

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM  
(andra avdelningen i utökad sammansättning)  
den 27 april 1995 \*

I mål T-442/93,

**Association des amidonneries de céréales de la CEE (AAC)**, med säte i Bryssel,

**Levantina Agrícola Industrial SA (LAISA)**, bolag bildat enligt spansk rätt, Barcelona (Spanien),

**Società piemontese amidi e derivati SpA (SPAD)**, bolag bildat enligt italiensk rätt, Cassano Spinola (Italien),

**Pfeifer & Langen**, bolag bildat enligt tysk rätt, Köln (Tyskland),

**Ogilvie Aquitaine SA**, bolag bildat enligt fransk rätt, Bordeaux (Frankrike),

**Cargill BV**, bolag bildat enligt nederländsk rätt, Amsterdam,

**Latenstein Zetmeel BV**, bolag bildat enligt nederländsk rätt, Nimègue (Nederländerna),

\* Rättegångsspråk: franska.

företrädna av Michel Waelbroeck och Denis Waelbroeck, advokater, Bryssel, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Ernest Arendt, 8—10, rue Mathias Hardt,

sökande,

med stöd av

**Republiken Frankrike**, företrädd av Catherine de Salins, sous-directeur vid direktionen för den juridiska avdelningen vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg vid Frankrikes ambassad, 9, boulevard du Prince-Henri,

och

**Casillo Grani snc**, bolag bildat enligt italiensk rätt, San Giuseppe Vesuviano (Italien), företrätt av Mario Siragusa, Maurizio D'Albora och Giuseppe Scassellati-Sforzolini, advokater, Rom respektive Neapel och Bologna, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Ernest Arendt, 8—10, rue Mathias Hardt,

intervenienter,

mot

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av Michel Nolin, Daniel Calleja y Crespo och Richard Lyal, samtliga vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georgios Kremlis, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

med stöd av

**Italgrani SpA**, bolag bildat enligt italiensk rätt, företrätt av Aurelio Pappalardo, advokat i Trapani, Luigi Sico och Felice Casucci, advokater i Neapel, Massimo Annesi och Massimo Merola, advokater i Rom, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Alain Lorang, 51, rue Albert 1,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 91/474/EEG, av den 16 augusti 1991, beträffande stöd som italienska regeringen beviljat bolaget Italgrani för uppförandet av ett jordbrukslivsmedelskomplex i Mezzogiorno (EGT nr L 254, s. 14),

meddelar

**FÖRSTAINSTANSRÄTTEN**  
(andra avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av B. Vesterdorf, ordförande, D.P.M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner och A. Kalogeropoulos, domare,

justitiesekreterare: J. Palacio González, byrådirektör,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 9 november 1994,

följande

## Dom

### Tvistens bakgrund

- 1 Sökandena är en företagsförening samt sex företag som producerar stärkelse. Föreningen Association des amidonneries de céréales de la CEE (nedan kallad "AAC") omfattar alla producenter av stärkelse och stärkelsehaltiga produkter inom gemenskapen, däribland de övriga sökandena. Levantina Agricola Industrial SA (nedan kallat "LAISA") framställer majsstärkelse, glukossirap, sockerlösning med förhöjd maltoshalt, isoglukos och dextros. Società piemontese amidi e derivati SpA (nedan kallat "SPAD") framställer majsstärkelse, glukossirap, sockerlösning med förhöjd maltoshalt, isoglukos och dextros. Pfeifer & Langen framställer vetestärkelse och glukossirap. Ogilvie Aquitaine SA framställer vetestärkelse. Cargill BV framställer majsstärkelse, vetestärkelse, glukossirap och sockerlösning med förhöjd maltoshalt. Latenstein Zetmeel BV framställer vetestärkelse.
  
- 2 År 1988 gav kommissionen, genom sitt beslut 88/318/EEG av den 2 mars 1988, som rörde lag nr 64 av den 1 mars 1986 vilken reglerar en särskild intervention till förmån för Mezzogiorno (EGT nr L 143, s. 37, nedan kallat "beslut 88/318"), ett generellt godkännande för ett system av statligt stöd till förmån för Mezzogiorno, dock på villkor att gemenskapens rättsakter efterlevs och att vissa program som hör under de italienska regionernas behörighet senare tillkännages. Kommissionen hade tidigare, genom beslut av den 30 april 1987, godkänt tillämpningen av lag nr 64 av den 1 mars 1986 (nedan kallad "lag nr 64/86") inom de flesta regioner i Mezzogiorno.
  
- 3 Genom skrivelse av den 3 augusti 1990 sände AAC till kommissionen ett klagomål mot ett stödprogram, som italienska myndigheter godkänt den 12 april 1990 till förmån för Italgrani SpA (nedan kallat "Italgrani"). Genom skrivelse av den

17 juli 1990 hade ett företag inom sektorn för jordbrukslivsmedel, Casillo Grani Snc (nedan kallat "Casillo Grani") redan anmodat kommissionen, i enlighet med artikel 175 i EEG-fördraget, att ta ställning till frågan om stödet. På begäran från kommissionen gav de italienska myndigheterna information om de planerade stödåtgärderna, bl. a. beslutet av ministerkommittén för samordning av industripolitiken (nedan kallad "CIPI"), av den 12 april 1990, angående det ifrågakvarande investeringsprogrammet.

- 4 Enligt denna information rörde stödet i fråga ett "programavtal" mellan ministeriet för intervention i Mezzogiorno och Italgrani, i enlighet med lag nr 64/86. Inom ramen för detta avtal åtog sig Italgrani att genomföra investeringar i Mezzogiorno uppgående till ett sammanlagt belopp om 964,5 miljarder LIT som fördelade sig enligt följande (i miljarder LIT):

a) Industritekniska investeringar	669,5
b) Forskningscentra	140,0
c) Forskningsprojekt	115,0
d) Personalutbildning	40,0

- 5 Det planerade stödet uppgick till ett sammanlagt belopp om 522,1 miljarder LIT, varav 297 miljarder LIT anslagits till industritekniska investeringar, 97,1 miljarder LIT till forskningscentra, 92 miljarder LIT till forskningsprojekt och 36 miljarder till personalutbildning.

- 6 Eftersom de berörda sektorerna kännetecknas av en betydande handel mellan medlemsstaterna ansåg kommissionen att interventionerna i fråga utgjorde stöd på sätt

som avses i artikel 92.1 i EEG-fördraget och att de inte, på grundval av den information som stod till kommissionens förfogande, verkade kunna dra fördel av de undantag som föreskrivs i artikel 92.3 och i synnerhet i bestämmelserna i lag nr 64/86 enligt de villkor som fastställdes i artikel 9 i beslutet 88/318. Kommissionen inledde följaktligen ett förfarande enligt artikel 93.2 i EEG-fördraget mot stöd avseende:

- uppförande av en produktionsanläggning för stärkelse och anläggningar som direkt eller indirekt skall tjäna isoglukosproduktionen,
- produktionen av sädesolja,
- produktionen av semolinagryn och mjöl,
- investeringar inom stärkelsesektorn.

Dessutom ansåg kommissionen att det fortfarande fanns tveksamheter om intensitetsnivåerna i investeringsstöden hade respekterats.

- 7 Genom skrivelse av den 23 november 1990 informerade kommissionen den italienska regeringen om sitt beslut att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget och uppmanade denna att inkomma med sitt yttrande inom ramen för det nämnda förfarandet. De andra medlemsstaterna och andra berörda informerades genom publiceringen av ett meddelande i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT nr C 315, 1990, s. 7, rättad i EGT nr C 11, 1991, s. 32, nedan kallat "meddelande till de berörda"). Åtta föreningar, däribland den italienska föreningen Assochimica, i vilken SPAD är medlem, och två företag, däribland Italgrani, inkom med sina yttranden som tillsändes de italienska myndigheterna den 8 april 1991.

- 8 Den italienska regeringen och Italgrani väckte talan vid domstolen om ogiltigförklaring av beslutet, som delgivits den italienska regeringen genom den ovan nämnda skrivelsen av den 23 november 1990, angående inledandet av det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget. Italgrani återkallade senare sin talan (C-100/91), medan domstolen genom dom av den 5 oktober 1994, Italien mot kommissionen (C-47/91, Rec. s. I-4635), ogiltigförklarade punkterna I.3 och I.4 i beslutet, utom i den del de rörde stöd till uppbyggandet av lager för jordbruksprodukter. De nämnda punkterna innehöll dels ett förordnande om upphävande av det lämnade stödet, dels en påminnelse om att de stöd som lämnades trots förordnandet kunde bli föremål för krav om återbetalning av förmånstagarna och att de gemenskapskostnader som de orsakade inte skulle betalas av jordbruksfonden.
- 9 Efter att de italienska myndigheterna presenterat sina yttranden inom ramen för förfarandet ansåg kommissionen att stöden till forskning, utbildning och sädesolja kunde anses som förenliga med den gemensamma marknaden, eftersom de uppfyllde villkoren som föreskrivits i dess beslut 88/318.
- 10 Genom skrivelser av den 23 och den 24 juli 1991 ändrade de italienska myndigheterna på ett avgörande sätt investeringsprogrammet som ursprungligen planerats, liksom de stöd som hade knutits till detta.
- 11 Det nya programmet förändrade det ursprungliga förslaget enligt följande:
- stödet till förmån för uppförandet av en anläggning för stärkelseproduktion, liksom till semolinagryn och mjöl upphävdes,
  - stödet till industriell uppfödning av svin upphävdes,
  - stödet till finansiering av lager av produkter som åsyftas i bilaga II i fördraget upphävdes,

- den årliga produktionskapaciteten av stärkelse minskades från 357 000 ton till cirka 150 000 ton,
- investeringar och stöd inom sockerkemiska industrin med upphävande av all produktion av isoglukos ökades,
- investeringar och stöd inom jäsnings- och citronsyresektorerna ökades,
- stödet till forskningsprojekt ökades.

12 Efter dessa förändringar uppgick de planerade investeringarna till 815 miljarder LIT, som fördelade sig enligt följande (i miljarder LIT):

a) Industritekniska investeringar	510
b) Forskningscentrum	140
c) Forskningsprojekt	125
d) Personalutbildning	40

De planerade stöden uppgick till ett sammanlagt belopp av 461 miljarder LIT, varav 228,17 miljarder LIT anslagits till industritekniska investeringar, 96,83 miljarder LIT till forskningscentrum, 100 miljarder LIT till forskningsprojekt och 36 miljarder LIT till personalutbildning.



- 13 De huvudsakliga produkter som Italgrani erbjöd sig att producera var följande (i ton):

Maltos	23 400
Socketlösning med förhöjd maltoshalt	36 000
Fruktossirap	18 000
Kristallin fruktos	16 200
Mannitol	14 400
Sorbitol	27 000
Andra hydrerade glukosprodukter	18 000
Glukos och dextros	9 000
Glukos för finkemikalier	9 000
Jäst	16 500
Citronsyror	18 000
Vegetabiliska proteiner	
— texturproteiner	112 750
— lecitin	2 610
— sojaolja	49 590

- 14 Efter de förändringar som gjorts ansåg kommissionen att intensitetsnivåerna i fråga motsvarade de gränser som uppställts främst genom lag nr 64/86. Kommissionen medgav likväl att man inte kunde bortse från det samband som fanns mellan stärkelse och de produkter som drog fördelar av det ifrågavarande stödet i den mån som dessa produkter utvinns ur och/eller förädlas från stärkelse. Beviljandet av alla stödåtgärder underordnades därför vissa villkor.

- 15 Vid slutet av förfarandet meddelade kommissionen beslutet 91/474/EEG, av den 16 augusti 1991, som rörde stöd som den italienska regeringen beviljat bolaget Italgrani för uppförandet av ett jordbrukslivsmedelskomplex i Mezzogiorno (EGT nr L 254, s. 14, nedan kallat "beslutet"), vilket lyder:

*”Första artikeln*

1. Det stöd som uppgår till det sammanlagda beloppet om 461,00 miljarder italienska lire, och som den italienska regeringen utgivit till bolaget Italgrani för genomförandet av ett investeringsprogram som åsyftas i Cipis beslut av den 12 april 1990, vilket ändrats genom skrivelser av den 23 och den 24 juli 1991, är förenligt med den gemensamma marknaden och kan dra fördel av de i lag nr 64/86 av den 1 mars 1986 föreskrivna interventionerna (interventioner till förmån för Mezzogiorno).
  
2. Det ovan nämnda stödet som uppgår till ett sammanlagt belopp om 461,00 miljarder italienska lire kan dock bara godkännas om genomförandet av investeringsprogrammet vad gäller bolaget Italgrani underkastas följande villkor:
  - De produkter som förädlas eller utvinns ur stärkelse skall uteslutande framställas av stärkelse som härrör från gemenskapen.
  
  - Italgranis stärkelseproduktion inom ramen för programmet, vars beräknade årliga kapacitet uppgår till cirka 150 000 ton, skall strikt begränsas till kvantiteter som är nödvändiga för att täcka bolagets behov för sin egen produktion av produkter som utvinns ur eller förädlas från stärkelse; stärkelseproduktionen i fråga skall således utveckla sig i förhållande till behovet av de utvunna eller förädlade produkterna och får inte överstiga dessa behov.
  
  - Ingen stärkelse som framställts inom ramen för programmet får komma ut på marknaden (den nationella, gemenskapens eller tredje lands).

*Artikel 2*

(utelämnad)

*Artikel 3*

(utelämnad)

*Artikel 4*

(utelämnad).”

**Förfarandet**

- 16 Det är under dessa omständigheter som sökandena har väckt denna talan, genom ansökan inkommen till domstolens kansli den 27 november 1991. Kommissionens beslut har likaså varit föremål för en talan om ogiltigförklaring som Association of Sorbitol producers within the EC (Föreningen för sorbitolproducenter inom EG, nedan kallad "ASPEC") och ett antal producenter av produkter som utvinns ur stärkelse väckt tillsammans med Casillo Grani (T-435/93 och T-443/93).
- 17 Genom beslut av domstolens ordförande av den 1 oktober 1992 tilläts Frankrike att inträda som intervenient till stöd för sökandenas talan. Genom beslut av domstolens ordförande av den 8 februari 1993 tilläts Casillo Grani och Italgrani att inträda som intervenienter till stöd för sökandenas respektive kommissionens talan.
- 18 Med tillämpning av artikel 4 i rådets beslut 93/350/Euratom, EKSG, EEG, av den 8 juni 1993, ändrat genom beslut 88/591/EKSG, EEG, Euratom, vilket skapade Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (EGT nr 144, s. 21), hänsköts målet, genom domstolens beslut av den 27 september 1993, till förstainstansrätten. Målet tilldelades andra avdelningen i utökad sammansättning.

- 19 Det skriftliga förfarandet fullföljdes delvis inför domstolen och avslutades den 3 december 1991 genom sökandenas yttrande över intervenienterna Italgranis och Casillo Granis inlagor.
- 20 Efter referentens rapport beslöt förstainstansrätten att inleda det muntliga förfarandet utan att först vidta åtgärder för rättegångens beredning. Förstainstansrätten uppmanade likväl kommissionen att inkomma med de handlingar som hänförde sig till antagandet av beslutet samt uppmanade parterna att yttra sig om de slutsatser man kunde dra av domstolens dom av den 15 juni 1994, kommissionen mot BASF m. fl. (C-137/92 P, Rec. s. I-2555), kallad "PVC", för det aktuella målet.
- 21 Genom beslut av ordföranden för den andra avdelningen i utökad sammansättning, av den 28 september 1994, förenades målet med målen T-435/93 och T-443/93, vad gäller det muntliga förfarandet.
- 22 Efter att dagen för sammanträdet fastställts informerade en av intervenienten Casillo Granis advokater förstainstansrätten, genom skrivelse inkommen till förstainstansrättens kansli den 3 oktober 1994, att det nämnda bolaget hade försatts i konkurs. Genom faxmeddelande inkommet till förstainstansrättens kansli den 2 november 1994, översände advokaten en kopia av ett beslut av den domare som tilldelats konkursen, i vilket bolagets konkursförvaltare föreläggs att välja delgivningsadress hos advokatbyrån Siragusa och Scassellati-Sforzolini avseende förfarandet i förstainstansrätten.
- 23 Parterna i målet och intervenienten Italgrani höll slutanförande och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid sammanträdet den 9 november 1994. Vid slutet av detta sammanträde uppmanade förstainstansrätten kommissionen att inkomma med telexmeddelandet av den 14 november 1986 som skickats till den italienska regeringen, och som omnämns i punkt 22 i den ovan nämnda domen Italien mot kommissionen. Efter att kommissionen inkommit med det nämnda telexmeddelandet uppmanades parterna att uttala sig om dess betydelse för det aktuella målet.

## Parternas yrkanden

- 24 Sökandena yrkar att förstainstansrätten skall
- ogiltigförklara beslutet,
  - ålägga kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 25 I sin replik yrkar sökandena dessutom att förstainstansrätten skall
- fastställa det ifrågasatta beslutets nullitet.
- 26 Kommissionen yrkar att förstainstansrätten skall
- avvisa eller ogilla talan,
  - ålägga sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.
- 27 Frankrike yrkar att förstainstansrätten skall
- ogiltigförklara beslutet,
  - ålägga kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

28 **Intervenienten Casillo Grani yrkar att förstainstansrätten skall**

- fastställa det ifrågasatta beslutets nullitet,
- i andra hand, ogiltigförklara det tvistiga beslutet och förklara att beslut 88/318 inte är tillämpligt i det aktuella fallet, samt
- ålägga kommissionen att ersätta de kostnader som Casillo Grani redovisat.

29 **Intervenienten Italgrani yrkar att förstainstansrätten skall**

- avvisa eller ogilla talan,
- ålägga sökandena att ersätta rättegångskostnaderna, däri inbegripet intervenientens kostnader.

### **Casillo Granis inträde som intervenient**

30 Det bör påpekas att det av akten framgår att Casillo Granis intresse av tvistens lösning endast fanns för att detta bolag befann sig i en konkurrenssituation med det bolag som var mottagare av stödet i fråga. Efter att Casillo Grani försatts i konkurs, vilket bolagets advokat meddelat förstainstansrätten den 2 november 1994, kan förstainstansrätten emellertid bara konstatera att detta intresse har upphört. Enligt den information som intervenienten Italgrani, som är mottagare av det tvistiga stödet, inkommit med under den muntliga förhandlingen, är det dessutom så att det ifrågavarande stödet ännu inte utbetalats till bolaget. Beslutet kunde därför inte heller påverka Casillo Granis konkurrenssituation innan bolaget försattes i konkurs.

- 31 Det saknas därför anledning att pröva Casillo Granis yrkanden och påståenden.

### Frågan om talan kan upptas till prövning

#### *En sammanfattning av parternas påståenden*

- 32 Utan att resa en formell invändning om rättsstridighet har kommissionen ifrågasatt om talan kan upptas till prövning. I detta hänseende har kommissionen, med hänvisning till domstolens dom av den 28 januari 1986, Cofaz m. fl. mot kommissionen (169/84, Rec. s. 391), hävdad att inom området för statligt stöd anses endast de företag som har spelat en avgörande roll inom ramen för det administrativa förfarandet och vilkas ställning på marknaden på ett avgörande sätt påverkats av de stödatgärder som utgör föremål för det ifrågasatta beslutet, som direkt och personligen berörda, på sätt som avses i artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget (artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget).
- 33 Vad gäller det första villkoret har kommissionen erkänt att sökandena har spelat en viss roll, direkt eller indirekt, inom ramen för förfarandet. AAC har emellertid endast intervenerat i fråga om stödet till stärkelseproduktion, vilket senare har upphävts. Ingen av sökandena kan således stödja sig på AAC: s intervention för att uppfylla det villkoret.
- 34 När det gäller det andra villkoret hävdar kommissionen att företagen Pfeifer & Langen och Latenstein Zetmeel endast producerar vetestärkelse, vilket är en icke subventionerad produktion, och att de därför inte är direkt och personligen berörda av beslutet. I fråga om de andra sökandena konstaterar kommissionen att en

del av deras produktion befinner sig i konkurrens med den subventionerade produktionen. Enligt kommissionen har de emellertid inte på ett tillfredsställande sätt visat skäl till varför beslutet skulle kunna skada deras rättmätiga intressen genom att påverka deras ställning på den ifrågavarande marknaden på ett avgörande sätt. I själva verket har ingen relevant uppgift inkommit till stöd för detta.

- 35 Beträffande särskilt AAC har kommissionen påpekat att domstolen redan i sin dom av den 14 december 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m. fl. mot rådet* (16/62 och 17/62, Rec. s. 901), förklarat att "man inte skulle kunna godta principen enligt vilken en förening, i egenskap av företrädare för en grupp företagare, skulle vara direkt och personligen berörd av en handling som påverkar denna grupps allmänna intressen". När domstolen, i sin dom av den 2 februari 1988, *Van der Kooy m. fl. mot kommissionen* (67/85, 68/85 och 70/85, Rec. s. 219), godkände att en organisation som företräder en producentgrupps intressen direkt och personligen berördes av ett kommissionsbeslut angående förenlighet, stödde den sig på tre grunder: 1) organisationens ställning påverkades i dess egenskap av förhandlare av det aktuella tariffsystemet; 2) organisationen deltog aktivt i förfarandet; 3) organisationen var tvungen att börja föra nya förhandlingar angående tarifferna och sluta ett nytt avtal.
- 36 Kommissionen har upprepat att AAC: s yttrande bara omfattar stöd till förmån för stärkelseproduktionen, vilka till sist upphävdes. Dessutom har AAC inte visat att dess ställning skulle påverkas på ett sätt som är jämförbart med föreningens ställning i den ovan nämnda domen, *Van der Kooy m. fl. mot kommissionen*. AAC berörs därför inte direkt och personligen av kommissionens beslut.
- 37 Intervenienten Italgrani har, i huvudsak, anslutit sig till kommissionens ståndpunkter. Italgrani har tillagt att sökandena, bortsett från AAC, inte kan stödja sig på den



sistnämndas intervention, eftersom AAC varken har deltagit i förfarandet för dessa företags räkning eller för att försvara deras enskilda intressen.

- 38 Sökandena har hävdad att de spelat en framträdande roll under det administrativa förfarandet genom att AAC har inlämnat ett klagomål samt, efter publiceringen av meddelandet till de berörda, ytterligare yttranden angående förslaget till stöd i fråga. I detta hänseende gör sökandena gällande att AAC har handlat såsom företrädare för sina medlemmar vilkas intressen den är skyldig att försvara, enligt stadgarna.
- 39 Vidare har sökandena hävdad att Italgrani befinner sig i en situation av direkt konkurrens med dem på en marknad med stort överskott. Med hänsyn till att den nya, planerade produktionskapaciteten av stärkelseprodukter (dvs. ungefär 360 000 ton per år) utgör mer än den sammanlagda, aktuella produktionen i Italien av dessa produkter (ungefär 338 000 ton per år) och att de två italienska medlemmarna i AAC, nämligen Cerestar Italia SpA (nedan kallat "Cerestar") och SPAD, producerar 209 000 respektive 167 000 ton av stärkelsehaltiga produkter, kan man lätt förstå den inverkan stödet skulle få i Italien. Det ändrade förslaget skulle medföra en ökning av produktionen av stärkelsehaltiga produkter i storleksordningen 7 procent på gemenskapsnivå. På en marknad som kännetecknas av en stark överkapacitet och en stagnerad efterfrågan, skulle stödet i fråga på ett avgörande sätt förvrida den gemensamma marknaden för stärkelsestillverkning och, i synnerhet, medföra ett allvarligt hot mot sökandeföretagens ställning på marknaden.
- 40 Enligt sökandena är inverkan på stärkelseindustrin i sin helhet ännu tydligare, eftersom marknaden för stärkelsehaltiga produkter kännetecknas av en fullkomlig utbyttbarhet vad gäller utbudet. Efterfrågan visar liten elasticitet på så sätt att en ökning i produktionskapacitet orsakar ett häftigt prisfall.
- 41 Vad beträffar AAC, påpekar sökandena att talan om ogiltigförklaring likaså är öppen för företagsföreningar, och detta gäller desto mer i det aktuella fallet

eftersom AAC, enligt sökandena, omfattar alla företag inom den berörda sektorn. AAC har inte bara intervenerat i fråga om stöd avseende stärkelse, utan dess åtgärder omfattade alla stärkelsehaltiga produkter, vilket är en beteckning som täcker både stärkelse och produkter utvunna av stärkelse. I sina yttranden över interventionerna Italgranis och Casillo Granis inlagor tillägger sökandena att AAC var kommissionens samtalspartner vid inrättandet av det nya systemet inom området för stärkelse år 1986 och har fortsatt att vara det när det gäller alla gemenskapsförordningar som påverkar stärkelseproducenternas intressen. Den har således en ställning som är jämförbar med den som föreningarna hade i domstolens domar av den 24 mars 1993, i målet CIRFS m. fl. mot kommissionen (C-313/90, Rec. s. I-1125), och i det ovan nämnda målet Van der Kooy m. fl. mot kommissionen.

- 42 Sökandena hävdar slutligen att när kommissionen inte har givit konkurrenter, som är tredje man, tillfälle att inkomma med yttranden och att delta i förfarandet, har dessa trots detta rätt att ifrågasätta ett beslut som ger tillstånd till stöd (domstolens domar av den 19 maj 1993, Cook mot kommissionen, C-198/91, Rec. s. I-2487, och av den 15 juni 1993, Matra mot kommissionen, C-255/91, Rec. s. I-3203). Eftersom kommissionen inte har givit sökandena tillfälle att uttala sig om det slutgiltiga programmet, borde det, i tillämpliga delar, vara på samma sätt i det aktuella fallet.
- 43 Frankrike har inte yttrat sig angående frågan om talan kan upptas till prövning.

#### *Förstainstansrättens bedömning*

- 44 Det bör inledningsvis påminnas om att artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget tillåter fysiska eller juridiska personer att föra talan mot ett beslut som är riktat till dessa personer eller mot ett beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör dem.

Frågan om den aktuella talan kan upptas till prövning beror således på om det ifrågasatta beslutet, vilket är adresserat till den italienska regeringen och vilket avslutade det förfarande som inlemts enligt artikel 93.2 i fördraget, berör dem direkt och personligen.

- 45 Beträffande frågan huruvida sökandena är direkt och personligen berörda av det ifrågasatta beslutet, är det riktigt, såsom Italgrani hävdar, att beslutet inte skulle kunna påverka sökandenas intressen, om inte CIPI vidtog åtgärder för verkställandet på nationell nivå. Med tanke på att CIPI redan godkänt det ursprungliga förslaget till investeringsprogram, genom beslut av den 12 april 1990, liksom de stöd som knutits till detta och att de förändringar som skedde därefter framlades av de italienska myndigheterna själva, är risken för att de italienska myndigheterna skulle besluta att inte lämna det stöd som godkänts genom kommissionens beslut likväl helt hypotetisk, eftersom viljan hos de italienska myndigheterna att agera inte är föremål för tvivel.
- 46 Det finns därför anledning att förklara att sökandena är direkt och personligen berörda av det tvistiga beslutet (se, i samma avseende, dom av den 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen, 11/82, Rec. s. 207). Det bör tilläggas att det av akten framgår att CIPI, genom beslut av den 8 oktober 1991, godkände det förändrade programmet. Även om stödet i fråga ännu inte hade utgivits till Italgrani, är det dessutom så att detta bolag under den muntliga förhandlingen uppgivit att denna situation beror på de italienska myndigheternas beslut att vänta till dess den föreliggande talan avgjorts.
- 47 När det gäller frågan om huruvida sökandena är personligen berörda av det tvistiga beslutet, är det lämpligt att påpeka att det framgår av en fast rättspraxis att andra subjekt än de som beslutet riktar sig till bara kan hävda att de är personligen berörda, på sätt som avses i artikel 173 i fördraget, om beslutet berör dem på grund av att de har vissa egenskaper som är unika för dem eller på grund av att

omständigheterna i ett visst fall utpekar dem i förhållande till alla andra personer, och på ett sätt som gör att de kan jämföras med den person till vilken ett beslut är riktat (se domstolens dom av den 15 juli 1963, Plaumann mot kommissionen, 25/62, Rec. s. 197, och av den 18 maj 1994, Codorniu mot rådet, C-309/89, Rec. s. I-1853, punkt 20).

48 Beträffande de kommissionsbeslut som avslutar ett förfarande som inletts i enlighet med artikel 93.2 i fördraget, har domstolen, såsom ett bevis på att ett sådant beslut berör ett företag på sätt som avses i artikel 173, godtagit det faktum att företaget har givit upphov till det klagomål som lett till undersökningsförfarandet, att företaget har fått yttra sig och att förfarandets förlopp på ett avgörande sätt har påverkats av dess yttrande, om dess ställning på marknaden likväl påverkats på ett avgörande sätt av stödåtgärden som utgör föremål för det ifrågasatta beslutet (se den ovan nämnda domen Cofaz m. fl. mot kommissionen).

49 Domen Cofaz m. fl. mot kommissionen skall emellertid inte tolkas på så sätt att de företag som inte kan visa förekomsten av identiskt lika omständigheter aldrig skulle kunna anses vara personligen berörda, på sätt som avses i artikel 173 i fördraget. Domstolen har nämligen bara fastställt att företag som kan visa sådana omständigheter är berörda på sätt som avses i artikel 173, vilket inte utesluter att ett företag kan vara i stånd att på ett annat sätt visa att det är personligen berört med hänvisning till speciella omständigheter på ett sätt som gör att de kan jämföras med den person till vilken ett beslut är riktat.

50 I detta hänseende kan det konstateras att det framgår av akten att sökandeföretaget SPAD, som har en årlig produktion av stärkelsehaltiga produkter uppgående till ungefär 160 000 ton, är en av de två viktigaste italienska producenterna av dessa produkter, då den årliga italienska produktionen uppgår till ungefär 390 000 ton. Enligt yttrandet som ingivits av den italienska föreningen Assochimica (Gruppo Chimica Agraria), i vilken SPAD är medlem, inom ramen för förfarandet föreskri-

vet i artikel 93.2 i fördraget, är de andra viktiga, italienska producenterna av dessa produkter Cerestar och Seda Manildra Europe SpA, vilka har en årlig produktion som uppgår till 209 000 ton respektive 12 000 ton. Kommissionen har inte inkommit med uppgifter som är av den arten att dessa uppgifter rörande situationen på den italienska marknaden för stärkelsehaltiga produkter kan ifrågasättas.

- 51 Dessutom framgår det av det ifrågasatta beslutet att den årliga produktionen av stärkelsehaltiga produkter, som planerades av Italgrani, uppgick till ungefär 190 000 ton, vilket således skulle innebära en årlig, italiensk produktionsökning med ungefär 50 procent. Förstainstansrätten anser att en sådan ökning inte skulle kunna genomföras utan att medföra avsevärda verkningar på den konkurrenssituation som finns mellan de producenter som redan finns på den italienska marknaden.
- 52 Vad gäller sökanden SPAD framgår det likaså av akten att detta företag, redan innan förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget inleddes, hade väckt talan vid domstolen Amministrativo Regionale del Lazio mot CIPI: s beslut av den 12 april 1990 som gav tillstånd till Italgranis investeringsförslag och de stöd som var knutna till detta. Cerestar väckte talan med samma syfte. Det framgår för övrigt av Assochimicas yttrande att detta grundade sig på de handlingar som insamlats under dessa processer. Vidare framgår det av detta yttrande att medlemmarna i Assochimica, i egenskap av direkta konkurrenter, var särskilt oroliga för det planerade stödet avseende stärkelsehaltiga produkter.
- 53 Enbart den omständigheten att en rättsakt skulle kunna påverka konkurrensförhållandet på den ifrågasavarande marknaden räcker förvisso inte för att alla ekonomiska aktörer som befinner sig i en konkurrenssituation, av vilket slag som helst, med den som drar fördel av rättsakten skulle kunna anses som direkt och personligen berörda av rättsakten (se domstolens dom av den 10 december 1969, Eridania m. fl. mot kommissionen, 10/68 och 18/68, Rec. s. 459). Med hänsyn till de uppgifter

som emellertid inkommit i det aktuella fallet rörande den italienska marknaden för stärkelsehaltiga produkter, den roll som SPAD har spelat med avseende på deltagandet under det administrativa förfarandet, Assochimica och den väsentliga ökning av produktionskapaciteten som de investeringar som planerades av det bolag som var mottagare av det i det tvistiga beslutet föreskrivna stödet skulle medföra, anser förstainstansrätten att SPAD har visat att det föreligger en hel rad fakta som skapar en särskild situation vad gäller åtgärden i fråga, som skiljer SPAD i förhållande till alla andra ekonomiska aktörer. Förstainstansrätten bedömer därför att SPAD kan anses jämförbar med en person till vilken ett beslut riktas, på sätt som avses i ovan nämnda dom Plaumann mot kommissionen.

- 54 Det följer av allt det som sagts ovan att talan är tillätlig i den del den avser sökanden SPAD.
- 55 Då det gäller en och samma talan saknas skäl till att pröva de övriga sökandenas talerätt (se ovan nämnda dom CIRFS m. fl. mot kommissionen).

## I sak

- 56 Till stöd för sin talan åberopar sökandena fem grunder enligt följande,
- ett åsidosättande av bestämmelserna rörande förfarandet för antagande av kommissionsbeslut,
  - ett grovt bedömningsfel och ett åsidosättande av artikel 92 i fördraget, rörande avsaknaden av ekonomiska grunder, de planerade investeringarnas livskraft och det planerade programmets brist på sammanhang jämfört med det tidigare programmet,

- det ifrågasatta beslutets oförenlighet med förordningarna inom jordbruksområdet,
- ett åsidosättande av artikel 190 i EEG-fördraget, eftersom det ifrågasatta beslutet inte är tillräckligt motiverat och att motiven som givits är motsägelsefulla,
- ett åsidosättande av klagandenas rättigheter, eftersom de aldrig har fått tillfälle att ta del av akten eller att framföra sina yttranden angående förslaget till beslut.

*Angående åsidosättandet av bestämmelser rörande förfarandet för antagandet av kommissionens beslut*

**Omständigheterna som lett till att förstainstansrätten begärt att kommissionen skulle inkomma med interna handlingar beträffande förfarandet**

- 57 I sin replik har sökandena dragit slutsatsen att beslutet bör förklaras vara en nulitet — eller åtminstone ogiltigt — på grund av särskilt grava och uppenbara åsidosättanden av väsentliga formkrav vid dess antagande. I detta hänseende hänvisar sökandena till domstolens dom av den 23 februari 1988, Förenade konungariket mot rådet, kallad "värphönor" (131/86, Rec. s. 905) och förstainstansrättens dom av den 27 februari 1992, BASF m. fl. mot kommissionen (T-79/89, T-84/89—T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 och T-104/89, Rec. s. II-315, senare ogiltigförklarad genom PVC-domen). De påpekar att eftersom denna grund rör allmän ordning, kan den åberopas utan att tidsfrister under förfarandet måste iakttas.
- 58 Till stöd för denna grund gör sökandena gällande att det framgår av kommissionens svarsinlaga i mål T-443/93, Casillo Grani mot kommissionen, att den 31 juli

1991, dvs. knappt en vecka efter de italienska myndigheternas tillkännagivande av Italgranis nya investeringsprogram liksom det stöd som var knutet till detta, och dessutom omedelbart före kommissionens sommaruppehåll, beslöt kommissionsledamöternas kollegium

- att förfarandet som inletts i enlighet med artikel 93.2 i fördraget rörande det ifrågavarande stödet skulle avslutas,
- att Mac Sharry, den ledamot av kommissionen som vid den aktuella tidpunkten var ansvarig för jordbruksfrågor och frågor rörande landsbygdsutveckling, skulle bemyndigas att, i samförstånd med ordföranden, avsluta godkännandet av det nya systemet av stöd, såsom det hade framlagts av de italienska myndigheterna, i form av ett formellt och villkorat beslut,
- att en begäran till de italienska myndigheterna att inkomma med årliga rapporter till kommissionen skulle framställas.

59 Det konstateras således att kommissionen, i strid med kollegialitetsprincipen, aldrig har antagit beslutets formella text. I detta hänseende påpekar sökandena att det framgår av beslutet, såsom det publicerats i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, att det antagits den 16 augusti 1991 "av kommissionen". Sökandena har bekräftat att artikel 27 första stycket i kommissionens arbetsordning 63/41/EEG av den 9 januari 1963 (EGT nr 17, 1963, s. 181) med tillfälligt förlängd giltighet genom artikel 1 i kommissionens beslut 67/426/EEG av den 6 juli 1967 (EGT nr 147, 1967, s. 1), i den version som var gällande genom kommissionens beslut 75/461/Euratom, EKSG, EEG av den 23 juli 1975 (EGT nr L 199, s. 43), ger kommissionen tillåtelse att bemyndiga sina ledamöter att vidta "klart definierade lednings-och förvaltningsåtgärder", under förutsättning att principen om det kollegiala ansvaret respekteras till fullo, men har likväl bestridit att beslutet skulle kunna betecknas som en sådan åtgärd.

60 Dessutom har sökandena gjort gällande att "rättsakter som antas av kommissionen under ett sammanträde ..., skall bestyrkas, i den eller de giltiga språkversionerna,



genom ordförandens och verkställande sekreterarens underskrifter”, i enlighet med artikel 12 i kommissionens arbetsordning. I enlighet med artikel 10 i arbetsordningen skall sammanträdesprotokollet godkännas av kommissionsledamöternas kollegium vid det efterföljande sammanträdet. Emellertid har dessa skyldigheter uppenbarligen inte uppfyllts. Beslutet bör därför förklaras vara en nullitet, eller, i vart fall, ogiltigförklaras på grund av ett åsidosättande av väsentliga formkrav. I andra hand yrkar sökandena att förstainstansrätten skall ålägga kommissionen att framlägga de handlingar som kan göra det möjligt att granska om alla formkrav har uppfyllts.

- 61 I sin duplik har kommissionen hävdats att sökandena har åberopat en ny grund avseende ogiltighet i sin replik som vilar på beslutets olaglighet och som de inte åberopat i sin ansökan. Denna grund är enligt kommissionen otillåten eftersom den utgör en ny grund enligt rättegångsreglerna.
- 62 I andra hand har kommissionen hävdats att principen om kommissionens kollegiala ansvar är själva kärnan av denna institutions beslutsprocess. I praktiken fattar kommissionen likväl bara de viktigaste besluten under sina sammanträden. I övriga fall är det, för att undvika en institutionell handlingsförklamation, nödvändigt att tillgripa smidigare beslutsprocesser och i synnerhet bemyndigandeförfarandet, som åsyftas i artikel 27 i kommissionens arbetsordning, enligt vilken ”kommissionen, under förutsättning att kommissionens kollegiala ansvar till fullo respekteras, kan bemyndiga sina ledamöter att i dess namn och under dess kontroll vidta klart definierade lednings- och förvaltningsåtgärder”.
- 63 Kommissionen har dessutom gjort gällande att den har fattat de beslut som räknas upp av sökandena under sitt möte den 31 juli 1991, på grundval av de diskussioner som förts under kanslichefernas sammanträde den 29 juli 1991 och ett fullständigt och utförligt förslag till beslut, upprättat i form av en skrivelse adresserad till de italienska myndigheterna. Efter överläggning godkände den sålunda beslutet i dess helhet och ålade en av sina ledamöter att omarbete texten till beslutet. Fördragets bestämmelser och arbetsordningen har således till fullo respekterats.

64 Vad gäller det påstådda åsidosättandet av artiklarna 10 och 12 i kommissionens arbetsordning hävdar kommissionen att dessa bestämmelser inte har den betydelse som sökandena gör gällande. I själva verket är bestyrkandet helt enkelt ett internt förfarande inom kommissionen, eftersom bestämmelserna i artiklarna 10 och 12 i arbetsordningen inte berör tredje man och inte heller påverkar vare sig de rättigheter eller garantier som tillkommer dem. Det är därför omöjligt att åberopa ett åsidosättande av dessa artiklar i domstol.

65 Det är under dessa villkor som förstainstansrätten, för att kunna bedöma de grunder som sökandena åberopat, begärt att kommissionen skall inkomma med det förslag till skrivelse till de italienska myndigheterna som underställts kommissionsledamöternas kollegium vid dess sammanträde den 31 juli 1991, protokollet som förts under det nämnda mötet, det ifrågasatta beslutet, såsom det meddelades den italienska regeringen och bestyrktes av kommissionens ordförande och generalsekreterare den aktuella dagen, liksom det blå kort som härrör från förfarandet för antagande av detta beslut.

Sammanfattning av parternas påståenden rörande de interna handlingarna som kommissionen inkommit med samt PVC-domen

66 I sina yttranden har sökandena upprepat sina ståndpunkter att grunderna i fråga skall anses vara tillåtliga.

67 Vad gäller grundernas hållbarhet har sökandena inledningsvis gjort det tillägget till de synpunkter som redan presenterats i repliken att det framgår av PVC-domen att de ståndpunkter som kommissionen framfört i sin duplik bör förkastas, eftersom dessa ståndpunkter, såsom kommissionen själv påpekat, återtogs i det överklagande som gjordes av förstainstansrättens dom i det nämnda målet.

- 68 Vidare har sökandena påpekat att de skillnader som finns mellan den rättsakt som antogs av kollegiet och den som tillkännagavs parterna och publicerades i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* är av mycket större betydelse än i PVC-målet. I detta hänseende har de betonat att förslaget till skrivelse till de italienska myndigheterna som underställdes kollegiet inte var avfattat i form av ett förslag till beslut, i synnerhet eftersom det inte innehöll något riktigt beslut. Det framgår emellertid av PVC-domen att denna omständighet, i sig, är tillräcklig för att anse att rättsakten är en nullitet.
- 69 Dessutom finns det uppenbara skillnader mellan förslaget till skrivelse som underställdes kollegiet och det slutliga beslutet, eftersom uppgifter av avgörande betydelse har lagts till, siffror har ändrats och hela stycken har lagts till eller dragits bort. Med bestridande av kommissionens påstående, enligt vilket kollegiet uttalat sig på grundval av ett fullständigt och utförligt förslag till beslut, räknar sökandena upp de huvudsakliga skillnaderna mellan de två handlingarna och fastslår att de förändringar som tillförts texten som godtogs av kollegiet går utöver endast ortografiska eller grammatikaliska ändringar, vilka, enligt PVC-domen, får tillföras en text efter dess antagande av kollegiet.
- 70 Vad gäller den påstådda överträdelsen av artikel 27 i kommissionens arbetsordning har sökandena gjort det tillägget till de synpunkter som redan presenterats i repliken att de handlingar som kommissionen inkommit med visar att den uppgift som delegerats till Mac Sharry i själva verket innebär behörighet att, ensam och i avsaknad av något förslag till beslut, fatta ett beslut såsom företrädare för kommissionen, eftersom bemyndigandet inte ens hade ålagt kommissionsledamoten att ta hänsyn till förslaget till skrivelse. En sådan uppgift kan varken anses som en lednings- eller förvaltningsåtgärd, eller som en åtgärd som är klart definierad, och följaktligen har inte denna uppgift kunnat delegeras, med stöd av denna artikel, till en ensam kommissionsledamot.
- 71 Enligt sökandena framgår det slutligen av de handlingar som kommissionen inkommit med dels att förfarandet för bestyrkande som föreskrivs i artikel 12 i kommissionens arbetsordning inte har följts, dels att reglerna på det språkliga

området inte respekterats, eftersom förslaget till skrivelse till de italienska myndigheterna till stor del avfattades på franska, medan italienska var det enda giltiga språket i det aktuella fallet.

- 72 I sitt yttrande har kommissionen upprepat sitt påstående, enligt vilket de ifrågasättande grunderna åberopats för sent och att de därför är otillåtna i enlighet med artikel 48.2 i förstainstansrättens rättegångsregler. Sökandena har nämligen inte gjort gällande dessa förrän i sin replik och de grundar sig inte på nya faktiska eller rättsliga förhållanden som förekommit under rättegången, eftersom alla faktiska förhållanden som åberopats var kända redan när ansökan inlämnades. I detta hänseende har kommissionen gjort gällande att förstainstansrättens dom av den 27 februari 1992, BASF m. fl. mot kommissionen (T-79/89, T-84/89—T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 och 104/89, Rec. s. II-315) under inga omständigheter kan anses som ett nytt faktiskt förhållande enligt artikel 48 i förstainstansrättens rättegångsregler.
- 73 Med hänvisning till domstolens dom av den 30 september 1982, Amylum mot rådet (108/81, Rec. s. 3107), har kommissionen understrukit att dessa nya grunder, vilka åberopats för sent, inte kan anses såsom en del av den allmänna ordningen. Av PVC- domen framgår det dessutom att de fel i förfarandet som sökandena påstått ha ägt rum, i vilket fall som helst, inte kan medföra att det ifrågasatta beslutet skall anses vara en nullitet.
- 74 Kommissionen har i andra hand, vad gäller grundernas hållbarhet, påmint om att det ifrågasatta stödprogrammet tillåtits genom tillämpningen av ett allmänt stödprogram som redan godkänts och att kommissionen därför bara behövt pröva det individuella stödprogrammets förenlighet med det nämnda allmänna systemet. Skälet som rättfärdigade inledandet av förfarandet som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget var nämligen att de inledningsvis planerade investeringarna inte verkade uppfylla det allmänna systemets villkor. Om stödprogrammet från början hade ingivits i den aktuella versionen, såsom den har ändrats av de italienska myndigheterna, hade kommissionen nöjt sig med att informera klaganden om att förslaget var förenligt med det allmänna systemet som redan godkänts. Prövningen av det ändrade stödprogrammet innebar följaktligen inte längre utövande av någon bedömningsmarginal, utan utgjorde endast en enkel förvaltningsåtgärd.

- 75 Kommissionen drar, med hänvisning till domstolens dom av den 23 september 1986, AKZO Chemie mot kommissionen (5/85, Rec. s. 2585), slutsatsen att beslutet lagligen kunde antas genom ett bemyndigande. Denna lösning var nödvändig, särskilt som de fall av tillämpning av de allmänna stödsystemen kan räknas i tusentals och det därför är nödvändigt att följa ett förfarande med bemyndigande för att undvika en förlamning av kommissionens verksamhet inom denna sektor. I detta hänseende gör kommissionen dessutom gällande att PVC- domen bara uteslöt beslut i vilka det fastställdes en överträdelse av artikel 85 i EG-fördraget och i vilka sanktioner ålades från bemyndigandeförfarandet. I den nämnda domen gav kommissionen nämligen inte en definition på förvaltningsåtgärder som lagligen kan antas genom ett bemyndigande, i enlighet med artikel 27 i kommissionens arbetsordning. De åtgärder som nämndes i den nämnda domen omnämndes endast som exempel på förvaltningsåtgärder.
- 76 Kommissionen har vidare gjort gällande att beslutet antogs på grundval av ett utförligt och uttömmande förslag till skrivelse och att det följaktligen inte skett ett åsidosättande av kollegialitetsprincipen, även under antagande av att beslutets antagande inte kunde utgöra föremål för ett bemyndigande. Med hänsyn till det faktum att det ifrågasatta beslutet inte särskilt skadar sökandena, kan inte bristen på bestyrkande eller de ändringar som tillfördes texten efter överläggningen i kommissionsledamöternas kollegium för övrigt anses kunna påverka beslutets lagenlighet.
- 77 Kommissionen har slutligen hävdats att det klart framgår av PVC- domen att eventuella formfel, i vilket fall som helst, inte kan medföra det ifrågasatta beslutets nulitet.

### *Förstainstansrättens bedömning*

- 78 Det skall inledningsvis påpekas att "ingen ny grund får åberopas under rättegången, såvida den inte grundar sig på faktiska eller rättsliga förhållanden som

förekommit därunder” i enlighet med artikel 48.2 första stycket i förstainstansrätts rättegångsregler.

79 I det aktuella fallet har sökandena inte i sin ansökan nämnt någonting om en påstådd överträdelse av bestämmelserna rörande förfarandet för antagande av kommissionsbeslut. I sin replik har sökandena åberopat de nämnda grunderna, på grundval av kommissionens svaromål i målet T-443/93, Casillo Grani mot kommissionen, av vilket det framgår att kommissionsledamöternas kollegium, under sitt sammanträde den 31 juli 1991, dels antagit en ståndpunkt på grundval av ett förslag till skrivelse till den italienska regeringen, dels beslutat att bemyndiga Mac Sharry att avsluta godkännandet av det nya stödsystemet, i form av ett formellt beslut. Trots att kommissionen gör gällande att grunderna i fråga inte baseras på nya faktiska förhållanden, har kommissionen emellertid inte inkommit med något bevis för att uppgifterna rörande förfarandet för antagandet av det ifrågasatta beslutet var kända för sökandena före inlämnandet av dupliken. Förstainstansrätten konstaterar dessutom att de handlingar som dessförinnan var tillgängliga för sökandena inte innehöll någon uppgift av sådan natur att det går att fastställa att de innan de erhållit meddelandet om svarsinlagan i mål T-443/93, Casillo Grani mot kommissionen, kunde eller borde ha vetat att beslutet hade antagits genom ett bemyndigande och att kollegiet hade uttalat sig endast på grundval av ett förslag till skrivelse till den italienska regeringen.

80 Uppgifterna såsom de framställts har verkligen framkallat allvarliga tvivel vad gäller lagenligheten av förfarandet för antagandet av det ifrågasatta beslutet och det är under dessa omständigheter som förstainstansrätten uppmanat kommissionen att inkomma med relevanta interna handlingar som skulle ge sökandena möjlighet att utveckla de ifrågavarande grunderna i sin slutgiltiga form. Förstainstansrätten konstaterar, följaktligen, att de nämnda grunderna grundar sig på faktiska förhållanden som förekommit under rättegången och att de sålunda inte har åberopats för sent (se, i samma avseende, den ovan nämnda PVC-domen, punkt 57—60).

81 Vad gäller hållbarheten av de nämnda grunderna påminner förstainstansrätten om att artikel 12 i kommissionens arbetsordning i sin vid tidpunkten för antagandet av

det ifrågasatta beslutet gällande version föreskriver att "[r]ättsakter som kommissionen antar under ett sammanträde eller genom skriftligt förfarande skall bestyrkas i den eller de giltiga språkversionerna genom ordförandens och verkställande sekreterarens underskrifter". Bestyrkande krävs följaktligen inte när det gäller handlingar antagna genom ett bemyndigande. Eftersom det ifrågasatta beslutet inte bestyrkts och eftersom kommissionen gör gällande att beslutet antagits genom ett bemyndigande, anser förstainstansrätten att det är lämpligt att först pröva om beslutet lagligen har kunnat antas genom ett bemyndigande.

- 82 I detta hänseende är det för det första lämpligt att påpeka att, såsom domstolen har fastställt i ovan nämnda dom AKZO Chemie mot kommissionen och PVC-domen, kommissionens verksamhet är reglerad av kollegialitetsprincipen som följer av artikel 17 i fördraget av den 8 april 1965 som upprättade ett enda råd och en enda kommission inom Europeiska gemenskaperna (EGT nr 152, 1967, s. 2), vilken bestämmelse numera är ersatt av artikel 163 i EG-fördraget enligt vilken "[k]ommissionen skall fatta sina beslut med en majoritet av det antal ledamöter som anges i artikel 157. Kommissionen kan sammanträda med giltig verkan endast om det antal ledamöter som fastställts i arbetsordningen är närvarande".
- 83 I samma domar har domstolen preciserat att kollegialitetsprincipen såsom den fastställts vilar på kommissionsledamöternas jämbördighet i beslutsfattandet och innebär dels att besluten fattas gemensamt, dels att alla ledamöterna i kollegiet, på ett politiskt plan, är kollektivt ansvariga för alla beslut som fattas.
- 84 För det andra är det lämpligt att påpeka att det framgår av en fast rättspraxis att användningen av ett bemyndigandeförfarande för antagande av lednings- eller förvaltningsåtgärder är förenlig med kollegialitetsprincipen. I den ovan nämnda domen AKZO Chemie mot kommissionen har domstolen sålunda påpekat att "med begränsning till bestämda kategorier av rättsakter inom ledning och förvaltning, vilket per definition utesluter principbeslut, framstår ett sådant bemyndigandesystem som nödvändigt, med hänsyn till den avsevärda ökningen av antalet skriftliga beslut som kommissionen måste fatta, för att göra det möjligt för kommissionen att uppfylla sin funktion" (punkt 37).

- 85 Det finns sålunda anledning att pröva om det ifrågasatta beslutet kan anses som en lednings- eller förvaltningsåtgärd.
- 86 I detta hänseende bör det påpekas att domstolen vad gäller kommissionens prövning av individuella fall med tillämpning av ett allmänt stödprogram redan har fastställt att kommissionen först och främst bör inskränka sig till att, innan förfarandet inleds, undersöka om stödet täcks av det allmänna systemet och uppfyller de villkor som fastställts i beslutet om godkännande av detta (se domstolens ovan nämnda dom av den 5 oktober 1994, Italien mot kommissionen). På samma sätt skulle inte, efter det att förfarandet föreskrivet i artikel 93.2 i fördraget inletts, efterlevnaden av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerheten kunna garanteras om kommissionen kunde ompröva beslutet om godkännande av det allmänna stödprogrammet. Om en berörd medlemsstat föreslår förändringar i ett förslag till stöd som underställts granskning enligt artikel 93.2 i fördraget skall kommissionen följaktligen först bedöma om de nämnda förändringarna leder till att förslaget täcks av beslutet om godkännande av det allmänna systemet. Om så är fallet har kommissionen inte rätt att bedöma det förändrade förslagets förenlighet med artikel 92 i fördraget, eftersom en sådan bedömning redan har utförts inom ramen för det förfarande som avslutades med beslutet om godkännande av det allmänna systemet.
- 87 Förstainstansrätten anser likväl att det faktum att det ifrågasatta beslutet, i det aktuella fallet, med all rätt har fattats på grundval endast av en begränsad kontroll av om de villkor som fastställts i beslutet om godkännande av det allmänna systemet var uppfyllda inte i sig själv räcker för att kvalificera det som en lednings- eller förvaltningsåtgärd. I detta hänseende påpekar förstainstansrätten att även om det ifrågasatta beslutet har fattats utan att det var nödvändigt att vidta en granskning av det förändrade förslagets förenlighet med artikel 92 i fördraget, kunde inte kommissionen inskränka sig till att pröva om förslaget uppfyllde de preciserade villkoren i beslutet om godkännande av det allmänna systemet, i synnerhet vad gäller intensiteten av stödet och de regioner som erhöll stödet. I artikel 9 i beslutet 88/2318 sägs nämligen: "Vid tillämpning av det aktuella beslutet måste Italien respektera de bestämmelser och förordningar som är gällande eller som kommer att antas av gemenskapernas institutioner inom området för samordning av olika typer av stöd inom industri-, jordbruks- och fiskesektorerna."



- 88 Förstainstansrätten anser emellertid att ett beslut om godkännande av en statlig stödåtgärd som förutsätter en kontroll såsom uppfyllandet av villkoret i artikel 9 i beslut 88/318, åtminstone i det aktuella fallet, inte kan benämnas "lednings- eller förvaltningsåtgärd".
- 89 I denna fråga bör det påpekas att kommissionen, under sammanträdet, har hävdat att ett sådant villkor finns i alla dess beslut som rör godkännande av ett allmänt stödssystem och att villkoret endast uttrycker ett krav som är fullkomligt självklart och som dess tjänstemän rutinmässigt kontrollerar uppfyllandet av i alla sina beslut rörande statligt stöd.
- 90 När det gäller stöd avsett för stärkelseproduktion konstaterar förstainstansrätten emellertid att detta, enligt kommissionen själv, borde ha avskaffats för att uppfylla villkoret i artikel 9 i beslut 88/318, eftersom stärkelse är en sektor inom vilken investeringar är uteslutna från gemenskapsfinansiering (se rådets förordning (EEG) nr 866/90 av den 29 mars 1990, som rör förbättringar av villkoren för förädling och försäljning av jordbruksprodukter (EGT nr L 91, s. 1, nedan kallad "förordning nr 866/90"), i den version som var gällande vid tiden för händelserna, liksom tillägget till kommissionens beslut 90/342/EEG av den 7 juni 1990, som rör uppställandet av urvalskriterier att följa vid investeringar rörande förbättringar av villkoren för förädling och försäljning av jordbruks- och skogsprodukter (EGT nr L 163, s. 71, nedan kallat "beslut 90/342")). Kommissionen har dessutom förklarat att de sektoriella undantagen från gemenskapsfinansiering för vissa jordbruksprodukter, enligt en etablerad praxis, tillämpas analogt på statligt stöd. Av det ifrågasatta beslutet framgår inte desto mindre att det subventionerade investeringsprogrammet som slutligen godkändes avser uppförandet av en årlig produktionskapacitet av stärkelse med omkring 150 000 ton. I detta hänseende understryker förstainstansrätten att kommissionen uppställde villkoret, för sitt godkännande av stödet, att Italgranis produktion av stärkelse inom ramen för det ifrågasvarande programmet strängt skulle begränsas till behovet för dess egen produktion av utvunna produkter. Detta villkor förutsätter emellertid att programmet i sin slutliga version innebär att Italgranis stärkelseproduktion direkt eller, då det handlar om ett integrerat

förslag, indirekt skulle vara subventionerat, eftersom om så inte hade varit fallet kommissionen inte hade uppställt ett villkor med hänsyn till användningen av denna produktion för sitt godkännande. Förstainstansrätten anser att den motsägelser som finns mellan å ena sidan kommissionens påståenden under förhandlingen inför förstainstansrätten och å andra sidan själva lydelsen av det ifrågasatta beslutet är av sådan art att det framkallar tvivel vad gäller dess förenlighet med bestämmelserna för den gemensamma jordbrukspolitik.

- 91 Vidare, vad gäller stödet avsett för produktionen av produkter utvunna ur stärkelse, konstaterar förstainstansrätten att kommissionen, i sitt meddelande till de berörda, under inledandet av det i artikel 93.2 i fördraget föreskrivna förfarandet, uppgivit att "för att inte rubba jämvikten av produktionen av produkter som utvinns ur stärkelse, bör de nischer som finns att upptäcka leda till nya användningsområden". I detta hänseende understryker förstainstansrätten, vad gäller förordningen som då var gällande, att det framgår av tillägget till beslut 90/342 att investeringar som rör produkter som utvinns ur stärkelse är uteslutna från gemenskapsfinansiering om man inte visar att det finns realistiska avsättningsmöjligheter. Följaktligen kan man konstatera att kommissionen i sitt meddelande till de berörda har hänvisat till kriterier som skall följas vid valet av investeringar som kan utnyttja gemenskapsfinansiering vad gäller produkter som utvinns ur stärkelse. Förstainstansrätten konstaterar likväl att det ifrågasatta beslutet inte innehåller någon bestämmelse som återger villkoret enligt vilket den nya produktionen av produkter som utvinns ur stärkelse bör leda till nya användningsområden och att det, dessutom, inte ens innehåller en upplysning om att förfarandet som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget inlett angående de stöd som avsåg produktionen av produkter som utvinns ur stärkelse.

- 92 Under förfarandet i förstainstansrätten har kommissionen, i motsats till vad som sägs i det ovan nämnda meddelandet, hävdatt att förordningen som rör gemenskapsfinansiering inte är analogt tillämplig på statligt stöd som är avsett för produktion av produkter som utvinns ur stärkelse. Till stöd för detta påstående har kommissionen hänvisat till artikel 16.5 i förordning nr 866/90, som anger: "Inom tillämpningsområdet för denna förordning får medlemsstaterna vidta stödåtgärder för

vilka villkor och regler för beviljande som avviker från dem som fastställs i denna förordning, eller vars stödbelopp överstiger de tak som fastställs i denna förordning, under förutsättning att sådana åtgärder är förenliga med artikel 92—94 i fördraget.” Likväl konstaterar förstainstansrätten att denna bestämmelse inte stöder den distinktion som kommissionen gör mellan å ena sidan sektoriella undantag från gemenskapsfinansiering, som analogt tillämpas på statligt stöd, och, å andra sidan, andra undantag från gemenskapsfinansiering, som inte är föremål för en sådan analog tillämpning. Dessutom har kommissionen inte givit någon förklaring vad gäller skälet till att den, uppenbarligen, ändrade uppfattning under det administrativa förfarandet.

- 93 Under dessa omständigheter, och utan att det är nödvändigt för förstainstansrätten att uttala sig slutgiltigt om tolkningen av dessa frågor för att svara på frågan huruvida det ifrågasatta beslutet kan benämnas en lednings- eller förvaltningsåtgärd, måste man konstatera att tillämpningen av artikel 9 i beslut 88/318, i det aktuella fallet, reser principiella frågor angående dels huruvida stärkelseproduktionen i det bolag som är förmånstagare av stödet direkt eller indirekt är subventionerat, dels om förordningen rörande gemenskapsfinansieringen bör tillämpas analogt på statligt stöd avsett för produktionen av produkter som utvinns ur stärkelse.
- 94 Förstainstansrätten drar slutsatsen att även med antagande av att det i artikel 9 i beslut 88/318 nämnda villkoret rutinmässigt införs av kommissionen i alla dess beslut rörande statligt stöd har kontrollen av uppfyllandet av detta villkor, i det aktuella fallet, gjort det nödvändigt med en sådan grundligare granskning av de komplexa juridiska och faktiska frågorna att det ifrågasatta beslutet inte kan betecknas som en lednings- eller förvaltningsåtgärd.
- 95 Av det hittills sagda följer att det ifrågasatta beslutet inte har kunnat fattas genom ett bemyndigande.

- 96 Det finns därför anledning att pröva kommissionens påstående att det ifrågasatta beslutet inte har fattats i strid med bestämmelser rörande förfarandet för antagandet av dess beslut, även om det inte kunde antas genom ett bemyndigande. I detta hänseende har kommissionen hävdad dels att kommissionsledamöternas kollegium har fattat beslutet med det utförliga och uttömmande förslaget till skrivelse till den italienska regeringen som grund, dels att Mac Sharry bara har omvandlat förslaget till skrivelse till ett formellt beslut.
- 97 Vad gäller kollegialitetsprincipen har domstolen i den ovan nämnda PVC-domen sagt att respekten för denna princip, och särskilt nödvändigheten av att besluten fattas gemensamt av ledamöterna i kommissionen, med nödvändighet är av intresse för de rättssubjekt som berörs av de rättsverkningar som besluten medför, på så sätt att de bör garanteras att dessa beslut faktiskt har fattats av kollegiet och exakt motsvarar det sistnämndas vilja.
- 98 I samma dom har domstolen tillagt: "Så är fallet, i allmänhet och i det aktuella fallet, för rättsakter som uttryckligen benämns beslut, och som kommissionen måste fatta enligt artiklarna 3.1 och 15.2 a i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86 i EEG-fördraget (EGT nr 13, 1962, s. 204) med avseende på företag eller företagssammanslutningar med hänsyn till efterlevnaden av konkurrensbestämmelserna och som har som syfte att konstatera en överträdelse av dessa bestämmelser att utfärda ålägganden till dessa företag och att bötfälla dem" (punkt 65). Domstolen drog därav slutsatsen att texten i den ifrågasatta handlingen efter kollegiets antagande av denna endast skulle ha kunnat ändras med avseende på stavning eller grammatik (punkt 68).
- 99 Det bör påpekas att det uttryckligen framgår av denna dom att beslut där konkurrensbestämmelserna tillämpas, såsom det beslut som då var aktuellt, bara nämndes som ett exempel på fall där kollegialitetsprincipen tillämpas strikt. I det aktuella fallet har det ifrågasatta beslutet fattats till följd av ett förfarande som inletts i

enlighet med artikel 93.2 i fördraget. Sådana beslut, som uttrycker kommissionens slutgiltiga bedömning av om ett stöd är förenligt med fördraget eller såsom i det aktuella fallet med ett allmänt stödsystem, påverkar inte bara den medlemsstat som beslutet riktar sig till, utan också mottagaren av det planerade stödet, och konkurrenterna till denna.

- 100 I det aktuella fallet har emellertid endast ett förslag till skrivelse till den italienska regeringen, angående det slutgiltiga förslaget till stöd utan något riktigt beslut, underställts kommissionsledamöternas kollegium vid dess sammanträde den 31 juli 1991. Detta var långt ifrån, såsom kommissionen hävdar, ett förslag till ett utförligt och uttömmande beslut; flera stycken och tabeller i förslaget behövde kompletteras i den slutgiltiga versionen, till exempel vad gäller uppgifter rörande import och export av de ifrågasatta produkterna, den planerade produktionen i bolaget som var mottagare till stödet och det sammanlagda beloppet av det planerade stödet.
- 101 Vissa uppgifter som förslaget till skrivelse innehöll har vidare ändrats i det slutgiltiga förslaget, såsom, till exempel, de rörande stödets intensitetsnivåer. I detta hänseende understryker förstainstansrätten att det angavs i förslaget till skrivelse, vilket inte återfinns i det ifrågasatta beslutet, att "[d]et finns i övrigt anledning att konstatera att intensiteten av det planerade stödet motsvarar de tillåtna nivåerna av stöd inom ramen för kommissionens ståndpunkt av den 1 mars 1986 (jäst, proteiner, biologiskt nedbrytbar plast) respektive de nivåer av stöd som tillåtits inom ramen för förordning (EEG) nr 866/90 som analogt tillämpas på nationella stöd (nedfrysning av frukt och grönsaker med undantag av tomater, päron och persikor) och glukos. Dessa intensiteter är förenliga med de villkor som fastställts i kommissionens beslut av den 2 mars 1988 som godkänner systemet i lag 64/86". Förstainstansrätten anser att detta stycke ger intrycket av att bestämmelserna rörande gemenskapsfinansiering i regel tillämpas analogt på statligt stöd och att dessa bestämmelser efterlevts i det aktuella fallet. Såsom påpekats ovan (punkt 91), framgår det dock av tillägget till beslut 90/342 att investeringarna rörande produkter som utvinns ur stärkelse är undantagna från gemenskapsfinansieringen om man inte kan visa förekomsten av realistiska avsättningsmöjligheter.

- 102 Förstainstansrätten konstaterar följaktligen att förslaget till skrivelse till den italienska regeringen inte innehåller någon uppgift om att det aktuella beslutet faktiskt utgör en ändring av åsikt hos kommissionen, i jämförelse med det ställningstagande som uttrycktes i meddelandet till de berörda vad gäller den analoga tillämpningen av bestämmelserna rörande gemenskapsfinansiering på statliga stödåtgärder.
- 103 Under dessa förhållanden, och även under antagande att kommissionsledamöternas kollegium, när det gäller beslut såsom i det aktuella fallet, kan ge uppgiften att avsluta ett beslut, som i princip har fattats, till en bestämd ledamot, anser förstainstansrätten att kollegiet i det aktuella fallet inte kan anses ha fattat det ifrågasatta beslutet i alla faktiska och juridiska delar. Förstainstansrätten drar därav slutsatsen att de förändringar som tillförts förslaget till skrivelse till den italienska regeringen vida överskrider de förändringar som, i överensstämmelse med kollegialitetsprincipen, skulle ha kunnat tillföras kollegiets beslut.
- 104 Det bör tilläggas att under det nämnda sammanträdet godkände kollegiet faktiskt ingen text rörande det slutgiltiga beslutet. Det framgår av sammanträdesprotokollet av den 31 juli 1991 att kollegiet beslutade "att bemyndiga kommissionsledamoten Mac Sharry att i samförstånd med ordföranden slutföra godkännandet av det nya beslutet om stöd ... i form av ett formellt och villkorat beslut" och att det nämnda protokollet inte innehöll någon uppgift av sådan art som kan visa att den utvalde kommissionsledamoten var bunden av lydelsen i förslaget till skrivelse som underställts kollegiet. En jämförelse mellan lydelsen av förslaget till skrivelse som underställts kollegiet och lydelsen av det ifrågasatta beslutet visar nämligen att även om de två handlingarna i stort sett nämner samma faktiska och juridiska frågor, har det ifrågasatta beslutet nästan i sin helhet skrivits om i förhållande till förslaget till skrivelse, endast ett mindre antal stycken har behållits oförändrade. Under dessa förhållanden kan förstainstansrätten bara konstatera att det ifrågasatta beslutet bör anses vara ett beslut som har antagits genom ett bemyndigande i strid med artikel 27 i kommissionens arbetsordning.
- 105 Det bör dessutom tilläggas att även under antagande att det ifrågasatta beslutet kan anses vara antaget av kommissionsledamöternas kollegium, har kommissionen, i vilket fall som helst, brutit mot artikel 12 första stycket i sin arbetsordning, genom

att inte gå vidare till att bestyrka det nämnda beslutet i enlighet med vad som föreskrivs i denna artikel (se den ovan nämnda PVC-domen, punkt 74—77).

- 106 När det gäller frågan huruvida beslutet är behäftat med sådana formfel att det bör anses som en nullitet, konstaterar förstainstansrätten slutligen att det framgår av sammanträdesprotokollet av den 31 juli 1991 att kollegiet uttryckligen beslutade att anta det ifrågasatta beslutet genom ett bemyndigande. Fastän beslutet borde ha antagits av kollegiet självt, anser förstainstansrätten att detta formfel inte verkar vara av en sådan allvarlig art att det är uppenbart att det nämnda beslutet bör anses som en nullitet (se, i samma avseende, den ovan nämnda PVC-domen, punkt 49—52).
- 107 Av det hittills sagda följer att det ifrågasatta beslutet skall ogiltigförklaras utan att det är nödvändigt att pröva de andra grunderna som sökandena åberopat.

### Rättegångskostnader

- 108 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall den tappande parten åläggas att ersätta rättegångskostnaderna, om så har yrkats. Eftersom kommissionen är den tappande parten vad gäller större delen av dess talan och sökandena har yrkat ersättning bör den åläggas att, utöver sina egna kostnader, ersätta de kostnader som sökandena redovisat.
- 109 Enligt lydelsen av artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna skall medlemsstater som har intervenerat i rättegången bära sina egna rättegångskostnader. Republiken Frankrike skall därför bära sina egna rättegångskostnader.

- 110 Enligt lydelsen av artikel 87.4 andra stycket i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten besluta att även andra intervenienter än medlemsstater och institutioner skall bära sina egna rättegångskostnader. Eftersom intervenienten Italgrani har intervernerat i tvisten till stöd för kommissionens yrkanden, beslutar rätten att Italgrani skall bära sina egna rättegångskostnader. Eftersom intervenienten Casillo Grani inte längre har intresse av tvistens lösning, finner förstainstansrätten att det är skäligt att besluta att Casillo Grani likaså skall bära sina egna rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN  
(andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) Kommissionens beslut 91/474/EEG, av den 16 augusti 1991, som rör stöd utgivet av den italienska regeringen till bolaget Italgrani för uppförandet av ett jordbrukslivsmedelskomplex i Mezzogiorno, ogiltigförklaras.
- 2) Talan i övrigt ogillas.
- 3) Kommissionen skall bära sina egna rättegångskostnader liksom de kostnader som sökandena har redovisat.



4) Varje intervenient skall bära sina egna rättegångskostnader.

Vesterdorf

Barrington

Saggio

Kirschner

Kalogeropoulos

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 april 1995.

H. Jung

Justitiesekreterare

B. Vesterdorf

Ordförande