

RETTENS DOM (Femte Udvidede Afdeling)

27. november 2003 *

I sag T-190/00,

Regione Siciliana ved advokat dello Stato F. Quadri og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Di Bucci og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

• Processprog: italiensk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2000/319/EF af 22. december 1999 om den statsstøtteordning, som Italien har indført for fremstilling, forarbejdning og markedsføring af de produkter, der er omhandlet i EF-traktatens bilag I (regionen Siciliens lov nr. 68 af 27.9.1995) (EFT L 110, s. 17), for så vidt som beslutningen erklærer den støtte, der er indført i henhold til artikel 6 i regionen Siciliens lov nr. 68 af 27. september 1995, og som ydes virksomheder inden for landbrugs- og fiskerisektoren, uforenelig med fællesmarkedet, og bestemmer, at Italien skal ophæve og ikke må gennemføre den omhandlede støtte,

har

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

sammensat af afdelingsformanden, R. García-Valdecasas, og dommerne P. Lindh, J.D. Cooke, A.W.H. Meij og H. Legal,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. maj 2003,

afsagt følgende

Dom

Relevante retsregler

- 1 I henhold til traktatens artikel 93, stk. 1 (nu artikel 88, stk. 1, EF), som bestemmer, at Kommissionen foreslår medlemsstaterne sådanne foranstaltninger vedrørende de støtteordninger, som findes i disse stater, som fællesmarkedets funktion eller gradvise udvikling kræver, har Kommissionen fastsat kriterierne for, hvornår driftslån er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser vedrørende statsstøtte, i en meddelelse af 16. februar 1996 vedrørende statsstøtte til subsidierede landbrugslån (»driftslån«) (EFT C 44, s. 2, herefter »meddelelse om driftslån«).
- 2 Kommissionen underrettede den 4. juli 1997 medlemsstaterne om sin beslutning om at suspendere meddelelsen om driftslån, som følge af visse fortolkningsproblemer. Ved skrivelse af 19. december 1997 meddelte Kommissionen medlemsstaterne, at suspensionen ville blive bragt til ophør den 30. juni 1998, hvorefter meddelelsen om driftslån ville finde anvendelse i overensstemmelse med den fortolkning, der fremgik af nævnte skrivelse.
- 3 Den praksis, Kommissionen fulgte før gennemførelsen af meddelelsen om driftslån, er beskrevet i Kommissionens dokument med titlen »Konkurrencepolitik

inden for landbruget« (nr. 22, *Det grønne Europa — Nyt om Den Fælles Landbrugspolitik*, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Luxembourg, 1987, s. 12):

»For så vidt angår statsstøtte i forbindelse med driftslån har Kommissionen generelt forbeholdt sig sin stillingtagen til et senere tidspunkt. Støtte, der ydes i form af driftslån til nedsat rente, anses dog for at være uforenelige med det fælles marked, når den ydes

— for en periode på mere end et produktionsår (12 måneder)

— for et enkelt produkt og for en enkelt foranstaltning (f.eks. oplagring af vin, indkøb af kvæg osv.).

Denne stillingtagen er begrundet i, at landbrugsproduktionen som følge af de særlige forhold i forbindelse med produktionscykluserne medfører særlige finansieringsbehov.«

- 4 I denne forbindelse præciserer *XVII Beretning om Konkurrencepolitikken* (Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Luxembourg, 1988, punkt 259), at den tekst, der henvises til ovenfor, beskriver de generelle retningslinjer, som Kommissionen følger ved anvendelsen af konkurrencereglerne for landbruget.

5 Denne praksis beskrives ligeledes i meddelelsen om driftslån, hvori det anføres — før de nye regler, som skal finde anvendelse for fremtiden, fastsættes — at Kommissionen i mange år har fulgt en politik gående ud på, at den ikke modsætter sig statsstøtte, der inden for landbrugssektoren ydes gennem subsidierede kortfristede lån, og at »[d]e eneste betingelser, som Kommissionen har stillet for sådanne subsidier, er, at lånets løbetid højst må være et år, og at adgangen til lån samtidig ikke er begrænset til et enkelt produkt eller en enkelt transaktion«, idet det understreges, at »der intet løft [er] med hensyn til støtteelementets intensitet, og [at] der heller ingen hindring [er] for, at den enkelte støttemodtager kan få sit subsidierede lån fornyet hvert år« (meddelelsen om driftslån, femte afsnit).

6 For så vidt angår støtte, som betegnes som »ny støtte«, bestemmes i traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF):

»Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet i henhold til artikel 92 [nu artikel 87 EF], iværksætter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning.«

7 Indholdet af artikel 93 blev præciseret ved Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 83, s. 1), som trådte i kraft den 16. april 1999.

Faktiske omstændigheder

A — Den i artikel 48 i regionallov nr. 32 af 23. maj 1991 fastsatte støtteordning og Kommissionens vurdering heraf

- 8 Ved skrivelse af 10. juni 1991 har den italienske regering i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF) underrettet Kommissionen om en støtteordning, som regionen Sicilien har indført ved regionallov nr. 32 af 23. maj 1991 (herefter »regionallov nr. 32/91«) vedrørende foranstaltninger inden for landbrugssektoren.
- 9 I henhold til artikel 48 i regionallov nr. 32/91 var der for perioden 1991-1993 afsat et beløb til dækning af rentetilskud til kreditinstitutter og -organer med henblik på ydelse af lån med en løbetid på højst et år til erhvervsdrivende, der har hjemsted og driver virksomhed på Sicilien, og for hvis vedkommende mindst 70% af omsætningen udgøres af salget af citrusfrugter samt frugt og grøntsager uden for regionalområdet. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»1. De kompetente regionale landbrugs- og skovmyndigheder kan for perioden 1991-1993 tildele rentetilskud til kreditinstitutter og -organer med henblik på ydelse af driftslån med en løbetid på højst et år til erhvervsdrivende, der har hjemsted og driver virksomhed på Sicilien, og for hvis vedkommende mindst 70% af omsætningen udgøres af salget af citrusfrugter samt frugt og grøntsager uden for regionalområdet.

2. Den rentesats, som de erhvervsdrivende skal betale efter satsens nedsættelse, svarer til den sats, der er fastlagt i artikel 4, stk. 2, første afsnit, i regionallov nr. 13 af 25. marts 1986.

3. Bortset fra produktionsåret 1990/1991 kan lavtforrentede lån ydes på betingelse af, at mindst 51% af de produkter, der er bragt på markedet, købes hos landbrugskoopertiver og deres medlemmer og hos anerkendte sammenlutninger af landbrugsproducenter ved anvendelse af brancheaftaler.

4. Beløbet på det lavtforrentede lån — proportionalt med de maksimale enhedsværdier, der fastsættes årligt i henhold til artikel 18, fjerde afsnit, i regionallov nr. 13 af 25. marts 1986 — må under alle omstændigheder ikke overstige 50% af den gennemsnitlige omsætning for de sidste tre år, som fremgår af momsregnskabet.

5. Støttemodtagerne er forpligtede til at bevare beskæftigelsesniveauet uændret og at overholde de kollektive arbejdsmarkedsoverenskomster. I tilfælde af tilsidesættelse af disse forpligtelser tilbagekalder de regionale landbrugs- og skovmyndigheder den bevilgede støtte og foranstalter tilbagebetaling af den tildelte støtte med tillæg af lovbestemte renter.

6. Der er afsat en bevilling på 30 mia. [ITL], heraf 10 mia. for regnskabsåret 1991, til gennemførelsen af denne bestemmelse for perioden 1991-1993.

7. 70% af budgetbevillingen i henhold til denne bestemmelse er sat af til citrusfrugtsektoren.«

- 10 Ved skrivelse af 14. december 1992 meddelte Kommissionen den italienske regering vedrørende artikel 48 i regionallov nr. 32/91, at »med hensyn til støtte i form af lavtforrentede driftslån gør Kommissionen ikke indsigelse mod bevillingen af disse lån, men den forbeholder sig ret til at ændre holdning på et senere tidspunkt i medfør af traktatens artikel 93, stk. 1«.

B — Refinansieringen af den i artikel 48 i regionallov nr. 32/91 fastsatte støtteordning ved artikel 7 i regionallov nr. 81 af 7. november 1995 og ved artikel 20 i regionallov nr. 33 af 18. maj 1996 og Kommissionens vurdering heraf

- 11 Ved skrivelse af 6. december 1995 har den italienske regering i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF) underrettet Kommissionen om en støtteordning, som regionen Sicilien har indført ved regionallov nr. 81 af 7. november 1995 (herefter »regionallov nr. 81/95«) vedrørende yderligere foranstaltninger inden for landbrugssektoren. Ved artikel 7 blev refinansieringen i regnskabsåret 1995 af støtteordningen i artikel 48 i regionallov nr. 32/91 bevilliget for produktionsåret 1992/1993:

»Med henvisning til formålene med artikel 48 i regionallov nr. 32 af 23. maj 1991 bevilliges 2 [mia. ITL] for produktionsåret 1992/1993 i regnskabsåret 1995«.

- 12 Ved skrivelse af 2. maj 1996 underrettede den italienske regering Kommissionen om indholdet af artikel 20 i regionallov nr. 33 af 18. maj 1996 (herefter »regionallov nr. 33/96«), som henviste til artikel 7 i regionallov nr. 81/95 og

bevilligede refinansieringen i regnskabsåret 1996 af støtteordningen i artikel 48 i regionallov nr. 32/91 for produktionsåret 1992/1993:

»Med henvisning til formålene med artikel 48 i regionallov nr. 32 af 23. maj 1991, bevilliges 2 [mia. ITL] for produktionsåret 1992/1993 i regnskabsåret 1996 i tillæg til bevillingen i artikel 7 i regionallov nr. 81 af 7. november 1995.«

- 13 Ved skrivelse af 23. januar 1997 meddelte Kommissionen den italienske regering, at den ikke gjorde indsigelse mod de ovenfor nævnte bestemmelser vedrørende refinansieringen af artikel 48 i regionallov nr. 32/91 for produktionsåret 1992/1993. I skrivelsen præciseres bl.a. følgende:

»Kommissionen har besluttet ikke at gøre indsigelse mod den i artikel 7 i regionallov nr. 81/95 og artikel 20 i regionallov nr. 33/96 omhandlede støtte. Kommissionen har i denne forbindelse lagt vægt på, at de beløb, der kan bevilliges i forbindelse med denne foranstaltning, vedrører produktionsåret 1992/1993, og at det drejer sig om efterfølgende tildelinger af en allerede eksisterende støtteforanstaltning (støtte N 377/91).

Finansieringen fastsat ved artikel 7 i regionallov nr. 81/95 og i artikel 20 i regionallov nr. 33/95 kan således fortsat begunstiges af Kommissionens godkendelse af artikel 48 i regionallov nr. 32/91.«

C — *Den i artikel 6 i regionallov nr. 68 af 27. september 1995 fastsatte støtteordning og Kommissionens vurdering heraf*

- 14 Ved skrivelse af 8. august 1995 har den italienske regering i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF) underrettet Kommissionen om en støtteordning, som regionen Sicilien ville indføre ved forslag til regionallov, senere vedtaget som regionallov nr. 68 af 27. september 1995 (herefter »regionallov nr. 68/95«).
- 15 I artikel 6 i regionallov nr. 68/95 fastsættes en støtteordning for virksomheder inden for landbrugs- og fiskerisektoren, og de væsentligste bestemmelser er affattet således:

»1. De kompetente regionale myndigheder for samarbejde, handel, landbrug og fiskeri kan for perioden 1995-1997, for produktionsårene 1993/1994, 1994/1995 og 1995/1996, tildele rentetilskud til kreditinstitutter og -organer med henblik på ydelse af driftslån med en løbetid på højst et år til erhvervsdrivende, der har hjemsted og driver virksomhed på Sicilien, og for hvis vedkommende mindst 70% af omsætningen udgøres af salget af citrusfrugter samt frugt og grøntsager uden for regionen.

2. Den rentesats, som de erhvervsdrivende skal betale efter satsens nedsættelse, svarer til den sats, der er fastlagt i artikel 4, stk. 2, første afsnit, i regionallov nr. 13 af 25. marts 1986.

3. Beløbet på det lavtforrentede lån — proportionalt med de maksimale enhedsværdier, der fastsættes årligt i henhold til artikel 18, stk. 1, første og andet led, i regionallov nr. 13 af 25. marts 1986 — må aldrig overstige 50% af den gennemsnitlige omsætning for de sidste tre år, som fremgår af momsregnskabet.

4. Støttemodtagerne er forpligtede til at bevare beskæftigelsesniveauet uændret. I tilfælde af tilsidesættelse af denne forpligtelse tilbagekalder de regionale myndigheder for samarbejde, handel, landbrug og fiskeri de bevilgede lån og foranstalter tilbagebetaling af den tildelte støtte med tillæg af lovbestemte renter.

5. 70% af budgetbevillingen i henhold til denne bestemmelse er sat af til citrusfrugtsektoren.

6. Der er afsat en bevilling på 15 [mia. ITL] for perioden 1995-1996 til gennemførelsen af denne bestemmelse, heraf 2 [mia. ITL] til regnskabsåret 1995, 7 [mia. ITL] til regnskabsåret 1996 og 6 [mia. ITL] til regnskabsåret 1997.

7. Et beløb på 2 [mia. ITL] vedrørende regnskabsåret 1995 dækkes af rådighedsbeløb under kapitel 21257 i det regionale budget for regnskabsåret. De resterende 13 mia. [ITL] vedrørende regnskabsårene 1996 og 1997 dækkes i det regionale flerårsbudget — post 2001.«

- 16 Ved skrivelse af 13. februar 1998 meddelte Kommissionen Italien sin beslutning om at indlede den i traktatens 93, stk. 2, (nu artikel 88, stk. 2, EF) fastsatte procedure med hensyn til gennemførelsen af den i regionallov nr. 68/95 omhandlede støtte i landbrugs-, fiskeri- og akvakultursektoren. Beslutningen blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 21. marts 1998 (EFT C 86, s. 3), og Kommissionen opfordrede de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til den pågældende støtte.
- 17 Som begrundelse for sin beslutning om at indlede den nævnte procedure anførte Kommissionen — i afsnittet vedrørende artikel 6 — at den var i tvivl om, hvorvidt den pågældende støtte kan betragtes som et egentligt driftslån (i betydningen »lån til dækning af udgifter i forbindelse med produktionsåret«), idet lånene snarere syntes at svare til definitionen på eksportstøtte, for så vidt som støtten tildeles eksportorienterede virksomheder og beregnes på grundlag af virksomhedens omsætning (50%), som overvejende skal være baseret på eksportindtægter (jf. betragtning 2.7 til beslutning om at indlede den i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte procedure).
- 18 Ved skrivelse af 30. juni 1998 fremsatte de italienske myndigheder deres bemærkninger til Kommissionen. Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra andre berørte parter. Kommissionens tjenestegrene anmodede ved telex af 10. november 1998 om supplerende oplysninger vedrørende artikel 6 i regionallov nr. 68/95. Ved skrivelse af 19. november 1998 fremsendte de italienske myndigheder supplerende bemærkninger til artikel 6 til Kommissionens tjenestegrene.
- 19 Den 22. december 1999 vedtog Kommissionen beslutning 2000/319/EF, som bl.a. erklærer den støtte, der er indført i henhold til artikel 6 i regionallov nr. 68/95, og som ydes virksomheder inden for landbrugs- og fiskerisektoren, uforenelig med fællesmarkedet, og bestemmer, at Italien skal ophæve og ikke må gennemføre den omhandlede støtte (herefter »den anfægtede beslutning«). Beslutningen blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 6. maj 2000 (EFT L 110, s. 17).

Den administrative procedure og parternes argumenter

20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. juli 2000 har sagsøgeren anlagt nærværende sag for Retten.

21 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt som den erklærer den støtte, der er indført i henhold til artikel 6 i regionallov nr. 68/95, og som ydes virksomheder inden for landbrugs- og fiskerisektoren, uforenelig med fællesmarkedet, og bestemmer, at Italien skal ophæve og ikke må gennemføre den omhandlede støtte.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, subsidiært frifindes Kommissionen.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 23 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.
- 24 Parterne er blevet behørigt indkaldt til retsmødet den 15. maj 2003, hvor sagsøgeren udeblev. Kommissionen har afgivet mundtligt indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet.

Formaliteten

Parternes argumenter

- 25 Kommissionen har henvist til artikel 230, femte afsnit, EF, hvorefter klager over retsakter vedtaget af Fællesskabets institutioner skal indgives inden to måneder, efter at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt klageren eller, i mangel heraf senest to måneder efter, at klageren har fået kendskab til den, og har herefter anført — selv om den dog ikke formelt har nedlagt påstand om afvisning — at nærværende sag er anlagt inden for fristen på to måneder regnet fra retsaktens offentliggørelse, skønt sagsøgeren sandsynligvis havde været i besiddelse af dokumentet i flere måneder.
- 26 Kommissionen har herved henvist til retspraksis om, at når retsakter, som det er tilfældet i denne sag, er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* som følge af en fast praksis, begynder søgsmålsfristen at løbe på tidspunktet for offentliggørelsen (Domstolens dom af 10.3.1998, sag C-122/95, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 973, præmis 34-39). Den har imidlertid anført, at i tilfælde af sager anlagt af regioner, som hidtil er blevet behandlet af Retten, skal stævningen

indleveres inden for en frist på to måneder regnet fra datoen for beslutningens meddelelse (Rettens dom af 30.4.1998, sag T-214/95, Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. II, s. 717, præmis 17 og 19) eller fra den dag, hvor klageren har fået kendskab hertil (Rettens dom af 15.6.1999, sag T-288/97, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen, Sml. II, s. 1871, præmis 5 og 7).

- 27 Kommissionen har på dette grundlag anført, at regionernes situation kan ligestilles med de medlemsstater, der tildeler støtte, for så vidt som regionerne i henhold til en fast praksis hurtigt bliver informeret om de beslutninger, der vedrører dem, af den omhandlede medlemsstat. Selv om regionerne strengt taget ikke er beslutningens adressat, og datoen for meddelelsen ikke synes at være endelig, finder Kommissionen imidlertid, at det er tidspunktet, hvor regionerne rent faktisk fik kendskab til beslutningen, der skal tages i betragtning ved fastsættelsen af datoen for søgsmålsfristen.
- 28 Sagsøgeren har bestridt denne argumentation og anført, at det følger af artikel 230, femte afsnit, EF, at tidspunktet, hvor sagsøgeren har fået kendskab til den anfægtede retsakt, som afgørende faktor for, hvornår søgsmålsfristen begynder at løbe, er af underordnet betydning i forhold til det tidspunkt, hvor retsakten er blevet offentliggjort eller meddelt. I mangel af meddelelse af den omhandlede beslutning til sagsøgeren er den eneste dato, som kan tages i betragtning ved bestemmelse af, hvornår søgsmålsfristen begynder at løbe, imidlertid beslutningens offentliggørelse i EF-Tidende.

Rettens bemærkninger

- 29 I henhold til artikel 230, stk. 5, EF skal et annullationssøgsmål indgives inden to måneder, efter at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort, meddelt klageren eller i mangel heraf, at klageren har fået kendskab til den.

- 30 Det følger af selve ordlyden af bestemmelsen, at tidspunktet, hvor sagsøgeren har fået kendskab til den anfægtede retsakt, som afgørende faktor for, hvornår søgsmålsfristen begynder at løbe, er af underordnet betydning i forhold til det tidspunkt, hvor retsakten er blevet offentliggjort eller meddelt (dommen i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 35, Rettens dom af 15.9.1998, sag T-11/95, BP Chemicals mod Kommissionen, Sml. II, s. 3235, af 6.10.1999, sag T-123/97, Salomon mod Kommissionen, Sml. II, s. 2925, præmis 42, og af 12.12.2000, sag T-296/97, Alitalia mod Kommissionen, Sml. II, s. 3871, præmis 61).
- 31 Kommissionen har i denne sag ikke meddelt den anfægtede beslutning til sagsøgeren, men alene til Den Italienske Republik. Da den anfægtede beslutning er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 6. maj 2000, er det fra denne dato, at søgsmålsfristen begynder at løbe i forhold til sagsøgeren og ikke fra det tidspunkt, hvor sagsøgeren kunne have fået kendskab til beslutningen.
- 32 Kommissionen kan herved ikke henvise til dommene i sagerne Vlaamse Gewest mod Kommissionen og Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen til støtte for sit synspunkt. For det første blev den flamske regions søgsmål i den første sag anlagt inden for fristen på to måneder (den 27.11.1995) regnet fra den anfægtede beslutnings offentliggørelse i EF-Tidende (den 9.11.1995). For det andet fremgår det ikke af nogle af dommernes præmisser, at regionen, såfremt den havde haft kendskab til beslutningen før dennes offentliggørelse, ikke længere kunne anvende søgsmålsfristen på to måneder regnet fra offentliggørelsen.
- 33 Sagen er således blevet anlagt inden for den gældende søgsmålsfrist og kan derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 34 Sagsøgeren har fremført fire anbringender til støtte for sin påstand. Første anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 88, stk. 1, EF, tilsidesættelse af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet, tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og tilsidesættelse af artikel 253 EF. Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af grundsætningen tempus regit actum og magtfordrejning. Det tredje anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 87 EF, magtfordrejning og tilsidesættelse af artikel 253 EF for så vidt som beslutningen er utilstrækkeligt begrundet. Det fjerde anbringende vedrører tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og manglende overholdelse af en rimelig tidsfrist for gennemførelse af de i artikel 87 EF fastsatte procedurer.

Første anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 88, stk. 1, EF, tilsidesættelse af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet, tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og tilsidesættelse af artikel 253 EF for så vidt som beslutningen er utilstrækkeligt begrundet

Formaliteten

— Parternes argumenter

- 35 Kommissionen har anført, at de argumenter, sagsøgeren har fremført under sit første anbringende vedrørende kvalifikationen af foranstaltningerne som eksisterende støtte og ikke som ny støtte, ikke kan antages til realitetsbehandling, idet kvalifikationen stammer fra beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure fastsat i artikel 88, stk. 2, EF, som ikke blev bestridt af sagsøgeren,

og derfor er blevet endelig. Den anfægtede beslutning, som kvalificerer støtten som ny støtte, er en retsakt, som blot bekræfter beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Kommissionen har derfor anført, at kvalifikationen af støtten som ny støtte kunne og skulle have været anfægtet ved et søgsmål anlagt til prøvelse af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure og ikke efterfølgende kan gøres til genstand for et søgsmål vedrørende den endelige beslutning.

- 36 Kommissionen har herved understreget, at det fremgår af Domstolens praksis, at beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure har endelige retsvirkninger, for så vidt som en endelig Kommissionsbeslutning, hvorved den omhandlede støtte erklæres forenelig med fællesmarkedet, ikke ville medføre, at gennemførelsesforanstaltninger, som må anses for at være truffet i strid med forbuddet i artikel 88, stk. 3, sidste punktum, EF, efterfølgende lovliggøres (Domstolens dom af 30.6.1992, sag C-312/90, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4117, præmis 20 og 23, herefter »Cenemesa-dommen« og af 30.6.1992, sag C-47/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4145, præmis 26 og 29, herefter »Italgrani-dommen af 30. juni 1992«).
- 37 Kommissionen har særligt anført, at det indledende spørgsmål om kvalifikation af støtten afgør såvel, hvilken procedure der skal finde anvendelse som rækkevidden og virkningerne af den endelige beslutning. I henhold til artikel 88, stk. 3, andet punktum, EF og artikel 4, 6 og 13 i forordning nr. 659/1999 iværksætter Kommissionen i tilfælde af en ny støtteordning, og når den er af den opfattelse, at en indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger ikke er forenelig med fællesmarkedet, uopholdeligt den formelle undersøgelsesprocedure i artikel 88, stk. 2, EF. Hvis der er tale om uberettiget støtte, som allerede er udbetalt i strid med forbudet i artikel 88, stk. 3, sidste punktum, EF, følger det af artikel 14 i forordning nr. 659/1999, at Kommissionen skal foranstalte en tilbagebetaling af støtten. For så vidt angår eksisterende støtte kan Kommissionen i henhold til artikel 88, stk. 1, EF og artikel 17-19 i forordning nr. 659/1999 foreslå den pågældende medlemsstat passende foranstaltninger, og kun i tilfælde af, at medlemsstaten ikke accepterer de foreslåede foranstaltninger, kan Kommissionen indlede den formelle undersøgelsesprocedure i overensstemmelse med artikel 88, stk. 2, EF uden dog at kunne kræve støtten tilbagebetalt.

- 38 I lyset af disse forskelle har Kommissionen anført, at det er i alles interesse hurtigt at fastlægge, hvilke uoverensstemmelser der kan opstå i forbindelse med foranstaltningernes kvalifikation som ny støtte eller eksisterende støtte.
- 39 For så vidt angår sagsøgerens henvisning til Cenemesa-dommen og Italgrani-dommen af 30. juni 1992 har Kommissionen anført, at det fremgår af de nævnte domme, at beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure indebærer et forbud for den pågældende medlemsstat mod at udbetale den påtænkte støtte, før proceduren er afsluttet ved vedtagelsen af en endelig beslutning, og at når foranstaltninger, der af Kommissionen kvalificeres som nye støtteforanstaltninger, er gennemført, er de retsvirkninger, som er knyttet til kvalifikationen, endelige (Cenemesa-dommen, præmis 12 og 23, og Italgrani-dommen af 30. juni 1992, præmis 20 og 29).
- 40 Kommissionen har endvidere anført, at dens argumenter i denne sag fundamentalt adskiller sig fra dem, den fremførte i Preussag Stahl- og Moccia Irme-sagerne, og som blev forkastet af Retten (Rettens dom af 31.3.1998, sag T-129/96, Preussag Stahl mod Kommissionen, Sml. II, s. 609, præmis 31, og af 12.5.1999, forenede sager T-164/96, T-165/96 — T-167/96, T-122/97 og T-130/97, Moccia Irme m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1477, præmis 65). Kommissionen har navnlig anført, at i sagen Preussag Stahl mod Kommissionen havde den nedlagt en afvisningspåstand baseret på den omstændighed, at sagsøgeren ikke havde anlagt sag til prøvelse af beslutningen om indledning af proceduren, og at Retten fastslog, at den endelige beslutning stiftede selvstændige retsvirkninger, herunder en pligt til at tilbagebetale den udbetalte støtte, hvorfor den pågældende virksomhed følgelig måtte råde over et retsmiddel til prøvelse af en sådan afgørelse, uanset om den havde anfægtet afgørelsen om at indlede den formelle procedure til undersøgelse af den omtvistede støtte eller ej. Kommissionens afvisningspåstand blev således ikke taget til følge, idet den vedrørte stævningen i sin helhed og særligt de dele, hvori sagsøgeren bestred Kommissionens afgørelser på tidspunktet for den endelige beslutning, hvilket ikke er tilfældet i denne sag, hvor Kommissionen har bestridt, at sagsøgerens klagepunkter vedrørende kvalifikation af støtten som ny støtte i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure kan antages til realitetsbehandling.

- 41 Sagsøgeren har bestridt denne argumentation, idet den tilsidesætter princippet om procesøkonomi, og fordi beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure kun kan anfægtes selvstændigt, såfremt den har skadelige virkninger for adressaten (Cenemesa-dommen og Italgrani-dommen af 30. juni 1992), hvilket alene er tilfældet, når beslutningen pålægger adressaten at gennemføre visse foranstaltninger eller at afholde sig herfra eller i hvert fald medfører uoprettelige virkninger. Dette er imidlertid ikke tilfældet i denne sag, hvor alene den endelige beslutning har virkninger for sagsøgeren. Sagsøgeren har anført, at den endelige beslutning, som erklærer støtten uforenelig med fællesmarkedet, har retsvirkninger, som er nye og selvstændige i forhold til beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, hvorfor der kan anlægges sag til prøvelse heraf. Dette medfører, at man til støtte for annullationssøgsmålet kan fremføre samme anbringender i forbindelse med den endelige beslutning som ved retsakten om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure, hvis denne ikke har været genstand for et særskilt søgsmål, uafhængigt af om retsakten udstedt i medfør af artikel 88, stk. 2, EF er blevet anfægtet (jf. dommen i sagen Preussag Stahl mod Kommissionen og dommen i sagen Moccia Irme m.fl. mod Kommissionen).

— Rettens bemærkninger

- 42 Kommissionen har hovedsagelig anført, at sagsøgeren ikke længere kan anfægte den endelige beslutning, for så vidt den kvalificerer den omhandlede foranstaltning som ny støtte, hvilket gøres gældende i søgsmålets første anbringende, da denne kvalifikation stammer fra beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, som sagsøgeren ikke har anfægtet inden for den fastsatte frist, og som derfor er blevet endelig.
- 43 Indledningsvis bemærkes, at det følger af en fast retspraksis, at der foreligger retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold artikel 230 EF, når foranstaltningerne fremkalder bindende retsvirk-

ninger, som kan berøre sagsøgerens interesser på grund af en væsentlig ændring af hans retsstilling (Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9, og Rettens dom af 18.12.1992, forenede sager T-10/92 — T-12/92 og T-15/92, Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2667, præmis 28).

- 44 Retsakter eller beslutninger, hvis tilblivelse omfatter flere stadier, særligt for så vidt angår en intern procedure, kan i princippet kun anfægtes, hvis det drejer sig om foranstaltninger, som definitivt fastlægger institutionens standpunkt som afslutning på proceduren, modsat foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning (dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 10, og dommen i sagen Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, præmis 28).
- 45 I henhold til denne retspraksis kan Kommissionens endelige afgørelse om at afslutte den formelle undersøgelsesprocedure fastsat i artikel 88, stk. 2, EF anfægtes i henhold til artikel 230 EF. Afgørelsen fremkalder nemlig bindende retsvirkninger, som kan berøre de involverede parter interesser, idet den afslutter den omhandlede procedure og endeligt afgør de undersøgte foranstaltningers forenelighed med bestemmelserne om statsstøtte. De berørte parter kan derfor altid anfægte den endelige beslutning, som afslutter den formelle undersøgelsesprocedure, og skal herved kunne anfægte de forskellige forhold, der ligger til grund for Kommissionens endelige afgørelse.
- 46 Denne mulighed foreligger uafhængigt af, om beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure har retsvirkninger, som kan gøre den til genstand for et annulationssøgsmål. Domstolens og Rettens praksis indeholder mulighed for at anfægte indledningsbeslutningen, når denne har endelige retsvirkninger, som ikke kan ændres efterfølgende ved den endelige beslutning. Dette er tilfældet, når Kommissionen indleder den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til en foranstaltning, som den forudgående har kvalificeret som ny støtte, idet denne indledningsbeslutning har selvstændige retsvirkninger i

forhold til den endelige beslutning. Suspensionen af gennemførelsen af den omhandlede foranstaltning, som i henhold til artikel 88, stk. 3, EF er en følge af den forudgående kvalifikation af foranstaltningen som ny støtte, har selvstændig betydning i forhold til den endelige beslutning, tidsmæssigt afgrænset til afslutningen af den formelle procedure (jf. bl.a. Cenemesa-dommen, præmis 12-24, Italgrani-dommen af 30. juni 1992, præmis 29 og 30, Domstolens dom af 9.10.2001, sag C-400/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7303, præmis 56-62 og 69, samt Rettens dom af 30.4.2002, forenede sager T-195/01 og T-207/01, Government of Gibraltar mod Kommissionen, Sml. II, s. 2309, præmis 80-86).

- 47 Muligheden for at anfægte en indledningsbeslutning kan imidlertid 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.
- 48 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. Artikel 6 i forordning nr. 659/1999 præciserer således, at beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure skal sammenfatte de relevante faktiske og retlige spørgsmål, indeholde en foreløbig vurdering med hensyn til støttekarakteren af den påtænkte foranstaltning og anføre, om der er tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet. Den pågældende medlemsstat og andre berørte parter skal i beslutningen opfordres til at fremsætte bemærkninger inden for en nærmere fastsat frist. At de vurderinger, der følger af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, nødvendigvis er foreløbige, bekræftes af artikel 7 i forordning nr. 659/1999, som bestemmer, at Kommissionen i den endelige beslutning kan beslutte, at den anmeldte foranstaltning ikke udgør støtte, at den anmeldte støtte er forenelig med fællesmarkedet, at den anmeldte støtte kan erklæres forenelig med fællesmarkedet, hvis visse betingelser opfyldes, eller at den anmeldte støtte ikke er forenelig med fællesmarkedet. I øvrigt er der intet, der forhindrer Kommissionen i, efter indledningsvis i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure at have vurderet den omhandlede foranstaltning som ny støtte, i beslutningen om at afslutte proceduren at vurdere foranstaltningen som eksisterende støtte.

- 49 Det må i denne sag blot konstateres, at den anfægtede beslutning er den endelige beslutning, som afslutter proceduren, og at den har bindende og endelige retsvirkninger for de berørte parter derved, at den kvalificerer støtten som ny støtte, der ikke er forenelig med fællesmarkedet, og forpligter Italien til ikke at gennemføre og til at ophæve den omhandlede støtte. Sagsøgeren kan derfor anfægte hele beslutningen herunder kvalifikationen af støtte som ny støtte, uanset om den har anfægtet dette forhold i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende den omhandlede støtte (jf. dommen i sagen Preussag Stahl mod Kommissionen, præmis 31, og dommen i sagen Moccia Irme m.fl. mod Kommissionen, præmis 65). I modsætning til hvad Kommissionen har anført, er Rettens domme i Preussag Stahl- og Moccia Irme-sagerne baseret på samme principper som i nærværende sag, nemlig at den anfægtede beslutning er en endelig beslutning, som har selvstændige retsvirkninger, og at de berørte parter derfor kan anfægte den. Den omstændighed, at Kommissionen i Preussag Stahl-sagen nedlagde påstand om afvisning af hele sagen, og at afvisningspåstanden i den foreliggende sag er begrænset til nærværende anbringende, ændrer ikke karakteren af det rejste spørgsmål.
- 50 For så vidt angår argumentet om, at det er i almen interesse hurtigt at definere, hvilke tvister der kan opstå vedrørende kvalifikationen af den omhandlede støtte, bemærkes, at en sådan betragtning aldrig kan udgøre en hindring for de berørte parters mulighed for at anlægge sag til prøvelse af en beslutning, der ændrer deres retsstilling.
- 51 Endelig ville Kommissionens opfattelse føre til en anerkendelse af en situation, der er i strid med de i retspraksis opstillede principper vedrørende retsakter, der kan anfægtes. En sådan opfattelse ville indebære en accept af, at den omstændighed, at Fællesskabets retsinstanser på et tidligt tidspunkt i proceduren tager stilling til forberedende retsakter som beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure og særligt til kvalifikationen af støtten som ny støtte, forhindrer de berørte parter i at anfægte den endelige beslutning, hvori Kommissionen kan ændre de vurderinger, den har foretaget i den indledende beslutning. Dette ville medføre, at man foregriber en tilbundsående drøftelse og sammenblander de

forskellige faser i den administrative og retslige procedure, idet hovedformålet med den af Kommissionen indledte 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.

- 52 Det fremgår af disse bemærkninger, at det ikke med rette kan gøres gældende, at sagsøgeren ved ikke at have anlagt en sag til prøvelse af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure inden for den fastsatte frist ikke længere kan anfægte kvalifikationen af den omhandlede foranstaltning som ny støtte ved en sag anlagt til prøvelse af den endelige beslutning.
- 53 Det følger heraf, at første anbringende kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

— Parternes argumenter

- 54 Sagsøgeren har først anført, at Kommissionen i beslutning af 14. december 1992 har anført, at artikel 48 i regionallov nr. 32/91, er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser om statsstøtte, idet den blot forbeholdte sig ret til senere at ændre holdning i medfør af traktatens artikel 93, stk. 1 (nu artikel 88, stk. 1, EF). Sagsøgeren har endvidere anført, at Kommissionen ikke har gjort brug af denne ret, idet den fandt, at den efterfølgende refinansiering af artikel 48 i regionallov nr. 32/91 ved artikel 7 i regionallov nr. 81/95 og artikel 20 i regionallov nr. 33/96 var forenelig med fællesmarkedet.

- 55 Under disse omstændigheder finder sagsøgeren, at artikel 6 i regionallov nr. 68/95 blot skal anses for en refinansiering af artikel 48 i regionallov nr. 32/91. En sammenligning af disse to bestemmelser viser således, at de er sammenfaldende for så vidt angår støttemodtagere, tilskud og formål, mens forskellene består i indførelsen af en udtrykkelig henvisning til produktionsårene, til udvidelsen af støttemodtagerkredsen samt en åbenlys ændring af regnskabsårene, for hvilke finansieringen finder sted.
- 56 Sagsøgeren finder derfor, at den omstændighed at Kommissionen har gennemført en undersøgelse af, om støtten efter artikel 6 i regionallov nr. 68/95 er forenelig med fællesmarkedet, ved at behandle støtten som en ny støtte efter artikel 87, EF, i stedet for at behandle støtten som en refinansiering af en eksisterende støtte, som tidligere er blevet godkendt efter artikel 88, stk. 1, EF, hvilket Kommissionen var forpligtet til at gøre, er en tilsidesættelse af artikel 88, stk. 1, EF og en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter.
- 57 Sagsøgeren har således anført, at det er med urette, at der i betragtning 52, litra c), til den anfægtede beslutning anføres, at artikel 6 i regionallov nr. 68/95 indfører en ny støtteordning. Sagsøgeren har understreget, at artikel 48 i regionallov nr. 32/91 ikke fastsætter nogen tidsgrænse inden for hvilke produktionsår, de lavtforrentede lån skal ydes. Det er sagsøgerens opfattelse, at henvisningen i regionallov nr. 32/91 til tre år i perioden 1991-1993 alene skal forstås regnskabsmæssigt, således at de ydede lån kan anvendes i løbet af de tre år, men at produktionsårene, for hvilke den erhvervsdrivende kan få tildelt lånene, ikke er tidsmæssigt begrænset. Tværtimod har artikel 6 i regionallov nr. 68/95 yderligere begrænset de produktionsår, hvor støtten kan gennemføres, dvs. produktionsårene 1993/1994, 1994/1995 og 1995/1996.

- 58 Sagsøgeren har anført, at refinansieringen ved artikel 6 i regionallov nr. 68/95 ikke indebærer nogen særlig forskel i forhold til den, der blev gennemført ved artikel 7 i regionallov nr. 81/95 og artikel 20 i regionallov nr. 33/96 — og som er godkendt af Kommissionen — idet disse bestemmelser alle har til formål at genoprette de beløb, som oprindeligt var fastsat i artikel 48 i regionallov nr. 32/91.
- 59 Sagsøgeren har endvidere understreget, at der i retspraksis er opstillet det princip, at Kommissionen, når en generel støtteordning er blevet godkendt, ikke skal iværksætte en individuel undersøgelse af støtten (Domstolens dom af 5.10.1994, sag C-47/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4635, herefter »Italgrandommen af 5. oktober 1994«). Hvis man accepterede, at der kunne iværksættes en ny undersøgelse af støttens forenelighed med fællesmarkedet, ville man løbe en risiko for at tilsidesætte princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet. Disse principper finder ligeledes anvendelse, når en støtteordning, der allerede er godkendt, skal bekræftes ved en refinansiering af beløb, som ikke er anvendt. Sagsøgeren finder derfor, at når det ikke er nødvendigt (som det var tilfældet her) at foreslå sådanne foranstaltninger, som fællesmarkedets funktion eller gradvise udvikling kræver, inden for rammerne af en løbende undersøgelse af støtteordningerne, er det ikke tilladt at gennemføre en fornyet undersøgelse af en sådan støtteordning. I denne sag ville en fornyet undersøgelse ikke være blevet gennemført i lyset af den forudgående godkendelsesbeslutning men i henhold til traktaten, hvorved princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet ville blive tilsidesat.
- 60 Sagsøgeren finder endelig, at Kommissionen i sin begrundelse for at anse artikel 6 i regionallov nr. 68/95 for ny støtte, ikke har taget hensyn til bestemmelsens faktiske rækkevidde, idet den har kvalificeret den forskelligt og modsat i forhold til den forudgående beslutning, som godkendte den omhandlede støtte. Sagsøgeren har endvidere anført, at Kommissionen ikke har fremlagt en begrundelse for så vidt angår de bemærkninger, de italienske myndigheder havde fremsendt.

- 61 Kommissionen har anført, at sagsøgerens argumenter i forbindelse med kvalifikation af støtten er ubegrundede, idet de i artikel 6 i regionallov nr. 68/95 omhandlede foranstaltninger ikke angår eksisterende støtte og ikke indgår i en såkaldt tidsbegrænset ordning i artikel 48 i regionallov nr. 32/91, som forudgående skulle være godkendt ved Kommissionens beslutning af 14. december 1992.
- 62 Kommissionen er af den opfattelse, at beslutningen af 14. december 1992 vedrørende artikel 48 i regionallov nr. 32/91 alene godkender en ordning, som er tidsmæssigt begrænset til treårsperioden 1991-1993, en periode, der kan fortolkes som sammenfaldende med produktionsårene 1990/1991, 1991/1992 og 1992/1993. Artikel 6 i regionallov nr. 68/95 kan derfor ikke anses for blot en refinansiering af artikel 48 i regionallov nr. 32/91, idet den nye foranstaltning vedrører treårsperioden 1995-1997 og produktionsårene 1993/1994, 1994/1995 og 1995/1996, dvs. perioder, der ligger senere end dem, der er omfattet af den forudgående foranstaltning.
- 63 Følgelig udgør artikel 6 i regionallov nr. 68/95 en ny støtte, og mere præcist en ny støtte med tilbagevirkende kraft, og ikke en ny finansiering af en støtteordning. Kommissionen finder derfor, at henvisningen til Italgrani-dommen af 5. oktober 1994 er irrelevant, og at Kommissionen ikke kan foreholdes at have tilsidesat princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet. Kommissionen har ligeledes understreget, at betragtning 52 til den anfægtede beslutning udtømmende og endeligt opregner begrundelserne for at betragte de undersøgte foranstaltninger som ny støtte.

— Rettens bemærkninger

- 64 Indledningsvis bemærkes, at den anfægtede støtte ikke er blevet anmeldt af de italienske myndigheder inden for rammerne af Kommissionens faste samarbejde med medlemsstaterne indført ved artikel 88, stk. 1, EF, som omfatter tilfælde af

eksisterende støtte, men ved anvendelse af artikel 88, stk. 3, EF vedrørende ny støtte. Skrivelsen af 8. august 1995 fra de italienske myndigheder, som underrettede Kommissionen om forslag til regionallov, der efterfølgende er vedtaget som regionallov nr. 68/95, henviser således udtrykkeligt til artikel 88, stk. 3, EF og indeholder ingen henvisning til artikel 48 i regionallov nr. 32/91 eller til Kommissionens beslutning af 14. december 1992, som godkendte den i nævnte bestemmelse omfattede støtte.

- 65 Kommissionen kunne derfor på forhånd med rette indlede den formelle undersøgelsesprocedure inden for rammerne af ordningen vedrørende ny støtte.
- 66 Kvalifikationen af støtten skal imidlertid baseres på objektive forhold, som ikke afhænger af den vurdering, der blev anlagt ved anmeldelsen af støtten eller på tidspunktet for indledningen af proceduren i artikel 88, stk. 2, EF, og sagsøgerens forskellige klagepunkter fremført under dette anbringende må derfor undersøges.
- 67 Sagsøgeren har for det første anført, at undersøgelsen af artikel 6 i regionallov nr. 68/95 som ny støtte og ikke som refinansiering af den i artikel 48 i regionallov nr. 32/91 omhandlede støtte, som tidligere var blevet godkendt af Kommissionen, udgør en tilsidesættelse af artikel 88, stk. 1, EF.
- 68 Hertil bemærkes for det første, at artikel 7 i regionallov nr. 81/95 og artikel 20 i regionallov nr. 33/96 indeholder en udtrykkelig henvisning til artikel 48 i regionallov nr. 32/91, idet der henvises til formålene med denne bestemmelse. Derimod indeholder artikel 6 i regionallov nr. 68/95 ingen henvisning til artikel 48.

- 69 For det andet vedrører artikel 6 i regionallov nr. 68/95 en anden periode end den, der blev undersøgt i forbindelse med artikel 48 i regionallov nr. 32/91. I henhold til artikel 6, stk. 1 og 6, i regionallov nr. 68/95 vedrører den omhandlede støtte således »årene 1995-1997« og »perioden 1995-1997«, mens støtten godkendt ved beslutning af 14. december 1992 i henhold til artikel 48, stk. 1 og 6, i regionallov nr. 32/91 vedrører »årene 1991-1993« og »perioden 1991-1993«.
- 70 Kommissionen kunne derfor med rette antage, at undersøgelsen af en støtteordning vedrørende årene 1995-1997 ikke skulle gennemføres inden for rammerne af beslutningen om godkendelse af en støtteordning vedrørende en anden periode, nemlig årene 1991-1993.
- 71 Ingen af de argumenter, sagsøgeren har fremført vedrørende dette punkt, kan rejse tvivl om denne konklusion.
- 72 For så vidt angår argumentet om at henvisningen til »årene 1991-1993« og »perioden 1991-1993« i artikel 48 i regionallov nr. 32/91 blot har til hensigt at præcisere, at de ydede lån i henhold til bestemmelsen kan anvendes i løbet af årene 1991, 1992 og 1993, og således ikke kan fortolkes som en henvisning til produktionsårene svarende til hvert af de tre år, bemærkes, at dette argument ikke kan ændre den ovenfor anførte vurdering. Selv om det lægges til grund, at treårsperioden 1991-1993, der omhandles i artikel 48 i regionallov nr. 32/91, ikke sigtede til de produktionsår, der svarede til perioden, ville dette ikke være tilstrækkeligt til at artikel 6 i regionallov nr. 68/95 alene var en refinansieringsforanstaltning for de tidligere godkendte bestemmelser, når den i artikel 48 i regionallov nr. 32/91 omhandlede periode er forskellig fra treårsperioden 1995-1997 som omhandlet i artikel 6 og undersøgt ved den anfægtede beslutning.

- 73 Sagsøgeren kan heller ikke med rette anføre, at artikel 48 i regionallov nr. 32/91 ikke fastsætter nogen tidsmæssig begrænsning for, hvilke produktionsår de lavtforrentede lån kan ydes, hvorfor de produktionsår, for hvilke de omhandlede producenter kan nyde godt af lånene ydet inden for rammerne af denne ordning (nemlig 30 mio. ITL), ikke er tidsmæssigt begrænset, således at artikel 6 i regionallov nr. 68/95 alene er en refinansiering af denne ordning for produktionsårene 1993/1994, 1994/1995 og 1995/1996 (for et beløb på 15 mio. ITL). Der er grundlæggende forskel på disse to bestemmelser, idet den første bestemmelse alene godkender støtte til »årene 1991 til 1993« (jf. artikel 48, stk. 1, i regionallov nr. 32/91) mens den anden bestemmelse alene godkender støtte »for årene 1995-1997« (jf. artikel 6, stk. 1, i regionallov nr. 68/95). Enhver forlængelse af perioden 1991 til 1993 skulle gøres til genstand for en ny meddelelse efter artikel 88, stk. 3, EF, som de italienske myndigheder har gjort, hvilket også medfører en ny undersøgelse af støtten.
- 74 For så vidt angår argumentet om, at den såkaldte refinansiering ved artikel 6 i regionallov nr. 68/95 ikke indebar nogen forskel i forhold til dem, der blev gennemført ved artikel 7 i regionallov nr. 81/95 og artikel 20 i regionallov nr. 33/96, som blev godkendt af Kommissionen, bemærkes, at den anfægtede beslutning angiver, hvorfor disse foranstaltninger skal adskilles, nemlig at artikel 7 i regionallov nr. 81/95 og artikel 20 i regionallov nr. 33/96 for det første henviser til artikel 48 i regionallov nr. 32/91 og for det andet har til formål at finansiere foranstaltninger bestemt for »produktionsåret« 1992/1993 i løbet af regnskabsårene 1995 og 1996 [jf. betragtning 52, litra b), til den anfægtede beslutning], mens artikel 6 i regionallov nr. 68/95 ikke nævner artikel 48 i regionallov nr. 32/91 og har til formål at finansiere foranstaltninger bestemt for produktionsårene 1993/1994, 1994/1995 og 1995/1996 [jf. betragtning 52, litra d), og in fine, til den anfægtede beslutning].
- 75 Det fremgår heraf, at klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 88, stk. 1, EF må forkastes.

- 76 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen ved at bestemme, at artikel 6 i regionallov nr. 68/95 udgjorde en ny støtte, har tilsidesat princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet.
- 77 Sagsøgeren har herved henvist til Italgrani-dommen af 5. oktober 1994, som fastlægger, hvilken fremgangsmåde der skal følges, når den støtte, der skal undersøges, indgår i en allerede godkendt støtteordning. Domstolen bemærker i dommens præmis 24 følgende:

»Når [Kommissionen] får forelagt en individuel støtteforanstaltning, som hævdes at være truffet i medfør af en tidligere godkendt støtteordning, [kan den] ikke uden videre bedømme støtteforanstaltningen umiddelbart i henhold til traktaten. Den skal — før den indleder nogen form for procedure — kontrollere, om støtten falder ind under den generelle ordning og opfylder de betingelser, der er fastsat i beslutningen om at godkende den generelle ordning. I modsat fald ville Kommissionen, i forbindelse med sin undersøgelse af hver enkelt individuel støtte, efterfølgende kunne ændre sin beslutning om at godkende støtteordningen, hvilket i sig selv forudsætter en undersøgelse i forhold til traktatens artikel 92 (nu artikel 87 EF). Dette ville bringe overholdelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet i fare, såvel for medlemsstaterne som for de erhvervsdrivende, eftersom Kommissionen til enhver tid ville kunne anfægte individuelle støtteforanstaltninger, som fuldt ud er i overensstemmelse med beslutningen om at godkende støtteordningen.«

- 78 Denne retspraksis kan imidlertid ikke gælde i denne sag, idet de italienske myndigheder første gang anførte, at den omhandlede støtte udgjorde refinansiering af en tidligere godkendt støtte, ved besvarelsen af Kommissionens beslutning af 13. februar 1998 om at indlede proceduren i artikel 88, stk. 2, EF (jf. skrivelser fra de italienske myndigheder til Kommissionen af 30.6. og 19.11.1998). Før beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure havde de samme myndigheder henført foranstaltningen til ordningen for ny støtte og anmeldt den omhandlede foranstaltning til Kommissionen med henvisning til artikel 88, stk. 3, EF.

- 79 Da Kommissionen ved skrivelse af 23. januar 1997 godkendte refinansieringen af artikel 48 i regionallov nr. 32/91 for produktionsåret 1992/1993 inden for rammerne af de foranstaltninger, der var fastsat ved artikel 7 i regionallov nr. 81/95 og artikel 20 i regionallov nr. 33/96, meddelte den de italienske myndigheder, at godkendelsen af denne refinansiering ikke påvirkede den igangværende undersøgelse af artikel 6 i regionallov nr. 68/95 [jf. betragtning 52, litra c), til den anfægtede beslutning].
- 80 Det fremgår heraf, at klagepunkterne vedrørende tilsidesættelse af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet må forkastes.
- 81 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen, da den bestemte, at artikel 6 i regionallov nr. 68/95 udgjorde en ny støtte, tilsidesatte væsentlige formforskrifter og begrundelsespligten, som følger af artikel 253 EF.
- 82 Det bemærkes herved, at Kommissionen ved at træffe den anfægtede beslutning i medfør af artikel 88, stk. 2, EF efter en anmeldelse fra de italienske myndigheder i henhold til artikel 88, stk. 3, EF ikke har tilsidesat væsentlige formforskrifter i denne sag, idet betragtning 52 til den anfægtede beslutning i tilstrækkelig grad begrundet, hvorfor Kommissionen fandt, at artikel 6 i regionallov nr. 68/95 ikke kunne anses for en refinansiering af artikel 48 i regionallov nr. 32/91, således som de italienske myndigheder havde forstået det under den formelle undersøgelsesprocedure.
- 83 Herefter må klagepunkterne vedrørende tilsidesættelsen af væsentlige formforskrifter og manglende begrundelse forkastes.

84 Første anbringende må herefter forkastes i sin helhed.

Andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af grundsætningen tempus regit actum og magtfordrejning

Parternes argumenter

85 Sagsøgeren har anfægtet, at Kommissionen i den anfægtede beslutning ikke har erklæret støtteordningen i artikel 6 i regionallov nr. 68/95 forenelig med bestemmelserne vedrørende driftslån på landbrugsområdet.

86 For det første har sagsøgeren understreget, at Kommissionen har tilsidesat grundsætningen tempus regit actum og princippet om forbuddet mod forvaltningsakter med tilbagevirkende kraft (Domstolens domme af 16.6.1993, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3283, og af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125) ved at lade meddelelsen om driftslån — som blev vedtaget, mens den formelle undersøgelsesprocedure var i gang — finde anvendelse på støtteordningen i artikel 6 i regionallov nr. 68/95, som lå forud for denne bestemmelse. Kommissionen har således flere gange under den administrative procedure henvist til anvendelsen af de nye bestemmelser om driftslån. I skrivelse af 2. oktober 1995 til Italiens Faste Repræsentation, hvori Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger vedrørende produktionsåret 1995/1996, anmodede Kommissionen de italienske myndigheder om at bekræfte, at de betingelser, der fremgik af forslaget til meddelelsen om driftslån, som var vedlagt som bilag, var overholdt. I skrivelse af 23. januar 1997 til det italienske udenrigsministerium har Kommissionen ligeledes anført, at meddelelsen om driftslån skulle finde anvendelse, »idet det drejede sig om en ny støtteordning som var gældende efter den 1. januar 1996«.

- 87 For det andet har sagsøgeren anført, at de italienske myndigheder var blevet villedt af de oplysninger, Kommissionen var fremkommet med under den administrative procedure, idet de var overbeviste om, at de ikke skulle behandle spørgsmålet om støttens art (da det forekom klart, at der var tale om driftslån), men snarere spørgsmålet om, hvorvidt de nødvendige betingelser for at kunne modtage støtte var opfyldt, nemlig de betingelser, der fandt anvendelse før meddelelsen om driftslån (hvilket sagsøgeren mente var tilfældet), eller de mere restriktive betingelser i meddelelsen (hvilket sagsøgeren også mente var tilfældet). En sådan fremgangsmåde udgjorde magtfordrejning.
- 88 Til støtte for sit argument har sagsøgeren anført, at de kriterier, Kommissionen har lagt til grund ved vurderingen af de anfægtede foranstaltninger, stammer fra meddelelsen om driftslån, hvilket fremgår af henvisningen til lånets »sæsonbetonede« karakter i betragtning 54, litra c), til den anfægtede beslutning. Sagsøgeren har særligt bestridt Kommissionens opfattelse, hvorefter støttens sæsonbetonede karakter var et kriterium, som allerede var omfattet af Kommissionens praksis før ikrafttrædelsen af de nye bestemmelser i meddelelsen om driftslån, og har henvist til denne meddelelse, af hvis femte afsnit det klart fremgår, at de to betingelser, der fandt anvendelse før meddelelsens ikrafttrædelse, var, at lånets løbetid højst måtte være et år, og at adgangen hertil ikke måtte være begrænset til et enkelt produkt eller en enkelt transaktion, uden at nævne den sæsonbetonede karakter. Det var netop meddelelsen om driftslån, som i syvende afsnit indførte en betingelse om lånets sæsonbetonede karakter i forbindelse med de nye bestemmelser, der skulle finde anvendelse for fremtiden for at gøre det muligt for landbrugeren at forudbetale udgifterne i forbindelse med landbrugets produktionscyklus, inden salgsindtægterne indgår.
- 89 Sagsøgeren har understreget, at de to betingelser, som var omfattet af Kommissionens tidligere praksis, var opfyldt (lånene havde en løbetid, som ikke oversteg et år, og støtten gjaldt alle citrusfrugter samt frugt og grøntsager), som det i øvrigt anerkendes i betragtning 54, litra c), til den anfægtede beslutning

(»selv om man antager, at det lavtforrentede lån ikke bevilges for et enkelt produkt (men for to produktkategorier) eller ikke er forbundet med en enkelt handling (men hovedsagelig med én slags handling, nemlig eksport), og at lånets løbetid ikke overstiger 12 måneder«).

- 90 Kommissionen har for det første præciseret, at sagsøgeren nærmere bestemt har anfægtet Kommissionens anvendelse af bestemmelserne i meddelelsen om driftslån. Kommissionen har anført, at en sådan argumentation savner grundlag, idet betragtning 53, stk. 5, til den anfægtede beslutning angiver, at de for denne sag relevante regler er dem, der var gældende, før meddelelsen om driftslån trådte i kraft.
- 91 Kommissionen har anført, at de italienske myndigheder ikke er blevet vildledt, eftersom det er præciseret i betragtning 2.4 ff. til beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, at Kommissionen har anerkendt myndighedernes synspunkt for så vidt angår afgørelsen af, hvilke bestemmelser der skal finde anvendelse, og at betragtningen indeholder en udtrykkelig henvisning til praksis før meddelelsen om driftslån.
- 92 I modsætning til det af sagsøgeren anførte har Kommissionen endelig understreget, at den sæsonbetonede karakter ikke udgør en ny betingelse for driftslån indført af Kommissionen, men indholdsmæssigt er forbundet med selve begrebet driftslån eller høstlån, og endog udgør det væsentligste element heraf.

Rettens bemærkninger

- 93 Det må fastslås, hvilke bestemmelser der tidsmæssigt finder anvendelse på den anmeldte foranstaltning, før indholdet af disse bestemmelser og deres anvendelse i denne sag undersøges.

1. Fastlæggelse af de bestemmelser, der tidsmæssigt finder anvendelse

- 94 Det fremgår af den anfægtede beslutning, at efter Kommissionen en tid havde haft til hensigt at anvende de nye bestemmelser i meddelelsen om driftslån (jf. betragtning 53, stk. 3), frafaldt den endelig dette og anvendte alene de bestemmelser, der kunne udledes af dens tidligere praksis (jf. betragtning 53, stk. 4 og 5).
- 95 Særligt anfører Kommissionen i betragtning 53, stk. 5, udtrykkeligt, at i betragtning af at den støtte, som blev indført med artikel 6 i regionallov nr. 68/95, skulle gælde for produktionsårene 1993/94, 1994/95 og 1995/96, og at den efterfølgende meddelelse om driftslån kun skulle gælde for støtte, der trådte i kraft eller var gældende efter den 30. juni 1998, skal artikel 6 i regionallov nr. 68/95 undersøges »på baggrund af de kriterier for subsidierede kortfristede lån, der var gældende før 30. juni 1998. Den nye meddelelse [om driftslån] gælder fra denne dato«. Kommissionen gentager her altså alene indholdet af de indlæg, de italienske myndigheder fremkom med ved skrivelse af 30. juni 1997 (jf. betragtning 36 til den anfægtede beslutning).
- 96 Sagsøgeren har derfor med urette foreholdt Kommissionen ved vurderingen af de italienske myndigheders indlæg at have tilsidesat de bestemmelser, der tidsmæssigt finder anvendelse ved driftslån, og anvendt de nye regler i meddelelsen om driftslån eller begået magtfordrejning ved gennemførelsen af denne vurdering.

2. Indholdet af de bestemmelser, der tidsmæssigt finder anvendelse

- 97 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning er i strid med de bestemmelser, der var gældende, før de nye bestemmelser i meddelelsen om

driftslån trådte i kraft, idet der tages hensyn til støttens sæsonbetonede karakter, et kriterium, som efter sagsøgerens opfattelse ikke var omfattet af Kommissionens tidligere praksis.

- 98 Hertil bemærkes, at før meddelelsen om driftslån fastsætter de nye bestemmelser, der skal gælde fra den 30. juni 1998, angives heri, at Kommissionen i mange år har fulgt en politik, hvorefter den ikke modsætter sig statsstøtte, der inden for landbrugssektoren ydes gennem subsidierede kortfristede lån. Meddelelsen præciserer, at »[d]e eneste betingelser, som Kommissionen har stillet for sådanne subsidier, er, at lånets løbetid højst må være et år, og at adgangen til lån samtidig ikke er begrænset til et enkelt produkt eller en enkelt transaktion«, idet den understreger, at »der intet loft [er] med hensyn til støtteelementets intensitet, og [at] der heller ingen hindring [er] for, at den enkelte støttemodtager kan få sit subsidierede lån fornyet hvert år« (meddelelsen om driftslån, femte afsnit).
- 99 I modsætning til det af sagsøgeren anførte kan der ved en sådan fastsættelse imidlertid ikke bortses fra den omhandlede støttes sæsonbetonede karakter, da denne karakter ligger i selve definitionen af driftslån, som nødvendigvis henviser til begrebet »høstlån«, dvs. et lån, der skal dække produktionsomkostningerne i det pågældende produktionsår, indtil provenuet kan indkasseres (jf. Kommissionens beslutning af 13.2.1998 om at indlede den i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte procedure, betragtning 2.8, in fine).
- 100 Den sæsonbetonede karakter af driftslånet fremgår ligeledes af Kommissionens dokument med titlen »Konkurrencepolitik inden for landbruget«, som beskrev de generelle retningslinjer, Kommissionen følger ved anvendelsen af konkurrencereglerne for landbruget, hvilket blev præciseret i *Tiende Beretning om Konkurrencepolitikken*. Der var altså tale om en referenceramme, som var kendt af medlemsstaterne, offentlige institutioner og de berørte virksomheder. I henhold

til dette dokument anses støtte, der »ydes i form af driftslån, dog for at være uforenelige med det fælles marked, når den ydes for en periode på mere end et produktionsår (12 måneder), for et enkelt produkt og for en enkelt foranstaltning« (modsat anses støtte, der opfylder disse to kriterier, for forenelige med fællesmarkedet). I dokumentet angives videre, at Kommissionens stillingtagen »er begrundet i, at landbrugsproduktionen som følge af de særlige forhold i forbindelse med produktionscykluserne medfører særlige finansieringsbehov«.

- 101 Den omhandlede foranstaltnings sæsonbetonede karakter er endvidere nævnt i meddelelsen om driftslån, syvende afsnit, i den del, der indeholder Kommissionens konklusion vedrørende fornyet undersøgelse af denne praksis, og hvori det anføres, at »landbruget i Fællesskabet af grunde, der uløseligt er knyttet til landbrugsproduktionens og de tilknyttede aktiviteters karakter, navnlig den sæsonprægede produktion og landbrugsbedriftenes struktur, er dårligt stillet i forhold til de erhvervsdrivende i andre erhvervsgrøner, hvad angår såvel behovet for som evnen til at finansiere kortfristede lån«.
- 102 Det er således nødvendigheden af at opfylde de særlige finansieringsbehov, som er knyttet til den sæsonprægede landbrugsproduktion, som begrunder de to kriterier, der blev indført for at kunne bestemme driftslånenes forenelighed med traktatens regler, og vurderingen af sådanne foranstaltninger kan ikke gennemføres uden at tage hensyn hertil.
- 103 Herved bemærkes, at den beskrivelse af Kommissionens tidligere praksis, som findes i betragtning 53, stk. 2, til den anfægtede beslutning, og hvorefter »[det] ifølge de bestemmelser, der var gældende for subsidierede kortfristede landbrugs-lån på anmeldelsestidspunktet, var forbudt at yde lånet til et enkelt produkt eller en enkelt handling, og lånets løbetid var begrænset til 12 måneder«, suppleres af betragtning 54, stk. 1, som ikke alene henviser til de tidligere omtalte to kriterier, men også til den omhandlede foranstaltnings sæsonbetonede karakter, idet det

anføres, at de kriterier, der skal finde anvendelse på den anmeldte foranstaltning før de nye regler i meddelelsen om driftslån trådte i kraft, er følgende: [L]ånet skal være »sæsonbetonet« og beregnet på dækningen af almindelige udgifter (køb af råvarer, betaling af arbejdskraft osv.), det må ikke være forbundet med et enkelt produkt eller en enkelt handling, og dets løbetid må ikke overstige 12 måneder«.

- 104 Sagsøgeren kan i øvrigt ikke undre sig over anvendelsen af støttens sæsonbetonede karakter, som udtrykkeligt er angivet i betragtning 2.5 til beslutningen om at indlede den i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte procedure, som »de kriterier, som ifølge Kommissionens faste praksis var gældende for statsstøtte i form af driftsbevillinger inden vedtagelsen af de rammebestemmelser, der blev offentliggjort i EFT C 44 af 14. februar 1996 [meddelelsen om driftslån]« og hvis betragtning 2.6 præciserede, at der herskede tvivl om, hvorvidt den pågældende støtte [kunne] betragtes som et egentligt driftslån (i betydningen »lån til dækning af udgifter i forbindelse med produktionsåret«).
- 105 Det kan herefter ikke foreholdes Kommissionen, at den vurderede de italienske myndigheders indlæg vedrørende kvalifikationen af den anmeldte foranstaltning som driftslån ud fra dens sæsonbetonede karakter.

3. Anvendelsen af bestemmelserne i denne sag

- 106 For så vidt angår Kommissionens anvendelse i den anfægtede beslutning af de bestemmelser, der gælder for driftslån, bemærkes blot, at sagsøgeren ikke har bestridt, at den omhandlede støtte ikke har en sæsonbetonet karakter, men alene med urette har hævdet, at kriteriet vedrørende en sådan karakter først blev opstillet på tidspunktet for ikrafttrædelsen af de nye bestemmelser i meddelelsen om driftslån.

- 107 Det fremgår klart af stævningen, at sagsøgeren har anerkendt, at den omhandlede støtte ikke har sæsonbetonet karakter («der er ikke tvivl om, at den i artikel 6 i regionallov nr. 68/95 omhandlede støtte [...] kan komme erhvervsdrivende til gode, og at den som følge heraf indtræffer på et tidspunkt, som ligger efter landbrugerens afholdelse af produktionsudgifterne«).
- 108 Det bemærkes i øvrigt, at sagsøgeren ikke har bestridt, at kriteriet vedrørende lånets løbetid (som skal være begrænset til 12 måneder, selv om lånet kan fornys hvert år) ikke var opfyldt i denne sag, henset til at lånets afdragsperiode er 36 måneder (eller nærmere en »gennemsnitsløbetid [...] meget mindre end 36 måneder«, hvor det ikke kan udelukkes, at lånene har en »løbetid på over 12 måneder«) [jf. betragtning 54, litra b), til den anfægtede beslutning samt betragtning 32].
- 109 Kommissionen kan således ikke kritiseres for i denne sag at have vurderet, at driftslånene ikke havde en sæsonbetonet karakter.
- 110 Heraf følger, at andet anbringende må forkastes i sin helhed.

Tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 87 EF, magtfordrejning og tilsidesættelse af artikel 253 EF, for så vidt som beslutningen er utilstrækkeligt begrundet

- 111 Anbringendet omfatter tre typer argumenter: dem, der vedrører begrebet eksportstøtte, dem, der vedrører begreberne støtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder og beskæftigelsesstøtte, og dem, der vedrører begrebet driftsstøtte, som bevilges med henblik på indfrielsen af tidligere lån.

1. Klagepunkterne vedrørende begrebet eksportstøtte

— Parternes argumenter

- 112 Sagsøgeren har kritiseret den anfægtede beslutning, for så vidt som den bestemmer, at den omhandlede støtte skal kvalificeres som »eksportstøtte«. Det er sagsøgerens opfattelse, at Kommissionen har draget denne konklusion ikke ved at undersøge den omhandlede støtte i lyset af de i artikel 87 EF omhandlede principper, men ved udelukkelse på basis af et residualkriterium, som ikke finder støtte i statsstøttebestemmelserne. Den anfægtede beslutning begrundes endvidere kvalifikationen »eksportstøtte« med, at de italienske myndigheder ikke har fremlagt beviser for påvirkningen af eksporten uden for Italien på eksporten fra Sicilien. Sagsøgeren mener, at Kommissionen herved har tilsidesat artikel 87 EF og gjort sig skyldig i magtfordrejning, idet det påhviler Kommissionen at bevise, at den omhandlede støtte udgør en fordrejning af konkurrencen på fællesmarkedet.
- 113 Denne fremgangsmåde påvirker ligeledes begrundelsen. Domstolens praksis har opstillet princippet om, at en beslutning, som ikke tager stilling til den omhandlede markedssituation, den støttemodtagende virksomheds markedsandel, handelsstrømmene for de omhandlede produkter mellem medlemsstaterne og støttemodtagernes eksporttransaktioner, ikke opfylder minimumskravene til begrundelsen (jf. dommene i sagerne Frankrig mod Kommissionen og CIRFS m.fl. mod Kommissionen). Sagsøgeren har herved anført, at de forhold, der er anført i betragtning 41 til den anfægtede beslutning vedrørende eksport af italienske citrusfrugter samt frugt og grøntsager, ikke indeholder nogen angivelse af andelen af produkter, der stammer fra regionen Sicilien, hvorfor statsstøttens påståede indflydelse på samhandelen i Fællesskabet er baseret på »manglende oplysninger«, indtil de italienske myndigheder beviser det modsatte.

- 114 Kommissionen har anført, at selv hvis sagsøgerens klagepunkter var begrundet, ville dette ikke kunne medføre annullation af den anfægtede beslutning, idet de vedrører en del af begrundelsen, som ikke har nogen betydning for konklusionen, hvilket udtrykkeligt fremgår af beslutningen (jf. betragtning 55 til den anfægtede beslutning).

— Rettens bemærkninger

- 115 Sagsøgerens argumentation, hvorefter Kommissionen i den anfægtede beslutning drager den konklusion, at den omhandlede støtte skal kvalificeres som eksportstøtte, er uden grundlag, idet det udtrykkeligt fremgår af den anfægtede beslutning, at selv om Kommissionen indledningsvis overvejede denne kvalifikation, gik den senere bort herfra.
- 116 Det fremgår af betragtning 55 til den anfægtede beslutning, at Kommissionen som besvarelse på de italienske myndigheders bemærkninger, hvori de bestred, at den pågældende støtte kunne betegnes som eksportstøtte, erkendte, at »salg uden for regionalområdet ikke nødvendigvis og udelukkende betyder, at der eksporteres til andre lande end Italien, og i forbindelse med nærværende beslutning vil undersøgelsen af støtten således ikke ske særligt efter denne betegnelse«.
- 117 Efter at Kommissionen havde præciseret, at den var gået bort fra kvalifikationen eksportstøtte, anførte den dog videre i betragtning 55, at »da støttens beregningsmetode tilsyneladende svarer til beregningsmetoden for eksportstøtte (jf. betragtning 23), hvilket Kommissionen gjorde opmærksom på i beslutningen om at indlede proceduren, og da de nationale myndigheder baserede deres bemærkninger på en bogstavelig fortolkning af artikel 6 i lov nr. 68/95 uden at fremsende nogen dokumenter, f.eks. som bevis for oplysningerne om regionalområdets eksport til såvel Italien som andre lande, kan Kommissionen dog ikke

udelukke, at støtten reelt også udgør en eksportstøtte«. En sådan bemærkning, som alene udtrykker en selvfølge — nemlig at den omstændighed, at Kommissionen indstiller undersøgelsen, ikke nødvendigvis betyder, at støtten ikke eventuelt kan kvalificeres som eksportstøtte, hvis dette bevises — gør det ikke muligt at konkludere, som sagsøgeren har gjort det, at den anfægtede beslutning indebærer, at den omhandlede støtte skal kvalificeres som eksportstøtte.

- 118 Herefter må klagepunkterne vedrørende begrebet statsstøtte forkastes uden yderligere undersøgelse, idet Kommissionen udtrykkeligt har afstået fra at forfølge en sådan kvalifikation i den anfægtede beslutning.

2. Klagepunkterne vedrørende begreberne støtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder og beskæftigelsesstøtte

— Parternes argumenter

- 119 Sagsøgeren har gjort gældende, at henvisningerne i den anfægtede beslutning til begreberne støtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder og beskæftigelsesstøtte er irrelevante. De italienske myndigheder har aldrig gjort gældende, at den omhandlede støtte kunne kvalificeres som andet end subsidierede kortfristede landbrugslån (»driftslån«), og var derfor ikke forpligtet til at fremlægge oplysninger til støtte for, at der skulle være tale om en anden form for støtte. Henvisningen i artikel 6 i regionallov nr. 68/95 til en opretholdelse af beskæftigelsesniveauet havde ikke til hensigt at omtale den omhandlede støtte som beskæftigelsesstøtte, men skulle begrunde vigtigheden af støtten på det sociale plan.

- 120 Kommissionen har anført, at den anfægtede beslutning på dette punkt ikke er behæftet med fejl, idet den udelukker den omhandlede støttes forenelighed med fællesmarkedet med bestemmelserne om støtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder og beskæftigelsesstøtte.

— Rettens bemærkninger

- 121 Det bemærkes, at sagsøgerens argumenter på dette punkt ikke kan tiltrædes, idet sagsøgeren blot har hævdet, at henvisningerne til begreberne støtte til redning eller omstrukturering af kriseramte virksomheder og beskæftigelsesstøtte er irrelevante, hvilket netop også er konklusionen i den anfægtede beslutning.
- 122 Når det i betragtning 56 til den anfægtede beslutning anføres, at de nationale myndigheder ikke i deres bemærkninger nævnte muligheden for, at den støtte, der er omhandlet i artikel 6 i lov nr. 68/95, kan opfylde betingelserne i Fællesskabets rammebestemmelser for støtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, som finder anvendelse i denne sammenhæng (EFT C 283 af 19.9.1997, s. 2), og gengiver indholdet af disse betingelser, er formålet hermed at understrege, at »[d]e nationale myndigheder ikke [har] fremsendt nogen beviser for den pågældende foranstaltnings overensstemmelse med ovennævnte kriterier, og de oplysninger, som de italienske myndigheder har fremsendt, heller ikke [indeholder] nogen dokumentation herfor«.
- 123 Når der i betragtning 58 til den anfægtede beslutning anføres, at der i de italienske myndigheders bemærkninger er en »svag hentydning« til, at der eksisterer en forbindelse mellem foranstaltningen og beskæftigelsesniveauets bevarelse, er formålet hermed straks at fastslå, at der dog ikke gives nogen dokumentation for, om den omhandlede støtte er i overensstemmelse med tankegangen og ordlyden i rammebestemmelserne for beskæftigelsesstøtte (EFT C 334 af 12.12.1995, s. 4). Beslutningen understreger særligt, at selv om artikel 6, stk. 4,

i regionallov nr. 69/95 indeholder mulighed for en tilbagekaldelse og tilbagebetaling af støtten, såfremt støttemodtagerne ikke overholder pligten til at bevare beskæftigelsesniveauet, er den omhandlede støtte tilsyneladende ikke i overensstemmelse med betingelserne anført i rammebestemmelserne for beskæftigelsesstøtte, idet den hverken er specifikt anført eller planlagt som støtte, der skal bevare beskæftigelsen, dens beløb er uafhængigt af antallet af arbejdstagere, og dens form har ingen forbindelse med arbejdsomkostningerne. Beslutningen konkluderer således, at selv om den omhandlede støtte indirekte kan bidrage til at bevare beskæftigelsen, således som det også er tilfældet med mange andre former for støtte, kan den imidlertid ikke betegnes som beskæftigelsesstøtte i henhold til Fællesskabets rammebestemmelser på dette område.

- 124 Det følger heraf, at klagepunkterne vedrørende begreberne støtte til redning og omstrukturering af kriserante virksomheder og beskæftigelsesstøtte må forkastes.

3. Klagepunkterne vedrørende begrebet driftsstøtte, som bevilges med henblik på indfrielsen af tidligere lån

— Parternes argumenter

- 125 Sagsøgeren har bestridt den konstatering, der fremgår af betragtning 59 til den anfægtede beslutning, hvorefter den omhandlede støtte kvalificeres som »driftsstøtte, som bevilges med henblik på indfrielsen af tidligere lån«, uden at Kommissionen undersøger de italienske myndigheders begrundelse vedrørende den omstændighed, at de renter, der opkræves af bankerne på Sicilien, er langt højere end dem, der opkræves i resten af Italien. Sagsøgeren har ligeledes anført, at Kommissionen ved at kvalificere den omhandlede støtte som driftsstøtte, som er uforenelig med bestemmelserne for fællesmarkedet, ikke har behandlet spørgsmålet om, hvorvidt støtten kunne kvalificeres som »eksportstøtte« — en

kvalifikation, som, hvis den havde været kendt i tide af de nationale myndigheder, og selv om den i realiteten er fejlagtig, under alle omstændigheder ville have gjort det muligt for den omhandlede støtte at blive omfattet af undtagelserne i artikel 87, stk. 3, litra a) og litra c), EF. Sagsøgeren har endvidere anført, at Kommissionen ikke på nogen måde har forsøgt at begrunde kvalifikationen af støtten som driftsstøtte, hvorfor den anfægtede beslutning også er behæftet med en begrundelsesfejl.

- 126 Kommissionen har bestridt denne argumentation og henvist til, at det er de italienske myndigheder selv, der har kvalificeret den omhandlede støtte som støtte, der bevilges med henblik på indfrielsen af tidligere lån. Endvidere har den anført, at der aldrig er blevet rejst tvivl om støttens karakter af driftsstøtte, og at dette er tilstrækkeligt begrundet i betragtning 59 til den anfægtede beslutning. Kommissionen har ligeledes anført, at en sådan foranstaltning ikke i denne sag kan opnå tilladelse som driftslån. At der findes forskellige rentesatser på Sicilien i forhold til resten af Italien, er irrelevant i denne sammenhæng, idet dette kriterium ikke anvendes i bestemmelserne om driftslån.

— Rettens bemærkninger

- 127 I henhold til betragtning 59 til den anfægtede beslutning opfylder den i artikel 6 i regionallov nr. 68/95 omhandlede støtte, »der tydeligvis ikke er investeringsstøtte, hverken betingelserne for subsidierede kortfristede lån, betingelserne for redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, betingelserne for beskæftigelsesstøtte eller nogen af undtagelsesbetingelserne i andre retsgrundlag«, og udgør »en ren driftsstøtte, som bevilges med henblik på indfrielsen af tidligere lån, og hvis virkning ophører, når støtteudbetalingen ophører«.
- 128 Det fremgår af betragtning 60 til den anfægtede beslutning, at det inden for landbruget i mange år har været Kommissionens faste praksis at forbyde bevillingen af driftsstøtte i alle områder, også de områder, der er omhandlet i

artikel 87, stk. 3, litra a), EF, idet denne støtte på grund af sin karakter griber ind i de fælles markedsordningsmekanismer, som går forud for de i traktaten fastlagte konkurrencebestemmelser.

- 129 Herefter anføres i betragtning 61 til den anfægtede beslutning, at idet »de italienske myndigheders bemærkninger bekræfter, at formålet med den pågældende foranstaltning er at indfri støttemodtagernes gæld, og der ikke finder nogen modydelse sted fra støttemodtagernes side, der kunne betragtes som befordrende for udviklingen af visse økonomiske aktiviteter eller visse områder«, falder foranstaltningen ikke ind under nogen af de undtagelser, som er omhandlet i artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF, og er således uforenelig med fællesmarkedet.
- 130 Det bemærkes herved, hvilket fremgår af fast retspraksis, at driftsstøtte, dvs. støtte, der har til formål at friholde en virksomhed for omkostninger, som den normalt selv skulle have afholdt i forbindelse med den løbende drift og de normale aktiviteter, i princippet ikke er omfattet af artikel 87, stk. 3, EF. Ifølge retspraksis fordrejer sådan støtte i princippet konkurrencebetingelserne i de erhvervsgrøner, hvortil den ydes, og kan som sådan ikke fremme de formål, der er fastlagt i EF-traktatens undtagelsesbestemmelser (Domstolens dom af 6.11.1990, sag C-86/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3891, præmis 18, og af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 50, samt Rettens dom af 8.6.1995, sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen, Sml. II, s. 1675, præmis 48).
- 131 Sagsøgeren har ikke fremlagt noget, som kan modsige Kommissionens påstand, hvorefter en ydet støtte med henblik på indfrielsen af tidligere lån ved at nedbringe støttemodtagernes gæld udgør en driftsstøtte, som er uforenelig med traktatens statsstøttebestemmelser. I denne forbindelse er den omstændighed, at rentesatsen på Sicilien er forskellig fra resten af Italien, ikke en begrundelse, som i sig selv kan gøre en sådan støtte forenelig med de nævnte bestemmelser, når en sådan undtagelse ikke er indeholdt i artikel 87, stk. 3, EF.

- 132 Herefter må klagepunkterne vedrørende begrebet driftsstøtte, som bevilges med henblik på indfrielsen af tidligere lån, forkastes.
- 133 Heraf følger, at tredje anbringende må forkastes i sin helhed.

Fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og manglende overholdelse af en rimelig tidsfrist for gennemførelse af de i artikel 87 EF fastsatte procedurer

Parternes argumenter

- 134 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke har afsluttet den administrative procedure inden for en rimelig frist, idet den i regionallov nr. 68/95 omhandlede støtteordning blev anmeldt den 8. august 1995, og der hengik to år fra beslutningen af 13. februar 1998 om at indlede den i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte procedure og til vedtagelsen af den endelige beslutning af 22. december 1999.
- 135 Kommissionen har bestridt denne argumentation og har for det første anført, at perioden på 30 måneder, som er hengået mellem anmeldelsen af støtteordningen efter regionallov nr. 68/95 og indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure, og den formelle undersøgelsesprocedures varighed på 22 måneder i det væsentlige må tilskrives de italienske myndigheder. Kommissionen har endvidere anført, at forløbet på 22 måneder ikke kan anses for at være for vidtgående i lyset af artikel 7, stk. 6, i forordning nr. 659/1999, hvoraf det fremgår, at fristen på 18 måneder i denne bestemmelse ikke er bindende, og at en varighed, som overskrider fristen en smule, ikke kan medføre kritik.

Rettens bemærkninger

- 136 Det bemærkes, at det er et almindeligt princip om god forvaltningsskik, at Kommissionen skal handle inden for en rimelig frist, når den træffer afgørelser i forbindelse med administrative procedurer inden for konkurrencepolitikken (jf. for så vidt angår statsstøtte, Domstolens dom af 11.12.1973, sag 120/73, Lorenz, Sml. s. 1471, præmis 4, af 24.11.1987, sag 223/85, RSV mod Kommissionen, Sml. s. 4617, præmis 12-17, for så vidt angår afvisning af klage Domstolens dom af 18.3.1997, sag C-282/95 P, Guérin automobiles mod Kommissionen, Sml. I, s. 1503, præmis 37 og 38). Det må vurderes ud fra hver enkelt sag, om varigheden af en sådan administrativ procedure kan anses for rimelig, herunder navnlig den sammenhæng, hvori sagen indgår, de forskellige led i den administrative procedure, sagens kompleksitet og dens betydning for de involverede parter (jf. for så vidt angår konkurrenceret Rettens dom af 22.10.1997, forenede sager T-213/95 og T-18/96, SCK og FNK mod Kommissionen, Sml. II, s. 1739, præmis 57).
- 137 I denne sag har sagsøgeren imidlertid alene henvist til, at den i regionallov nr. 68/95 omhandlede støtteordning blev anmeldt den 8. august 1995, at beslutningen om at indlede den i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte undersøgelsesprocedure blev truffet den 13. februar 1998, at den endelige beslutning blev truffet den 22. december 1999, og at disse tidsperioder ikke er rimelige, uden at give nogen begrundelse herfor.
- 138 Hertil bemærkes, at den periode på 30 måneder, der forløb mellem anmeldelsen af støtteordningen og indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure, i det væsentlige må tilskrives de italienske myndigheder, som kun delvis og ufuldstændigt besvarede Kommissionens anmodninger om oplysninger, hvilket fremgår af tredje betragtning til den anfægtede beslutning, og hvilket ikke er blevet bestridt af sagsøgeren. Kommissionen kan ikke holdes ansvarlig for forsinkelsen.

- 139 For så vidt angår perioden på 22 måneder mellem indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure og den endelige beslutning følger det af artikel 7, stk. 6, i forordning nr. 659/1999, som trådte i kraft den 16. april 1999, at »Kommissionen bestræber sig så vidt muligt på at vedtage en beslutning inden for en periode på 18 måneder fra indledningen af proceduren«. En periode på 22 måneder vil således ikke være urimelig, alene fordi fristen på 18 måneder er overskredet, idet denne, selv om der er tale om et mål, der skal overholdes, dog ikke er en bindende frist. Sagsøgeren har endvidere ikke bestridt, at den periode af forholdsvis passivitet, som forekom under den formelle undersøgelsesprocedure, kan tilskrives de italienske myndigheder, som — uden resultat — var blevet anmodet om præciseringer vedrørende særligt den eventuelle kvalifikation af støtten som driftsstøtte.
- 140 Herefter må fjerde anbringende forkastes.
- 141 Følgelig må Kommissionen frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

- 142 I medfør af artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Udvidede Afdeling)

- 1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.
- 2) Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

García-Valdecasas

Lindh

Cooke

Meij

Legal

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. november 2003.

H. Jung

R. García-Valdecasas

Justitssekretær

Afdelingsformand