DOMSTOLENS DOM
30. juni 1992 *

I sag C-47/91,

Den Italienske Republik ved professor Luigi Ferrari Bravo, chef for servizio del contenzioso diplomatico, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. G. Ferri, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Italienske Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent A. Abate, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Den Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af en skrivelse af 23. november 1990, hvorved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber gav den italienske regering meddelelse om, at den havde besluttet at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, med hensyn til de italienske myndigheders beslutning af 12. april 1990 om at yde støtte til selskabet Italgrani,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og P. J. G. Kapteyn, samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Diez de Velasco, M. Zuleeg og J. L. Murray,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. februar 1992,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. marts 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 31. januar 1991 har Den Italienske Republik i medfør af EØF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af en af Kommissionen truffet beslutning om at indlede undersøgelsesproceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, som meddelt den ved skrivelse af 23. november 1990.

2 Det fremgår af oplysningerne i sagen, at der ved en italiensk lov nr. 64/86 af 1. marts 1986 om reglerne for ekstraordinær støtte til Mezzogiorno blev indført en generel støtteordning til fordel for Mezzogiorno, som skulle gælde i ni år. I overensstemmelse med traktatens artikel 93, stk. 3, blev Kommissionen underrettet om ordningen, og Kommissionen godkendte den — i det mindste for så vidt angår de bestemmelser, hvorefter der i den følgende tid blev udbetalt støtte til Italgrani — ved beslutning 88/318/EØF af 2. marts 1988 om lov nr. 64/86 af 1. marts 1986 om reglerne for ekstraordinær støtte til Mezzogiorno (herefter benævnt »beslutningen om godkendelse af den generelle italienske støtteordning«, EFT L 143, s. 37). I beslutningens artikel 9 bestemtes det dog, at Den Italienske Republik skulle overholde de til enhver tid gældende fællesskabsbestemmelser om samordning af de forskellige former for støtte til industri, landbrug og fiskeri.

3 Efter at denne beslutning var truffet, ydede de italienske myndigheder individuel støtte til Italgrani, som har hjemsted i Napoli, og hvis virksomhed omfatter forarbejdning af korn. Støtten blev ydet i henhold til en »programkontrakt« — jf. lov nr. 64/86 af 1. marts 1986 — som blev indgået mellem på den ene side Ministeriet for Interventioner i Mezzogiorno og på den anden side Italgrani, og som blev godkendt den 12. april 1990 af Comitato Interministeriale per il coordinamento della Politica Industriale (Det Tværministerielle Udvalg til Samordning af Industripolitikken, herefter benævnt »CIPI«).

4 Ifølge kontrakten var der tale om et integreret produktionsprogram på grundlag af korn, frugter, sojabønner og roer. Kontrakten omfattede forskellige områder, således opførelse af industrianlæg og forskningscentre, gennemførelse af forskningsprojekter samt et erhvervsuddannelsesprojekt. Støtteformerne, som var forskellige for det enkelte område, omfattede kapitaltilskud, rentegodtgørelse og rentelettet finansiering. Den støtte, der skulle ydes til Italgrani, udgjorde i alt 522,3 mia. LIT, og den skulle anvendes til finansiering af investeringer på 964,5 mia. LIT.

5 Efter at Kommissionen havde modtaget en klage fra Casillo Grano — et selskab som konkurrerer med Italgrani — anmodede den den 26. juli 1990 de italienske myndigheder om at fremsende oplysninger om støtten.

6 Den 7. september 1990 gav de italienske myndigheder Kommissionen meddelelse om CIPI's beslutning af 12. april 1990. Der blev afgivet supplerende oplysninger under et møde den 28. september 1990 og ved skrivelser af 4. og 14. oktober 1990.

7 Ved skrivelse af 23. november 1990 gav Kommissionen den italienske regering meddelelse om, at den havde besluttet at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, med hensyn til hele den støtte, der var ydet til Italgrani, dog bortset fra støtten vedrørende landbrugsalkohol og svinehold. Samtidig opfordrede Kommissionen den italienske regering til at fremsætte sine bemærkninger. Kommissionen fandt således efter en foreløbig undersøgelse af de fremsendte

dokumenter, at støtten ikke kunne omfattes af nogen af undtagelsesbestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 3, litra a) og c). I beslutningens begrundelse anførte Kommissionen i øvrigt, at den fandt det tvivlsomt, om den italienske regering havde respekteret de to forbehold, Kommissionen havde taget i sin beslutning om godkendelse af den generelle italienske støtteordning. Det første forbehold vedrørte støtteintensiteten, mens det andet vedrørte undtagelsesbestemmelserne og de grænser, som var omhandlet i beslutningens artikel 9, og som skulle overholdes, når støtten vedrørte produkter henhørende under traktatens bilag II. I skrivelsen af 23. november 1990 henledte Kommissionen i øvrigt den italienske regerings opmærksomhed på »forpligtelsen i EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, til ikke at gennemføre de pågældende foranstaltninger, før proceduren i nævnte artikels stk. 2 er endeligt afsluttet«.

8 De øvrige medlemsstater og andre interesserede parter fik meddelelse om indledningen af proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, i form af en offentliggørelse af beslutningen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1990 C 315, s. 7, og EFT 1991 C 11, s. 32). De blev herved opfordret til at fremsætte deres bemærkninger inden udløbet af en frist på fire måneder.

9 Nærværende sag er anlagt til prøvelse af skrivelsen af 23. november 1990. Den italienske regering har gjort gældende, at den »programkontrakt«, der blev indgået med Italgrani og godkendt af CIPI den 12. april 1990, blot var et led i iværksættelsen af den støtteordning, der var blevet etableret ved den italienske lov nr. 64/86 og godkendt af Kommissionen ved beslutning 88/318, jf. ovenfor. Kommissionen skulle således kun have efterprøvet, om betingelserne i henhold til beslutningen om godkendelsen af den generelle italienske støtteordning var opfyldt, og den havde intet grundlag for at indlede en ny, generel gennemgang af støtten ud fra traktatens bestemmelser. Den anfægtede beslutning må derfor annulleres, i det omfang den indebærer en tilbagekaldelse af beslutning 88/318. Den italienske regering har herved nærmere anført, at søgsmålet ikke vedrører Kommissionens vurdering af, om støtten er forenelig med traktaten, idet denne vurdering såvel efter sit indhold som sit formål kun er forberedende i forhold til den endelige beslutning.

10 Til støtte for sine påstande har den italienske regering fremført en række anbringender, herunder at der foreligger væsentlige formelle mangler, tilsidesættelse

af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet samt magtfordrejning, det sidstnævnte såvel i forhold til traktatens artikel 175 som artikel 93.

11 Med hensyn til det første anbringende har den italienske regering anført, at en retsakt, hvorved en anden retsakt tilbagekaldes, skal udfærdiges udtrykkeligt, skal være begrundet og skal være undertegnet af samme myndighed som den, der har udstedt retsakten. Disse krav er ikke opfyldt i dette tilfælde. Med hensyn til det andet anbringende har den italienske regering anført, at den efter udstedelsen af beslutningen om at godkende den generelle støtteordning måtte gå ud fra, at den kunne træffe de foranstaltninger, Kommissionen har rejst indsigelse mod. Ved at indlede en ny procedure, som indebærer en fornyet stillingtagen til en allerede godkendt støtte og dermed en tilbagekaldelse af godkendelsen, har Kommissionen således uden gyldig grund tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt retssikkerhedsprincippet. Med hensyn til anbringendet om, at Kommissionen har gjort sig skyldig i magtfordrejning, har den italienske regering for det første anført, at Kommissionen ikke i medfør af traktatens artikel 175 var forpligtet til at reagere på Casillo Grani's klage. Kommissionen benyttede i virkeligheden Casillo Grani's opfordring til at handle som et påskud til at indlede en procedure, som den hverken havde beføjelse til eller var forpligtet til at iværksætte. For det andet kunne de af Kommissionen fremførte grunde ikke berettige, at der blev indledt en ny procedure i henhold til traktatens artikel 93. Det kunne ikke være tilstrækkeligt hertil, at Kommissionen blot var i tvivl om, hvorvidt den italienske regering havde respekteret Kommissionens første forbehold i beslutningen om godkendelsen af den generelle støtteordning. Med hensyn til det andet forbehold savnes der grundlag i beslutningen.

12 Ved processkrift af 9. april 1991 har Kommissionen påstået sagen afvist, jf. artikel 91, stk. 1, i Domstolens procesreglement. Domstolen har besluttet at tage stilling til formalitetsindsigelsen uden at indlede behandlingen af sagens realitet.

13 Til støtte for, at sagen bør afvises, har Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede beslutning er en forberedende retsakt, som ikke kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til traktatens artikel 173. Over for den italienske

regerings argumentation om, at retsakten indebærer en tilbagekaldelse og dermed har karakter af en beslutning, har Kommissionen anført, at den procedure, der er iværksat med retsakten, vedrører en ikke godkendt støtte eller nærmere bestemt et forhold, som består i, at en støtte misbruges, jf. artikel 93, stk. 2.

14 Kommissionen har desuden gjort gældende, at forpligtelsen til at suspendere udbetalingen af den påtænkte støtte ikke bør tages i betragtning ved afgørelsen af, om sagen kan fremmes til realitetsbehandling, da denne retsvirkning ifølge traktaten er en uundgåelig konsekvens af, at proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, indledes.

15 Kommissionen har endelig anført, at såfremt sagen fremmes til realitetsbehandling, vil det kontrolsystem, der er indført ved traktatens artikel 93, blive forvansket. For det første vil Kommissionen miste sin adgang til at foretage undersøgelser og skride ind over for medlemsstater, i tilfælde hvor de yder individuel støtte inden for rammerne af en generel ordning, som på forhånd er godkendt ved en kommissionsbeslutning. For det andet vil Domstolen skulle træffe afgørelse om, hvorvidt en støtte, som Kommissionen endnu ikke har foretaget en fuldstændig og afsluttende undersøgelse af, er forenelig med traktaten. Endelig er der efter Kommissionens opfattelse grund til at frygte, at der — hvis sagen antages til realitetsbehandling — vil blive anlagt en lang række sager med påstand om annullation af beslutninger om at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2.

16 Til støtte for, at sagen fremmes til realitetsbehandling, har den italienske regering anført, at den anfægtede retsakt i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, er en beslutning, som kan gøres til genstand for et søgsmål efter traktatens artikel 173. Ved beslutningen er der ikke alene sket en tilbagekaldelse af beslutning 88/318, men beslutningen har også forhindret støtteudbetalingen til Italgrani, hvilket har været en alvorlig hindring for iværksættelsen af den italienske regerings økonomiske og sociale politik til fordel for Mezzogiorno. I modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, er denne opsættende virkning ikke en uundgåelig konsekvens af anvendelsen af traktaten, idet Kommissionen bevidst har indtaget et andet standpunkt end det, der fremgår af beslutning 88/318, hvorved den af den italienske regering etablerede generelle støtteordning blev godkendt.

17 Hvad nærmere angår den relevante lovgivning, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

18 Det bemærkes, at det klart fremgår af den italienske regerings argumentation, at annullationssøgsmålet udelukkende er rettet mod Kommissionens beslutning om at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende støtten til Italgrani, for så vidt der derved er sket en tilbagekaldelse af den tidligere udstedte beslutning om godkendelse af den generelle italienske støtteordning, men ikke for så vidt som den nye beslutning indeholder en stillingtagen til, om støtten er forenelig med traktaten. Domstolen skal således i sin gennemgang kun tage stilling til det førstnævnte aspekt.

19 Med henblik på afgørelsen af, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, bemærkes for det første, at en retsakt kun kan anfægtes i medfør af traktatens artikel 173, såfremt den afføder retsvirkninger (jf. dom af 31.3.1971, »AETR-dommen«, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org. ref.: Rec. s. 263).

20 I det foreliggende tilfælde skal det først og fremmest bemærkes, at beslutningen om at indlede undersøgelsesproceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, som meddelt den italienske regering ved skrivelsen af 23. november 1990, indebar et forbud mod, at regeringen udbetalte den påtænkte støtte til Italgrani, før proceduren var afsluttet med vedtagelsen af en endelig beslutning.

21 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, er dette forbud en konsekvens af en bevidst beslutning fra Kommissionens side. Dette fremgår klart, såfremt man betragter den omtvistede retsakt som led i hele den kontrolordning, der med hensyn til statsstøtte er indført ved artikel 93.

22 De ved traktaten indførte regler om fremgangsmåden er forskellige, alt efter om det drejer sig om eksisterende støtteordninger eller nye støtteordninger. Mens eksisterende støtteordninger er omhandlet i artikel 93, stk. 1 og 2, reguleres nye støtteordninger af artikel 93, stk. 2 og 3.

23 For så vidt angår eksisterende støtteordninger har Kommissionen i henhold til traktatens artikel 93, stk. 1, beføjelse til at foretage en løbende undersøgelse sammen med medlemsstaterne. Som et led i denne undersøgelse foreslår Kommissionen medlemsstaterne sådanne foranstaltninger, som fællesmarkedets funktion eller gradvise udvikling kræver. I artikel 93, stk. 2, bestemmes det dernæst, at Kommissionen, såfremt den — efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger — finder, at en støtte ifølge artikel 92 ikke er forenelig med fællesmarkedet, eller at denne støtte misbruges, træffer beslutning om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen inden for den tidsfrist, Kommissionen fastsætter.

24 Med hensyn til nye støtteordninger bestemmes det i artikel 93, stk. 3, at Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Kommissionen foretager herefter en foreløbig undersøgelse af den påtænkte støtte. Såfremt den efter denne undersøgelse er af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet i henhold til artikel 92, iværksætter den uopholdeligt den i artikel 93, stk. 2, foreskrevne kontradiktoriske procedure. For dette tilfælde bestemmes det i artikel 93, stk. 3, sidste punktum, at den pågældende medlemsstat ikke må gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte procedure har ført til en endelig beslutning. Nye støtteforanstaltninger er således undergivet en præventiv kontrol fra Kommissionens side, og foranstaltningerne kan principielt ikke gennemføres, før Kommissionen har erklæret dem forenelige med traktaten.

25 Heraf følger, at retsvirkningerne af en beslutning, som går ud på at give de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger, og som markerer indledningen af proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, er forskellige, alt efter om den pågældende støtte er en ny eller en allerede eksisterende støtte. Mens medlemsstaten i det førstnævnte tilfælde forhindres i at gennemføre den påtænkte støtte, der er givet Kommissionen underretning om, er der ikke knyttet et tilsvarende forbud til beslutningen, når der er tale om en allerede eksisterende støtteordning.

26 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen besluttet at behandle den pågældende støtte — som den italienske regering betragtede som en eksisterende støtteordning, fordi den skulle ydes i medfør af den italienske lov nr. 64/86, der var godkendt ved

en kommissionsbeslutning — som en ny støtteforanstaltning. Det kan således ikke i dette tilfælde antages, at suspensionen af støtteudbetalingen følger automatisk af traktaten. Den anfægtede beslutning om at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, har således retsvirkninger, idet den indebærer, at Kommissionen har truffet et valg med hensyn til, hvilke bestemmelser om fremgangsmåden der skulle tages i anvendelse.

27 For det andet skal det undersøges, om den anfægtede beslutning ikke blot er en forberedende foranstaltning, således at et søgsmål til prøvelse af den beslutning, hvorved proceduren afsluttes, kan give en tilstrækkelig beskyttelse mod, at den forberedende foranstaltning eventuelt er ulovlig (jf. dom af 24.6.1986, sag 53/85, AKZO mod Kommissionen, Sml. s. 1965, præmis 20).

28 Herom bemærkes, at den omstændighed, at der træffes en beslutning om, at støtten er forenelig med traktaten, eller den adgang der består til at anlægge sag til prøvelse af en kommissionsbeslutning, hvorefter støtten findes uforenelig med traktaten, ikke kan ophæve de uoprettelige konsekvenser af en forsinket støtteudbetaling som følge af, at et forbud i medfør af artikel 93, stk. 3, sidste punktum, er blevet overholdt.

29 Endvidere bemærkes, at når foranstaltninger, der af Kommissionen kvalificeres som nye støtteforanstaltninger, er gennemført, er de retsvirkninger, som er knyttet til kvalifikationen, endelige. Det følger således af dommen af 21. november 1991 (sag C-354/90, Féderation nationale du commerce extérieur des produits alimentaires mod Frankrig, Sml. I, s. 5505), at selv en endelig kommissionsbeslutning, hvorved støtten erklæres forenelig med fællesmarkedet, ikke indebærer, at gennemførelsesforanstaltninger, som må anses for at være truffet i strid med forbuddet i artikel 93, stk. 3, sidste punktum, efterfølgende lovliggøres.

30 Det må herefter konstateres, at den omtvistede beslutning udgør en retsakt, som kan gøres til genstand for søgsmål i henhold til traktatens artikel 173, for så vidt som den indebærer, at den pågældende institution har valgt en kontrolprocedure, der bl.a. er karakteriseret ved, at udbetalingen af den påtænkte støtte skal suspenderes.

31 Med hensyn til Kommissionens indsigelse om, at der er fare for at foregribe drøftelsen af støttens forenelighed med traktaten, skal det i øvrigt præciseres, at Domstolen i forbindelse med realitetsbehandlingen af den foreliggende sag udelukkende skal afgøre, om en støtte, der er ydet i henhold til en generel ordning, som allerede er godkendt af Kommissionen, udgør en ny støtteforanstaltning, for hvilken forbuddet i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, gælder, såfremt Kommissionen finder, at støtten er ydet i strid med betingelserne i godkendelsesbeslutningen.

32 Herefter findes den nedlagte afvisningspåstand, jf. artikel 91, stk. 1, i Domstolens procesreglement, ikke at kunne tages til følge, og sagen bør således fremmes til realitetsbehandling.

Sagens omkostninger

33 Afgørelsen om sagens omkostninger bør udsættes.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagte afvisningspåstand tages ikke til følge.

2) Sagen fremmes til realitetsbehandling.

3) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Diez de Velasco Zuleeg Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. juni 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident