Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 13 juni 2013 *

”Överklagande — Statligt stöd för regionala ändamål — Stöd till förmån för hotellindustrin på Sardinien — Nya stöd — Ändring av en befintlig stödordning — Ändringsbeslut — Möjligheten att anta ett sådant beslut — Förordning (EG) nr 659/1999 — Artiklarna 4.5, 7.6, 10.1, 13.2, 16 och 20.1 — Stödets stimulansverkan — Skydd för berättigade förväntningar”

I de förenade målen C-630/11 P–C-633/11 P,

angående överklaganden enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, vilka ingavs den 21 november 2011 (C-630/11 P) respektive den 30 november 2011 (C-631/11 P–C-633/11 P),

HGA srl, Golfo Aranci (Italien),

Gimar srl, Sassari (Italien),

Coghene Costruzioni srl, Alghero (Italien),

Camping Pini e Mare di Cogoni Franco & C. Sas, Quartu Sant’Elena (Italien),

Immobiliare 92 srl, Arzachena (Italien),

Gardena srl, Santa Teresa di Gallura (Italien),

Hotel Stella 2000 srl, Olbia (Italien),

Vadis srl, Valledoria (Italien),

Macpep srl, Sorso (Italien),

San Marco srl, Alghero,

Due lune SpA, Milano (Italien),

Hotel Mistral di Bruno Madeddu & C. Sas, Alghero,

L’Esagono di Mario Azara & C. Snc, San Teodoro (Italien),

Le Buganville srl, tidigare Le Buganville di Cogoni Giuseppe & C. Snc, Villasimius (Italien),

Le Dune srl, tidigare Le Dune di Stefanelli Vincenzo & C. Snc, Arbus (Italien) (C-630/11 P),

företrädda av G. Dore, F. Ciulli och A. Vinci, avvocati,

* Rättegångsspråk: italienska.

Regione autonoma della Sardegna, företrädd av A. Fantozzi och G. Mameli, avvocati (C-631/11 P),

Timsas srl, Arezzo (Italien), företrätt av D. Dodaro och S. Pinna, avvocati (C-632/11 P),

Grand Hotel Abi d'Oru SpA, Olbia, företrätt av D. Dodaro och R. Masuri, avvocati (C-633/11 P),

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Grespan, C. Urraca Caviedes och G. Conte, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (referent) och J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 februari 2013,

och efter att den 21 mars 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 HGA srl, Gimar srl, Coghene Costruzioni srl, Camping Pini e Mare di Cogoni Franco & C. Sas, Immobiliare 92 srl, Gardena srl, Hotel Stella 2000 srl, Vadis srl, Macpep srl, San Marco srl, Due lune SpA, Hotel Mistral di Bruno Madeddu & C. Sas, L'Esagono di Mario Azara & C. Snc, Le Buganville srl, Le Dune srl (nedan gemensamt kallade HGA), Regione autonoma della Sardegna, Timsas srl (nedan kallat Timsas) och Grand Hotel Abi d'Oru SpA (nedan kallat Grand Hotel Abi d'Oru) har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 20 september 2011 i de förenade målen T-394/08, T-408/08, T-453/08 och T-454/08, Regione autonoma della Sardegna m.fl. mot kommissionen (REU 2011, s. II-6255) (nedan kallad den överklagade domen), genom vilken tribunalen ogillade nämnda parters talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2008/854/EG av den 2 juli 2008 om en statlig stödordning C 1/04 (ex NN 158/03 och CP 15/03) Missbruk av stödåtgärd N 272/98, regionallag nr 9/98 (EUT L 302, s. 9), att förklara det stöd som Regione autonoma della Sardegna olagligen beviljat för att främja nyinvesteringar inom hotellindustrin på Sardinien oförenligt med den gemensamma marknaden och förordna om att stödet skulle återkrävas från stödmottagarna (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EG) nr 659/1999

2 Enligt artikel 1 c i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, s. 1) ska med ”nytt stöd”förstås ”allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd”.

3 Enligt artikel 1 g ska med ”missbruk av stöd”förstås ”stöd som används av mottagaren i strid med [beslutet om godkännande]”.

4 I kapitel II i nämnda förordning, under rubriken ”Förfarande vid anmält stöd”, föreskrivs följande, i artikel 4.5:

”De beslut som avses i punkterna 2, 3 och 4 [vilka meddelas efter en preliminär granskning av det anmälda stödet] skall fattas inom två månader. Denna tidsfrist skall börja löpa dagen efter det att en fullständig anmälan har mottagits ...”

5 I artikel 7, som har rubriken ”Kommissionens beslut om att avsluta det formella granskningsförfarandet”, i samma kapitel föreskrivs i punkt 6 att kommissionen ”i möjligaste mån [ska] sträva efter att anta ett beslut inom 18 månader efter det att förfarandet har inletts”.

6 I kapitel III i förordning nr 659/1999, som har rubriken ”Förfarande vid olagligt stöd”, föreskrivs i artikel 10.1 att om kommissionen har upplysningar om påstått olagligt stöd ska den ”undersöka dessa upplysningar utan dröjsmål”, oavsett källan för dessa.

7 I artikel 13.2 i förordningen föreskrivs att kommissionen inte ska vara bunden av den tidsfrist som anges i artiklarna 4.5 och 7.6 i fall av stöd som eventuellt är olagligt.

8 I artikel 16 i samma förordning föreskrivs bland annat att artiklarna 7, 10 och 13 ska gälla i tillämpliga delar i det formella granskningsförfarandet i fall av missbruk av stöd.

9 Artikel 20 i förordning nr 659/1999 har följande lydelse:

”1. Varje intresserad part kan lämna synpunkter i enlighet med artikel 6 efter det att kommissionen har beslutat att inleda det formella granskningsförfarandet. Varje intresserad part som har lämnat sådana synpunkter och varje mottagare av individuellt stöd skall tillställas en kopia av det beslut som kommissionen har fattat i enlighet med artikel 7.

...

3. Varje intresserad part skall på begäran erhålla en kopia av varje beslut enligt artiklarna 4, 7, 10.3 och 11.”

Förordning (EG) nr 794/2004

10 I artikel 4.1 i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning nr 659/1999 (EUT L 140, s. 1) föreskrivs att för det ändamål som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999 ska en ändring av befintligt stöd vara varje ändring, utom ändringar av rent formell eller administrativ art som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden.

1998 års riktlinjer

11 I punkt 4.2 i kommissionens meddelande med rubriken ”Riktlinjer för statligt stöd för regionala ändamål (98/C 74/06)”(EGT C 74, s. 9, nedan kallade 1998 års riktlinjer) anges bland annat att ”stödordningarna [ska] föreskriva att ansökan om stöd lämnas innan projekten börjar verkställas”.

12 Enligt punkt 6.1 i dessa riktlinjer kommer kommissionen att bedöma regionalstödens förenlighet med den gemensamma marknaden enligt dessa riktlinjer så snart de tillämpas, med undantag för de övergångsbestämmelser som fastställs i 6.2 och 6.3 däri.

Bakgrunden till tvisten och det omtvistade beslutet

13 De faktiska omständigheter som gett upphov till förevarande tvist, vilka redovisas i punkterna 1–23 i den överklagade domen, kan sammanfattas enligt följande.

14 Den 11 mars 1998 antog Regione autonoma della Sardegna regionallag nr 9 om åtgärder för att främja renovering och ombyggnad av hotell och med bestämmelser om ändring och komplettering av regionallag nr 40 av den 14 september 1993 (legge regionale n° 9, incentivi per la riqualificazione e l’adeguamento delle strutture alberghiere e norme modificative e integrative della legge regionale 14 settembre 1993, n. 40 (*Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna* n° 9, av den 21 mars 1998, nedan kallad lag nr 9/1998), vilken trädde i kraft den 5 april 1998.

15 Genom artikel 2 i denna lag infördes bestämmelser om stöd till nyinvesteringar till förmån för företag inom hotellsektorn på Sardinien. Stödet lämnades i form av bidrag och lån med räntesubventioner, liksom driftsstöd enligt regeln om stöd av mindre betydelse (nedan kallad den ursprungliga stödordningen).

16 I skrivelse av den 6 maj 1998 anmälde de italienska myndigheterna lag nr 9/1998 till kommissionen och förband sig att inte tillämpa den före kommissionens eventuella godkännande.

17 Som svar på en begäran om kompletterande upplysningar från kommissionen angav de italienska myndigheterna i skrivelse av den 22 juni 1998 att stödordningens tillämpningsbestämmelser inte skulle antas förrän stödordningen godkänts av kommissionen.

18 Genom skrivelse av den 28 september 1998 underrättade nämnda myndigheter även kommissionen om att stöd enligt lag nr 9/1998 endast kunde beviljas för projekt som skulle verkställas ”senare”, och att detta villkor skulle bekräftas i lagens tillämpningsbestämmelser.

19 I beslut SG(98) D/9547 av den 12 november 1998 slog kommissionen fast att stödordning N 272/98 – Italien – stöd till förmån för hotellindustrin, vilken hade införts genom lag nr 9/1998 var förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.3 a EG (nedan kallat beslutet om godkännande).

20 Den 29 april 1999 antog Assessore del Turismo, Artigianato e Commercio (den ansvarige för frågor rörande turism, hantverk och handel) i Regione autonoma della Sardegna dekret nr 285 om tillämpning av lag nr 9/1998 (*Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna* nr 15 av den 8 maj 1999) (nedan kallat dekret nr 285/1999).

21 I artiklarna 4 och 5 i samma dekret föreskrevs att stöd kunde beviljas endast för projekt som skulle börja verkställas efter det att ansökan om stöd lämnats in, och att endast utgifter som uppkommit efter det att denna ansökan lämnats in var stödberättigade. I artikel 17 i nämnda dekret, under rubriken ”Övergångsbestämmelser”, föreskrevs emellertid att vid den första tillämpningen av dekretet skulle utgifter och åtgärder som uppkommit eller verkställts efter den 5 april 1998, det datum då lag nr 9/1998 trädde i kraft, vara stödberättigade.

22 Den 27 juli 2000 antog Regione autonoma della Sardegna dels beslut nr 33/3 om upphävande av dekret nr 285/1999, som var behäftat med formfel, dels beslut nr 33/4 med nya bestämmelser om tillämpningen av den ursprungliga stödordningen.

23 Samma dag antog Regione autonoma della Sardegna även beslut nr 33/6, i vilket det angavs att offentliggörandet av dekret nr 285/1999, som innehöll bestämmelser som var oförenliga med unionsrätten, kunde ha gett potentiella stödmottagare förväntningar på att alla arbeten som verkställts efter den 5 april 1998 var stödberättigande. Av den anledningen skulle arbeten som inletts efter detta datum beaktas vid den första tillämpningen av lag nr 9/1998, i den mån som de varit föremål för ansökan om stöd i den första årliga ansökningsomgången.

24 I skrivelse av den 2 november 2000 underrättade de italienska myndigheterna kommissionen om tillämpningsbestämmelserna för lag nr 9/1998 och tillställde den en kopia av beslut nr 33/4. De italienska myndigheterna nämnde emellertid inte beslut nr 33/6.

25 I skrivelse av den 25 april 2001, till vilken återigen beslut nr 33/4 hade fogats, och som svar på en begäran om upplysningar bekräftade de italienska myndigheterna att stödordningen tillämpades i överensstämmelse med 1998 års riktlinjer.

26 Till följd av ett klagomål om missbruk av den ursprungliga stödordningen begärde kommissionen den 26 februari 2003 att de italienska myndigheterna skulle inkomma med kompletterande upplysningar.

27 I sitt svar av den 22 april 2003 nämnde de italienska myndigheterna för första gången beslut nr 33/6.

28 I skrivelse av den 3 februari 2004 delgav kommissionen Republiken Italien sitt beslut om en statlig stödordning C 1/04 (ex NN 158/03 och CP 15/03) – Missbruk av stödåtgärd N 272/98 – Regionen Sardinien – Uppmaning att inkomma med synpunkter med stöd av artikel 88.2 EG (EUT C 79, s. 4) (nedan kallat beslutet att inleda ett förfarande), angående missbruk av den ursprungliga stödordningen. Kommissionen angav i beslutet att italienska myndigheter hade underlåtit att iaktta såväl villkoren i kommissionens beslut om godkännande av stödordningen som villkoren i 1998 års riktlinjer, genom att tillåta att stöd beviljades för investeringsprojekt som hade påbörjats innan någon ansökan om stöd lämnats in. Kommissionen ansåg därför att den ursprungliga stödordningen kunde ha inneburit missbruk av det slag som avses i artikel 16 i rådets förordning nr 659/1999, och uttryckte tvivel om huruvida stöd som hade beviljats för investeringsprojekt som hade påbörjats innan någon ansökan om stöd lämnats in var förenliga med den gemensamma marknaden.

29 Efter att ha inhämtat de italienska myndigheternas såväl som Grand Hotel Abi d'Orus synpunkter antog kommissionen, den 22 november 2006, ett beslut med titeln ”Statligt stöd nr C 1/2004 – Regionallag nr 9/98 – Ändring och utvidgning av pågående förfarande C 1/2004 i enlighet med artikel 88.2 EG – Uppmaning att inkomma med synpunkter enligt artikel 88.2 EG”(EUT C 32, 2007, s. 2) (nedan kallat ändringsbeslutet), om ändring och utvidgning av det förfarande som inletts enligt beslutet att inleda ett förfarande. I detta ändringsbeslut, under rubriken ”Skäl för att ändra och utvidga förfarandet”, framhöll kommissionen särskilt att beslut nr 33/6 inte nämndes i beslutet om att inleda ett förfarande, samtidigt som det var på grundval av det beslutet som stöd skulle ha beviljats i 28 fall för projekt som påbörjats innan någon stödansökan lämnats in, och inte på grundval av beslut nr 33/4, vilket felaktigt uppgetts i beslutet om att inleda ett förfarande. Kommissionen påpekade dessutom att missbruk av stöd i den mening som avses i artikel 16 i förordning nr 659/1999, till vilken beslutet om att inleda ett förfarande hänvisade, avsåg situationer där mottagaren av ett godkänt stöd tillämpar detta i strid med villkoren i beslutet om beviljande av stöd och inte situationer där en medlemsstat inför ett nytt olagligt stöd genom att ändra en befintlig stödordning.

30 Den 2 juli 2008 antog kommissionen det omtvistade beslutet. I detta beslut påpekade institutionen bland annat att det genom beslut nr 33/6 hade gjorts ändringar i den åtgärd som anmälts och att dessa ändringar inte var förenliga med villkoren i beslutet om godkännande. Beslutet hade, i strid med

artikel 88.3 EG och i strid med de italienska myndigheternas samarbetsplikt enligt artikel 10 EG, inte anmälts till kommissionen. Enligt kommissionen hade stödordningen följaktligen faktiskt tillämpats i strid med beslutet om godkännande, och planerade stöd till projekt som hade börjat verkställas innan en ansökan om stöd hade lämnats in måste därför betraktas som olagliga.

31 Vad gäller det aktuella stödets förenlighet med den gemensamma marknaden angav kommissionen i det omtvistade beslutet att det statliga stöd som beviljats enligt lag nr 9/1998, olagligen tillämpad av Italien genom beslut nr 33/6, var oförenligt med den gemensamma marknaden såvida inte stödmottagaren lämnat in en ansökan om stöd enligt nämnda ordning innan det ursprungliga investeringsprojektet började verkställas. Republiken Italien ska enligt artiklarna 2 och 3 i detta beslut av mottagarna omedelbart och effektivt återkräva det oförenliga stöd som beviljats enligt denna ordning samt säkerställa att beslutet genomförs inom fyra månader efter den dag då det delges.

Den överklagade domen

32 Klagandena väckte talan vid tribunalen och yrkade ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Till stöd för talan åberopades tretton grunder, varav tre avsåg formfel, nämligen åsidosättande av, för det första, artikel 108.2 FEUF och förordning nr 659/1999, för det andra artikel 297.2 tredje stycket FEUF och artikel 20.1 i förordning nr 659/1999 och, för det tredje, bristfällig motivering av beslutet. Under övriga tio grunder, vilka avsåg faktiska fel, gjordes gällande 1) att ändringsbeslutet saknade rättslig grund, 2) att det förekommit maktmissbruk vid antagandet av detta beslut, 3) att villkoret om att en ansökan ska ha lämnats in i förväg inte fanns med i beslutet om godkännande, 4) att kommissionen felaktigt kvalificerat stödet som olagligt, 5) att 1998 års riktlinjer inte var tillämpliga, 6) att kommissionen gjort en uppenbart oriktig bedömning av stödets eventuella stimulansverkan, 7) att artikel 107.3 FEUF hade åsidosatts, 8) att kommissionen hade åsidosatt principerna om opartiskhet och skydd för konkurrensen, 9) att principen om skydd för berättigade förväntningar hade åsidosatts och slutligen 10) att bestämmelserna om stöd av mindre betydelse hade åsidosatts.

33 Tribunalen biföll inte talan på någon av dessa grunder.

34 Tribunalen prövade inledningsvis frågan om vilken typ av rättsakt ändringsbeslutet utgjorde. Efter att i punkt 69 i den överklagade domen ha konstaterat att de bestämmelser som reglerar förfaranden på området för statligt stöd inte uttryckligen reglerar beslut om ändring och utvidgning av pågående förfarande, uttalade tribunalen följande:

”71. Det är ... logiskt, och ligger dessutom i de potentiella stödmottagarnas intresse, att om kommissionen efter det att den antagit ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande, upptäcker att beslutet grundats på ofullständiga uppgifter eller på en felaktig rättslig kvalificering av dessa uppgifter, så måste den ha möjlighet att anpassa sitt ställningstagande genom att anta ett ändringsbeslut. Ett sådant ändringsbeslut, i vilket intresserade parter på nytt uppmanas att inkomma med synpunkter, ger nämligen parterna möjlighet att reagera på den ändring i den preliminära bedömningen av den aktuella åtgärden som kommissionen gjort, och göra gällande sin inställning i detta avseende.

72. Det ska för övrigt påpekas att kommissionen lika gärna hade kunnat välja att först anta ett beslut om att avsluta förfarandet utan vidare åtgärder, för att sedan anta ett nytt beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande, grundat på kommissionens ändrade rättsliga bedömning, vilket i huvudsak skulle ha haft samma innehåll som ändringsbeslutet. Av processekonomiska skäl och med hänsyn till principen om god förvaltningssed, var det mot denna bakgrund bättre att anta ett ändringsbeslut än att avsluta förfarandet och inleda ett nytt förfarande. Det ska i detta sammanhang erinras om att ändringen av syftet med förfarandet gjorde det möjligt för kommissionen att i det angripna beslutet beakta de synpunkter som Grand Hotel Abi d’Oru

lämnade till följd av beslutet om att inleda ett förfarande, vilket inte hade varit fallet om kommissionen hade avslutat det formella granskningsförfarandet för att sedan inleda ett nytt sådant förfarande.

73. Tribunalen anser att ett sådant ändringsbeslut har samma rättsliga karaktär som beslutet om att inleda ett förfarande, eftersom det kompletterar detta beslut och tillsammans med det utgör ett justerat beslut om att inleda ett förfarande. Det ska härvidlag erinras om att ett meddelande om att ett förfarande inletts uteslutande syftar till att från de intresserade parterna få alla uppgifter som kan vägleda kommissionen i dess framtida handlande (domstolens dom av den 12 juli 1973 i mål 70/72, kommissionen mot Tyskland, REG 1973, s. 813, punkt 19, svensk specialutgåva, volym 2, s. 117, och förstainstansrättens dom av den 22 oktober 1996 i mål T-266/94, Skibsvaerftsforeningen m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-1399, punkt 256).”

35 Därpå prövade tribunalen de grunder under vilka det hade gjorts gällande att tidsfristerna i förordning nr 659/99 inte hade iakttagits. Till att börja med fastställdes, i punkt 96 i den överklagade domen, att tvåmånadersfristen för att avsluta den preliminära granskningsfasen i artikel 4.5 i förordning nr 659/1999, vilken frist börjar löpa dagen efter det att en fullständig anmälan mottagits, inte var tillämplig i förevarande fall, eftersom stödet i fråga inte hade anmälts till kommissionen. Beträffande artikel 10 i nämnda förordning, i vilken det föreskrivs att om kommissionen har upplysningar om påstått olagligt stöd ska den undersöka dessa upplysningar utan dröjsmål, oavsett källan för dessa, slog tribunalen, i punkterna 97–100 i den överklagade domen, fast att denna bestämmelse inte ska förstås så, att den syftar på avslutandet av den preliminära granskningsfasen, utan snarare på inledandet av denna fas samt att den period på lite drygt 11 månader som förflutit mellan den dag då kommissionen mottog klagomålet och den dag då den beslutade att inleda ett förfarande inte var orimligt lång. Slutligen slog tribunalen, i punkt 101 i den överklagade domen, fast att det framgår av artikel 13.2 och artikel 16 i förordning nr 659/1999 att när det är fråga om stöd som antas vara olagligt, eller stöd som antas ha missbrukats, är kommissionen inte bunden av den frist som anges i bland annat artikel 7.6 i samma förordning.

36 Tribunalen underkände därefter grunden avseende åsidosättande av artikel 254.3 EG (nu artikel 297.2 tredje stycket FEUF) och artikel 20.1 i förordning nr 659/1999 genom att i punkterna 106 och 107 i den överklagade domen slå fast att de beslut som kommissionen antar på området för statligt stöd alltid är riktade till de berörda medlemsstaterna, att ändringsbeslutet enbart riktade sig till Republiken Italien och inte till mottagarna av stöd enligt den omtvistade stödordningen, och att kommissionen sålunda inte var skyldig enligt artikel 297.3 FEUF att delge Grand Hotel Abi d’Oru detta beslut.

37 Tribunalen prövade sedan grunderna avseende den felaktiga kvalificeringen av stöden såsom olagliga när det borde ha slagits fast att de hade missbrukats. Tribunalen slog i det avseendet fast, i punkterna 175 och 180 i den överklagade domen, att stöd som beviljats på en rättslig grund som på ett påtagligt sätt skiljer sig från den stödordning som godkänts genom beslutet om godkännande betraktas som nytt stöd, i den mening som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999. Den ändring som infördes genom beslut nr 33/6 kan emellertid, enligt punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer, inte kvalificeras som mindre eller obetydlig i den mån kommissionens godkännande av en stödordning regelmässigt är beroende av att det föreskrivs ett villkor om att ansökan om stöd ska lämnas innan projekten börjar verkställas. Detta nya stöd ska dessutom kvalificeras som olagligt, i den mening som avses i artikel 1 f i förordning nr 659/1999, eftersom den ändring av den godkända stödordningen som Regione autonoma della Sardegna införde när den antog beslut nr 33/6 inte anmälts till kommissionen.

38 Vidare prövade tribunalen den grund under vilken det hade gjorts gällande att kommissionen gjort en uppenbart oriktig bedömning av huruvida det förelåg stimulansverkan. Efter att i punkt 215 i den överklagade domen ha påpekat att kriteriet att ansökan måste inges innan investeringsprojektet inleds är ett enkelt relevant och ändamålsenligt villkor på vilket kommissionen kan grunda ett antagande om att stimulansverkan föreligger, tillade den i punkt 226 i den överklagade domen att den nu hade att

pröva huruvida sökandena i första instans visat att det i förevarande fall fanns omständigheter som gjorde att den omtvistade stödordningens stimulansverkan kunde säkerställas, trots att de inte hade lämnat in några ansökningar innan investeringsprojekten började verkställas. Tribunalen slog därefter fast, i punkt 227 i den överklagade domen, att de argument som rör den särskilda situation som stödmottagarna befann sig i eller det sätt på vilket dessa uppträdde saknade relevans inom ramen för förevarande grund och underkände dem, eftersom det omtvistade beslutet avsåg en stödordning och inte enskilda stöd. I punkterna 231–237 i den överklagade domen underkände tribunalen de argument som anförts av sökandena i första instans, att enbart den omständigheten att lag nr 9/1998 hade trätt i kraft förvissade företagen om att de hade rätt till stöd. Tribunalen framhöll särskilt i punkterna 232 och 233 i den överklagade domen att när kommissionen inte har fattat beslut om huruvida ett anmält stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, kan inte den omständigheten att de nationella myndigheterna har antagit lagbestämmelser om att införa en stödordning i sig innebära att de potentiella stödmottagarna enligt denna stödordning kan känna sig säkra på att komma i åtnjutande av det stöd som där fastställs.

39 Tribunalen underkände därefter grunden under vilken det gjorts gällande att principerna om opartiskhet och om skydd för konkurrensen åsidosatts, genom att i punkt 255 i den överklagade domen slå fast att de tio företag vilka sökandena i första instans hänvisat till och vilka ansökt om stöd enligt förfarandet i det sedermera upphävda dekret nr 285/1999, inte befann sig i en situation som var jämförbar med den situation som sökandena i första instans befann sig i. De senare hade nämligen inte lämnat in någon ansökan överhuvudtaget innan de påbörjade de arbeten som investeringsprojekten omfattade, medan de tio företagen i fråga faktiskt hade lämnat in ansökningar, visserligen med stöd av ett dekret med tillämpningsbestämmelser som sedermera upphävts.

40 Till sist prövade tribunalen grunden avseende åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar. I punkt 274 i den överklagade domen påpekade den inledningsvis att berättigade förväntningar på att ett statligt stöd är lagenligt i princip endast kan åberopas om det har beviljats med iakttagande av det förfarande som anges i artikel 88 EG (nu artikel 108 FEUF), såvida det inte föreligger exceptionella omständigheter. En omdömesgill ekonomisk aktör ska nämligen i normalfallet vara i stånd att avgöra om detta förfarande har följts. Därefter påpekade tribunalen, i punkt 275 i den överklagade domen, att i förevarande fall kunde mottagarna av de omtvistade stödåtgärderna i princip inte åberopa att de haft berättigade förväntningar på att dessa åtgärder var lagenliga, eftersom det tydligt hade angetts i det aktuella beslutet om godkännande att kommissionens godkännande endast gällde stöd för projekt som påbörjats efter det att ansökan om stöd lämnats in. Slutligen ansåg tribunalen att ingen av de omständigheter som sökandena och intervenienterna i första instans anfört i målet utgjorde skäl nog för att ogiltigförklara det omtvistade beslutet. Vad i synnerhet avser de nationella myndigheternas utfästelser och olika ageranden fastställde tribunalen, i punkt 281 i den överklagade domen, att de berörda inte kan grunda sina berättigade förväntningar på annat än utfästelser från behöriga unionsinstitutioner.

Parternas yrkanden och förfarandet i domstolen

41 Klagandena har yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen,

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna (målen C-632/11 P och C-633/11 P).

42 Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandena, och förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

43 Domstolens ordförande har genom beslut av den 29 mars 2012 förenat målen C-632/11 P och C-633/11 P vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Överklagandena

44 Klagandena har till stöd för sina överklaganden anfört sju grunder under vilka det har gjorts gällande 1) att ändringsbeslutet var rättsstridigt, 2) att det förekommit ett åsidosättande av artikel 297 FEUF och artikel 20.1 i förordning nr 659/1999, 3) att det förekommit ett åsidosättande av den tidsfrist som föreskrivs i förordning nr 659/1999, 4) att det förekommit en felaktig kvalificering av stödet såsom ett nytt olagligt stöd, 5) att det skett en uppenbart oriktig bedömning av huruvida det aktuella stödet hade en stimulansverkan, 6) att det förekommit ett åsidosättande av principerna om opartiskhet och om skydd för konkurrensen och 7) åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar.

Huruvida ändringsbeslutet var rättsstridigt

Parternas argument

45 HGA har kritiserat tribunalen för att i punkt 71 i den överklagade domen ha fastställt att kommissionen hade rätt att ändra och utvidga det formella granskningsförfarandet trots att det saknas rättsligt stöd för detta i förordning nr 659/99. Vidare påstås tribunalen ha, i strid med artikel 81 i dess rättegångsregler, underlåtit att bemöta argumentet att kommissionen inte hade rätt att ändra beslutet att inleda det formella förfarandet på grund av en handling, såsom beslut nr 33/6, vilken den redan förfogade över när förfarandet i fråga inleddes. En sådan korrigering ska nämligen, om den antas vara tillåten, grundas på uppgifter som inkommit efter den ursprungliga kvalificeringen av stödet i fråga.

46 Kommissionen anser att denna grund inte kan tas upp till sakprövning eftersom klagandena ber domstolen att på nytt pröva de argument som anfördes i första instans. Talan kan i vart fall inte vinna bifall på denna grund.

Domstolens bedömning

47 När en klagande har ifrågasatt förstainstansrättens tolkning eller tillämpning av unionsrätten, kan de rättsfrågor som prövades av tribunalen på nytt tas upp till diskussion i målet om överklagande. Om klaganden inte på detta sätt kunde utforma sitt överklagande med stöd av grunder och argument som redan hade åberopats vid tribunalen, skulle överklagandeinstitutet mista en del av sin innebörd (se, bland annat, dom av den 9 juni i de förenade målen C-465/09 P–C-470/09 P, Diputación Foral de Vizcaya m.fl. mot kommissionen, punkt 79).

48 HGA har i förevarande fall anfört rättsliga argument i syfte att särskilt kritisera punkterna 69–72 i den överklagade domen i den mån tribunalen däri enligt bolaget felaktigt slog fast att kommissionen hade rätt att anta ett ändringsbeslut.

49 Mot denna bakgrund ska kommissionens invändning om rättegångshinder avslås.

50 Vad sakfrågan beträffar är det visserligen riktigt, såsom HGA har gjort gällande och såsom tribunalen slog fast i punkt 69 i den överklagade domen, att de bestämmelser som reglerar förfaranden på området för statligt stöd inte uttryckligen reglerar beslut om ändring och utvidgning av pågående förfarande.

51 Detta innebär dock inte att det skulle vara förbjudet för kommissionen att göra ändringen eller eventuellt utvidga det formella granskningsförfarandet om den upptäcker att det ursprungliga beslutet grundats på ofullständiga uppgifter eller på en felaktig rättslig kvalificering av dessa uppgifter. Tribunalen gjorde därför en riktig bedömning när den i punkt 72 i den överklagade domen slog fast att det av processekonomiska skäl och med hänsyn till principen om god förvaltningssed, var bättre att anta ett ändringsbeslut än att avsluta förfarandet och därefter inleda ett nytt förfarande, vilket hade lett till ett beslut med i stort sett samma innehåll som ändringsbeslutet.

52 En sådan ändring eller utvidgning får dock inte innebära att de berörda parternas processuella rättigheter kränks.

53 Tribunalen fann i punkt 74 i den överklagade domen att ändringsbeslutet gett intresserade parter möjlighet att på nytt inkomma med synpunkter och därmed reagera på de ändringar som hade gjorts.

54 Under dessa förhållanden kan klagandena inte vinna framgång med argumentet att det saknas rättslig grund för att anta ett ändringsbeslut.

55 HGA har vidare kritiserat tribunalen för att inte ha bemött argumentet att kommissionen inte hade rätt att ändra beslutet att inleda förfarandet på grund av en handling, såsom beslut nr 33/6, vilken den redan förfogade över när förfarandet i fråga inleddes.

56 Det framgår av fast rättspraxis att den motiveringsskyldighet som tribunalen har enligt artikel 36 i stadgan för Europeiska unionens domstol, vilken enligt artikel 53 första stycket i samma stadga är tillämplig på tribunalen, och enligt artikel 81 i tribunalens rättegångsregler, inte innebär att den senare är skyldig att lämna en uttömmande redogörelse för vart och ett av de resonemang som parterna i tvisten fört. Motiveringen kan således vara underförstådd under förutsättning att den ger de berörda personerna möjlighet att få reda på varför tribunalen inte ansåg att det fanns fog för deras argument, och att den behöriga domstolen kan få tillräckligt underlag för att utöva sin kontroll (se, bland annat, dom av den 16 juli 2009 i mål C-440/07 P, kommissionen mot Schneider Electric, REG 2009, s. I-6413, punkt 135).

57 I förevarande fall angav kommissionen i punkt 71 i den överklagade domen att ett ändringsbeslut kan antas i syfte att avhjälpa såväl ofullständiga uppgifter som ursprungligen lagts till grund för beslutet som felaktiga rättsliga kvalificeringar av nämnda uppgifter. Det framgår vidare av punkt 74 i den överklagade domen att syftet med det aktuella ändringsbeslutet var att korrigera den rättsliga bedömningen av den omtvistade ordningen i det ursprungliga beslutet om att inleda det formella förfarandet, genom att klargöra att det rörde sig om en olaglig stödordning och inte om missbruk av en av kommissionen godkänd stödordning.

58 Vad specifikt avser förfaranden på området för statligt stöd är det logiskt att den initiala rättsliga bedömningen även ska kunna korrigeras efter en mer utförlig bedömning av de omständigheter som kommissionen redan förfogar över, och inte bara vid upptäckt av tidigare okända omständigheter, såsom HGA har vidgått.

59 Härav följer att tribunalen underförstått men tveklöst har gett klagandena möjlighet att få reda på skälen till att den inte godtog deras argument och därmed även gett domstolen tillräckligt med underlag för att den ska kunna utöva sin kontroll.

60 Klagandenas yrkande om upphävande av den överklagade domen kan således inte vinna bifall, då domen av ovannämnda skäl är tillräckligt motiverad.

61 Överklagandet kan under dessa omständigheter inte vinna bifall på den grunden att ändringsbeslutet var rättsstridigt.

Huruvida artikel 297 FEUF och artikel 20.1 i förordning nr 659/1999 har åsidosatts

Parternas argument

62 Grand Hotel Abi d'Oru har gjort gällande att det borde ha delgetts ändringsbeslutet, eftersom denna part hade följt uppmaningen i beslutet att inleda det formella förfarandet och yttrat sig över den omtvistade ordningen. Tribunalens motivering i den överklagade domen var dessutom motstridig då den, i punkterna 71 och 72 i den överklagade domen, slog fast att ändringsbeslutet motiverades av behovet av att skydda stödmottagarnas intresse av att inkomma med yttranden samtidigt som den i punkterna 106 och 107 i samma dom slog fast att Grand Hotel Abi d'Oru inte skulle betraktas som mottagare av ändringsbeslutet. Genom att anse att det räckte med att ändringsbeslutet delgavs medlemsstaterna enligt de krav som gäller i fråga om beslut att inleda ett förfarande, åsidosatte tribunalen även artikel 297.2 tredje stycket FEUF och artikel 20.1 i förordning nr 659/1999.

63 Kommissonen har förnekat att motiveringen i den överklagade domen är motstridig eller innehåller en felaktig rättstillämpning, eftersom kommissionens beslut på området för statligt stöd enbart är riktade till den berörda medlemsstaten. Artikel 20.1 i förordning nr 659/1999 är heller inte tillämplig i förevarande mål.

Domstolens bedömning

64 Tribunalen konstaterade i punkterna 105–107 i den överklagade domen för det första att det i artikel 254.3 EG, nu artikel 297.2 tredje stycket FEUF, föreskrivs att beslut ska delges dem som de riktar sig till, för det andra att kommissionens beslut på området för statligt stöd alltid är riktade till de berörda medlemsstaterna och för det tredje att ändringsbeslutet riktade sig enbart till Republiken Italien, och inte till dem som mottog stöd enligt den omtvistade stödordningen. Kommissionen kunde därför, utan att göra en felaktig rättstillämpning, konstatera att artikel 254.3 EG inte innebar någon skyldighet för den att delge Grand Hotel Abi d'Oru ändringsbeslutet.

65 Det föreligger inte heller någon som helst motstridighet mellan denna slutsats och slutsatsen i punkterna 71 och 72 i den överklagade domen, enligt vilken ändringsbeslutet gav berörda parter möjlighet att reagera på de ändringar som gjorts i kommissionens provisoriska bedömning av den omtvistade stödordningen. Det faktum att ändringsbeslutet inte hade delgetts berörda parter hindrade dem nämligen inte från att inkomma med synpunkter då beslutet, i vilket det fanns en uppmaning till nämnda parter att inkomma med yttranden, offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*.

66 Vad beträffar artikel 20.1 i förordning nr 659/1999 är denna uppenbarligen inte tillämplig i förevarande fall, såsom tribunalen slog fast i punkterna 110 och 111 i den överklagade domen. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen att varje intresserad part som har lämnat synpunkter efter det att kommissionen har beslutat att inleda det formella granskningsförfarandet ska tillställas en kopia av det beslut som kommissionen har fattat "i enlighet med artikel 7 i samma förordning". Artikel 7 i denna förordning avser dock uteslutande kommissionens beslut om att avsluta det formella granskningsförfarandet.

67 Härav följer att ändringsbeslutet inte kan kvalificeras som ett "beslut fattat i enlighet med artikel 7 i förordning nr 659/1999".

68 Överklagandet kan således inte vinna bifall på den grunden att artikel 297 FEUF och artikel 20.1 i förordning nr 659/1999 har åsidosatts.

Huruvida tidsfristerna i förordning nr 659/1999 har åsidosatts

Parternas argument

69 HGA har gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig bedömning i punkterna 99–101 i den överklagade domen när den fann att tidsfristen på två månader i artikel 4.5 i förordning nr 659/1999 enbart är tillämplig på anmälda stöd. Då syftet med denna bestämmelse är att se till att förfarandet följer ett visst tidsschema borde denna tidsfrist vara tillämplig även när förfarandet inletts till följd av ett klagomål.

70 Vidare påstås tribunalen ha missbedömt innebörden av artikel 10.1 i nämnda förordning enligt vilken bestämmelse det ankommer på kommissionen att utan dröjsmål undersöka de upplysningar den har. Denna bestämmelse ska enligt HGA tillämpas i analogi med bestämmelserna i artiklarna 263 FEUF och 265 FEUF på så sätt att kommissionen är skyldig att, när det rör sig om ett icke anmält stöd, inleda det formella förfarandet inom två månader från den dag den erhöll de relevanta upplysningarna. I förevarande fall dröjde det nio månader från det att kommissionen mottog beslut nr 33/6 till det att den inledde det formella granskningsförfarandet, vilket strider mot artikel 10.1 i förordning nr 659/1999.

71 Även artikel 7.6 i förordning nr 659/1999 påstås ha åsidosatts med hänsyn till att det formella granskningsförfarandet inte avslutades inom 18 månader, vilket strider mot det som föreskrivs i nämnda artikel. Eftersom förfarandet ursprungligen hade inletts på grund av missbruk av en stödordning är artikel 16 i nämnda förordning tillämplig, vilken hänvisar till nämnda artikel 7. Eftersom förfarandet varade i fyra och ett halvt år har varje rimlig tidsfrist i vilket fall som helst överskridits.

72 Kommissionen har gjort gällande att grunden under vilken det görs gällande att artikel 7.6 i förordning nr 658/1999 har åsidosatts inte kan tas upp till sakprövning då HGA inte har angett vilka punkter i den överklagade domen som ifrågasätts. I vilket fall som helst är varken denna bestämmelse i förordning nr 659/99 eller artikel 4.5 däri tillämplig när det rör sig om en olaglig stödordning. Inte heller kan tribunalens tolkning av artikel 10.1 i förordningen anses ha gett upphov till en felaktig rättstillämpning.

Domstolens bedömning

73 Kommissionens invändning om rättegångshinder mot den grund under vilken det har gjorts gällande att tribunalen åsidosatte artikel 7.6 i förordning nr 659/1999 kan inte godtas. De rättsliga argument som har anförts särskilt till stöd för denna grund gör det möjligt att identifiera de delar av den överklagade domen som HGA avser med sitt överklagande.

74 När det gäller prövningen i sak konstateras för det första att det framgår tydligt av lydelsen i artiklarna 4.5 och 7.6 i förordning nr 659/1999 att dessa endast är tillämpliga på anmälda stöd. Dessutom föreskrivs uttryckligen i artikel 13.2 i denna förordning att kommissionen, vad gäller olagligt stöd, inte är bunden av de tidsfrister som anges i bland annat artiklarna 4.5 och 7.6 i förordningen.

75 Denna slutsats följer även av domstolens praxis, enligt vilken kommissionen inte är underkastad regeln i artikel 4.5 i förordning nr 659/1999 om att förfarandet ska inledas inom två månader, när den omtvistade ordningen inte har anmälts (dom av den 28 juli 2011 i de förenade målen C-471/09 P–C-473/09 P, Diputación Foral de Vizcaya mot kommissionen, punkt 129).

76 Tribunalen gjorde därför ingen felaktig rättstillämpning när den i punkterna 96 och 101 i den överklagade domen angav att kommissionen inte var bunden av den tidsfrist som anges i artiklarna 4.5 och 7.6 i förordning nr 659/1999, eftersom stödet inte hade anmälts.

77 Inte heller gjorde den en felaktig rättstillämpning när den i punkt 101 i den överklagade domen angav att i fall av missbruk av stöd ska artikel 13.2 i förordning nr 659/1999 gälla i tillämpliga delar, vilket framgår av artikel 16 i samma förordning.

78 Vad sedan gäller grunden under vilken det gjorts gällande att artikel 10.1 i förordning nr 659/1999 har åsidosatts påpekas att det framgår av lydelsen i denna bestämmelse att om kommissionen har upplysningar om påstått olagligt stöd ska den undersöka dessa upplysningar utan dröjsmål, oavsett källan för dessa.

79 Detta krav kan inte, såsom HGA har föreslagit, tolkas i påstådd analogi med bestämmelserna i artiklarna 263 FEUF och 265 FEUF, på så sätt att kommissionen skulle ha en skyldighet att avsluta sin granskning av ett eventuellt olagligt stöd inom två månader. Det räcker i det avseendet att hänvisa till punkterna 74–76 i denna dom.

80 Vad beträffar argumentet att artikel 10.1 i förordning nr 659/1999 har åsidosatts, då kommissionen lät nio månader förflyta från det att Regione Autonoma della Sardegna skickade beslut 33/6 till det att beslutet att inleda förfarandet antogs, trots att kommissionen enligt nämnda artikel 10.1 är skyldig att undersöka de upplysningar den förfogar över utan dröjsmål, ska det påpekas att tribunalen, i punkt 97 i den överklagade domen, fann att artikel 10.1 i denna förordning inte ska förstås så att den syftar på avslutandet av den preliminära granskningsfasen, utan snarare på inledandet av denna fas. Att nämnda tidfrist löper ut innebär således inte, i avsaknad av uppgifter som tyder på motsatsen, att kommissionen har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att börja granska ärendet utan dröjsmål, såsom föreskrivs i nämnda artikel 10.1.

81 Det ska emellertid påpekas att kommissionen är skyldig att i ett förfarande för granskning av statligt stöd agera inom en skälig tidsfrist och att den inte kan vara inaktiv hur länge som helst under den preliminära granskningsfasen (se domen av den 28 juli 2011* i det ovannämnda målet Diputación Foral de Vizcaya m.fl. mot kommissionen, punkt 129 och där angiven rättspraxis).

82 Domstolen erinrar även om att frågan huruvida den tid som förflutit innan förfarandet inleds är skälig ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt ärende, såsom ärendets komplexitet och parternas uppträdande (se för ett liknande resonemang, dom av den 25 januari 2007 i de förenade målen C-403/04 P och C-405/04 P, Sumitomo Metal Industries och Nippon Steel mot kommissionen, punkt 116 och där angiven rättspraxis).

83 Den tid på lite drygt elva månader som i förevarande fall förflöt mellan den dag då klagomålet mottogs och den dag då beslutet att inleda förfarandet antogs kan inte anses överdrivet lång mot bakgrund av omständigheterna i målet, i synnerhet som det krävdes tid för att inkomma med kompletterande upplysningar, såsom tribunalen med rätta konstaterade i punkt 100 i den överklagade domen.

84 Vad slutligen beträffar påståendet att det administrativa förfarandet tog orimligt lång tid totalt sett, närmare bestämt drygt fyra och ett halvt år räknat från dagen för beslutet att inleda ett förfarande konstaterade tribunalen i punkt 162 i den överklagade domen att även om det kan framstå som om det formella granskningsförfarandet drog ut på tiden i förevarande fall, var kommissionen under alla omständigheter inte bunden av den tidsfrist som anges i artikel 7.6 i förordning nr 659/1999.

85 Mot bakgrund av ovanstående överväganden kan överklagandet inte vinna bifall på den grunden att tidfristerna i förordning nr 659/1999 inte har iakttagits.

* Datumet för domen anges för att den inte ska sammanblandas med domen av den 9 juni 2001 i de förenade målen C-465/09 P–C-470/09 P, Diputación Foral de Vizcaya m.fl mot kommissionen.

Huruvida det var felaktigt att kvalificera stödet såsom ett nytt och därmed olagligt stöd

Parternas argument

86 HGA har kritiserat tribunalen för att den i punkterna 175–180 i den överklagade domen kvalificerade den omtvistade ordningen såsom ett nytt olagligt stöd och inte såsom ett befintligt stöd. Eftersom lag nr 9/1998 inte utgjorde hinder för att utge stöd till företag som påbörjat sina projekt innan någon ansökan om stöd hade lämnats in, innebar inte beslut nr 33/6 någon ändring av detta stöd, och än mindre i något väsentlig avseende.

87 Enligt kommissionen kan denna grund inte tas upp till sakprövning i den mån HGA ber domstolen att på nytt pröva de faktiska omständigheterna, vilket den inte har behörighet att göra i ett mål om överklagande. Grunden saknar åtminstone betydelse med hänsyn till att tribunalen i punkt 186 i den överklagade domen slog fast att den bestämmelse som medför att den omtvistade stödordningen ska betraktas som olaglig och oförenlig med den gemensamma marknaden inte återfinns i lag nr 9/1998. Överklagandet kan i vart fall inte vinna bifall på denna grund, eftersom beslut nr 33/6 innebar en väsentlig ändring av ett befintligt stöd och därmed även att ett nytt olagligt stöd infördes.

Domstolens bedömning

88 Det följer av fast rättspraxis att när tribunalen har fastställt eller bedömt de faktiska omständigheterna, är domstolen enligt artikel 256 FEUF behörig att pröva tribunalens rättsliga bedömning av dessa omständigheter och de rättsliga följderna därav (se dom av den 6 april 2006 i mål C-551/03 P, General Motors mot kommissionen, REG 2006, s. I-3173, punkt 51, och av den 22 maj 2008 i mål C-266/06 P, Evonik Degussa mot kommissionen, punkt 72).

89 HGA har i huvudsak ifrågasatt tribunalens rättsliga kvalificering av den omtvistade ordningen såsom ett nytt och olagligt stöd. Grunden kan därmed tas upp till sakprövning.

90 Enligt artikel 1 c i förordning nr 659/1999 ska med nytt stöd förstås ”allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd”. I det avseendet anges i artikel 4.1 i förordning nr 794/2004 att för det ändamål som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999 ska en ändring av befintligt stöd vara varje ändring, utom ändringar av rent formell eller administrativ art som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden.

91 Tribunalen fann i punkterna 178 och 179 i den överklagade domen att den ändring av stödordningen som infördes genom beslut nr 33/6 inte kunde kvalificeras som mindre eller obetydlig och att den omtvistade stödordningen därför skulle kvalificeras som ett nytt stöd enligt artikel 1 c i förordning nr 659/1999, och inte som ett befintligt stöd.

92 Argumentet att beslut nr 33/6 inte ändrade den ordning som införts genom lag nr 9/1998 eller att ändringen i vart fall inte var väsentlig och därför inte räckte för att kvalificera den omtvistade ordningen som ett nytt stöd kan således inte godtas.

93 För det första kan HGA nämligen inte påstå att antagandet av beslut nr 33/6, enligt vilken projekt som påbörjats innan en ansökan har lämnats in kan beaktas, inte ändrade den ordning som införts genom lag nr 9/1998. Såsom tribunalen påpekade i punkt 186 i den överklagade domen saknade nämligen denna lag bestämmelser vad gäller det tidsmässiga sambandet mellan inlämnandet av ansökan om stöd och inledandet av arbetena. Vidare påpekades i punkt 5 i den överklagade domen att de italienska myndigheterna underrättade kommissionen om att stöd enligt denna lag endast kunde beviljas för projekt som skulle verkställas ”senare”, och att detta villkor skulle bekräftas i lagens tillämpningsbestämmelser.

94 För det andra kan inte ändringen betraktas som en ändring av rent formell eller administrativ art i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning nr 794/2004, eftersom den kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den inre marknaden. Tribunalen konstaterade i det avseendet i punkt 178 i den överklagade domen att villkoret om att ansökan om stöd ska lämnas innan projekten börjar verkställas uttryckligen finns angivet i beslutet att godkänna stödordningen, ett villkor som kommissionen regelmässigt ställer för godkännande av stödordningar för regionala ändamål, såsom framgår av punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer.

95 Tribunalen gjorde därmed ingen felaktig rättstillämpning när den kvalificerade det omtvistade stödet som nytt och olagligt. Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall på denna grund.

Huruvida det gjorts en uppenbart oriktig bedömning av stödets stimulansverkan

Parternas argument

96 HGA och Regione Autonoma della Sardegna har kritiserat tribunalen för att ha gjort en felaktig rättstillämpning genom att betrakta kriteriet om att ansökan om stöd ska ha lämnats in innan arbetena påbörjats som en ovedersäglig presumtion vad avser stödets stimulansverkan. Detta kriterium, som ger uttryck för ett rent formalistiskt synsätt, följer av en rättsakt som utgör ”soft law” vilken som sådan saknar bindande rättsverkan. Tribunalen tillbakavisade således i punkt 226 i den överklagade domen stödets stimulansverkan utan att beakta övriga omständigheter i målet.

97 HGA och Regione Autonoma della Sardegna har vidare kritiserat punkterna 232 och 233 i den överklagade domen enligt vilka endast en stödordning som kommissionen förklarat förenlig med den gemensamma marknaden kan ha stimulansverkan. Enligt samma klagande framgår det av tribunalens dom av den 14 maj 2002 i mål T-126/99, Graphischer Maschinenbau mot kommissionen (REG 2002, s. II-2427) att även ett icke anmält stöd kan ha stimulansverkan.

98 Dessutom anser samtliga klagande att tribunalen felaktigt fann en rad omständigheter som visade att klagandena hade uppmuntrats att påbörja arbetena i fråga sakna relevans, nämligen

— att de var förvissade om att erhålla stödet i fråga med hänsyn till att de uppfyllde samtliga villkor enligt lag nr 9/1998,

— att Regione Autonoma de Sardegna ingår bland de regioner som avses i artikel 107.3 a FEUF,

— att de har omfattats av en tidigare stödordning som är jämförbar med den omtvistade, och

— att de avstått från att söka olika stöd i syfte att komma i åtnjutande av stödet i fråga.

99 Vidare kritiserar Regione Autonoma della Sardegna tribunalen för att ha underlåtit att bemöta argumentet att det hade varit omöjligt, kronologiskt sett, att beakta kravet på att arbetena ska påbörjas efter det att ansökan lämnats in, eftersom detta krav infördes först i samband med 1998 års riktlinjer.

100 Grand Hotel Abi d’Oru och Timsas har slutligen kritiserat punkterna 226–228 i den överklagade domen för att sakna motivering eller för att åtminstone vara bristfälligt, eller till och med motstridigt, motiverade. De särskilda omständigheterna i förevarande fall, och i synnerhet det faktum att de har omfattats av en tidigare stödordning som är jämförbar med den omtvistade, tyder inte på att stödet haft en stimulansverkan på nämnda klagande utan på att stödordningen i sin helhet haft en sådan verkan.

101 Kommissionen har genmält att domstolen har bekräftat att 1998 års riktlinjer är tillämpliga på icke anmälda stöd, vilket gäller även i de fall ordningarna genomförts innan riktlinjerna antogs. Institutionen menar dessutom att 1998 års riktlinjer offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 10 mars 1998, det vill säga en dag innan lag nr 9/98 antogs och nästan en månad innan lagen trädde i kraft. De var således fullt tillgängliga för dem som omfattades av den omtvistade ordningen.

102 Det faktum att villkoren för att beviljas stöd enligt lag nr 9/1998 är uppfyllda utgör heller ingen garanti för att stödet kommer att beviljas så länge kommissionen inte har godkänt det. Även om Regione Autonoma della Sardegna normalt sett har rätt till regionalstöd innebär således inte detta att allt stöd som beviljas denna region direkt ska kvalificeras som förenligt med den inre marknaden. Tribunalen har i vart fall i punkterna 232 och 233 i den överklagade domen enbart besvarat klagandenas argument att enbart det faktum att lag nr 9/1998 trädde i kraft gav företagen en förvissning om att de skulle beviljas det omtvistade stödet.

Domstolens bedömning

103 I artikel 107.3 a FEUF föreskrivs att stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning kan anses förenligt med den inre marknaden.

104 Kommissionen har sålunda rätt att motsätta sig att ett stöd beviljas när detta inte har utgjort ett incitament för de mottagande företagen att agera på ett sätt som kan bidra till att uppnå ett av de mål som anges i nämnda artikel 107.3 FEUF. Ett sådant stöd måste anses vara nödvändigt för att uppnå målen i denna bestämmelse på så sätt att, utan stödet, marknadskrafterna i sig inte är tillräckliga för att de stödmottagande företagen ska agera så att de bidrar till att förverkliga dessa mål (se för ett liknande resonemang dom av den 17 september 1980 i mål 730/79, Philip Morris Holland mot kommissionen, REG 1980, s. 2671, punkterna 16 och 17; svensk specialutgåva, volym 5, s. 303). Ett stöd som skulle förbättra det gynnade företagets finansiella situation, men som inte är nödvändigt för att uppnå de mål som anges i artikel 107.3 FEUF är nämligen inte förenligt med den inre marknaden (se dom av den 15 april 2008 i mål C-390/06, Nuova Agricast, REG 2008, s. I-2577, punkt 68).

105 Det framgår av det ovan anförda att ett planerat stöd ska, för att anses vara förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 a FEUF, vara nödvändigt för utvecklingen i missgynnade regioner. Det ska i det avseendet kunna påvisas att den investering som är ägnad att stödja utvecklingen i den berörda regionen inte skulle ha genomförts utan det planerade stödet. Om det däremot visar sig att investeringen skulle ha genomförts även utan det planerade stödet är slutsatsen att det enbart har till verkan att förbättra den finansiella situationen för de stödmottagande företagen, utan att för den skull uppfylla kravet i artikel 107.3 a FEUF, nämligen att det ska vara nödvändigt för utvecklingen i missgynnade regioner.

106 Vad beträffar kriterierna enligt vilka det ska bedömas huruvida ett stöd för regionala ändamål är nödvändigt, konstaterade tribunalen i punkt 215 i den överklagade domen att kriteriet att en ansökan om stöd måste ha lämnats innan ett investeringsprojekt börjar verkställas utgör ett enkelt, relevant och ändamålsenligt villkor på vilket kommissionen kan grunda ett antagande om att stödet är nödvändigt.

107 Denna slutsats har inte ifrågasatts i detta överklagande.

108 Vidare ansåg tribunalen i punkt 226 i den överklagade domen att det fanns anledning att pröva huruvida sökandena hade visat att det i förevarande fall fanns omständigheter som gjorde att den omtvistade stödordningens stimulansverkan kunde säkerställas trots att sökandena inte hade lämnat in några ansökningar innan de aktuella projekten inleddes.

109 Härav följer för det första att anmärkningen att tribunalen skulle ha upphöjt kravet på en föregående ansökan till att utgöra en ovedersäglig presumtion vid bedömningen av huruvida stödet var nödvändigt kommer av en uppenbart felaktig tolkning av den överklagade domen. Tribunalen angav nämligen uttryckligen att det går att påvisa att stödet är nödvändigt på grundval av andra kriterier än de ovan nämnda.

110 Av samma skäl har kritiken mot att kriteriet är formalistiskt och att en rättsakt sprungen ur ”soft law”, såsom riktlinjerna, saknar bindande rättsverkan ingen verkan.

111 Vad för det andra gäller de omständigheter som nämns ovan i punkt 98, vilka enligt klagandena visar att den omtvistade ordningen har haft en stimulansverkan på de projekt de realiserat, ska domstolen först pröva argumentet att Regione Autonoma della Sardegna ingår bland de regioner som avses i artikel 107.3 a FEUF.

112 Denna omständighet är visserligen ett nödvändigt villkor för att undantagsbestämmelsen i artikel 107.3 a FEUF ska bli tillämplig, men innebär trots allt inte, såsom kommissionen har gjort gällande, att samtliga stödprojekt som kan komma att genomföras i nämnda region omedelbart ska anses vara nödvändiga för regionens utveckling. En sådan omständighet kan således inte i sig kvalificera den omtvistade ordningen som nödvändig för utvecklingen av denna region.

113 Vad sedan beträffar de omständigheter som samtliga klagande har hänvisat till, det vill säga att de har omfattats av en tidigare stödordning som är jämförbar med den omtvistade och att de avstått från att söka olika stöd i syfte att komma i åtnjutande av det aktuella stödet, påpekar domstolen i likhet med vad tribunalen gjorde i punkt 227 i den överklagade domen, att det omtvistade beslutet avsåg en stödordning och inte individuella stöd. Tribunalen konstaterade att kommissionen således inte var skyldig att beakta de omständigheter som var specifika för varje enskild stödmottagare. Följaktligen fann den att argumenten angående den särskilda situation som stödmottagarna befann sig i eller det sätt på vilket dessa uppträdde saknade relevans och att de därför skulle underkännas.

114 Tribunalen gjorde inte någon felaktig rättstillämpning i samband med denna bedömning. Det framgår nämligen av domstolens praxis att, i fråga om statligt stöd kan kommissionen begränsa sig till att undersöka det berörda stödets särdrag för att i skälen till sitt beslut bedöma om detta är nödvändigt för att förverkliga något av de mål som avses i artikel 107.3 FEUF. Kommissionen är inte skyldig att i ett beslut avseende en sådan stödordning göra någon bedömning av stöd som beviljats i enskilda fall på grundval av denna ordning. Det är först vid återkrav av stödet som det är nödvändigt att kontrollera varje berört företags individuella situation (se dom av dem 9 juni 2011 i de förenade målen C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, Comitato ”Venezia vuole vivere” mot kommissionen, REU 2011, s. I-4727, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

115 De omständigheterna att vissa stödmottagare skulle ha dels erhållit stöd enligt en tidigare stödordning som var jämförbar med den omtvistade, dels avstått från att söka olika stöd för att komma i åtnjutande av det aktuella stödet, rör den individuella situationen för vissa stödmottagare och inte den omtvistade stödordningens allmänna kännetecken. Tribunalen gjorde således ingen felaktig rättstillämpning när den fann att dessa omständigheter saknade relevans för bedömningen av huruvida en stödordning är nödvändig.

116 Vad vidare gäller argumentet att enbart det faktum att lag nr 9/1998 trädde i kraft räckte som incitament för klagandena att göra de aktuella investeringarna, eftersom de uppfyllde samtliga i lagen uppställda basvillkor för att vara berättigade till stöd, räcker det att påpeka att de bestämmelser som

införde den omtvistade rättsordningen inte bara utgjordes av lag nr 9/1998 utan bestämmelserna kompletterades, först med dekret nr 285/1999 och därefter med besluten nr 33/3, nr 33/4 och nr 33/6, såsom framgår av tribunalens konstateranden i den överklagade domen.

117 Dessa tillägg till bestämmelserna avseende den omtvistade rättsordningen är av särskild betydelse i förevarande fall. Det framgår av punkt 169 i den överklagade domen att Regione Autonoma della Sardegna aldrig förnekat, vare sig i sin skriftväxling med kommissionen eller vid tribunalen, att den förband sig att bevilja stöd endast för projekt för vilka ansökan lämnats innan de påbörjades. Vidare framgår det av punkt 5 i den överklagade domen att de italienska myndigheterna försäkrade kommissionen om att den omtvistade stödordningen enbart omfattade projekt som skulle verkställas ”senare”, och att detta villkor skulle bekräftas i tillämpningsbestämmelserna till lag nr 9/1998.

118 Å andra sidan, såsom tribunalen konstaterade i punkt 235 i den överklagade domen, följde det ingalunda av den stödordning som infördes genom nämnda lag att investeringsprojekt skulle komma att godtas.

119 Domstolen delar således tribunalens bedömning i punkt 236 i den överklagade domen, att argumentet avseende ikraftträdandet av lag nr 8/1998 ska underkännas.

120 Vad därefter avser argumentet att tribunalen inte skulle ha undersökt påståendet att det var omöjligt för de italienska myndigheterna och stödmottagarna att beakta 1998 års riktlinjer, räcker det att hänvisa till punkt 186 i den överklagade domen, där tribunalen konstaterade att den bestämmelse som medför att den omtvistade stödordningen ska betraktas som olaglig och oförenlig med den inre marknaden inte återfinns i lag nr 9/1998, utan i beslut nr 33/6, vilket utan tvekan antogs efter det att 1998 års riktlinjer hade blivit tillämpliga fullt ut.

121 Vad sedan avser den kritik som Grand Hotel Abi d’Oru och Timsas har inkommit med, och som återges ovan i punkt 100, påpekas att tribunalens svar i punkterna 226–228 i den överklagade domen, såsom det har återgetts i punkterna 113–115 i denna dom, varken saknar motivering eller är bristfälligt eller motsägelsefullt motiverat.

122 Domstolen konstaterar slutligen att HGA:s och Regione Autonoma della Sardegnas anmärkning att kommissionen gjorde en felaktig rättstillämpning i punkterna 232 och 233 i den överklagade domen är verkningslös, eftersom den inte kan leda till att den överklagade domen upphävs. Den överklagade domen är nämligen tillräckligt underbyggd med hänsyn till vad som anges i punkterna 111–121 i förevarande dom.

123 Överklagandet kan således inte vinna bifall på denna, delvis verkningslösa, grund, eftersom det enligt beslutet om godkännande i vilket fall som helst inte var tillåtet att bevilja stöd när ansökan lämnats in efter det att arbetena hade påbörjats.

Huruvida principerna om opartiskhet och skydd för konkurrensen har åsidosatts

Parternas argument

124 HGA har kritiserat tribunalen för att ha åsidosatt principerna om opartiskhet och skydd för konkurrensen, genom att inte slå fast att klagandena borde ha behandlats på samma sätt som de tio företag som lämnat in sina ansökningar innan arbetena påbörjades och även innan besluten nr 33/4 och nr 33/6 antogs.

125 Kommissionen menar att denna grund inte kan tas upp till sakprövning.

Domstolens bedömning

126 Det framgår av artikel 256 FEUF, av artikel 58 första stycket i domstolens stadga och av artikel 168.1 d i rättegångsreglerna för densamma att det i ett överklagande klart ska anges på vilka punkter den dom som det yrkas upphävande av ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för detta yrkande (domen i de ovannämnda förenade målen Diputación Foral de Vizcaya mot kommissionen, punkt 78).

127 I förevarande fall har HGA emellertid nöjt sig med att anföra samma argument som anfördes i första instans utan att exakt ange vare sig vilka punkter i den överklagade domen som ifrågasätts eller skälen till att tribunalen ska anses ha gjort en felaktig rättstillämpning när den underkände dessa argument.

128 Denna grund kan således inte tas upp till sakprövning.

Huruvida principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts

Parternas argument

129 HGA har kritiserat tribunalen för att den i punkterna 274, 275 och 281 i den överklagade domen konstaterade att stödmottagarna inte kunde ha haft några berättigade förväntningar på grund av att det i beslutet om godkännande uttryckligen krävdes att en ansökan om stöd skulle lämnas in innan arbetena påbörjades. Majoriteten av klaganden kände emellertid endast till att lag nr 9/1998 hade anmälts till och godkänts av kommissionen. Regione Autonoma della Sardegna upplyste dem nämligen inte om villkoret om att en ansökan om stöd först ska ha lämnats in och gav dem en kopia på beslutet om godkännande i vilket detta villkor inte fanns med. Inte heller offentliggörandet av beslutet i *Europeiska unionens officiella tidning* innehöll detta villkor. De nationella myndigheternas försäkringar gav därför upphov till berättigade förväntningar hos klagandena.

130 Regione Autonoma della Sardegna har tillagt att mottagarna kunde ha haft berättigade förväntningar på att åtgärden var förenlig med den inre marknaden, eftersom de inte påbörjade arbetena förrän stödet i fråga hade anmälts till kommissionen. Det är bara i de fall stöd inte har anmälts som stödmottagare kan anses sakna berättigade förväntningar, men så förhöll det sig inte i förevarande fall.

131 Kommissionen anser att denna grund följer av en delvis felaktig tolkning av den överklagade domen med hänsyn till att den ordning som införts genom lag nr 9/1998, i dess lydelse enligt beslut nr 33/6, aldrig har anmälts. Institutionen har inte heller avgett den minsta försäkran vad gäller ordningens förenlighet med den inre marknaden.

Domstolens bedömning

132 Domstolen delar tribunalens bedömning i punkt 273 i den överklagade domen, att för att principen om skydd för berättigade förväntningar ska kunna åberopas krävs det att tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga samt härrör från behöriga och tillförlitliga källor har meddelats den berörde av de behöriga unionsinstitutionerna. Det framgår av fast rättspraxis att varje enskild person har denna rätt om han befinner sig i en situation av vilken det framgår att en institution, ett organ eller en byrå inom unionen, genom att ge tydliga försäkringar, har väckt grundade förhoppningar. Tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter utgör, oavsett i vilken form de har lämnats, en sådan försäkran (se, bland annat, dom av den 16 december 2010 i mål C-537/08 P, Kahla Thüringen Porzellan mot kommissionen, REU 2010, s. I-12917, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

133 Det framgår i förevarande fall av de handlingar som ingetts till tribunalen att det inte har styrkts att någon institution, något organ eller någon byrå inom unionen skulle ha lämnat några tydliga, ovillkorliga och samstämmiga försäkringar om att den omtvistade stödordningen var förenlig med den gemensamma marknaden.

134 Det ska även påpekas att, i likhet med vad tribunalen underströk i punkterna 274 och 275 i den överklagade domen, berättigade förväntningar på att ett statligt stöd är lagenligt i princip endast kan åberopas om det har beviljats med iakttagande av det förfarande som anges i artikel 108 FEUF, såvida det inte föreligger exceptionella omständigheter. I förevarande fall angavs i beslutet om godkännande att kommissionens godkännande endast gällde stöd för projekt som påbörjats efter det att ansökan lämnats. De omtvistade stödåtgärderna, vilka inte uppfyllde detta villkor, hade således inte beviljats med iakttagande av det förfarande som anges i artikel 108 FEUF. Härav följer att mottagarna av de omtvistade stödåtgärderna inte kan åberopa att de hade berättigade förväntningar på att dessa åtgärder var lagenliga.

135 Det faktum att de nationella myndigheterna inte skulle ha delgett mottagarna av det omtvistade stödet en fullständig kopia av beslutet om godkännande och att offentliggörandet av detta beslut i *Europeiska unionens officiella tidning* inte innehöll något krav på att en ansökan skulle lämnas innan arbetena påbörjades saknar relevans för prövningen av denna grund. Det framgår nämligen av artikel 20.3 i förordning nr 659/1999 att samtliga intresserade på begäran kan erhålla en kopia på varje beslut som kommissionen fattar enligt artiklarna 4, 7, 10.3 och 11 i denna förordning.

136 Slutligen är Regione Autonoma della Sardegnas argument att det faktum att arbetena påbörjats efter det att stödet anmälts räcker för att ge upphov till berättigade förväntningar på att åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden under alla omständigheter verkningslöst, eftersom den omtvistade stödordningen inte hade anmälts till kommissionen i förevarande fall, vilket tribunalen påpekade i punkt 188 i den överklagade domen,

137 Överklagandet kan således inte vinna bifall på den grunden att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts.

138 Överklagandet ska mot bakgrund av det ovan anförda ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

139 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen, när överklagandet ogillas, besluta om rättegångskostnaderna. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i samma rättegångsregler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att klagandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klagandena har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas och klagandena förpliktas att solidariskt ersätta rättegångskostnaderna.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Överklagandena ogillas.

2) Klagandena förpliktas att solidariskt ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter