte forordnings ikrafttræden, da en anmeldelse ikke kan anses for ufuldstændig, alene fordi Kommissionen kræver supplerende oplysninger. Spørgsmålet, om en anmeldelse er fuldstændig, henhører på ingen måde under Kommissionens frie skøn, fordi denne i modsat fald vilkårligt og ubegrænset kunne forlænge fristen for undersøgelsen.
- 80 Sagsøgeren har henvist til, at en anmeldelse ifølge Domstolens praksis er fuldstændig, hvis anmeldelsen fra begyndelsen eller efter medlemsstatens svar på de af Kommissionen stillede spørgsmål indeholder de oplysninger, som er nødvendige, for at Kommissionen kan danne sig en første opfattelse vedrørende støttens forenelighed med traktaten (Lorenz-dommen, nævnt i præmis 53 ovenfor, og dom af 15.2.2001, sag C-99/98, Østrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1101, præmis 54 og 56). En medlemsstat kan gøre gældende, at en anmeldelse er fuldstændig, selv hvis den vælger ikke at gennemføre støtten og dermed ikke i henhold til artikel 4, stk. 6, og artikel 5, stk. 3, i procedureforordningen for statsstøtte at påberåbe sig, at anmeldelsen var fuldstændig fra begyndelsen. I denne forbindelse har sagsøgeren tilføjet, at en medlemsstats samarbejde med Kommissionen som led i en indledende undersøgelsesprocedure ikke kan fortolkes som et afkald på enhver senere indsigelse.
- 81 Kravene i Kommissionens skrivelse til den tyske forvaltning af 5. februar 2001, som angik dels vurderingen af støttens forenelighed med fællesmarkedet, dels spørgsmålet, om denne støtteordning ved en ændring kunne bringes i overens-

stemmelse med fritagelsesforordningen for SMV, der var trådt kraft blot tre dage tidligere, vidner om, at Kommissionen allerede havde dannet sig en første opfattelse af den pågældende støtteordning, hvilket står i modsætning til udtalelsen om, at den ikke var i stand til at undersøge anmeldelsen i mangel af de krævede oplysninger. Kommissionen kan heller ikke hævde, at nogle aspekter af delprogrammet »samarbejde« ikke udtrykkeligt var blevet fremstillet i anmeldelsen, og at der var anledning til at indhente oplysninger herom som led i procedure CP 92/01 i tilknytning til den foreliggende anmeldelsesprocedure (jf. præmis 24 ovenfor). Disse spørgsmål angik et accessorisk aspekt ved anmeldelsen, således at svaret på disse spørgsmål ikke var nødvendigt, for at Kommissionen kunne danne sig sin opfattelse.

82 Ved denne fremgangsmåde har Kommissionen følgelig handlet i strid med de grundlæggende principper for sin administrative praksis. Efter med fuldt kendskab til sagen at have ladet den undersøgelsesfrist på 20 dage udløbe, der er fastsat for den hurtige godkendelsesprocedure, og efter at have afventet ikrafttrædelsen af fritagelsesforordningen for SMV har den, ved at rette en anmodning til Forbundsrepublikken Tyskland, søgt at antyde, at anmeldelsen var ufuldstændig. Denne fremgangsmåde er en tilsidesættelse af forpligtelsen i artikel 4, stk. 1, i procedureforordningen for statsstøtte til at undersøge anmeldelsen »straks ved modtagelsen«.

83 Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at fritagelsesforordningerne har en dobbelt funktion, nemlig dels at fritage visse former for støtte fra anmeldelsesforpligtelsen og proceduren for Kommissionens godkendelse, dels at erstatte de tidligere retningslinjer eller EF-rammebestemmelser. De træder i kraft på en dato valgt af Kommissionen, gælder i almindelighed i fem år og bestemmer, at når deres gyldighedsperiode udløber, forbliver de støtteordninger, der er fritaget i henhold til deres bestemmelser, fritaget i en tilpasningsperiode på seks måneder.

- 84 Hvad for det første angår sagsøgerens argument om lovbestemmers tidsmæssige anvendelse har Kommissionen henvist til Domstolens praksis, hvorefter den øjeblikkelige anvendelse af en materiel retsregel på fremtidige virkninger af forhold, der er opstået, mens den gamle regel var gældende, er en fællesskabsretsgrundsætning, der gælder uden begrænsning (Domstolens dom af 10.7.1986, sag 270/84, Licata mod ØSU, Sml. s. 2305, præmis 31, og af 2.10.1997, sag C-122/96, Saldanha og MTS, Sml. I, s. 5325, præmis 12-14, samt dommen i sagen Pokrzeptowicz-Meyer, nævnt i præmis 73 ovenfor, præmis 49-55). Kommissionen er følgelig forpligtet til at anvende fritagelsesforordningen for SMV i dette tilfælde, da det, skønt anmeldelsen ganske vist er sket, mens de tidligere bestemmelser var gældende, ikke desto mindre står fast, at de fremtidige virkninger af de anmeldte foranstaltninger skulle vurderes i deres gyldighedsperiode.
- 85 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at de eksempler, som sagsøgeren har påberåbt sig under henvisning til kontinuiteten i Kommissionens beslutningspraksis (jf. præmis 74 ovenfor), alle angår tilfælde, hvor lovgiver udtrykkeligt har bestemt, at den lovgivning, der var gældende på tidspunktet for anmeldelsen, kunne finde anvendelse (dommen i sagen Saldanha og MTS, nævnt i præmis 84 ovenfor, præmis 14), mens fritagelsesforordningen for SMV ikke indeholder nogen bestemmelse herom. I øvrigt har argumentet om, at Kommissionen ikke kan fravige sin praksis, den absurde konsekvens, at en given praksis tillægges højere værdi end en bindende og behørigt offentliggjort lovbestemmelse, hvilket ville være ensbetydende med, at Kommissionen helt frakendes kompetence til at fastsætte regler.
- 86 Ifølge Kommissionen svarede den pågældende støtteordning, som bevidst blev anmeldt lige før udløbet af fællesskabsrammebestemmelserne for SMV af 1996, ikke til dens nye politik for støtte til fordel for SMV. Desuden har den henvist til sammenhængen i sin godkendelsespraksis og nævnt talrige eksempler, hvor støtteordninger, der var anmeldt, før fritagelsesforordningen for SMV trådte i kraft, blev undersøgt på grundlag af denne. Den har tilføjet, at den pågældende støtteordning, såfremt den var blevet godkendt i henhold til fællesskabsrammebestemmelserne for SMV af 1996, var forblevet i kraft i hele gyldighedsperioden for fritagelsesforordningen for SMV.

- 87 Hvad for det tredje angår sagsøgerens argument om, at det ville have været mere fordelagtigt for sagsøgeren at gennemføre programmet uden at anmelde det, har Kommissionen gjort gældende, at den i så fald havde måttet indlede den formelle undersøgelsesprocedure og anvende den lovgivning, der var gældende på tidspunktet for beslutningen, nemlig fritagelsesforordningen for SMV, i hvert fald for perioden efter dens ikrafttræden, med det resultat, som er bekendt. Sagsøgerens henvisning til EF-rammebestemmelserne for støtte til miljøbeskyttelse er helt uden relevans, da bestemmelsen i disse rammebestemmelser dels vedrører ikke anmeldte støtteforanstaltninger, mens støtteordningen i det foreliggende tilfælde er blevet anmeldt, og da Kommissionen dels ikke med hensyn til anvendelsesområdet for fritagelsesforordningen for SMV kan være bundet af EF-rammebestemmelserne for støtte til miljøbeskyttelse.
- 88 Hvad for det fjerde angår sagsøgerens argument om, at anmeldelsen var fuldstændig, har Kommissionen gjort gældende, at de krævede oplysninger var nødvendige, og at det er urigtigt, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har fremlagt nye omstændigheder. I den meddelelse, der er vedlagt skrivelsen af 12. marts 2001, har den nemlig angivet støttens intensitet for delprogrammet »intensiv rådgivningstjeneste/instruktion«, som der ikke findes nogen oplysninger om i anmeldelsen. Desuden er det først i denne meddelelse, at spørgsmålet om »områder, der skal imødegå særlige problemer«, er blevet fremstillet mere detaljeret. I øvrigt indeholder den nævnte skrivelse og dens bilag, som blev tilsendt senere, den 20. marts 2001, en lang række nye oplysninger om de faktiske omstændigheder og deres baggrund.
- 89 Ifølge Kommissionen ser sagsøgeren således bort fra indholdet af bestemmelserne i artikel 4, stk. 6, og artikel 5, stk. 3, i procedureforordningen for statsstøtte, som fraviger den retspraksis, der fremgår af Lorenz-dommen, jf. præmis 53 ovenfor (præmis 4), eller dommen i sagen Østrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 80 ovenfor, præmis 29, og generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i tilknytning til denne dom (Sml. I, s. 1105, punkt 24-28). Det fremgår nemlig af disse bestemmelser, at manglende overholdelse af de frister, der er fastsat i artikel 4 i procedureforordningen for statsstøtte, ikke rent ud er forbudt, om end deres overskridelse kan have alvorlige følger ud fra Kommissionens synspunkt.

- 90 Kommissionen har i denne forbindelse tilføjet, at en medlemsstat skal samarbejde bedst muligt med Kommissionen, mens den bevarer muligheden for straks at sikre sine rettigheder, såfremt Kommissionen ikke opfylder sine forpligtelser. I det foreliggende tilfælde skulle Forbundsrepublikken Tyskland med en behørigt begrundet erklæring have underrettet Kommissionen om, at den anså anmeldelsen for fuldstændig i henhold til artikel 5, stk. 3, i procedureforordningen for statsstøtte. Endvidere kunne Freistaat Sachsen, efter at have underrettet Kommissionen herom og i mangel af reaktion fra denne inden for en frist på 15 arbejdsdage, have iværksat de anmeldte foranstaltninger i henhold til artikel 4, stk. 6, i procedureforordningen for statsstøtte.
- 91 Da Forbundsrepublikken Tyskland ikke har gjort brug af en sådan mulighed, som den har i henhold til procedureforordningen for statsstøtte, har den derfor givet afkald på den hertil knyttede retsbeskyttelse. Under alle omstændigheder har Forbundsrepublikken Tyskland og Freistaat Sachsen ikke modsat sig, at den formelle undersøgelsesprocedure blev indledt, og har således erkendt, at denne procedure var lovlig, og at det var nødvendigt at indhente yderligere oplysninger (dommen i sagen Østrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 80 ovenfor, og dom af 18.6.2002, sag C-398/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5643).
- 92 I betragtning af bestemmelserne i procedureforordningen for statsstøtte er det i øvrigt af ringe betydning, om de oplysninger, der blev krævet ved skrivelsen af 5. februar 2001, reelt var nødvendige. Selv hvis Retten skulle besvare dette spørgsmål benægtende, ville det ikke medføre den anfægtede beslutnings ugyldighed, da Forbundsrepublikken Tyskland har haft mulighed for at modsætte sig, at den formelle undersøgelsesprocedure blev indledt eller fortsat. Sagsøgeren kan ikke efterfølgende, efter afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure og efter at den endelige beslutning er truffet, gøre forbehold gældende, som sagsøgeren skulle have fremsat på et tidligere trin i proceduren. Af denne grund må anbringendet om, at den oprindelige anmeldelse var udtømmende, ifølge Kommissionen afvises fra realitetsbehandling.

Rettens bemærkninger

- 93 Der skal tages stilling til, om Kommissionen, som sagsøgeren hævder, skulle have undersøgt den pågældende støtteordning på grundlag af fællesskabsrammebestemmelserne for SMV af 1996, som var gældende på datoen for anmeldelsen, eller om Kommissionen var berettiget til, som den har gjort, at undersøge denne ordning på grundlag af fritagelsesforordningen for SMV, som trådte i kraft efter datoen for anmeldelsen, i betragtning af, at anmeldte foranstaltningers fremtidige virkninger skal vurderes i deres gyldighedsperiode. I denne forbindelse skal det således fastslås, om den pågældende forordning skulle gælde for anmeldelser, der verserede på datoen for dens ikrafttræden.

Om anvendelse af fritagelsesforordningen for SMV på anmeldelser, der verserer på datoen for dens ikrafttræden

- 94 Mens processuelle regler ifølge fast retspraksis almindeligvis antages at finde anvendelse også på retsforhold, der er opstået før deres ikrafttræden (Domstolens dom af 12.11.1981, forenede sager 212/80-217/80, Salumi m.fl., Sml. s. 2735, præmis 9, og Rettens dom af 28.1.2004, forenede sager T-142/01 og T-283/01, OPTUC mod Kommissionen, Sml. II, s. 329, præmis 60), gælder det samme ikke for materielle regler. Ifølge fast retspraksis skal fællesskabsrettens materielle regler, for at sikre overholdelsen af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fortolkes således, at de kun omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen, såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen (Domstolens dom i sagen Salumi m.fl., præmis 9, dom af 10.2.1982, sag 21/81, Bout, Sml. s. 381, præmis 13, af 15.7.1993, sag C-34/92, GruSa Fleisch, Sml. I, s. 4147, præmis 22, og af 24.9.2002, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, Sml. I, s. 7869, præmis 119; Rettens dom af 19.2.1998, sag T-42/96, Eyckeler & Malt mod Kommissionen, Sml. II, s. 401, præmis 55, og af 28.1.2004, sag T-180/01, Euroagri mod Kommissionen, Sml. II, s. 369, præmis 36).

- 95 I overensstemmelse med denne holdning har Domstolen understreget, at selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed er til hinder for, at en fællesskabsretsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette rent undtagelsesvis tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt (Domstolens dom af 25.1.1979, sag 98/78, Racke, Sml. s. 69, præmis 20, og dommen i sagen Salumi m.fl., nævnt i præmis 94 ovenfor, præmis 10). Denne retspraksis gælder, som Domstolen har præciseret, også for det tilfælde, at den tilbagevirkende gyldighed ikke udtrykkeligt er fastsat i retsaken selv, men følger af dens indhold (Domstolens dom af 11.7.1991, sag C-368/89, Crispoltoni, Sml. I, s. 3695, præmis 17, af 29.4.2004, forenede sager C-487/01 og C-7/02, Gemeente Leusden og Holin Groep, Sml. I, s. 5337, præmis 59, og af 26.4.2005, sag C-376/02, Goed Wonen, Sml. I, s. 3445, præmis 33).
- 96 Kommissionen har imidlertid anført, at denne retspraksis ikke kan finde anvendelse her, da den øjeblikkelige anvendelse af en materielretlig regel på de fremtidige virkninger af en situation, der er opstået, mens den tidligere regel var gældende, er et fællesskabsretligt princip, der gælder uden begrænsninger.
- 97 Ifølge fast retspraksis finder en ny regel nemlig principielt øjeblikkelig anvendelse på endnu ikke indtrådte virkninger af en situation, der er opstået, mens den gamle regel var gældende (dommen i sagen Licata mod ØSU, nævnt i præmis 84 ovenfor, præmis 31, dommen i sagen Saldanha og MTS, nævnt i præmis 84 ovenfor, præmis 14, og dommen i sagen Pokrzeptowicz-Meyer, nævnt i præmis 73 ovenfor, præmis 50). I denne forbindelse har Domstolen desuden præciseret, at anvendelsesområdet for princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke må udvides i en sådan grad, at princippet generelt forhindrer, at en ny ordening kan finde anvendelse (Domstolens dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Kommissionen, Sml. s. 4563, præmis 19, og af 29.6.1999, sag C-60/98, Butterfly Music, Sml. I, s. 3939, præmis 25, samt dommen i sagen Pokrzeptowicz-Meyer, nævnt i præmis 73 ovenfor, præmis 55).
- 98 Det bemærkes, at det fremgår af den ovennævnte retspraksis, dels at fællesskabsbestemmelserne ikke har tilbagevirkende gyldighed, undtagen når det undtagelsesvis fremgår klart af deres ordlyd eller deres opbygning, at dette var lovgivers hensigt, at det tilstræbte mål kræver det, og at de berørtes berettigede forventning respekteres

behørigt (jf. den i præmis 94 og 95 ovenfor nævnte retspraksis). I dette tilfælde udgøres undtagelsen af den tilbagevirkende anvendelse af de nye bestemmelser. Dels finder fællesskabslovgivningen sædvanligvis anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, der er opstået, mens den tidligere lovgivning var gældende, undtagen hvis den øjeblikkelige anvendelse af en særlig bestemmelse er i strid med beskyttelsen af de berørtes berettigede forventning (jf. den i præmis 97 ovenfor nævnte retspraksis). I dette tilfælde udgøres undtagelsen af den manglende anvendelse af de nye bestemmelser på et bestående retsforhold. Retspraksis vedrørende dette sidstnævnte tilfælde indebærer på ingen måde en tilbagevirkende anvendelse af lovgivningen, da de nye bestemmelser, som det drejer sig om, anvendes fra deres ikrafttræden på den endnu løbende del af en kontrakt (dommen i sagen Saldanha og MTS, nævnt i præmis 84 ovenfor, og dommen i sagen Pokrzeptowicz-Meyer, nævnt i præmis 73 ovenfor, præmis 52), et mandat (dommen i sagen Licata mod ØSU, nævnt i præmis 84 ovenfor, præmis 31) eller et andet retsforhold (Butterfly Music-dommen, nævnt i præmis 97 ovenfor), som fortsat udfolder sine retsvirkninger, altså alene for fremtiden.

99 På baggrund af denne retspraksis skal der for det første tages stilling til, om vurderingen af den pågældende støtteordnings forenelighed, som er foretaget på grundlag af de kriterier, der er fastsat i fritagelsesforordningen for SMV, der er trådt i kraft efter anmeldelsen af den nævnte ordning, udspringer af en tilbagevirkende anvendelse af denne forordning, eller om der, som Kommissionen hævder, blot er tale om en øjeblikkelig anvendelse af en ny ordning, i dette tilfælde fritagelsesforordningen for SMV, på de fremtidige virkninger af en situation, der er opstået, mens fællesskabsrammebestemmelserne for SMV fra 1996 var gældende, men som stadig består på datoen for denne forordnings ikrafttræden.

100 I denne forbindelse bemærkes, at i forhold til Kommissionens endelige beslutning, som godkender den anmeldte støtte eller erklærer den for uforenelig, er det åbenbart, at den situation, som medlemsstaten og støttemodtageren befinder sig i, er løbende og midlertidig i den forstand, at anmeldelsen ikke giver nogen ret til godkendelse. Når det imidlertid drejer sig om at fastlægge de kriterier, på grundlag af hvilke vurderingen af denne støttes forenelighed skal foretages, må der tages hensyn til tidspunktet for anmeldelsen i betragtning af dets betydningsfulde rolle og dets retsvirkninger under proceduren for undersøgelse af statsstøtte.

101 Ifølge artikel 4, stk. 1, i procedureforordningen for statsstøtte påhviler det nemlig Kommissionen at undersøge en anmeldelse »straks ved modtagelsen«, altså på grundlag af de på dette tidspunkt gældende bestemmelser. Desuden er det fra dette tidspunkt, at den tomånedersfrist begynder at løbe, inden hvis udløb den indledende fase af undersøgelsen skal afsluttes, og hvis overskridelse kan medføre betydelige retsfølger for Kommissionen og for den pågældende medlemsstat, herunder muligheden for, at sidstnævnte kan gennemføre den anmeldte støtte og således ændre den til en bestående støtte i henhold til bestemmelserne i artikel 4, stk. 6, i procedureforordningen for statsstøtte.

102 Når der ved vurderingen af en støttes forenelighed med fællesskabsretten anvendes kriterier, der er fastsat i bestemmelser, som er trådt kraft efter anmeldelsen af den pågældende støtte, er det således nødvendigvis ensbetydende med, at disse bestemmelser tillægges tilbagevirkende gyldighed. I så fald bliver udgangspunktet for de nye bestemmelsers rækkevidde nødvendigvis fastsat til en dato, der ligger forud for deres ikrafttræden, nemlig den dato, da Kommissionen modtager anmeldelsen. Hvis det blev antaget, at undersøgelsen af en støttes forenelighed kunne foretages på grundlag af de bestemmelser, der var trådt i kraft efter anmeldelsen af støtten, ville det være ensbetydende med at anerkende, at Kommissionen kan bestemme, hvilken lovgivning der finder anvendelse, afhængigt af det tidspunkt den vælger til at foretage en sådan undersøgelse. En sådan opfattelse ville imidlertid ikke blot vanskeligt kunne forenes med den omstændighed, at artikel 4, stk. 1, i procedureforordningen for statsstøtte udtrykkeligt bestemmer, at Kommissionen undersøger anmeldelsen »straks ved modtagelsen«, men også med kravene om gennemsigtighed og forudsigelighed for de kriterier, på grundlag af hvilke Kommissionen vurderer foreneligheden af støtte, der, som den selv har fremhævet under sagens behandling, er eksistensberettigelsen for de bestemmelser, som den offentliggør på området for statsstøtte.

103 En ændring af kriterierne for vurdering af en anmeldt støttes forenelighed under proceduren med den begrundelse, at nye bestemmelser er trådt i kraft, kan følgelig ikke anses for en anvendelse af den retspraksis, hvorefter en ny regel finder øjeblikkelig anvendelse på fremtidige virkninger af en situation, der er opstået, mens den gamle regel var gældende. Denne retspraksis foreskriver nemlig, at den nye regel

alene finder anvendelse for fremtiden, mens anvendelse af den nye regel i et tilfælde, hvor en støtte er anmeldt før dens ikrafttræden, er ensbetydende med at tillægge reglen tilbagevirkende gyldighed til tidspunktet for anmeldelsen, idet vurderingen af foreneligheden sker som led i en enkelt undersøgelse, selv om den endelige beslutning udgør en retsakt, hvis udarbejdelse sker i flere faser.

104 Det bemærkes i øvrigt, at Domstolen har fastslået med hensyn til støtte omfattet af KS-traktaten, som er udbetalt uden først at være anmeldt, at anvendelsen af den kodeks, der er gældende på det tidspunkt, hvor Kommissionen traf beslutningen om foreneligheden af den tildelte støtte, som var blevet tildelt under en tidligere kodeks, er en anvendelse af en fællesskabsbestemmelse med tilbagevirkende kraft (dommen i sagen Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, nævnt i præmis 94 ovenfor, præmis 118). Domstolen antog, at ingen af bestemmelserne i den kodeks, der var gældende, da Kommissionen vedtog sin beslutning, fastslog, at den kunne anvendes med tilbagevirkende kraft, og at det fremgik af de på hinanden følgende støttekodeksers opbygning og formål, at de var vedtaget i henhold til de behov, der forelå i en given periode, som var senere end den, i løbet af hvilken støtten var blevet udbetalt (dommen i sagen Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, nævnt i præmis 94 ovenfor, præmis 120).

105 Ligeledes bemærkes med hensyn til støtte, der forskriftsmæssigt anmeldes før nye bestemmelsers ikrafttræden, at Retten har antaget, at Kommissionen med rette havde undersøgt en støtteordning på baggrund af regler, der fulgte af dens tidligere praksis, og ikke de nye bestemmelser, der var trådt i kraft i mellemtiden, da de sidstnævnte kun skulle gælde for støtte, der trådte i kraft eller var gældende efter en bestemt dato, som var senere end den periode, som den omtvistede støtte angik (Rettens dom af 27.11.2003, sag T-190/00, Regione Siciliana mod Kommissionen, Sml. II, s. 5015, præmis 94-96).

106 Derimod bemærkes, at i betragtning af, at de nye rammebestemmelser om miljøbeskyttelse, der trådte i kraft efter anmeldelsen af den pågældende støtte, udtrykkeligt bestemte i punkt 82, at Kommissionen »fra tidspunktet for offentliggørelsen i EFT [skulle anvende] disse rammebestemmelser på alle anmeldte

påtænkte støtteforanstaltninger, hvorom den [skulle] træffe afgørelse, uanset om de påtænkte foranstaltninger måtte være anmeldt inden offentliggørelsen«, fandt Retten, at det var med rette, at Kommissionen havde anvendt disse bestemmelser og ikke dem, der var gældende på tidspunktet for anmeldelsen (Rettens dom af 18.11.2004, sag T-176/01, Ferriere Nord mod Kommissionen, Sml. II, s. 3931, præmis 137).

- 107 De ovennævnte domme bekræfter, at anvendelsen af kriterier, der er fastsat i bestemmelser, som er trådt i kraft efter den dato, da den pågældende støtte er blevet udbetalt eller anmeldt, med henblik på at vurdere støttens forenelighed med fællesmarkedet, er ensbetydende med, at disse bestemmelser tillægges tilbagevirkende gyldighed. I overensstemmelse med den retspraksis, der nævnes i præmis 94 og 95 ovenfor, er en sådan anvendelse kun tilladt, hvis det fremgår af de nye bestemmelsers ordlyd, formål eller opbygning, at det er hensigten, at de skal anvendes med tilbagevirkende gyldighed.
- 108 I betragtning af ovenstående resultat må det følgelig for det andet undersøges, om det var hensigten, at fritagelsesforordningen for SMV skulle anvendes med tilbagevirkende gyldighed. Herved må der ikke blot lægges vægt på dens ordlyd, men også på dens indhold og navnlig på det formål, som den forfølger, samt i givet fald efterprøves, om de berørtes berettigede forventning er blevet behørigt respekteret.
- 109 I det foreliggende tilfælde må det for det første nødvendigvis fastslås, at fritagelsesforordningen for SMV ikke indeholder nogen overgangsbestemmelse vedrørende spørgsmålet, om den eventuelt skal anvendes på støtteordninger, der er anmeldt før dens ikrafttræden.
- 110 Manglende overgangsbestemmelser kan, i modsætning til hvad Kommissionen har anført, ikke fortolkes således, at fritagelsesforordningen for SMV fandt anvendelse på anmeldelser, der var under behandling på tidspunktet for dens ikrafttræden. Den omstændighed, at det udtrykkeligt er fastsat i bestemmelserne i nogle retsakter —

herunder punkt 6.1 i retningslinjerne for regionalstøtte, punkt 98 og 100 i rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, punkt 2.6 i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien, punkt 39 og 40 i de multisektorale rammebestemmelser for regionalstøtte til store investeringsprojekter og artikel 9a i fritagelsesforordningen, som ændret ved Kommissionen forordning (EF) nr. 364/2004 af 25. februar 2004 om ændring af [fritagelsesforordningen for SMV] for så vidt angår udvidelse af dens anvendelsesområde til også at omfatte støtte til forskning og udvikling (EUT L 63, s. 22) — at en støtteordning skal undersøges på grundlag af den lovgivning, der er i kraft på datoen for anmeldelsen, giver på ingen måde grundlag for at konkludere, at de bestemmelser, der er i kraft på datoen for anmeldelsen, kun finder anvendelse, når der udtrykkeligt er fastsat sådanne bestemmelser i den senere ordning.

- 111 I denne forbindelse bemærkes, dels at Kommissionen i andre retsakter har indsat bestemmelser, som udtrykkeligt foreskriver, at nye kriterier kan anvendes på støtte, der er anmeldt før deres ikrafttræden, f.eks. punkt 82 i EF-rammebestemmelserne for støtte til miljøbeskyttelse og artikel 11, stk. 2, i Kommissionen forordning (EF) nr. 2204/2002 af 12. december 2002 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til beskæftigelse (EFT L 337, s. 3). Dels bemærkes, at skønt intet er til hinder for, at Kommissionen i retsakter, der præciserer de kriterier, som den agter at anvende ved undersøgelsen af en støttes eller en støtteordnings forenelighed, fastsætter foranstaltninger, der specifikt regulerer den tidsmæssige anvendelse af bestemmelser, som præciserer disse kriterier, kan en sådan mulighed ikke anfægte det princip, der fremgår af den i præmis 94 og 95 ovenfor nævnte retspraksis, og hvorefter de bestemmelser, der præciserer de nye kriterier, i mangel af sådanne foranstaltninger ikke kan anvendes på støtte, der er anmeldt før deres ikrafttræden.
- 112 For det andet indeholder fritagelsesforordningen for SMV ingen holdepunkter, selv implicit, der giver grundlag for at antage, at det var hensigten, at den kunne anvendes med tilbagevirkende gyldighed.

- 113 Formålet med fritagelsesforordningen for SMV består nemlig dels i at gennemføre bemyndigelsesforordningen ved at fastsætte de betingelser for kategorien støtte til små og mellemstore virksomheder, som denne støtte skal opfylde, for at medlemsstaterne er fritaget for forpligtelsen til at anmelde dem, og navnlig for at forenkler den administrative styring uden at svække kontrollen samt at forøge gennemsigtigheden og retssikkerheden. Det siger sig selv, at i betragtning af et sådant formål, navnlig formålet bestående i at give medlemsstaterne mulighed for selv at kontrollere, om en påtænkt støtte er i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat ved fritagelsesforordningen for SMV og følgelig ikke er omfattet af anmeldelsesforpligtelsen i artikel 88, stk. 3, EF, kunne denne forordning kun finde anvendelse for fremtiden, og det kan følgelig ikke have været hensigten, at den kunne anvendes på allerede foretagne anmeldelser.
- 114 Dels har Kommissionen forklaret, at fritagelsesforordningen ligeledes har til formål at erstatte de kriterier, der er fastsat i fællesskabsrammebestemmelserne for SMV af 1996, således som det fremgår af formuleringen af fjerde betragtning hertil, hvori det anføres, at disse rammebestemmelser »bør [...] ophæves fra forordningens ikrafttrædelsestidspunkt«, »da denne forordning træder i stedet for rammebestemmelserne«. Da spørgsmålet er, om de nye kriterier fandt anvendelse på verserende anmeldelser, skal det imidlertid bemærkes, at det i samme betragtning fastslås, at forordningen »ikke [påvirker] medlemsstaternes mulighed for at anmelde støtte til små og mellemstore virksomheder«, og at »Kommissionen« i dette tilfælde »især [vil] vurdere disse anmeldelser efter de kriterier, der er fastsat i denne forordning«. Ordlyden af den nævnte betragtning, som fastslår, at medlemsstaterne fortsat har mulighed for at anmelde støtte, som falder ind under den kategori, der omfattes af fritagelsesforordningen for SMV, kan følgelig kun referere til anmeldelser — der er foretaget undtagelsesvis — som er senere end den nævnte forordnings ikrafttræden.
- 115 Erstatningen af fællesskabsrammebestemmelserne for SMV af 1996 med fritagelsesforordningen for SMV, som er omtalt i den nævnte fjerde betragtning, kunne ganske vist implicit tyde på, at Kommissionen havde til hensigt at følge en strengere politik for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder, også med hensyn til anmeldt støtte. Denne blotte omstændighed kan dog ikke anses for tilstrækkelig til at nå til den konklusion, at det var hensigten, at fritagelsesfor-

ordningen for SMV skulle finde anvendelse med tilbagevirkende gyldighed, så meget desto mere som det anføres i samme betragtning om støtte, der anmeldes i fremtiden, at de »især«, dvs. ikke udelukkende, vil blive vurderet efter de kriterier, der er fastsat i denne forordning. Såfremt en støtteordning, der er forskriftsmæssigt anmeldt efter ikrafttrædelsen af fritagelsesforordningen for SMV, ikke er blevet vurderet alene på grundlag af de i denne fastsatte kriterier, kan det følgerig ikke hævdes, at det formål, der skal nås med denne forordning, kræver, at den undtagelsesvis tillægges tilbagevirkende gyldighed.

116 Desuden kan en tilbagevirkende anvendelse af fritagelsesforordningen for SMV kun tillades, såfremt de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt. I denne forbindelse skal det understreges, at den omstændighed, som Kommissionen har påberåbt sig, at Forbundsrepublikken Tyskland havde kendskab til den kommende udvikling af kriterierne for undersøgelse af den pågældende støtteordning på tidspunktet for anmeldelsen af denne ordning, på ingen måde ændrer denne konklusion. Selv om medlemsstaterne ganske vist har været inddraget i den lovgivningsproces, der har ført til vedtagelsen af fritagelsesforordningen for SMV, står det dog fast, dels at medlemsstaterne hverken er i stand til at forudse det endelige indhold af den retsakt, som til sidst bliver vedtaget, eller datoen for dens ikrafttræden, dels at den nævnte forordning har til formål at fastsætte de betingelser, der gælder for fritagelsen for forpligtelsen til anmeldelse i artikel 88, stk. 3, EF, men ikke godkendelsen af en anmeldt støtte. I øvrigt indeholdt udkastet til fritagelsesforordningen i den udgave, de blev offentliggjort i EF-Tidende den 28. marts 2000 (EFT C 89, s. 15), hverken den i præmis 114 ovenfor nævnte betragtning eller andre antydninger af, at fællesskabsrammebestemmelserne for SMV af 1996 ville blive ophævet og erstattet af denne forordning. Under disse omstændigheder ville en tilbagevirkende anvendelse af denne forordning hverken opfylde betingelsen om beskyttelse af de berørtes berettigede forventning eller om overholdelse af retssikkerhedsprincippet.

117 I øvrigt er den omstændighed, at de retsakter, som Kommissionen offentliggør vedrørende statsstøtte, som den selv har fremhævet, har til formål at sikre gennemsigtighed og forudsigelighed i dens godkendelsespraksis, i princippet til hinder for, at Kommissionen vurderer en støttes forenelighed på grundlag af bestemmelser, der var trådt i kraft, da anmeldelsen allerede var foretaget, og da undersøgelsen af støttens forenelighed allerede var påbegyndt. Det er åbenbart, at en

sådan fremgangsmåde har til følge, at forudsigeligheden i Kommissionens godkendelsespraksis formindskes eller elimineres, og kun kan sætte medlemsstaterne i en usikker retsstilling i den forstand, at de ikke kan have nogen tillid til, at en påtænkt støtte, som de har udformet på baggrund af kriterier, der er fastsat i de bestemmelser, der var gældende på tidspunktet for anmeldelsen, undersøges af Kommissionen på grundlag af disse samme kriterier.

- 118 I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen ved en meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte (EFT 2002 C 119, s. 22) af hensyn til gennemsigtigheden og retssikkerheden meddelte medlemsstaterne og andre interesserede parter, at den altid ville vurdere, om ikke anmeldt statsstøtte var forenelig med fællesmarkedet, under anvendelse af de materielle regler i de gældende retsakter på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet. Det kan imidlertid ikke tiltrædes, at når det skal afgøres, hvilke bestemmelser der skal anvendes ved bedømmelsen af en støttes forenelighed med fællesmarkedet, må en situation anses for at være »velerhvervet«, når der er tale om støtte, der er udbetalt i strid med anmeldelsesforpligtelsen, således at forstå, at denne støtte skal undersøges på grundlag af de kriterier, der var gældende på det tidspunkt, da den blev udbetalt, i henhold til den nævnte meddelelse og dommen i sagen Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, nævnt i præmis 94 ovenfor (præmis 118), og for at være »midlertidig«, når der er tale om behørigt anmeldt støtte, for hvilken undersøgelseskriterierne lovligt kunne ændres indtil umiddelbart før den endelige beslutning, og skønt hele proceduren er blevet gennemført efter kriterier fastsat ved de tidligere gældende bestemmelser.
- 119 Hvis en sådan opfattelse blev anvendt i praksis, ville den være en kilde til retsusikkerhed for medlemsstaterne og kunne have negative virkninger, da medlemsstaterne, når de forudså en udvikling af de gældende bestemmelser i retning af større strengthed, kunne blive foranlediget til at iværksætte en støtte frem for at anmelde den til Kommissionen. Desuden ville et sådant resultat være i strid med den retspraksis, hvorefter enhver fortolkning, der vil tilskynde den pågældende medlemsstat til at sætte sig ud over artikel 88, stk. 3, EF, må undgås (jf. i denne retning Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur*, Sml. I, s. 5505, præmis 16, og af 21.10.2003, forenede sager C-261/01 og C-262/01, *Van Calster m.fl.*, Sml. I, s. 12249, præmis 63). Hvis

manglende iagttagelse af artikel 88, stk. 3, EF i forbindelse med en bestemt støtteplan, uanset om den var forenelig med fællesmarkedet eller ej, ikke medførte nogen større risiko eller straf end en iagttagelse heraf, ville medlemsstaternes incitament til at anmelde og afvente en beslutning vedrørende forenelighed formindskes betydeligt (forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i forbindelse med Domstolens dom af 5.10.2006, sag C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich m.fl., Sml. I, s. 9957, punkt 50).

120 Sammenfattende fremgår det såvel af ordlyden af som formålet med fritagelsesforordningen for SMV samt af de krav, der følger af overholdelse af principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerheden, at det ikke var hensigten, at denne forordning skulle anvendes tilbagevirkende.

121 Dette resultat kan ikke afsvækkes af, at Kommissionen, som der er redegjort for i præmis 86 ovenfor, har godkendt talrige støtteordninger, der var anmeldt før ikrafttrædelsen af fritagelsesforordningen for SMV på grundlag af denne, da den ikke udtalte sig om disse ordninger, før den nævnte forordning var trådt i kraft. I denne forbindelse bemærkes blot, at en praksis fra Kommissionens side, der er i strid med de principper, som er udviklet i retspraksis, ikke kan være gældende. Desuden var der, som sagsøgeren har anført, uden at Kommissionen har bestridt dette punkt, tale om støtteforanstaltninger til investering eller uddannelse, for hvilke bedømmelseskriterierne, navnlig vedrørende den tilladte støttes intensitet, var forblevet uændrede i forhold til kriterierne i den tidligere lovgivning (jf. præmis 76 ovenfor), således at der under alle omstændigheder ikke kunne være tale om et indgreb i de berørtes berettigede forventning.

122 Det skal dog bemærkes, at selv om Kommissionen skal påbegynde undersøgelsen af en støttes forenelighed straks ved modtagelsen af anmeldelsen, altså på grundlag af kriterier, der er fastsat i de på dette tidspunkt gældende bestemmelser, kan en sådan undersøgelse kun virkelig foretages, efter at alle de nødvendige oplysninger er blevet meddelt, dvs. fra det tidspunkt, da anmeldelsen er fuldstændig. På denne baggrund, men også for at undgå, at der foretages en anmeldelse på et trin, hvor den ikke indeholder alle de omstændigheder, der er nødvendige for dens undersøgelse, og at

datoen for anmeldelsen kan vælges afhængigt af og i forventning om en ændring af de kriterier, på grundlag af hvilke støttens forenelighed skal bedømmes, må det antages, at de bestemmelser, der skal anvendes, er dem, der er gældende på det tidspunkt, hvor anmeldelsen er fuldstændig.

- ¹²³ Det skal følgelig undersøges, om den oprindelige anmeldelse i dette tilfælde var fuldstændig, som sagsøgeren hævder, således at Kommissionen ikke, som den har gjort i den anfægtede beslutnings punkt 56, under henvisning til, at anmeldelsen først var blevet fuldstændig, efter at fritagelsesforordningen for SMV var trådt i kraft, kunne antage, at den fandt anvendelse.

Anbringendet om, at den oprindelige anmeldelse var udtømmende

— Formaliteten

- ¹²⁴ Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerens anbringende om, at den oprindelige anmeldelse var fuldstændig, må afvises, dels fordi det ikke er blevet fremført under den formelle undersøgelsesprocedure, dels fordi Forbundsrepublikken Tyskland og sagsøgeren ikke har modsat sig, at den formelle undersøgelsesprocedure blev indledt eller fortsat, og således har anerkendt, at denne procedure var lovlig, og at de begærede oplysninger var nødvendige. Sagsøgeren kan følgelig ikke bestride den endelige beslutning ved at gøre forbehold gældende, som sagsøgeren skulle have fremsat på et tidligere trin i proceduren. I duplikken har Kommissionen præciseret, at spørgsmålet, om dette anbringende skal afvises, stod i nøje sammenhæng med den omstændighed, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke havde gjort brug af den mulighed, som den har i henhold til artikel 4, stk. 6, i procedureforordningen for statsstøtte, og at sagsøgeren følgelig ikke havde nogen retlig interesse i at anlægge sag på dette punkt.

125 Formalitetsindsigelsen mod dette anbringende kan ikke tages til følge.

126 For det første bemærkes, at sagsøgeren ved at hævde, at den oprindelige anmeldelse var fuldstændig, ønsker at godtgøre, at den pågældende støtteordning ikke skulle have været bedømt på grundlag af fritagelsesforordningen for SMV, som trådte i kraft efter denne anmeldelse. I modsætning til Kommissionens udtalelse herom er der tale om en stillingtagen, som Forbundsrepublikken Tyskland bl.a. har givet udtryk for i sit indlæg vedrørende indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure, hvori den har anført, at »de tyske myndigheder ikke deler Kommissionens opfattelse, hvorefter en undersøgelse af støtteordningen ikke var mulig på grundlag af de dokumenter, der er meddelt den 3. januar 2001, og derfor fastholder deres opfattelse, hvorefter støtteordningen skal undersøges på grundlag af [fællesskabsrammebestemmelserne for SMV af 1996], som var gældende på tidspunktet for anmeldelsen«.

127 For det andet bemærkes, at som det fremgår af retspraksis, kan muligheden for at anfægte en beslutning om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure ikke bevirke, at de berørte parter processuelle rettigheder forringes ved, at de forhindres i at anfægte den endelige beslutning eller i til støtte for deres påstande at henvise til fejl under den procedure, der førte til beslutningens vedtagelse. Det kan ikke bestrides, at selv om beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure har selvstændige retsvirkninger, er den forberedende i forhold til den endelige beslutning, som endeligt fastlægger Kommissionens holdning, og hvori denne kan ændre de vurderinger, den har foretaget i den indledende beslutning. I øvrigt ville Kommissionens opfattelse medføre, at man foregriber en tilbunds gående drøftelse og sammenblander de forskellige faser i den administrative og retslige procedure, idet hovedformålet med den formelle undersøgelsesprocedure, nemlig at give de berørte parter mulighed for at fremkomme med deres bemærkninger vedrørende alle de omstridte forhold i sagen og Kommissionen mulighed for at træffe den endelige beslutning i lyset af disse bemærkninger, herved ikke ville blive opfyldt (jf. i denne retning dommen i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen, nævnt i præmis 105 ovenfor, præmis 47, 48 og 51).

- 128 Hertil bemærkes blot, at den anfægtede beslutning er den endelige beslutning, som afslutter proceduren, og at den har bindende og endelige retsvirkninger over for de berørte parter, herunder også med hensyn til fastlæggelsen af, hvilke bestemmelser der finder anvendelse. Følgelig skal sagsøgeren kunne anfægte hele beslutningen, herunder den del, hvori det fastslås, at den oprindelige anmeldelse først blev fuldstændig på en dato, der var senere end datoen for ikrafttrædelsen af fritagelsesforordningen for SMV (jf. i denne retning dommen i sagen Regione Siciliana mod Kommissionen, nævnt i præmis 105 ovenfor, præmis 49).
- 129 Med hensyn til Kommissionens argument om, at sagsøgeren ikke har nogen retlig interesse i at anlægge sag til prøvelse af spørgsmålet, om den oprindelige anmeldelse angiveligt er udtømmende, fordi sagsøgeren ikke har gjort brug af den mulighed, som denne havde i henhold til artikel 4, stk. 6, i procedureforordningen for statsstøtte, nemlig at iværksætte den pågældende støtteordning efter først at have underrettet Kommissionen, bemærkes, at den eneste konsekvens, der kan drages heraf, er, at den anmeldte påtænkte støtte ikke har kunnet erhverve status af bestående støtte. Da den pågældende støtteordning således har bevaret sin status som ny støtte, kunne Kommissionen med rette beslutte at indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende denne (jf. i denne retning dommen i sagen Regione autonoma della Sardegna mod Kommissionen, nævnt i præmis 56 ovenfor, præmis 49), hvilket ikke bestrides af sagsøgeren.
- 130 Det følger af det foregående, at det ikke gyldigt kan hævdes, at sagsøgeren, da denne ikke inden for den fastsatte frist har anlagt sag til prøvelse af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure og ikke har gjort brug af muligheden i artikel 4, stk. 6, i procedureforordningen for statsstøtte, ikke længere under nærværende sag, der er anlagt til prøvelse af den endelige beslutning, kan gøre gældende, at Kommissionen med urette har antaget, at anmeldelsen ikke var fuldstændig, og at den derfor uretmæssigt har forsinket undersøgelsen af anmeldelsen.
- 131 Anbringendet om, at den oprindelige anmeldelse var fuldstændig, kan følgelig antages til realitetsbehandling.

— Realiteten

- 132 Det bemærkes, at i henhold til artikel 4 i procedureforordningen for statsstøtte, som fastsætter de frister, der gælder for undersøgelse af anmeldt støtte, har Kommissionen en frist på to måneder til efter en foreløbig undersøgelse at fastslå, enten at den anmeldte foranstaltning ikke udgør en støtte, eller at den anmeldte foranstaltning ikke giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med fællesmarkedet, eller at den anmeldte foranstaltning giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet, i hvilket tilfælde Kommissionen beslutter at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF. Tomånedersfristen begynder at løbe fra dagen efter modtagelsen af en fuldstændig anmeldelse (artikel 4, stk. 5, andet punktum, i procedureforordningen for statsstøtte).
- 133 Det bemærkes ligeledes, at ifølge fast retspraksis, som har fastslået de principper, der fandt anvendelse, før procedureforordningen for statsstøtte trådte i kraft, er det tilstrækkeligt til, at en anmeldelse er fuldstændig, at Kommissionen under den indledende undersøgelsesfase råder over alle de oplysninger, som gør det muligt for den uden en nærmere undersøgelse at konkludere, at de statslige foranstaltninger er forenelige med traktaten, og således at udskille dem fra foranstaltninger, hvis forenelighed med traktaten er tvivlsom (dommen i sagen Østrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 80 ovenfor, præmis 54). En anmeldelse må derfor i relation til den indledende fase anses for fuldstændig, hvis anmeldelsen fra begyndelsen eller efter medlemsstatens svar på de af Kommissionens stillede spørgsmål indeholder de oplysninger, som er nødvendige, for at Kommissionen kan danne sig en første opfattelse vedrørende støttens forenelighed med traktaten (Lorenz-dommen, nævnt i præmis 53 ovenfor, præmis 3, dommen i sagen Østrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 80 ovenfor, præmis 56, og dommen i sagen Regione autonoma della Sardegna mod Kommissionen, nævnt i præmis 56 ovenfor, præmis 40).
- 134 Med hensyn til procedureforordningen for statsstøtte bestemmer artikel 2, stk. 2, at en anmeldelse er fuldstændig, når »den pågældende medlemsstat [giver] alle nødvendige oplysninger, så Kommissionen bliver i stand til at vedtage en beslutning efter artikel 4 og 7, i det følgende benævnt »fuldstændig anmeldelse««. I samme forordning bestemmes i artikel 4, stk. 5, tredje punktum, og i artikel 5, stk. 3, ved

hjælp af endnu en definition («anmeldelsen betragtes som fuldstændig« eller »[medlemsstaten] anser anmeldelsen for at være fuldstændig«) det tidspunkt, fra hvilket det må antages, at Kommissionen er i besiddelse af alle de nødvendige oplysninger, nemlig når Kommissionen ikke kræver flere oplysninger eller efter en behørigt begrundet erklæring herom fra den pågældende medlemsstats side. Denne anden definition har således i det væsentlige til formål at fastsætte den dag, fra hvilken tomånedersfristen i henhold til artikel 4, stk. 5, i procedureforordningen for statsstøtte begynder at løbe, hvilket har væsentlige konsekvenser, ikke blot for medlemsstaterne, men også for Kommissionen.

135 Definitionen af den fuldstændige anmeldelse i artikel 4, stk. 5, tredje punktum, samt den, der indirekte fremgår af artikel 5, stk. 3, i procedureforordningen for statsstøtte, skal fortolkes sammenholdt med og afhængigt af formålet med samme forordnings artikel 4, stk. 6, som bestemmer, at hvis Kommissionen ikke har vedtaget en beslutning inden for tomånedersfristen om en fuldstændig anmeldelse i de ovennævnte bestemmelsers forstand, »anses støtten for at være godkendt af Kommissionen«, og at »den pågældende medlemsstat derefter [kan] gennemføre de pågældende foranstaltninger efter i forvejen at have givet Kommissionen meddelelse herom«. En sådan bestemmelse giver følgelig medlemsstaterne mulighed for at undgå, at Kommissionen kunstigt forlænger varigheden af undersøgelsens indledende fase og dermed efterlader dem i retsusikkerhed med hensyn til den påtænkte støttes skæbne.

136 Det følger heraf, at den omstændighed, at den pågældende medlemsstat ikke i henhold til artikel 5, stk. 3, i procedureforordningen for statsstøtte modsætter sig en eventuel forhalende brug af anmodninger om yderligere oplysninger, som det fremhæves i præmis 129 ovenfor, ikke kan have anden negativ virkning end den, der udtrykkeligt er fastsat ved den pågældende ordning, nemlig at det ikke er muligt at påberåbe sig muligheden i samme forordnings artikel 4, stk. 6, for at gennemføre den påtænkte støtteordning og således få den ændret til en bestående støtteordning.

137 Denne omstændighed giver altså ikke mulighed for at konkludere deraf, at anmeldelsen ikke var fuldstændig, da det afgørende kriterium herfor ifølge den i præmis 133 ovenfor nævnte retspraksis er, at anmeldelsen indeholder alle de oplysninger, der er nødvendige, for at Kommissionen kan danne sig en første opfattelse af, om støtten er forenelig med traktaten.

138 Dette resultat afsvækkes ikke af den omstændighed, at artikel 2, stk. 2, i procedureforordningen for statsstøtte kræver, for at anmeldelsen kan være fuldstændig, at der meddeles alle de oplysninger, der er nødvendige for Kommissionen, enten med henblik på den beslutning, som den skal træffe efter den foreløbige undersøgelse, eller for vedtagelsen af en endelig beslutning om støttens forenelighed, og begrænser således ikke samtlige de oplysninger, der kræves i anmeldelsen, til dem, der er nødvendige for at gøre det muligt for Kommissionen at træffe den beslutning, der skal træffes ved afslutningen af den foreløbige undersøgelse. Artikel 2, stk. 2, i procedureforordningen for statsstøtte skal nemlig fortolkes på baggrund af den omstændighed, at Kommissionen er forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, såfremt den anmeldte foranstaltning giver anledning til tvivl om dens forenelighed med fællesmarkedet, og at den følgelig skal være i stand at få kendskab til alle de faktiske omstændigheder, der er nødvendige hertil. Med hensyn til alle de øvrige oplysninger, som kan vise sig nødvendige for, at der kan træffes en endelig afgørelse om støttens forenelighed, bemærkes blot, at hverken den berørte medlemsstat eller Kommissionen på forhånd ved, hvilke oplysninger der vil være nødvendige for at kunne træffe den endelige beslutning, da behovet for sådanne oplysninger muligvis først viser sig i lyset af den formelle undersøgelsesprocedure, navnlig når Kommissionen har modtaget bemærkninger fra interesserede tredjemænd (jf. i denne retning generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i tilknytning til dommen i sagen Østrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 89 ovenfor, punkt 90 og 91).

139 Det må følgelig antages, at som det følger af artikel 2, stk. 2, i procedureforordningen for statsstøtte og i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 133 ovenfor, er det, for at en anmeldelse kan være fuldstændig med henblik på undersøgelsens foreløbige fase, tilstrækkeligt, at den indeholder de oplysninger, som er nødvendige for, at Kommissionen kan danne sig en første opfattelse vedrørende den anmeldte foranstaltnings forenelighed med fællesmarkedet og, i tilfælde af tvivl herom, beslutte at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

- 140 Det er i lyset af det foregående, at indholdet af korrespondancen mellem Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland skal undersøges, og det skal afgøres, om den oprindelige anmeldelse, som sagsøgeren hævder, var fuldstændig.
- 141 I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen efter den oprindelige anmeldelse af 29. december 2000 anmodede Forbundsrepublikken Tyskland om supplerende oplysninger to gange, nemlig den 5. februar og den 5. september 2001. Forbundsrepublikken Tyskland svarede ved skrivelser henholdsvis af 12. marts og 9. oktober 2001.
- 142 Med hensyn til den første anmodning om oplysninger, der blev tilsendt ved skrivelse af 5. februar 2001, spurgte Kommissionen blot Forbundsrepublikken Tyskland, »om de støttede aktiviteter »Soft Aides« [var] forenelige med fritagelsesforordningen [...] for SMV [...], dvs. om størrelsen af den støtte, der nævnes i den pågældende anmeldelse, [kunne] nedsættes til, hvad der er fastsat i fritagelsesforordningen for SMV«, og præciserede, at »såfremt dette ikke [var] muligt, [var] en præcis begrundelse nødvendig (nødvendighed og forenelighed i politisk-økonomisk betydning)«.
- 143 Som sagsøgeren med rette har fremhævet, har Kommissionen i skrivelser af 5. februar 2001 anmodet Forbundsrepublikken Tyskland om en udtalelse om, dels hvorvidt støtten til instruktion var forenelig med fritagelsesforordningen for SMV, dels hvorvidt den var indstillet på at nedsætte den pågældende støttes størrelse for at gøre den forenelig med denne forordning. En sådan anmodning kan imidlertid ikke anses for at have til formål at opnå faktiske oplysninger, der er nødvendige for at bedømme den anmeldte støttes forenelighed, men snarere, ud over anmodningen om en udtalelse, for et forslag stillet til Forbundsrepublikken Tyskland om at foretage de nødvendige ændringer for at gøre den pågældende støtteordning forenelig med bestemmelserne i fritagelsesforordningen for SMV, der var trådt i kraft tre dage tidligere.

- 144 Med hensyn til Kommissionens anden anmodning om oplysninger, der blev tilsendt Forbundsrepublikken Tyskland ved skrivelse af 5. september 2001, havde den, som Kommissionen selv har præciseret i et skriftligt svar på et spørgsmål stillet af Retten, til formål at fastslå, om Forbundsrepublikken Tyskland, i betragtning af, at fritagelsesforordningen for SMV var trådt i kraft, opretholdt anmeldelsen med hensyn til alle de oprindeligt anmeldte delprogrammer. Denne type oplysning, som i øvrigt allerede var blevet givet i Forbundsrepublikken Tysklands meddelelse af 2. august 2001, vedrørte heller ikke på nogen måde faktuelle omstændigheder, der var nødvendige for at foretage undersøgelsen af den anmeldte støtteordnings forenelighed.
- 145 I betragtning af det foregående må det konkluderes, at hverken anmodningen af 5. februar 2001 eller af 5. september 2001 kan betegnes som anmodninger om faktiske oplysninger, der var nødvendige for at fuldstændiggøre den oprindelige anmeldelse og gøre det muligt for Kommissionen at foretage undersøgelsen af den af Forbundsrepublikken Tyskland anmeldte støtteordnings forenelighed. Selve indholdet af de to anmodninger fra Kommissionen viser nemlig, at den allerede havde dannet sig en opfattelse af, at den pågældende støtteordning var uforenelig med fællesmarkedet, fordi den ikke var i overensstemmelse med fritagelsesforordningen for SMV.
- 146 Dette resultat kan ikke afsvækkes af indholdet af de svar, som Forbundsrepublikken Tyskland har givet på Kommissionens skrivelser af 5. februar og 5. september 2001.
- 147 Således har Forbundsrepublikken Tyskland i sit svar af 12. marts 2001 på Kommissionens skrivelse af 5. februar 2001 i punkt I i den meddelelse, som var vedlagt, klart redegjort for sin stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt »støttebeløbene til »soft aides« [skulle] bringes i overensstemmelse med betingelserne i

fritagelsesforordningen«. På dette punkt fremsætter Forbundsrepublikken Tyskland følgende betragtninger:

»[...] på tidspunktet for anmeldelsen af støtteordningen var fritagelsesforordningen [for SMV] endnu ikke trådt i kraft. Følgelig kunne de tyske myndigheder ikke lægge kriterierne i fritagelsesforordningen [for SMV] til grund på tidspunktet for anmeldelsen [...]. Det er den retstilstand, der bestod på tidspunktet for anmeldelsen, som er relevant for undersøgelsen af en statsstøtte [...]. De tyske myndigheder er derfor af den opfattelse, at denne støtteordning stadig skal bedømmes på grundlag af kriterierne i fællesskabsrammebestemmelserne [for SMV af 1996]«.

148 I samme meddelelses punkt II hævdede Forbundsrepublikken Tyskland, at den anmeldte støtteordning under alle omstændigheder efter dens opfattelse også måtte kunne godkendes på grundlag af kriterierne i fritagelsesforordningen for SMV. Selv om denne ordning nemlig ganske vist ikke i alle henseender var forenelig med den nævnte forordning, kunne Kommissionen ikke desto mindre undersøge den direkte på grundlag af EF-traktaten ved at gøre brug af sit vide skøn.

149 Det er i forbindelse med denne stillingtagen vedrørende opretholdelsen af den oprindelige anmeldelse, at Forbundsrepublikken Tyskland gav en præcisering med hensyn til delprogrammet »intensiv rådgivningstjeneste/instruktion« vedrørende støttens intensitet. Den anførte nemlig i den meddelelse, der var vedlagt svaret af 12. marts 2001:

»Som supplement til de nu anmeldte retningslinjer er der fastsat et generelt støtteloft på 50% i overensstemmelse med bestemmelsen i fritagelsesforordningen [...] for SMV ud over det absolutte støtteloft. En støtteintensitet på over maksimalt 65% er fastsat for små virksomheder (efter EU's definition) inden for grænserne af de samme absolutte støttelofter.«

150 På baggrund af det foregående må det nødvendigvis fastslås, dels at det eneste konkrete spørgsmål i Kommissionens skrivelse af 5. februar 2001 alene vedrører ét aspekt, nemlig intensiteten af støtten til et enkelt af de seks delprogrammer, der udgør den anmeldte støtteordning, dvs. delprogrammet vedrørende »intensiv rådgivning/instruktion«. Dels kan den præcisering, som Forbundsrepublikken Tyskland har givet til dette spørgsmål, som ganske vist indeholder et nyt element, ikke betegnes som en oplysning, der er nødvendig for at bedømme støttens forenelighed, da Kommissionen kunne udlede af anmeldelsen, at den omstændighed, at der alene var fastsat et loft i absolutte tal, nødvendigvis førte til støtteintensiteter på over 50%.

151 Som sagsøgeren nemlig har fremhævet i sit svar på Rettens spørgsmål, og som det kunne udledes ved en simpel beregning, indebar det loft, der var fastsat i absolutte tal, at den berørte virksomhed i bedste fald kunne opnå en støtte på mellem 72,73% og 83,3%, hvis den var en ny virksomhed. Ved at indføre et loft udtrykt i en procentsats ændrede Forbundsrepublikken Tyskland støttesatsen til 50% og for de nye virksomheder til 65%, således at der for disse blev opretholdt en maksimal støtteintensitet, der oversteg den intensitet på 50%, der er fastsat i fritagelsesforordningen for SMV. I denne forbindelse skal det tilføjes, at en støttesats på over 50% ligeledes er fastsat med hensyn til delprogrammet »deltagelse i messer« (sats på 60% for små virksomheder beliggende i områder, der står over for særlige problemer), delprogrammet »samarbejde« (en generelt gældende sats på 65% og indtil 80% for visse særlige projekter) og delprogrammet »fremme af design« (en sats på 70% for små virksomheder beliggende i områder, der skal imødegå særlige problemer).

152 Det følger heraf, at den virkning på bedømmelsen af den pågældende støtteordnings forenelighed, som det har, at der er indført et loft udtrykt i procentsats også for delprogrammet »intensiv rådgivning/instruktion«, ud over loftet udtrykt i absolutte tal for påtænkt støtte, er marginal, da Kommissionens tvivl med hensyn til, om ordningen i sin helhed er uforenelig med fællesmarkedet, er baseret på, at satsen på 50% for støtteintensiteten, som er fastsat ved fritagelsesforordningen for SMV, er

overskredet. Under alle omstændigheder var svaret på spørgsmålet i Kommissionens skrivelse af 5. februar 2001 på grund af sin begrænsede rækkevidde på ingen måde nødvendigt for, at Kommissionen kunne danne sig en første opfattelse af, hvorvidt den anmeldte påtænkte støtte i sin helhed var forenelig med fællesmarkedet.

153 Med hensyn til svaret af 9. oktober 2001 på Kommissionens skrivelse af 5. september 2001 har Forbundsrepublikken Tyskland, ud over at den gav supplerende oplysninger, som fulgte på et møde af 14. juni 2001 mellem Kommissionen og de tyske myndigheder, begrænset sig til at gentage, at den fastholdt den oprindelige anmeldelse, navnlig fordi den anmeldte ordning var forenelig med fællesskabsrammebestemmelserne for SMV af 1996, og at det var på grundlag af disse rammebestemmelser, der var gældende på datoen for ordningens anmeldelse, at den skulle bedømmes. I samme skrivelse henviste Forbundsrepublikken Tyskland desuden til, at den pågældende støtteordning i overensstemmelse med dens meddelelse af 2. august 2001 i mellemtiden var blevet gennemført i henhold til artikel 9, stk. 1, i fritagelsesforordningen for SMV indtil den dato, da støtteordningen som anmeldt blev godkendt.

154 Selve den omstændighed, at Forbundsrepublikken Tyskland, som det fremgår af den nævnte meddelelse af 2. august 2001, gennemførte den pågældende støtteordning i det omfang, den var forenelig med fritagelsesforordningen for SMV, og bestemte, at den skulle gælde indtil den 31. december 2008 eller til den dato, hvor ordningen som anmeldt blev godkendt, bekræfter, at den aldrig ændrede sin oprindelige anmeldelse for at bringe den i overensstemmelse med fritagelsesforordningen for SMV. Forbundsrepublikken Tyskland har nemlig gjort brug af den mulighed, som denne forordning giver for at gennemføre en støtteordning uden at anmelde den, og har i henhold til samme forordnings artikel 9, stk. 1, meddelt Kommissionen dette og samtidig opretholdt sin oprindelige anmeldelse, netop fordi anmeldelsen var blevet foretaget før den nævnte forordnings ikrafttræden.

155 Endelig kan det ikke tiltrædes, at den oprindelige anmeldelse ikke kan anses for fuldstændig, fordi den ikke opfyldte alle betingelserne, navnlig med hensyn til støtteintensitet, som kræves i de bestemmelser, der trådte i kraft efter den

oprindelige anmeldelse, nemlig fritagelsesforordningen for SMV. Ikke blot har sagsøgeren nemlig bestridt, at denne forordning finder anvendelse, netop fordi den trådte i kraft efter den dato, da Kommissionen modtog den oprindelige anmeldelse, men sagsøgeren har også og udtrykkeligt erklæret, at sagsøgeren opretholder den oprindelige anmeldelse, og samtidig gjort brug af muligheden for at gennemføre sin støtteordning uden forudgående anmeldelse, således som det bestemmes i denne forordning.

156 Det følger af det foregående, at den oprindelige anmeldelse var fuldstændig, da den indeholdt alle de oplysninger, der var nødvendige for at gøre det muligt for Kommissionen at bedømme dens forenelighed med fællesmarkedet på grundlag af kriterier, der var fastsat i de bestemmelser, som var gældende på datoen for modtagelsen af den oprindelige anmeldelse.

157 Det følger heraf, at sagsøgerens andet anbringende bør tages til følge.

158 I betragtning af det foregående og uden at det er nødvendigt at behandle sagsøgerens øvrige anbringender må der derfor gives sagsøgeren medhold, og den anfægtede beslutnings artikel 2, stk. 2, artikel 3 og 4 må annulleres.

Sagens omkostninger

159 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges Kommissionen at betale omkostningerne i overensstemmelse med sagsøgernes påstand.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Femte Udvidede Afdeling)

- 1) **Artikel 2, stk. 2, og artikel 3 og 4 i Kommissionens beslutning 2003/226/EF af 24. september 2002 om Tysklands påtænkte støtteordning, »Retningslinjer vedrørende støtte til SMV — forbedring af virksomhedernes resultater i Sachsen« — delprogram 1 (instruktion), 4 (deltagelse i messer), 5 (samarbejde) og 7 (fremme af design), annulleres.**

- 2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

Vilaras

Martins Ribeiro

Dehousse

Šváby

Jürimäe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. maj 2007.

E. Coulon

M. Vilaras

Justitssekretær

Afdelingsformand

Indhold

Retsforskrifter	II - 1266
Sagens faktiske omstændigheder	II - 1272
1. Den administrative procedure	II - 1273
2. Den anfægtede beslutning	II - 1276
Retsforhandlinger og parternes påstande	II - 1278
Retlige bemærkninger	II - 1279
1. Anbringendet om den anfægtede beslutnings formelle retsstridighed som følge af, at Kommissionen ikke har anvendt den hurtige godkendelsesprocedure ...	II - 1280
Parternes argumenter	II - 1280
Rettens bemærkninger	II - 1283
2. Anbringendet om den anfægtede beslutnings materielle ulovlighed som følge af, at fritagelsesforordningen for SMV ikke finder anvendelse	II - 1290
Parternes argumenter	II - 1290
Rettens bemærkninger	II - 1297
Om anvendelse af fritagelsesforordningen for SMV på anmeldelser, der verserer på datoen for dens ikrafttræden	II - 1298
Anbringendet om, at den oprindelige anmeldelse var udtømmende	II - 1309
— Formaliteten	II - 1309
— Realiteten	II - 1312
Sagens omkostninger	II - 1320