DOMSTOLENS DOM
av den 30 juni 1992*

Mål C-47/91

Italien, företrätt av professorn Luigi Ferraro Bravo, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av P. G. Ferri, avvocato dello Stato, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Italienska ambassaden, 5, rue Marie-Adélaïde,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske chefsrådgivaren A. Abate, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Roberto Hayder, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av den skrivelse av den 23 november 1990 genom vilken Europeiska gemenskapernas kommission meddelade den italienska regeringen sitt beslut att inleda ett förfarande enligt i artikel 93.2 i fördraget angående de italienska myndigheternas beslut av den 12 april 1990 att bevilja stöd till företaget Italgrani.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse och P. J. G. Kapteyn samt domarna G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, M. Zuleeg och J. L. Murray,

* Rättegångsspråk: italienska.

generaladvokat: W. Van Gerven,
justitiesekreterare: J. A. Pompe, biträdande justitiesekreterare,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört parternas muntliga yttranden, avgivna vid sammanträde den 4 februari 1992, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 18 mars 1992,

meddelar följande

dom

1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 31 januari 1991 har Italien, i enlighet med artikel 173 i EEG-fördraget, begärt ogiltigförklaring av kommissionens beslut att inleda det granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget, vilket meddelades genom en skrivelse av den 23 november 1990.

2 Det framgår av handlingarna i ärendet att det, genom den italienska lagen nr 64/86 av den 1 mars 1986 om stöd till Mezzogiorno, infördes ett allmänt stödprogram till förmån för regionen Mezzogiorno för en tid av nio år. I överensstämmelse med artikel 93.3 i fördraget underrättades kommissionen om detta stödprogram och den har – åtminstone när det gäller de bestämmelser enligt vilka stöd därefter beviljats företaget Italgrani – godkänt det genom sitt beslut 88/318/EEG av den 2 mars 1988 om lag nr 64/86 av den 1 mars 1986 om stöd till Mezzogiorno (nedan kallat "beslut om godkännande av det allmänna italienska stödprogrammet", EGT L 143, s. 37, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). I artikel 9 i ovannämnda beslut föreskrivs emellertid att Italien skall iaktta de gemenskapsrättsliga bestämmelser och förordningar som nu är i kraft eller som i framtiden kan komma att antas av gemenskapens institutioner avseende samordning av olika typer av stöd till sektorer inom industrin, jordbruket och fiskerinäringen.

3 Efter detta beslut har de italienska myndigheterna beviljat företaget Italgrani, med säte i Neapel och vars verksamhet består av förädling av säd, enskilda stödåtgärder. Dessa stöd lämnades enligt ett "avtal inom stödprogrammet" i

den mening som avses i lag nr 64/86 av den 1 mars 1986, vilket ingåtts mellan ministern ansvarig för stödåtgärder i Mezzogiorno och företaget Italgrani och som godkändes den 12 april 1990 av Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (nedan kallat "CIPI").

4 Detta avtal som bestod av ett integrerat produktionsprogram baserat på olika sädesslag, frukt, soja och sockerbetor omfattade olika områden: byggande av industrianläggningar, forskningscentra, genomförande av forskningsprojekt samt utbildning av anställda inom industrin. De stödåtgärder som genomfördes enligt avtalet varierade från sektor till sektor: kapitaltillskott, statliga räntesubventioner eller finansiering till nedsatt ränta. Stödet till Italgrani uppgick till ett totalt belopp på 522,3 miljarder italienska lire och var avsett att finansiera investeringar till ett belopp på 964,5 miljarder italienska lire.

5 Efter klagomål från Casillo Grani, ett konkurrentföretag till Italgrani, begärde kommissionen den 26 juli 1990 att de italienska myndigheterna skulle ge den alla upplysningar om ifrågavarande stöd.

6 Den 7 september 1990 informerade de italienska myndigheterna om CIPI:s beslut av den 12 april 1990. Ytterligare upplysningar lämnades under ett möte den 28 september 1990 och genom skrivelser av den 4 och 14 oktober 1990.

7 Genom skrivelse av den 23 november 1990 meddelade kommissionen den italienska regeringen sitt beslut att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget angående samtliga stöd som beviljats Italgrani, med undantag för de stöd som gällde jordbruksprit och grisuppfödning, och gav regeringen tillfälle att yttra sig. Kommissionen ansåg nämligen efter att ha gjort en första granskning av de ingivna handlingarna att dessa stödåtgärder inte kunde omfattas av något av de undantag som anges i artikel 92.3 a och c i fördraget. I skälen till beslutet anförde kommissionen att den i övrigt tvivlade på att den italienska regeringen hade iakttagit de båda reservationer som kommissionen hade fört in i beslutet om godkännande av det allmänna italienska stödprogrammet. Den första gällde stödets "intensitet", den andra rörde de undantag och gränser som det var fråga om i artikel 9 i ovannämnda beslut och som skulle tillämpas i fråga om stöd som avsåg produkter nämnda i bilaga II till fördraget. I skrivelse av den 23 november 1990 "erinrades" den italienska regeringen dessutom om att "enligt artikel 93.3 i EEG-fördraget får åtgärderna inte genomföras förrän det förfarande som anges i punkt 2 i den ovannämnda artikeln har lett till ett slutgiltigt beslut".

8 Medlemsstaterna och övriga berörda underrättades om att ett förfarande skulle inledas enligt artikel 93.2 i fördraget genom kungörelse av beslutet i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT 1990, C 315, s. 7, och EGT 1991, C 11, s. 32). De har beretts tillfälle att yttra sig inom fyra månader.

9 Förevarande talan riktar sig mot skrivelsen av den 23 november 1990. Den italienska regeringen har nämligen gjort gällande att det "avtal inom stödprogrammet" som ingåtts med företaget Italgrani och som godkändes den 12 april 1990 av CIPI endast innebar genomförande av det stödprogram som hade införts genom den italienska lagen nr 64/86 och som hade godkänts av kommissionen i dess ovannämnda beslut 88/318. Av det skälet hade kommissionen bort begränsa sig till att kontrollera iakttagandet av de villkor som ställts i beslutet om godkännande av det allmänna italienska stödprogrammet och den saknade grund för att genomföra en ny fullständig granskning av stödet enligt bestämmelserna i fördraget. Det omtvistade beslutet bör därför ogiltigförklaras i den mån det kan innebära att beslut 88/318 upphävs. Den italienska regeringen har preciserat att dess talan inte är riktad mot kommissionens bedömningar av stödets förenlighet med fördraget. Den menar att dessa bedömningar endast är av förberedande karaktär i förhållande till det slutgiltiga beslutet.

10 Till stöd för sin talan har den italienska regeringen åberopat olika grunder, bl.a. åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, brott mot principerna om berättigade förväntningar och rättssäkerhet samt maktmissbruk, vilket bör bedömas såväl enligt artikel 175 i fördraget som enligt artikel 93.

11 När det gäller den första grunden har den italienska regeringen anfört att en rättsakt som upphäver en annan rättsakt måste innehålla skälen för detta och vara undertecknad av samma myndighet som antog den. Dessa krav är inte uppfyllda i det här fallet. När det gäller den andra grunden har den italienska regeringen anfört att den efter beslutet om godkännande av det allmänna stödprogrammet kunde anse sig bemyndigad att vidta de åtgärder som ifrågasätts av kommissionen. Genom att inleda ett nytt förfarande som innebär en ny granskning av det stöd som redan godkänts och följaktligen ett upphävande av godkännandet har kommissionen följaktligen åsidosatt principerna om berättigade förväntningar och rättssäkerhet och detta utan giltigt skäl. När det gäller maktmissbruk har den italienska regeringen för det första gjort gällande att artikel 175 inte innebär att kommissionen är skyldig att reagera på klagomålet från företaget Casillo Grani. I själva verket har kommissionen utnyttjat den uppmaning att agera som detta företag riktat till

den för att inleda ett förfarande som den varken hade befogenhet eller skyldighet till. För det andra kan de grunder som åberopas av kommissionen inte berättiga att ett nytt förfarande inleds enligt artikel 93 i fördraget. För att inleda ett förfarande är det inte tillräckligt att kommissionen enbart tvivlar på att den italienska regeringen iakttar den första reservationen i kommissionens beslut om godkännande av det allmänna stödprogrammet. När det gäller den andra reservationen saknar den grund i beslutet.

12 Kommissionen har i en inlaga av den 9 april 1991 gjort en invändning om rättegångshinder enligt artikel 91 första stycket i domstolens rättegångsregler. Domstolen har beslutat att avgöra frågan om rättegångshinder utan att inleda en prövning av själva sakfrågan.

13 Till stöd för invändningen mot att talan tas upp till sakprövning har kommissionen gjort gällande att det angripna beslutet är av förberedande karaktär och inte kan angripas med stöd av artikel 173 i fördraget. Som svar på den italienska regeringens ståndpunkt att den omtvistade rättsakten innebär ett upphävande och således är ett beslut, har kommissionen anfört att det förfarande som inleds genom rättsakten riktas mot ett icke godkänt stöd, närmare bestämt mot ett förhållande som består i att ett stöd missbrukas i den mening som avses i artikel 93.2.

14 Kommissionen har dessutom gjort gällande att skyldigheten att skjuta upp utbetalningen av det planerade stödet inte bör beaktas vid avgörandet av frågan om talan skall upptas till prövning, eftersom denna rättsverkan är en oundviklig följd av fördraget då ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget inleds.

15 Kommissionen har slutligen anfört att om talan skulle upptas till sakprövning kommer detta att försämra det kontrollsystem som anges i artikel 93 i fördraget. För det första skulle kommissionen berövas sin möjlighet att göra undersökningar och ingripa gentemot medlemsstater då dessa beviljar enskilda stödåtgärder inom ramen för ett allmänt stödprogram som tidigare varit föremål för ett beslut om godkännande från kommissionens sida. För det andra skulle domstolen tvingas avgöra om ett stöd är förenligt med fördraget då det ännu inte varit föremål för en fullständig och slutgiltig granskning av kommissionen. Slutligen fruktar kommissionen att ett beslut som innebär att talan upptas till sakprövning kommer att medföra en mångdubbling av antalet mål där talan förs om ogiltigförklaring av beslut att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget.

16 Till stöd för att talan upptas till sakprövning har den italienska regeringen anfört att den omtvistade rättsakten tvärtom är ett beslut mot vilket talan kan föras med stöd av artikel 173 i fördraget. Förutom att beslutet har upphävt beslut 88/318 har det förhindrat utbetalningen av stöd till Italgrani, vilket lett till att allvarligt försvåra genomförandet av den italienska regeringens ekonomiska och sociala politik till förmån för Mezzogiorno. I motsats till vad kommissionen har anfört är inte denna uppskjutande verkan en oundviklig följd av tillämpningen av fördraget eftersom kommissionen avsiktligt har upphävt beslut 88/318 som godkände det allmänna stödprogram som utarbetats av den italienska regeringen.

17 För en utförligare redogörelse för lagstiftningen i fråga, rättegångens förlopp och parternas grunder och argument hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

18 Det framgår tydligt av den italienska regeringens argumentation att talan om ogiltigförklaring endast avser kommissionens beslut att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget angående de stöd som beviljats Italgrani, såvitt det upphäver det tidigare beslutet om godkännande av det allmänna italienska stödprogrammet, men inte såvitt det innehåller bedömningar av om stödet är förenligt med fördraget. Domstolens prövning kommer således att begränsas till den aspekten av beslutet.

19 I syfte att avgöra om talan kan tas upp till sakprövning finns det anledning att först erinra om att en rättsakt endast kan angripas med stöd av artikel 173 i fördraget om den har rättsverkningar (se dom av den 31 mars 1971, kallad "AETR" i mål 22/70 kommissionen mot rådet, Rec. s. 263).

20 I förevarande fall skall det först framhållas att beslutet att inleda ett granskningsförfarande enligt artikel 93.2 i fördraget, vilket meddelades den italienska regeringen genom skrivelse av den 23 november 1990, innehöll ett förbud för den att betala ut de planerade stöden till företaget Italgrani före det att förfarandet lett till ett slutgiltigt beslut.

21 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande följer detta förbud av ett avsiktligt beslut från kommissionens sida. Detta framgår tydligt om man betraktar den omtvistade rättsakten som ett led i hela systemet för att kontrollera stöd som har införts genom artikel 93.

22 De förfaranderegler som fördraget fastställer är olika beroende på om det rör sig om redan existerande stöd eller nya stöd. Medan den första typen faller under artikel 93.1 och 93.2 regleras den andra typen av stöd av punkterna 2 och 3 i samma bestämmelse.

23 När det gäller redan existerande stöd ger ovannämnda artikel 93.1 kommissionen behörighet att fortlöpande granska dessa i samarbete med medlemsstaterna. Inom ramen för denna granskning skall kommissionen föreslå medlemsstaterna sådana åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den gemensamma marknadens funktion. I punkt 2 föreskrivs vidare att om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att ett stöd inte är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92, eller att sådant stöd missbrukas, skall den besluta att staten i fråga skall upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer.

24 När det gäller nya stödåtgärder föreskrivs i artikel 93.3 att kommissionen skall underrättas i så god tid att den kan yttra sig över alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Kommissionen skall sedan göra en första granskning av planerade stödåtgärder. Om den efter ha avslutat denna granskning anser att en sådan plan inte är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 92, skall den utan dröjsmål inleda det kontradiktoriska granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 93.2. I ett sådant fall förbjuds medlemsstaten i fråga enligt artikel 93.3 sista meningen att genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut. Nya stödåtgärder underkastas således en kontroll i förebyggande syfte av kommissionen och åtgärderna kan i princip inte genomföras förrän kommissionen förklarat att de är förenliga med fördraget.

25 Härav följer att rättsverkningarna av det beslut som går ut på att de berörda parterna ges tillfälle att yttra sig och som markerar inledandet av det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget är olika beroende på om stödet i fråga är ett nytt stöd eller ett redan existerande stöd. Medan medlemsstaten i det första fallet hindras att genomföra det planerade stöd som kommissionen underrättats om, gäller inte något sådant förbud när det är tal om redan existerande stöd.

26 I förevarande fall har kommissionen beslutat att behandla ifrågavarande stöd som nytt stöd, medan den italienska regeringen ansåg ifrågavarande stöd som redan existerande eftersom det hade beviljats med tillämpning av den italienska lagen nr 64/86 som hade varit föremål för ett beslut om godkän-

nande av kommissionen. Därför kan man inte i det här fallet anse att det är en automatisk följd av fördraget att utbetalningen av stödet skjuts upp. Eftersom det innebär ett val från kommissionens sida när det gäller de förfarandebestämmelser som skall tillämpas har således det angripna beslutet att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget rättsverkningar.

27 För det andra skall det kontrolleras att det angripna beslutet inte endast är en förberedande åtgärd vars eventuella olaglighet en talan mot det beslut som avslutar förfarandet skulle ge ett tillräckligt skydd mot (se dom av den 24 juni 1986 i mål 53/85 AKZO mot kommissionen, punkt 20, Rec. s. 1965).

28 I detta hänseende finns det anledning att påpeka att ett beslut som fastslår att stödet är förenligt med fördraget eller en talan som väckts mot ett kommissionsbeslut som fastslår att stödet är oförenligt med fördraget, inte kan utplåna de oåterkalleliga konsekvenserna av en försenad utbetalning av stödet som iakttagandet av det förbud som anges i artikel 93.3 sista meningen skulle leda till.

29 För övrigt finns det anledning att konstatera att när de åtgärder som av kommissionen bedömts som nytt stöd har genomförts är de rättsverkningar som är knutna till denna klassificering definitiva. Det framgår nämligen av dom av den 21 november 1991 i mål C-354/90 Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires mot Frankrike (Rec. s. I-5505) att även om ett slutgiltigt beslut från kommissionen fastslår att ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden får det inte till följd att de rättsakter om genomförande som man kan anse beslutade i strid mot förbudet i artikel 93.3 sista meningen i efterhand blir lagliga.

30 Således finns det anledning att fastslå att det omtvistade beslutet utgör en rättsakt mot vilken talan kan föras enligt artikel 173 i fördraget, eftersom det innebär att den ansvariga institutionen har valt ett kontrollförfarande som bland annat karakteriseras av att utbetalningen av det planerade stödet skjuts upp.

31 Som svar på den invändning som kommissionen har gjort när det gäller risken att föregripa diskussionerna om stödets förenlighet med fördraget finns det dessutom anledning att fastslå att inom ramen för prövningen av saken i detta mål är det uteslutande domstolen som har att avgöra om ett stöd som beviljats enligt ett allmänt stödprogram som redan godkänts av kommissionen utgör ett nytt stöd som omfattas av det förbud som anges i artikel 93.3 i

fördraget, när kommissionen anser att stödet har beviljats i strid med villkoren i beslutet om godkännande.

32 Mot bakgrund av övervägandena ovan finns det anledning att ogilla den invändning om rättegångshinder som framförts med stöd av artikel 91 första stycket i domstolens rättegångsregler och att besluta att talan skall upptas till sakprövning.

Rättegångskostnader

33 Det finns anledning att skjuta upp avgörandet om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Invändningen om rättegångshinder som framförts av Europeiska gemenskapernas kommission ogillas.**

2) **Talan skall prövas i sak.**

3) **Frågan om rättegångskostnaderna skall avgöras senare.**

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg Murray

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 juni 1992.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande