FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 21. februar 2002 [1]

I — Indledning

1. Kongeriget Spanien har med det foreliggende annullationssøgsmål anfægtet Kommissionens beslutning af 17. august 2000 om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2, EF), med henblik på at undersøge en statsstøtte, som er blevet ydet virksomheden Santana Motor SA (herefter »den anfægtede beslutning«) [2].

2. I centrum for tvisten står den frist på 15 arbejdsdage, som er fastsat i artikel 4, stk. 6, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (herefter »forordning nr. 659/1999«) [3], inden for hvilken Kommissionen, i givet fald efter at have modtaget meddelelse fra en medlemsstat om, at denne vil gennemføre støtteforanstaltningen, kan indlede en undersøgelsesprocedure. Parterne er for det første uenige om, hvad der er afgørende for fristens begyndelse — eftersom meddelelsen blev foretaget ved telefax — enten tidspunktet for modtagelsen af telefaxen (i det foreliggende tilfælde fredag den 28.7.2000) eller tidspunktet for registreringen af telefaxen (i det foreliggende tilfælde mandag den 31.7.2000). For det andet er det omtvistet, om allerede Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure afbryder forældelsen af fristen (her den 17.8.2000), eller om det er forkyndelsen af den pågældende beslutning, der er afgørende (i det foreliggende tilfælde den 23.8.2000).

3. Nye støtteforanstaltninger skal meddeles Kommissionen af den pågældende medlemsstat. Kommissionen kan efter denne anmeldelse, såfremt foranstaltningen giver anledning til tvivl, indlede en formel undersøgelsesprocedure inden for en frist på to måneder. Vedtager Kommissionen ikke en sådan beslutning, anses støtten for at være godkendt, og den pågældende medlemsstat kan gennemføre den, såfremt Kommissionen ikke — efter den nødvendige supplerende meddelelse fra medlemsstaten om, at den gennemfører foranstaltningen — inden for 15 dage beslutter at indlede en undersøgelsesprocedure. Følgen af fristens udløb ville således være, at de anmeldte støtteforanstaltninger skulle anses for eksisterende støtte.

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EFT C 328, s. 19.
3 — EFT L 83, s. 1.

II — Retsforskrifter

4. Artikel 88 EF regulerer proceduren for Kommissionens overvågning og godkendelse af statsstøtte. Proceduren er nærmere udformet i forordning nr. 659/1999, der er udstedt i henhold til artikel 89 EF. Forordningens artikel 4 bestemmer:

»[...]

1. Kommissionen undersøger anmeldelsen straks ved modtagelsen. Kommissionen vedtager en beslutning efter stk. 2, 3 eller 4, jf. dog artikel 8 [denne bestemmelse vedrører tilbagetrækning af anmeldelsen].

2. Konstaterer Kommissionen [...] at en anmeldt foranstaltning ikke udgør støtte, fastslår den dette ved beslutning.

3. Konstaterer Kommissionen [...] at en anmeldt foranstaltning [...] ikke giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med fællesmarkedet, beslutter den, at foranstaltningen er forenelig med fællesmarkedet [...]

4. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet, beslutter den at indlede proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2, i det følgende benævnt »beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure«.

5. De beslutninger, der er omhandlet i stk. 2, 3 og 4, skal vedtages inden to måneder. Fristen løber fra dagen efter modtagelsen af en fuldstændig anmeldelse. Anmeldelsen betragtes som fuldstændig, hvis Kommissionen ikke inden for to måneder fra modtagelsen af anmeldelsen eller fra modtagelsen af eventuelle ønskede supplerende oplysninger anmoder om yderligere oplysninger. [...]

6. Har Kommissionen ikke vedtaget en beslutning i henhold til stk. 2, 3 eller 4 inden for fristen i stk. 5, anses støtten for at være godkendt af Kommissionen. Den pågældende medlemsstat kan derefter gennemføre de pågældende foranstaltninger efter i forvejen at have givet Kommissionen meddelelse herom, medmindre Kommissionen vedtager en beslutning i henhold til denne artikel inden for en frist på 15 arbejdsdage efter modtagelsen af meddelelsen.«

III — Faktiske omstændigheder

5. Siden den 2. juli 1998 var de spanske myndigheder i kontakt med Kommissionen

på grund af en bankgaranti, der i juni 1998 var tilvejebragt for virksomheden Santana Motor SA. Ved skrivelse af 1. juli 1999 meddelte den spanske regering Kommissionen sin hensigt om at ville yde denne virksomhed supplerende støtte. Denne støtte — det drejede sig om kapitaltilførsel og regional støtte — blev anmeldt ved skrivelser af 30. juli 1999 og 17. november 1999 i overensstemmelse med artikel 88, stk. 3, EF. Kommissionen var af den opfattelse, at denne anmeldelse var ufuldstændig, og krævede yderligere oplysninger, som den modtog den 24. maj 2000.

6. Ved skrivelse af fredag den 28. juli 2000, som samme dag kl. 17.49 blev fremsendt ved telefax til vedkommende generaldirektorat, meddelte de spanske myndigheder under henvisning til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999 Kommissionen, at Junta de Andalucía ville gennemføre de anmeldte foranstaltninger. Telefaxen blev registreret hos Kommissionen mandag den 31. juli 2000.

7. Den 17. august 2000 besluttede Kommissionen at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF. Samme dag meddeltes det ved telefax Kongeriget Spaniens Faste Repræsentation, at Kommissionen havde vedtaget en beslutning herom. Den 18. august 2000 sendte Kommissionen endnu en skrivelse til Den Faste Repræsentation, hvori den atter henviste til den beslutning, der var blevet truffet dagen før, og til det derfor fortsat bestående gennemførelsesforbud i henhold til artikel 88, stk. 3, EF. Selve beslutningen, som den foreliggende sag er anlagt til prøvelse af, blev dog først — ved skrivelse af 22. august 2000 — tilstillet Kongeriget Spanien den 23. august 2000.

IV — Retsforhandlinger og parternes påstande

8. Kongeriget Spanien har anlagt sag den 30. oktober 2000. Det har nedlagt følgende påstande:

1) Kommissionens beslutning af 22. august 2000 annulleres, for så vidt angår samtlige de heri nævnte foranstaltninger, bortset fra den i juni 1998 ydede garanti.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

9. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse.

2) Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Der har ikke været afholdt retsmøde.

V — Parternes anbringender

A — *Kongeriget Spanien*

10. Den spanske regering har for det første anført, at den anfægtede beslutning er en retsakt, der kan anfægtes ved et annullationssøgsmål. Den har nemlig retsvirkninger, idet de pågældende former for støtte deri kvalificeres som ny støtte.

11. Det drejer sig imidlertid om eksisterende støtte, som artikel 88, stk. 2, EF ikke finder anvendelse på.

12. Foranstaltningerne er blevet forskriftsmæssigt anmeldt. Der er forløbet mere end to måneder siden modtagelsen den 24. maj 2000 af de af Kommissionen krævede supplerende oplysninger, således at artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999 kommer til anvendelse. Den deri fastsatte frist på 15 arbejdsdage var allerede udløbet på det tidspunkt, hvor Kommissionens beslutning blev forkyndt for de spanske myndigheder.

13. Kommissionen har samme dag ved telefax modtaget de spanske myndigheders skrivelse af 28. juli 2000, hvori de bebudede, at foranstaltningerne ville blive gennemført. Fristen er således begyndt at løbe. Den omstændighed, at skrivelsen først blev registreret af Kommissionens tjenestegrene den 31. juli 2000, har ikke nogen indflydelse på fristens begyndelse. Afgørende kan principielt kun være den dato, hvor skrivelsen indgår til adressaten, og ikke den dato, hvor den ansvarlige tjenestemand får kendskab dertil.

14. Dette fremgår allerede af de af Kommissionen offentliggjorte konkurrenceregler for statsstøtte[4]. Det er heri fastsat i bilag 1 til »Procedureregler i statsstøttesager«, at fristerne i princippet først begynder at løbe fra modtagelsen af den pågældende korrespondance. I fodnote 106 til procedureglerne konkretiseres dette således, at fristen begynder med afsendelsen, hvis korrespondancen faxes.

15. Fristen begyndte derfor at løbe mandag den 31. juli 2000 — den første arbejdsdag

4 — Europa-Kommissionen: *Konkurrencereglerne i De Europæiske Fællesskaber*, del II A, 1999.

efter modtagelsen af skrivelsen — og udløb den 21. august 2000. Forkyndelsen af beslutningen er derfor først sket efter fristens udløb.

16. For overholdelsen af fristen kan det alene komme an på datoen for forkyndelsen. Det tidspunkt, hvor Kommissionen internt har vedtaget beslutningen, er ikke afgørende. En beslutning kan ikke have retsvirkninger over for adressaten, førend den er blevet forkyndt for vedkommende. Dette fremgår af artikel 254, stk. 3, EF, hvorefter beslutninger først får virkning for adressaten ved meddelelsen.

17. Hvis man baserede sig på tidspunktet for vedtagelsen, ville dette i øvrigt kunne føre til betydelig retsusikkerhed. Det ville være meget vanskeligt for udenforstående at få kendskab til, hvornår Kommissionen internt vedtager en beslutning. Kommissionen ville efter vedtagelsen af en beslutning efter behag kunne forhale forkyndelsen over for medlemsstaten, således at denne i givet fald uden kendskab til denne beslutning iværksætter støtteforanstaltningerne. Kommissionen ville ikke desto mindre senere kunne påberåbe sig den stadigt løbende frist.

18. Forkyndelsen kan heller ikke erstattes af den telefax, der blev tilsendt de spanske myndigheder den 17. august 2000. I denne telefax blev det alene meddelt dem, at Kommissionen havde vedtaget en beslutning i henhold til artikel 88, stk. 2, EF. Der skal imidlertid sondres mellem denne meddelelse og selve den vedtagne beslutning, der — med den krævede begrundelse — først var indeholdt i Kommissionens skrivelse af 22. august 2000, der blev forkyndt den 23. august 2000.

19. Den beslutning, der blev vedtaget den 17. august 2000, har alene haft forberedende karakter og bør ikke anses for en retsakt i artikel 249 EF's forstand. Den egentlige beslutning blev først vedtaget den 22. august 2000 og dermed efter fristens udløb.

20. Subsidiært har den spanske regering gjort gældende, at Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang har begrundet den anfægtede beslutning. Det fremgår ikke af beslutningen, at Kommissionen var overbevist om foranstaltningernes uforenelighed med traktaten. Der skal derimod gås ud fra princippet om, at beslutningen kun blev truffet i det ene øjemed at forhindre udløbet af fristen i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999.

B — *Kommissionen*

21. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at den anfægtede beslutning er blevet vedtaget inden for fristen i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999, og at de omhandlede foranstaltninger derfor ikke er eksisterende støtte.

22. Fristen er først begyndt at løbe den 1. august 2000, dagen efter registreringen. Afsendelse med telefax af en meddelelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999, er ikke tilladt. Meddelelsen kræver af retssikkerhedsmæssige hensyn samme form som anmeldelse af statsstøtte. Den af sagsøgeren anførte passus fra »Procedureregler i statsstøttesager« er kun relevant for mindre vigtige skrivelser. Af formelle grunde skal en sådan meddelelse også rettes til Generalsekretariatet og ikke til det kompetente generaldirektorat. Telefaxen er i øvrigt indgået fredag kl. 17.49 uden for tjenestetid, således at det på denne dag ikke længere har været muligt at gøre sig bekendt med den.

23. Desuden er fristens forløb blevet afbrudt ved beslutningen af 17. august 2000. For afbrydelsen af fristen er det afgørende beslutningens vedtagelse og ikke dens forkyndelse. Dette fremgår allerede af ordlyden af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999. I henhold hertil kan medlemsstaterne gennemføre støtteforanstaltninger, såfremt Kommissionen ikke har »vedtaget en beslutning [...] inden for en frist på 15 arbejdsdage«. Forordning nr. 659/1999 sondrer udtrykkeligt mellem vedtagelsen og offentliggørelsen af en beslutning. I artikel 25 forpligtes Kommissionen nemlig udtrykkeligt til straks at meddele den pågældende medlemsstat beslutninger, der er vedtaget i henhold til denne forordning.

24. Såfremt beslutningen skulle offentliggøres for medlemsstaten inden for fristen på 15 arbejdsdage, ville reglen i artikel 25 i forordning nr. 659/1999 være overflødig. Det ville ikke have nogen mening at forpligte Kommissionen til straks at meddele en beslutning, hvis denne under alle omstændigheder skulle offentliggøres for medlemsstaten inden for en given frist.

25. Også påberåbelsen af artikel 254, stk. 3, EF er fejlagtig. Der kan ikke af denne bestemmelse drages den konklusion, at en ikke-meddelt beslutning ikke har virkninger eller ikke eksisterer. Artikel 254, stk. 3, EF vedrører ikke gyldigheden af en beslutning, men alene dens virkninger i forhold til adressaten.

26. Desuden er beslutningen blevet vedtaget den 17. august og ikke, som hævdet af sagsøgeren, først den 22. august 2000. I henhold til artikel 12, stk. 4, i Kommissionens forretningsorden [5] betragtes en beslutning som vedtaget i henhold til skriftlig procedure, når fristen for denne procedure er udløbet, uden at et medlem af Kommissionen har fremsat eller fastholdt et forbehold. Dette var her tilfældet den 17. august 2000.

27. Ifølge Kommissionen kan den subsidiært fremførte indsigelse om, at Kommis-

5 — EFT 1999 L 252, s. 41.

sionen ikke i tilstrækkeligt omfang har begrundet den anfægtede beslutning, ikke fremmes til realitetsbehandling. Der er endnu ikke vedtaget nogen endelig beslutning vedrørende støttens forenelighed med fællesskabsretten på det tidspunkt, hvor proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF indledes, således at der ikke i denne henseende kan foreligge nogen tilsidesættelse af sagsøgerens rettigheder.

VI — Retlig vurdering

A — *Formaliteten*

28. Kommissionen har ganske vist ikke fremført nogen formalitetsindsigelse. Ifølge procesreglementets artikel 92, stk. 2, kan Domstolen imidlertid til enhver tid af egen drift efterprøve, om ufravigelige procesforudsætninger er opfyldt, og navnlig om den foranstaltning, der er genstand for tvisten, udgør en anfægtelig retsakt [6].

29. Ifølge artikel 230 EF kan en beslutning i princippet kun anfægtes, såfremt den har retsvirkninger. Inden ikrafttrædelsen af forordning nr. 659/1999 har Domstolen fastslået, at Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF kan anfægtes. Den har nemlig en selvstændig retsvirkning, idet den kvalificerer foranstaltningen som ny støtte og ikke som en eksisterende støtte [7].

30. Forskellige procedurer er knyttet til denne kvalificering. Mens eksisterende støtte undersøges af Kommissionen sammen med medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 88, stk. 1, EF, er ny støtte underkastet kravene i artikel 88, stk. 2 og 3, EF og kan derfor ikke gennemføres, førend de er blevet godkendt af Kommissionen.

31. I øvrigt drejer det sig ifølge retspraksis [8] fra tiden forud for vedtagelsen af forordning nr. 659/1999 ved en sådan beslutning ikke om en rent forberedende foranstaltning, mod hvis virkninger alene søgsmålet til prøvelse af den endelige beslutning vil sikre tilstrækkelig retsbeskyttelse. Et sådant søgsmål vil navnlig ikke gøre det muligt efterfølgende at ophæve eventuelle følger af en forsinkelse med gennemførelse af støtteforanstaltninger, der skyldes overholdelsen af artikel 88, stk. 3, tredje punktum, EF, ved senere udbetaling af støtte.

6 — Dom af 11.7.1990, forenede sager C-305/86 og C-160/87, Neotype Techmashexport mod Kommissionen og Rådet, Sml. I, s. 2945, præmis 18, og af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 23.

7 — Domme af 30.6.1992, sag C-312/90, Spanien mod Kommissionen, »Cenemesa«-sagen, Sml. I, s. 4117, præmis 19 ff., og sag C-47/91, Italien mod Kommissionen, »Italgrani«-sagen, Sml. I, s. 4145, præmis 27 ff.

8 — Anført i fodnote 7.

32. Generaladvokat Stix-Hackl har for nylig rejst spørgsmålet, om denne retspraksis stadig er relevant efter vedtagelsen af forordning nr. 659/1999[9]. Efter hendes opfattelse er virkningerne af en beslutning om at indlede den formelle procedure ikke uigenkaldelige[10]. I sin egenskab af en forberedende foranstaltning af proceduremæssig karakter kan beslutningen derfor ikke anfægtes[11]. Domstolen har imidlertid ikke tiltrådt denne opfattelse, men har derimod opretholdt sin hidtidige retspraksis[12]. Der er følgelig blevet indledt et annullationssøgsmål til prøvelse af den anfægtede beslutning i overensstemmelse med artikel 230 EF.

B — *Spørgsmålet om, hvorvidt søgsmålet er begrundet*

33. Søgsmålet ville blive kronet med held, hvis den anfægtede beslutning ikke var blevet vedtaget inden for fristen i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999. Beslutningen ville i så fald være behæftet med en retlig fejl, eftersom foranstaltningerne til fordel for Santana Motor SA efter udløbet af fristen på 15 arbejdsdage skulle kvalificeres som eksisterende støtte, og Kommissionen ikke længere var beføjet til direkte at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

1) Fristens begyndelse

34. Indledningsvis skal det bemærkes, at Kommissionens anbringende vedrørende den spanske regerings meddelelse, der blev oversendt ved telefax den 28. juli 2000, og hvorefter foranstaltningerne fremover ville blive gennemført, i sig selv er selvmodsigende. Kommissionen mener på den ene side, at meddelelsen i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999 skulle have været tilstillet Generalsekretariatet ved fremsendelse med post med modtagelsesbevis. Den er af den opfattelse, at den af den spanske regering valgte vej — bestående i at sende den omhandlede skrivelse med telefax til det kompetente generaldirektorat — ikke er retmæssig. På den anden side bestrider den ikke, at netop denne telefax har sat fristen i gang, efter at dens modtagelse blev registreret den 31. juli. Såfremt oversendelsen pr. telefax ikke var retmæssig, ville meddelelsen ikke have haft retsvirkninger og kunne navnlig ikke sætte fristen i gang.

35. Forordning nr. 659/1999 indeholder imidlertid ikke bestemte formforskrifter hverken for anmeldelsen eller for andre meddelelser, der skal tilsendes Kommissionen inden for rammerne af statsstøtteproceduren. I artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 659/1999 er der alene tale om, at medlemsstaten i sin anmeldelse skal give alle nødvendige oplysninger. Det fremgår ikke af forordning nr. 659/1999, om telefax er et lovligt oversendelsesmiddel.

9 — Forslag til afgørelse i sagen Italien mod Kommissionen; dom af 9.10.2001, sag C-400/99, Sml. I, s. 7303, på s. 7306.

10 — Forslag til afgørelse i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 9, punkt 42 ff., og navnlig punkt 52.

11 — Forslag til afgørelse i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 9, punkt 77 (sammenfattende).

12 — Dommen i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 9.

36. Det fremgår derimod af bilag 1 til »Procedureregler i statsstøttesager« [13], at Kommissionen selv anser telefax for et lovligt oversendelsesmiddel. Procedurereglerne indeholder nemlig regler for beregning af frister, hvorefter det for begyndelsen af en frist principielt er modtagelsen af den pågældende korrespondance, og navnlig ved fremsendelse ved telefax afsendelsen, som er afgørende. Sådanne regler ville være overflødige, hvis den korrespondance, der skal rettes til Kommissionen, ikke kunne fremsendes ved telefax.

37. Kommissionens indsigelse om, at disse regler kun gælder for mindre vigtige skrivelser, og navnlig ikke for skrivelser, der har retsvirkninger, har intet grundlag i de nævnte procedureregler. Bilag 1 til procedurereglerne vedrører alle bestemmelserne om frister i støttekontrolprocedurer, således som det fremgår af den indledende sætning i afsnittet »Beregning af tidsfrister« (»Der fastsættes tidsfrister for de forskellige faser i statsstøttesager«). Denne udtalelse om bestemmelsen af tidspunktet for fristens begyndelse i fodnote 106 til procedurereglerne gælder ligeledes generelt for oversendelse ved telefax. Der ses ikke at foreligge nogen sondring mellem »vigtige« og »mindre vigtige« handlinger eller frister.

38. Ifølge Kommissionens argumentation i den foreliggende sag afhænger betydningen af en handling af den omstændighed, om den har retsvirkninger, og såfremt dette er tilfældet, skal oversendelse ved telefax være udelukket. Dog har enhver skrivelse, der sætter en frist i gang eller afbryder en frist, alene dermed allerede retsfølger. Såfremt man tænker Kommissionens opfattelse til ende, må skrivelser, der har indflydelse på frister, altså generelt ikke oversendes ved telefax. Man kan imidlertid spørge sig, hvilken betydning udtalelserne i procedurereglerne om fristens beregning så skal have i tilfælde med oversendelse ved telefax.

39. Oversendelse af skrivelser ved telefax er i vore dage teknisk vundet frem og er meget udbredt. Telefaxen er et sikkert og tidsbesparende kommunikationsmiddel. For så vidt som der ikke eksisterer særlige formforskrifter, der enten kræver fremlæggelse af dokumenter i original eller forsynet med en original underskrift eller særlige oversendelsesformer (rekommanderet, med modtagelsesbevis osv.), må telefaxen i princippet anses for en tilladelig form for oversendelse af meddelelser til Kommissionen.

40. Det skal imidlertid tages i betragtning, at oversendelse af skrivelser ved telefax ikke altid forløber uden problemer. I visse tilfælde vil problemer med afsendelses- eller modtagelsesapparatets funktion kunne påvirke oversendelsesproceduren. En sådan ikke upåklagelig oversendelse kan føre til, at dokumentet ikke længere kan udleveres til adressaten, eller at indholdet ikke længere er forståeligt. En sådan fax kan i det

13 — Anført i fodnote 4, s. 46.

mindste ikke sætte en frist i gang, når fejlen stammer fra afsenderens sfære. Den omstændighed, at det i enkelte tilfælde kan komme til problemer med oversendelsen, indebærer imidlertid ikke, at det generelt ikke er tilladt at anvende en telefax som oversendelsesmiddel. Således som det fremgår af »Procedureregler i statsstøttesager« [14], har Kommissionen trods disse almindeligt kendte risici principielt anerkendt oversendelse pr. telefax.

41. I det foreliggende tilfælde ses der ikke at være holdepunkter for, at Kongeriget Spaniens meddelelse af 28. juli 2000 ikke blev fuldstændig oversendt. Ganske vist giver en fremsendelsesrapport principielt ikke bevis for, at et dokument er kommet frem fuldt ud til adressaten, eftersom fremsendelsesrapporten kun kan udgøre bevis for, at faxen har forladt sendeapparatet. Den fuldstændige oversendelse af skrivelsen er imidlertid ikke blevet bestridt af Kommissionen i det foreliggende tilfælde. Det dokument, som Kommissionen har registreret den 31. juli 2000, er netop denne pr. telefax oversendte skrivelse. Man kan derfor næppe gå ud fra, at Kommissionen har kunnet registrere en meddelelse, som den ikke fuldstændig har modtaget, uden at stille supplerende spørgsmål.

42. Ganske vist kan telefaxen være et uegnet kommunikationsmiddel, når ægtheden af en skrivelse skal bevises, f.eks. ved afsenderens underskrift på originalen. Således tillader f.eks. artikel 37, stk. 6, i Domstolens procesreglement ganske vist fremsendelse af processkrifter pr. telefax med henblik på at overholde procesfrister. Dette gælder imidlertid kun, såfremt det underskrevne originale eksemplar indleveres senest ti dage senere. Denne særregel i Domstolens procesreglement er påkrævet, da den muliggør en fravigelse af den generelle bestemmelse i procesreglementets artikel 37, stk. 1, hvorefter det originale eksemplar af ethvert processkrift skal underskrives af partens befuldmægtigede eller advokat.

43. Om og i givet fald hvornår den spanske regerings meddelelse af 28. juli 2000 efterfølgende er blevet afsendt pr. post, fremgår ikke af sagen og er uden betydning i det foreliggende tilfælde. Når der ikke foreligger tilsvarende formforskrifter som i Domstolens procesreglement, kan der ikke med hensyn til meddelelsen i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999 stilles tilsvarende høje krav til beviset for dens oprindelse.

44. Ifølge reglerne i punkt 1.2.2 i *Konkurrencereglerne i De Europæiske Fællesskaber* [15] skal anmeldelsen af ny støtte i

14 — Anført i fodnote 4.

15 — Anført i fodnote 4, s. 27; jf. navnlig for så vidt angår automobilsektoren: EF-rammebestemmelser for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien (EFT 1997 C 279, s. 1).

almindelighed sendes til Kommissionens Generalsekretariat. Som det allerede fremgår af ordlyden, gælder disse regler dog kun direkte for selve anmeldelsen og ikke for andre skrivelser, som skal rettes til Kommissionen.

45. Der er ingen grund til at udvide anvendelsesområdet for disse regler til at omfatte andre meddelelser. Formålet med denne bestemmelse er at koncentrere modtagelsen af anmeldelser til et centralt punkt, her Generalsekretariatet. Ny støtte skal nemlig først registreres i centralregisteret for alle verserende sager om statsstøtte og henvises til de forskellige kompetente generaldirektorater [16]. Når dette første er sket, består der ikke behov for at rette korrespondancen til et centralt punkt. Det er derimod endog i det kompetente generaldirektorats interesse hurtigst muligt at modtage medlemsstaternes skrivelser, dvs. uden omvejen via Generalsekretariatet. Dette gælder navnlig, hvis der er knyttet retsfølger til skrivelsen, såsom i det foreliggende tilfælde begyndelsen af en kort frist.

46. Kommissionen har selv fastslået i punkt 1.2.2 i »Procedureregler i statsstøttesager« [17], at der kan spares tid ved meddelelsen, hvis den sendes direkte til det kompetente generaldirektorat. Det er klart, at en sådan tidsbesparelse opnås med hensyn til alle meddelelser, og ikke alene ved anmeldelsen gennem en direkte oversendelse til det kompetente generaldirektorat.

47. Den omstændighed, at telefaxen er indgået til Kommissionen uden for normal tjenestetid, har ingen virkninger for fristens begyndelse. Det er principielt ikke afgørende, hvornår den ansvarlige tjenestemand får kendskab til en skrivelse. Dette fremgår allerede af bilag 1 til »Procedureregler i statsstøttesager« [18]. Ifølge disse regler begynder fristen at løbe fra modtagelsen eller fra afsendelsen, hvis korrespondancen faxes, dvs. uafhængigt af det tidspunkt, hvor den pågældende adressat får kendskab til korrespondancen. Der skal i øvrigt tages hensyn til den omstændighed, at dette tidspunkt ofte afhænger af tilfældet og på ingen måde kan beregnes af afsenderen. Hvis man baserer sig på det tidspunkt, hvor der opnås kendskab, vil dette føre til betydelig retsusikkerhed.

48. Artikel 3 i Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1182/71 af 3. juni 1971 om fastsættelse af regler om tidsfrister, datoer og tidspunkter [19] (herefter »forordning nr. 1182/71«) fastsætter regler om det tidspunkt, der er afgørende for begyndelsen

16 — Jf. bilag 1 til Procedureregler i statsstøttesager, regler om Kommissionens organisation, anført i fodnote 4.

17 — Anført i fodnote 4, s. 27.

18 — Anført i fodnote 4.

19 — EFT 1971 II, s. 311.

af en frist regnet i dage. Ifølge denne bestemmelse medregnes den dag, i løbet af hvilken begivenheden eller handlingen sker, ikke ved beregningen af fristen. Her er det afsendelsen af telefaxen, der er afgørende for fristens begyndelse.

2) Spørgsmålet, om afbrydelse af fristen

a) Tidspunktet for vedtagelsen

49. Disse regler sikrer, at varigheden af fristen ikke afhænger af det tidspunkt, hvor den begivenhed, som udløser fristen, indtræder[20]. I det foreliggende tilfælde har den omstændighed, at den spanske regerings meddelelse indgik til Kommissionen efter normal tjenestetid, derfor ikke medført en forkortelse af fristen på 15 arbejdsdage.

51. Kommissionens beslutning af 17. august 2000 har — i modsætning til Kongeriget Spaniens opfattelse — ikke alene forberedende karakter, men udgør derimod en retsakt med egne retsvirkninger, som artikel 249 EF og 254 EF finder anvendelse på. Vedtagelsen af beslutningen er derved nærmere reguleret i Kommissionens forretningsorden.

50. Fristen begyndte derfor at løbe den første arbejdsdag efter den 28. juli 2000 og dermed — ifølge artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1182/71 er arbejdsdage alle dage undtagen helligdage, søndage og lørdage — mandag den 31. juli 2000. I overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1182/71 endte fristen med udløbet af den 21. august 2000. Ved beregningen var den 5. og 6., 12. og 13. samt 19. og 20. august 2000 som lørdage og søndage samt den 15. august som helligdag ved Kommissionen[21] ikke taget i betragtning, da det herved ikke drejede sig om arbejdsdage.

52. Kommissionens afgørelser træffes i henhold til artikel 4 i Kommissionens forretningsorden[22] enten på Kommissionens møder, ved skriftlig procedure eller ved delegationsprocedure. Den skriftlige procedure, som er blevet anvendt ved den her anfægtede beslutning, er fastlagt ved forretningsordenens artikel 12. I henhold til artikel 12, stk. 4, betragtes et forslag som vedtaget af Kommissionen, hvis intet medlem har fremsat eller fastholdt forbehold over for forslaget inden for den frist, der gælder for en skriftlig procedure. Ved fristens udløb er beslutningsproceduren inden for Kommissionen afsluttet. På dette tidspunkt udformes og vedtages beslutnin-

20 — Jf. for så vidt angår de tilsvarende regler i Domstolens procesreglement dom af 15.1.1987, sag 152/85, Misset mod Rådet, Sml. s. 223, præmis 7.

21 — EFT 1999 C 379, s. 26.

22 — EFT 1999 L 252, s. 41.

gen. Den omstændighed, at den skrivelse, som blev tilsendt de spanske myndigheder, er forsynet med en senere dato, nemlig den 22. august 2000, er ikke til hinder herfor. Denne skrivelse tjener nemlig alene til gennemførelse og oversendelse af den beslutning, der allerede blev vedtaget den 17. august 2000. De to datoer er i øvrigt ikke relevante for beslutningen, fordi det, som det vil blive anført, alene kommer an på forkyndelsen.

53. Eftersom den den 17. august 2000 vedtagne beslutning først blev meddelt Kongeriget Spanien den 23. august 2000, og således efter udløbet af fristen, må det opklares gennem fortolkning af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999, hvilken begivenhed der er afgørende for en effektiv afbrydelse af fristen.

b) Fortolkning af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999

54. Ifølge ordlyden af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999 er det vedtagelsen af beslutningen, der er afgørende, eftersom »den pågældende medlemsstat kan [...] gennemføre de pågældende foranstaltninger efter i forvejen at have givet Kommissionen meddelelse herom, medmindre Kommissionen *vedtager* [min fremhævelse] en beslutning i henhold til denne artikel inden for en frist på 15 arbejdsdage efter modtagelsen af meddelelsen«.

55. Ud fra den samlede sammenhæng af forordning nr. 659/1999 kan man i øvrigt slutte, at forordningsgiver i princippet har sondret mellem vedtagelse og offentliggørelse af en beslutning. Thi i artikel 25 i forordning nr. 659/1999, hvori Kommissionen forpligtes til straks at meddele den pågældende medlemsstat sine beslutninger, er der fastsat en udtrykkelig ordning vedrørende offentliggørelse.

56. I modsætning til Kommissionens opfattelse kan der imidlertid ikke heraf udledes den slutning, at ordningen i artikel 25 i forordning nr. 659/1999 ville være overflødig, såfremt Kommissionen allerede var underlagt en forpligtelse til at offentliggøre beslutningerne for de berørte adressater inden for en bestemt frist. Denne almindelige ordning gælder dels for alle beslutninger, der skal vedtages på grundlag af forordning nr. 659/1999, herunder sådanne, der ikke er bundet af frister. Dels er Kommissionen i artikel 25 forpligtet til at handle »straks« og dermed hurtigere, end hvad der som regel er påkrævet for overholdelsen af en frist.

57. Artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999 skal imidlertid fortolkes i lyset af traktaten. Ifølge fast retspraksis skal bestemmelserne i den afledte fællesskabsret i videst muligt omfang fortolkes således, at de er forenelige med EF-traktaten [23].

23 — Dom af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477, præmis 21, og af 21.3.1991, sag C-314/89, Rauh, Sml. I, s. 1647, præmis 17.

58. EF-traktaten indeholder i artikel 254, stk. 3, EF den regel, at beslutninger (først) får virkning ved deres meddelelse. Til forskel fra hvad der gælder for forordninger, foreskriver artikel 254, stk. 2, EF ikke nogen offentliggørelse i EF-Tidende. Meddelelsen er med andre ord en uundværlig formalitet for, at en beslutning kan få virkning [24].

59. Ifølge Domstolens retspraksis kan en retsakt fra en offentlig myndighed ikke gøres gældende over for borgerne, førend disse har fået lejlighed til at få kendskab til den [25]. Dette gælder også, når adressaterne for retsakten ikke er borgere, men medlemsstater.

60. Under hensyn til bestemmelserne i artikel 254, stk. 3, EF skal artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999 derfor fortolkes således, at det for afbrydelsen af fristen ikke er datoen for Kommissionens vedtagelse af beslutningen, der er afgørende, men meddelelsen af beslutningen.

61. Kommissionen mener derimod, at der skal sondres mellem gyldigheden af beslutningen som sådan (validité intrinsèque), der allerede indtræder med Kommissionens vedtagelse af beslutningen, og virkningen over for tredjemænd. Sidstnævnte er reguleret ved artikel 254, stk. 3, EF. Artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999 er imidlertid baseret på gyldigheden som sådan.

62. Jeg kan ikke tilslutte mig denne opfattelse. En retsakt, som er vedtaget, men som endnu ikke er blevet meddelt, har eventuelt en latent eller ved meddelelsen udsat begrænset gyldighed. I denne fase kan retsakten ikke længere ændres [26].

63. For at afføde retsvirkninger over for adressaten — og det er det, som her er afgørende — skal retsakten være blevet meddelt denne. Beslutningen om at indlede den formelle procedure tilsigter nemlig at afbryde den frist, der er fastsat i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999, og at forbyde medlemsstaten at gennemføre støtteforanstaltningen. Denne virkning kan ikke indtræde, uden at medlemsstaten har kendskab til beslutningen.

24 — Jf. generaladvokat Van Gervens forslag til afgørelse i sag C-137/92 P, Kommissionen mod BASF AG m.fl., dom af 15.6.1994, Sml. I, s. 2555, på s. 2559, punkt 62.

25 — Dom af 25.1.1979, sag 98/78, Racke, Sml. s. 69, præmis 15.

26 — Dom af 23.2.1988, sag 131/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, den såkaldte »burhons«-sag, Sml. s. 905, præmis 34 ff.

64. Denne fortolkning svarer også til den ordning vedrørende frister, som er indeholdt i artikel 4 i forordning nr. 659/1999. Ligesom med frister i almindelighed tjener også de deri omhandlede frister det formål, efter deres udløb, at sikre retssikkerheden og retsfreden. I denne bestemmelse bliver de principper, som Domstolen for første gang udviklede i Lorenz-dommen [27], overført til positiv ret. Domstolen har yderligere begrundet disse principper i Siemens-dommen [28].

65. Domstolens konstateringer i denne sag, der gengives nedenfor, vedrører den tomåneders-frist, inden for hvilken Kommissionen skal indlede den formelle procedure. Den kan imidlertid også overføres på fristen på 15 arbejdsdage efter medlemsstatens meddelelse om, at den vil gennemføre støtten. Domstolen har udtalt [29]:

»Domstolen ville hermed undgå en retsusikkerhed, som klart ville være i strid med formålet med den indledende fase af undersøgelsen af statsstøtte, som er fastsat i traktatens artikel 93, stk. 3, ved at tage udgangspunkt i traktatens artikel 173 og 175 [i Lorenz-sagen] og således fastsætte varigheden af fristen til højst to måneder. Dette formål, som består i at give medlemsstaten den nødvendige retssikkerhed ved hurtigt at afgøre, om en støtte, som kan være af hastende karakter, er forenelig med traktaten, ville blive bragt i fare, såfremt fristen blev anset for at være vejledende. Desuden ville denne retsusikkerhed kunne blive forstærket i tilfælde af en kunstig forlængelse af den indledende fase af undersøgelsen.«

66. Ganske vist har Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke rejst tvivl om, at fristen på 15 arbejdsdage har bindende karakter. Hvis man imidlertid med henblik på afbrydelsen af fristen baserede sig på Kommissionens vedtagelse af beslutningen og ikke på meddelelsen af beslutningen til medlemsstaten, ville denne frist blive forlænget i forhold til medlemsstaten.

67. Hvis og hvornår Kommissionen internt har vedtaget en beslutning er i almindelighed ikke erkendeligt for den pågældende medlemsstat. Støtteforanstaltningerne kan i princippet gennemføres, når de frister, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 659/1999, er udløbet. Hvis det for afbrydelsen af fristen kom an på den (interne) vedtagelse af beslutningen, ville dette medføre, at medlemsstaten, selv om den allerede har ventet mindst to måneder på en beslutning fra Kommissionen, og den supplerende frist på 15 arbejdsdage er udløbet, ikke altid kan forlade sig på indtrædelsen af godkendelsesfiktionen i

27 — Dom af 11.12.1973, sag 120/73, Sml. s. 1471.

28 — Dom af 15.2.2001, sag C-99/98, Østrig mod Kommissionen, den såkaldte »Siemens«-sag, Sml. I, s. 1101, præmis 73.

29 — Siemens-dommen, anført i fodnote 28, præmis 73.

artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999. Medlemsstaten måtte vente endnu længere med gennemførelsen af foranstaltningerne for ikke at løbe risiko for senere at måtte tilbagesøge støtten. Herved ville det ikke være klart, hvor længe den endnu måtte vente for at være sikker på, at den ikke på et eller andet tidspunkt alligevel bliver tilstillet en beslutning fra Kommissionen, med hensyn til hvilken Kommissionen har truffet beslutning inden for 15 arbejdsdage. Det ville være i strid med formålet med artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999 om at sikre retssikkerheden, hvis man baserede sig på vedtagelsen af beslutningen og ikke på dens forkyndelse.

68. Der skal herved også tages hensyn til den omstændighed, at Kommissionens beslutning ikke alene berører medlemsstaternes interesser, men også altid støttemodtagernes interesser. For disse er tildeling eller nægtelse af støtte som regel af enorm økonomisk eller endog eksistensmæssig betydning. Også selv om de ikke umiddelbart er adressater for beslutningen, er også deres efter udløbet af 15 arbejdsdage skabte forventning med hensyn til godkendelsesfiktionen beskyttelsesværdig.

69. Endelig skal der tages hensyn til den omstændighed, at beslutningen om at indlede den formelle procedure er en retsakt, der kan anfægtes ved et annullationssøgsmål [30]. Søgsmålsfristen begynder ifølge artikel 230, stk. 5, EF i almindelighed med offentliggørelsen eller meddelelsen af den pågældende retsakt. Hvis man med henblik på afbrydelsen af fristen i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999 ville lægge vægt på vedtagelsen, ville beslutningen allerede have retsvirkninger for adressaterne, inden søgsmålsfristen overhovedet er begyndt at løbe, og retsakten dermed bliver anfægtelig. Af hensyn til sammenhængen i Fællesskabets retsorden og princippet om en fuldstændig retsbeskyttelse er det nødvendigt, at der ikke fastlægges forskellige tidspunkter for udfoldelsen af retsvirkninger af en beslutning og for begyndelsen af søgsmålsfristen.

c) Anvendelse på det foreliggende tilfælde

70. Det skal derfor undersøges, om den anfægtede beslutning er blevet meddelt Kongeriget Spanien inden udløbet af fristen den 21. august 2000.

71. En beslutning er meddelt, når den er fremsendt til adressaten, og det har været muligt for denne at gøre sig bekendt med den [31]. Beslutningen er tilgået adressaten, så

30 — Jf. ovenfor i punkt 29 ff.

31 — Dom af 21.2.1973, sag 6/72, Europemballage og Continental Can mod Kommissionen, Sml. s. 215, præmis 10, og af 13.7.1989, sag 58/88, Olbrechts mod Kommissionen, Sml. s. 2643, præmis 10.

snart den er kommet inden for vedkommendes område [32].

72. Meddelelsen skete ikke ved telefaxerne af 17. og 18. august 2000. Disse indeholdt kun en kort meddelelse om, at Kommissionen havde truffet en beslutning i medfør af artikel 88, stk. 2, EF, og ikke selve beslutningen på 14 sider. En beslutning i artikel 249 EF's forstand kræver for det første ifølge artikel 253 EF en begrundelse, der imidlertid ikke var indeholdt i meddelelserne af 17. og 18. august 2000. For det andet har Kommissionen på intet tidspunkt hævdet, at meddelelserne skal anses for en beslutning i overensstemmelse med artikel 88, stk. 2, EF. Alene kendskabet til den omstændighed, at der er blevet vedtaget en tilsvarende beslutning, kan ikke i sig selv erstatte meddelelsen af beslutningen [33].

73. Meddelelsen skete derimod først ved forkyndelsen af den anfægtede beslutning den 23. august 2000 og dermed efter fristens udløb. Den anfægtede beslutning kunne derfor ikke i det foreliggende tilfælde afbryde fristen. Foranstaltningerne skal derfor anses for eksisterende støtte, således at den formelle procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF først fandt anvendelse, efter at der ikke har kunnet nås frem til enighed mellem Kommissionen og Kongeriget Spanien om formålstjenlige foranstaltninger i henhold til artikel 88, stk. 1, EF. Beslutningen om at indlede den formelle procedure er derefter behæftet med en retlig fejl.

3) Indsigelsen om utilstrækkelig begrundelse

74. Såfremt Domstolen ikke skulle følge disse betragtninger, er det desuden nødvendigt at gå ind på den spanske regerings subsidiære indsigelse.

75. Sagsøgeren har gjort gældende, at det ikke fremgår af den anfægtede beslutning, at Kommissionen var overbevist om støttens ulovlighed under hensyn til fællesskabsretten. Beslutningen er derfor behæftet med en formel begrundelsesfejl.

76. Som anført ovenfor er beslutningen ifølge artikel 88, stk. 2, EF kun anfægtelig, for så vidt som det drejer sig om kvalificeringen af de pågældende støtteforanstaltninger som ny eller eksisterende støtte. Hvad angår støttens forenelighed med fællesskabsretten udgør den kun en forberedende foranstaltning. De pågældende personer er tilstrækkeligt beskyttet mod dens — endog formelle — retsstridighed gennem muligheden for at anfægte den endelige beslutning. Indsigelsen om beslutningens utilstrækkelige begrundelse kan derfor ikke fremføres.

32 — Således har Domstolen udtalt vedrørende en viljeserklæring, dom af 10.12.1957, sag 8/56, ALMA mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 49, org.ref.: Rec. s. 189, på s. 200.

33 — Jf. dom af 9.1.1997, sag C-143/95 P, Kommissionen mod Socurte m.fl., Sml. I, s. 1, præmis 31.

77. Her kan denne indsigelse imidlertid fortolkes som et klagepunkt vedrørende magtmisbrug. Den spanske regering har i grunden gjort gældende, at Kommissionen kun har vedtaget den anfægtede beslutning for at forhindre udløbet af den i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 659/1999 indeholdte frist på 15 dage, og ikke — således om det er foreskrevet i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 659/1999 — fordi der efter en foreløbig undersøgelse af foranstaltningen er opstået betænkeligheder med hensyn til foreneligheden med fællesmarkedet.

78. Også forstået på denne måde har dette klagepunkt ikke nogen succes. For det første kan beslutningen heller ikke anfægtes med henblik på dette klagepunkt, da et søgsmål til prøvelse af den endelige beslutning på dette tidspunkt også giver adressaten en tilstrækkelig beskyttelse. For det andet har den spanske regering ikke fremført konkrete holdepunkter, som kan støtte klagepunktet om magtmisbrug.

VII — Sagens omkostninger

79. Afgørelsen om sagens omkostninger skal træffes i henhold til artikel 69, stk. 2, i procesreglementet, hvorefter den tabende part pålægges at afholde sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom.

VIII — Forslag til afgørelse

80. Jeg skal derfor foreslå Domstolen følgende afgørelse:

1) Kommissionens beslutning af 17. august 2000 (forkyndt den 23.8.2000 ved skrivelse af 22.8.2000) annulleres med hensyn til alle de af beslutningen berørte foranstaltninger bortset fra den i juni 1998 stillede garanti.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.