RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)
5. november 1997 *

I sag T-149/95,

Établissements J. Richard Ducros, Paris, ved advokat Philippe Genin, Lyon, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grand-rue,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, først ved Jean-Paul Keppenne, derefter ved Xavier Lewis, begge Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

CMF SpA og **CMF Sud SpA**, sidstnævnte under likvidation, begge med hjemsted i Pignatero Maggiore (Italien) og begge ved advokat Mario Siragusa, Rom, og advokat Giuseppe Scassellati-Sforzolini, Bologna, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Elvinger, Hoss og Prussen, 2, place Winston Churchill,

intervenienter,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om annullation af den beslutning, der er gengivet i Kommissionens meddelelse 95/C 120/03, i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2, til de øvrige medlemsstater og andre interesserede parter om en støtte, som Italien har ydet til CMF Sud SpA og CMF SpA (statsstøtte C 6/92 (ex NN 149/91)) (EFT 1995 C 120, s. 4),

har

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

sammensat af præsidenten, A. Saggio, og dommerne C. P. Briët, A. Kalogeropoulos, V. Tiili og R. M. Moura Ramos,

justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 22. april 1997,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder

1 CMF Sud SpA (herefter »CMF Sud«), som blev skabt ved en fusion i 1986 af to 100% ejede datterselskaber af to italienske statslige holdingselskaber, havde som hovedvirksomhed bygning af metalkonstruktioner.

2 I forbindelse med omstruktureringen af de nævnte holdingselskaber blev der i oktober 1992 stiftet et nyt selskab, CMF SpA (herefter »CMF«). CMF overtog CMF Sud's hovedaktiviteter, og dette selskab trådte derefter i likvidation.

3 Sagsøgeren er et fransk selskab, hvis virksomhed omfatter offentlige bygge- og anlægsarbejder og metalkonstruktioner.

4 I 1990 afgav sagsøgeren og CMF Sud bud på en offentlig kontrakt vedrørende udvidelsen af lufthavnsbygningen i lufthavnen Marseille Provence (Frankrig). Ved beslutning af 4. september 1990 blev kontrakten tildelt CMF Sud.

5 Da sagsøgeren fandt, at de vilkår, som CMF Sud havde givet i sit bud på den omhandlede kontrakt, kun havde været mulige på grund af den støtte, som dette selskab havde modtaget, indgav sagsøgeren en klage til Kommissionen.

6 Ved beslutning af 11. marts 1992 iværksatte Kommissionen proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2, over for Den Italienske Republik i anledning af en offentlig kapitaltilførsel til CMF Sud, som skulle dække selskabets driftstab i 1989 og 1990 (meddelelse 92/C 122/04, EFT C 122, s. 6, herefter »beslutningen af 11. marts 1992«). Ved beslutning af 16. september 1992 besluttede Kommissionen at udvide proceduren til at omfatte nye offentlige kapitaltilførsler (meddelelse 92/C 279/11, EFT C 279, s. 13). Den 22. september 1993 besluttede Kommissionen at udvide proceduren endnu engang med henblik på at omfatte den italienske stats garanti for CMF Sud's samlede passiver i forbindelse med selskabets frivillige likvidation, de potentielle støtteelementer, der kunne være involveret i salget af CMF Sud's hovedaktiviteter til CMF, og tilvejebringelsen af startkapitalen for det nye selskab (meddelelse 93/C 282/04, EFT C 282, s. 5).

7 I ovennævnte beslutninger anførte Kommissionen i det væsentlige, at de successive kapitaltilførsler til CMF Sud, de garantier, der var givet selskabet, og tilvejebringelsen af en startkapital for CMF var statsstøtte, fordi investeringerne ikke var foretaget på betingelser, der ville være acceptable for en privat investor, der opererer under markedsøkonomiske vilkår. Kommissionen fandt navnlig, at investorerne i forbindelse med kapitaltilførslerne ikke havde besluttet at træffe passende foranstaltninger i form af et tilbundsgående omstruktureringsprogram, der kunne betragtes som acceptabelt ud fra den fælles interesse, med henblik på at rette op på støttemodtagernes finansielle situation. På denne baggrund fandt Kommissionen, at der var tale om driftsstøtte til CMF Sud og CMF.

8 I forbindelse med iværksættelsen og de senere udvidelser af proceduren fremhævede Kommissionen, at den konkurrencefordrejning, der opstår som følge af ydelse af driftsstøtte inden for bygge- og anlægssektoren og i forbindelse med ingeniørvirksomhed, var yderst alvorlig på grund af disse sektorers særlige kendetegn. Kommissionen understregede dog, at den ikke havde indvendinger mod, at støtte af denne art ydes til omstrukturering af kriseramte virksomheder, forudsat at den opfylder visse strenge betingelser.

9 Sagsøgeren er den eneste konkurrerende virksomhed, der har deltaget i proceduren.

10 Den 16. maj 1995 offentliggjordes i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* meddelelse 95/C 120/3 fra Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2, til de øvrige medlemsstater og andre interesserede parter om en støtte, som Italien har ydet til CMF Sud SpA og CMF SpA (statsstøtte C6/92 (ex NN 149/91)) (EFT C 120, s. 4). Kommissionen anførte i denne meddelelse, at den havde besluttet at afslutte proceduren, der var iværksat i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2, og godkende den pågældende støtte i medfør af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c) (herefter »den anfægtede beslutning«).

11 Kommissionen anførte, at den, efter at have vurderet de oplysninger, der var meddelt af de italienske myndigheder, de støttemodtagende virksomheder og disses aktionærer, samt under hensyntagen til de tilsagn, som disse havde afgivet over for Kommissionen, fandt, at støtten til CMF Sud og CMF, der var omfattet af proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, var i overensstemmelse med de forenelighedsprincipper, der er fastlagt i »Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder«, som var omhandlet i dens meddelelse 94/C 368/05 (EFT 1994 C 368, s. 12, herefter »rammebestemmelserne«).

12 Kommissionen understregede i denne forbindelse, at støtten ydes som led i en rimeligt gennemførlig, sammenhængende og vidtrækkende plan for genskabelse af de berørte virksomheders levedygtighed på lang sigt. Endvidere var der til støtten til CMF Sud knyttet en acceptabel industriel modydelse i form af en fuldstændig fjernelse af selskabets eksisterende kapacitet fra det relevante marked. Støtten bidrog ydermere til at afvikle selskabets aktiviteter på en ordentlig måde, således at det kunne undgås, at dette får yderligere negative konsekvenser for konkurrencen inden for sektoren.

13 Kommissionen anførte, at den i forbindelse med godkendelsen af støtten især havde noteret sig følgende tilsagn fra de italienske myndigheder:

— CMF ville blive privatiseret senest den 30. juni 1995.

— To af CMF's produktionsanlæg, med en produktionskapacitet på 10 000 tons og 12 000 tons om året, ville blive solgt på markeder, der ikke konkurrerer med fællesskabsmarkedet, eller afviklet senest den 30. juni 1995.

— Som led i proceduren for likvidation af CMF Sud ville selskabets aktiver blive solgt til virksomheder inden for andre sektorer end dem, hvor selskabet drev virksomhed, og senest den 31. december 1996.

Retsforhandlinger og parternes påstande

14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 14. juli 1995 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

15 Ved processkrift indleveret til Justitskontoret den 27. november 1995 har CMF Sud og CMF anmodet om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse af 31. januar 1996 er denne interventionsanmodning blevet imødekommet.

16 Den skriftlige forhandling blev afsluttet den 23. maj 1996 med indgivelsen af Kommissionens bemærkninger til intervenienternes indlæg.

17 I retsmødet den 22. april 1997 blev parterne anmodet om at udtale sig om konkurrencesituationen mellem sagsøgeren og CMF og om sidstnævntes nuværende situation.

18 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling, og den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, eller Kommissionen frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Intervenienterne har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, eller Kommissionen frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder intervenienternes omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumentation

21 Kommissionen har med støtte fra intervenienterne anført, at selv om sagsøgeren gav anledning til iværksættelsen af proceduren i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2, og selv om virksomheden har deltaget i den, opfylder den ikke betingelserne efter retspraksis for at være umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning. Sagsøgeren har nemlig ikke bevist, at dens stilling i væsentligt omfang er blevet påvirket af den omtvistede foranstaltning (Domstolens dom af 28.1.1986, sag 169/84, Cofaz m.fl. mod Kommissionen, herefter »Cofaz-dommen«, Rettens dom af 27.4.1995, sag T-435/93, ASPEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1281, herefter »ASPEC-dommen«, og af 6.7.1995, forenede sager T-447/93, T-448/93 og T-449/93, AITEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1971, herefter »AITEC-dommen«).

22 Ifølge Kommissionen har sagsøgeren ikke påvist en årsagsforbindelse mellem på den ene side støtten til CMF Sud og CMF og på den anden side den omstændighed, at sagsøgeren ikke fik tildelt den offentlige kontrakt vedrørende lufthavnen i Marseille. Det fremgår i øvrigt af gennemgangen af de afgivne bud i forbindelse med denne kontrakt, at to andre tilbudsgivere afgav bud, der blev anset for bedre end sagsøgerens bud.

23 Efter Kommissionens opfattelse har sagsøgeren ikke bevist, at den omhandlede støtte har påvirket dens stilling på markedet. Det følger imidlertid af retspraksis, at den omstændighed, at en retsakt er egnet til at øve indflydelse på de herskende konkurrenceforhold, ikke er tilstrækkelig til, at en erhvervsdrivende, som konkurrerer med den, som har fordel af denne retsakt, kan anses for umiddelbart og individuelt berørt af denne (Domstolens dom af 10.12.1969, forenede sager 10/68 og 18/68, Eridania m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 117, org. ref.: Rec. s. 459, herefter »Eridania-dommen«).

24 Kommissionen har med støtte fra intervenienterne gjort gældende, at den omstændighed, at CMF har kunnet opretholde sin stilling på markedet i konkurrence med sagsøgeren, ikke er tilstrækkelig til, at sagsøgerens søgsmål kan admitteres, så meget mere som den anfægtede beslutning har ført til lukning af CMF's produktionsanlæg, der direkte konkurrerede med sagsøgerens virksomhed.

25 Intervenienterne har anført, at sagsøgeren ikke — i modsætning til hvad der kræves ifølge ovennævnte Cofaz-dom — har spillet en afgørende rolle under den administrative procedure, for så vidt som det anføres i den anfægtede beslutning, at den eneste konkurrent, som deltog i proceduren (nemlig sagsøgeren), blot videregav en række offentligt tilgængelige regnskabsdokumenter.

26 Intervenienterne har endvidere gjort gældende, at sagsøgeren — i modsætning til hvad der kræves ifølge ASPEC-dommen — ikke har bevist, at den tilhører en lukket kreds af konkurrenter, eller at den pågældende støtte medfører en kapacitetsforøgelse på et marked, hvor der allerede er overkapacitet. Betingelserne ifølge

ASPEC-dommen er dermed ikke opfyldt i nærværende sag, og sagen må afvises. I øvrigt blev støtten fra den italienske stat, hvorom der blev truffet beslutning i maj 1991, alene anvendt til at dække tabene fra regnskabsåret 1990 og ikke, således som det anføres i den anfægtede beslutning, også tabene fra regnskabsåret 1989. Det i sagen omhandlede udbud fandt sted i 1990, og støtten kan derfor ikke have haft indflydelse på CMF Sud's deltagelse i dette udbud.

27 Intervenienterne har endelig fremført et yderligere anbringende til støtte for afvisning, nemlig at Retten er inkompetent. De erkender, at dette anbringende ikke er blevet fremført af Kommissionen, men gør gældende, at eftersom det hviler på grundlæggende hensyn, kan det behandles ex officio af Retten. Sagsøgerens anbringender vedrører nemlig i det væsentlige spørgsmålet om lovligheden af tildelingen af en offentlig kontrakt i Marseille. Imidlertid har de franske retter, som havde fuldt kendskab til sagen og rådede over alle de fornødne beføjelser vedrørende bevisoptagelse, allerede forkastet de anbringender, der gøres gældende i nærværende sag. Sagen drejer sig følgelig ikke om annullation i medfør af traktatens artikel 173 af en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution, og Retten savner som følge heraf kompetence til at behandle den.

28 Sagsøgeren har gjort gældende, at virksomheden opfylder de kriterier, der er fastsat i Cofaz-dommen. Sagsøgeren har anført, at den gav anledning til den administrative procedure, og hævder, at den omstændighed, at den anfægtede beslutning godtager, at CMF privatiseres uden at tilbagebetale den modtagne støtte, påvirker sagsøgerens stilling på markedet. Når henses til størrelsen af de tab, som CMF Sud og CMF har haft siden 1989, kunne disse virksomheder ikke have fortsat deres aktiviteter uden »statsovertagelsen« af dem.

29 Sagsøgeren har endvidere hævdet, at de priser, som CMF Sud tilbød i forbindelse med kontrakten vedrørende lufthavnen i Marseille, i virkeligheden udgør et salg med tab, som kun var muligt takket være statsstøtten. CMF Sud's og CMF's andel af markedet i Fællesskabet er betydelig, hvilket bevises af, at de har opnået en række kontrakter i Frankrig, Danmark og Portugal, og den i sagen omhandlede støtte har gjort det muligt for disse virksomheder at anvende underbudspriser sammenlignet med deres konkurrenters priser.

Rettens bemærkninger

30 I modsætning til, hvad intervenienterne har gjort gældende, kan der i nærværende sag ikke rejses tvivl om Rettens kompetence. Det er i så henseende tilstrækkeligt at henvise til, at den i sagen nedlagte påstand klart vedrører annullation af en beslutning fra Kommissionen, som det tilkommer Retten at prøve. Den omstændighed, at de anbringender, der er fremført til støtte for denne påstand, muligvis allerede er blevet anvendt og forkastet under en national retssag, kan følgelig ikke rejse tvivl om denne kompetence.

31 Det fremgår af traktatens artikel 173, stk. 4, at andre end dem, som en beslutning retter sig til, kun kan anfægte denne beslutning, såfremt den berører dem umiddelbart og individuelt. Eftersom den anfægtede beslutning blev rettet til den italienske regering, skal det undersøges, om disse betingelser er opfyldt for sagsøgerens vedkommende.

32 For så vidt angår spørgsmålet, om sagsøgeren er umiddelbart berørt, finder Retten, at eftersom en nærmere omtalt, allerede ydet støtte erklæres for forenelig med fællesmarkedet i den anfægtede beslutning, fremkalder denne umiddelbart retsvirkninger i forhold til sagsøgeren (AITEC-dommen, præmis 41).

33 For så vidt angår spørgsmålet, om sagsøgeren er individuelt berørt, følger det af fast retspraksis, at en beslutning individuelt berører fysiske eller juridiske personer, som den rammer på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre (Domstolens dom af 15.9.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org. ref.: Rec. s. 197, på s. 223, og Rettens dom af 22.10.1996, sag T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1395, præmis 44).

34 Navnlig inden for området for kontrol med statsstøtte følger det af retspraksis, at en beslutning om afslutning af en procedure i medfør af traktatens artikel 93,

stk. 2, individuelt berører de virksomheder, der har taget initiativet til den klage, der har givet anledning til iværksættelsen af proceduren, og som er blevet hørt, og som har bestemt forløbet af proceduren, såfremt deres stilling på markedet endvidere i væsentligt omfang er blevet påvirket af den støtteforanstaltning, som den anfægtede beslutning drejer sig om (Cofaz-dommen, præmis 24 og 25). Det følger imidlertid ikke heraf, at en virksomhed ikke på anden måde, under påberåbelse af konkrete omstændigheder, som individualiserer den på lignende måde som adressaten, kan godtgøre, at den berøres individuelt (ASPEC-dommen, præmis 64).

35 For så vidt angår nærværende sag bemærker Retten for det første, at sagsøgeren, hvilket Kommissionen har erkendt, tog initiativet til klagen og er den eneste virksomhed, som har deltaget i proceduren ud over støttemodtagerne, og at sagsøgeren fremsatte bemærkninger den 15. juli 1992 samt, efter den første udvidelse af proceduren, den 8. december 1992. Disse bemærkninger blev i øvrigt fremsendt til de italienske myndigheder, som kommenterede dem (jf. tillige den anfægtede beslutning, s. 5 og 6, og beslutningen af 11. marts 1992, s. 6).

36 Det bemærkes i denne forbindelse, at intervenienternes argument, som er baseret på, at de regnskabsdokumenter, sagsøgeren fremlagde under proceduren, er offentligt tilgængelige, er ubegrundet, eftersom det er på grundlag af sådanne oplysninger, der — i modsætning til de interne dokumenter i den nationale myndighed, der yder støtten, og den støttemodtagende virksomheds dokumenter — hører til de dokumenter, som konkurrerende virksomheder kan få adgang til, at sagsøgeren var i stand til at gøre sin opfattelse gældende under proceduren for Kommissionen. Den omstændighed, at Kommissionen to gange blev nødsaget til at udvide procedurens genstand, viser i øvrigt de vanskeligheder, som var forbundet med at få klarhed over de støttemodtagende virksomheders situation.

37 Hvad for det andet angår spørgsmålet om påvirkningen af sagsøgerens stilling på markedet, finder Retten, at sagens akter indeholder flere oplysninger, der viser, at sagsøgeren er individuelt berørt af den anfægtede retsakt. For det første bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede beslutning har betegnet sagsøgeren som konkurrent til CMF Sud.

38 Dernæst bemærkes, at det fremgår af sagens akter som helhed, at sektoren for bygge-, anlægs- og ingeniørarbejder er præget af, at offentlige udbud — hvor den tilbudte pris er hovedkriteriet for udvælgelsen — sker på europæisk niveau og alt efter omstændighederne resulterer i, at et selskab får tildelt en offentlig kontrakt som den, der gav anledning til klagen, hvorfor det er vanskeligt at bestemme størrelsen af de involverede virksomheders markedsandele.

39 Retten bemærker endvidere, at sagsøgeren som svar på en anmodning i retsmødet om nærmere at angive de forhold, som viser, at sagsøgeren konkurrerer med CMF, forklarede, at metalkonstruktionssektoren i Europa omfatter et begrænset antal aktive virksomheder. Sagsøgeren erkendte ganske vist, at den ikke har deltaget i andre offentlige udbud med CMF, efter at den afgav bud i forbindelse med den offentlige kontrakt vedrørende lufthavnen i Marseille, men samtidig præciserede den, at den pågældende offentlige kontrakt havde stor betydning for den, da den repræsenterede en betydelig del af dens årlige omsætning. På denne baggrund finder Retten, at denne konkurrencesituation ikke, når henses til dens intensitet, kan sidestilles med den situation, der forelå i Eridania-dommen (jf. ovenfor, præmis 23).

40 På den anden side har hverken sagsøgte eller intervenienterne været i stand til nærmere at belyse deres anbringender om, at CMF i betragtning af de vilkår, der er knyttet til den anfægtede beslutning, ikke længere er en konkurrent til sagsøgeren. Selv om visse produktionsanlæg er blevet lukket, er denne virksomhed fortsat aktiv på visse områder inden for metalkonstruktion, og det kan derfor ikke udelukkes, at sagsøgeren, i modsætning til, hvad Kommissionen og intervenienterne har hævdet, fortsat konkurrerer med CMF.

41 For så vidt angår argumentet om, at sagsøgeren kun blev placeret som den fjerde i forbindelse med tildelingen af den offentlige kontrakt vedrørende lufthavnen i Marseille, bemærker Retten, at genstanden for nærværende søgsmål er Kommissionens beslutning om at afslutte en procedure i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2. Da der ikke er rejst spørgsmål vedrørende den omstændighed, at sagsøgeren og en af de støttemodtagende virksomheder har deltaget i samme offentlige udbud, kan den placering, som sagsøgeren har opnået i denne forbindelse, ikke give anledning til tvivl om, at den anfægtede beslutning i væsentligt omfang har påvirket sagsøge-

rens stilling på markedet. Søgsmålet vedrører nemlig ikke lovligheden af udbuddet, og det er kun i forbindelse med en prøvelse af dette spørgsmål, hvorom der ikke er rejst tvivl i denne sag, at sagsøgerens placering eventuelt kunne være af betydning.

42 I betragtning af alle disse omstændigheder finder Retten, at sagsøgeren står i en konkurrencesituation med de støttemodtagende virksomheder, hvis virkning er, at sagsøgeren berøres individuelt af beslutningen, som erklærer denne støtte for forenelig med fællesmarkedet (jf. den ovennævnte dom i sagen Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, præmis 47).

43 Søgsmålet kan herefter antages til realitetsbehandling.

Realiteten

44 Sagsøgeren har anført to anbringender til støtte for sin påstand. Det første anbringende er, at traktatens bestemmelser om fremgangsmåden er tilsidesat, for så vidt som den italienske stat ikke har anmeldt den ydede støtte til Kommissionen, hvilket bør føre til annullation af den anfægtede beslutning. Det andet anbringende er, at beslutningen er i strid med de betingelser, der stilles af Kommissionen vedrørende støtte til kriseramte virksomheder.

45 Kommissionen har med støtte fra intervenienterne afvist sagsøgerens anbringender.

Det første anbringende: tilsidesættelse af traktatens bestemmelser om fremgangsmåden

Parternes argumenter

46 Med det første anbringende gør sagsøgeren reelt gældende, at den omstændighed, at støtten til CMF og CMF Sud ikke blev anmeldt, bevirker, at den anfægtede beslutning er ulovlig. Det påhviler Kommissionen at sanktionere en sådan tilsidesættelse af forpligtelsen til anmeldelse ved systematisk at give pålæg om tilbagebetaling af ikke anmeldt støtte. Sagsøgeren minder om, at Kommissionen i sin meddelelse af 24. november 1983 (EFT C 318, s. 3) i øvrigt har fastslået, at en sådan støtte er ulovlig fra gennemførelsestidspunktet. Domstolens dom af 12. juli 1973 i sagen Kommissionen mod Tyskland (sag 70/72, Sml. s. 813), giver endvidere Kommissionen mulighed for at træffe en beslutning om, at en sådan støtte skal kræves tilbagebetalt. Dette er også Kommissionens nuværende politik, således som det fremgår af den beslutning, der gav anledning til Domstolens dom af 2. februar 1988, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen (forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Sml. s. 219), og Kommissionens beslutning 88/468/EØF af 29. marts 1988 om en støtte ydet af den franske regering til en virksomhed, der fremstiller landbrugsmaskiner i St. Dizier, Angers og Croix (EFT L 229, s. 37). Når en støtte, som er i strid med de gældende regler om fremgangsmåden, ikke erklæres ulovlig af Kommissionen med den begrundelse, at støtten er i overensstemmelse med de materielle bestemmelser, fratager Kommissionen de nævnte regler enhver praktisk betydning.

47 Kommissionen gør gældende, at den nøje har overholdt de relevante bestemmelser om fremgangsmåden. Den har i øvrigt understreget, at sagsøgerens anbringende om følgerne af, at reglerne om anmeldelse ikke overholdes, er i diametral modstrid med retspraksis (Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Sml. I, s. 5505, og Rettens dom af 18.9.1995, sag T-49/93, SIDE mod Kommissionen, Sml. II, s. 2501). Kommissionen har ikke beføjelse til at kræve tilbagebetaling af statsstøtte uden at undersøge dens forenelighed med fællesmarkedet, blot fordi forpligtelsen til at anmelde støtten ikke er blevet overholdt.

48 Intervenienterne gør gældende, at tilsidesættelsen af forpligtelsen til at anmelde støtten ikke medfører, at den er i strid med traktaten. Overholdelsen af denne forpligtelse er sikret ved hjælp af den direkte virkning, som Domstolen har tillagt traktatens artikel 93, stk. 3, således at de nationale domstole kan drage alle konsekvenser af en sådan tilsidesættelse. Sagsøgeren kunne derfor, såfremt den kunne godtgøre en retlig interesse, have opnået, at de italienske domstole erklærer de retsakter ugyldige, som gennemfører den ikke anmeldte støtte. Anbringendet må herefter forkastes.

Rettens bemærkninger

49 Det fremgår af fast retspraksis, at den omstændighed, at medlemsstaterne tilsidesætter forpligtelsen efter traktatens artikel 93, stk. 3, til at underrette Kommissionen om påtænkte støtteforanstaltninger og til ikke at gennemføre disse, før Kommissionens endelige beslutning foreligger, ikke bevirker, at sådanne foranstaltninger automatisk er uforenelige med fællesmarkedet (Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 11 ff., og af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 43, og Rettens ovennævnte dom i sagen SIDE mod Kommissionen, præmis 84). Forbuddet mod tildeling af støtte i artikel 92, stk. 1, er nemlig hverken absolut eller ubetinget, eftersom artikel 92, stk. 3, tillægger Kommissionen et vidt skøn, på grundlag af hvilket den som en undtagelse fra det almindelige forbud kan erklære visse støtteforanstaltninger for forenelige med fællesmarkedet (nævnte domme i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 15, og i SFEI-sagen, præmis 36).

50 En støtteforanstaltnings eventuelle uforenelighed med fællesmarkedet kan følgelig først fastslås ved afslutningen af den i artikel 93 foreskrevne undersøgelsesprocedure, som det tilkommer Kommissionen at iværksætte, og kan ikke være en automatisk følge af, at den pågældende medlemsstat har undladt at give underretning om foranstaltningen.

51 Retten bemærker endvidere, at tilsidesættelsen af denne forpligtelse sanktioneres ved hjælp af den direkte virkning af artikel 93, stk. 3, in fine (Domstolens dom af 11.12.1973, sag 120/73, Lorenz, Sml. s. 1471, og den tidligere nævnte dom i sagen Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, præmis 12 og 14), i medfør af hvilken sagsøgeren i givet fald kunne anlægge sag ved de nationale domstole. Kommissionen kan imidlertid pålægge den ansvarlige medlemsstat at suspendere udbetalingen af støtten, indtil proceduren er afsluttet (ovennævnte dom i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 19 og 20). Retten skal herved understrege, at Kommissionen i nærværende sag såvel i beslutningen om iværksættelse af proceduren som i de to efterfølgende beslutninger om udvidelse af denne pålagde den italienske regering at suspendere udbetalingen af den pågældende støtte og mindede den om konsekvenserne af en sådan handling.

52 Under disse omstændigheder kunne de italienske myndigheders undladelse af at anmelde støtten til CMF og CMF Sud ikke have til følge, at den var uforenelig med fællesmarkedet. Det første anbringende må herefter forkastes.

Det andet anbringende: manglende overholdelse af de betingelser, der stilles vedrørende støtte til kriseramte virksomheder

Parternes argumenter

53 Sagsøgeren gør gældende, at den anfægtede beslutning er i strid med de forskrifter, som Kommissionen har fastsat i rammebestemmelserne vedrørende støtte til kriseramte virksomheder (jf. ovenfor, præmis 11).

54 Sagsøgeren har herved anført, at CMF Sud og CMF modtog støtte seks gange mellem oprettelsen af CMF Sud i 1986 og tilvejebringelsen af en omstruktureringsplan

med Kommissionens godkendelse i 1994. Kommissionen har i de tidligere nævnte meddelelser 92/C 122/04 og 92/C 279/11 af 14. maj og 28. oktober 1992 erkendt, at den omhandlede støtte var driftsstøtte, da der ikke forelå en omstruktureringsplan, og da de retningslinjer, som de italienske myndigheder foreslog for CMF Sud, var meget upræcise. Det følger heraf, at støtten er ulovlig, og den omstændighed, at der senere, efter krav fra Kommissionen, blev vedtaget en omstruktureringsplan, kan ikke lovliggøre støtten. Følgelig bør Domstolens praksis som fastlagt i dom af 21. marts 1991 i sagen Italien mod Kommissionen (sag C-305/89, Sml. I, s. 1603), finde anvendelse.

55 Støttens samlede beløb udgør ca. 51 mio. ECU eller det samme som CMF's årlige omsætning og står ikke i forhold til de fordele, der forventes på fællesskabsniveau. I denne situation er en likvidation af CMF den eneste rimelige sanktion, ligesom Kommissionen krævede det for CMF Sud. Den blotte privatisering gør det ikke muligt for den italienske stat at få de ydede beløb tilbagebetalt; tværtimod giver den erhververen af virksomheden den fordel, som følger af den skabte situation, og sætter ham i stand til umiddelbart at blive en alvorlig konkurrent. Støtten må derfor kræves tilbagebetalt, hvilket er den eneste måde, hvorpå den konkurrenceforvridning, som den har skabt, kan bringes til ophør.

56 Kommissionen har først henvist til de vide beføjelser, der tilkommer den ved bedømmelsen af, om en støtte er forenelig med fællesmarkedet, navnlig for så vidt angår støtte til redning og til omstrukturering, og at sådanne beføjelser for Kommissionen er blevet stadfæstet i retspraksis, navnlig i Domstolens dom af 17. september 1980 i sagen Philip Morris mod Kommissionen (sag 730/79, Sml. s. 2671), og af 15. juni 1993 i sagen Matra mod Kommissionen (sag C-225/91, Sml. I, s. 3203).

57 Kommissionen har endvidere anført, at CMF og CMF Sud har modtaget tre kapitaltilførsler og ikke seks, således som det hævdes af sagsøgeren. Den omstændighed, at støtten er blevet betalt i flere rater, er ikke til hinder for, at den er forenelig med fællesmarkedet. Kommissionen har bemærket, at den i øvrigt i den anden beslutning om udvidelse af proceduren havde tilkendegivet, at hele støtten skulle vurderes samlet. Da sagsøgeren ikke har anfægtet denne fremgangsmåde i de bemærkninger, som den har sendt til Kommissionen vedrørende den nævnte

beslutning, er den afskåret fra at gøre det på dette tidspunkt (Domstolens dom af 13.7.1988, sag 102/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 4067, præmis 27). Under alle omstændigheder fremgår det af Domstolens dom af 14. november 1984 i sagen Intermills mod Kommissionen (sag 323/82, Sml. s. 3809, præmis 35), at en støtte, der tildeles for at redde en virksomhed, og som er ledsaget af en omstruktureringsplan, kun er uforenelig med fællesmarkedet, såfremt det påvises, at den ændrer samhandelsvilkårene. Sagsøgeren har imidlertid ikke foretaget en sådan påvisning.

58 Den omstændighed, at en omstruktureringsplan, som var acceptabel for Kommissionen, først blev gjort færdig i 1994, forhindrede i øvrigt ikke i nærværende sag, at der allerede fra 1991 blev iværksat omstruktureringsforanstaltninger, som havde form af kapitaltilførsler, og som blev fortsat i 1992 derved, at CFM Sud trådte i frivillig likvidation. Den omstændighed, at der ikke forelå en omstruktureringsplan på tidspunktet for kapitaltilførslen, var baggrunden for, at Kommissionen betragtede foranstaltningen som støtte og som grundlag for at iværksætte en procedure i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2. Når omstruktureringsplanen er godkendt, kan en sådan manglende samtidighed ikke være en hindring for, at det fastslås, at den omhandlede støtte er forenelig med fællesmarkedet.

59 Endelig er sagsøgerens argument om, at støttens størrelse ikke står i et rimeligt forhold til den påtagne omstruktureringsindsats, ikke underbygget med noget bevis. På dette punkt følger den anfægtede beslutning tværtimod rammebestemmelserne vedrørende støtte af denne art.

60 Ifølge intervenienterne fremgår det, i modsætning til, hvad sagsøgeren har hævdet, af rammebestemmelserne vedrørende støtte til kriseramte virksomheder, at der principielt kun kan godkendes en enkelt omstruktureringsplan, men at støtten kan udbetales i flere rater. Selv om der ikke foreligger en plan i forvejen, kan en støtte endvidere erklæres for forenelig med fællesmarkedet, såfremt den opfylder visse betingelser, herunder at der udarbejdes en plan, der kan sikre virksomhedens levedygtighed inden for et rimeligt tidsrum, og at der træffes foranstaltninger til at begrænse de skadelige virkninger for konkurrencen. Endelig skal støttens størrelse

være rimelig i den forstand, at den ikke må overstige omkostningerne ved omstruktureringen. Sagsøgeren har intet anført, der i nærværende sag kan give anledning til at tvivle på, at disse betingelser er opfyldt.

Rettens bemærkninger

61 Retten skal indledningsvis minde om, at Kommissionen kan pålægge sig selv retningslinjer for udøvelsen af sine skønsmæssige beføjelser ved retsakter såsom de i sagen omhandlede rammebestemmelser, såfremt de indeholder bestemmelser, der angiver den politik, som institutionen vil følge, og de ikke afviger fra traktatens bestemmelser (Domstolens dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 34 og 36, og Rettens dom af 12.12.1996, sag T-380/94, AIUFFASS og AKT mod Kommissionen, Sml. II, s. 2169, præmis 57). Den anfægtede beslutning skal følgelig prøves i lyset af disse bestemmelser.

62 Det er efter rammebestemmelserne et krav, at omstruktureringsstøtte ydes som led i en plan. Punkt 3.2.2 opstiller tre materielle betingelser for godkendelsen af en sådan plan: Den skal gøre det muligt at genoprette virksomhedens rentabilitet, forhindre konkurrencefordrejende virkninger og sikre, at støtten står i et rimeligt forhold til omkostningerne og fordelene ved omstruktureringen. Det tilkommer Retten at efterprøve, om disse krav er blevet overholdt i nærværende sag.

63 Efter fast retspraksis tillægger traktatens artikel 92, stk. 3, Kommissionen et vidt skøn ved afgørelsen af, om en støtte kan tillades ved undtagelser fra det almindelige forbud i artikel 92, stk. 1, idet bedømmelsen i sådanne tilfælde af en statsstøttes forenelighed eller uforenelighed med fællesmarkedet rejser problemer, der indebærer hensyntagen til og vurdering af sammensatte økonomiske omstændigheder (den tidligere nævnte SFEI-dom, præmis 36). Den judicielle kontrol må derfor i denne henseende begrænses til en efterprøvelse af, om procedurereglerne er overholdt, om begrundelsen er tilstrækkelig, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, samt om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn eller magtfordrejning (jf. den tidligere nævnte dom i sagen Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen,

præmis 170). Retten kan således ikke sætte sit skøn med hensyn til de økonomiske forhold i stedet for det, der er anlagt af Kommissionen (jf. den tidligere nævnte dom i sagen AIUFFASS og AKT mod Kommissionen, præmis 56).

64 Hvad for det første angår genoprettelsen af rentabiliteten bemærkes, at den anfægtede beslutning i enkeltheder beskriver en række bestanddele i en omstruktureringsplan, hvorved dette mål skal nås. Hertil kommer, hvilket Kommissionen allerede havde fastslået under proceduren, som førte til vedtagelsen af den anfægtede retsakt (jf. navnlig beslutningen af 22.9.1993, s. 6), at de italienske myndigheder allerede i 1992 havde vedtaget nogle retningslinjer med henblik på omstrukturering af de pågældende virksomheder, hvori indgik, at CMF Sud trådte i frivillig likvidation i 1992, og at en række af dets aktiviteter blev overført til CMF.

65 Det fremgår således klart af beslutningen (jf. tabellen på s. 7), at efter omstruktureringen af CMF og likvidationen af CMF Sud vil den samlede kapacitet i de to virksomheders anlæg falde med 50%. For så vidt angår kapaciteten i anlæggene vedrørende CMF's hovedaktivitet vil den isoleret betragtet falde med 8,5%, idet de andre aktivitetsområder er blevet afviklet. Når disse omstændigheder ses i sammenhæng med de foranstaltninger, der vil blive truffet for at øge produktiviteten, og som navnlig består i en personalenedskæring, udskiftning af forældet maskineri og overladelse af færdiggørelsesarbejder til underleverandører, støtter de Kommissionens konklusion, som sagsøgeren i øvrigt ikke har bestridt, med hensyn til CMF's levedygtighed.

66 For så vidt angår sagsøgerens anbringende om, at støtten er blevet udbetalt i flere rater, bemærker Retten — uden at det er nødvendigt at tage stilling til Kommissionens indsigelse om afvisning — at den blotte omstændighed, at en udbetaling er fordelt over flere gange, ikke udgør en tilsidesættelse af rammebestemmelserne. I disses punkt 3.2.2. A anføres det blot, at det »normalt« kun bør være nødvendigt at yde støtten én gang. Der er følgelig tale om en udtalelse, som ikke har bindende karakter. Den anfægtede retsakt opfylder herefter den første betingelse i rammebestemmelserne.

67 Hvad dernæst angår forebyggelsen af konkurrencefordrejende virkninger finder Retten, således som det anføres i den anfægtede beslutning, at indskrænkningen af anlægskapaciteten er en acceptabel modydelse for de konkurrencefordrejninger, som den modtagne støtte giver anledning til, for så vidt som den pålagte indskrænkning er fuldstændig i den forstand, at de lukkede anlæg afvikles eller sælges til virksomheder, der ikke er konkurrenter (jf. s. 10 i den anfægtede beslutning).

68 Hvad endelig angår betingelsen om, at støtten skal stå i et rimeligt forhold til de forventede fordele, bemærker Retten for det første, at sagsøgeren intet har anført til støtte for sit anbringende om, at dette krav ikke er overholdt i nærværende sag. I denne forbindelse bemærker Retten, at der blandt de fordele, der fra et konkurrencemæssigt synspunkt følger af den anfægtede beslutning, navnlig kan henvises til nedskæringen af anlægskapaciteten, som er nævnt ovenfor, og privatiseringen af CMF. Vedrørende dette punkt henviser den anfægtede beslutning (jf. s. 10) til den italienske stats tilsagn om at foretage privatiseringen i en ubetinget udbudsprocedure, som vil gøre det muligt for markedet at fastsætte CMF's pris og følgelig at fjerne de eventuelt uforholdsmæssige dele af den ydede støtte.

69 Dernæst bemærkes, at den anden støttemodtagende virksomhed, CMF Sud, er trådt i likvidation, hvilket, således som det anføres i den anfægtede beslutning (s. 9), og som Retten har fastslået ovenfor, er en acceptabel industriel modydelse for den modtagne støtte, idet den gør det muligt fuldstændigt at fjerne den eksisterende kapacitet.

70 Det følger i det hele af det anførte, at eftersom betingelserne i rammebestemmelserne er opfyldt, er det andet anbringende uden grundlag, og Kommissionen skal følgelig frifindes.

Sagens omkostninger

71 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen, og da Kommissionen samt intervenienterne har nedlagt påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør sagsøgeren dømmes til at betale disse, herunder intervenienternes omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Udvidede Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger, herunder intervenienternes omkostninger.

Saggio Briët Kalogeropoulos

Tiili Moura Ramos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. november 1997.

H. Jung A. Saggio

Justitssekretær Præsident