DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

15. april 2008 *

I sag C-390/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunale ordinario di Roma (Italien) ved afgørelse af 14. juni 2006, indgået til Domstolen den 19. september 2006, i sagen:

Nuova Agricast Srl

mod

Ministero delle Attività Produttive,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis og U. Lõhmus, samt dommerne A. Borg Barthet, M. Ilešič (refererende dommer), J. Malenovský, J. Klučka, E. Levits og C. Toader,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. september 2007,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Nuova Agricast Srl ved avvocato A. Calabrese

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato V. Russo

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Righini og V. Di Bucci, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. november 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Kommissionens beslutning af 12. juli 2000 om ikke at modsætte sig en ordning i form af støtte til

investeringer i ugunstigt stillede områder i Italien indtil den 31. december 2006 (statsstøtte N 715/99 — Italien) (herefter »den anfægtede beslutning«), hvorom der blev offentliggjort et resumé i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT C 278, s. 26).

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag anlagt af Nuova Agricast Srl (herefter »Nuova Agricast«), en virksomhed i Puglia, Italien, mod Ministero delle Attività Produttive (industriministeriet), hvori der er nedlagt påstand om tilkendelse af erstatning for det tab, bestående i manglende oppebærelse af en statsstøtte, som denne virksomhed har lidt på grund af de italienske myndigheders ansvarspådragende adfærd under de drøftelser, de førte med Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

Retsforskrifter

Forordning (EF) nr. 659/1999

3 Som det fremgår af anden betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel [88] (EFT L 83, s. 1), kodificerer og styrker forordningen Kommissionens praksis vedrørende kontrol af statsstøtte i overensstemmelse med De Europæiske Fællesskabers Domstols praksis.

4 I henhold til ordlyden af forordningens artikel 1, litra c), forstås ved »ny støtte« »enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte«.

5 Artikel 2 i forordning nr. 659/1999 har følgende ordlyd:

»1. Medmindre andet er fastsat i forordninger udstedt i medfør af traktatens artikel [89] eller i medfør af andre relevante bestemmelser i traktaten, skal planer om at yde ny støtte anmeldes i tilstrækkelig god tid til Kommissionen af den pågældende medlemsstat. Kommissionen underretter straks den pågældende medlemsstat, når den modtager en anmeldelse.

2. I en anmeldelse skal den pågældende medlemsstat give alle nødvendige oplysninger, så Kommissionen bliver i stand til at vedtage en beslutning efter artikel 4 og 7, i det følgende benævnt »fuldstændig anmeldelse«.«

6 Artikel 4, stk. 2-4, i forordning nr. 659/1999 bestemmer følgende:

»2. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ikke udgør støtte, fastslår den dette ved beslutning.

3. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ganske vist er omfattet af traktatens artikel [87], stk. 1, men ikke giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med fællesmarkedet, beslutter den, at foranstaltningen er forenelig med fællesmarkedet, i det følgende benævnt »beslutning om ikke at gøre indsigelse«. I beslutningen anføres, hvilken undtagelse i traktaten der er anvendt.

4. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet, beslutter den at indlede proceduren efter traktatens artikel [88], stk. 2, i det følgende benævnt »beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure«.«

7 Det præciseres i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, at »[m]ener Kommissionen, at oplysninger, som den pågældende medlemsstat har indsendt i forbindelse med en foranstaltning, der er anmeldt efter artikel 2, er ufuldstændige, anmoder den om alle nødvendige yderligere oplysninger«.

Ordninger i form af støtte til investeringer i ugunstigt stillede områder i Italien indtil den 31. december 1999

8 Ved lovdekret nr. 415 om refinansiering af lov nr. 64 af 1. marts 1986, om love for den ekstraordinære intervention i Mezzogiorno (Rifinanziamento della legge 1° marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno) af 22. oktober 1992 (GURI nr. 249 af 22.10.1992, s. 3), efter ændring indarbejdet i lov nr. 488 af 19. december 1992 (GURI nr. 299 af 21.12.1992, s. 3, og berigtiget i GURI nr. 301 af 23.12.1992, s. 40), der selv er ændret ved lovdekret nr. 96 af 3. april 1993 (GURI nr. 79 af 5.4.1993, s. 5, herefter »lov nr. 488/1992«), indførte den italienske lovgiver økonomiske foranstaltninger med henblik på at gøre virksomheder interesserede i at udvikle visse erhvervsaktiviteter i landets ugunstigt stillede områder.

9 Den 1. marts 1995 og 21. maj 1997 vedtog Kommissionen to beslutninger om ikke at gøre indsigelser, først indtil den 31. december 1996, derefter indtil den 31. december 1999, mod de successive støtteordninger, som var baseret på lov nr. 488/92 og

forskellige bestemmelser, der gennemførte denne lov (statsstøtte nr. N 40/95 og N 27/A/97). Et resumé af disse beslutninger blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 18. juli 1995 for så vidt angår beslutningen af 1. marts 1995 (EFT C 184, s. 4) og den 8. august 1997, for så vidt angår beslutningen af 21. maj 1997 (EFT C 242, s. 4, herefter »1997-beslutningen«).

10 Bestemmelser for støtteordningen, som blev godkendt ved 1997-beslutningen (herefter »støtteordning 1997-1999«), blev for det første fastsat ved forhandlinger i Comitato interministeriale per la programmazione economica (tværministerielt udvalg for økonomisk planlægning) om retningslinjer for tildeling af støtte som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i lov nr. 488/1992 (direttive per la concessione di agevolazioni ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito nella legge 19 dicembre 1992, n. 488, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno), af 27. april 1995 (GURI nr. 142 af 20.6.1995, s. 17), som ændret ved forhandlingerne i det nævnte udvalg af 18. december 1996 (GURI nr. 70 af 25.3.1997, s. 35), for det andet ved dekret nr. 527 fra Ministero dell´Industria, del Commercio e dell'Artigianato (ministeriet for industri, handel og håndværk, herefter »MICA«), ved vedtagelse af bekendtgørelsen om de nærmere bestemmelser og fremgangsmåder for tildeling og anvendelsen af støtte til erhvervsaktiviteter i landets ugunstigt stillede områder (regolamento recante le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del Paese), af 20. oktober 1995 (GURI nr. 292 af 15.12.1995, s. 3), som ændret ved dekret nr. 319 fra det nævnte ministerium af 31. juli 1997 (GURI nr. 221 af 22.11.1997, s. 31), og for det tredje ved cirkulære nr. 234363 fra MICA af 20. november 1997 (almindeligt tillæg til GURI nr. 291 af 15.12.1997).

11 Disse bestemmelser bestemte især følgende:

— De finansielle ressourcer for hvert år skulle opdeles i to lige store dele, som hver blev tildelt ved to ansøgningsrunder. På grundlag af de finansielle midler, der

stod til rådighed i det budgetår, som ressourcerne vedrørte, kunne de nævnte retningslinjer for fordeling heraf imidlertid ændres ved dekret, især ved uddeling af midlerne inden for en enkelt runde.

— Ansøgningerne indgivet i forbindelse med en ansøgningsrunde blev undersøgt af bank-koncessionsindehavere, der tildelte pointtal beregnet ud fra lovhjemlede kriterier (»indicatori«, herefter »indikatorer«).

— På grundlag af resultaterne fra bankernes undersøgelser opstillede MICA en regional prioriteret rækkefølge af ansøgningerne på baggrund af antallet af tildelte pointtal og vedtog et dekret om uddeling af støtten fra den første, indtil midlerne for hver liste var opbrugt.

— Der kunne gives støtte til de udgifter, som var blevet afholdt fra og med dagen efter den dato, der var sidste frist for indlevering af ansøgning, som ligger forud for den dato, ansøgningen angår, undtagen udgifter til ingeniørplanlægning og undersøgelser og til køb og byggemodning af erhvervsgrunde, som blev godkendt for en periode på 12 måneder forud for indleveringen af ansøgningen.

— Virksomheder, hvis ansøgning var blevet indplaceret på en regional prioriteret liste, men som ikke havde kunnet opnå tildeling af støttemidler, fordi der var færre finansielle midler til rådighed i den pågældende ansøgningsrunde end det støttebeløb, der samlet var søgt om, kunne enten genfremsætte det samme projekt endnu en gang ved den ansøgningsrunde, som umiddelbart fulgte efter den, i henhold til hvilken de først havde indgivet ansøgning uden at ændre de kriterier for evalueringen af projektet, som der var taget hensyn til af indikatorerne

(såkaldt »automatisk indplacering« af ansøgningen), eller vælge ikke at deltage i denne automatiske indplacering og genfremsætte det samme projekt i den næste ansøgningsrunde efter den, med hensyn til hvilken de havde afstået fra automatisk indplacering med ændring af alle eller nogle af de evalueringskriterier, som der var taget hensyn til af indikatorerne med henblik på at gøre støtteansøgningen mere konkurrencedygtig, hvilken ændring dog ikke kunne vedrøre projektets væsentlige indhold (såkaldt »omformulering« af ansøgningen). I begge tilfælde kunne de betingelser, der gjaldt for de oprindelige ansøgninger, fastholdes med henblik på anerkendelse af udgifterne som støtteberettigede.

Retningslinjerne om statsstøtte med regionalt sigte

12 Kommissionen offentliggjorde i 1998 retningslinjer om statsstøtte med regionalt sigte (EFT C 74, s. 9, herefter »retningslinjerne«), hvor det i punkt 4.2, tredje punktum, præciseres, at det skal »fastsættes i støtteordningerne, at anmodningen om støtte skal indgives, inden gennemførelsen af projekterne påbegyndes«.

13 I punkt 6.1, første punktum, i retningslinjerne bestemmes, at »[m]ed undtagelse af de overgangsbestemmelser, der er fastsat i punkt 6.2 og 6.3, vil Kommissionen vurdere regionalstøtteforanstaltningernes forenelighed med fællesmarkedet på grundlag af nærværende retningslinjer, så snart de er vedtaget«.

Den anfægtede beslutning og ordningen i form af støtte til investeringer i ugunstigt stillede områder i Italien godkendt fra den 1. januar 2000 til den 31. december 2006

14 Den 18. november 1999 underrettede de italienske myndigheder i henhold til artikel 88, stk. 3, EF Kommissionen om en påtænkt støtteordning — der blev registeret af Kommissionen under nr. N 715/99 — som skulle gælde med virkning fra den 1. januar 2000, og som var baseret på lov nr. 488/1992.

15 Efter flere skrivelser og et møde mellem repræsentanterne for den italienske regering og Kommissionen blev den påtænkte støtteordning ændret af de italienske myndigheder.

16 Ved den anfægtede beslutning, som blev vedtaget den 12. juli 2000 og meddelt Den Italienske Republik ved skrivelse SG(2000) D/105754 af 2. august 2000, besluttede Kommissionen ikke at modsætte sig denne støtteordning indtil den 31. december 2006 (herefter »støtteordning 2000-2006«).

17 Den anfægtede beslutning indeholder en bestemmelse, der har til formål præcist at godkende foranstaltningerne i den nævnte ordning, som sikrer en overgang med »støtteordning 1997-1999« (herefter »overgangsreglen«). Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»Kun i forbindelse med den første anvendelse af de omhandlede regler, dvs. ved den første ansøgningsrunde, som finder sted i henhold til disse regler — og med forbehold af, at ansøgningerne om støtte under alle omstændigheder skal være indsendt inden påbegyndelsen af investeringsprojekternes gennemførelse — kan undtagelsesvis deltage ansøgninger, der er blevet indsendt i forbindelse med den seneste indkaldelse af ansøgninger på baggrund af støtteordningen 1997-1999, og som er blevet godkendt til støtte, men ikke har modtaget støtte, fordi de midler, der var afsat for denne ansøgningsrunde, ikke var tilstrækkelige.«

18 Efter denne beslutning vedtog MICA dekretet om aftalte maksimumsforanstaltninger med hensyn til erhvervsaktiviteter i landets ugunstigt stillede områder, som var omfattet af lov nr. 488/1992, for regionerne Basilicata, Calabrien, Campania, Puglia, Sardinia og Sicilien (misure massime consentite relative alle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del Paese di cui alla legge n. 488/1992 per le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia), af 14. juli 2000 (GURI nr. 166 af 18.7.2000, s. 9), og cirkulære nr. 9003 af 14. juli 2000 (almindeligt

tillæg til GURI nr. 175 af 28.7.2000), med henblik på at præcisere betingelserne for opfyldelse af støtteordning 2000-2006.

19 Det er fastsat i dekretets eneste artikel, stk. 2, første punktum, at støtten kan ydes »på grundlag af de støtteberettigede udgifter inden for rammerne af programmerne vedrørende den seneste relevante ansøgningsrunde, som er blevet bedømt med positivt resultat, men som ikke har modtaget støtte på grund af utilstrækkelige finansielle ressourcer«.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

20 MICA offentliggjorde i henhold til støtteordning 1997-1999 den 1. december 1997 den tredje ansøgningsrunde, for industrisektoren, som svarer til første halvår 1998 (herefter »tredje ansøgningsrunde«).

21 De interesserede virksomheder havde indtil den 16. marts 1998 til at indgive en støtteansøgning. Virksomhederne kunne ansøge om finansiering af udgifter, som var afholdt fra og med dagen efter den dato, der var sidste frist for indgivelse af ansøgninger indleveret under den foregående ansøgningsrunde (anden ansøgningsrunde), dvs. den 1. januar 1997.

22 Nuova Agricast indgav den 9. februar 1998 en ansøgning om statsstøtte i forbindelse med den tredje ansøgningsrunde. Denne ansøgning, der blev vurderet som støtteberettiget, blev indplaceret på den prioriterede ansøgningsliste for regionen Puglia, som blev godkendt ved MICA's dekret af 14. august 1998. På grund af ansøgningens placering på listen og utilstrækkelige midler modtog Nuova Agricast imidlertid ikke den støtte, selskabet havde ansøgt om.

23 Den fjerde ansøgningsrunde for industrisektoren, som svarer til andet halvår 1998 (herefter »fjerde ansøgningsrunde«), var i mellemtiden blevet offentliggjort.

24 Nuova Agricast afstod den 16. september 1998 fra at blive indplaceret automatisk med ansøgningen i forbindelse med den fjerde ansøgningsrunde for at kunne genfremsætte ansøgningen i en omformuleret form i henhold til den næste relevante ansøgningsrunde efter denne ansøgningsrunde.

25 De italienske myndigheder offentliggjorte imidlertid ikke en sådan ansøgningsrunde før den 31. december 1999, den dato, hvor støtteordning 1997-1999 udløb.

26 Den 14. juli 2000, dvs. efter ikrafttrædelsen af støtteordning 2000-2006, offentliggjorde de italienske myndigheder den ottende ansøgningsrunde, for industrisektoren (herefter »ottende ansøgningsrunde«).

27 Henset til de gældende betingelser under støtteordning 2000-2006 blev Nuova Agricasts omformulerede ansøgning — der ikke kunne omfattes af overgangsreglen i den anfægtede beslutning — afslået og ikke optaget på listen i forbindelse med den ottende ansøgningsrunde.

28 Nuova Agricast anlagde derefter sammen med andre italienske virksomheder den første sag ved De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans med påstand om annullation af den anfægtede beslutning. Ved kendelse af 15. juni 2005, Nuova Agricast m.fl. mod Kommissionen (sag T-98/04), afviste Retten denne sag, eftersom den var blevet anlagt efter udløbet af søgsmålsfristen på to måneder i henhold til artikel 230, stk. 5, EF.

29 Nuova Agricast anlagde den 21. september 2005 den anden sag ved Retten, der blev registreret under nr. T-362/05, med påstand om, at Kommissionen tilpligtes at erstatte sagsøgeren det tab, denne havde lidt på grund af vedtagelsen af den anfægtede beslutning. Sagen verserer stadig ved Retten.

30 Nuova Agricast anlagde desuden sag ved Tribunale ordinario di Roma med påstand om, at Ministero delle Attività Produttive, som havde overtaget MICA's opgaver, tilpligtedes at erstatte det tab, som sagsøgeren har lidt på grund af den manglende oppebærelse af den støtte, der var ansøgt om.

31 Inden for rammerne af denne retssag har Nuova Agricast navnlig anført, at den italienske stat under drøftelserne med Kommissionen med henblik på at opnå forlængelse af støtteordningen ikke havde sørget for en korrekt beskyttelse af de virksomheders erhvervede rettigheder, der ligesom sagsøgeren havde afstået fra at blive indplaceret med ansøgningen i forbindelse med den fjerde ansøgningsrunde — som viste sig at være den sidste ansøgningsrunde i industrisektoren inden udløbet af støtteordning 1997-1999 — for at kunne genfremsætte ansøgningen i en omformuleret form i næste relevante ansøgningsrunde. Den italienske stat har således vildledt Kommissionen ved ikke at have meddelt den, at disse virksomheder også havde erhvervet rettigheder, og derfor tilsidesat den berettigede forventning, som disse virksomheder havde med hensyn til at kunne indgive ansøgningen i en omformuleret form.

32 Den forelæggende ret finder, at Nuova Agricast havde en »relevant retlig interesse« i, at dens ansøgning blev indplaceret på listen vedrørende den næste relevante ansøgningsrunde efter den, hvorunder virksomheden havde afstået fra at blive indplaceret automatisk med den oprindelige ansøgning.

33 Der er derfor klart sket en tilsidesættelse af Nuova Agricasts berettigede forventning ved den anfægtede beslutning, idet beslutningen ændrede støtteordning 2000-2006, sammenlignet med støtteordning 1997-1999, idet det bestemmes, at de eneste

udgifter, der var støtteberettigede, var de udgifter i forbindelse med gennemførelsen af projekter, der havde fået tildelt støtte, som påløb efter indgivelsen af ansøgningen om støtte — det såkaldte princip om støttens nødvendighed — og idet der som en overgangs- og undtagelsesbestemmelse blev indrømmet en fravigelse af dette princip, udelukkende for så vidt angår de ansøgninger, der ikke var imødekommet i den senest afholdte ansøgningsrunde, som blev offentliggjort under støtteordning 1997-1999.

34 Den forelæggende ret har oplyst, at den med henblik på at tage stilling til Nuova Agricasts påstand om erstatning må undersøge, om der foreligger en direkte årsagsforbindelse mellem de fejl, som er foreholdt den italienske stat, og det hævdede tab.

35 For så vidt som den anfægtede beslutning — der ifølge den forelæggende ret udgør det skadevoldende forhold (»eventum damni«) — indgår mellem den konkrete adfærd, som foreholdes den italienske stat, og som består i manglende eller ikke fyldestgørende oplysninger til Kommissionen, og indtrædelsen af det af Nuova Agricast hævdede tab, finder den forelæggende ret, at den for at godtgøre, at der består en årsagsforbindelse mellem denne adfærd og tabet, må afgøre, om tabet kunne være undgået, såfremt den italienske stat havde udvist en anden adfærd og herved afgøre, om Kommissionen ville have vedtaget en anden overgangsregel i det tilfælde, hvor den var »blevet forelagt de korrekte og fyldestgørende oplysninger om de forskellige retlige situationer, som forelå for de virksomheder, der var interesserede i at ansøge om støtte i henhold til lov nr. 488/1992«.

36 Ifølge den forelæggende ret forudsætter beviset for den nødvendige sikkerhed for et andet resultat, som ville have været gunstigt for Nuova Agricast, at den overgangsregel, som er indeholdt i den anfægtede beslutning — for så vidt som denne bestemmelse fraviger reglerne og principperne i henhold til fællesskabsretten — kendes ugyldig.

37 Den forelæggende ret er for det første i tvivl om, hvorvidt overgangsreglen, da den ikke gælder for virksomheder i Nuova Agricasts situation, skal kendes ugyldig som en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

38 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der forelå tre typer virksomheder, efter at godkendelsen af støtteordning 1997-1999 var udløbet:

— virksomheder som Nuova Agricast, hvis ansøgning var indplaceret på listen i forbindelse med den tredje ansøgningsrunde, men som ikke havde modtaget den ansøgte støtte som følge af manglende midler, og som derfor havde afstået fra at blive indplaceret automatisk i forbindelse med den fjerde ansøgningsrunde for at kunne genfremsætte ansøgningen i en omformuleret form i den næste relevante ansøgningsrunde (herefter »virksomheder i første kategori«)

— virksomheder, hvis ansøgning var blevet indplaceret på listen i forbindelse med den fjerde ansøgningsrunde, men som ikke havde modtaget den ansøgte støtte som følge af manglende midler (herefter »virksomheder i anden kategori«)

— virksomheder, der endnu ikke havde indgivet en ansøgning, selv om gennemførelsen af deres investeringsprojekt allerede var påbegyndt (herefter »virksomheder i tredje kategori«).

39 Den forelæggende ret vurderer således på den ene side, at virksomheder i første og tredje kategori, der på samme måde blev udelukket fra at være omfattet af overgangsreglen, ikke var i den samme situation og derfor ikke burde være blevet behandlet på samme måde. Den forelæggende ret finder på den anden side, at virksomhederne i første og anden kategori befandt sig i en lignende retlig situation, hvorfor de førstnævnte burde have været omfattet af overgangsreglen, ligesom det var tilfældet med virksomhederne i anden kategori.

40 Den forelæggende ret er for det andet i tvivl om, hvorvidt overgangsreglen skal kendes ugyldig som en tilsidesættelse af begrundelsespligten for retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner, der er fastsat i artikel 253 EF.

41 Under disse omstændigheder har Tribunale ordinario di Roma besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

Er [den anfægtede beslutning] gyldig, for så vidt som der i denne beslutning er fastsat en overgangsregel, som — i forbindelse med den første anvendelse af den pågældende ordning — tillader, at der undtagelsesvis ses bort fra princippet om »støttens nødvendighed«, idet denne overgangsregel kun gælder for ansøgninger, der er indsendt i forbindelse med den seneste indkaldelse af ansøgninger i henhold til de tidligere gældende regler, der er godkendt af Kommissionen frem til den 31. december 1999, og som er blevet godkendt til støtte, men ikke har modtaget støtte, fordi de budgetmidler, der var afsat for denne ansøgningsrunde, ikke var tilstrækkelige, hvilket medførte — i strid med ligebehandlingsprincippet samt forpligtelsen til at anføre en begrundelse i medfør af artikel 253 EF — at ansøgninger, der ikke var blevet imødekommet, uberettiget blev afvist på grund af manglende midler, og som senere automatisk skulle være indgået i den umiddelbart efterfølgende ansøgningsrunde eller skulle have været omformuleret i forbindelse med den førstkommende »relevante« ansøgningsrunde efter de nye regler?

Om det præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkning

42 Det bemærkes indledningsvis, at den forelæggende ret kun har fundet det nødvendigt i sit spørgsmål at anmode Domstolen om at efterprøve gyldigheden af den anfægtede beslutning i forhold til ligebehandlingsprincippet og begrundelsespligten.

43 Ifølge fast retspraksis er proceduren i henhold til artikel 234 EF baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, således at det udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen (jf. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59, af 11.1.2007, sag C-208/05 ITC, Sml. I, s. 181, præmis 48, og af 26.6.2007, sag C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., Sml. I, s. 5305, præmis 18).

44 På denne baggrund er der, selv om Nuova Agricast i hovedsagen har fremført andre ugyldighedsgrunde, ikke anledning til at lade prøvelsen af gyldigheden af den anfægtede beslutning omfatte en prøvelse i relation til disse andre ugyldighedsgrunde, som ikke er nævnt af den forelæggende ret (jf. analogt dommen i sagen Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., præmis 17-19).

Formaliteten

45 Kommissionen har gjort gældende, at den sammenhæng, som den forelæggende ret har redegjort for, mellem et eventuelt ansvar for den italienske stat og gyldigheden af den anfægtede beslutning, ikke er fastslået, hvorfor det præjudicielle spørgsmål ikke har forbindelse med hovedsagen.

46 Det er således på den ene side muligt, at den italienske stat har tilsidesat ligebehandlingsprincippet ved anmeldelsen af støtteordning 2000-2006, uden at der kan konstateres nogen som helst mangel i den anfægtede beslutning, hvorved Kommissionen behandlede den af den anmeldende medlemsstat foreslåede ordning. På

den anden side er der ikke nogen forbindelse mellem den italienske stats ansvar og beslutningens eventuelle ugyldighed på grund af en rent formel mangel, såsom en mangelfuld begrundelse.

47 I denne forbindelse finder den forelæggende ret — som anført i denne doms præmis 35 — at den anfægtede beslutning udgør det skadevoldende forhold og indgår mellem den konkrete adfærd, som foreholdes den italienske stat af Nuova Agricast, og indtrædelsen af det af sagsøgeren hævdede tab. Hvis den anfægtede beslutning derfor blev erklæret ugyldig på grund af en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet eller en mangelfuld begrundelse, kunne denne konstatering få betydning for den forelæggende rets vurdering ved behandlingen af Nuova Agricasts erstatningskrav.

48 Følgelig kan det præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling i sin helhed.

Om gyldigheden af den anfægtede beslutning i forhold til ligebehandlingsprincippet

49 Kommissionen har for det første gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke kan antages at være i strid med ligebehandlingsprincippet, idet den overgangsregel, som indeholdes heri, var de italienske myndigheders valg.

50 I denne forbindelse følger det af traktatens almindelige opbygning, at proceduren i artikel 88 EF aldrig må føre til resultater, der er i strid med traktatens mere specifikke bestemmelser (jf. bl.a. dom af 3.5.2001, sag C-204/97, Portugal mod Kommis-

sionen, Sml. I, s. 3175, præmis 41, og af 12.12.2002, sag C-456/00, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 11949, præmis 30). Derfor kan Kommissionen ikke erklære statsstøtte, der ved visse af sine gennemførelsesforanstaltninger tilsidesætter andre traktatbestemmelser, forenelig med fællesmarkedet (jf. dom af 19.9.2002, sag C-113/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7601, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

51 På samme måde kan Kommissionen ikke erklære en statsstøtte, der ved visse af sine gennemførelsesbestemmelser tilsidesætter fællesskabsrettens almindelige principper, f.eks. ligebehandlingsprincippet, forenelig med fællesmarkedet.

52 Derfor må Kommissionens argument, som er gengivet i præmis 49 ovenfor, forkastes.

53 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at de italienske myndigheder ikke havde underrettet den om de særlige omstændigheder for virksomheder i første kategori, hvorfor man hverken kan foreholde den ikke at have taget hensyn til den særlige situation for virksomheder i første kategori, eller følgelig påberåbe sig en hvilken som helst mangel i den anfægtede beslutning, som skyldes disse omstændigheder.

54 I denne forbindelse følger det af fast retspraksis, at retmæssigheden af en beslutning om statsstøtte skal vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen kunne råde over på det tidspunkt, da den vedtog den (jf. bl.a. dom af 10.7.1986, sag 234/84, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. 2263, præmis 16, af 24.9.2002, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, Sml. I, s. 7869, præmis 168, og af 14.9.2004, sag C-276/02, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8091, præmis 31).

55 Selv om denne retspraksis indtil videre kun har været anvendt for det tilfælde, hvor et søgsmål er anlagt til prøvelse af en beslutning vedtaget af Kommissionen efter afslutningen af den i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte procedure, er den navnlig relevant, når der er tale om gyldigheden af en beslutning om ikke at gøre indsigelse mod en statsstøtte eller støtteordning, som f.eks. den anfægtede beslutning.

56 Hvad således mere specielt angår sidstnævnte kategori af beslutninger, forekommer denne retspraksis begrundet ud fra opbygningen i proceduren for kontrol med statsstøtte, der er indført ved traktaten.

57 I forbindelse med proceduren for kontrol med statsstøtte skal der sondres mellem på den ene side den indledende fase af undersøgelsen af støtteforanstaltninger i medfør af artikel 88, stk. 3, EF, og reguleret ved artikel 4 og 5 i forordning nr. 659/1999 — der alene har til formål at gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse af, om den pågældende støtte er delvis eller fuldt ud forenelig med fællesmarkedet — og på den anden side den formelle undersøgelsesfase i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, reguleret ved forordningens artikel 6 og 7, som skal give Kommissionen mulighed for at opnå fuldstændige oplysninger om alle sagens momenter (Domstolens dom af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487, præmis 22, af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 16, af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 38, og af 29.11.2007, sag C-176/06 P, Stadtwerke Schwäbisch Hall m.fl. mod Kommissionen, præmis 20).

58 Kommissionen kan begrænse sig til den indledende undersøgelsesfase i artikel 88, stk. 3, EF i forbindelse med vedtagelsen af en beslutning om godkendelse af en støtte, såfremt den efter en foreløbig undersøgelse kan nå til den opfattelse, at støtten er forenelig med traktaten.

59 Det er kun hvis Kommissionen på grundlag af denne første undersøgelse når til den modsatte opfattelse eller ikke har kunnet overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om støtten er forenelig med fællesmarkedet, at den skal indhente alle de nødvendige udtalelser og med henblik herpå indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 88, stk. 2, EF (jf. i denne retning Domstolens bl.a. dom af 20.3.1984, sag 84/82, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 1451, præmis 13, dommen i sagen Cook mod Kommissionen, præmis 29, i sagen Matra mod Kommissionen, præmis 33, i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 39, og i sagen Portugal mod Kommissionen, præmis 33).

60 Hvis gyldigheden af en beslutning om ikke at gøre indsigelse mod en statsstøtte eller støtteordning imidlertid skulle vurderes på baggrund af oplysninger, som ikke kunne være til rådighed for Kommissionen ved afslutningen af den indledende undersøgelse, ville den være foranlediget til systematisk at indlede den i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte undersøgelsesprocedure og opfordre interesserede parter at fremlægge deres bemærkninger for at undgå, at oplysninger, som ikke kunne være til rådighed for den, medfører en annullation af dens beslutning om at godkende den pågældende støtte eller støtteordning. Som fremhævet af generaladvokaten i punkt 71 i forslaget til afgørelse, ville dette således skade opdelingen af statsstøttekontrol i to forskellige faser, hvorunder den anden fase ikke altid er påkrævet — hvilken opdeling var ønsket af EF-traktatens ophavsmænd, og er blevet bekræftet af fællesskabslovgiver i forordning nr. 659/1999.

61 I denne forbindelse vedrører den anfægtede beslutning i hovedsagen — i den del, der omhandler spørgsmålet om »Hjemmel« — gennemførelsesbestemmelserne til lov nr. 488/1992, hvori bestemmelserne for støtteordning 1997-1999 — sammenfattet i denne doms præmis 10 og 11 — er præciseret, herunder det valg mellem den automatiske indplacering af den oprindelige ansøgning eller en genfremsættelse af ansøgningen i en omformuleret form, som blev givet de virksomheder, som ikke havde modtaget nogen støtte på grund af de utilstrækkelige midler, som blev tildelt en given ansøgningsrunde.

62 Selv om de italienske myndigheder følgelig ikke tog initiativ til at underrette Kommissionens tjenestegrene specifikt og fuldt ud om de respektive retsstillinger for de virksomheder, der var interesserede i at ansøge om tilskud i henhold til lov nr. 488/1992 — hvilket fremgår af forelæggelsesafgørelsen — måtte Kommissionen have været bekendt med tilstedeværelsen af virksomheder i såvel første som anden kategori.

63 Henset hertil forekommer Nuova Agricasts begæring om, at Kommissionen fremlægger visse skrivelser, der blev udvekslet i forbindelse med de drøftelser, som blev ført med Kommissionen forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, for at efterprøve, om myndighederne havde underrettet Kommissionens tjenestegrene om tilstedeværelsen af virksomheder i første kategori, ikke at tjene noget formål.

64 Under disse omstændigheder skal det for det tredje undersøges, om Kommissionen ved ikke at modsætte sig en støtteordning, hvorved alene virksomheder i anden kategori kunne omfattes af overgangsreglen, har tilsidesat ligebehandlingsprincippet.

65 Det skal herved understreges, at det kun var de virksomheder i anden kategori, der ikke havde påbegyndt gennemførelsen af deres investeringsprojekter inden indgivelsen af deres ansøgning om støtte i henhold til den fjerde ansøgningsrunde, der var omfattet af overgangsreglen.

66 Overholdelsen af ligebehandlingsprincippet kræver, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 26.10.2006, sag C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, Sml. I, s. 10211, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

67 Det må dog nødvendigvis fastslås, at virksomheder i første og anden kategori ikke befandt sig i ensartede situationer i relation til kravet om støttens nødvendighed, som bl.a. er kommet til udtryk i punkt 4.2, tredje punktum, i retningslinjerne.

68 Således som det også fremgår af dommen af 17. september 1980, Philip Morris Holland mod Kommissionen (sag 730/79, Sml. s. 2671, præmis 17), kan en støtte, som medfører en forbedring af den begunstigede virksomheds økonomiske situation, uden at dette er nødvendigt for at virkeliggøre de i artikel 87, stk. 3, EF anførte formål, ikke betragtes som forenelig med fællesmarkedet (jf. også i denne retning dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 18, og af 5.10.1994, sag C-400/92, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 4701, præmis 12, 20 og 21).

69 Konstateringen af, at kravet om støttens nødvendighed ikke foreligger, kan bl.a. følge af, at gennemførelsen af det projekt, som modtager støtte, allerede er påbegyndt, eller afsluttet, af den pågældende virksomhed, inden ansøgningen om statsstøtte blev sendt til de kompetente myndigheder, hvilket udelukker, at den pågældende støtte kan være ansporende.

70 Under støtteordning 1997-1999 havde virksomheder i anden kategori en absolut ret til at få deres ansøgning — uden ændringer — indplaceret automatisk på listen vedrørende den, i henhold til hvilken den først var blevet indgivet, uden at det blev krævet, at de traf foranstaltninger.

71 Derimod skulle virksomheder i første kategori indgive en ansøgning i forbindelse med den næste relevante ansøgningsrunde. Det drejede sig endvidere om ansøgninger i en omformuleret form.

72 Ganske vist havde ansøgningen — både den oprindelige og ansøgningen i en omformuleret form — hvilket også Nuova Agricast har anført, til formål at opnå finansiering af det samme projekt, og omformuleringen kunne ikke vedrøre det pågældende projekts væsentlige indhold, men alene de forhold, der blev lagt vægt på ved indikatorerne, som havde til formål at fastlægge rangen af ansøgningens indplacering på listen i forbindelse med den ansøgningsrunde, i henhold til hvilken den blev indgivet.

73 Indikatorerne repræsenterede imidlertid selv væsentlige bestanddele af ansøgningen. De vedrørte bl.a. den andel af egenkapitalen, som blev investeret af den pågældende virksomhed i projektet i forhold til den samlede investering, antallet af arbejdspladser, som blev skabt ved projektet i forhold til den samlede investering, samt forholdet mellem størrelsen af den støtte, der blev anmodet om, og den maksimale støtte, der kunne udbetales.

74 I øvrigt er den blotte omstændighed, at ændringen af de forhold, der lægges vægt på ved indikatorerne, øger muligheden for en faktisk ydelse af støtten, tilstrækkelig til at godtgøre, at en omformulering i realiteten førte til, at der blev indgivet en ansøgning, som var en anden end den oprindelige.

75 I det omfang, hvor omformuleringen — ved at ændre de forhold, der lægges vægt på ved indikatorerne — endvidere havde til formål at forbedre den omformulerede ansøgnings placering med henblik på fordelingen af de midler, som vedrører den pågældende ansøgningsrunde, ville en udvidelse af overgangsreglen til at omfatte virksomheder i første kategori have bevirket, at disse virksomheders projekter havde haft bedre chancer for at opnå den ansøgte støtte end de virksomheder, der deltog for første gang, for hvilke kravet om støttens nødvendighed ikke var tvivlsomt.

76 Derimod ville en sådan virkning ikke indtræde ved en automatisk indplacering på listen i forbindelse med den ottende ansøgningsrunde af de ansøgninger, som allerede var indsendt i henhold til den fjerde ansøgningsrunde af virksomheder i anden kategori, eftersom indikatorerne ved fraværet af enhver mulighed for at ændre ansøgningerne forblev uændret.

77 På denne baggrund må det fastslås, at virksomheder i første og anden kategori ikke befandt sig i ensartede situationer.

78 Det fremgår derfor ikke, at Kommissionen ved at godkende støtteordning 2000-2006, og herunder overgangsreglen, har tilsidesat ligebehandlingsprincippet.

Om gyldigheden af den anfægtede beslutning i forhold til begrundelsespligten

79 Det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de

anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter nævnte artikel 253, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 63, samt dom af 23.2.2006, forenede sager C-346/03 og C-529/03, Atzeni m.fl., Sml. I, s. 1875, præmis 73, og af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 80).

80 Som den forelæggende ret ligeledes har anført, indeholder den anfægtede beslutning ikke noget kriterium, der kan anvendes til at sondre mellem de forskellige kategorier af virksomheder, som har indgivet en ansøgning om støtte under støtteordning 1997-1999, og som kan godtgøre en retlig interesse i at få deres ansøgning indplaceret på listen i forbindelse med den næste ansøgningsrunde.

81 Begrundelsespligten gælder imidlertid i princippet alene for de grunde, for hvilke en given virksomhed profiterer af en given foranstaltning, men indebærer ikke, at udelukkelsen af enhver anden erhvervsdrivende, der ikke befinder sig i ensartede situationer, begrundes. Da det antal kategorier, som er udelukket fra at profitere af en foranstaltning, således er potentielt ubegrænset, kan det ikke kræves af fællesskabsinstitutionerne, at de giver en særlig begrundelse for hver af disse kategorier.

82 Når dels adressaterne for den pågældende retsakt, dels andre erhvervsdrivende, som er udelukket, derimod befinder sig i ensartede situationer, er den fællesskabsinstitution, der har udstedt den anfægtede retsakt, forpligtet til inden for rammerne af en særlig begrundelse at gøre rede for, hvorledes den således indførte forskelsbehandling objektivt kan begrundes.

83 For så vidt angår overgangsreglen fremgår de overvejelser, på grundlag af hvilke Kommissionen godkendte en overgangsordning for virksomheder i anden kategori, i fornødent omfang af den sammenhæng, som den anfægtede beslutning indgår i, samt af alle de retsregler, som gælder på det pågældende område.

84 Overgangsreglen indeholder således en stiltiende henvisning til muligheden for virksomheder for inden for rammerne af støtteordning 1997-1999 at få deres ansøgning indskrevet automatisk på den liste, som vedrører den ansøgningsrunde, som umiddelbart følger efter den, i henhold til hvilken den oprindeligt blev indgivet. Den nationale lovgivning, som fastsætter mulighed herfor — ud over, at muligheden udtrykkeligt var indeholdt i den del, der omhandler spørgsmålet om »Hjemmel« — var kendt af alle de berørte parter.

85 I den sammenhæng, hvori den anfægtede beslutning indgår, er ordlyden af overgangsreglen tilstrækkelig til at forstå, at den italienske stat til fordel for de virksomheder, som havde deltaget i henhold til den sidste ansøgningsrunde, som blev offentliggjort under støtteordning 1997-1999, havde til hensigt at sikre en overgang mellem denne støtteordning og støtteordning 2000-2006, og at Kommissionen havde fastslået, at denne foranstaltning var forenelig med fællesmarkedet.

86 Derimod befandt virksomhederne i første og anden kategori — som nævnt i denne doms præmis 67-77 ovenfor — sig ikke i ensartede situationer. Kommissionen har derfor ikke — skønt den ikke har angivet årsagerne til, at virksomheder i første kategori ikke kunne profitere af overgangsreglen — tilsidesat sin begrundelsespligt.

87 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at gennemgangen heraf intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af den anfægtede beslutning.

Sagens omkostninger

88 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens beslutning af 12. juli 2000 om ikke at modsætte sig en ordning i form af støtte til investeringer i ugunstigt stillede områder i Italien indtil den 31. december 2006 (statsstøtte N 715/99 — Italien).

Underskrifter