FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 21 februari 2002 [1]

I — Inledning

1. Konungariket Spanien vänder sig med denna talan om ogiltighet mot kommissionens beslut av den 17 augusti 2000 att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt nuvarande artikel 88.2 EG (tidigare artikel 93) för att kontrollera en statlig stödåtgärd till Santana Motor SA (nedan kallat det ifrågasatta beslutet). [2]

2. Tvistens kärnfråga rör den i artikel 4.6 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (nedan kallad förordning nr 659/1999) [3] föreskrivna tidsfrist om 15 arbetsdagar, inom vilken kommissionen, efter det att den mottagit en anmälan från en medlemsstat att denna genomför en stödåtgärd, kan inleda ett sådant granskningsförfarande. Parterna tvistar för det första, eftersom det rörde sig om anmälan per telefax, om huruvida den relevanta tidpunkten för när tidsfristen skall börja räknas är när anmälan togs emot (i det här fallet fredagen den 28 juli 2000), eller när telefaxet registrerades (i det här fallet måndagen den 31 juli 2000). För det andra är det tvistigt huruvida kommissionens beslut om inledandet av det formella granskningsförfarandet gör att tidsfristen avbryts (i det här fallet den 17 augusti 2000), eller om det ankommer på delgivningen av det motsvarande beslutet (i det här fallet den 23 augusti 2000).

3. Ifrågavarande medlemsstat skall anmäla nya stöd till kommissionen. Efter denna anmälan kan kommissionen, om den har betänkligheter, inleda ett formellt granskningsförfarande inom två månader. Om den underlåter att fatta ett sådant beslut gäller stödet som godkänt, och den ifrågavarande medlemsstaten kan genomföra stödåtgärden om inte kommissionen — efter den nödvändiga anmälan från medlemsstaten att den genomför stödåtgärden — inom 15 dagar bestämmer sig för att inleda en granskning. Till följd av att tidsfristen löpt ut vore alltså de anmälda stödåtgärderna att betrakta som befintligt stöd.

1 — Originalspråk: tyska.
2 — EGT C 328, 2000, s. 19.
3 — EGT L 83, s. 1.

II — Tillämpliga bestämmelser

4. Artikel 88 EG reglerar förfarandet för övervakning och godkännande av statligt stöd genom kommissionens försorg. I förordning nr 659/1999, som grundar sig på artikel 89 EG, preciseras förfarandet närmare. Dess artikel 4 lyder enligt följande:

"...

1. Kommissionen skall pröva anmälan så snart den har mottagits. Kommissionen skall, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 8 [denna bestämmelse beträffar återkallandet av anmälan] fatta ett beslut i enlighet med punkt 2, 3 eller 4.

2. Om kommissionen... finner att den anmälda åtgärden inte utgör stöd skall den fastställa detta genom ett beslut.

3. Om kommissionen... finner att en anmäld åtgärd... inte föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den gemensamma marknaden, skall den besluta att åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden...

4. Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den gemensamma marknaden, skall den besluta att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget (nedan kallat beslut om att inleda formellt granskningsförfarande).

5. De beslut som avses i punkterna 2, 3 och 4 skall fattas inom två månader. Denna tidsfrist skall börja löpa dagen efter det att en fullständig anmälan har mottagits. Anmälan skall anses vara fullständig om kommissionen inom två månader från det att den mottagit anmälan eller mottagit infordrade kompletterande upplysningar inte begär ytterligare upplysningar....

6. Om kommissionen inte har fattat ett beslut i enlighet med punkterna 2, 3 eller 4 inom den tidsfrist som fastställs i punkt 5, skall stödet anses ha godkänts av kommissionen. Den berörda medlemsstaten får därefter genomföra åtgärderna i fråga efter att i förväg ha anmält detta till kommissionen, om inte kommissionen fattar ett beslut enligt denna artikel inom 15 arbetsdagar från mottagandet av anmälan."

III — Sakomständigheter

5. Sedan den 2 juli 1998 var de spanska myndigheterna i kontakt med kommissio-

nen angående en garanti utfärdad i juni 1998 till företaget Santana Motor SA. Genom en skrivelse av den 1 juli 1999 tillkännagav den spanska regeringen sin avsikt att bevilja detta företag ytterligare stöd. Detta stöd — det rörde sig då om kapitaltillskott och om regionalstöd — anmäldes i enlighet med artikel 88.3 EG genom skrivelser av den 30 juli 1999 och den 17 november 1999. Kommissionen betraktade anmälan som ofullständig och begärde ytterligare upplysningar, vilka den erhöll den 24 maj 2000.

6. Genom en skrivelse av fredagen den 28 juli 2000 som faxades till det ansvariga generaldirektoratet samma dag klockan 17.49 meddelade de spanska myndigheterna, under åberopande av artikel 4.6 i förordning nr 659/1999, kommissionen att Andalusiens regionalregering skulle genomföra de anmälda åtgärderna. Telefaxet registrerades måndagen den 31 juli 2000 hos kommissionen.

7. Den 17 augusti 2000 beslutade kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG. Samma dag meddelades Spaniens ständiga representation per fax att kommissionen fattat motsvarande beslut. Den 18 augusti 2000 skickade kommissionen ytterligare en skrivelse till den ständiga representationen, i vilken den återigen hänvisade till det beslut som fattats dagen före och till det därmed alltjämt befintliga genomförandeförbudet enligt artikel 88.3 EG. Själva beslutet, som förevarande talan avser, delgavs emellertid Konungariket Spanien först — genom en skrivelse från den 22 augusti 2000 — den 23 augusti 2000.

IV — Parternas yrkanden och förfarandet

8. Konungariket Spanien väckte talan den 30 oktober 2000 och har därvid yrkat att domstolen skall

1) ogiltigförklara kommissionens beslut av den 22 augusti 2000 med hänsyn till alla åtgärder som det omfattar förutom den i juni 1998 beviljade bankgarantin, och

2) förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

9. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

1) ogilla talan, och

2) förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Någon muntlig förhandling har inte ägt rum.

V — Parternas argument

A — *Konungariket Spanien*

10. Den spanska regeringen har gjort gällande att det ifrågasatta beslutet kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Det medför nämligen rättsverkningar, eftersom det ifrågavarande stödet däri rubriceras som nytt stöd.

11. Egentligen är det fråga om befintligt stöd, på vilket artikel 88.2 EG inte är tillämplig.

12. Åtgärderna anmäldes i enlighet med gällande regler. Efter att de av kommissionen infordrade tilläggsuppgifterna inkommit den 24 maj 2000 har det gått mer än två månader. Därför är artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 tillämplig. Den däri föreskrivna tidsfristen om 15 arbetsdagar hade redan löpt ut vid den tidpunkt då kommissionens beslut delgavs de spanska myndigheterna.

13. Kommissionen mottog per telefax samma dag de spanska myndigheternas skrivelse av den 28 juli 2000 i vilken de förvarnar om åtgärdernas genomförande. Därigenom började tidsfristen att löpa. Att skrivelsen registrerades först den 31 juli 2000 av kommissionen har ingen betydelse för tidsfristens inledning. Bestämmande kan som huvudregel enbart det datum vara när skrivelsen inkom till adressaten, inte det datum när handläggande tjänsteman fått kännedom om skrivelsen.

14. Detta kan utläsas redan i de av kommissionen publicerade reglerna som är tillämpliga på statligt stöd.[4] Där fastställs i bilaga 1 till "Vägledning till förfarandena i ärenden om statligt stöd" att tidsfrister som huvudregel börjar räknas från mottagandet av den aktuella skrivelsen. I vägledningens fotnot 106 konkretiseras detta på så sätt att, vid faxöverföring, tidsfristen skall börja räknas från det att skrivelsen skickades.

15. Tidsfristen började därför löpa måndagen den 31 juli 2000, den första arbetsdag

4 — Kommissionen (utgivare), *Europeiska gemenskapernas konkurrensrätt*, band II A, 1999.

som följer på erhållandet av skrivelsen, och löpte ut den 21 augusti 2000. Delgivning av beslutet skedde därför först efter det att tidsfristen löpt ut.

16. När det gäller iakttagandet av tidsfristen kan endast delgivningsdatumet vara avgörande. När kommissionen internt fattat beslutet kan inte ha någon betydelse. Ett beslut kan inte ha några rättsverkningar gentemot den som det riktar sig till förrän det delgivits denne. Detta kan utläsas ur artikel 254.3 EG, enligt vilken beslut blir gällande först genom delgivning av den som det riktar sig till.

17. Om man tar tidpunkten för beslutsfattandet som utgångspunkt kan detta dessutom leda till avsevärd rättsosäkerhet. Det är endast med svårighet som utomstående kan ta reda på när kommissionen internt fattar ett beslut. Kommissionen kan, efter det att den fattat beslutet, godtyckligt förhala delgivningen av en medlemsstat på ett sådant sätt att denna möjligtvis på grund av sin okunskap om beslutet fullföljer genomförandet av stödåtgärderna. Kommissionen kan emellertid därefter åberopa tidsfristen som ännu är löpande.

18. Delgivningen kan inte heller ersättas av det fax som skickades till de spanska myndigheterna den 17 augusti 2000. I detta meddelades de endast om att kommissionen fattat ett beslut enligt artikel 88.2 EG. Detta meddelande är dock att skilja från det egentliga beslutet som, inklusive den erforderliga motiveringen, kan hittas först i den skrivelse av den 22 augusti 2000 som delgavs den 23 augusti 2000.

19. Det den 17 augusti 2000 fattade beslutet har endast förberedande karaktär och är inte att anse som en rättsakt i den mening som avses i artikel 249 EG. Det egentliga beslutet meddelades först den 22 augusti 2000 och därför efter tidsfristens utgång.

20. I andra hand har den spanska regeringen gjort gällande att kommissionen inte motiverat det ifrågasatta beslutet tillräckligt. Av beslutet kan inte utläsas att kommissionen är övertygad om åtgärdernas oförenlighet med fördraget. Däremot kan man utgå ifrån att beslutet meddelades enbart för att undvika att tidsfristen enligt artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 löpte ut.

B — *Kommissionen*

21. Kommissionen företräder däremot åsikten att det ifrågasatta beslutet meddelats inom den i artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 föreskrivna tidsfristen och att det därför inte rör sig om befintligt stöd när det gäller de här aktuella åtgärderna.

22. Tidsfristen började löpa först den 1 augusti 2000, det vill säga dagen efter registreringen. Avsändandet av en anmälan enligt artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 per fax är otillåtet. Meddelandet kräver med hänsyn till rättssäkerheten samma form som en anmälan av stöd. Det av sökanden åberopade textavsnittet i "Vägledningen till förfarandena i ärenden om statligt stöd" är bara relevant vad gäller mindre viktiga skrivelser. Av formella skäl skall ett sådant meddelande dessutom ställas till generalsekretariatet och inte till ansvarigt generaldirektorat. Dessutom inkom faxet fredag klockan 17.49, det vill säga efter kontorstid. Därför var inte ett mottagande samma dag längre möjligt.

23. Vidare skedde ett tidsfristsavbrott genom beslutet av den 17 augusti 2000. Vid bedömningen av om ett avbrott har skett tas fasta på när beslutet meddelats och inte när det delgivits. Detta kan utläsas av artikel 4.6 i förordning nr 659/1999. Enligt denna bestämmelse får en medlemsstat genomföra en stödåtgärd om inte kommissionen "fattar ett beslut... inom 15 arbetsdagar". Förordning nr 659/1999 skiljer uttryckligen på beslutsfattandet och offentliggörandet av ett beslut eftersom kommissionen i artikel 25 uttryckligen förpliktas att utan dröjsmål delge berörd medlemsstat beslut fattade i enlighet med denna förordning.

24. Om beslutet måste offentliggöras för medlemsstaten inom 15 arbetsdagar, vore regleringen i artikel 25 i förordning nr 659/1999 överflödig. Det vore meningslöst att förplikta kommissionen att utan dröjsmål meddela medlemsstaten ett beslut, när detta i alla fall måste offentliggöras för medlemsstaten inom en viss bestämd tidsfrist.

25. Även åberopandet av artikel 254.3 EG vore felaktigt. Ur denna bestämmelse kan inte slutsatsen dras att ett ej offentliggjort beslut skulle vara utan verkan eller en nullitet. Artikel 254.3 EG behandlar nämligen inte giltigheten av ett beslut, utan bara huruvida det är verksamt gentemot sin adressat.

26. Dessutom meddelades beslutet den 17 augusti och inte först, som sökanden anfört, den 22 augusti 2000. Enligt artikel 12.4 i kommissionens arbetsordning [5] gäller ett beslut enligt det skriftliga förfarandet såsom meddelat, när den för förfarandet satta tidsfristen löpt ut, utan att någon ledamot av kommissionen anmält eller vidhållit något förbehåll. Detta var fallet den 17 augusti 2000.

27. Andrahandsgrunden, det vill säga att kommissionen inte nog motiverat det ifrå-

5 — EGT L 252, 1999, s. 41.

gasatta beslutet, anser kommissionen vara otillåten. Över ett stöds formella förenlighet med gemenskapsrätten har inget slutligt beslut ännu fattats genom inledandet av ett förfarande enligt artikel 88.2 EG. Därför har sökanden inte lidit någon rättsförlust i denna del.

VI — Rättslig bedömning

A — *Huruvida talan kan tas upp till sakprövning*

28. Även om kommissionen inte framställt någon invändning om rättegångshinder, kan domstolen enligt artikel 92.2 i domstolens rättegångsregler när som helst på eget initiativ pröva om ett rättegångshinder föreligger, särskilt om den åtgärd som är föremål för talan utgör en överklagbar rättsakt. [6]

29. Enligt artikel 230 EG är ett beslut i princip endast överklagbart när det medför rättsverkningar. Innan förordning nr 659/1999 trädde i kraft fastställde domstolen att kommissionens beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 82.2 EG är överklagbart. Det medför nämligen egna rättsverkningar i det att stödåtgärden rubriceras såsom nytt och inte såsom befintligt stöd. [7]

30. Olika förfaranden är förbundna med denna rubricering. Emedan befintliga stöd enligt artikel 88.1 EG skall kontrolleras av kommissionen i samarbete med medlemsstaterna, underkastas nya stöd kraven i artikel 88.2 och 88.3 EG och får enligt dessa regler inte genomföras förrän de godkänts av kommissionen.

31. Dessutom handlar det enligt rättspraxis [8] som lagts fast innan förordning nr 659/1999 antogs inte bara om en förberedande åtgärd, mot vars verkningar först en talan mot det slutliga beslutet skulle garantera ett tillräckligt rättsskydd. En sådan talan skulle inte möjliggöra att undanröja eventuella följder av ett försenat genomförande av stödåtgärderna, med iakttagande av artikel 88.3 tredje meningen EG, genom en senare utbetalning av stöd.

6 — Dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m.fl. mot kommissionen (REG 1993, s. I-1125); svensk specialutgåva, volym 14, s. 83, och av den 11 juli 1990 i de förenade målen C-305/86 och C-160/87, Neotype Techmashexport mot kommissionen och rådet (REG 1990, s. I-2945), punkt 18.

7 — Dom av den 30 juni 1992 i mål C-312/90, Spanien mot kommissionen (REG 1992, s. I-4117), punkterna 19 ff. (nedan kallad Cenemesa), av den 30 juni 1992 i mål C-47/91, Italien mot kommissionen (REG 1992, s. I-4145; svensk specialutgåva, volym 12, s. I-145), punkterna 27 ff. (nedan kallad Italgrani).

8 — Ovan fotnot 7.

32. Generaladvokat Stix-Hackl tog nyligen upp frågan om denna rättspraxis står fast även efter det att förordning nr 659/1999 trätt i kraft. [9] Enligt hennes uppfattning är verkningarna av beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande inte oåterkallerliga. [10] Såsom processrättslig förberedelseåtgärd är beslutet därför inte överklagbart. [11] Domstolen anslöt sig inte till denna åsikt utan höll fast vid sin tidigare rättspraxis. [12] Följaktligen kan talan om ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet enligt artikel 230 EG tas upp till prövning.

B — *Prövning i sak*

33. Talan skall bifallas om det ifrågasatta beslutet inte meddelats inom tidsfristen i artikel 4.6 i förordning nr 659/1999. Beslutet vore då behäftat med ett rättsligt fel, eftersom stödåtgärderna till Santana Motor SA efter tidsfristen på 15 arbetsdagar vore att rubricera såsom befintligt stöd och kommissionen inte längre vore behörig att omedelbart inleda det formella granskningsförfarandet.

1) Tidsfristens inledning

34. Inledningsvis kan anmärkas att kommissionens argument angående det per fax den 28 juli 2000 översända meddelandet från den spanska regeringen att åtgärderna redan genomförs i sig är motsägelsefullt. Kommissionen menar å ena sidan att anmälan enligt artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 skulle ha skickas med rekommenderat brev till generalsekretariatet. Det av den spanska regeringen valda sättet att skicka den ifrågavarande skrivelsen per fax till ansvarigt generaldirektorat håller kommissionen inte för tillräckligt. Å andra sidan har kommissionen inte bestritt att just det här aktuella faxet inledde tidsfristen efter det att det registrerats den 31 juli. Om en förmedling per fax inte vore tillåten skulle meddelandet inte ha några rättsverkningar och skulle till yttermera visso inte kunna inleda tidsfristen.

35. Förordning nr 659/1999 innehåller emellertid varken några bestämda formföreskrifter för anmälan eller andra under stödförfarandet till kommissionen riktade meddelanden. I artikel 2.2 i förordning nr 659/1999 talas endast om att medlemsstaterna i sin anmälan skall förmedla alla nödvändiga upplysningar. Huruvida fax utgör ett tillåtet förmedlingssätt kan därför inte utrönas ur förordning nr 659/1999.

9 — Förslag till avgörande av den 29 mars 2001 i mål C-400/99, Italien mot kommissionen (REG 2001, s. I-7303 på s. I-7306).

10 — Förslag till avgörande i mål C-400/99 (ovan fotnot 9), punkterna 43 ff., särskilt punkt 52.

11 — Förslag till avgörande i mål C-400/99 (ovan fotnot 9), punkt 77 (sammanfattning).

12 — Dom av den 9 oktober 2001 i mål C-400/99, Italien mot kommissionen (ovan fotnot 9).

36. I bilaga 1 till "Vägledning till förfarandena i ärenden om statligt stöd" (nedan kallad Vägledningen) [13] kan dock utläsas att kommissionen själv ser fax som ett tillåtet förmedlingsinstrument, eftersom Vägledningen innehåller en reglering för beräkning av tidsfrister, enligt vilken i princip mottagandet av en skrift är avgörande för tidsfristens inledning, och vid faxöverföring är sändningen avgörande. En sådan regel vore överflödig, om korrespondens till kommissionen inte fick skickas per fax.

37. Den av kommissionen gjorda invändningen, att denna regel endast gäller mindre viktiga skrivelser, främst sådana som inte har rättsverkningar, finner inget stöd i Vägledningen. Vägledningens bilaga 1 behandlar alla tidsfristsregler i granskningsförfarandet gällande statligt stöd såsom det kan utläsas ur den inledande meningen i avsnittet "Tidsfristberäkning": ("De olika åtgärderna inom ramen för ärenden som rör statligt stöd är föremål för tidsfrister.") Likaså gäller denna utsaga angående tidsfristens inledning enligt fotnot 106 i Vägledningen allmänt vid faxöverföring. Någon skillnad mellan "viktiga" och "mindre viktiga" handlingar eller tidsfrister kan inte utläsas.

38. Enligt kommissionens argument i denna process skall en handlings betydelse vara avhängig av om den framkallar rättsverkningar och — om så är fallet — borde faxöverföring vara utesluten. Däremot skall varje skrivelse som inleder eller avbryter en tidsfrist anses ha rättsverkningar redan i och med detta. Om man följer kommissionens resonemang fullt ut, finge skrivelser, som har inverkan på tidsfrister, alltså generellt inte förmedlas per fax. Man skulle då kunna fråga sig vilken betydelse som bestämmelsen om faxöverföring i Vägledningen i så fall skulle ha.

39. Överföring av skrivelser per fax är idag en tekniskt utvecklad metod och ofta förekommande. Fax är ett säkert och tidsbesparande kommunikationsmedel. Om inga särskilda formella regler existerar, som antingen kräver skrifter i original försedda med originalunderskrift eller bestämda överföringsformer (rekommenderat brev, mot mottagningsbevis eller liknande), är fax i princip att betrakta som en tillåten form för överföring av meddelanden till kommissionen.

40. Att tänka på är dock att överföring av skrivelser per fax inte alltid avlöper problemfritt. I det enskilda fallet kan fel på sändnings- eller mottagningsapparaten få till följd att överföringen blir bristfällig. En sådan, ofullständig överföring kan leda till att skriften inte kommer fram till mottagaren eller att innehållet inte längre kan

13 — Ovan fotnot 4, s. 49.

förstås. Ett sådant fax kan åtminstone inte medföra att en tidsfrist börjar löpa när felet hänför sig till ett förhållande inom avsändarens kontrollsfär. Det faktum att det i det enskilda fallet kan uppstå problem vid överföringen medför emellertid inte någon generell otillåtenhet för fax som överföringsmedel. För, som Vägledningen [14] visar, har kommissionen, trots dessa allmänt kända risker erkänt överföring per fax som principiellt möjlig.

41. I det här aktuella fallet finns inget belägg för att meddelandet från Konungariket Spanien av den 28 juli 2000 inte förmedlades fullständigt. Visserligen är en sändrapport i princip inte något bevis för att en handling nått mottagaren i fullständig form, eftersom en sändrapport endast utgör bevis på att telefaxet lämnat den sändande enheten. Emellertid har kommissionen inte bestritt att överföringen var fullständig i det här aktuella fallet. Den handling som kommissionen registrerade den 31 juli 2000 var just denna per telefax förmedlade skrivelse. Det är svårt att tro att kommissionen skulle registrera ett meddelande som den inte erhållit i fullständig form utan vidare efterforskningar.

42. Förvisso kan fax vara en olämplig överföringsmetod när en skrivelses äkthet skall bevisas, till exempel genom avsändarens underskrift på originalhandlingen. Exempelvis tillåter artikel 37.6 i domstolens rättegångsregler visserligen översändandet av skrifter per fax för iakttagandet av processuella tidsfrister. Detta gäller emellertid endast om det underskrivna originalet inkommer senast tio dagar därefter. Denna specialbestämmelse i domstolens rättegångsregler är nödvändig, eftersom den möjliggör ett undantag från den allmänna bestämmelsen i artikel 37.1 i rättegångsreglerna enligt vilken skriften måste inges i original, underskriven av parts ombud eller advokat.

43. Om och i så fall när den spanska regeringens meddelande av den 28 juli 2000 senare skickades med post framgår inte av handlingarna i målet och är i detta fall också utan betydelse. Eftersom artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 inte innehåller några formkrav som de i domstolens rättegångsregler ställs inte lika höga beviskrav gällande meddelandets ursprung.

44. Enligt punkt 1.2.2 i "Regler tillämpliga på statligt stöd" [15] skall anmälan av nya stöd principiellt skickas till kommissionens

14 — Ovan fotnot 4.

15 — Ovan fotnot 4, s. 28, se särskilt för lastbilsområdet "Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd till bilindustrin" (EGT C 279, 1997, s. 1).

generalsekretariat. Som kan utläsas redan av dess ordalydelse gäller denna reglering endast omedelbart för själva anmälan och inte för andra skrivelser riktade till kommissionen.

45. Det saknas anledning att utvidga denna bestämmelses tillämpningsområde till andra meddelanden. Andemeningen med denna föreskrift är att koncentrera inkommande anmälningar till en central enhet — här generalsekretariatet. Nya stöd måste nämligen först införas i det centrala registret för alla anhängiga ärenden gällande statliga stöd och fördelas till det i det enskilda fallet ansvariga generaldirektoratet. [16] När detta en gång har skett kvarstår inget behov att tillställa korrespondensen till en central enhet. Tvärtom är det till och med i det ansvariga generaldirektoratets intresse att få skrivelserna från medlemsstater så fort som möjligt, det vill säga utan omvägen över generalsekretariatet. Detta gäller speciellt när rättsföljder är förknippade med skrivelsen, som i det här fallet då en kort tidsfrist börjar löpa.

46. För anmälningar har kommissionen själv i punkt 1.2.2 i Vägledningen [17] fastställt att det sparar tid vid handläggningen om de skickas direkt till ansvarigt generaldirektorat. Det är uppenbart att en sådan tidsbesparing görs inte bara vid anmälan utan vid alla meddelanden genom en överföring direkt till ansvarigt generaldirektorat.

47. Det faktum att faxet inkom till kommissionen efter kontorstid har ingen inverkan på tidsfristens inledning. Detta beror principiellt på att det saknar betydelse när handläggande tjänsteman får kännedom om en skrivelse. Detta framgår av bilaga 1 till Vägledningen. [18] Enligt denna bilaga börjar tidsfristen att löpa i och med mottagandet av korrespondensen, eller vid faxöverföring i och med avsändandet, det vill säga oberoende av när mottagaren fick kännedom om handlingen. Dessutom skall hänsyn tas till att denna tidpunkt ofta beror på slumpen och inte på något sätt kan beräknas av avsändaren. Om avgörande betydelse skulle fästas vid tidpunkten då mottagaren får sådan kännedom, skulle detta leda till avsevärd rättsosäkerhet.

48. I artikel 3 i rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1182/71 av den 3 juni 1971 om regler för bestämning av perioder, datum och frister [19] (nedan kallad förordning nr 1182/71) regleras vilken tidpunkt

16 — Jämför bilaga 1 till Vägledningen, "Reglering av kommissionens organisation" (ovan fotnot 4).

17 — Ovan fotnot 4, s. 30.

18 — Ovan fotnot 4.

19 — EGT L 124, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 71.

som är avgörande för inledningen av en tidsfrist som mäts i dagar. Enligt denna bestämmelse räknas inte den dag med, då en händelse eller en handling äger rum. I detta fall är avsändningen av telefaxet bestämmande för när tidsfristen börjar löpa.

49. Denna regel säkerställer att tidsfristens längd inte är beroende av vid vilken tid på dygnet den tidsfristutlösande handlingen inträffar.[20] Omständigheten att meddelandet från den spanska regeringen inkom till kommissionen efter kontorstid, har således inte medfört någon förkortning i förevarande mål av tidsfristen på 15 arbetsdagar.

50. Tidsfristen började därför att löpa den 28 juli 2000 först följande arbetsdagen, således måndagen den 31 juli 2000 med beaktande av att arbetsdagar enligt artikel 2.2 i förordning nr 1182/71 är alla dagar utom helgdagar, söndagar och lördagar. Enligt artikel 3.2.b i förordning nr 1182/71 löpte tidsfristen ut den 21 augusti 2000. Vid beräkningen togs inte hänsyn till den 5, 6, 12, 13, 19 och 20 augusti 2000, då dessa dagar var lördagar och söndagar, och inte heller till den 15 augusti som är helgdag för kommissionen[21], eftersom dessa dagar inte var arbetsdagar.

20 — Vad gäller motsvarande bestämmelser i domstolens rättegångsregler, se dom av den 15 januari 1987 i mål 152/85, Misset mot rådet (REG 1987, s. 223), punkt 7.

21 — Se EGT C 379, 1999, s. 26.

2) Huruvida tidsfristen avbrutits

a) Tidpunkten för beslutsfattandet

51. Det den 17 augusti 2000 fattade beslutet är — tvärtemot Spaniens åsikt — inte endast en förberedande rättsakt, utan utgör en rättsakt med egna rättsverkningar, på vilken artiklarna 249 och 254 EG finner användning. Tillkomsten av beslutet är närmare reglerat i kommissionens arbetsordning.

52. I princip fattar kommissionen enligt artikel 4 i arbetsordningen[22] sina beslut vid kommissionens sammanträden, genom ett skriftligt förfarande eller inom ramen för delegeringsförfarandet. Det vid det här ifrågasatta beslutet använda skriftliga förfarandet är beskrivet i artikel 12 i arbetsordningen. Enligt artikel 12 fjärde stycket gäller ett förslag från kommissionen som antaget när ingen kommissionsledamot har reserverat sig mot förslaget inom den tidsfrist som fastställts för det skriftliga förfarandet. I och med att tidsfristen löpt ut är beslutsprocessen inom kommissionen avslutad. Vid denna tidpunkt är beslutet fattat och det formella beslutet meddelat. Att skrivelsen som skickades till de spanska myndigheterna bär ett senare datum, näm-

22 — EGT L 252, 1999, s. 41.

ligen den 22 augusti 2000, motsäger inte detta, eftersom denna skrivelse endast syftar till att genomföra och tillkännage det redan den 17 augusti 2000 fattade beslutet. Dessutom är inte något av de båda datumen relevant för beslutet, eftersom det är delgivningen som är av betydelse, vilket kommer att redovisas nedan.

53. Eftersom det den 17 augusti 2000 meddelade beslutet delgavs Konungariket Spanien först den 23 augusti 2000 och därmed först efter det att tidsfristen löpt ut, återstår det att genom tolkning av artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 utröna vilken händelse som konstituerar ett avbrott av tidsfristen.

b) Tolkning av artikel 4.6 i förordning nr 659/1999

54. I enlighet med ordalydelsen av artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 är det beslutsfattandet som är av betydelse eftersom "[d]en berörda medlemsstaten får därefter genomföra åtgärderna ifråga efter att i förväg ha anmält detta till kommissionen, om inte kommissionen *fattar* (min kursivering) ett beslut enligt denna artikel inom 15 arbetsdagar från mottagandet av anmälan".

55. Mot bakgrund av sammanhanget vad gäller förordning nr 659/1999 kan man dessutom dra slutsatsen att lagstiftaren principiellt skilt på beslutsfattandet och beslutets delgivning. I artikel 25 i förordning nr 659/1999, i vilken kommissionen förpliktas att delge den berörda medlemsstaten besluten utan dröjsmål, skapas en uttrycklig reglering av hur delgivning skall ske.

56. Men därav kan inte — tvärt emot kommissionens åsikt — slutsatsen dras, att regleringen i artikel 25 i förordning nr 659/1999 vore överflödig om kommissionen redan förpliktades att delge sina beslut för dess adressater inom en bestämd tidsfrist. Denna generella reglering gäller nämligen för det första alla beslut meddelade med förordning nr 659/1999 som grund, inklusive sådana som inte är bundna av någon tidsfrist. För det andra åläggs kommissionen i artikel 25 att handla "utan dröjsmål" och därmed snabbare än vad som i regel krävs för iakttagandet av en tidsfrist.

57. Artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 är dock att tolka i fördragets anda. Enligt fast rättspraxis skall bestämmelserna i sekundär gemenskapsrätt tolkas så att de så långt som möjligt överensstämmer med EG-fördraget. [23]

23 — Se dom av den 25 november 1986 i de förenade målen 201/85 och 202/85, Klensch (REG 1986, s. 3477; svensk specialutgåva, volym 8, s. 729), punkt 21, och av den 21 mars 1991 i mål C-314/89, Rauh (REG 1991, s. I-1647), punkt 17.

58. EG-fördraget innehåller i artikel 254.3 EG regeln att beslut blir gällande först genom delgivning. I kontrast mot förordningar erfordras enligt artikel 254.3 EG inte något offentliggörande av beslut i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Delgivning är därför en nödvändig formalitet när det gäller giltigheten av ett beslut. [24]

59. Enligt domstolens rättspraxis får dessutom en rättsakt från en offentlig myndighet inte göras gällande mot enskilda innan dessa har haft möjlighet att ta kännedom om den. [25] Detsamma måste också gälla när rättsaktens adressater inte är medborgare utan medlemsstater.

60. Med beaktande av artikel 254.3 EG är artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 följaktligen att tolka på så sätt att tidsfristavbrottet inte kommer an på det datum som kommissionen fattade sitt beslut utan på när beslutet delgavs.

61. Kommissionen menar däremot att skillnad skall göras mellan beslutets giltighet som sådant ("validité intirinsèque"), som inträder redan i och med kommissionens beslutsfattande, och dess giltighet gentemot tredje man. Den senare frågan är reglerad i artikel 254.3 EG. Artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 tar emellertid fasta på beslutets giltighet som sådant.

62. Denna argumentation kan inte godtas. Visserligen får en rättsakt som är antagen men ännu inte delgiven möjligtvis en latent eller uppskjutande villkorlig giltighet. Rättsakten får i synnerhet inte ändras under denna fas. [26]

63. För att ändå skapa rättsverkningar för den till vilken beslutet riktats — och detta är viktigt i förevarande mål — måste rättsakten ha delgivits honom. Beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande är nämligen inriktat på att åstadkomma ett avbrott av den i artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 föreskrivna tidsfristen och därigenom förvägra medlemsstaten att genomföra stödåtgärden. Om medlemsstaten inte fått kännedom om beslutet, kan en sådan verkan inte inträda gentemot denna stat.

24 — Jämför generaladvokaten Van Gervens förslag till avgörande av den 29 juni 1993 i mål C-137/92 P, kommissionen mot BASF AG m.fl. (REG 1994, s. I-2555 och s. I-2559), punkt 62.

25 — Se dom av den 25 januari 1979 i mål 98/78, Racke (REG 1979, s. 69; svensk specialutgåva, volym 4, s. 275), punkt 15.

26 — Dom av den 23 februari 1988 i mål 131/86, Förenade kungariket mot rådet (REG 1988, s. 905; svensk specialutgåva, volym 8, s. 569), punkterna 34 ff. (Värphöns).

64. En sådan tolkning motsvarar också syftet med tidsfristsreglerna i artikel 4 i förordning nr 659/1999. Liksom tidsfrister i allmänhet syftar också de här reglerade tidsfristerna till att rättssäkerhet råder efter det att tidsfristen löpt ut. Genom denna bestämmelse överförs de av domstolen i domen i målet Lorenz [27] utvecklade grundsatserna till materiell rätt. I domen i målet Siemens [28] har domstolen utvecklat dessa principer ytterligare.

65. Visserligen hänvisar domstolen i de följande återgivna slutsatserna i nämnda dom till den tvåmånadersfrist som kommissionen har på sig för att inleda det formella granskningsförfarandet. Slutsatsen kan emellertid också tillämpas på tidsfristen om 15 arbetsdagar efter medlemsstatens anmälan att den tänker genomföra stödåtgärden. Domstolen har anfört följande: [29]

"Genom att [i domen i målet Lorenz] utgå från artiklarna 173 och 175 i EG-fördraget och genom att således beräkna tidsfristen till högst två månader, avsåg domstolen att undvika en rättsosäkerhet som uppenbart skulle strida mot syftet med den inledande undersökningen avseende statligt stöd enligt artikel 93.3 i fördraget. Detta syfte, som är att skapa nödvändig rättssäkerhet för medlemsstaten genom att snabbt fastställa huruvida stöd, som kan behöva vidtas omgående, är förenligt med fördraget, skulle äventyras om tidsfristen ansågs vara vägledande. Den rättsosäkerhet som detta skulle medföra skulle kunna förvärras om den inledande undersökningen förlängdes på ett konstlat sätt."

66. Visserligen har inte kommissionen här sagt sig betvivla att tidsfristen om 15 arbetsdagar är tvingande. Om man emellertid för tidsfristsavbrott skulle lägga kommissionens beslutsfattande till grund och inte delgivningen av medlemsstaten, skulle denna tidsfrist förlängas i förhållande till medlemsstaten.

67. Om och när kommissionen internt fattat ett beslut är för medlemsstaten i fråga i regel inte urskiljbart. I princip får stödåtgärderna genomföras när de i artikel 4 i förordning nr 659/1999 föreskrivna tidsfristerna har löpt ut. Om det för tidsfristsavbrottet var det interna beslutsfattandet som var av vikt, skulle det medföra att medlemsstaten ännu inte skulle kunna förlita sig på att tillståndsfunktionen i artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 inträtt, trots att den redan väntat minst två månader på ett beslut från kommissionen och trots att tilläggstidsfristen på 15 arbetsdagar löpt ut. Medlemsstaten måste vänta längre med genomförandet av åtgär-

27 — Dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, Lorenz (REG 1973, s. 1471; svensk specialutgåva, volym 2, s. 177).

28 — Dom av den 15 februari 2001 i mål C-99/98, Österrike mot kommissionen (REG 2001, s. I-1101), punkt 73 (Siemens).

29 — Domen i målet Siemens (ovan fotnot 28), punkt 73.

den för att inte löpa risken att senare tvingas återkräva stödet. Därvid vore det inte klart hur länge medlemsstaten ytterligare måste vänta för att vara säker på att något kommissionsbeslut inte kommer att delges som kommissionen fattat beslutet om inom de 15 arbetsdagarna. Detta skulle strida mot syftet med artikel 4.6 i förordning nr 659/1999, som är att skapa rättssäkerhet, om man tar fasta på beslutsfattandet och inte på delgivningen.

68. Det skall i detta sammanhang också beaktas att kommissionsbeslutet inte bara rör medlemsstaternas intressen utan också stödmottagarnas intressen. För dessa är ett beviljande eller avslag på stödet i regel av enorm affärsmässig eller existentiell betydelse. Även om de inte omedelbart är beslutets adressater, är också deras efter de 15 arbetsdagarna uppbyggda förväntningarna på att stödet skall godkännas skyddsvärda.

69. Slutligen skall hänsyn tas till att beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande är en rättsakt som kan överklagas genom en ogiltighetstalan. [30] Överklagandefristen börjar enligt artikel 230.5 EG som regel med att rättsakten offentliggörs eller delges. Om man skulle ta fasta på beslutsfattandet för tidsfristsavbrottet enligt artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 skulle beslutet ha rättsverkningar för adressaterna redan innan överklagandefristen börjat löpa och rättsakten därmed blivit överklagbar. Gemenskapsrättens krav på enhetlighet och dess omfattande rättsskyddsgrundsats kräver att inte olika tidpunkter läggs till grund för ett besluts rättsverkningar och för när överklagandefristen börjar löpa.

c) Bedömning av förevarande mål

70. Följaktligen skall det prövas om det ifrågasatta beslutet delgivits Konungariket Spanien innan tidsfristen löpt ut den 21 augusti 2000.

71. Ett beslut anses som delgivet när det blivit tillgängligt för dess adressat och denne kunnat ta del av det. [31] Beslutet är

30 — Se punkterna 29 ff. ovan.

31 — Dom av den 21 februari 1973 i mål 6/72, Europemballage och Continental Can mot kommissionen (REG 1973, s. 215; svensk specialutgåva, volym 2, s. 89), punkt 10, och av den 13 juli 1989 i mål 58/88, Olbrechts (REG 1989, s. 2643), punkt 10.

tillgängligt så snart det regelrätt nått mottagarens maktsfär. [32]

72. Delgivning skedde inte genom faxen av den 17 och den 18 augusti 2000. Dessa innehöll endast det korta meddelandet att kommissionen fattat ett beslut enligt artikel 88.2 EG, dock återgavs inte det 14-sidiga beslutet självt. För det första skall ett beslut enligt artikel 249 EG motiveras enligt artikel 253 EG. Någon sådan motivering återfanns emellertid inte i meddelandena av den 17 och den 18 augusti 2000. För det andra har inte kommissionen vid någon tidpunkt anfört att dessa meddelanden skall anses utgöra ett beslut enligt artikel 88.2 EG. Enbart kännedomen om att ett motsvarande beslut har fattats, kan inte ersätta delgivningen av beslutet som sådant. [33]

73. Delgivning skedde snarare först genom delgivningen av det ifrågasatta beslutet den 23 augusti 2000 och därmed efter det att tidsfristen löpt ut. Det ifrågasatta beslutet kunde följaktligen inte avbryta tidsfristen i detta fall. Därmed är åtgärderna att anse som befintliga stöd, vilket innebär att ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 88.2 EG först kan komma till stånd efter det att enighet inte kunnat nås mellan kommissionen och Konungariket Spanien om ändamålsenliga åtgärder enligt artikel 88.1 EG. Kommissionen har därför gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att fatta beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet.

3) Grunden att kommissionen inte motiverat beslutet i tillräcklig omfattning

74. För det fall domstolen inte skulle godta redogörelsen ovan, återstår det att pröva den spanska regeringens andrahandsgrund.

75. Sökanden har gjort gällande att det ifrågasatta beslutet inte tillkännager att kommissionen är övertygad om att stöden är stridande mot gemenskapsrätten. Beslutet är därmed behäftat med ett formellt motiveringsfel.

76. Såsom redan anförts ovan är ett beslut enligt artikel 88.2 EG endast överklagbart när det gäller kvalificeringen av det aktuella stödet som nytt eller befintligt stöd. När det gäller stödets förenlighet med gemenskapsrätten utgör beslutet emellertid enbart en förberedande åtgärd. Mot denna — om än formella — rättsvidrighet är den berörda parten tillräckligt skyddad genom möjligheten att överklaga det slutliga beslutet. Argumentet att beslutet inte motiverats i tillräcklig omfattning kan därför inte godtas.

32 — Enligt domstolen när det gäller viljeförklaringar, dom av den 10 december 1957 i mål 8/56, Acciaierie Laminatoi Magliano Alpi (A.L.M.A.) mot Europeiska kol- och stålgemenskapens höga myndighet (REG 1957, s. 189 på s. 200).

33 — Se dom av den 9 januari 1997 i mål C-143/95 P, kommissionen mot Socurte m.fl. (REG 1997, s. I-1), punkt 31.

77. I detta fall kunde denna invändning emellertid förstås som ett åberopande av maktmissbruk, eftersom den spanska regeringen i själva verket har gjort gällande att kommissionen fattat det ifrågasatta beslutet endast för att förhindra att den i artikel 4.6 i förordning nr 659/1999 föreskrivna tidsfristen om 15 arbetsdagar löper ut och inte — som artikel 4.4 i förordning nr 659/1999 föreskriver — eftersom betänkligheter uppstått efter en preliminär prövning huruvida åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden.

78. Men även sedd på detta sätt kan denna talan inte vinna bifall på denna grund. Beslutet är nämligen för det första inte heller med hänsyn till detta argument överklagbart, eftersom en talan mot det slutliga beslutet likaledes erbjuder mottagaren ett tillräckligt skydd på denna punkt. För det andra har den spanska regeringen inte lagt fram några konkreta bevis på att kommissionen gjort sig skyldig till maktmissbruk.

VII — Rättegångskostnader

79. Beslut om rättegångskostnader skall fattas enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna. Enligt denna bestämmelse skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

VIII — Förslag till avgörande

80. Jag föreslår därför att domstolen skall besluta följande dom:

1) Kommissionens beslut av den 17 augusti 2000 (som delgavs den 23 augusti 2000 genom skrivelsen av den 22 augusti 2000) ogiltigförklaras i samtliga delar med undantag för den garanti som beviljades i juni 1998.

2) Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.