RETTENS DOM (Femte Udvidede Afdeling)

16. oktober 2003 *

I sag T-148/00,

The Panhellenic Union of Cotton Ginners and Exporters, Thessaloniki (Grækenland), ved advokaterne K. Adamantopoulos, V. Akritidis og J. Gutiérrez Gisbert, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Kondou-Durande og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

støttet af

Den Hellenske Republik ved I. Chalkias og C. Tsiavou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 2000/206/EF af 20. juli 1999 om den støtte, som ydes i Grækenland via det græske bomuldskontor (EFT 2000 L 63, s. 27),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. García-Valdecasas, og dommerne P. Lindh, J.D. Cooke, P. Mengozzi og H. Legal,

justitssekretær: J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. februar 2003,

afsagt følgende

Dom

Relevante retsforskrifter

1 Med protokol nr. 4 om bomuld, der er bilag til akten vedrørende vilkårene for Den Hellenske Republiks tiltrædelse (EFT 1979 L 291, s. 174, herefter »protokol nr. 4«), er der indført en ordning, som navnlig skal støtte bomuldsproduktionen i de af Fællesskabets områder, hvor den spiller en betydelig rolle for landbrugsøkonomien, muliggøre en rimelig indkomst for de pågældende producenter og stabilisere markedet ved forbedring af strukturerne for udbud og afsætning.

2 I stk. 3 i protokol nr. 4 fastslås det, at ordningen omfatter »ydelse af en produktionsstøtte«, som »[f]or at lette forvaltningen og kontrollen ydes [...] gennem egreneringsvirksomhederne«.

3 I samme stykke er det tillige angivet, at beløbet for støtten fastsættes regelmæssigt på grundlag af forskellen mellem en målpris fastsat for ikke-egreneret bomuld og verdensmarkedsprisen fastsat på grundlag af udbud og noteringer konstateret på verdensmarkedet. Målprisen vedtages af Rådet (stk. 8 i protokol nr. 4), mens Kommissionen fastsætter verdensmarkedsprisen og støttebeløbet (stk. 10 i protokol nr. 4).

4 I henhold til stk. 5 i protokol nr. 4 må »[o]rdningen for Fællesskabets samhandel med tredjelande [...] ikke berøres«, og der kan »navnlig ikke træffes restriktive foranstaltninger for indførslen«.

5 I medfør af stk. 9 i protokol nr. 4 vedtog Rådet den 27. juli 1981 forordning (EØF) nr. 2169/81 om fastsættelse af almindelige regler for støtteordningen vedrørende bomuld (EFT L 211, s. 2). Denne forordning blev afløst af Rådets forordning (EF) nr. 1554/95 af 29. juni 1995 om fastsættelse af almindelige regler for støtteordningen vedrørende bomuld og om ophævelse af forordning nr. 2169/81 (EFT L 148, s. 48).

6 I tredje betragtning til forordning nr. 2169/81 hedder det:

»[F]or at lette forvaltningen af og kontrollen med [støtteordningen vedrørende bomuld] bør der ydes støtte til egreneringsvirksomhederne; for at landbrugerne kan nyde godt af denne ordning, bør støtten kun ydes på betingelse af, at de har opnået en pris, der mindst svarer til en minimumspris, der skal fastsættes, og som ligger tæt op ad den i overensstemmelse med stk. 8 i [protokol nr. 4] fastsatte målpris, eller at støtten overføres til dem.«

7 Artikel 6 i forordning nr. 2169/81 regulerede de økonomiske relationer mellem egreneringsvirksomhederne og bomuldsproducenterne. I henhold til denne artikel blev støtten kun ydet til de egreneringsvirksomheder, som ansøgte herom, og som havde indgivet enten en kontrakt, hvorefter der navnlig skulle betales producenten en pris, som mindst svarede til den i samme forordnings artikel 9 omhandlede minimumspris, eller, såfremt de egrenerede for en privat eller sammensluttet producent, en erklæring med oplysning om de betingelser, på hvilke egreneringen blev foretaget, og støtten overførtes til producenterne. I artikel 9 i forordning nr. 2169/81 var det fastsat, at Rådet hvert år samtidig med målprisen vedtog en minimumspris for ikke-egreneret bomuld »på et niveau, som [sikrede], at

producenterne [kunne] afsætte deres bomuld til en pris, der [lå] så tæt på målprisen som muligt«. Artikel 7 i forordning nr. 1554/95 var i det væsentlige en gentagelse af artikel 6 i forordning nr. 2169/81.

8 Artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2169/81 bestemte bl.a., at »retten til støtte [blev opnået] på det tidspunkt, hvor egreneringen [blev foretaget]«, og at »[s]tøtten [dog kunne] udbetales forlods, så snart den ikke-egrenerede bomuld [ankom] til egreneringsvirksomheden, såfremt der [blev stillet] tilstrækkelig sikkerhed«. Artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 1554/95 var i det væsentlige en gentagelse af denne bestemmelse.

9 Den 3. maj 1989 vedtog Kommissionen forordning (EØF) nr. 1201/89 om gennemførelsesbestemmelser for støtteordningen for bomuld (EFT L 123, s. 23). I denne forordnings artikel 7, stk. 2, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2878/95 af 13. december 1995, om ændring af [forordning nr. 1201/89] (EFT L 301, s. 21), hed det: »Indgives ansøgningen, inden der anmodes om bomuldens undergivelse under kontrol, tages den kun i betragtning, hvis der stilles en sikkerhed på 12 ECU/100 kg«. Samme artikels stk. 3 bestemte, at denne sikkerhed »stilles under en af de former, som er omhandlet i artikel 8 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2220/85 [af 22. juli 1985 om fælles gennemførelsesbestemmelser for ordningen for sikkerhedsstillelse for landbrugsprodukter (EFT L 205, s. 5)].« Sikkerheden »frigives i forhold til de mængder, for hvilke den i artikel 9, stk. 1, omhandlede forpligtelse er opfyldt«. Sikkerheden »fortabes i forhold til de mængder, for hvilke den i artikel 9, stk. 1, omhandlede forpligtelse ikke er opfyldt«. Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1201/89 havde følgende ordlyd: »Egreneringsvirksomhederne indgiver, når den ikke-egrenerede bomuld leveres til virksomheden, en anmodning om at få bomulden undergivet kontrol.« Samme artikels stk. 8, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2064/95 af 29. august 1995 om ændring af forordning nr. 1201/89 (EFT L 204, s. 8), bestemte, at »så snart produktet er undergivet kontrol, yder medlemsstaterne efter anmodning et forskud på støtten, forudsat at der stilles en sikkerhed på mindst 110% af forskuddet. Forskuddets størrelse beregnes på grundlag af de mængder, der er undergivet kontrol. Sikkerheden stilles på en af de måder, der er omhandlet i artikel 8 i forordning (EØF) nr. 2220/85. Sikkerheden fortabes for det beløb, hvormed det udbetalte forskud overstiger den støtte, der skal ydes.«

10 Den 23. april 1992 vedtog Den Hellenske Republik lov nr. 2040/92 om regulering af spørgsmål vedrørende landbrugsministerens kompetence og kompetencen for juridiske personer under landbrugsministerens tilsyn (*Den Hellenske Republiks Officielle Tidende*, første del, nr. 70) (herefter »lov nr. 2040/92«).

11 Artikel 30, stk. 1, i lov nr. 2040/92, med overskriften »Regulering af det græske bomuldskontors indtægter«, har følgende ordlyd:

»Fra datoen for offentliggørelsen af denne lov pålægges bomuldsegrenerings-virksomhederne en udligningsafgift til fordel for det græske bomuldskontor på 1% af den pris, der betales til producenten pr. kg ikke-egreneret bomuld [...]«

12 Endvidere blev der i artikel 30, stk. 3, i lov nr. 2040/92 indført en særafgift til fordel for det græske bomuldskontor på importeret bomuld til industriel anvendelse samt på importerede kunstige eller syntetiske fibre på op til tre denier, på 1% af værdien (herefter »særafgiften«).

Tvistens baggrund

13 Sagsøgeren er en græsk brancheforening for græske bomuldsegrenører og -grossister.

14 Det græske bomuldskontor er et offentligt organ, der ikke arbejder med gevinst for øje, og som ifølge sine vedtægter har til formål at levere en række

tjenesteydelser til bomuldsproducenter og -egrenører. Disse ydelser blev finansieret af den i præmis 11 nævnte udligningsafgift (herefter »udligningsafgiften«) og særafgiften.

15 Ved skrivelse af 12. november 1992 indgav sagsøgeren en klage til Kommissionens Generaldirektorat (GD) for Landbrug, hvori sagsøgeren gjorde gældende, at udligningsafgiften var ulovlig, eftersom den blev beregnet af det samlede beløb, som producenterne oppebar ved salg af ikke-egreneret bomuld, heri indbefattet fællesskabsstøtten. Sagsøgeren anførte tillige, at det græske bomuldskontors tjenesteydelser ikke kom egreneringsvirksomhederne til gode, og at bomuldskontoret lod tilbageleveringen af de skadesløsbreve, som virksomhederne skulle tilvejebringe for at kunne få et forskud, afhænge af, om udligningsafgiften faktisk var betalt.

16 På foranledning af denne klage rettede GD for Landbrug en række forespørgsler til de græske myndigheder vedrørende det græske bomuldskontors virksomhed og den »skattelignende afgift« til fordel for bomuldskontoret. De græske myndigheder besvarede spørgsmålene, og sagsøgeren fremkom med bemærkninger til disse svar.

17 Den 17. juni 1994 informerede sagsøgeren GD for Landbrug om, at man havde anlagt sag mod det græske bomuldskontor ved de græske domstole for at få tilbagebetalt den del af udligningsafgiften, der var beregnet af fællesskabsstøtten.

18 Den 27. januar 1995 sendte Kommissionen en skrivelse til den græske regering, hvori den anførte, at den med hensyn til visse af bomuldskontorets aktiviteter ikke havde nogen indvendinger, at andre af kontorets aktiviteter var »tjenesteydelser, der [henhørte] under medlemsstatens beføjelser, og som derfor ikke [havde] karakter af støtte til enkeltvirksomheder«, samt at den med hensyn til det græske

bomuldskontors øvrige aktiviteter havde besluttet at indlede proceduren i EF-traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2, EF).

19 I samme skrivelse anførte Kommissionen, at »da det [drejede] sig om støtte finansieret gennem en obligatorisk afgift, nemlig udligningsafgiften og særafgiften, [havde den] ligeledes undersøgt finansieringen af hele støtten«. Kommissionen konstaterede i denne forbindelse følgende:

— Særafgiften omfattede ligeledes produkter indført fra de øvrige medlemsstater.

— Ifølge retspraksis udgør finansieringen af en statsstøtte gennem en obligatorisk, øremærket afgift et væsentligt element i støtteordningen, og ved vurderingen af en sådan støtte skal såvel støtten som finansieringen heraf undersøges i relation til fællesskabsretten.

— »Selv om en støtte er forenelig med fællesmarkedet med hensyn til både form og formål, forholder det sig ikke desto mindre således, at ifølge retspraksis har finansiering af støtte gennem øremærkede afgifter, som også påhviler indførte fællesskabsprodukter fra andre medlemsstater og EØS-lande, en beskyttende virkning, der rækker videre end selve støtten.«

— »Selv om den af det græske bomuldsorgan finansierede støtte til en vis grad også [kunne] komme de indførte produkter til gavn, [medførte] dette ikke desto mindre, at ikke alle reelt fik samme gavn af disse fordele, fordi de græske erhvervsdrivende i sagens natur [var] gunstigere stillet i praksis, da

målsætningerne og de iværksatte foranstaltninger [var] foranlediget af specialiseringen og af de behov og mangler, der [fandtes] på nationalt plan.«

— »[A]nvendelsen af en yderligere betingelse (betalingen af den skattelignende afgift), som ikke [var] fastsat i fællesskabslovgivningen, med hensyn til sikkerhedsstillelsens frigivelse, [var] i strid med forordning [nr. 2169/81].«

— Anvendelsen af en særafgift var i strid med stk. 5 i protokol nr. 4 i bilaget til akten vedrørende Grækenlands tiltrædelse og med EF-traktatens artikel 12 (efter ændring nu artikel 25 EF).

20 Kommissionen præciserede, at den på baggrund af disse betragtninger havde besluttet tillige at indlede den i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte procedure vedrørende hele støtten, »fordi den [finansieredes] over en særafgift, der ligeledes [lagdes] på produkter, som [indførtes] fra andre medlemsstater og fra EØS-medlemslande, og fordi udligningsafgiftens og særafgiftens finansiering [var] i strid med fællesskabsbestemmelserne«.

21 Endelig opfordrede Kommissionen ved skrivelsen af 27. januar 1995 den græske regering til at fremsætte sine bemærkninger og til at meddele visse oplysninger. Ved offentliggørelsen af skrivelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 24. oktober 1995 (EFT C 278, s. 4) blev de øvrige medlemsstater og interesserede parter underrettet om indledningen af proceduren og opfordret til at fremsætte deres eventuelle bemærkninger. Ved skrivelse af 12. april 1995 fremkom den græske regering med sine bemærkninger samt de oplysninger, som den var blevet anmodet om at afgive. Nogle interesserede tredjeparter fremkom ligeledes med bemærkninger, heriblandt sagsøgeren ved skrivelse af 23. november 1995.

22 Sideløbende med proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF iværksatte Kommissionen ved skrivelse af 15. januar 1996 proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) mod Den Hellenske Republik (herefter »overtrædelsesproceduren«). Kommissionen var i korte træk af den opfattelse, at den omstændighed, at det græske bomuldskontor lod frigivelsen af bankgarantierne afhænge af, om udligningsafgiften faktisk var betalt, var en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 3, og artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1201/89, af reglerne i den fælles markedsordning for bomuld, nærmere bestemt af forordning nr. 2169/81, af proportionalitetsprincippet og af EF-traktatens artikel 40, stk. 3 (efter ændring nu artikel 34, stk. 2, EF). Den anmodede den græske regering om at fremkomme med sine bemærkninger og tilvejebringe visse oplysninger. Ved telefax af 25. januar 1996 underrettede GD for Landbrug sagsøgeren om, at overtrædelsesproceduren var blevet indledt.

23 Den 14. maj 1996 indgav sagsøgeren på grundlag af artikel 226 EF på ny en klage over Den Hellenske Republik til GD for Landbrug. Sagsøgeren gjorde dels gældende, at artikel 30, stk. 1, i lov nr. 2040/92 var i strid med artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2169/81, artikel 7 i forordning nr. 1201/89, med bestemmelserne i protokol nr. 4, med EF-traktatens artikel 189 (nu artikel 249 EF) og med artikel 34, stk. 2, EF. Dels hævdede sagsøgeren, at artikel 30, stk. 3, i samme lov var i strid med EF-traktatens artikel 9 (efter ændring nu artikel 23 EF) og artikel 12 (efter ændring nu artikel 25 EF), artikel 249 EF, bestemmelserne i protokol nr. 4, EF-traktatens artikel 18-27 (ophævet ved Amsterdam-traktaten), EF-traktatens artikel 28 (efter ændring nu artikel 26 EF) og 29 (efter ændring nu artikel 27 EF), EF-traktatens artikel 113 (efter ændring nu artikel 133 EF) ff. samt reglerne i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT). I et memorandum, der var vedlagt som bilag til klagen, gjorde sagsøgeren tillige gældende, at finansieringsordningen for det græske bomuldskontors aktiviteter udgjorde en statsstøtte, der var ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet. Endvidere anmodede sagsøgeren om, at Kommissionen iværksatte nogle foreløbige forholdsregler med henblik på, at Den Hellenske Republik satte lov nr. 2040/92 midlertidigt ud af kraft.

24 Ved telefax af 19. november 1997 anmodede GD for Landbrug sagsøgeren om inden for rammerne af overtrædelsesproceduren at tilvejebringe visse dokumenter.

Sagsøgeren besvarede denne anmodning ved skrivelse af 28. november 1997 og fremsatte en række bemærkninger ved skrivelser af 8. juli samt af 2. og 16. september 1998.

25 Den 2. december 1998 besluttede Kommissionen at indstille overtrædelsesproceduren.

26 Den 20. juli 1999 vedtog Kommissionen beslutning 2000/206/EF om den støtte, som ydes i Grækenland via det græske bomuldskontor (EFT 2000 L 63, s. 27, herefter »den anfægtede beslutning«).

27 I punkt IV, stk. 2, i den anfægtede beslutning er det anført:

»Hvad angår Kommissionens holdning til foreneligheden med den fælles markedsordning for bomuld for så vidt angår udligningsafgiften på 1% på den græske hjemmeproduktion og på den EF-støtte, der udbetales til de græske producenter, er dette spørgsmål allerede tidligere blevet behandlet inden for rammerne af overtrædelsesproceduren. Idet bestemmelserne i forordning [nr. 1554/95] ikke eksplicit udelukker en sådan afgift, besluttede Kommissionen den 2. december 1998 at indstille sagen.«

28 Punkt IV, stk. 3, i den anfægtede beslutning har følgende ordlyd:

»Det fremgår af de bemærkninger, Kommissionen modtog inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i [...] artikel 88, stk. 2, [EF] at de undersøgte

skattelignende afgifter indebærer en vis krydssubsidiering. Afgifterne opkræves nemlig hos egreneringsvirksomhederne med henblik på finansiering af foranstaltninger, der især skal gavne landbrugsproducenterne. Med hensyn til skattelignende afgifter er det Kommissionens praksis at acceptere, at afgifterne opkræves i et andet led end produktionsleddet (f.eks. afgifter, der opkræves hos slagterierne for at bekæmpe epizootier). I det pågældende tilfælde synes det ikke at være muligt for egreneringsvirksomhederne at overføre afgiftsbetalingen til landbrugsproducenterne på grund af mekanismerne i den fælles markedsordning for bomuld.

På baggrund af ovenstående konkluderer Kommissionen, at den ikke har grund til at gøre indsigelse imod finansieringsmåden ud fra [...] artikel 87 [EF] til 89 [EF], idet støttens finansiering ved afgiften på 1% på hjemmeproduktionen og på den fællesskabsstøtte, de græske bomuldsproducenter modtager, er forenelig med den fælles markedsordning for bomuld.«

29 Den anfægtede beslutnings konklusion har følgende ordlyd:

»*Artikel 1*

Den statsstøtte, der i Grækenland ydes i det græske bomuldskontors regi, og som finansieres ved de obligatoriske afgifter, der er fastsat i artikel 30, stk. 3, i lov nr. 2040/92, er uforenelig med fællesmarkedet, i den udstrækning den finansieres ved skattelignende afgifter på importerede produkter.

Artikel 2

Grækenland skal ændre den i artikel 1 omhandlede støtteordning, således at den kan forenes med denne beslutning.

Artikel 3

1. Grækenland træffer alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den i artikel 1 omhandlede støtte, som allerede ulovligt er udbetalt til støttemodtagerne.

2. Tilbagesøgningen skal ske i overensstemmelse med national lovgivning. De beløb, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, støtten er blevet udbetalt til modtagerne, og indtil den reelt er blevet tilbagebetalt. Renterne beregnes på basis af den referencesats, der anvendes til at beregne subventionsækvivalenten for regionalstøtte.

Artikel 4

Grækenland underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger landet agter at træffe for at efterkomme beslutningen.

Artikel 5

Denne beslutning er rettet til Den Hellenske Republik.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

30 Sagsøgeren anlagde nærværende sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. juni 2000.

31 Ved særskilt dokument indleveret til Justitskontoret den 14. juli 2000 har Kommissionen i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement fremsat en formalitetsindsigelse. Den 15. september 2000 fremkom sagsøgeren med sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen.

32 Ved dokument indgivet til Justitskontoret den 7. december 2000 anmodede Den Hellenske Republik om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Formanden for Femte Udvidede Afdeling imødekom denne begæring ved kendelse af 9. marts 2001.

33 Ved kendelse af 15. december 2000 besluttede Retten at behandle formalitetsindsigelsen sammen med sagens realitet.

34 Den Hellenske Republik indgav sit interventionsindlæg den 23. april 2001, hvortil sagsøgeren har indgivet sine bemærkninger. Kommissionen har givet afkald på at fremkomme med bemærkninger til indlægget.

35 Retten (Femte Udvidede Afdeling) har på grundlag af den refererende dommers rapport besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Inden for rammerne af foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse har Retten anmodet Kommissionen om at besvare nogle skriftlige spørgsmål og at fremlægge visse dokumenter. Kommissionen har efterkommet disse anmodninger.

36 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og har besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 27. februar 2003.

37 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Sagens antages til realitetsbehandling.

— Artikel 1 i den anfægtede beslutning annulleres, »for så vidt som den alene erklærer artikel 30, stk. 3, i lov nr. 2040/92 [...] og ikke [samme lovs] artikel 30, stk. 1, for uforenelig med fællesmarkedet«.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

38 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært frifindes Kommissionen.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

39 Den Hellenske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært frifindes Kommissionen.

Retlige bemærkninger

Parternes argumenter

40 Kommissionen og Den Hellenske Republik har gjort gældende, at sagen bør afvises.

41 I første række under henvisning til, at der er tale om procedurefordrejning.

42 Således forsøger sagsøgeren for det første, »idet statsstøtteproblematikken forbigås i tavshed«, reelt at opnå, at Retten udtaler sig om lovligheden af udligningsafgiften og af Kommissionens beslutning om at afslutte overtrædelsesproceduren. »Isoleret betragtet« henhører en tilsidesættelse af fællesskabsretten som den, sagsøgeren påberåber sig, ikke under kontrollen med statsstøtte, og den

kan kun behandles under en traktatbrudssag anlagt i medfør af artikel 226 EF. Herudover fremgår det af fast retspraksis, at borgerne ikke kan anfægte en kommissionsbeslutning om ikke at indlede eller fortsætte en sådan procedure (Rettens dom af 22.5.1996, sag T-277/94, AITEC mod Kommissionen, Sml. II, s. 351, præmis 55).

43 For det andet bruger sagsøgeren tillige nærværende annullationssøgsmål som et passivitetssøgsmål efter EF-traktatens artikel 175 (nu artikel 232 EF). Sagsøgeren gør nemlig indsigelse mod den omstændighed, at Kommissionen ikke også har erklæret artikel 30, stk. 1, i lov nr. 2040/92 for uforenelig med fællesmarkedet. Artikel 232 EF vedrører imidlertid passivitet i form af en manglende afgørelse eller stillingtagen, og ikke det forhold, at der træffes en anden afgørelse end den, som de berørte parter havde ønsket eller fundet nødvendig.

44 I anden række har Kommissionen, støttet af Den Hellenske Republik, gjort gældende, at sagsøgeren ikke er individuelt berørt af den anfægtede beslutning, som er rettet til Den Hellenske Republik.

45 For det første har Kommissionen henvist til, at foreninger ifølge retspraksis kun anses for at være individuelt berørt af en beslutning inden for statsstøtteområdet, hvis de er en sammenslutning af virksomheder, der konkurrerer med modtagerne af den pågældende statsstøtte, har spillet en aktiv rolle i proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF og er berørt i deres egenskab af forhandlingsparter eller ved indbringelsen af sagen er indtrådt som repræsentanter for et eller flere af deres medlemmer, på betingelse af, at deres medlemmer selv kunne have indbragt sagen (Domstolens dom af 28.1.1986, sag 169/84, Cofaz m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 391, præmis 25, af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 21-24, af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 28-30, og af 23.5.2000, sag C-106/98 P, Comité d'entreprise de la Société française de production m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3659, præmis 42, samt Rettens

dom af 12.12.1996, sag T-380/94, AIUFFASS og AKT mod Kommissionen, Sml. II, s. 2169, præmis 50). I det foreliggende tilfælde opfylder sagsøgeren ikke disse betingelser, bortset fra betingelsen om aktiv deltagelse i proceduren.

46 For det andet har Kommissionen påpeget, at den anfægtede beslutning vedrører en generel støtteordning, og at virksomheder, der konkurrerer med en virksomhed, der er potentiel modtager af støtte i medfør af en sådan ordning, ifølge retspraksis ikke har søgsmålskompetence med hensyn til en kommissionsbeslutning om at godkende ordningen (Rettens dom af 5.6.1996, sag T-398/94, Kahn Scheepvaart mod Kommissionen, Sml. II, s. 477). Så meget desto mere må dette gælde for ikke-konkurrerende virksomheder og sammenslutninger heraf. Kommissionen har tillige påberåbt sig Rettens dom af 11. februar 1999, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen og Hapag-Lloyd mod Kommissionen (sag T-86/96, Sml. II, s. 179, præmis 45), hvori Kommissionen gjorde gældende, at potentielt berettigede i henhold til en generel støtteordning ikke er individuelt berørt af en kommissionsbeslutning vedrørende ordningen.

47 I tredje række har Kommissionen i svarskriftet anført, at sagsøgeren, såfremt det antages, at denne repræsenterer virksomheder, der modtager støtte via de omhandlede støtteforanstaltninger, ikke har søgsmålsinteresse. Sagsøgeren anfægter nemlig ikke den anfægtede beslutning, for så vidt som den nægter sagsøgerens medlemmer at få indrømmet en fordel, men for så vidt som den ikke er »tilstrækkeligt ugunstig hvad angår finansieringen af støtten«. Hvis Kommissionen havde godtaget sagsøgerens indsigelser vedrørende artikel 30, stk. 1, i lov nr. 2040/92, ville den have erklæret den omhandlede statsstøtte for uforenelig med fællesmarkedet i sin helhed, dvs. ikke blot i den udstrækning, den er finansieret af særafgiften, men også for så vidt som den er finansieret af udligningsafgiften.

48 Kommissionen har tillige bemærket, at sagsøgeren gør indsigelse mod den omstændighed, at en af de to kilder til finansiering af de omhandlede støtteforanstaltninger ikke er blevet erklæret for uforenelig med fællesmarkedet, og dermed ikke anfægter den anfægtede beslutnings dispositive del, der omhandler støtteforanstaltningerne og ikke deres finansiering. Særafgiftens

uforenelighed med fællesmarkedet udgør kun begrundelsen for støttens uforenelighed. Kommissionen har anført, at de betragtninger, der fremsættes i en beslutnings begrundelse, kun kan indbringes for Retten med påstand om annullation, såfremt de er nødvendige til støtte for konklusionen i en retsakt, der er bebyrdende for sagsøgeren (Rettens dom af 17.9.1992, sag T-138/89, NBV og NBV mod Kommissionen, Sml. II, s. 2181, præmis 31). I det foreliggende tilfælde, hvor betragtningerne om udligningsafgiftens forenelighed taler til fordel for, at støtteforanstaltningerne erklæres forenelige med fællesmarkedet i den anfægtede beslutnings dispositive del, har sagsøgeren i sin egenskab af en sammenslutning af berettigede med hensyn til disse støtteforanstaltninger ingen interesse i at anfægte dem. Herudover er disse betragtninger ikke nødvendige til støtte for den anfægtede beslutnings dispositive del, eftersom særafgiftens uforenelighed med fællesmarkedet i sig selv er til hinder for, at støtteforanstaltningerne kan godkendes.

49 I fjerde række har Kommissionen i duplikken gjort gældende, at sagsøgeren i replikken har »givet stævningen en helt ny drejning« og »omformuleret hovedparten af de oprindelige søgsmålsgrunde«. Den bemærker navnlig, at sagsøgeren »omhyggeligt undgår spørgsmålet om [udligningsafgiftens] forenelighed med den fælles markedsordning for bomuld, mens dette var hovedanbringendet i stævningen«. Således har sagsøgeren ikke blot fremsat nye anbringender, som i medfør af procesreglementets artikel 48, stk. 2, skal afvises, men har tillige indtaget et standpunkt, der er i strid med de i stævningen nedlagte påstande.

50 Sagsøgeren har i første række bestridt, at søgsmålet er udtryk for procedureforskrejning.

51 I sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen har sagsøgeren for det første anført, at søgsmålet ikke er rettet mod udligningsafgiften, men at det har »som sit åbenbare formål at bevise, at Kommissionen har begået en klar fejl ved ikke at opfylde sin forpligtelse til at undersøge foreneligheden af støtteaspektet i artikel 30, stk. 1, i lov nr. 2040/92 med de regler, der gælder for statsstøtte, adskilt fra og uafhængigt af finansieringsmåden«. Sagsøgeren har nærmere anført, at foreningen gør indsigelse mod Kommissionens juridiske vurdering i den anfægtede beslutnings punkt IV, stk. 3, andet afsnit. Sagsøgeren har i denne

forbindelse anført, at »Kommissionen, når den vurderer foreneligheden med fællesmarkedet af en foranstaltning som artikel 30, stk. 1 og 3, i lov nr. 2040/92 med hensyn til artikel 87 [EF] og 88 EF, i første række skal bedømme måden, hvorpå støtten finansieres, og i anden række, adskilt herfra, skal bedømme støtteaspektets forenelighed«. Sagsøgeren har anført, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde, hvor den havde erklæret finansieringsmåden i henhold til artikel 30, stk. 3, i lov nr. 2040/92 for »uforenelig med fællesmarkedet for så vidt som den tilsidesætter reglerne i markedsordningen for bomuld«, ikke var forpligtet til herudover at undersøge bestemmelsens forenelighed med de regler, der gælder for statsstøtte. Med hensyn til artikel 30, stk. 1, i lov nr. 2040/92 tilkom det derimod ifølge sagsøgeren Kommissionen, efter at den havde erklæret den for forenelig med reglerne i markedsordningen for bomuld, også at undersøge »statsstøtteaspektet« i bestemmelsen med hensyn til de regler, der gælder for statsstøtte. Sagsøgeren har nærmere anført, at det med nærværende søgsmål er sagsøgerens »hovedformål at opnå, at Retten giver sagsøgeren medhold i, at Kommissionen anlagde en klart urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder, da den fastslog, at statsstøtteaspektet i artikel 30, stk. 1, i lov nr. 2040/92 er forenelig med artikel 87 [EF]-89 [...] EF, uden at iværksætte en indgående og korrekt analyse, dvs. en analyse med henblik på at afklare, om artikel 30, stk. 1, i lov nr. 2040/92 opfylder de fire betingelser, der er opstillet i artikel 87 [...] EF«.

52 Dernæst har sagsøgeren anført, at foreningen med nærværende søgsmål hverken påberåber sig passivitet fra Kommissionens side eller anfægter dens beslutning om at afslutte overtrædelsesproceduren.

53 For det andet har sagsøgeren anført, at foreningen i sin egenskab af en sammenslutning af virksomheder, der modtager støtte gennem de omhandlede støtteforanstaltninger, skal anses for individuelt berørt af den anfægtede beslutning. Endvidere anfægter sagsøgeren holdbarheden af de anbringender, som Kommissionen udleder af den omstændighed, at den anfægtede beslutning angår en generel støtteordning. Sagsøgeren har anført, at Kommissionens henvisninger til dommene i sagerne Kahn Scheepvaart mod Kommissionen samt Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen og Hapag-Lloyd mod Kommissionen er helt uden relevans.

54 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionens anbringende om, at foreningen ikke har nogen retlig interesse i at søge at opnå, at den anfægtede beslutning bliver annulleret, for så vidt som den ikke er »tilstrækkeligt ugunstig« ikke er relevant. Det er netop i kraft af at være en sammenslutning, der repræsenterer modtagere af støtte gennem de omhandlede ordninger, at sagsøgeren, uanset hvilken bevæggrund denne har haft for at anlægge sagen, er berettiget til at anfægte den anfægtede beslutning.

Rettens bemærkninger

55 I første række skal formålet med søgsmålet behandles.

56 Med de nedlagte påstande tilsigter sagsøgeren at opnå annullation af »[a]rtikel 1 i den anfægtede beslutning [...], for så vidt som den alene erklærer artikel 30, stk. 3, i lov nr. 2040/92 [...] og ikke [samme lovs] artikel 30, stk. 1, for uforenelig med fællesmarkedet«.

57 Men den nævnte artikel 1 erklærer ikke — ikke mere end andre passager i den anfægtede beslutnings dispositive del — artikel 30, stk. 3, i lov nr. 2040/92 for uforenelig med fællesmarkedet. Erklæringen om uforenelighed i artikel 1 angår således kun støtteforanstaltninger bevilget af det græske bomuldskontor og finansieret af den særafgift, som blev indført med bestemmelsen, et aspekt af den anfægtede beslutning, hvis berettigelse sagsøgeren på ingen måde har anfægtet.

58 Sagsøgeren har reelt anfægtet, ikke selve den anfægtede beslutnings dispositive del, men visse vurderinger, som Kommissionen har fremsat i betragtningerne hertil, nærmere bestemt betragtningerne vedrørende udligningsafgiften i punkt IV, stk. 2 og 3.

59 I anden række skal det fastslås, at det fremgår tydeligt af stævningen, at sagsøgeren, i modsætning til det standpunkt sagsøgeren har indtaget i sine senere processkrifter (jf. bl.a. præmis 51 ovenfor), principalt har anfægtet rigtigheden af Kommissionens konklusion om, at udligningsafgiften er i overensstemmelse med den fælles markedsordning inden for bomuldssektoren (i den anfægtede beslutnings punkt IV, stk. 2). Således drejer sagsøgerens anbringender i stævningen sig hovedsageligt om dette spørgsmål, idet sagsøgeren anfægter det standpunkt, Kommissionen indtog under overtrædelsesproceduren.

60 Det kan derfor ikke tillades sagsøgeren at søge at få omstødt denne konklusion.

61 Dels følger konklusionen faktisk af beslutningen af 2. december 1998 om at indstille overtrædelsesproceduren. Den anfægtede beslutnings punkt IV, stk. 2, henviser blot til det standpunkt, som Kommissionen allerede havde indtaget i sin beslutning af 2. december 1998, og indeholder ikke nye omstændigheder, som må antages at afføde bindende retsvirkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser ved at øve væsentlig indflydelse på sagsøgerens retsstilling.

62 Dels står det klart, at sagsøgeren ved at anfægte vurderingen i den anfægtede beslutnings punkt IV, stk. 2, i realiteten, under dække af et annullationssøgsmål mod en beslutning på statsstøtteområdet, tilsigter at rejse tvivl om udfaldet af en overtrædelsesprocedure. Bortset fra, at dette udgør en tilsidesættelse af princippet om søgsmålstypernes selvstændige karakter, skal det fremhæves, at borgerne ikke kan anfægte en kommissionsbeslutning om ikke at fortsætte en overtrædelsesprocedure mod en medlemsstat (Domstolens dom af 1.3.1966, sag 48/65, Lüttiche m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 169, org.ref.: Rec. s. 27, på s. 39, af 14.2.1989, sag 247/87, Star Fruit mod Kommissionen, Sml. s. 291, præmis 11 og 12, og af 17.5.1990, sag C-87/89, Sonito m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1981, præmis 6 og 7).

63 Sagsøgeren har endvidere fremført et subsidiært anbringende — som sagsøgeren i sine processkrifter efter stævningen forsøger at udgive for sit principale anbringende — hvorefter det, såfremt det antages, at artikel 30, stk. 1, i lov nr. 2040/92 er i overensstemmelse med den fælles markedsordning inden for bomuldssektoren, tilkommer Kommissionen »adskilt fra og uafhængigt af finansieringsmåden« at undersøge bestemmelsens forenelighed »i henhold til de regler, der gælder for statsstøtte«. Sagsøgeren gør således indsigelse mod bedømmelsen i den anfægtede beslutnings punkt IV, stk. 3, andet afsnit, og nærmere bestemt mod, at Kommissionen angiveligt har anset artikel 30, stk. 1, i lov nr. 2040/92 for forenelig med reglerne på statsstøtteområdet alene på grundlag af, at den er i overensstemmelse med den fælles markedsordning inden for bomuldssektoren.

64 Det må konstateres, at denne subsidiære tese har udviklet sig under proceduren, men at søgsmålet, uanset hvilken version der opretholdes, bør afvises.

65 Det subsidiære anbringende, således som det er fremstillet i stævningen, er nemlig baseret på den antagelse, at artikel 30, stk. 1, i lov nr. 2040/92 i sig selv er en form for statsstøtte (jf. stævningens afsnit 157-159), eller at den rummer et »statsstøtteaspekt« (jf. stævningens afsnit 160-164). Det er imidlertid åbenbart — hvilket sagsøgeren i øvrigt har erkendt i sine senere processkrifter — at denne bestemmelse hverken udgør en statsstøtte eller indeholder et sådant »aspekt«, men at den blot er en af de to metoder til finansiering af statsstøtte bevilget af det græske bomuldskontor. Det er lige så åbenbart, at Kommissionen ikke har kunnet erklære bestemmelsen for forenelig eller uforenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87 EF, idet en sådan erklæring kun kan omfatte støtteforanstaltninger i egentlig forstand.

66 Det er klart, at sagsøgeren ved med urette at behandle artikel 30, stk. 1, i lov nr. 2040/92 som en statsstøtte i realiteten kun har til formål at foranledige, at Retten kontrollerer lovligheden af denne bestemmelse, mens Kommissionen allerede har udtalt sig herom under overtrædelsesproceduren. Med denne fremgangsmåde tilsidesætter sagsøgeren princippet om søgsmålstypernes selvstændige karakter.

67 Denne konklusion bekræftes af den omstændighed, at sagsøgeren i replikken, under fravigelse af sin oprindelige opfattelse, foregiver at være »fuldkommen bevidst om, at en afgift ikke kan sidestilles med statsstøtte« og »til stadighed« at have været »af den opfattelse, at de omtvistede statsstøtteforanstaltninger er det græske bomuldskontors ydelser, og ikke selve afgiften« (jf. afsnit 3, 17, 36 og 39 i replikken). I replikken skærer sagsøgeren således sit subsidiære anbringende til, så det ikke længere angår artikel 30, stk. 1, i lov nr. 2040/92 som sådan, men disse ydelser for så vidt som de finansieres af udligningsafgiften (jf. afsnit 19, 20, 26 og 39 i replikken).

68 Denne ændring af det subsidiære anbringende i stævningen bør imidlertid afvises. Den udgør nemlig et nyt anbringende, som i medfør af procesreglementets artikel 48, stk. 2, ikke kan tillades fremsat.

69 Det følger af det foregående, at søgsmålet bør afvises, uden at det er nødvendigt at tage stilling til de øvrige afvisningsgrunde, som Kommissionen har anført.

Sagens omkostninger

70 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges sagsøgeren, ud over at bære sine egne omkostninger, at betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.

71 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer Den Hellenske Republik sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Udvidede Afdeling)

1) **Sagen afvises.**

2) **Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**

3) **Den Hellenske Republik bærer sine egne omkostninger.**

García-Valdecasas Lindh Cooke

Mengozzi Legal

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. oktober 2003.

H. Jung P. Lindh

Justitssekretær Afdelingsformand