FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(femte avdelningen i utökad sammansättning)
den 13 juni 2000 *

I de förenade målen T-204/97 och T-270/97,

EPAC — Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA, Lissabon (Portugal), företrätt av advokaten J. Mota de Campos, Lissabon, delgivningsadress: advokatbyrån J. Calvo Basaran, 34, boulevard Ernest Feltgen, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av D. Triantafyllou och A.M. Alves Vieira, båda rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: portugisiska.

angående, i mål T-204/97, talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 97/433/EG av den 30 april 1997, om att anmoda den portugisiska regeringen att hålla inne det stöd i form av en statlig garanti som beviljats företaget EPAC — Empresa para a Agroalimentação e Cereais SA (EGT L 186, s. 25), och, i mål T-270/97, talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 97/762/EG av den 9 juli 1997 om de åtgärder som vidtagits av Portugal till förmån för EPAC — Empresa para a Agroalimentação e Cereais SA (EGT L 311, s. 25),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(femte avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden J.D. Cooke samt domarna R. García-Valdecasas, P. Lindh, J. Pirrung och M. Vilaras,

justitiesekreterare: byrådirektören A. Mair,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 1 juli 1999,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 EPAC — Empresa para a Agroalimentação e Cereais SA är ett aktiebolag finansierat med offentliga medel som bildades genom det portugisiska lagdekretet nr 29/91 av den 11 januari 1991 och som verkar på spannmålsmarknaden. Bolaget kom till efter den gradvisa avvecklingen av det offentliga företaget EPAC (vid denna tidpunkt kallat Empresa Pùblica de Abastecimento de Cereais), som grundades år 1977 och som fram till år 1985 i egenskap av offentligt interventionsorgan med uppgift att säkerställa den nationella säd- och spannmålsförsörjningen innehade ett offentligt monopol vid förvaltningen av denna marknad. Efter Republiken Portugals anslutning till Europeiska gemenskaperna år 1986 överfördes EPAC:s hamnsilor med tillhörande utrustning, anläggningar och material samt de finansieringskrediter som var knutna till dessa till ett nybildat aktiebolag med offentligt kapital kallat Silopor — Empresa de Silos Portuários.

2 Silopors skuld till EPAC efter denna överföring uppskattades år 1989 till 7,5 miljarder portugisiska escudos (PTE). Det var uppenbart att Silopor inte kunde betala tillbaka detta belopp med egna medel. I februari 1997 uppgick denna skuld med ränta till sammanlagt 31,2 miljarder PTE.

3 EPAC uppvisade en vacklande finansiell struktur, som kännetecknades av ett överskott av fasta tillgångar och betungande lönekostnader samt en brist på eget kapital för att finansiera bolagets verksamhet. Denna situation hade uppstått till följd av att bolaget tvingades upprätthålla ett omfattande infrastrukturnät över hela landet.

4 Från och med april 1996 stod det klart att EPAC inte kunde uppfylla merparten av sina finansiella åtaganden.

5 Den portugisiska regeringen utarbetade därför en plan för ekonomisk lönsamhet och finansiell sanering för EPAC, vilken godkändes gemensamt den 26 juli 1996 av finansministeriet och ministeriet för livsmedelsproduktion. EPAC gavs härmed tillstånd att förhandla fram ett lån på marknadsmässiga villkor om högst 50 miljarder PTE, varav 30 miljarder kunde omfattas av en statlig garanti under högst sju år.

6 Genom finansministeriets beslut nr 430/96-XIII av den 30 september 1996 beviljades ovannämnda garanti inom ramen för ett lån som EPAC hade tagit upp hos ett bankkonsortium. Lånebeloppet på 48,7 miljarder PTE motsvarade EPAC:s totala skuld per den 30 juni 1996. Detta lån syftade till en omläggning av EPAC:s kortfristiga banklån till banklån med medellång löptid. Löptiden fastställdes till sju år med räntan "Lisbor sex månader" för den garanterade delen och "Lisbor sex månader + 1,2 procent" för den icke-garanterade delen.

7 Den 15 oktober 1996 mottog kommissionen ett klagomål om ett eventuellt statligt stöd i form av nämnda statliga garanti på 30 miljarder PTE samt ett kompletterande lån på särskilda villkor på omkring 20 miljarder PTE.

8 Eftersom kommissionen inte hade mottagit någon anmälan från de portugisiska myndigheterna enligt artikel 93.3 i EG-fördraget (nu artikel 88.3 EG i ändrad

lydelse), begärde den genom skrivelse av den 31 oktober 1996 att myndigheterna skulle bekräfta att det förelåg ett sådant stöd. I händelse av ett jakande svar begärde kommissionen dessutom att de portugisiska myndigheterna skulle anmäla stödet i fråga för att den skulle kunna fastställa huruvida stödet var förenligt med den gemensamma marknaden, i enlighet med artiklarna 92 (nu artikel 87 EG i ändrad lydelse) och 93 i fördraget.

9 Genom skrivelse av den 26 november 1996 bekräftade Republiken Portugal att det förelåg en statlig garanti till förmån för EPAC. Denna transaktion anmäldes emellertid inte till kommissionen i enlighet med artikel 93.3 i fördraget.

10 Klaganden inkom den 28 januari 1997 med en begäran till kommissionen om att denna skulle vidta interimistiska åtgärder för att den statliga garanti som staten hade beviljat EPAC skulle hållas inne.

11 Genom skrivelse av den 27 februari 1997 informerade kommissionen de portugisiska myndigheterna om att den hade inlett det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget mot det stöd som hade beviljats EPAC (EGT C 140, s. 16). Kommissionen anförde i skrivelsen att den statliga garantin inte hade förenats med särskilda förpliktelser och att räntesatserna för de undersökta lånen var betydligt lägre än referensmarknadsräntan, samtidigt som ett företag med allvarliga ekonomiska problem, såsom EPAC, inte under normala marknadsförhållanden skulle kunna erhålla lån på villkor som är förmånligare än de som erbjuds ekonomiskt solida aktörer, utan att bryta mot de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om statligt stöd.

12 I denna skrivelse anmodade kommissionen dessutom den portugisiska regeringen att vidta alla nödvändiga åtgärder för att med omedelbar verkan hålla inne den garanti som hade beviljats EPAC. Den portugisiska regeringen beviljades en tidsfrist på 15 dagar från tillkännagivandet av ovannämnda skrivelse för att underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits för att följa detta föreläggande. Kommissionen förbehöll sig för övrigt rätten att fatta ett formellt beslut om att anmoda medlemsstaten att omedelbart hålla inne det ifrågavarande stödet för kommande transaktioner.

13 Kommissionen anförde avslutningsvis att den ansåg att den ifrågasatta åtgärden var ett stöd som på grund av sin beskaffenhet inte kunde gynna utvecklingen vare sig inom sektorn eller inom den berörda regionen och därför utgjorde ett driftstöd som stred mot kommissionens fasta praxis i fråga om tillämpningen av artiklarna 92, 93 och 94 i EG-fördraget (nu artikel 89 EG i ändrad lydelse).

14 Inom ramen för detta förfarande anmodade kommissionen den portugisiska regeringen samt övriga medlemsstater och övriga berörda parter att inkomma med yttranden.

15 Genom skrivelse av den 21 mars 1997 upplyste den portugisiska regeringen kommissionen om att den offentliga förvaltningen inte alls hade ingripit i förhandlingarna om det lån som bankerna beviljat EPAC för finansieringen av bolagets affärstransaktioner. Regeringen gjorde även vissa förtydliganden på detta lån.

16 Genom skrivelse av den 8 april 1997 lämnade den portugisiska regeringen kommissionen sina synpunkter beträffande beslutet att inleda förfarandet i artikel 93.2 i fördraget.

17 Den 30 april 1997 antog kommissionen beslut 97/433/EG, genom vilket den portugisiska regeringen anmodades att omedelbart innehålla stödet i form av den statliga garanti som hade beviljats EPAC (EGT L 186, s. 25). Detta beslut har följande lydelse:

"*Artikel 1*

Portugal skall omedelbart upphöra med den statliga garanti som beviljats företaget EPAC... — enligt finansministerns beslut nr 430/96-XIII av den 30 september 1996, vilken beviljats i strid med artikel 93.3, och landet skall inom femton dagar underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits för att följa detta beslut... "

18 Genom skrivelse av den 21 maj 1997 yttrade sig den portugisiska regeringen över detta beslut och anförde bland annat att "det inte är fråga om en investering eller en subvention, utan... om en garanti som omfattar EPAC:s förpliktelser enligt det avtal om omstrukturering av lån som bolaget förhandlat och ingått med det bankkonsortium som står som borgenär". Den tillade att det ekonomiska bidraget följde enbart av detta avtal, i vilket staten inte var part. Enligt den portugisiska regeringen ansåg staten själv att den ifrågavarande lånetransaktionen var nödvändig och att den inte medförde att ett företag beviljades fördelar i förhållande till andra företag, utan snarare att en skada som staten hade åsamkat företaget mildrades.

19 Kommissionen fullföljde förfarandet och antog beslut 97/762/EG av den 9 juli 1997 om de åtgärder som vidtagits av Portugal till förmån för EPAC (EGT L 311, s. 25). Detta beslut har följande lydelse:

"*Artikel 1*

De stöd som den portugisiska regeringen beviljat EPAC är olagliga eftersom de har beviljats i strid med det förfarande som avses i artikel 93.3 i fördraget. Dessutom är de enligt artikel 92.1 i fördraget oförenliga med den gemensamma marknaden och de uppfyller inte villkoren för de undantag som föreskrivs i artikel 92.2 och 92.3.

Artikel 2

1. Portugal skall avskaffa de stöd som avses i artikel 1 senast inom 15 dagar från delgivningen av detta beslut.

2. Portugal skall inom två månader från delgivningen av detta beslut vidta nödvändiga åtgärder för att återbetalning av de stöd som avses i artikel 1 sker.

3. Återbetalningen skall ske i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i den portugisiska lagstiftningen och räntan skall beräknas från den dag då utbetalning av stöden skedde. Den räntesats som skall tillämpas skall vara den referensräntesats som används för beräkning av subventionsekvivalenten inom ramen för regionalstöd."

Förfarande

20 Genom ansökningar som gavs in till förstainstansrättens kansli den 7 juli 1997 och den 14 oktober 1997 har sökanden väckt talan om ogiltigförklaring av beslut 97/433, registrerad under nummer T-204/97, respektive av beslut 97/762, registrerad under nummer T-270/97.

21 Dessutom har Republiken Portugal den 23 september 1997 väckt talan vid domstolen om ogiltigförklaring av de i förevarande mål ifrågasatta besluten. Dessa ansökningar har registrerats under nummer C-246/97 och C-330/97. Domstolen beslutade den 15 december 1998 att förfarandet i dessa båda mål skall förklaras vilande till dess att förstainstansrätten har meddelat dom i förevarande mål.

22 I mål T-204/97 har kommissionen genom särskild handling, som ingavs den 13 oktober 1997, begärt att förstainstansrätten skall fastställa att det saknas anledning att döma i saken. Den 21 november 1997 ingav sökanden sitt yttrande över denna begäran. Förstainstansrättens fjärde avdelning i utökad sammansättning beslutade den 5 mars 1998 att avgöra begäran om att den skulle fastställa att det saknades anledning att döma i saken tillsammans med sakfrågan och att beslut om rättegångskostnader skulle meddelas senare.

23 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen i utökad sammansättning) i mål T-270/97 om processledande åtgärder i form av en anmodan till parterna att skriftligen besvara vissa frågor och att inkomma med vissa handlingar. Vidare beslutade förstainstansrätten att inleda det muntliga förfarandet i båda målen. Kommissionen och sökanden efterkom dessa krav genom skrivelser av den 7 respektive den 9 april 1999.

24 Genom beslut av den 16 juni 1999 förenades de båda målen vad gäller det muntliga förfarandet. Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 1 juli 1999.

25 Efter att ha hört parterna anser förstainstansrätten att de förevarande målen i enlighet med artikel 50 i rättegångsreglerna skall förenas vad gäller domen.

Parternas yrkanden

26 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ta upp talan till sakprövning och ogiltigförklara besluten 97/433 och 97/762,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— fastställa att det saknas anledning att döma i saken och i varje fall ogilla talan i mål T-204/97,

— ogilla talan i mål T-270/97,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Saken i mål T-270/97

28 Sökanden har åberopat fyra grunder till stöd för sin talan. Sökanden har för det första gjort gällande att motiveringsskyldigheten har åsidosatts, för det andra att artikel 92.1 och 92.3 i fördraget har åsidosatts, för det tredje att artiklarna 90 och 222 i EG-fördraget (nu artiklarna 86 EG och 295 EG) har åsidosatts och för det fjärde att de allmänna principerna om proportionalitet, rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts.

1. *Den första grunden: Huruvida motiveringsskyldigheten har åsidosatts*

Parternas argument

29 Sökanden har inledningsvis gjort gällande att det finns en motsättning mellan de faktiska omständigheterna och den rättsliga bedömningen av dessa i motiveringen till beslut 97/762 (nedan kallat det ifrågasatta beslutet). Sökanden har i detta avseende påpekat att kommissionen i sin skrivelse genom vilken sökanden delgavs det ifrågasatta beslutet och i sitt preliminära beslut av den 30 april 1997 endast gjorde gällande att det förelåg "ett stöd", medan den i det ifrågasatta beslutet använde ordet "stöd" omväxlande i singularis och i pluralis. Denna motsättning i skälen till beslutet och mellan skälen och beslutsdelen beror på att kommissionen inte hade kännedom om sökandens rättsliga ställning och på att den gjorde en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna. Av detta följer att det ifrågasatta beslutet saknar motivering. Sökanden har påpekat att banklånet på omkring 20 miljarder PTE inte kan utgöra ett stöd, eftersom det inte omfattades av någon garanti eller medverkan från statens sida.

30 Sökanden har vidare kritiserat den otillräckliga motiveringen. Med hänsyn till relevant rättspraxis på detta område anser sökanden att det ålåg kommissionen att motivera varför den ansåg att den statliga garantin utgjorde ett stöd, att detta

stöd påverkade handeln mellan medlemsstaterna, att det snedvred eller hotade att snedvrida konkurrensen på ett konkret sätt och slutligen att det var nödvändigt att återkräva stödet med hänsyn till dess beskaffenhet (se förstainstansrättens dom av den 8 juni 1995 i mål T-459/93, Siemens mot kommissionen, REG 1995, s. II-1675, punkt 31). Följderna av kommissionens beslut var så allvarliga att det krävdes "en ytterligt klar bedömning av de faktiska och rättsliga omständigheter som låg till grund för rättsstridighetsbedömningen och för antagandet av de åtgärder som anges i beslutet". Kommissionen underlät emellertid att nämna de särskilda förhållandena på marknaden (se domstolens dom av den 13 mars 1985 i de förenade målen 296/82 och 318/82, Nederländerna och Leeuwarder Papiervarenfabriek mot kommissionen, REG 1985, s. 809, punkt 24; svensk specialutgåva, volym 8, s. 103) och att precisera på vilket sätt handeln påverkades och konkurrensen snedvreds.

31 Avslutningsvis har sökanden påpekat att kommissionen underlät att beakta den portugisiska statens yttranden och särskilt den omständigheten att garantin utgjorde ett steg i den finansiella sanering som är nödvändig vid samtliga privatiseringsprocesser och således var en nödvändig förutsättning för den planerade privatiseringen av EPAC. Slutligen angav inte kommissionen skälen till att den med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet krävde att de påstådda stöden skulle återkrävas (se domstolens dom av den 21 mars 1991 i mål C-303/88, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-1433, punkt 54; svensk specialutgåva, volym 11, s. 115).

32 Kommissionen har svarat att beslutsdelen i det ifrågasatta beslutet överensstämmer helt med dess motivering och att den enda åtgärden som avsågs med det ifrågavarande beslutet var den garanti som den portugisiska staten hade beviljat EPAC. Kommissionen har påstått att den använde ordet "stöd" i pluralis i det ifrågasatta beslutet därför att den ville att stödet och dess verkningar helt skulle upphöra och att status quo skulle återställas. I andra hand har kommissionen anfört att den ifrågavarande åtgärden även utgjorde ett stöd till Silopor, som innebar att detta bolag inte behövde betala sin skuld till EPAC. Enligt kommissionen motiverade denna dubbla verkan av stödet att pluralformen användes.

33 Kommissionen har påpekat att den till stöd för sina argument har inkommit med sifferuppgifter som utgör stöd för åsikten att det ifrågavarande stödet gjorde det

möjligt för EPAC att fortsätta som mycket betydelsefull aktör på den berörda marknaden och att detta med nödvändighet ledde till att handeln påverkades och att konkurrensen snedvreds. Slutligen har kommissionen gjort gällande att den i det ifrågasatta beslutet — i motsats till vad sökanden har påstått — motiverade sin vägran att beakta argumentet att det ifrågavarande stödet syftade till att sanera EPAC finansiellt och till att omstrukturera det.

Förstainstansrättens bedömning

34 Gemenskapsinstitutionernas skyldighet enligt artikel 190 i fördraget (nu artikel 253 EG) att motivera sina beslut syftar till att ge gemenskapsdomstolarna en möjlighet att utöva sin prövningsrätt och ge den som berörs kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden för att denne skall kunna göra gällande sina rättigheter och bedöma om beslutet är välgrundat (se förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i de förenade målen T-126/96 och T-127/96, BFM och EFIM mot kommissionen, REG 1998, s. II-3437, punkt 57).

35 Kommissionen är dessutom inte skyldig att i motiveringen till de beslut som den fattar för att säkra tillämpningen av konkurrensreglerna ta ställning till samtliga argument som de som berörs har åberopat inför kommissionen. Det räcker att ange de omständigheter och rättsliga överväganden som är av väsentlig betydelse för beslutet (se dom i det ovannämnda målet Siemens mot kommissionen, punkt 31).

36 När det gäller frågan om hur en stödåtgärd skall betecknas, kräver nämnda princip att kommissionen anger skälen till att den anser att den ifrågavarande åtgärden omfattas av tillämpningsområdet för artikel 92.1 i fördraget.

37 Även om det är ostridigt att både singular- och pluralformerna av ordet "stöd" förekommer i det ifrågasatta beslutet, kan det konstateras att kommissionen däri erinrade om att konsolideringen av EPAC:s skuld även verkade utgöra ett stöd till förmån för Solipor, vilket den för övrigt beaktade i sin skrivelse av den 27 februari 1997.

38 I punkt 13 c i beslutet anförde kommissionen även följande:

"Kommissionen kan därför sluta sig till att den statliga garantin till förmån för EPAC dessutom utgör ett statligt stöd [till Silopor] eftersom det utgår direkt från [EPAC]. Faktum är att på grund av den statliga garanti som den portugisiska staten (ensam aktieägare i båda företagen) beviljar EPAC behöver företaget inte utkräva sina fordringar, vilket utgör ett indirekt stöd till Silopor."

39 Beslutet i en rättsakt kan inte skiljas från dess motivering, och om beslutet behöver tolkas skall det således ske med beaktande av de skäl som föranledde att det antogs. Förstainstansrätten anser därför under alla omständigheter att sökanden kunde förstå att det ifrågasatta beslutet endast avsåg den statliga garanti som den hade beviljats av den portugisiska staten (se domstolens dom av den 15 maj 1997 i mål C-355/95 P, TWD mot kommissionen, REG 1997, s. I-2549, punkt 21).

40 Härav följer att sökandens argument att det ifrågasatta beslutets motivering är motsägelsefull skall underkännas.

41 Sökanden har därefter gjort gällande att kommissionen inte har visat att den statliga garantin utgjorde ett stöd, att den påverkade handeln mellan medlemsstaterna, att den snedvred eller hotade att snedvrida konkurrensen och att det var nödvändigt att återkräva det med hänsyn till dess beskaffenhet.

42 Kommissionen ansåg emellertid i punkt 4 andra stycket i det ifrågasatta beslutet att den ifrågavarande garantin utgjorde ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget. Den anförde i detta avseende att räntesatsen för lånen utgjorde ett slags stöd och att den undersökta statliga garantin inte innefattade särskilda förpliktelser som i sig kunde motivera att den ifrågavarande åtgärden eventuellt beviljades.

43 Kommissionen nämnde dessutom de konkreta verkningarna av stödet på konkurrensen och handeln inom gemenskapen. I fråga om kriteriet snedvridning av konkurrensen framgår det av det ifrågasatta beslutet att sådana åtgärder direkt leder till att produktions- och saluföringsvillkoren förbättras i förhållande till andra aktörer i gemenskapen som inte beviljats liknande stöd (se punkt 4 tredje stycket i det ifrågasatta beslutet).

44 Vad beträffar det kriterium som handlar om inverkan på handeln inom gemenskapen anförs följande i beslutet:

"Gemenskapens produktion av spannmål ligger på 173,9 miljoner ton. Den portugisiska spannmålsproduktionen ligger på 1,52 miljoner ton. Handeln mellan gemenskapen och Portugal är betydande, särskilt med tanke på att Portugal är ett land som lider brist på spannmål och som årligen från andra medlemsstater importerar en spannmålsmängd som överstiger dess egen produktion (1,83 miljoner ton) och exporterar 32 530 ton till dessa medlemsstater. Penningvärdet av denna handel uppgick år 1996 för Portugals del till omkring 5,8 miljoner ecu för export och 310 miljoner ecu för import.

Dessa åtgärder kan därför påverka spannmålshandeln mellan medlemsstaterna, eftersom denna handel påverkas när stödet ger en aktör som verkar inom spannmålshandeln i och utanför gemenskapen fördelar i förhållande till andra aktörer. Åtgärderna i fråga har fått direkta och omedelbara konsekvenser när det

gäller företagets tillverkningskostnader. I och med detta innebär åtgärderna en ekonomisk förmån i förhållande till andra företag inom sektorn, både i Portugal och i övriga medlemsstater, som inte har haft tillgång till likvärdigt stöd. Detta innebär att åtgärderna snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen." (Se punkt 11, fjärde och femte styckena i det ifrågasatta beslutet.)

45 Det framgår av denna motivering att kommissionen undersökte om villkoren för att tillämpa artikel 92.1 i fördraget var uppfyllda. Motiveringen gav således sökanden och gemenskapsdomstolarna möjlighet att få kännedom om skälen till att kommissionen ansåg att artikel 92.1 i fördraget var tillämplig i det aktuella fallet.

46 Sökandens argument att kommissionen underlät att nämna de särskilda förhållandena på marknaden saknar i detta avseende grund.

47 För det första har sökanden felaktigt åberopat domen i de ovannämnda förenade målen Nederländerna och Leeuwarder Papiervarenfabriek mot kommissionen, i vilken domstolen — mot bakgrund av de skyldigheter som följer av rättspraxis (angivna ovan i punkt 30) — fastslog att det i denna dom ifrågasatta beslutet saknade motivering såvitt avsåg kriterierna snedvridning av konkurrensen och inverkan på handeln inom gemenskapen.

48 Även om kommissionen i det beslut som är föremål för talan om ogiltigförklaring i förevarande mål inte angav hur stor EPAC:s marknadsandel var, kan sökanden inte kritisera den för att inte ha undersökt stödets inverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna, med hänsyn till de ovannämnda relevanta utdragen (se punkt 44 ovan).

49 Sökanden har vidare hävdat att kommissionen underlät att beakta den portugisiska statens yttranden.

50 Det kan emellertid konstateras att den portugisiska regeringens samtliga yttranden, som finns intagna i regeringens skrivelser av den 8 april och den 21 maj 1997, var föremål för en ingående bedömning från kommissionens sida i punkt 13 i det ifrågasatta beslutet.

51 Vad särskilt beträffar sökandens påstående att garantin utgjorde ett steg i den finansiella sanering som är nödvändig vid samtliga privatiseringsprocesser kan det anmärkas att kommissionen inte hade erhållit några upplysningar om alternativa metoder. Även om kommissionen redogjorde för detta argument i det ifrågasatta beslutet (punkt 8 andra stycket), kunde den därmed anse att det inte var fråga om en omständighet eller ett rättsligt övervägande som var av väsentlig betydelse för beslutet.

52 Slutligen har sökanden påstått att kommissionen inte i tillräcklig utsträckning motiverade varför det var nödvändigt att återkräva det ifrågavarande stödet.

53 Det följer emellertid av fast rättspraxis att kommissionen, som har befogenhet att ålägga de nationella myndigheterna att besluta om återkrav av statligt stöd, inte är skyldig att redogöra för de närmare grunderna för att den utövar denna befogenhet när det planerade stödet redan har utbetalats i strid med bestämmelserna i artikel 93.3 i fördraget (se exempelvis dom av den 17 juni 1999 i mål C-75/97, Belgien mot kommissionen, REG 1999, s. I-3671, punkt 82).

54 Det framgår av det ifrågasatta beslutet att kommissionen i tillräcklig utsträckning motiverade varför stödet skulle återkrävas. I punkt 15 i nämnda beslut anförde

den nämligen att det ifrågavarande stödet, i sak och av de skäl som angetts ovan, enligt artikel 92 i fördraget var oförenligt med den gemensamma marknaden. Kommissionen motiverade även hur mycket av stödet som skulle återkrävas med hänvisning till den otillbörliga ekonomiska förmån som EPAC hade erhållit. Denna förmån utgjordes av skillnaden mellan den finansiella kostnaden för att ta upp banklån på marknaden och den finansiella kostnad som faktiskt hade burits av EPAC (se punkt 15 femte stycket i det ifrågasatta beslutet).

55 Anmärkningen att det inte motiverades varför stödet skulle återkrävas saknar följaktligen grund.

56 Under dessa omständigheter kan talan inte vinna bifall på den första grunden.

2. *Den andra grunden: Huruvida artikel 92 i fördraget har åsidosatts*

Den första delgrunden: Huruvida artikel 92.1 i fördraget har åsidosatts

Parternas argument

57 Sökanden har för det första gjort gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 92.1 i fördraget genom att i det ifrågasatta beslutet anse att den statliga garantin utgjorde ett statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse. Sökanden har till stöd för detta argument inledningsvis påstått att den garanti som beviljades för en vanlig omläggning av bolagets lån inte medförde någon överföring av statliga medel, eftersom garantin endast skulle träda i kraft om

bolaget inte kunde betala tillbaka lånet. Sökanden har dessutom tillagt att garantin inte kan anses utgöra ett stöd, eftersom den inte innebar att bolaget kunde förhandla fram ett lån med lägre ränta än marknadsräntan. Den ränta som bankkonsortiet beviljade sökanden var inte resultatet av att den offentliga förvaltningen ingrep i förhandlingarna, utan av att konsortiet ville möjliggöra en finansieringsåtgärd med syftet att omvandla en kortfristig skuld till en långfristig skuld.

58 Sökanden har vidare uppgett att det ankom på staten, som är ensam aktieägare, att säkerställa att bolagets uppgifter av allmänintresse kunde utföras och att den statliga garantin i detta avseende var jämförbar med en sådan garanti som kan beviljas av en privat investerare som agerar i en marknadsekonomi. Sökanden har således anfört att "det föreligger ett statligt stöd när en offentlig myndighet tillhandahåller ett företag finansiella medel på villkor som inte är godtagbara för en investerare som verkar på normala marknadsvillkor" och har erinrat om att kommissionen har anammat ett pragmatiskt och dynamiskt synsätt i fråga om detta kriterium med en privat investerare. Sålunda kan "en privat aktieägare rimligtvis skjuta till det kapital som behövs för att säkerställa ett företags överlevnad när det befinner sig i övergående svårigheter men som, i förekommande fall efter en omstrukturering, är i stånd att åter bli lönsamt" (se domstolens dom av den 10 juli 1986 i mål 234/84, Belgien mot kommissionen, REG 1986, s. 2263, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 8, s. 691). Ändå görs "ett ingripande av den offentlige investeraren, som eftersträvar ekonomisk-politiska mål, inte nödvändigtvis av samma skäl som ett ingripande av den vanlige investeraren, vilken placerar kapital för att det skall ge avkastning på mer eller mindre kort sikt" (se domstolens dom av den 21 mars 1991 i mål C-305/89, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-1603, punkt 20).

59 Med tillämpning av denna rättspraxis på sitt fall anser sökanden att det var motiverat att staten ingrep för att garantera omstruktureringen av bolagets skulder på marknadsmässiga villkor, med beaktande av såväl statens roll som ensam aktieägare som dess ansvar för bolagets finansiella situation. Det är av detta skäl som sökanden har redogjort för sin plan för omstrukturering och finansiell sanering, vilken dels skall föra bolaget mot privatisering, dels göra det möjligt för det att åter uppnå lönsamhet på den berörda marknaden. På detta sätt bidrar staten till att "blåsa liv" i ett offentligt företag utan att förlora i anseende, samtidigt som den eftersträvar ett allmänintresse, som består i att sökandens uppgifter skall genomföras.

60 Sökanden har även påstått att de portugisiska myndigheterna hade tillhandahållit en mängd upplysningar som kunde ge en rimlig förklaring till att den statliga garantin hade beviljats, vilket gjorde det möjligt att anse att den inte utgjorde ett stöd. Detta påstående ligger i linje med det ställningstagande som kommissionen gjorde i sitt meddelande om de finansiella förbindelserna mellan staten och de offentliga företagen. Kommissionen underlät emellertid att ta hänsyn till samtliga dessa argument.

61 Slutligen anser sökanden att kommissionen gjorde en orimlig tolkning av begreppet stöd genom att beteckna denna garanti som statligt stöd, och att den portugisiska staten inte var skyldig att anmäla det påstådda stödet till kommissionen i enlighet med artikel 93.3 i fördraget, eftersom det inte har kunnat fastställas att artikel 92.1 i fördraget har åsidosatts.

62 Sökanden har vidare gjort gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 92.1 i fördraget, eftersom den inte har visat att det påstådda statliga stödet inverkade på handeln inom gemenskapen och snedvred eller hotade att snedvrida konkurrensen. Till stöd för sitt argument har sökanden anfört att kommissionen inte kan presumera att handeln påverkas bara därför att en finansiell stödåtgärd har antagits. Kommissionen måste tvärtom konkret visa att det föreligger en faktisk eller potentiell snedvridning av konkurrensen (se domstolens dom av den 14 september 1994 i de förenade målen C-278/92, C-279/92 och C-280/92, Spanien mot kommissionen, REG 1994, s. I-4103, punkt 32). Kommissionen har inte visat att handeln inom gemenskapen påverkades eller att konkurrensen snedvreds, eftersom den endast konstaterade att det förelåg störningar på marknaden utan att fastställa vari dessa bestod och att det förekom handel mellan Portugal och de övriga medlemsstaterna utan att visa att EPAC på ett för bolaget gynnsamt sätt inverkade på denna handel.

63 Kommissionen har svarat att den omtvistade garantin utgör ett stöd och att en privat investerare skulle ha valt att avveckla EPAC i stället för att bevilja det en garanti. Tillskjutandet av statliga medel var i detta fall inte enbart följden av att staten avstod från varje form av premie som en privat borgensman skulle ha krävt som motprestation för sitt risktagande, utan även en följd av den belastning på statens resurser som skulle uppstå om risken realiserades. Kommissionen har emellertid i sitt svar på en fråga från förstainstansrätten anfört att även om EPAC

faktiskt hade betalat denna premie till den portugisiska staten, skulle den inte ha motsvarat marknadspremien. Kommissionen har dessutom invänt att den inte var skyldig att styrka att stödet hade en faktisk inverkan och att den i det aktuella fallet hade styrkt att handeln inom gemenskapen påverkades.

Förstainstansrättens bedömning

— Begreppet statligt stöd

64 Det skall inledningsvis erinras om att artikel 92 i fördraget innehåller ett förbud mot stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

65 Det skall även erinras om att begreppet statligt stöd enligt fast rättspraxis inte endast omfattar sådana konkreta förmåner som subventioner i egentlig mening, utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som vanligtvis belastar ett företags budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter (se bland annat domstolens dom av den 30 november 1993 i mål C-189/91, Kirsammer-Hack, REG 1993, s. I-6185, punkt 16, av den 15 mars 1994 i mål C-387/92, Banco Exterior de España, REG 1994, s. I-877, punkt 13, och av den 29 juni 1999 i mål C-256/97, DM Transport, REG 1999, s. I-3913, punkt 19).

66 Det följer av fast rättspraxis att det, för att det skall vara möjligt att bedöma om en statlig åtgärd utgör ett stöd, måste avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsvillkor (se domstolens dom av den 11 juli 1996 i mål C-39/94, SFEI m.fl.,

REG 1996, s. I-3547, punkt 60, av den 29 april 1999 i mål C-342/96, Spanien mot kommissionen, REG 1999 s. I-2459, punkt 41, och domen i det ovannämnda målet DM Transport, punkt 22).

67 Sökanden har påstått att den garanti som den portugisiska staten beviljade kan jämföras med en sådan garanti som kan beviljas av en privat investerare som agerar i en marknadsekonomi.

68 Den portugisiska staten beviljade den omtvistade garantin men dess beteende kan emellertid inte jämföras med en privat investerares beteende (se i detta avseende, vad beträffar lån, domen av den 29 april 1999 i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 46, och domen i det ovannämnda målet DM Transport, punkt 24), eftersom den portugisiska staten inte tillsköt något kapital. Följaktligen skall det avgöras huruvida den garanti som staten beviljade EPAC för att bolaget skulle kunna erhålla ett lån hos en bank även skulle ha beviljats av en privat aktör under normala marknadsförhållanden, med beaktande bland annat av risken för att garantin skulle tas i anspråk om det beviljade lånet inte betalades tillbaka.

69 I detta avseende skall det inledningsvis anmärkas att EPAC hade allvarliga finansiella problem, vilka bestod i att bolaget inte kunde fullgöra sina finansiella åtaganden och i att det behövde omstrukturera sina skulder, sin logistikkapacitet samt sin personalstyrka.

70 Sökanden har dessutom uppgett att "det kan anses att avtalet mellan [bolaget] och bankkonsortiet inte skulle ha ingåtts om inte denna statliga garanti hade beviljats" och att borgenärsbankerna kommer att kunna kräva omedelbar betalning av sina fordringar om staten återkallar garantin. Detta skulle i sin tur innebära att bolaget försattes i konkurs.

71 Härav följer att EPAC fick en förmån som det inte skulle ha åtnjutit under normala marknadsförhållanden.

72 Sökanden kan i detta avseende inte påstå att den plan för lönsamhet och finansiell sanering som var förenad med beslutet att bevilja ett lån som delvis omfattades av en statlig garanti skulle kunna framstå som gynnsam för en privat aktör på ett sådant sätt att beviljandet av en sådan förmån blev godtagbart.

73 Sökanden har nämligen i sina inlagor medgett att denna plan för lönsamhet och finansiell sanering inte utgjorde en ram för att lösa företagets problem. I sin skrivelse av den 8 april 1997 uttalade den portugisiska regeringen dessutom att "det kan anmärkas att, även om detta låneavtal tillfälligt har lindrat vissa av verkningarna av det läge som rådde tidigare, det på intet sätt har bidragit till att lösa företagets problem när det gäller behovet av rörelsekapital, som är nödvändigt för att klara företagets löpande transaktioner, och när det gäller den investering som måste göras för att omstrukturera företaget och för att betala ersättning till de arbetstagare vars anställningsavtal har sagts upp".

74 Härav följer att kommissionen med hänsyn till omständigheterna i fallet hade skäl att anse att en privat aktör inte skulle ha beviljat EPAC den omtvistade garantin.

75 Denna slutsats motsägs inte av sökandens argument att statens ingripande kan förklaras av att den tog hänsyn till allmänintresset eller till de anställdas intressen eller att den sökte upprätthålla statens anseende och trovärdighet.

76 Det eventuella ansvar som den portugisiska staten bär för EPAC:s förvärrade finansiella läge saknar nämligen betydelse för frågan om det ifrågavarande stödet

skall anses utgöra ett stöd, eftersom det i artikel 92 i fördraget inte görs någon uppdelning efter skälen för eller målen med de statliga ingripandena, utan dessa definieras i förhållande till verkningarna (se senast dom av den 17 juni 1999 i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 25).

77 Denna slutsats motsägs inte heller av sökandens påstående om att de portugisiska myndigheterna hade givit kommissionen upplysningar som kunde ge en sådan rimlig förklaring till varför den statliga garantin hade beviljats att det var möjligt att anse att den inte utgjorde ett stöd.

78 Sökanden har till stöd för sitt påstående åberopat kommissionens meddelande (EGT C 307, 1993, s. 3) till medlemsstaterna om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i fördraget och artikel 5 i kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag (EGT L 195, s. 35; svensk specialutgåva, område 8, volym 7, s. 54) på offentliga företag inom tillverkningsindustrin. Punkt 29 i detta meddelande lyder:

"Genom detta meddelande avser kommissionen att ge en större insyn i hur den tillämpar principen om en privat investerare som verkar på normala marknadsekonomiska villkor och de kriterier som används för att fastställa om det föreligger ett stöd. Meddelandet är avsett att minska den osäkerhet som finns på detta område. Kommissionen har inte för avsikt att tillämpa de principer som omfattas av meddelandet (och som rör ett område som oundvikligen är komplext) dogmatiskt och formalistiskt. Den är medveten om att alla investeringsbeslut måste göras utifrån en bred bedömningsgrund. När det däremot står utom allt tvivel att det inte finns någon annan rimlig förklaring till att allmänna medel har tillförts än att ett statligt stöd har beviljats, skall dessa principer tillämpas."

79 Det har emellertid fastslagits ovan dels att den portugisiska statens beteende inte kan jämföras med en privat investerares, dels att en privat aktör under normala marknadsförhållanden inte skulle ha beviljat en sådan förmån som EPAC beviljades.

80 Vad beträffar argumentet att det inte skedde någon överföring av statliga medel skall det anmärkas att den förmån som beviljades EPAC kommer att innebära en ytterligare belastning på statens resurser för det fall garantin tas i anspråk (se domstolens dom av den 1 december 1998 i mål C-200/97, Ecotrade, REG 1998, s. I-7907, punkt 43).

81 Under dessa omständigheter kan inte beviljandet av en statlig garanti undantas från förbudet i artikel 92 i fördraget enbart av det skälet att det mottagande företaget inte har erhållit denna förmån genom att statliga medel omedelbart och entydigt har tagits i anspråk.

82 Det framgår dessutom av det ifrågasatta beslutet att det föreskrevs att EPAC skulle betala en premie på 0,2 procent till den portugisiska staten. Eftersom sökanden inte har påstått att denna premie motsvarade de premier som tillämpades på marknaden, anser förstainstansrätten att kommissionen hade rätt att anse att den inte utgjorde en skälig ersättning för statens risktagande. Staten gick följaktligen redan i och med detta miste om intäkter.

83 Av vad anförts följer att kommissionen inte åsidosatte artikel 92.1 i fördraget när den fastslog att den omtvistade garantin utgjorde ett statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse.

— Inverkan på handeln inom gemenskapen och snedvridning av konkurrensen

84 Sökanden har uppgett att kommissionen inte visade att det påstådda stödet inverkade på handeln inom gemenskapen och snedvred eller hotade att snedvrida

konkurrensen och att det i detta avseende ankom på kommissionen att i det konkreta fallet visa att det förelåg en faktisk eller potentiell snedvridning av konkurrensen.

85 Kommissionen är emellertid inte skyldig att göra en ingående ekonomisk analys. Vad vidare beträffar ett stöd som inte har anmälts till kommissionen, måste inte beslutet i vilket det konstateras att detta stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden grundas på att stödets faktiska inverkan på konkurrensen eller på handeln mellan medlemsstaterna har styrkts. I annat fall skulle medlemsstater som utbetalar stöd utan att beakta anmälningsskyldigheten i artikel 93.3 i fördraget gynnas framför dem som anmäler planerade stöd (se domstolens dom av den 14 februari 1990 i mål C-301/87, Frankrike mot kommissionen, REG 1990, s. I-307, punkt 33; svensk specialutgåva, volym 10, s. 303, och förstainstansrättens dom av den 30 april 1998 i mål T-214/95, Vlaams Gewest mot kommissionen, REG 1998, s. II-717, punkt 67).

86 Det skall emellertid påpekas att det ifrågasatta beslutet innehåller alla nödvändiga uppgifter för att styrka att handeln inom gemenskapen påverkades och att konkurrensen snedvreds.

87 Kommissionen ansåg nämligen i det ifrågasatta beslutet att de ifrågavarande finansiella åtgärderna direkt ledde till en förbättring av produktions- och saluföringsvillkoren i förhållande till andra aktörer i gemenskapen som inte beviljats liknande stöd. Av beslutet framgår även att den som hade ingett klagomålet hade överlämnat en begäran till kommissionen i samband med det administrativa förfarandet om att den statliga garantin skulle hållas inne efter öppnandet av anbudsförfarandet för sänkning av tullen på majs som importeras till Portugal. När kommissionen tillfrågades om detta vid förhandlingen, uppgav den att den som klagat, liksom EPAC, hade inkommit med en begäran om sänkta importtullar. EPAC erbjöd härvidlag synnerligen konkurrenskraftiga villkor, vilka de övriga företagen inte kunde följa. Situationen var således kännetecknande för en snedvridning av konkurrensen.

88 Kommissionen angav dessutom i det ifrågasatta beslutet värdet av handeln mellan gemenskapen och Portugal och påpekade att denna handel är betydande med tanke på att Portugal är ett land som lider brist på spannmål (det relevanta utdraget återges ovan i punkt 44).

89 Härav drog kommissionen slutsatsen att denna handel påverkas när en aktör som verkar inom spannmålshandeln i och utanför gemenskapen erhåller ett stöd som ger honom fördelar i förhållande till andra aktörer och att den ifrågavarande åtgärden hade haft en direkt och omedelbar inverkan på företagets tillverkningskostnader, vilket innebar att detta erhöll en ekonomisk förmån i förhållande till andra företag inom sektorn (det relevanta utdraget återges ovan i punkt 44).

90 Kommissionen kunde därför med rätta konstatera att handeln inom gemenskapen påverkades i det aktuella fallet. Sökanden har för övrigt inte framlagt några uppgifter som kan vederlägga denna slutsats.

91 Av vad anförts följer att argumentet att artikel 92.1 i fördraget har åsidosatts saknar grund.

Den andra delgrunden: Huruvida artikel 92.3 i fördraget har åsidosatts

Parternas argument

92 Sökanden har gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 92.3 c i fördraget, eftersom den inte i tillräcklig utsträckning motiverade varför den

ansåg att de undantag som föreskrivs i ovannämnda bestämmelse inte var tillämpliga. Kommissionen borde inte endast ha konstaterat att upplysningarna från de portugisiska myndigheterna var användbara, utan borde även ha tagit mer hänsyn till dem när den gjorde sin bedömning. Kommissionen skulle således ha bedömt den omtvistade garantin mot bakgrund av de kriterier som är tillämpliga på undsättningsstöd och inte mot bakgrund av de som avser omstruktureringsstöd, eftersom den redan från början av förfarandet visste att EPAC:s plan för lönsamhet och finansiell sanering inte längre utgjorde en ram för att lösa företagets problem.

93 Förutom denna rättsliga felbedömning gjorde kommissionen sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i det aktuella fallet tillämpade de fyra villkor som den har fastställt i sitt meddelande 94/C 368/05 ("Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter", EGT C 368, 1994, s. 12), trots att den medgav att EPAC var ett företag i svårigheter som inte kunde återställa sin lönsamhet på egen hand.

94 Vad beträffar det första villkoret om räntan för den omtvistade garantin har sökanden uppgett att lånen förhandlades utan något direkt ingripande från de portugisiska myndigheternas sida och på marknadsmässiga villkor. Även om bolaget beviljades en räntesubvention, innebär inte det första kriteriets lydelse att det krävs att räntan beviljas på marknadsmässiga villkor, eftersom det endast är lån som måste löpa med normal marknadsränta. Vad beträffar det andra villkoret om att stödet skall begränsas till vad som är nödvändigt för att upprätthålla driften i företaget har sökanden anfört att garantin inte är driftstöd utan en "extraordinär och tillfällig åtgärd för att lösa detta problem i väntan på en helhetslösning". Den lösning som de portugisiska myndigheterna valde syftade enligt sökanden till att upprätthålla företagets verksamhet utan att åsidosätta de gemenskapsrättsliga bestämmelserna. Detta skedde genom att företagets kortfristiga bankskulder konsoliderades till långfristiga skulder. Vad därefter beträffar det tredje villkoret om stödperiodens längd har sökanden hävdat att den vanligtvis föreskrivna tidsfristen på sex månader kan förlängas och att det är nödvändigt att ge företaget som mottar stödet tid att utarbeta en plan för hållbar återhämtning. Vad slutligen beträffar det fjärde villkoret, att den ifrågavarande åtgärden skall vara motiverad av sociala skäl, anser sökanden att den beviljade garantin innebar att bolagets verksamhet kunde upprätthållas, vilket därmed

gjorde det möjligt att undvika uppsägningar och störningar på landets leverantörsmarknad för spannmål samt att bevara EPAC:s kommersiella och tekniska stöd till de portugisiska lantbrukarna.

95 Sökanden har för det fall den beviljade garantin skulle anses utgöra ett stöd vidare framhållit att denna i enlighet med artikel 92.3 c i fördraget inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Sökanden har i detta avseende erinrat om att domstolen i en liknande situation som den som föreligger i detta fall ansåg att betalningen av tidigare skulder för att rädda ett företag inte nödvändigtvis har den verkan att handeln påverkas i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset när en sådan åtgärd exempelvis åtföljs av en omstruktureringsplan (se domstolens dom av den 14 november 1984 i mål 323/82, Intermills mot kommissionen, REG 1984, s. 3809, punkt 39; svensk specialutgåva, volym 7, s. 685).

96 Kommissionen har svarat att den beaktade upplysningarna från den portugisiska regeringen. Vad vidare beträffar tillämpningen av det ovannämnda meddelandet 94/C 368/05 har kommissionen konstaterat att det var normalt att undersöka frågan om det förelåg ett undsättningsstöd tillsammans med frågan om det förelåg ett omstruktureringsstöd, eftersom dessa stöd utgör två inslag i en enda aktion för att rädda företaget kortsiktigt och sedan återställa dess lönsamhet på lång sikt. Slutligen har kommissionen anfört att den hade skäl att anse att den ifrågavarande garantin inte uppfyllde kriterierna i det ovannämnda meddelandet.

Förstainstansrättens bedömning

97 Det kan inledningsvis konstateras att det följer av rättspraxis att kommissionen har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 92.3 i fördraget, vars utövande innefattar ekonomiska och sociala bedömningar som skall göras i ett gemenskapssammanhang. Det ankommer följaktligen på förstainstansrätten att begränsa prövningen av en sådan bedömning till en kontroll av att reglerna för handläggning har följts, att motiveringen är tillräcklig, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga samt att det

inte föreligger något uppenbart bedömningsfel eller maktmissbruk (se bland annat dom av den 21 mars 1991 i det ovannämda målet C-303/88, Italien mot kommissionen, punkt 34, och förstainstansrättens dom av den 13 september 1995 i de förenade målen T-244/93 och T-486/93, TWD mot kommissionen, REG 1995, s. II-2265, punkt 82).

98 Sökanden har gjort gällande att kommissionen har åsidosatt det ovannämnda meddelandet 94/C 368/05.

99 Den anser i detta avseende för det första att kommissionen skulle ha undersökt den ifrågavarande garantin mot bakgrund av de kriterier som är tillämpliga på undsättningsstöd och inte mot bakgrund av de som avser omstruktureringsstöd.

100 Det framgår emellertid av det ifrågasatta beslutet (se punkt 13 b) att kommissionen när förfarandet inleddes visserligen ansåg att kriterierna beträffande undsättningsstöd till företag inte var tillämpliga på den ifrågavarande statliga garantin, men att den, mot bakgrund av de upplysningar den erhållit från den portugisiska regeringen, slutligen fastslog i det ifrågasatta beslutet att den utgjorde ett undsättningsstöd.

101 Kommissionen påpekade emellertid att den statliga garantin till förmån för EPAC inte motsvarade kriterierna i det ovannämnda meddelandet för att anses utgöra ett undsättningsstöd som är förenligt med den gemensamma marknaden och kommissionen gjorde med anledning av detta en undersökning av stödet mot bakgrund av de fyra kriterier som uppställs i detta meddelande (se punkt 13 b).

102 Av vad anförts följer att kommissionen gjorde en fullständig undersökning av de undantag som föreskrivs i detta meddelande och särskilt av dem som rör undsättningsstöd.

103 Det skall därför konstateras att sökandens argument att kommissionen gjorde en felaktig rättslig bedömning av den ifrågavarande åtgärden mot bakgrund av de ovannämnda riktlinjerna saknar grund.

104 Sökanden har vidare gjort gällande att kommissionen gjorde en felaktig tillämpning av kriterierna rörande undsättningsstöd.

105 Punkt 3.1 i det ovannämnda meddelandet, som rör allmänna villkor för beviljande av undsättningsstöd, har följande lydelse:

"För att godkännas av kommissionen skall undsättningsstöd... uppfylla följande villkor:

— De skall bestå av likvida medel i form av lånegarantier eller lån med normal marknadsränta.

— De skall begränsas till vad som är nödvändigt för att upprätthålla driften i företaget (till exempel täcka lönekostnader och kostnader för insatsvaror).

— De skall endast betalas ut för den tid (i allmänhet inte överstigande sex månader) som krävs för att utarbeta de åtgärder som är nödvändiga och praktiskt möjliga för att åstadkomma en återhämtning.

— De skall beviljas på grundval av allvarliga sociala problem och får inte ha några negativa effekter för industrin eller jordbruket i andra medlemsstater."

106 Kommissionen ansåg i det ifrågasatta beslutet att dessa villkor inte var uppfyllda i det aktuella fallet på grund av att räntan på de lån som EPAC erhöll var subventionerad, att tidsramen för transaktionen vida överskred de sex månader som huvudregeln föreskrev, att garantin inte kunde anses utgöra det belopp som krävs för den löpande driften av företaget och slutligen att det inte hade gjorts gällande att åtgärden var motiverad av tvingande sociala skäl (se punkt 13 b).

107 Vad beträffar det första villkoret om räntan skall det erinras om att kommissionens syfte när den godkänner dessa undsättningsstöd är att bidra till den ekonomiska utvecklingen utan att handeln påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapsintresset. Under dessa förhållanden är det inte mer godtagbart i fråga om ett lån som erhållits tack vare en statlig garanti än i fråga om ett stöd som i sig består av ett lån att räntan är mer förmånlig än marknadsräntan.

108 Räntan på det lån som beviljades sökanden är 6,75 procent (räntan Lisbor) för den garanterade delen och 6,75 procent + 1,2 procent (räntan Lisbor + 1,2 procent) för den icke-garanterade delen. I detta avseende kan sökandens påståenden (vilka stöds av en skrivelse från Banco Chemical Finance SA, som ingår i det bankkonsortium som beviljade lånet) om att de beviljade räntesatserna motsvarade de villkor som gällde på marknaden vid tidpunkten för undertecknandet av det ifrågavarande avtalet inte godtas.

109 Det framgår nämligen av det ifrågasatta beslutet att gemenskapens referensränta uppgick till 12,51 procent när lånet beviljades, vilket kommissionen i detta fall ansåg måste anses utgöra en minimiränta, med tanke på att EPAC:s svåra finansiella läge skulle ha omöjliggjort för företaget att erhålla ett lån till mer förmånliga villkor än de som gäller för aktörer med en stabil ekonomisk ställning (se punkt 13 d). Kommissionen har i detta avseende som svar på en fråga från

förstainstansrätten inkommit med en skrivelse som den sände till den portugisiska regeringen, i vilken samma ränta omnämns som referensränta för Portugal. Detta gjorde det möjligt att beräkna, a priori, det stöd som följde av systemet med räntesubventionerade investeringslån.

110 Det framgår även av handlingar från det portugisiska finansministeriet som rör genomförandet av EPAC:s lönsamhetsplan att räntan för den garanterade delen av lånet var lägre än den portugisiska referensräntan på 12,98 procent för år 1995.

111 Den portugisiska staten kände således till den referensränta (som är tänkt att återspegla den gällande genomsnittsräntan för lån med medellång och lång löptid) som kommissionen skulle tillämpa för att beräkna stödet. Förstainstansrätten anser även att det i detta fall avsiktligt tillämpades en ränta som var avsevärt lägre än nämnda referensränta.

112 Av vad anförts följer att kommissionen utan att göra en uppenbart oriktig bedömning kunde anse att de räntesatser som beviljades EPAC var subventionerade.

113 När det gäller de övriga villkoren i meddelandet kan det konstateras att den statliga garantin beviljades för en sjuårsperiod, medan den allmänt godkända tidsramen är sex månader. Även om kommissionen har medgett att denna tidsram kan förlängas för att den skall kunna avsluta undersökningen av omstruktureringsplanen, kan en tidsram på sju år inte anses vara rimlig för detta ändamål.

114 Det framgår dessutom av de ovannämnda riktlinjerna att ett undsättningsstöd är avsett att tillfälligt understödja ett företag under den period som är nödvändig för att utarbeta en lämplig plan för att lösa företagets finansiella problem. Under dessa förhållanden hade kommissionen skäl att anse att en garanti som löper på sju år inte kan utgöra ett undsättningsstöd, särskilt med beaktande av att 1997 års omstruktureringsplan aldrig översändes till kommissionen.

115 Vidare framgår det inte av handlingarna i målet att sökanden eller den portugisiska regeringen åberopade tvingande sociala skäl under det administrativa förfarandet.

116 Under dessa omständigheter agerade kommissionen inte rättsstridigt när den ansåg att kriterierna för undsättningsstöd inte var uppfyllda.

117 Av vad anförts följer att talan inte kan vinna bifall på den andra grunden.

3. *Den tredje grunden: Huruvida artiklarna 90 och 222 i fördraget har åsidosatts*

Parternas argument

118 Sökanden har erinrat dels om att det framgår av artikel 222 i fördraget att kommissionen är skyldig att iaktta principen om lika behandling av offentliga och privata företag när den utövar sina befogenheter enligt artiklarna 92 och 93 i fördraget, dels om att bolaget enligt sin stagda skall anses vara ett offentligt

företag med avseende på tillämpningen av de gemenskapsrättsliga konkurrensbestämmelserna. När det gäller statligt stöd får kommissionen således inte diskriminera mellan offentliga och privata investerare. Med beaktande av bolagets finansiella livskraft och relevant rättspraxis på området åsidosatte kommissionen likabehandlingsprincipen. Det framgår nämligen av rättspraxis att "det följer av själva principen om lika behandling att det kapital som direkt eller indirekt ställts till ett företags förfogande av staten under förhållanden som motsvarar normala marknadsvillkor inte kan anses vara statligt stöd" (se dom av den 21 mars 1991 i det ovannämnda målet C-303/88, Italien mot kommissionen, punkt 20).

119 Sökanden har även gjort gällande att artikel 90.2 i fördraget har åsidosatts, eftersom kommissionen inte tog hänsyn till att bolagets verksamhet har ett socialt syfte och innebär ett tillhandahållande av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Eftersom beviljandet av garantin utgjorde en nödvändig åtgärd för att EPAC skulle överleva, var artikel 90.2 i fördraget tillämplig i detta fall, vilket således motiverade ett undantag från huvudregeln att det påstådda stödet skulle förbjudas, upphävas och återkrävas.

120 Vad beträffar påståendet att artikel 222 i fördraget har åsidosatts har kommissionen anfört att syftet med dess beslut var att återställa likabehandlingen mellan det stödmottagande offentliga företaget och dess konkurrenter.

121 När det gäller påståendet att artikel 90.2 i fördraget har åsidosatts har kommissionen gjort gällande att sökanden inte har visat att staten hade anförtrott bolaget att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i denna bestämmelse.

Förstainstansrättens bedömning

122 Vad beträffar påståendet att kommissionen har åsidosatt principen om lika behandling av offentliga och privata företag skall det för det första påpekas att konkurrensreglerna enligt artikel 90.1 i fördraget är tillämpliga utan åtskillnad på dessa två typer av företag och för det andra att artikel 222 i fördraget inte strider mot denna princip.

123 Kommissionen agerade inte på något sätt i strid med den offentliga egendomsordningen när den ansåg att den omtvistade garantin utgjorde ett stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden, utan behandlade endast en offentlig och en privat ägare till ett företag på samma sätt (se dom av den 21 mars 1991 i det ovannämnda målet C-305/89, Italien mot kommissionen, punkt 24).

124 Argumentet att artikel 222 i fördraget har åsidosatts saknar således grund.

125 Vad vidare beträffar påståendet att artikel 90.2 i fördraget har åsidosatts framgår det av denna bestämmelse att det för att undantaget skall gälla krävs att myndigheterna har anförtrott företaget i fråga att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, att tillämpningen av fördragets regler hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats detta företag fullgörs och att gemenskapens intresse inte påverkas (se bland annat förstainstansrättens dom av den 27 februari 1997 i mål T-106/95, FFSA m.fl. mot kommissionen, REG 1997, s. II-229, punkt 173).

126 Företag som har anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall ha erhållit denna uppgift genom en statlig åtgärd (se domstolens dom av den 21 mars 1974 i mål 127/73, BRT och Société belge des auteurs,

compositeurs et éditeurs, REG 1974, s. 313, punkt 20, svensk specialutgåva, volym 2, s. 249, och av den 18 juni 1998 i mål C-266/96, Corsica Ferries France, REG 1998, s. I-3949, punkt 47).

127 Sökanden har emellertid inte bevisat att den har tilldelats en sådan uppgift.

128 Argumentet att artikel 90.2 i fördraget har åsidosatts kan därför inte godtas.

129 Härav följer att talan inte kan vinna bifall på den tredje grunden.

4. *Den fjärde grunden: Huruvida de allmänna principerna om proportionalitet, rättsssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts*

Parternas argument

130 Sökanden har inledningsvis anfört att kommissionen inte iakttog "minimikravet på en proportionerlig och avvägd behandling av de intressen som stod på spel" när den krävde att de beviljade stöden skulle upphävas och återkrävas. Sökanden anser nämligen att staten, i egenskap av aktieägare och förvaltare av allmänintresset, valde den minst skadliga lösningen för de berörda intressena när den valde mellan att avveckla företaget, att ge ett direkt stöd eller att bevilja garantin.

131 Sökanden har vidare gjort gällande att det inte var juridiskt möjligt för den portugisiska staten att vidta de åtgärder som kommissionen krävde, eftersom dessa stred såväl mot den portugisiska rättsordningen som mot gemenskapsrätten med avseende på uppfyllandet av avtalsenliga förpliktelser. Staten kan nämligen inte ensidigt frånträda de förpliktelser som den åtagit sig gentemot bankerna, eftersom det endast är de nationella domstolarna som har befogenhet att fastställa att garantin är ogiltig.

132 Slutligen hade sökanden och bankerna berättigade förväntningar på att den garanti som bankerna beviljades var laglig och på grund härav förtjänade ett motsvarande rättsskydd, vilket skulle vara oförenligt med ett beslut från kommissionen om att garantin skulle upphävas och att det påstådda stödet därmed skulle återbetalas.

133 När det gäller påståendet att de åtgärder som krävdes var oproportionerliga anser kommissionen att det följer av fördraget och av rättspraxis att det är nödvändigt att upphäva stödet för att återställa det tidigare läget (se domstolens dom av den 21 mars 1990 i mål C-142/87, Belgien mot kommissionen, REG 1990, s. I-959, svensk specialutgåva, volym 10, s. 369, av den 21 mars 1991 i det ovannämnda målet C-305/89, Italien mot kommissionen, och av den 4 april 1995 i mål C-348/93, kommissionen mot Italien, REG 1995, s. I-673). I detta avseende följer av rättspraxis att avvecklingen av det företag som mottar stödet inte kan befria en stat från skyldigheten att upphäva detta stöd (se domstolens dom av den 15 januari 1986 i mål 52/84, kommissionen mot Belgien, REG 1986, s. 89).

134 Kommissionen har även anfört att varken staten, stödmottagaren själv eller bankerna kan göra gällande att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts, eftersom de inte förvissade sig om att förfarandet för anmälan av stöd hade följts och således inte heller om att stödet var lagligt (se domstolens dom av den 20 september 1990 i mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland, REG 1990, s. I-3437, svensk specialutgåva, volym 10, s. 499, samt generaladvokaten Darmons förslag till avgörande i detta mål, REG 1990, s. I-3445, och domstolens dom av den 24 oktober 1996 i de förenade målen C-329/93, C-62/95 och C-63/95, Tyskland mot kommissionen, REG 1996, s. I-5151).

135 Kommissionen har slutligen anfört att den portugisiska regeringen är skyldig att tillämpa de åtgärder som anges i det ifrågasatta beslutet.

Förstainstansrättens bedömning

136 Vad inledningsvis beträffar sökandens första argument att proportionalitetsprincipen har åsidosatts på grund av kravet att stödet skulle upphävas och återkrävas erinrar förstainstansrätten om att det följer av fast rättspraxis att "återkrav av ett rättsstridigt lämnat statligt stöd, i syfte att återställa det tidigare läget, i princip inte kan betraktas som en oproportionerlig åtgärd i förhållande till målen för fördragets bestämmelser om statligt stöd". I detta avseende är syftet med återkravet av det olagliga stödet att återställa det läge som rådde innan stödet beviljades (se domstolens dom av den 14 januari 1997 i mål C-169/95, Spanien mot kommissionen, REG 1997, s. I-135, punkt 47, och av den 17 juni 1999 i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 68).

137 Eftersom kommissionen hade skäl att förklara det ifrågavarande stödet oförenligt med den gemensamma marknaden, var beslutet att stödet skulle upphävas och återkrävas proportionerligt i förhållande till den rättsstridighet som hade fastställts.

138 Vad därefter beträffar påståendet om att det var omöjligt för den portugisiska staten att genomföra kommissionens beslut, kan det konstateras att eventuella processuella eller andra svårigheter med verkställigheten av beslutet inte kan påverka dess lagenlighet (se dom av den 14 september 1994 i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 80, och av den 17 juni 1999 i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 86).

139 Sökanden har slutligen gjort gällande att den hade berättigade förväntningar på att den garanti som staten lämnade till bankkonsortiet var laglig.

140 Av artikel 93.3 i fördraget följer att alla planer på att vidta nya stödåtgärder skall anmälas till kommissionen innan de genomförs, med risk för att de annars inte anses ha vidtagits i vederbörlig ordning (se domstolens dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 35).

141 Den portugisiska staten fullgjorde emellertid inte denna anmälningsplikt, trots att kommissionen anmodade den att göra detta i sin skrivelse av den 31 oktober 1996.

142 Med beaktande av att kommissionens kontroll av statliga stöd är av tvingande karaktär, kunde EPAC i princip inte ha berättigade förväntningar på att det stöd som bolaget hade beviljats i strid med artikel 93.3 i fördraget var lagligt (se domstolens dom av den 20 mars 1997 i mål C-24/95, Alcan Deutschland, REG 1997, s. I-1591, punkt 43).

143 Även om sökanden för att bestrida återkrav av stödet hade åberopat exceptionella omständigheter till stöd för bolagets berättigade förväntningar, skulle det ha ankommit på den nationella domstol vid vilken talan eventuellt hade väckts att bedöma dessa omständigheter (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 16).

144 Eftersom läget är detsamma oavsett om det är fråga om berättigade förväntningar hos stödmottagaren eller hos stödmottagarens borgenär, ålåg det även borge-

närsbankerna att förfara med tillbörlig försiktighet och aktsamhet och att förvissa sig om att stödet var lagligt.

145 Av vad anförts följer att talan inte kan vinna bifall på den fjärde grunden.

146 Härav följer att talan i mål T-270/97 skall ogillas.

Huruvida det saknas anledning att döma i saken i mål T-204/97

Parternas argument

147 Kommissionen har uppgett att beslutet av den 30 april 1997, i vilket den portugisiska regeringen anmodades att hålla inne stödet i form av den statliga garantin, var ett föreläggande att upphöra med att tillhandahålla stöd i den mening som avses i domen i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen och utgjorde i detta avseende en interimistisk åtgärd som antogs i avvaktan på resultatet av undersökningen av stödet. Ett sådant beslut förlorar sitt existensberättigande när kommissionen antar ett slutligt beslut i ärendet. Det slutliga beslutet ersätter därmed det interimistiska beslutet.

148 Kommissionen har erinrat om att den den 9 juli 1997 antog ett slutligt beslut, i vilket den fastställde att stödet var oförenligt med fördraget och krävde att stödet skulle upphävas och återkrävas. Den berörda medlemsstatens förpliktelser och följderna för det stödmottagande företaget bestämdes följaktligen inte längre av det interimistiska beslutet om att stödet skulle hållas inne, utan av det slutliga beslutet. Det interimistiska beslutet "konsumerades" således av det slutliga beslutet.

149 Kommissionen har härav dragit slutsatsen att den förevarande talan saknar föremål.

150 Sökanden har invänt att den förevarande talan inte kan anses sakna föremål endast av det skälet att kommissionen har antagit ett slutligt beslut om den omtvistade statliga åtgärden. Sökanden har i detta avseende uppgett att det interimistiska beslutet medförde djupgående verkningar för bolagets "interna förhållanden".

151 Det är viktigt att det görs en rättslig prövning av sökandens argument att det interimistiska beslutet var rättsstridigt för att kunna avgöra huruvida den portugisiska regeringen och EPAC hölls kvar i ett rättsstridigt läge mellan antagandet av det interimistiska beslutet och antagandet av det slutliga beslutet.

152 Sökanden har i andra hand gjort gällande att om förevarande talan förklaras sakna föremål, skall detta i sådant fall anses bero på att kommissionen antog det slutliga beslutet, vilket innebär att det inte är motiverat att förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna i mål T-204/97.

Förstainstansrättens bedömning

153 I beslutet av den 30 april 1997 föreskrevs att den statliga garantin till förmån för EPAC skulle hållas inne. I beslutet av den 9 juli 1997 fastslog kommissionen att den ifrågavarande statliga stödåtgärden var rättsstridig och föreskrev samtidigt

att stödet skulle upphävas inom 15 dagar från tillkännagivandet av beslutet och att det skulle återkrävas inom två månader från tillkännagivandet av beslutet samt att ränta skulle beräknas från den dag då stödet hade utbetalats. Beslutet av den 9 juli 1997 delgavs den portugisiska staten den 18 juli 1997.

154 Under dessa omständigheter skall det undersökas om sökanden fortfarande har ett intresse av att väcka talan mot det interimistiska beslutet. I detta avseende skall det erinras om att en talan om ogiltigförklaring förlorar sitt föremål, oaktat denna talan eventuellt vinner bifall, om sökandens rättsliga ställning inte förändras till följd av ogiltigförklaringen av den rättsakt mot vilken talan väckts. I ett sådant fall skall det således fastslås att det saknas anledning att döma i saken.

155 Vad beträffar sökandens intresse av att få fastställt att det interimistiska beslutet medförde självständiga rättsverkningar fram till dess att det slutliga beslutet antogs framgår det av EPAC:s svar på förstainstansrättens skriftliga frågor att den portugisiska staten inte höll inne den omtvistade garantin. Sökanden kan följaktligen inte påstå sig ha lidit en självständig skada av något som helst slag till följd av det interimistiska beslutet.

156 Det framgår dessutom att det interimistiska beslutet upphörde att ha självständiga rättsverkningar när beslutet av den 9 juli 1997 trädde i kraft, på grund av karaktären av de åtgärder som föreskrevs i det senare beslutet. Följderna av beslutet att stödet skulle upphävas och återkrävas ersatte nämligen följderna av beslutet att det skulle hållas inne.

157 EPAC medgav även vid den muntliga förhandlingen, i sitt svar på en fråga från förstainstansrätten, att "det är uppenbart att intresset av att fullfölja förfarandet skulle minska i motsvarande mån" för det fall förstainstansrätten skulle fastslå att stödet var rättsstridigt.

158 Under dessa omständigheter har inte sökanden längre något intresse av att få det interimistiska beslutet ogiltigförklarat, eftersom förstainstansrätten har bekräftat kommissionens sedermera slutliga beslut om att stödet skulle upphävas och återkrävas och inte endast hållas inne.

159 Talan i mål T-204/97 saknar följaktligen föremål, varvid det inte längre finns anledning att döma i saken i detta mål.

Rättegångskostnader

I mål T-270/97

160 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har tappat målet och skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med kommissionens yrkande.

I mål T-204/97

161 I mål där det inte finns anledning att döma i saken skall förstainstansrätten enligt artikel 87.6 i rättegångsreglerna besluta om kostnader enligt vad den finner skäligt. Med beaktande av omständigheterna i målet anser förstainstansrätten att sökanden skall ersätta samtliga rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(femte avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) **Målen T-204/97 och T-270/97 förenas vad gäller domen.**

2) **Talan i mål T-270/97 ogillas.**

3) Det saknas anledning att döma i saken i mål T-204/97.

4) Sökanden skall bära sin rättegångskostnad samt ersätta kommissionens rättegångskostnad i mål T-270/97.

5) Sökanden skall bära sin rättegångskostnad samt ersätta kommissionens rättegångskostnad i mål T-204/97.

Cooke García-Valdecasas Lindh

Pirrung Vilaras

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 juni 2000.

H. Jung

Justitiesekreterare

J.D. Cooke

Ordförande