RETTENS DOM (Femte Udvidede Afdeling)

7. juni 2001 *

I sag T-187/99,

Agrana Zucker und Stärke AG, Wien (Østrig), ved Rechtsanwälte W. Barfuß og H. Wollmann, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 1999/342/EF af 30. september 1998 om Østrigs påtænkte støtte til virksomheden Agrana Stärke-GmbH til opførelse og ombygning af stivelsesproduktionsanlæg (EFT 1999 L 131 1999, s. 61),

* Processprog: tysk.

har

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

sammensat af afdelingsformanden, P. Lindh, og dommerne R. García-Valdecasas, J.D. Cooke, M. Vilaras og N. Forwood,

justitssekretær: fuldmægtig G. Herzig,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 16. november 2000,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Artikel 16, stk. 5, i Rådets forordning (EF) nr. 951/97 af 20. maj 1997 om forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter (EFT L 142, s. 22), som med samme ordlyd erstatter den tilsvarende bestemmelse i Rådets forordning (EF) nr. 866/90 af 29. marts 1990 (EFT L 91, s. 1), er affattet således:

»Medlemsstaterne kan inden for denne forordnings anvendelsesområde vedtage støtteforanstaltninger, der med hensyn til betingelser eller nærmere bestemmelser

for ydelse afviger fra dem, der er fastsat i denne forordning, eller hvis beløb overstiger de lofter, der er fastsat i denne forordning, forudsat at disse foranstaltninger træffes under overholdelse af traktatens artikel 92, 93 og 94.«

2 Artikel 151, stk. 1, i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Norges, Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, herefter »tiltrædelsesakten«), bestemmer:

»De retsakter, som er opført i listen i bilag XV til denne akt, anvendes i forholdet til de nye medlemsstater på de i dette bilag fastsatte vilkår.«

3 Punkt VII D 1 i bilag XV til tiltrædelsesakten præciserer:

»[...] [forordning nr. 866/90], [...] som senest ændret ved [...] Rådets forordning (EØF) nr. 3669/93 af 22. december 1993 (EFT L 338 af 31.12.1993, s. 26).

Ved anvendelsen af artikel 16, stk. 5, kan Kommissionen:

— [...]

— i forhold til Østrig og Finland anvende disse bestemmelser i overensstemmelse med erklæring nr. 31 i slutakten.

[...]«

4 I slutakten til tiltrædelsesakten er der indføjet en fælles erklæring. Denne lyder som følger:

»31. Erklæring om forarbejdningsindustrien i Østrig og Finland:

De kontraherende parter er enige om følgende:

[...]

ii) smidighed ved anvendelsen af nationale overgangsordninger vedrørende støtte til omstrukturering.«

Faktiske omstændigheder

5 Agrana Stärke-GmbH er en virksomhed, som udvinder stivelse af kartofler og majs og markedsfører produkterne i ind- og udland inden for non-food området

og inden for bio-området. Den fremstiller og forarbejder majsstivelse på fabrikken i Aschach (Østrig) og fremstiller kartoffelstivelse på fabrikken i Gmünd (Østrig). På tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder var 98,75% af aktierne i Agrana ejet af Agrana Beteiligungs-AG, hvis aktiekapital i det væsentligste ejedes af Zucker Beteiligungsgmbh og Südzucker AG. Den 13. august 1999 fusionerede Agrana Stärke-GmbH med søsterselskabet Agrana Zucker-GesmbH. Stævningen er indleveret af dette nye selskab, »Agrana Zucker-GesmbH«, der var Agrana Stärke-GmbH's universalsuccessor. Den 27. august 1999 blev Agrana Zucker-GesmbH omdannet til et østrigsk aktieselskab (Aktiengesellschaft). Navnet på dette seneste selskab blev samtidig ændret til Agrana Zucker und Stärke Aktiengesellschaft (herefter »Agrana«, som dækker alle dets tidligere selskabsformer).

6 I 1995 indførte den østrigske regering en global støtteordning for visse aktiviteter, benævnt »Specialprogram PRE for investeringer, der har til formål at forbedre forarbejdning og markedsføring af landbrugsprodukter, som henhører under artikel 38 i EF-traktatens bilag II« (»Eurofit«). Den 19. maj 1995 har Agrana ansøgt den østrigske myndighed, der har kompetence til at bevilge støtte i henhold til Eurofit-programmet, om støtte til forskellige investeringer i stivelsessektoren, der skulle foretages i Gmünd- og Aschach-fabrikkerne.

7 Den 27. maj 1995 anmeldte den østrigske regering den globale Eurofit-støtteordning til Kommissionen.

8 I september 1995 besluttede Agrana at påbegynde iværksættelsen af projektet.

9 Den østrigske regering besluttede herefter at anmelde alle de projekter, der var berørt af Eurofit-programmet, separat, frem for at anmelde dem samlet. Ved

skrivelse af 28. juni 1996 anmeldte den således individuelt støtteforanstaltningerne til Kommissionen med hensyn til de af Agrana foretagne investeringer i Aschach- og Gmünd-fabrikkerne. Anmeldelsen af Eurofit-programmet blev trukket tilbage den 3. december 1996.

10 Ved skrivelse af 20. december 1996 til Kommissionen har den østrigske regering anmodet om separat behandling af de to støtteforanstaltninger vedrørende Agrana's fabrikker.

11 Støtten til fabrikken i Gmünd blev godkendt af Kommissionen ved skrivelse SG (97) D/461 af 23. januar 1997 (statsstøtte N 517/96).

12 Støtten til fabrikken i Aschach omfattede følgende foranstaltninger:

— ombygning af et højtryksgelateringsanlæg til majsstivelse på basis af standardteknologi med forøgelse af forarbejdningskapaciteten, fra [...] til [...]

— et stivelsesforsukringsanlæg med majsstivelse som råstof med forøgelse af kapaciteten, som forhøjes til [...] pr. år (idet det forældede anlæg, som har en lavere kapacitet, samtidig nedlægges).

13 Ved telefax af 30. juli 1997 og skrivelse af 18. august 1997 har Kommissionen, for så vidt angår foranstaltningerne vedrørende fabrikken i Aschach, underrettet den østrigske regering om sin beslutning om at indlede den i EF-traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2, EF), fastsatte procedure. Beslutningen om at indlede proceduren blev offentliggjort den 12. november 1997 i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT C 342, s. 4), og de øvrige medlemsstater og andre interesserede parter blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger.

14 Ved skrivelse af 18. september 1997 har den østrigske regering forelagt sine bemærkninger til Kommissionens beslutning om at indlede proceduren.

15 Ved skrivelser af 12. december 1997 har den italienske og spanske regering fremsat deres bemærkninger til Kommissionen.

16 Ved skrivelser af 5., 9. og 12. december 1997 har Fachverband der Stärkeindustrie eV, Foreningen af Kornstivelsesfabrikanter inden for Den Europæiske Union og Asociación de Transformadores de Maiz por Via Húmeda fremsat deres bemærkninger til Kommissionen.

17 Ved skrivelse af 12. februar 1998 har de østrigske myndigheder kommenteret disse bemærkninger.

18 Den 30. september 1998 har Kommissionen vedtaget beslutning 1999/342/EF om Østrigs påtænkte støtte til virksomheden Agrana til opførelse og ombygning af

stivelsesproduktionsanlæg (EFT 1999 L 131, s. 61), hvori det fastslås, at støtteprojektet vedrørende fabrikken i Aschach er uforeneligt med fællesmarkedet (herefter den »anfægtede beslutning«).

Den anfægtede beslutning og retsforhandlinger

19 Det fremgår af den anfægtede beslutning, at ifølge den østrigske regerings anmeldelse udgør støttebeløbet 57,4 mio. østrigske schilling (ATS) (4,13 mio. ECU), hvilket udgør 20% af investeringsomkostningerne.

20 Kommissionen er af den opfattelse, at de anmeldte støtteforanstaltninger er en statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (nu artikel 87, stk. 1, EF). Den er desuden af den opfattelse, at ingen af de undtagelser, som er fastsat i EF-traktatens artikel 92, stk. 2 (nu artikel 87, stk. 2, EF), eller EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), b) og d) [nu artikel 87, stk. 3, litra a), b) og d), EF], finder anvendelse.

21 Kommissionen har endvidere fastslået, at undtagelsen i EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c) [efter ændring nu artikel 87, stk. 3, litra c), EF], ikke finder anvendelse på den omhandlede støtte, eftersom denne ændrer samhandelsvilkårene på en måde, som strider mod den fælles interesse, idet den på et marked, som er præget af begrænset efterspørgsel, bidrager til at forøge udbuddet og dermed forstyrrer konkurrencen mærkbart (betragtning 54 til den anfægtede beslutning). Støtten kan derfor efter Kommissionens opfattelse heller ikke under hensyntagen til smidighedsklausulen i erklæring nr. 31 anses for forenelig med fællesmarkedet

efter EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c) (betragtning 56 til den anfægtede beslutning).

22 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), ikke kan finde anvendelse, idet Agrana allerede har foretaget investeringerne, og idet de pågældende anlæg allerede er sat i drift (betragtning 57 til den anfægtede beslutning). Støtten syntes derfor ikke at have været nødvendig for at kunne foretage de pågældende investeringer. Efter Kommissionens opfattelse har den fremsatte hypotese, at uden støtte ville en likvidation af virksomheden have været mere sandsynlig set ud fra en driftsøkonomisk betragtning, vist sig at være uholdbar på baggrund af den faktiske investeringsbeslutning. Den har betragtet støtten som en driftsstøtte, der er omfattet af støtteforbuddet i traktatens artikel 92, stk. 1 (betragtning 69 til den anfægtede beslutning).

23 Den anfægtede beslutning lyder således:

»*Artikel 1*

[...]

Støtteprojektet kommer ikke i betragtning med hensyn til nogen af de i EF-traktatens artikel 92, stk. 2 og 3, nævnte undtagelser fra forbuddet mod statsstøtte. Det må derfor ikke gennemføres.

[...]«

24 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. august 1999 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

25 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og i forbindelse med foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse, som omhandlet i procesreglementets artikel 64, at anmode Kommissionen om at fremlægge andre beslutninger, hvori den har anvendt erklæring nr. 31. Kommissionen har efterkommet denne anmodning.

26 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under det offentlige retsmøde den 16. november 2000.

Parternes påstande

27 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

28 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

29 Det fremgår af stævningen, at sagsøgeren har fremført fire anbringender til støtte for påstanden om annullation, nemlig, for det første, overskridelse af undersøgelsesfristen, for det andet tilsidesættelse af bestemmelserne i tiltrædelsesaktens artikel 151, stk. 1, sammenholdt med erklæring nr. 31 og EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), for det tredje underkendelse af kriteriet om nødvendigheden af støtten og, for det fjerde, en mangelfuld begrundelse.

Det første anbringende om overskridelse af undersøgelsesfristen

Parternes argumenter

30 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen ifølge retspraksis er forpligtet til at handle hurtigt under første fase af proceduren vedrørende statsstøtte og tage

hensyn til medlemsstaternes interesse i hurtigt at få klarhed over, om de påtænkte foranstaltninger kan iværksættes (jf. Domstolens dom af 11.12.1973, sag 120/73, Lorenz, Sml. s. 1471). Såfremt den undlader at tage stilling inden for en frist på to måneder (herefter »Lorenz-fristen«), har Kommissionen ikke handlet med den påkrævede hurtighed. Er denne frist overskredet, kan den pågældende medlemsstat iværksætte projektet. Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke har overholdt denne frist.

31 Sagsøgeren har anført, at det først var ved skrivelse af 18. august 1997, indleveret til Republikken Østrigs faste repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber den 19. august 1997, dvs. to måneder og tre dage efter den sidste fremsendelse af supplerende oplysninger, at undersøgelsesproceduren efter artikel 88, stk. 2, EF, blev indledt. Det følger heraf, at Lorenz-fristen ikke er blevet overholdt. Det i henhold til artikel 88, stk. 3, EF fastsatte forbud mod at gennemføre den påtænkte støtte var derfor ugyldigt, og ordlyden af den anfægtede beslutning, hvorefter den påtænkte støtte »derfor ikke [må] gennemføres«, var ikke rigtig. Den anfægtede beslutning bør derfor annulleres.

32 Sagsøgeren har medgivet, at den østrigske regering inden for tomånedersfristen ved telefax af 30. juli 1997 blev underrettet om, at Kommissionen havde besluttet at indlede proceduren i overensstemmelse med traktatens artikel 88, stk. 2, EF. Efter sagsøgerens opfattelse har denne meddelelse dog ikke kunnet suspendere Lorenz-fristen. Kommissionens beslutning om at iværksætte den nævnte procedure burde have været udformet som en beslutning i henhold til artikel 249 EF og skulle således have været begrundet. Ifølge sagsøgeren var telefaxen ikke ledsaget af en begrundelse, og den gav ikke den østrigske regering mulighed for at vurdere beslutningens rækkevidde eller for at fremsætte bemærkninger hertil.

33 Sagsøgeren har endvidere medgivet, at Republikken Østrig ikke har givet forudgående meddelelse efter udløbet af tomånedersfristen, således som det er bestemt i Lorenz-dommen. Ifølge sagsøgeren har denne forudgående meddelelse kun én funktion, nemlig at sikre, at den påtænkte støtte bliver gennemført i

overensstemmelse med beskrivelsen i anmeldelsen, da fraværet af den forudgående meddelelse ikke fratager støtten dens karakter af bestående støtte.

34 Endelig har sagsøgeren anført, at det følger af det foregående, at Kommissionen kun kan undersøge den omtvistede støtte efter de regler, der gælder for bestående støtte.

35 Kommissionen har bestridt anbringendet om, at den i det foreliggende tilfælde ikke har overholdt Lorenz-fristen. Den har bl.a. understreget, at indledning af proceduren i artikel 88, stk. 2, EF ikke, som anført af sagsøgeren, skal ske ved en begrundet beslutning efter artikel 249 EF. Kommissionen har overholdt fristen, idet den ved telefax af 30. juli 1997 har meddelt den østrigske regering sin beslutning om at indlede proceduren. Under alle omstændigheder indebærer den manglende forudgående meddelelse i forbindelse med udløbet af tomånedersfristen, at en væsentlig betingelse ikke er opfyldt for anvendelsen af den retspraksis, som er afledt af Lorenz-dommen, og derfor kan den omhandlede støtte ikke udgøre en bestående støtte i henhold til artikel 88, stk. 1, EF.

Rettens bemærkninger

36 Indledningsvis bemærkes, at artikel 88 EF foreskriver en forudgående undersøgelse af de nye støtteforanstaltninger, som medlemsstaterne påtænker at indføre, for at undgå en forskriftsmæssig ukorrekt indførelse af disse. Ifølge artikel 88, stk. 3, første punktum, EF, således som Domstolen har fortolket bestemmelsen, skal Kommissionen underrettes om enhver påtænkt indførelse eller ændring af en støtteforanstaltning forud for deres gennemførelse. Kommissionen foretager derfor en indledende undersøgelse af de påtænkte støtteforanstaltninger. Såfremt denne undersøgelse giver anledning til alvorlig tvivl om, hvorvidt støtten er forenelig med fællesmarkedet, indleder Kommissionen straks proceduren efter artikel 88, stk. 2, første punktum, EF.

37 Det fremgår desuden af artikel 88, stk. 3, sidste punktum, EF, at den pågældende medlemsstat ikke under den indledende fase må gennemføre den påtænkte støtteforanstaltning. Såfremt undersøgelsesproceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF indledes, gælder dette forbud, indtil Kommissionen træffer beslutning om, hvorvidt støtten er forenelig med fællesmarkedet. Hvis Kommissionen derimod ikke inden to måneder efter at være blevet underrettet har reageret, kan den pågældende medlemsstat, således som det følger af Domstolens faste praksis, på betingelse af, at den forudgående har underrettet Kommissionen, gennemføre den påtænkte støtteforanstaltning, hvorefter denne støtte henhører under ordningen for bestående støtteforanstaltninger (jf. Lorenz-dommen, præmis 6, dom af 30.6.1992, sag C-312/90, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4117, præmis 18, af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 38, og af 2.4.1998, sag C-367/95, Kommissionen mod Sytraval og Brinks France, Sml. I, s. 1719, præmis 37).

38 Det bemærkes, at sagsøgeren i det foreliggende tilfælde ikke bestrider, at Republikken Østrig ved telefax af 30. juli 1997 er blevet underrettet inden for tomånedersfristen om Kommissionens beslutning om at indlede den kontradiktoriske procedure i artikel 88, stk. 2, EF. Da Kommissionen således har »reageret« behørigt inden for den fastsatte frist, var den nævnte telefax tilstrækkelig til at forhindre, at Lorenz-fristen udløb.

39 I den foreliggende sag er det ubestridt, at Republikken Østrig ikke har fremsendt en forudgående meddelelse til Kommissionen vedrørende dens hensigt om at gennemføre den påtænkte støtteforanstaltning. I modsætning til hvad sagsøgeren har anført, har en sådan forudgående meddelelse ikke kun til formål at sikre, at en støtteforanstaltning gennemføres i den form, som er beskrevet i anmeldelsen, idet den tillige er »[påkrævet] af hensyn til retssikkerheden« (jf. Lorenz-dommen, præmis 4). Overholdelse af denne forpligtelse har i parternes og de nationale retsinstansers interesse til formål at fastlægge en dato, hvorefter den pågældende støtteforanstaltning henhører under ordningen for bestående støtteforanstaltninger. Da denne forpligtelse ikke er blevet opfyldt, kan den omhandlede støtteforanstaltning ikke betragtes som en bestående støtte.

40 Det følger af det ovenfor anførte, at dette anbringende bør afvises.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af bestemmelserne i tiltrædelsesaktens artikel 151, stk. 1, sammenholdt med erklæring nr. 31 og artikel 87, stk. 3, litra c), EF

Parternes argumenter

41 Sagsøgeren har anført, at artikel 151, stk. 1, og punkt VII D 1 i bilag XV til tiltrædelsesakten bestemmer, at Kommissionen kan anvende artikel 16, stk. 5, i forordning nr. 866/90 i forhold til Republikken Østrig og Republikken Finland i overensstemmelse med erklæring nr. 31 i slutakten til tiltrædelsesakten. Den Europæiske Union har med denne erklæring forpligtet sig til at udvise smidighed i forhold til de nationale overgangsbestemmelser vedrørende støtteforanstaltninger, der har til formål at lette de nødvendige omstruktureringer, der er en følge af tiltrædelsen.

42 Sammenholdes disse bestemmelser, følger det heraf, at erklæring nr. 31 ikke kun er et fortolkningsbidrag, men at den via tiltrædelsesaktens artikel 151, stk. 1, svarer til en forpligtelse i henhold til den primære fællesskabsret, som Den Europæiske Union skal opfylde. Kommissionen kan derfor ikke nægte at tage hensyn til erklæring nr. 31 under henvisning til afledt fællesskabsret eller til retsakter, som fastsætter ensidige forpligtelser som f.eks. rammebestemmelser for statsstøtte til investeringer i sektoren for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter (EFT 1996 C 29, s. 4). Sagsøgeren har i øvrigt tilføjet, at disse rammebestemmelser ikke finder anvendelse i nærværende sag, idet de er blevet vedtaget efter anmeldelsen af den påtænkte støtteforanstaltning i forbindelse med Eurofit-programmet.

43 Sagsøgeren har endvidere anført, at erklæring nr. 31 oprindeligt var et kompromis, der havde til formål at skabe overensstemmelse mellem Republikken Østrigs interesse i ikke at blive sendt brutalt ud på det indre marked uden beskyttelse af den særligt følsomme industrisektor og Fællesskabets interesse i

ikke at indføre en overgangsperiode. Erklæring nr. 31 udgør nærmere bestemt en overgangsordning og indebærer, at der skal tages et særligt hensyn til »tiltrædelsesscenariet«.

44 Sagsøgeren har anført, at begrebet »smidighed«, som er nævnt i erklæring nr. 31, indebærer, at omstruktureringstøtte også kan have til formål at udvide produktionskapaciteten i den omhandlede industri. Dette følger af et ønske hos erklæringens forfattere om at tillade beskyttelse af de pågældende virksomheder på det indre marked, idet de var klar over, at en udvidelse i stivelsesindustrien var uundgåelig. Dette ønske kan især udledes af det forhold, at et afkald på kapacitetsforøgelse først var forudsat i Kommissionens udkast under tiltrædelsesforhandlingerne med Republikken Østrig, en restriktion, som blev afvist af de østrigske forhandlere. Det ville være i strid med erklæring nr. 31, såfremt Kommissionen betingede en støttegodkendelse af et forudgående afkald på kapacitetsforøgelse.

45 I denne forbindelse har sagsøgeren påberåbt sig Kommissionens egen holdning i en beslutning om visse af Agrana's investeringer i kartoffelstivelsessektoren (statsstøtte N 517/96). Sagsøgeren har bl.a. citeret en passus i denne beslutning, der er affattet som følger:

»For at erklæring nr. 31 kan have nogen betydning, bør den fortolkes således, at den omhandler levedygtigheden i sektoren på lang sigt. I alle tilfælde, hvor dette kun kan opnås ved at opretholde eller forøge kapaciteten, vil en betingelse, som har til formål at reducere kapaciteten, være i strid med selve begrebet omstrukturering.«

46 Sagsøgeren er desuden af den opfattelse, at den anmeldte støtte vil gøre det muligt for den østrigske industri at tilpasse sig det europæiske fællesmarkeds kon-

kurrencebetingelser. Den har således opfyldt den første betingelse i artikel 87, stk. 3, litra c), EF, hvilket ikke bestrides af Kommissionen i den anfægtede beslutning (betragtning 50).

47 »Tiltrædelsesscenariet« har krævet, at Kommissionen i forbindelse med undersøgelsen af det omhandlede støtteprojekt, og navnlig ved vurderingen af kriterierne for påvirkning af samhandelen og fællesskabsinteressen, ikke udelukkende tager omstændighederne vedrørende den foreliggende foranstaltning i betragtning. Kommissionen skal derimod afveje fordelene for Fællesskabet ved, at Republikken Østrigs tiltræder Den Europæiske Union uden overgangsperiode, over for de ulemper, der følger af betaling af den omhandlede støtte. Kommissionen har handlet i strid hermed i den anfægtede beslutning i betragtning 23 og 52-56.

48 Sagsøgeren har i replikken præciseret, at Kommissionen har begrænset sig til at rejse spørgsmålet om, hvorvidt markedssituationen efter tiltrædelsen på ny er blevet forringet på grund af støtten. Kommissionen burde have taget hensyn til markedssituationen i forholdet mellem Fællesskabet og Republikken Østrig før tiltrædelsen og undersøgt, hvorvidt dette forhold er forbedret som følge af tiltrædelsen uden overgangsperiode, og om denne forbedring er blevet ændret på grund af den pågældende støtteforanstaltning. Den manglende stillingtagen til disse omstændigheder gør beslutningen ugyldig.

49 Kommissionen afviser denne argumentation.

50 Den har anført, at det følger af tiltrædelsesaktens artikel 174, at erklæring nr. 31 ikke er en integrerende del af sidstnævnte. Den har dog ikke bestridt, at den er forpligtet til at tage denne erklæring i betragtning i forbindelse med gennemgangen af bestemte sager. Erklæring nr. 31 er et yderligere element blandt mange andre, som Kommissionen skal tage i betragtning i forbindelse med den samlede vurdering af en konkret påtænkt støtteforanstaltning.

51 Kommissionen har endvidere præciseret, at dens holdning ikke skal fortolkes således, at erklæring nr. 31 aldrig vil kunne påberåbes til støtte for en godkendelse af støtte til kapacitetsudvidelse i stivelsessektoren. Som hovedregel vil en sådan støtte dog ikke kunne godkendes, selv under påberåbelse af erklæring nr. 31. Kommissionen fastholder, at der i den konkrete støttesag efter undersøgelsen af den foreliggende situation ikke er grundlag for godkendelse af en sådan kapacitetsforøgelse.

52 I denne forbindelse har Kommissionen bestridt sagsøgerens henvisning til beslutningen om visse investeringer i kartoffelstivelsessektoren (statsstøtte N 517/96) som ikke er relevant, idet den vedrørte opretholdelse af en allerede eksisterende kapacitet og ikke en kapacitetsudvidelse. Endvidere begrænsede Kommissionen sig til i den af sagsøgeren påberåbte formulering at fastslå, at det fremsatte ønske om at opnå en kapacitetsnedgang kunne være i strid med betydningen af omstruktureringsbegrebet i henhold til erklæring nr. 31. Den har ikke tiltrådt, at kapacitetsudvidelser skulle godkendes.

53 Kommissionen har anført, at betragtning 53 til den anfægtede beslutning ikke indeholder nogen formulering, hvorefter en kapacitetsudvidelse slet ikke skulle være tilladt. Den har påpeget, at betragtning 53 ikke kan læses isoleret, og har henvist til forskellige faktorer, som den har inddraget i sin vurdering (nævnt i betragtning 52-56 til den anfægtede beslutning). Kommissionen har i duplikken anført, at hele andet afsnit i betragtning 53 til den anfægtede beslutning har beskrevet fremgangsmåden ved anvendelse af Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EFT 1994 C 368, s. 12). Det er derfor forkert at indlæse en bekræftelse af fortolkningen af begrebet smidighed — som omhandlet i erklæring nr. 31 — i disse betragtninger, således som sagsøgeren har gjort det.

54 Kommissionen har endelig præciseret, at den efter en samlet vurdering i den foreliggende støttesag er kommet til den konklusion, at støtten ikke kunne

godkendes, selv med henvisning til erklæring nr. 31. Kommissionen har tilføjet, at den har godkendt andre støtteforanstaltninger, hvor bl.a. sagsøgeren har været støttemodtager, og hvor smidighedsbegrebet, som er nævnt i erklæring nr. 31, fandt anvendelse. Den har herved nævnt beslutningerne vedrørende sagerne N 445/B/95 (vedrørende Østrig), N 14/96 (vedrørende Finland) og N 517/96 (vedrørende Østrig).

Rettens bemærkninger

55 Artikel 16, stk. 5, i forordning nr. 866/90 (nu artikel 16, stk. 5, i forordning nr. 951/97) bestemmer, at medlemsstaterne under visse betingelser kan træffe nationale støtteforanstaltninger, forudsat at disse foranstaltninger træffes under overholdelse af EF-traktatens artikel 92, 93 og 94 (nu artikel 87 EF, 88 EF og 89 EF) (jf. præmis 1 ovenfor).

56 De kriterier, Kommissionen har anvendt i forbindelse med vurderingen af de støtteforanstaltninger, der er omfattet af nævnte forordnings artikel 16, stk. 5, er dem, som den i overensstemmelse med EF-traktaten anvender i forbindelse med undersøgelsen af nationale støtteprojekter, og som bl.a. gentages i forskellige rammebestemmelser og retningslinjer, som Kommissionen har vedtaget. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen i den anfægtede beslutning refereret til de tidligere nævnte rammebestemmelser fra 1996 for statsstøtte til investeringer i sektoren for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter. I denne forbindelse bemærkes, at rammebestemmelser og retningslinjer ikke berører rækkevidden af primær eller afledt fællesskabsret. Sådanne foranstaltninger er udtryk for Kommissionens ønske om at offentliggøre retningslinjerne for den politik, som den ønsker at følge, og som den lader fremgå af de individuelle beslutninger på det pågældende område (jf. Rettens dom af 30.4.1998, sag T-214/95, Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. II, s. 717, præmis 79). Sagsøgeren kan således ikke med føje hævde, at Kommissionen ikke var berettiget til at påberåbe sig rammebestemmelserne fra 1996 i den konkrete sag, selv såfremt det antages, at den omtvistede støtte blev anmeldt forud for vedtagelsen af rammebestemmelserne.

57 Kommissionen har anført, at inden for disse rammebestemmelser, for så vidt angår gennemgangen af de nationale støtteforanstaltningers forenelighed på det pågældende område, bør der være overensstemmelse med den tankegang, der kommer til udtryk i punkt 2.1, første led, i bilaget til Kommissionens beslutning 94/173/EF af 22. marts 1994 om fastlæggelse af udvælgelseskriterier for investeringer vedrørende forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugs- og skovbrugsprodukter og om ophævelse af beslutning 90/342/EF (EFT L 79, s. 29). Dette punkt udelukker enhver form for fællesskabsfinansiering i stivelsessektoren. Da der i det foreliggende tilfælde er tale om støtte til kornstivelsesproduktionen, kan Kommissionen ikke anse den for at være forenelig med fællesmarkedet i henhold til dens politik for denne sektor (jf. betragtning 40 til den anfægtede beslutning).

58 Det er i denne sammenhæng, at punkt VII D 1 i bilag XV til tiltrædelsesakten, hvorefter Kommissionen ved anvendelsen af artikel 16, stk. 5, i forordning nr. 866/90 kan anvende disse bestemmelser i forhold til Østrig og Finland i overensstemmelse med erklæring nr. 31 i slutakten, skal læses. Denne erklæring bestemmer, at Kommissionen skal udvise »smidighed ved anvendelsen af nationale overgangsordninger vedrørende støtte til omstrukturering«. Det drejer sig således om en direkte henvisning i tiltrædelsesakten til en erklæring i slutakten, der vedrører anvendelsen af artikel 16, stk. 5, i forordning nr. 866/90 (nu artikel 16, stk. 5, i forordning nr. 951/97).

59 I den foreliggende sag er der mellem parterne enighed om, at den omtvistede støtte vedrører forarbejdning af et landbrugsprodukt og således henhører under artikel 16, stk. 5, i forordning nr. 951/97. Der er endvidere enighed mellem parterne om, at den omhandlede støtte er udtryk for en »overgangsordning« i henhold til erklæring nr. 31, idet den nævnte finansielle foranstaltning, der har til formål at lette omstruktureringen af Agrana, på den ene side vedrører næsten hele stivelsessektoren i Østrig, hvorfor den må betragtes som en »ordning«, og, på den anden side har denne foranstaltning til formål at lette Østrigs overgang til de nye økonomiske forhold, som følger af tiltrædelsen af Den Europæiske Union, hvorfor ordningen må betragtes som en »overgang«.

60 Sagsøgeren har anført, at Kommissionens har anvendt erklæring nr. 31 på en klart urigtig måde, dels idet den har fastsat som forudgående betingelse, at støtten

ikke kan tillades, såfremt den omhandlede investering har til formål at forøge kapaciteten, dels idet den har undladt at afveje de fordele, som Fællesskabet drager af Republikken Østrigs tiltrædelse af Den Europæiske Union, uden overgangsperiode, over for de ulemper, der følger af den omhandlede betaling af støtte.

61 I den forbindelse bør det straks nævnes, at erklæring nr. 31 ikke efter sin ordlyd indeholder begrænsninger vedrørende produktionskapaciteten (jf. præmis 4 ovenfor). Det følger heraf, at Kommissionen ikke på forhånd kan udelukke alle tilfælde, hvor en investering fra en potentiel støttemodtager har til formål at udvide produktionskapaciteten, fra erklæringens anvendelsesområde. Kommissionen er ikke berettiget til at tilføje en generel begrænsning til anvendelsesområdet for erklæring nr. 31, når en sådan ikke fremgår af bestemmelsens tekst.

62 Kommissionen har ganske vist, i hvert fald i henhold til betragtning 53 til den anfægtede beslutning med henvisning til den i retningslinjerne erklærede politik vedrørende støtte til redning og omstrukturering, kunnet give det indtryk, at den under ingen omstændigheder ville acceptere en støtte, der har til formål at forøge kapaciteten, men efter en mere fuldstændig gennemlæsning af den anfægtede beslutning står det dog fast, at Kommissionen har undersøgt, om det var muligt at godkende den omhandlede støtte på grundlag af erklæring nr. 31 under hensyntagen til omstændighederne i den konkrete sag.

63 Kommissionen har således først gennemgået vilkårene i majsstivelsessektoren og konstateret, at da der i denne sektor er et strukturelt stivelsesoverskud på 20% af produktionen på fællesskabsmarkedet, er der ikke nogen frie markedssegmenter, og stivelsesproducenterne i medlemsstaterne befinder sig følgelig i en anspændt konkurrencesituation. Denne konkurrencesituation eksisterer ikke kun på Fællesskabets marked, men findes også på markederne i tredjelande, hvortil overskuddene eksporteres ved hjælp af eksportrestitutioner (betragtning 25 til den anfægtede beslutning). Efter Kommissionens opfattelse bidrager den omtvistede støtte til en betydelig forøgelse af produktionskapaciteten i Fællesskabet (betragtning 37 til den anfægtede beslutning). Kommissionen har på denne

baggrund præciseret, at på grundlag af de bestemmelser, som normalt finder anvendelse, ville en sådan støtte »udtrykkeligt være udelukket fra statsstøtte og måtte følgelig betragtes som uforenelig med fællesmarkedet« (betragtning 40 til den anfægtede beslutning).

64 Senere i beslutningen har Kommissionen dog tiltrådt, at erklæring nr. 31 afgjort skal tages i betragtning. Den har anført, at denne erklæring i tre tidligere tilfælde [Østrig N 445/B/95, Finland N 14/96, Østrig N 517/96] har ført til godkendelse af støtte, som ville have været udelukket på grundlag af de »traditionelle« retsforskrifter. Således accepterede Kommissionen i beslutningen vedrørende sag N 517/96 tre støtteprojekter til fordel for Agrana, hvis formål var investeringer i kartoffelstivelsessektoren. Beslutningen støttede sig på erklæring nr. 31, men også på den kendsgerning, at en udvidelse af produktionskapaciteten var udelukket, især da kartoffelstivelsessektoren i Østrig er reguleret gennem en kvoteordning i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1868/94 af 27. juli 1994 om en kvoteordning for produktionen af kartoffelstivelse (EFT L 197, s. 4) (betragtning 45 til den anfægtede beslutning).

65 Kommissionen har herefter anført, at den omtvistede støtteforanstaltning »fremmer en udvidelse af produktionskapaciteten i en sektor, der ikke er reguleret gennem en kvoteordning, og som er præget af strukturel overkapacitet« (betragtning 46 til den anfægtede beslutning). Efter Kommissionens opfattelse kan kapacitetsudvidelsen hos Agrana af denne grund påvirke stivelsesproducerende virksomheder i andre medlemsstater i deres konkurrencemæssige stilling på det østrigske marked eller udsætte dem for forstærket konkurrence på andre markeder (betragtning 52 til den anfægtede beslutning). Kommissionen har endelig anført, at den omtvistede støtte »ændrer [...] samhandelsvilkårene på en måde, som strider mod den fælles interesse, idet den på et marked, som er præget af begrænset efterspørgsel, bidrager til at forøge udbuddet og dermed forstyrrer konkurrencen« (betragtning 54 til den anfægtede beslutning).

66 Støtten kan derfor efter Kommissionens opfattelse heller ikke under hensyntagen til smidighedsklausulen i erklæring nr. 31 anses for forenelig med fællesmarkedet

efter traktatens artikel 92, stk. 3, litra c) (betragtning 56 til den anfægtede beslutning).

67 Set i lyset af de grunde, som Kommissionen har anført i den anfægtede beslutning, kan det ikke tiltrædes, at den har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at antage, at det omtvistede støtteprojekt ikke kunne godkendes alene på grundlag af erklæring nr. 31.

68 Kommissionen kan ikke bebrejdes for at have antaget, at tildelingen af denne støtte ville kunne skade den politik, som den følger i den omhandlede sektor, alvorligt. Det forhold, at Kommissionen i vidt omfang lægger vægt på den strukturelle situation i denne sektor i fællesskabssammenhæng, er ikke ensbetydende med, at den ikke har vurderet den foreliggende sag individuelt.

69 Hvad angår den manglende afvejning af de fordele, som er forbundet med Republikken Østrigs tiltrædelse af Den Europæiske Union uden overgangsperiode, over for de ulemper, der følger af betalingen af den omhandlede støtte, må det fastslås, at Kommissionen ikke var forpligtet til at tage dette forhold i betragtning. Kommissionen burde i vurderingen af den omtvistede støttes forenelighed, hvori også erklæring nr. 31 skulle indgå, have overvejet, som det er nævnt i betragtning 49 til den anfægtede beslutning, om støtten ville kunne fremme udviklingen i en erhvervsgren eller en økonomisk region, uden at ændre samhandelsvilkårene på en måde, som strider mod den fælles interesse. De fordele, Fællesskabet har opnået som følge af Republikken Østrigs tiltrædelse af Den Europæiske Union, er ikke relevante i forbindelse med den konkrete vurdering af en støtteforanstaltning.

70 Det fremgår af det ovenfor anførte, at Kommissionen ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med vurderingen af den omtvistede støttes forenelighed

med fællesmarkedet. Det følger endvidere heraf, at den ikke har tilsidesat tiltrædelsesaktens artikel 151, stk. 1, sammenholdt med erklæring nr. 31 og artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

71 Det andet anbringende må herefter afvises.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af kriteriet om støttens nødvendighed

72 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen har baseret sin beslutning på en rent teoretisk og forfejlet definition af begrebet støttens nødvendighed (jf. præmis 22 ovenfor).

73 Sagsøgeren har gjort gældende, at selv om det er rigtigt, at beslutningen om at gennemføre de pågældende investeringer blev truffet, før Kommissionen havde udtalt sig om støttens forenelighed, er det ikke rigtigt, at sagsøgeren har handlet på egen risiko (betragtning 62 til den anfægtede beslutning), og at projektet af den grund også ville have været rentabelt selv uden den pågældende støtte.

74 Det bemærkes, at for at kunne henføres under en af undtagelserne i artikel 87, stk. 3, EF, skal støtten ikke blot være i overensstemmelse med et af de mål, som er nævnt i artikel 87, stk. 3, litra a), b), c) eller d), EF, men den skal tillige være nødvendig for at kunne nå disse mål (jf. Domstolens dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommission, Sml. s. 2671, præmis 17).

75 Det er ovenfor fastslået, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at Kommissionen har begået en åbenbar fejl ved vurderingen af de øvrige betingelser, der skal være opfyldt, for at den omtvistede støtte kan anses for forenelig med fællesmarkedet i henhold til den eneste relevante undtagelse i nærværende sag, nemlig artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

76 Det er derfor ufornødent at gennemgå anbringendet vedrørende nødvendigheden af støtten, eftersom et eventuelt medhold i dette anbringende i hvert fald ikke kan føre til annullation af den anfægtede beslutning.

Det fjerde anbringende om mangelfuld begrundelse

Parternes argumenter

77 Sagsøgeren har anført, at Kommissionens begrundelsespligt er særligt udpræget i de tilfælde, hvor den er tillagt et skøn ved anvendelsen af traktaten. Dette er tilfældet med hensyn til beslutninger om anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

78 Netop i denne forbindelse burde Kommissionen have draget omsorg for, at Fællesskabets retsinstanser blev sat i stand til at efterprøve og afgøre, om Kommissionen har overholdt procedurereglerne, om den har fastlagt de faktiske forhold korrekt, om den har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den vedtog beslutningen, og om den har udøvet sit skøn på en måde, der er i strid med de pågældende bestemmelsers formål (jf. Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 26, og

generaladvokat Sir Gordon Slynn's forslag til afgørelse i forbindelse med dom af 20.3.1984, sag 84/82, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 1451, på s. 1492 og s. 1500).

79 I den foreliggende sag har Kommissionen ikke taget stilling til den østrigske regerings afgørende argument, som består i henvisningen til erklæring nr. 31 og »tiltrædelsesscenariet«, eller den har i hvert fald kun gjort det på en meget mangelfuld måde. Den anfægtede beslutning bør derfor annulleres, idet den tilsidesætter artikel 253 EF.

80 Kommissionen har således ikke foretaget konstateringer, som er relevante for situationen og udviklingen i samhandelen mellem Republikken Østrig og resten af Fællesskabet i stivelsessektoren før og efter tiltrædelsen. Kommissionen har end ikke undersøgt, hvilke fordele og ulemper der var for Fællesskabet som følge af en tiltrædelse uden overgangsperiode i stivelsessektoren. Kommissionen har heller ikke begrundet, hvorfor den ikke har anset den østrigske regerings argument for relevant i denne sammenhæng. Denne mangel skærpes af den omstændighed, at Kommissionen indtog nøjagtig den modsatte opfattelse i sin beslutning vedrørende sag N 517/96.

81 Sagsøgeren har i replikken præciseret, at selv om Kommissionen flere gange i den anfægtede beslutning har citeret erklæring nr. 31, har den ikke inddraget denne erklæring i det konkrete skøn vedrørende den fælles interesse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Sagsøgeren har endvidere bestridt Kommissionens argumentation i svarskriftet, hvorefter fordele og ulemper afspejler markedssituationen på det tidspunkt, hvor beslutningen blev vedtaget. Denne undersøgelse af markedsvilkårene pr. 30. juli 1997 kan ikke danne grundlag for en afgørelse om, at vilkårene var bedre end den 31. december 1994.

82 Kommissionen har bestridt sagsøgerens anbringende om, at begrundelsen til den anfægtede beslutning er mangelfuld.

Rettens bemærkninger

83 Den forpligtelse, der i medfør af artikel 235 EF påhviler Fællesskabets institutioner til at begrunde deres beslutninger, skal gøre det muligt for den berørte at gøre sig bekendt med begrundelsen for den trufne foranstaltning med henblik på at kunne varetage sine interesser og afgøre, om beslutningen er lovlig, og for Fællesskabets retsinstanser at udøve deres legalitetskontrol (jf. Rettens dom af 15.9.1998, forenede sager T-126/96 og T127/96, BFM og EFIM mod Kommissionen, Sml. II, s. 3437, præmis 57).

84 Endvidere er Kommissionen ikke forpligtet til i begrundelsen for beslutninger, som den må træffe for at sikre anvendelsen af konkurrencereglerne, at tage stilling til alle de argumenter, som de berørte har fremført for den. Kommissionen behøver kun at redegøre for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der har været afgørende med henblik på beslutningens konklusion (jf. Rettens dom af 8.6.1995, sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen, Sml. II, s. 1675, præmis 31).

85 Som det fremgår af Rettens bemærkninger vedrørende det andet anbringende, har Kommissionen forklaret, hvorfor erklæring nr. 31 ikke i det foreliggende tilfælde kan føre til et resultat i Agrana's favør.

86 Det fremgår endvidere af disse bemærkninger, at Kommissionen ikke er forpligtet til at undersøge, hvilke fordele og ulemper der er forbundet med en medlemsstats tiltrædelse, i forbindelse med den konkrete vurdering af en støtteforanstaltning (jf. præmis 69 ovenfor).

87 Endelig har Kommissionen klart tilkendegivet, hvilke forskelle der er mellem denne sag og sag N 517/96 (jf. præmis 64 ovenfor).

88 Det følger heraf, at den anfægtede beslutning gør det muligt for den berørte at gøre sig bekendt med begrundelsen for den trufne foranstaltning og for Fællesskabets retsinstanser at udøve deres legalitetskontrol.

89 Anbringendet bør derfor afvises.

90 Det fremgår af det foregående, at de af sagsøgeren foreslåede foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, hvorefter Kommissionen pålægges at fremlægge beslutning om godkendelse af støtteforanstaltning AT/24 (beslutning N 708/95) samt »Oplysninger og bilag fremlagt af Republikken Østrig med henblik på godkendelse af statsstøtte N 517/96«, ikke er nødvendige for sagens afgørelse, hvorfor de ikke iværksættes.

91 Det følger heraf, at Kommissionen bør frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

92 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand derom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor tilpligtes at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Udvidede Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

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

Lindh García-Valdecasas Cooke

Vilaras Forwood

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. juni 2001.

H. Jung P. Lindh

Justitssekretær Afdelingsformand