DOMSTOLENS DOM

27. juni 2000 *

I sag C-404/97,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Triantafyllou og A.M. Alves Vieira, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Portugisiske Republik ved professor J. Mota de Campos, direktør L. Fernandes og juridisk konsulent M.L. Duarte, begge Juridisk Tjeneste, Direktoratet for EF-spørgsmål, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Portugals Ambassade, 33, allée Scheffer,

sagsøgt,

* Processprog: portugisisk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten og Kommissionens beslutning 97/762/EF af 9. juli 1997 om de foranstaltninger, Portugal har truffet til fordel for EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA (EFT L 311, s. 25), da den ikke inden for de fastsatte frister har ophævet og tilbagesøgt den støtte, som EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA uretmæssigt har modtaget,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward, L. Sevón (refererende dommer) og R. Schintgen samt dommerne P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, M. Wathelet og V. Skouris,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. september 1999,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. oktober 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 2. december 1997 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 93, stk. 2, andet afsnit (nu artikel 88, stk. 2, andet afsnit, EF), anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten og Kommissionens beslutning 97/762/EF af 9. juli 1997 om de foranstaltninger, Portugal har truffet til fordel for EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA (EFT L 311, s. 25, herefter »den anfægtede beslutning«), da den ikke inden for de fastsatte frister har ophævet og tilbagesøgt den støtte, som EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA (herefter »EPAC«) uretmæssigt har modtaget.

2 Som det fremgår af betragtningerne til den anfægtede beslutning, var afsætningen af korn i Den Portugisiske Republik inden dennes tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber undergivet et monopol, som blev forvaltet af EPAC. Efter tiltrædelsen blev monopolet gradvist afviklet. Kornmarkedet blev liberaliseret fra 1991, og EPAC blev omdannet til et aktieselskab med offentlig kapital. EPAC er dog fortsat forpligtet til at sikre kornforsyningen i Portugal.

3 EPAC havde en uafbalanceret formuesituation med overskud af faste aktiver og utilstrækkelig egenkapital til at kunne finansiere handelsaktiviteterne. Desuden havde EPAC for stor en arbejdsstyrke, og dens finansielle situation blev yderligere forværret af, at Silopor, som er et rent offentligt kapitalselskab, der blev oprettet

ved lovdekret nr. 293-A/86 gennem udskillelse af EPAC's aktiver, passiver og kapital, ikke betalte beløbet for erhvervelsen af nogle havnesiloer.

4 Siden april 1996 indfriede EPAC ikke størstedelen af sine finansielle forpligtelser, da det på grund af gældens størrelse og omfanget af disse forpligtelser var blevet umuligt for det at opfylde dem med egne midler.

5 Ved en interministeriel afgørelse af 26. juli 1996 blev der vedtaget en plan for økonomisk rentabilisering og finansiel sanering af EPAC, inden for hvis rammer EPAC fik godkendelse til at optage et lån på 50 mia. PTE, hvoraf 30 mia. var omfattet af en statsgaranti.

6 Ved beslutning nr. 430/96-XIII af 13. september 1996 bevilgede finansministeren denne garanti som led i et lån, EPAC optog hos en gruppe af private banker med det formål at omlægge EPAC's kortfristede banklån. Lånet blev ydet for en periode på syv år til en seks-måneders Lisbor-rente for den garanterede del af lånet og en seks-måneders Lisbor-rente + 1,2% for den ikke-garanterede del.

7 Efter at have fået meddelelse om denne operation ved en klage besluttede Kommissionen ved skrivelse af 27. februar 1997 til de portugisiske myndigheder at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2. Kommissionen fandt, at statsgarantien ikke overholdt bestemmelserne i dens skrivelse SG(89)D 4328 af 5. april 1989 til medlemsstaterne angående særlige forpligtelser for statsgarantier. Endvidere fandt Kommissionen, at rentesatserne for lånene, der lå væsentligt under referencesatserne, indeholdt et støtteelement, fordi en virksomhed i finansiel krise som EPAC under normale markedsvilkår ikke ville kunne opnå lån på vilkår, som er gunstigere end vilkårene for virksomheder i finansiel balance. Desuden anførte Kommissionen, at konsolideringen af EPAC's passiver

syntes at udgøre en støtte, som i udtalt grad havde følgevirkninger til fordel for Silopor. Endelig var Kommissionen af den opfattelse, at statsgarantien til fordel for EPAC ikke opfyldte betingelserne for at være forenelig med fællesmarkedet i forhold til EF-kriterierne for støtte til omstrukturering af virksomheder i krise. Under hensyn til den heraf følgende påvirkning af samhandelen og fordrejning af konkurrencevilkårene fandt Kommissionen, at støtten var omfattet af forbuddet i EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu artikel 87, stk. 1, EF), og ikke kunne fritages efter nogen af undtagelsesbestemmelserne i artikel 92, stk. 2 og 3.

8 Ved samme skrivelse opfordrede Kommissionen Den Portugisiske Republik til at fremsætte sine bemærkninger og anmodede den om at træffe alle de fornødne foranstaltninger med henblik på øjeblikkeligt at ophæve virkningen af den garanti, som var ydet EPAC for alle dennes fremtidige forretningsaktiviteter på kornmarkedet.

9 I skrivelse af 21. marts 1997 anførte Den Portugisiske Republik, at det offentlige ikke havde deltaget i forhandlingerne om de lån, som bankerne havde ydet EPAC. I skrivelse af 8. april 1997 fremsatte Den Portugisiske Republik en række bemærkninger vedrørende de påtalte foranstaltninger, som er resumeret i den anfægtede beslutnings punkt 6, 7 og 8.

10 Den 30. april 1997 vedtog Kommissionen beslutning 97/433/EF, der pålagde den portugisiske regering at suspendere den støtte i form af en statsgaranti, der var ydet til fordel for virksomheden EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA (EFT L 186, s. 25). Den 7. juli 1997 indgav Den Portugisiske Republik og EPAC to annullationssøgsmål vedrørende denne beslutning (henholdsvis sag C-246/97 og T-204/97).

11 Ved skrivelse af 21. maj 1997 bestred de portugisiske myndigheder, at den ydede garanti udgjorde en støtte — under henvisning til, at den ikke havde karakter af

en finansiel driftsstøtte til virksomheden og derfor ikke fordrejede konkurrencevilkårene — hvorved myndighederne i øvrigt ikke anførte at have truffet nogle foranstaltninger til iværksættelse af den pålagte suspension. De gjorde endvidere gældende, at det ikke var godtgjort, hvorledes og i hvilket omfang ydelsen af garantien kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. De gentog, at den portugisiske stat ikke havde deltaget i forhandlingerne om de banklån, som EPAC havde optaget hos en række finansielle institutter som led i sin løbende virksomhed.

12 Efter at have modtaget svarene fra de portugisiske myndigheder besluttede Kommissionen at afslutte proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, og at vedtage den anfægtede beslutning, hvori den fastslog, at den statsgaranti, som var bevilget EPAC, udgjorde en støtte til fordel for denne virksomhed, da den herved havde opnået et lån på mere fordelagtige vilkår end dem, den kunne have opnået uden garantien henset til dens vanskelige finansielle situation [den anfægtede beslutnings betragtning 13, litra d)]. Kommissionen fandt endvidere, at statsgarantien til EPAC udgjorde en indirekte støtte til fordel for Silopor, da den gjorde det muligt for EPAC ikke at inddrive sine fordringer på Silopor [den anfægtede beslutnings betragtning 13, litra c)].

13 Kommissionen henviste dels til, at værdien af kornudførslerne for Portugals vedkommende udgjorde ca. 5,8 mio. ECU i 1996 og 310 mio. ECU for indførslerne, dels, at EPAC drev handel med korn såvel inden for Fællesskabet som med tredjelande, og sluttede heraf, at den bevilgede garanti kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, og at den fordrejede eller truede med at fordreje konkurrencen (den anfægtede beslutnings betragtning 11).

14 Den fastslog endvidere, at undtagelserne i traktatens artikel 92, stk. 2, klart ikke kom i betragtning i den foreliggende sag, og at der ikke var grundlag for at fastslå, at den omhandlede støtte opfyldte betingelserne for at anvende en af undtagelserne i traktatens artikel 92, stk. 3 (den anfægtede beslutnings betragtning 12).

15 Kommissionen lagde navnlig til grund, at garantien ikke var i overensstemmelse med de kriterier, som var fastlagt i Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EFT 1994 C 368, s. 12), da »rentesatsen for de lån, der er indrømmet EPAC, forbedres ved hjælp af garantien«, da »låneperioden er på syv år (og overstiger dermed langt den normale periode på seks måneder)«, da det »endvidere [er] vanskeligt at begrunde, at en statsgaranti af et så stort finansielt omfang skulle [være] strengt nødvendigt for at sikre virksomhedens fortsatte drift«, og da »de portugisiske myndigheder [endelig ikke har] anført og Kommissionen... ikke konstateret alvorlige sociale vanskeligheder, som medfører, at der skal ydes støtte for at sikre virksomhedens fortsatte drift« [betragtning 13, litra b)].

16 Den anfægtede beslutning indeholder følgende bestemmelser i artikel 1, 2 og 3:

»*Artikel 1*

Den støtte, som de portugisiske myndigheder har ydet til fordel for EPAC, er ulovlig, fordi den er iværksæt i strid med procedurereglerne i traktatens artikel 93, stk. 3. Den er også uforenelig med fællesmarkedet, jf. traktatens artikel 92, stk. 1, og den opfylder ikke betingelserne for de undtagelser, der er fastsat i samme artikels stk. 2 og 3.

Artikel 2

1. Portugal skal afvikle den i artikel 1 nævnte støtte senest 15 dage efter den dato, hvor denne beslutning meddeles.

2. Senest to måneder efter den dato, hvor denne beslutning meddeles, skal Portugal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for, at støtten tilbagebetales.

3. Tilbagebetaling sker efter procedurerne i den portugisiske lovgivning, og renter beregnes fra den dato, hvor støtten blev udbetalt. Den rentesats, der skal anvendes, er den referencesats, der anvendes til at beregne subventionsækvivalenten for regional støtte.

Artikel 3

1. Portugal holder Kommissionen løbende underrettet om de foranstaltninger, der vedtages for at efterkomme denne beslutning. Den første meddelelse fremsendes senest en måned efter meddelelse af denne beslutning.

2. Senest to måneder efter udløbet af fristen i artikel 2, stk. 2, meddeler Portugal Kommissionen oplysninger, som uden yderligere undersøgelse sætter denne i stand til at kontrollere, at forpligtelsen til at kræve tilbagebetaling er blevet opfyldt.«

17 Den Portugisiske Republik og EPAC har indgivet to annullationssøgsmål vedrørende den anfægtede beslutning ved stævninger indleveret til Domstolens Justitskontor henholdsvis den 23. september 1997 (sag C-330/97) og til Rettens Justitskontor den 14. oktober 1997 (sag T-270/97).

18 Ved to kendelser af 15. december 1998 har Domstolen besluttet at udsætte retsforhandlingerne i sagerne C-246/97 og C-330/97, indtil Retten har afsagt dom i sagerne T-204/97 og T-270/97.

19 Da Kommissionen fandt, at Den Portugisiske Republik ikke havde efterkommet den anfægtede beslutning trods udløbet af de fastsatte frister, og at den ikke havde gjort gældende, at det var absolut umuligt at efterkomme beslutningen, eller at der var andre vanskeligheder forbundet med dennes gennemførelse, anlagde Kommissionen den foreliggende sag.

20 Kommissionen har for det første anført, at selv om Den Portugisiske Republik anså den anfægtede beslutning for ulovlig, og selv om den havde indgivet annullationssøgsmål vedrørende denne, var den forpligtet til at efterkomme den inden for de fastsatte frister. Ifølge EF-traktatens artikel 189, stk. 4 (nu artikel 249, stk. 4, EF) er en beslutning bindende i alle enkeltheder for den stat, som den er rettet til, indtil Domstolen måtte have truffet anden afgørelse.

21 Det eneste gyldige argument, som en medlemsstat efter Kommissionens opfattelse kan fremføre for ikke at gennemføre en beslutning fra Kommissionen, som indeholder påbud om at ophæve og tilbagesøge en statsstøtte, der er erklæret uforenelig med traktaten, er argumentet om, at beslutningen er absolut umulig at gennemføre. Den Portugisiske Republik har imidlertid ikke gjort gældende i sagen, at der foreligger en sådan umulighed.

22 Som svar på den portugisiske regerings argument om nødvendigheden af, at Supremo Tribunal Administrativo kender beslutning nr. 430/96-XIII ugyldig, fremhæver Kommissionen, at en medlemsstat ifølge fast retspraksis ikke kan påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser og frister i henhold til fælles-

skabsretten (dom af 21.2.1990, sag C-74/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 491, summarisk offentliggørelse).

23 Kommissionen anfører desuden, at i overensstemmelse med den forpligtelse til loyalt samarbejde, der følger af EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), påhviler det Kommissionen selv og den pågældende medlemsstat at samarbejde efter bedste evne om at overvinde de vanskeligheder, de støder på. I den foreliggende sag har Den Portugisiske Republik imidlertid efter Kommissionens opfattelse hverken forsøgt at gennemføre den anfægtede beslutning eller forsøgt at godtgøre, at der forelå uforudsete eller uforudseelige vanskeligheder i forbindelse med dens gennemførelse, lige så lidt som den har drøftet de nærmere betingelser for beslutningens gennemførelse, men den har nøjedes med at indgive to annullationssøgsmål vedrørende beslutning 97/433 og vedrørende den anfægtede beslutning.

24 Den portugisiske regering har for det første gjort gældende, at i betragtning af de betingelser, hvorunder EPAC's kreditorer fik ydet en garanti, kunne denne ikke anses for en statsstøtte i traktatens artikel 92's forstand.

25 Regeringen erkender, at det kan være i strid med fællesskabsretten ikke at efterleve en beslutning, som anfægtes under en verserende sag, men at dette ikke er tilfældet i den foreliggende situation, da det var absolut umuligt for regeringen at gennemføre den anfægtede beslutning.

26 I så henseende hævder regeringen for det første, at den anfægtede beslutning indeholder visse selvmodsigelser, som gør det materielt umuligt at gennemføre den.

27 Herom anfører den portugisiske regering først, at Kommissionen i betragtningerne til den anfægtede beslutning kun omtaler en foranstaltning, der anføres at udgøre en statsstøtte, nemlig den garanti, som Den Portugisiske Republik ydede

EPAC's kreditorer, men at beslutningens artikel 1 og 2 taler om støtteforanstaltninger i flertal.

28 Dernæst anfører regeringen, at det er uforståeligt, hvori det nærmere indhold af påbuddene i den anfægtede beslutnings artikel 2 om at ophæve og tilbagesøge støtten skulle bestå, når henses til beslutningens begrundelse og til, at Kommissionen selv erkender, at den garanti, som blev ydet til fordel for EPAC, ikke medførte nogen betaling eller nogen direkte eller indirekte overførsel af statsmidler til EPAC. Den Portugisiske Republik kan derfor ikke se, hvori tilbagesøgningen af garantien skulle bestå.

29 For det andet hævder den portugisiske regering, at gennemførelsen af den anfægtede beslutning også er retlig umulig.

30 I så henseende fremhæver regeringen først, at den ikke ensidigt kan trække garantien tilbage, som blev bevilget i medfør af en kontrakt. En sådan ensidig tilbagekaldelse af garantien vil ikke blot medføre, at kreditorbankerne rejser krav om, at EPAC øjeblikkeligt indfrier hele sin gæld — hvilket vil indebære, at selskabet går konkurs — men vil også påføre staten et erstatningsansvar.

31 Den portugisiske regering finder endvidere, at den ensidige tilbagekaldelse, som Kommissionen tilstræber, vil stride mod proportionalitetsprincippet, da ophævelsen af garantien alvorligt vil skade konkurrencen, idet den vil udelukke den vigtigste portugisiske aktør fra markedet, hvor vedkommende råder over en markedsandel på ca. 30%.

32 Den anfører tillige, at garantien kun kan ophæves enten ved en aftale med EPAC's kreditorbanker, hvilket på forhånd er udelukket, eftersom disse banker ikke i mangel af fornøden sikkerhed vil give afkald på en garanti, som har været

bestemmende for deres vilje til at kontrahere, eller ved en retsafgørelse, som annullerer den af staten bevilgede garanti. Den Portugisiske Republik henviser i den forbindelse til, at den har anlagt sag ved Supremo Tribunal Administrativo med påstand om annullation af den ovennævnte beslutning nr. 430/96-XIII. Når denne endnu ikke har truffet afgørelse, beror det på det annullationssøgsmål, som er indgivet for Domstolen i sag C-330/97.

33 Endelig gør den portugisiske regering gældende, at den i samråd med Kommissionen har forsøgt at finde en acceptabel løsning for alle parter i overensstemmelse med den forpligtelse til loyalt samarbejde, som ifølge traktatens artikel 5 påhviler den og Kommissionen. Den henviser navnlig til, at den ved skrivelse af 10. december 1997 underrettede Kommissionen om, at EPAC ikke længere deltager i udbudsprocedurerne om kornindførsler.

34 Det bemærkes indledningsvis, at i henhold til de i traktaten indeholdte søgsmålsregler sondres der mellem søgsmål i henhold til EF-traktatens artikel 169 og 170 (nu artikel 226 EF og 227 EF), der har til formål at få fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, og søgsmål i henhold til EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) og EF-traktatens artikel 175 (nu artikel 232 EF), der har til formål at kontrollere lovligheden af fællesskabsinstitutionernes handlinger eller undladelser. Disse retsmidler forfølger forskellige mål og er undergivet forskellige betingelser. En medlemsstat kan således ikke — medmindre traktaten udtrykkeligt giver hjemmel hertil — under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennemførelse af en beslutning, som er rettet til staten, gøre gældende, at beslutningen er ulovlig (dom af 30.6.1988, sag 226/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 3611, præmis 14, og af 27.10.1992, sag C-74/91, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5437, præmis 10).

35 Situationen kan kun være en anden, hvis den anfægtede retsakt er behæftet med så grove og åbenbare mangler, at den må betragtes som ikke-eksisterende (dom af 30.6.1988 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 16, og af 27.10.1992 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 11).

36 Det anførte gælder tillige for en traktatbrudssag, som er anlagt i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, andet afsnit.

37 I så henseende må det fastslås, at den portugisiske regering ganske vist bestrider, at den til EPAC bevilgede garanti udgør en støtte — til godtgørelse af hvilket regeringen har henvist til en række faktiske omstændigheder — men den har ikke gjort gældende, at der foreligger en så grov mangel, at der opstår spørgsmål om selve retsaktens eksistens.

38 Endvidere bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at tilbagesøgningen af en ulovlig støtte er den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig, hvorved det ikke er afgørende, hvilken form støtten har antaget (jf. bl.a. dom af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131, præmis 16).

39 Domstolen har tillige fastslået, at den eneste indsigelse, som kan gøres gældende over for en af Kommissionen i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, nedlagt traktatbrudspåstand, er indsigelsen om, at det er absolut umuligt at gennemføre beslutningen korrekt (dom af 4.4.1995, sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 673, præmis 16).

40 En medlemsstat, der under gennemførelsen af en beslutning fra Kommissionen om statsstøtte støder på uforudsete og uforudsigelige vanskeligheder eller får kendskab til vanskeligheder, der ikke er forudset af Kommissionen, skal forelægge Kommissionen disse problemer til vurdering med forslag om passende ændringer af den pågældende beslutning. I så fald skal Kommissionen og medlemsstaten i henhold til den regel, der pålægger medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner en gensidig pligt til loyalt samarbejde, jf. navnlig traktatens artikel 5, samarbejde efter bedste evne med henblik på at overvinde

vanskelighederne, idet traktatens bestemmelser fuldt ud skal overholdes, særligt bestemmelserne om støtte (jf. bl.a. dom af 2.2.1989, sag 94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 175, præmis 9).

41 Hvad angår den portugisiske regerings påstand om, at det er materielt umuligt at gennemføre beslutningen, fordi dens konklusion er uforståelig, bemærkes, at man ikke kan udskille en retsakts konklusion fra dens betragtninger, hvorfor den om nødvendigt må fortolkes under hensyntagen til de betragtninger, som har ført til dens vedtagelse (dom af 15.5.1997, sag C-355/95 P, TWD mod Kommissionen, Sml. I, s. 2549, præmis 21).

42 Det må derfor først undersøges, om anvendelsen af flertal i stedet for ental i den anfægtede beslutnings konklusion, som hævdet af den portugisiske regering, var uforståelig i betragtning af den anførte begrundelse og derfor gjorde det umuligt at gennemføre beslutningen.

43 Herom bemærkes, at den anfægtede beslutning omtaler den garanti, som Den Portugisiske Republik ydede ved den ovennævnte beslutning nr. 430/96-XIII. Den anfægtede beslutnings konklusion henviser ganske vist til den støtte, der blev ydet EPAC, men denne terminologiske unøjagtighed gør dog ikke den anfægtede beslutning uforståelig og hindrer ikke dennes gennemførelse, da den omtvistede nationale foranstaltning er klart identificeret i beslutningen. Hvis den portugisiske regering fandt det nødvendigt, kunne den i øvrigt have rettet en forespørgsel herom til Kommissionen, så snart den havde modtaget den anfægtede beslutning.

44 Hvad angår påstanden om, at påbuddene i den anfægtede beslutnings artikel 2 var uforståelige, da der ikke havde fundet nogen overførsel af midler sted, bemærkes først, at det fremgår af Domstolens praksis, at begrebet støtte er mere generelt end tilskud, da det ikke blot omfatter positive ydelser såsom selve tilskuddene, men ligeledes de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger

(jf. i denne retning dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 13, og af 19.5.1999, sag C-6/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2981, præmis 16).

45 Uden at foregribe spørgsmålet om støttens lovlighed, som vil blive undersøgt under annullationssøgsmålet, er det således tilstrækkeligt at bemærke, at det ikke er nødvendigt for, at en foranstaltning udgør en støtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand, at der har fundet nogen overførsel af midler sted fra staten til støttemodtageren.

46 Som Domstolen har anført ovenfor i præmis 38, er forpligtelsen til at tilbagesøge en ulovlig støtte ikke afhængig af, under hvilken form støtten er ydet.

47 Endvidere skal bemærkes, at det på grundlag af den anfægtede beslutnings begrundelse er muligt præcist at identificere den støtte, der er erklæret ulovlig, og som kræves ophævet, nemlig den statsgaranti, som blev bevilget ved beslutning nr. 430/96-XIII.

48 I beslutningens betragtning 15, femte afsnit, er den finansielle fordel, der skal tilbagesøges, defineret som »forskellen mellem finansieringsomkostningerne for banklån på markedsvilkår (repræsenteret ved referencesatsen) og de af EPAC faktisk betalte finansieringsomkostninger (inklusive omkostningerne ved garantien)«, beregnet på halvårlig basis.

49 Det anføres endvidere i den anfægtede beslutnings betragtning 15, sjette afsnit, at renterne skal beregnes fra den dato, hvor den ulovlige støtte blev ydet, og at der

som rentesats skal anvendes den referencesats, der benyttes til at beregne subventionsækvivalenten i forbindelse med regional støtte.

50 Det fremgår af den således foretagne gennemgang, at den anfægtede beslutnings ordlyd er klar, og Den Portugisiske Republik kunne ikke tage fejl hverken af dennes mening eller rækkevidde.

51 Hvad angår påstanden om, at det var retligt umuligt at gennemføre den anfægtede beslutning, har den portugisiske regering vedrørende garantiens ophævelse gjort gældende, at en aftale med EPAC's kreditorbanker på forhånd klart var udelukket, eftersom disse ikke uden fornøden sikkerhed ville samtykke deri, uden at regeringen dog har oplyst, at der er gjort noget forsøg på en forhandling med disse banker.

52 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at en frygt for selv uoverstigelige interne vanskeligheder ikke kan begrunde, at en medlemsstat undlader at opfylde sine forpligtelser efter fællesskabsretten (jf. i denne retning dom af 7.12.1995, sag C-52/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4443, præmis 38, af 9.12.1997, sag C-265/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6959, præmis 55, og af 29.1.1998, sag C-280/95, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 259, præmis 16).

53 Hvad angår de grunde, som hævdes at umuliggøre en ensidig tilbagekaldelse af garantien, bemærkes, at de økonomiske vanskeligheder, som de virksomheder, der modtager en retsstridig støtte, vil kunne komme ud for ved en ophævelse af støtten, ikke udgør en absolut umulighed for gennemførelsen af Kommissionens beslutning, hvorved støtten erklæres uforenelig med fællesmarkedet, og som indeholder pålæg om tilbagebetaling (dom af 7.6.1988, sag 63/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2875, præmis 14). Denne konstatering gælder også for den risiko for at ifalde erstatningsansvar, som Den Portugisiske Republik angiveligt vil være udsat for af de grunde, som er anført ovenfor i præmis 52.

54 Også argumentet om proportionalitetsprincippets tilsidesættelse må forkastes under den foreliggende traktatbrudssag, i det omfang det anfægter selve princippet om, at den bevilgede garanti skal ophæves, således som det er fastslået i den anfægtede beslutning.

55 Hvad angår den påståede nødvendighed af at afvente en afgørelse fra Supremo Tribunal Administrativo om annullation af beslutning nr. 430/96-XIII, uanset at denne ret tilsyneladende selv afventer udfaldet af det annullationssøgsmål, som er indgivet mod den anfægtede beslutning ved Domstolen, bemærkes, at i mangel af fællesskabsbestemmelser vedrørende proceduren for tilbagesøgning af ulovligt bevilget støtte, skal tilbagesøgningen principielt foretages efter de relevante bestemmelser i national ret, men disse skal anvendes på en sådan måde, at de ikke gør den efter fællesskabsretten krævede tilbagesøgning praktisk umulig, og således at der fuldt ud tages hensyn til Fællesskabets interesse (jf. bl.a. dom af 2.2.1989 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 12).

56 Under alle omstændigheder har den portugisiske regering i et svar på nogle skriftlige spørgsmål til den erkendt, at det ikke er nødvendigt for at tilbagesøge den finansielle fordel, som er omhandlet i den anfægtede beslutning, at Supremo Tribunal Administrativo ved dom kender beslutning nr. 430/96-XIII ugyldig.

57 Det skal i denne forbindelse endvidere bemærkes, at der er en formodning for, at den anfægtede beslutning er lovlig, og beslutningen fortsat er bindende i alle enkeltheder for Den Portugisiske Republik, selv om der er indgivet annullationssøgsmål.

58 Hvad endelig angår den omstændighed, at EPAC ikke længere deltager i udbudsprocedurerne for korn, er det tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionen først blev underrettet herom i december 1997, dvs. efter at fristerne i den anfægtede beslutnings artikel 2 var udløbet, og efter at den foreliggende traktatbrudssag var blevet anlagt.

59 På grundlag af de foranstående betragtninger må det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten ved ikke at efterkomme den anfægtede beslutning.

Sagens omkostninger

60 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da denne har tabt sagen, pålægges det den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten, da den ikke har efterkommet Kommissionens beslutning 97/762/EF af 9. juli 1997 om de foranstaltninger, Portugal har truffet til fordel for EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA.

2) **Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.**

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida Edward

Sevón Schintgen Kapteyn

Gulmann Jann Ragnemalm

Wathelet Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. juni 2000.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident