FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(femte avdelningen i utökad sammansättning)
den 7 juni 2001 *

I mål T-187/99,

Agrana Zucker und Stärke AG, med säte i Wien (Österrike),företrädd av advokaterna W. Barfuß och H. Wollmann, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Erhart och D. Triantafyllou, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 1999/342/EG av den 30 september 1998 om Österrikes planer på att bevilja Agrana Stärke-GmbH statligt stöd för ny- och ombyggnad av anläggningar för tillverkning av stärkelse (EGT L 131, 1999 s. 61).

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(femte avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden P. Lindh och domarna R. García-Valdecasas, J.D. Cooke, M. Vilaras och N. Forwood,
justitiesekreterare: byrådirektören G. Hertzig,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 16 november 2000,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Artikel 16.5 i rådets förordning (EG) nr 951/97 av den 20 maj 1997 om förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter (EGT L 142, s. 22), vilken med oförändrad ordalydelse ersatt motsvarande bestämmelse i rådets förordning (EEG) nr 866/90 av den 29 mars 1990 (EGT L 91, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 111) har följande lydelse:

"Inom det område som omfattas av denna förordning får medlemsstaterna vidta stödåtgärder för vilka villkor och regler för beviljande avviker från dem som

fastställs i denna förordning, eller vars stödbelopp överstiger de övre gränser som fastställs i denna förordning, under förutsättning att sådana åtgärder är förenliga med artikel 92—94 i fördraget."

2 Artikel 151.1 i akt om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 1994, s. 21, nedan kallad anslutningsakten) har följande lydelse:

"De rättsakter som finns förtecknade i bilaga XV till denna anslutningsakt skall tillämpas i förhållande till de nya medlemsstaterna på de villkor som anges i bilagan."

3 Punkt VII D 1 i bilaga XV till anslutningsakten har följande lydelse:

"... [förordning nr 866/90],... i dess lydelse enligt... [r]ådets förordning (EEG) nr 3669/93 av den 22 december 1993 (EGT L 338, 31.12.1993, s. 26).

Vid tillämpning av artikel 16.5 kommer kommissionen... att genomföra dessa bestämmelser i fråga om Österrike och Finland enligt förklaring nr 31 i slutakten."

4 I slutakten till anslutningsakten har en gemensam förklaring med följande lydelse lagts till:

"31. Förklaring om tillverkningsindustrin i Österrike och Finland

De avtalsslutande parterna är ense om följande:

...

ii) flexibilitet beträffande sådana nationella stödprogram som avser att underlätta omstruktureringen."

Fakta och omständigheter i målet

5 Agrana Stärke GmbH är ett företag som utvinner stärkelse ur potatis och majs, och som säljer sina produkter inom och utom landet såväl på marknaden för

produkter som inte är livsmedelsprodukter som på marknaden för bioprodukter. Det tillverkar och utvinner stärkelse från majs vid sin fabrik i Aschach (Österrike) och från potatis vid sin fabrik i Gmünd (Österrike). Vid den relevanta tidpunkten ägde Agrana Beteiligungs-AG, vars kapital huvudsakligen ägdes av Zucker BeteiligungsgmbH och Südzucker AG, 98,75 procent av aktierna i Agrana Stärke GmbH. Den 13 augusti 1999 fusionerades Agrana Stärke-GmbH med sitt systerbolag Agrana Zucker-GesmbH. Ansökan har ingivits av detta nya bolag vid namn Agrana Zucker-GesmbH, som övertagit samtliga tillgångar och skulder från Agrana Stärke-GmbH. Den 27 augusti 1999 omvandlades Agrana Zucker GesmbH till aktiebolag enligt österrikisk lagstiftning (Aktiengesellschaft). Företagets firma har samtidigt ändrats till Agrana Zucker und Stärke Aktiengesellschaft (nedan benämnt Agrana, vilket innefattar bolaget i dess tidigare former).

6 Under 1995 införde den österrikiska regeringen ett övergripande stödprogram till förmån för viss verksamhet benämnt Specialprogram PRE för investeringar för att förbättra förädling och saluföring av jordbruksprodukter enligt bilaga I till artikel 38 i EG-fördraget (nedan kallat Eurofit). Agrana ingav den 19 maj 1995 en ansökan om stöd för vissa investeringar inom stärkelsesektorn som planerats vid fabrikerna i Gmünd och Aschach till den österrikiska myndighet som var behörig att bevilja stöd inom ramen för programmet Eurofit.

7 Den 27 maj 1995 anmälde den österrikiska regeringen det övergripande stödprogrammet Eurofit till kommissionen.

8 I september 1995 beslutade Agrana att starta genomförandet av projektet.

9 Senare har den österrikiska regeringen beslutat att anmäla varje projekt som ingår i programmet Eurofit särskilt, och inte inom ramen för det övergripande

programmet. I en skrivelse av den 28 juni 1996 har den således underrättat kommissionen om stödet till Agrana för investeringarna i Aschach och Gmünd. Anmälan av programmet Eurofit togs slutligen tillbaka den 3 december 1996.

10 I en skrivelse till kommissionen av den 20 december 1996 begärde den österrikiska regeringen att de båda åtgärderna avseende Agranas fabriker skulle behandlas separat.

11 Stödet avseende fabriken i Gmünd godkändes av kommissionen genom skrivelse SG (97) D/461 av den 23 januari 1997 (statligt stöd N 517/96).

12 Stödet avseende fabriken i Aschach innefattade följande åtgärder:

— Ombyggnad av en anläggning för gelatinering av majsstärkelse vid högt tryck för att motsvara standardtekniken och öka bearbetningskapaciteten från dagens... ton till... ton majs per dag,

— Investeringar i en anläggning för försockring av majsstärkelse med en kapacitet på... ton torrsubstans av försockringsprodukter per år (den tidigare anläggningen, som var föråldrad och hade otillräcklig kapacitet, har stängts av i denna del).

13 Såvitt avser åtgärderna vid fabriken i Aschach informerade kommissionen den österrikiska regeringen om sitt beslut att inleda det kontradiktoriska förfarandet enligt artikel 93.2 i EG-fördraget genom ett telefaxmeddelande av den 30 juli 1997, och därefter genom en skrivelse av den 18 augusti 1997. Beslutet att inleda det kontradiktoriska förfarandet offentliggjordes i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT C 342, s. 4). I beslutet anmodade kommissionen de övriga medlemsstaterna och andra berörda parter att lämna sina synpunkter angående stödåtgärderna i fråga.

14 Österrike lämnade sina synpunkter på beslutet att inleda förfarandet till kommissionen i en skrivelse av den 18 september 1997.

15 Den italienska och den spanska regeringen yttrade sig till kommissionen i skrivelser av den 12 december 1997.

16 Fachverband der Stärkeindustrie e V, Association des amidonneries de céréales de l'Union européenne och Asociación de Transformadores de Maiz por Via Húmeda lämnade sina synpunkter till kommissionen i skrivelser av den 5 december 1997, den 9 december 1997 respektive den 12 december 1997.

17 I en skrivelse av den 12 februari 1998 yttrade sig Österrike beträffande dessa synpunkter.

18 Den 30 september 1998 fattade kommissionen beslut 1999/342/EG om Österrikes planer på att bevilja Agrana statligt stöd för ny- och ombyggnad av

anläggningar för tillverkning av stärkelse (EGT L 131, s. 61), i vilket den fastslog att stödet avseende fabriken i Aschach inte var förenligt med den gemensamma marknaden (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Det omtvistade beslutet och förfarandet

19 Det framgår av det omtvistade beslutet att stödet enligt Österrikes anmälan uppgår till 57,4 miljoner österrikiska schilling (ATS) (4,13 miljoner ecu), vilket motsvarar 20 procent av investeringskostnaderna.

20 Kommissionen har angett att den anmälda stödåtgärden är statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i EG-fördraget (nu artikel 87.1 EG i ändrad lydelse). Den har vidare fastslagit att varken undantaget i artikel 92.2 i EG-fördraget (nu artikel 87.2 EG) eller undantaget i artikel 92.3 a, b och d i EG-fördraget (nu artikel 87.3 a, b och d EG) skall tillämpas.

21 Enligt kommissionen skall undantaget i artikel 92.3 c i EG-fördraget (nu artikel 87.3 c EG i ändrad lydelse) inte tillämpas på stödet i fråga, eftersom det påverkar handeln negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, genom att bidra till ökat utbud på en marknad som utmärks av begränsad efterfrågan och därmed till en märkbar störning av konkurrensen (punkt 54 i det omtvistade beslutet). Kommissionen har vidare angett att stödet inte heller med hänsyn till flexibilitetsklausulen i förklaring nr 31 kan anses

förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.3 c i fördraget (punkt 56 i det omtvistade beslutet.

22 En annan anledning till att artikel 92.3 c i fördraget enligt kommissionen inte kan tillämpas är att Agrana redan har genomfört investeringarna och att anläggningarna tagits i bruk (punkt 57 i det omtvistade beslutet). Stödet var inte nödvändigt för att genomföra ifrågavarande investeringar. Enligt kommissionen är den framförda hypotesen, att det hade varit troligare att företaget, om stödet inte hade beviljats, hade avvecklats på grund av företagsekonomiska överväganden, inte hållbar mot bakgrund av det faktiska investeringsbeslutet. Stödet skall därför, enligt kommissionen, ses som driftstöd som omfattas av förbudet i artikel 92.1 i fördraget (punkt 69 i det omtvistade beslutet).

23 Det omtvistade beslutet har följande lydelse:

"Artikel 1

...

Stödprojektet kommer inte i fråga för något av undantagen från förbudet mot statligt stöd i artikel 92.2 och 92.3 i fördraget. Det får därför inte genomföras.

..."

24 Sökanden har väckt talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 20 augusti 1999.

25 Mot bakgrund av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen i utökad sammansättning) att vidta en processledande åtgärd enligt artikel 64 i förstainstansrättens rättegångsregler, som bestod i att rätten begärde att kommissionen skulle inkomma med vissa beslut i vilka den tillämpat förklaring nr 31. Kommissionen har efterkommit denna begäran.

26 Parterna har utvecklat sin talan och svarat på rättens frågor vid sammanträdet den 16 november 2000.

Parternas yrkanden

27 Sökanden har yrkat att rätten skall

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

28 Kommissionen har yrkat att rätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

29 Sökanden har i ansökan framfört fyra grunder till stöd för sin talan om ogiltigförklaring, vilka sammanfattningsvis är att kommissionens granskning överskridit gällande tidsfrister, att kommissionen överträtt artikel 151.1 i anslutningsakten i förening med förklaring nr 31 och artikel 87.3 c EG, att kommissionen tillämpat kriterierna för bedömning av nödvändigheten av stöd på ett felaktigt sätt och att det omtvistade beslutet inte är tillfredsställande motiverat.

Den första grunden: Överskridande av tidsfristen för undersökningen

Parternas argument

30 Sökanden har anfört att kommissionen enligt rättspraxis skall förfara skyndsamt under den inledande fasen av förfarandet för bedömning av statligt stöd, och

tillvarata medlemsstaternas intresse av att snabbt få kännedom om huruvida tilltänkta stödåtgärder kan genomföras (dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, Lorenz, REG 1973, s. 1471; svensk specialutgåva, volym 2, s. 177). Om den försummat att ange sin ståndpunkt inom två månader från anmälan (nedan benämnd Lorenzfristen) har kommissionen inte uppträtt med tillräcklig skyndsamhet. Efter det att denna tidsfrist löpt ut får den berörda medlemsstaten genomföra stödåtgärden. Sökanden har hävdat att kommissionen inte iakttagit denna tidsfrist i förevarande mål.

31 Sökanden har framhållit att det var först genom skrivelsen av den 18 augusti 1997, vilken inkom till Republiken Österrikes permanenta representation vid Europeiska gemenskaperna den 19 augusti 1997, det vill säga två månader och tre dagar efter det senaste utbytet av information, som det kontradiktoriska förfarande som anges i artikel 88.2 EG inleddes. Härav följer att Lorenzfristen inte iakttagits. Det förbud mot att genomföra stödåtgärden som stadgas i artikel 88.3 EG har därigenom upphört att gälla, och beslutets ordalydelse, enligt vilken stödåtgärden inte "får... genomföras" är således felaktig. På grund härav skall det omtvistade beslutet ogiltigförklaras.

32 Sökanden har medgett att den österrikiska regeringen i ett telefaxmeddelande av den 30 juli 1997 informerats om kommissionens avsikt att inleda det kontradiktoriska förfarande som anges i artikel 88.2 EG, vilket är inom tidsfristen på två månader. Detta meddelande är, enligt sökanden, inte att anse som ett beslut som medför att Lorenzfristen avbryts. Kommissionen skulle därför ha fattat sitt beslut om att inleda sagda förfarande enligt artikel 249 EG, och även motiverat det på ett tillfredsställande sätt. Enligt sökanden innehöll telefaxmeddelandet i fråga inte någon motivering, och det har därför inte varit möjligt för den österrikiska regeringen att bedöma beslutets räckvidd eller ange sin ståndpunkt.

33 Sökanden har också medgett att Republiken Österrike inte heller har meddelat kommissionen vid utgången av tidsfristen, på sätt som förutsetts i domen i det ovan nämnda målet Lorenz. Enligt sökanden har dock ett sådant meddelande bara till syfte att garantera att stödet i fråga genomförs i enlighet med

underrättelsen, och att dess uteblivande inte medför att stödet inte skall omfattas av systemet för befintligt stöd.

34 Sökanden har slutligen framhållit att det följer av det ovan anförda att kommissionen bara får granska ifrågavarande stöd enligt reglerna för befintligt stöd.

35 Kommissionen har bestritt påståendet att den inte har iakttagit Lorenzfristen i ifrågavarande mål. Den har särskilt framhållit att sökanden felaktigt har angivit att ett inledande av det förfarande som anges i artikel 88.2 EG skall ske i form av ett motiverat beslut enligt artikel 249 EG. Kommissionen har iakttagit sagda tidsfrist genom att i telefaxmeddelande av den 30 juli 1997 informera den österrikiska regeringen om sitt beslut att inleda det kontradiktoriska förfarandet. I vart fall har inte den österrikiska regeringen lämnat något sådant meddelande vid utgången av tvåmånadersfristen, vilket är en väsentlig förutsättning för tillämpningen av den rättsprincip som följer av domen i det ovannämnda målet Lorenz. Stödet i fråga skall därför inte anses vara ett befintligt stöd i den mening som avses i artikel 88.1 EG.

Förstainstansrättens bedömning

36 Rätten vill inledningsvis framhålla att det i artikel 88 EG angivits ett förfarande för förhandsgodkännande av nya stödåtgärder som medlemsstaterna avser att vidta ett förfarande utan vilket inga stödåtgärder kan anses rättsenligt inrättade. Enligt artikel 88.3 första meningen EG, skall kommissionen, som artikeln tolkas av domstolen, underrättas om åtgärder som inför nya eller förändrar existerande stödåtgärder innan de vidtas. Kommissionen företar då den inledande granskningen av stödåtgärder. Om denna granskning ger upphov till allvarliga betänkligheter avseende åtgärdernas förenlighet med den gemensamma marknaden skall kommissionen utan dröjsmål inleda det kontradiktoriska förfarandet enligt artikel 88.2 första stycket EG.

37 Det framgår vidare av artikel 88.3 sista meningen EG att den berörda medlemsstaten inte får genomföra stödåtgärden under hela den inledande fasen. För det fall det kontradiktoriska förfarande som avses i artikel 88.2 EG inleds, består detta förbud tills kommissionen fattat sitt beslut om huruvida stödåtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden. Om kommissionen däremot inte tar ställning till begäran inom två månader från anmälan kan den berörda medlemsstaten, enligt domstolens fasta rättspraxis, verkställa den avsedda stödåtgärden på villkor att den har meddelat kommissionen detta. En sådan stödåtgärd skall därefter omfattas av systemet för befintligt stöd (se domen i det ovannämnda målet Lorenz, punkt 6, dom av den 30 juni 1992 i mål C-312/90, Spanien mot kommissionen, REG 1992, s. I-4117, punkt 18, av den 11 juli 1996 i mål C-39/94, SFEI m.fl., REG 1996, s. I-3547, punkt 38, och av den 2 april 1998 i mål C-367/95, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 37).

38 I förevarande mål har sökanden inte bestritt att Republiken Österrike i ett telefaxmeddelande av den 30 juli 1997 informerats om beslutet att inleda det kontradiktoriska förfarandet enligt artikel 88.2 EG. Kommissionen har således vederbörligen agerat inom den stadgade tidsfristen, eftersom sagda telefaxmeddelande varit tillräckligt för att avbryta Lorenzfristen.

39 Det framgår i vilket fall att Republiken Österrike inte har meddelat kommissionen att den haft för avsikt att vidta stödåtgärden i fråga. Ett sådant meddelande har, i motsats till sökandens uppfattning, inte bara till uppgift att säkerställa att stödåtgärden genomförs på det sätt som angivits i anmälan, utan också att tillgodose "kraven på rättssäkerhet" (se domen i det ovan nämnda målet Lorentz, punkt 4). I praktiken har kravet på ett sådant meddelande till syfte att i parternas intresse fastställa det datum efter vilket stödåtgärden skall bedömas enligt reglerna för befintligt stöd. Om kravet på meddelande inte uppfyllts omfattas inte stödåtgärden i fråga av reglerna för befintligt stöd.

40 Av dessa omständigheter följer att talan inte kan bifallas på denna grund.

Den andra grunden: Överträdelse av artikel 151.1 i anslutningsakten i förening med förklaring nr 31 och artikel 87.3 c EG

Parternas argument

41 Sökanden har framhållit att det i artikel 151.1 i anslutningsakten tillsammans med punkt VII D 1 i bilaga XV till anslutningsakten stadgas att kommissionen skall genomföra bestämmelserna i artikel 16.5 i förordning nr 866/90 avseende Republiken Österrike och Republiken Finland enligt förklaring nr 31 i slutakten till anslutningsakten. Genom denna förklaring har Europeiska unionen åtagit sig att iaktta flexibilitet beträffande sådana nationella stödprogram som syftar till att underlätta omstrukturering.

42 Av dessa bestämmelser i förening framgår det enligt sökanden att förklaring nr 31 inte bara är avsedd att vara ett tolkningshjälpmedel, utan att den med hjälp av artikel 151.1 i anslutningsakten medför en primärrättslig förpliktelse för Europeiska unionen. Därav följer att kommissionen inte kan underlåta att beakta förklaring nr 31 under hänvisning till gemenskapens sekundärrätt, det vill säga rättsakter som utgör ensidiga åtaganden såsom gemenskapens rambestämmelser för det statliga stödet till investeringar för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter (EGT 1996, C 29, s. 4). Sökanden har bland annat hävdat att dessa rambestämmelser inte skall tillämpas i förevarande mål, eftersom de antagits efter det att kommissionen underrättats om stödåtgärden inom ramen för det övergripande stödprogrammet Eurofit.

43 Detta visar enligt sökanden att bakgrunden till förklaring nr 31 är en kompromiss mellan Republiken Österrikes intresse av att inte brutalt utsättas för den inre marknaden utan skydd för särskilt känsliga industrigrenar och gemenskapens intresse av att inte medge övergångsperioder. Förklaring nr 31 utgör i praktiken

en övergångsordning, och förpliktar gemenskapen att särskilt beakta "anslutningsscenariot".

44 Sökanden har anfört att begreppet flexibilitet i förklaring nr 31 innebär att stöd till omstruktureringar också kan syfta till att uppnå en ökad produktionskapacitet för berörd industri. Detta har varit avsikten hos författarna till denna förklaring, som varit medvetna om det oundvikliga i en ökad produktionskapacitet inom stärkelseindustrin för att säkra överlevnaden vad gäller berörda företag på den gemensamma marknaden. Denna avsikt framgår särskilt av det faktum att kommissionen inom ramen för förhandlingarna om Republiken Österrikes anslutning föreslagit att Republiken Österrike skulle avstå från en ökad produktionskapacitet, vilket inte skulle ha godtagits av de österrikiska förhandlarna. Kommissionen skulle handla i strid med förklaring nr 31 om den angav avstående från kapacitetsökningar som villkor för godkännande av en stödåtgärd.

45 Sökanden har i detta avseende åberopat kommissionens egen inställning i beslutet avseende vissa av Agranas investeringar på marknaden för potatisstärkelse (statligt stöd N 517/96). Sökanden har särskilt åberopat ett avsnitt i det beslutet, som har följande lydelse:

"För att förklaring nr 31 skall vara meningsfull måste den förstås så att den syftar till att skydda den långsiktiga överlevnaden av industrin. I varje fall där detta syfte inte kan uppnås utan en bibehållen eller ökad produktionskapacitet, strider villkor som leder till en minskning av kapaciteten mot förklaringen, såvitt avser omstrukturering av industrin."

46 Sökanden har vidare framhållit att det anmälda stödet gör det möjligt för den österrikiska stärkelseindustrin att anpassa sig till konkurrensen på den inre

marknaden. Villkoret i artikel 87.3 c EG är således uppfyllt, vilket kommissionen också godtagit i det omtvistade beslutet (punkt 50).

47 Enligt sökanden medför beaktandet av "anslutningsscenariot" att kommissionen vid undersökningen av ifrågavarande stöd och, i synnerhet, vid bedömningen av kriterierna avseende stödets inverkan på handeln och gemenskapsintresset inte får grunda sitt beslut på endast omständigheter som hänför sig till det enskilda stödet i fråga. Kommissionen skall i stället väga de fördelar som det inneburit för gemenskapen att inte behöva medge Republiken Österrike övergångsbestämmelser vid anslutningen till gemenskapen mot de olägenheter som ifrågavarande stöd medför. Kommissionen har i punkterna 23 och 52—56 i det omtvistade beslutet inte tillräckligt beaktat detta.

48 Sökanden har i sin replik närmare angett att kommissionen har nöjt sig med att undersöka om förhållandena på marknaden efter anslutningen på nytt försämrats till följd av stödet. Kommissionen borde i stället ha tagit förhållandena på marknaden mellan gemenskapen och Österrike före anslutningen i beaktande och undersökt om dessa förhållanden förbättrats tack vare att anslutningen skett utan någon övergångsperiod, och om denna förbättring äventyrades av den undersökta stödåtgärden. Underlåtenheten att beakta dessa omständigheter medför att beslutet är ogiltigt.

49 Kommissionen har tillbakavisat dessa argument.

50 Den har framhållit att det framgår av artikel 174 i anslutningsakten att förklaring nr 31 inte utgör en integrerad del av anslutningsakten. Den har emellertid inte bestritt att den är förpliktad att ta hänsyn till förklaringen vid bedömningen av enskilda ärenden. Förklaring nr 31 är därmed en omständighet bland många andra som kommissionen har att ta hänsyn till när den gör sin helhetsbedömning av en konkret stödåtgärd.

51 Kommissionen har närmare anfört att dess inställning inte innebär att förklaring nr 31 aldrig kan åberopas för att motivera stöd som medför en ökad produktionskapacitet på marknaden för majsstärkelse. Likväl kan i allmänhet inte sådana stödåtgärder tillåtas, inte ens med beaktande av förklaring nr 31. Det är enligt kommissionen inte mot bakgrund av omständigheterna i detta konkreta ärende motiverat att tillåta en kapacitetsökning.

52 Kommissionen har i detta avseende bestritt sökandens argument beträffande beslutet angående Agranas investeringar på marknaden för potatisstärkelse (statligt stöd N 517/96). Detta beslut har föga relevans, eftersom det rör en stödåtgärd som endast medför ett bibehållande av befintlig produktionskapacitet, och inte någon ökning av denna. Dessutom har kommissionen genom den formulering som sökanden åberopat endast konstaterat att det faktum att en klart uttalad vilja att genomföra en kapacitetsminskning kan strida mot begreppet omstrukturering i förklaring nr 31. Den har därmed inte medgett att stöd som leder till en kapacitetsökning skall godkännas.

53 Kommissionen har dessutom framhållit att det i punkt 53 i det omtvistade beslutet inte anges att kapacitetsökningar aldrig kan godtas. Punkt 53 skall tolkas mot bakgrund av andra omständigheter (angivna i punkterna 52—56 i det omtvistade beslutet) och inte isolerad. I sin duplik har kommissionen anfört att hela den andra delen av punkt 53 i det omtvistade beslutet överensstämmer med tillämpningen av gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till räddning och omstrukturering av företag i kris (EGT C 368, 1994, s. 12). Det är således inte riktigt att, som sökanden, tolka detta uttalande så att det avser innebörden av begreppet flexibilitet i förklaring nr 31.

54 Kommissionen har avslutningsvis påpekat att den inom ramen för sin helhetsbedömning kommit till slutsatsen att ifrågavarande stödåtgärd inte kan

godkännas, inte ens med beaktande av förklaring nr 31. Den har framhållit att den godkänt andra stödåtgärder, beträffande vilka bland andra sökanden varit mottagare, genom tillämpning av flexibilitetsregeln i förklaring nr 31, varvid den har nämnt besluten i ärendena N/445/B/95 (beträffande Österrike), N/14/96 (beträffande Finland) och N/517/96 (beträffande Österrike).

Förstainstansrättens bedömning

55 I artikel 16.5 i förordning nr 866/90 (nu artikel 16.5 i förordning nr 951/97) anges att medlemsstaterna på vissa villkor får vidta stödåtgärder, under förutsättning att sådana åtgärder är förenliga med artiklarna 92—94 i EG-fördraget (nu artiklarna 87—89 EG, se punkt 1 ovan).

56 De kriterier som kommissionen använt för att bedöma de stödåtgärder som avses i artikel 16.5 i sagda förordning är de kriterier som den brukar tillämpa vid bedömningen av huruvida planerade nationella stödåtgärder är förenliga med EG-fördragets bestämmelser och vilka återges i olika bestämmelser och riktlinjer som kommissionen har utfärdat. I detta fall har kommissionen i det omtvistade beslutet hänvisat till gemenskapens rambestämmelser för det statliga stödet till investeringar för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter, vilka kommissionen utfärdat 1996. Sådana bestämmelser kan emellertid inte, liksom inte heller riktlinjer, påverka innehållet i primär eller sekundär gemenskapsrätt. Sådana åtgärder svarar mot kommissionens vilja att offentliggöra vägledande regler om den inriktning som institutionen avser att följa, såsom den kan utläsas av dess individuella beslut på ifrågavarande område (se i detta avseende förstainstansrättens dom av den 30 april 1998 i mål T-214/95, Vlaamse Gewest mot kommissionen, REG 1998, s. II-717, punkt 79). Sökandens påstående att kommissionen inte kunnat åberopa rambestämmelserna från 1996 i detta fall är således ogrundat, även om det skulle anses att ifrågavarande stödåtgärd har anmälts innan dessa bestämmelser utfärdades.

57 I dessa rambestämmelser har kommissionen meddelat att det vid bedömningen av tillåtligheten av nationella stödåtgärder på ifrågavarande område kan vara lämpligt att följa den ordning som kommit till uttryck i artikel 2.1 första strecksatsen i bilagan till kommissionens beslut 94/173/EG av den 22 mars 1994 om de urvalskriterier som skall fastställas för investeringar avsedda att förbättra villkoren för förädling och saluföring av jordbruks- och skogsbruksprodukter och om upphävande av beslut 90/342/EEG (EGT L 79, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 56, s. 130). Enligt denna bestämmelse är investeringar avseende stärkelseproduktion undantagna från all gemenskapsfinansiering. Mot bakgrund av att ifrågavarande stöd avser produktion av stärkelse från spannmål kan kommissionen, enligt dess handlingsprogram på området, inte anse att det är förenligt med den gemensamma marknaden (se punkt 40 i det omtvistade beslutet).

58 Det kan i detta sammanhang noteras att det i punkt VII D 1 i bilaga XV till anslutningsakten sägs att kommissionen skall tillämpa artikel 16.5 i förordning nr 866/90 i fråga om Österrike och Finland enligt förklaring nr 31. I denna förklaring stadgas i sin tur att kommissionen skall visa "flexibilitet beträffande sådana nationella stödprogram som avser att underlätta omstrukturering". Det rör sig således om en i anslutningsakten intagen uttrycklig hänvisning till en förklaring i dess slutakt gällande tillämpningen av artikel 16.5 i förordning nr 866/90 (nu artikel 16.5 i förordning nr 951/97).

59 Det är i målet ostridigt mellan parterna att ifrågavarande stöd avser förädling av en jordbruksprodukt och att den således omfattas av artikel 16.5 i förordning nr 951/97. Det är likaledes ostridigt att sagda stöd är ett "stödprogram som avser att underlätta omstrukturering" i den mening som avses i förklaring nr 31. För det första omfattar ifrågavarande finansiering till stöd för Agranas omstrukturering i praktiken nästan all produktion av stärkelse i Österrike och den utgör således ett "stödprogram". För det andra är åtgärden avsedd att underlätta övergången till en ny ekonomisk situation i Österrike till följd av dess anslutning till Europeiska unionen, och avser således "omstrukturering".

60 Sökanden har gjort gällande att kommissionen uppenbart har överträtt förklaring nr 31, dels genom att ställa som villkor för att tillåta en stödåtgärd att

investeringarna i fråga inte får leda till en ökad produktionskapacitet, dels genom att inte göra en avvägning mellan fördelarna för gemenskapen att Österrike kunnat anslutas utan övergångsbestämmelser och de olägenheter som ifrågavarande stödåtgärd medför.

61 I detta avseende vill förstainstansrätten påpeka att förklaring nr 31 enligt sin ordalydelse inte innehåller några begränsningar avseende produktionskapacitet (se punkt 4 ovan). Således kan inte kommissionen *a priori* utesluta alla stödåtgärder där den tilltänkta mottagaren har för avsikt att genomföra investeringar i syfté att öka produktionskapaciteten från tillämpningsområdet för denna förklaring. Kommissionen har inte rätt att sätta upp en allmän begränsning av tillämpningsområdet för förklaring nr 31 som inte framgår av dess ordalydelse.

62 Även om det är riktigt att kommissionen, åtminstone om man endast beaktar punkt 53 i det omtvistade beslutet, har gett intryck av att inte i något fall tillåta en stödåtgärd där mottagaren avser att öka produktionskapaciteten, i enlighet med riktlinjerna för statligt stöd till räddning och omstrukturering av företag, framgår det emellertid vid en närmare granskning av det omtvistade beslutet att kommissionen har undersökt om det är möjligt att tillåta ifrågavarande stödåtgärd enligt förklaring nr 31 och därvid tagit hänsyn till de relevanta omständigheterna i det enskilda fallet.

63 Sålunda har kommissionen till att börja med undersökt marknaden för majsstärkelse och konstaterat att den har ett strukturellt överskott som uppgår till 20 procent av produktionen. På marknaden inom gemenskapen finns det inga fria marknadssegment och följaktligen är konkurrensen mellan medlemsstaternas stärkelseproducenter extremt hård. Denna marknadssituation råder inte bara inom gemenskapen, utan även på marknaderna i tredje land dit överskottet exporteras med hjälp av exportbidrag (punkt 25 i det omtvistade beslutet). Enligt kommissionen bidrar det omtvistade stödet till en betydande ökning av produktionskapaciteten inom gemenskapen (punkt 37 i det omtvistade beslutet).

Kommissionen har mot denna bakgrund och enligt de bestämmelser som normalt tillämpas angett att sådant stöd "uttryckligen inte [är]... berättigat... och följaktligen... oförenligt med den gemensamma marknaden" (punkt 40 i det omtvistade beslutet).

64 Kommissionen har i beslutet vidare angett att förklaring nr 31 måste beaktas. Den har nämnt att den har tillåtit stödåtgärder med tillämpning av denna förklaring i tre föregående beslut (Österrike N 445/B/95, Finland N 14/96, Österrike N 517/96). Ingen av dessa stödåtgärder skulle ha tillåtits utifrån "gängse" rättsliga bestämmelser. I beslutet i ärendet N 517/96 har kommissionen godkänt tre stödprojekt till förmån för Agrana, som omfattade investeringar inom potatisstärkelsesektorn. Beslutet grundade sig på förklaring nr 31 i slutakten och på det faktum att en ökning av produktionskapaciteten var utesluten, i synnerhet som potatisstärkelsesektorn i Österrike i överensstämmelse med rådets förordning (EEG) nr 1868/94 av den 27 juli 1994 om upprättandet av ett kvotsystem avseende produktionen av potatisstärkelse (EGT L 197, s. 4; svensk specialutgåva, område 2, volym 12, s. 157) reglerades genom ett kvotsystem (punkt 45 i det omtvistade beslutet).

65 Kommissionen har vidare framhållit att det aktuella stödet "gynnar en ökning av produktionskapaciteten inom en sektor som inte regleras av ett kvotsystem och som kännetecknas av strukturellt kapacitetsöverskott" (punkt 46 i det omtvistade beslutet). Enligt kommissionen kan Agranas kapacitetsökning påverka möjligheterna för stärkelseproducerande företag i övriga medlemsstater som exporterar till Österrike att konkurrera på den österrikiska marknaden eller de kan bli utsatta för starkare konkurrens på andra marknader (punkt 52 i det omtvistade beslutet). Kommissionen har därför ansett att ifrågavarande stödåtgärd "påverkar handeln negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset genom att bidra till ökat utbud på en marknad som utmärks av begränsad efterfrågan och därmed till en märkbar störning av konkurrensen" (punkt 54 i det omtvistade beslutet).

66 Stödet kunde därför enligt kommissionen inte ens med hänsyn till flexibilitetsklausulen i förklaring nr 31 anses förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.3 c i fördraget (punkt 56 i det omtvistade beslutet).

67 Mot bakgrund av de skäl som kommissionen anfört i det omtvistade beslutet kan den inte anses ha gjort en uppenbart felaktig bedömning när den fastslog att ifrågavarande stödåtgärd inte kunde berättigas enbart med hänvisning till förklaring nr 31.

68 Kommissionen har inte gjort något fel när den ansett att man genom att tillåta detta stöd allvarligt skulle kunna äventyra målsättningarna inom den aktuella sektorn. Det faktum att kommissionens beslut i stor utsträckning har grundats på den strukturella situationen i ett gemenskapssammanhang på denna marknad innebär inte att den inte har gjort en individuell bedömning av stödåtgärden i fråga.

69 Beträffande underlåtenheten att göra en avvägning mellan fördelarna för gemenskapen att Österrike kunnat anslutas utan övergångsbestämmelser och de olägenheter som ifrågavarande stödåtgärd medför, kan det konstateras att kommissionen inte har varit skyldig att beakta denna aspekt. I sin bedömning av den ifrågavarande stödåtgärdens förenlighet med gemenskapsrätten, där kommissionen varit skyldig att beakta förklaring nr 31, har kommissionen också, vilket den framhållit i punkt 49 i det omtvistade beslutet, bedömt huruvida stödet är ägnat att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller regioner utan att påverka handeln negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. De fördelar som det kan ha medfört för gemenskapen att Republiken Österrike kunnat anslutas utan övergångsregler är inte relevanta för bedömningen av en konkret stödåtgärd.

70 Av det som anförts ovan följer sammantaget att kommissionen inte har gjort en uppenbart felaktig bedömning av huruvida ifrågavarande stödåtgärd varit

förenlig med den gemensamma marknaden. Den har således inte heller överträtt artikel 151.1 i anslutningsakten i förening med förklaring nr 31 och artikel 87.3 c EG.

71 Talan kan därför inte bifallas på denna grund.

Den tredje grunden: Felaktig tillämpning av kriteriet avseende nödvändigheten av ett stöd

72 Sökanden har anfört att kommissionen grundat sitt beslut på en rent teoretisk definition, och att den har tillämpat kriteriet avseende nödvändigheten av stöd på ett felaktigt sätt (se punkt 22 ovan).

73 Sökanden har närmare bestämt angivit att även om det är riktigt att beslutet att genomföra investeringarna fattats innan kommissionen angett sin inställning till stödåtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden, är det inte så att Agrana agerat på egen risk (se punkt 62 i det omtvistade beslutet) eller att investeringarna skulle ha genomförts även om stödåtgärden inte hade tillåtits.

74 Förstainstansrätten erinrar om att det, för att en stödåtgärd skall omfattas av ett av undantagen i artikel 87.3 EG, krävs att stödåtgärden inte bara är förenlig med något av syftena i artikel 87.3 a, b eller c EG, utan också är nödvändig för att uppnå dessa syften (se dom av den 17 september 1980 i mål 730/79, Philip Morris mot kommissionen, REG 1980, s. 2671, punkt 17; svensk specialutgåva, volym 5, s. 303).

75 Det har även fastslagits att sökanden inte förmått visa att kommissionen gjort en uppenbart felaktig bedömning av de andra villkoren för huruvida ifrågavarande stödåtgärd är förenlig med den gemensamma marknaden med avseende på den enda undantagsbestämmelse som är relevant i förevarande mål, nämligen artikel 87.3 c EG.

76 Det är därför inte nödvändigt att pröva grunden avseende kriterierna för bedömning av nödvändigheten av statligt stöd, eftersom den ändå inte skulle kunna medföra att det omtvistade beslutet ogiltigförklarades.

Den fjärde grunden: Underlåtenhet att motivera beslutet

Parternas argument

77 Sökanden har anfört att den förpliktelse att motivera sina beslut som kommissionen har är särskilt viktig på områden där den, som vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen i artikel 87.3 c EG, har ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar vid sin tillämpning av EG-fördraget.

78 I detta avseende skall kommissionen, enligt sökanden, i synnerhet försäkra sig om att gemenskapens domstolar har möjlighet att bedöma huruvida den har iakttagit bestämmelserna om förfarandet, om den riktigt har fastställt de faktiska omständigheterna i målet, om den gjort en uppenbart felaktig bedömning när den fattade beslutet eller om den i sin skönsmässiga bedömning kommit till en bedömning som strider mot syftet med eller andan i bestämmelserna (se dom av den 21 november 1991 i mål C-269/90, Technische Universität München,

REG 1991, s. I-5469, svensk specialutgåva, volym 11, s. 453, punkt 26, och generaladvokaten Sir Gordon Slynns förslag till avgörande av den 20 mars 1984 i mål 84/82, Tyskland mot kommissionen, REG 1984, s. 1451, 1492 och 1500).

79 Enligt sökanden har kommissionen i förevarande mål inte bemött den österrikiska regeringens avgörande argument, avseende förklaring nr 31 och "anslutningsscenariot", eller i vart fall gjort det på ett mycket otillfredsställande sätt. Det omtvistade beslutet skall därmed förklaras ogiltigt också enligt artikel 253 EG.

80 Således har kommissionen enligt sökanden inte givit en korrekt bild av förhållandena och utvecklingen av handelsrelationerna mellan Österrike och gemenskapen på marknaden för stärkelse före och efter Republiken Österrikes anslutning. Kommissionen har heller inte analyserat fördelarna och nackdelarna med att Republiken Österrike kunnat anslutas utan behov av någon övergångsperiod på marknaden för stärkelse. Den har vidare inte förklarat varför den ansett att den österrikiska regeringens redogörelse i detta avseende saknar betydelse. Avsaknaden av motivering är desto allvarligare eftersom kommissionen har kommit till precis motsatt uppfattning i detta fall jämfört med ärendet N 517/96.

81 Sökanden har i sin replik närmare angivit att även om kommissionen i det omtvistade beslutet på flera ställen återgivit delar av förklaring nr 31, har den inte på något sätt beaktat denna vid bedömningen av gemenskapens intresse i den mening som avses i artikel 87.3 c EG. Sökanden har dessutom bestritt de argument som kommissionen anfört i sitt svaromål, om att fördelarna och nackdelarna framgick av förhållandena på marknaden vid tidpunkten för det omtvistade beslutet. Denna analys av förhållandena på marknaden den 30 juli 1997 gav enligt sökanden ingen möjlighet att bedöma om förhållandena förbättrats sedan den 31 december 1994.

82 Kommissionen har bestritt sökandens påstående att det omtvistade beslutets motivering är bristfällig.

Förstainstansrättens bedömning

83 Den skyldighet som gemenskapsinstitutionerna har enligt artikel 253 EG att motivera sina beslut syftar till att ge dem som berörs kännedom om motiven till den vidtagna åtgärden för att de skall kunna göra gällande sina rättigheter och kunna bedöma om beslutet är välgrundat samt ge gemenskapsdomstolarna möjlighet att pröva beslutets laglighet (se förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i de förenade målen T-126/96 och T-127/96, BFM och EFIM mot kommissionen, REG 1998, s. II-3437, punkt 57).

84 Vidare är kommissionen i motiveringen av de beslut som den fattar för att säkra tillämpningen av konkurrensreglerna inte tvungen att ta ställning till samtliga argument som de berörda har åberopat inför denna. Det räcker med att ange de omständigheter och rättsliga överväganden som haft en avgörande betydelse för beslutet (förstainstansrättens dom av den 8 juni 1995 i mål T-459/93, Siemens mot kommissionen, REG 1995, s. II-1675, punkt 31).

85 Det framgår av förstainstansrättens bedömning av den andra grunden att kommissionen har förklarat varför den ansett att förklaring nr 31 inte gör det möjligt att komma fram till ett för Agrana förmånligt resultat i förevarande fall.

86 Dessutom framgår det av samma bedömning att kommissionen inte är tvungen att analysera fördelar och nackdelar av en medlemsstats anslutning vid bedömningen av en konkret stödåtgärd (se punkt 69 ovan).

87 Kommissionen har slutligen förklarat vilka skillnaderna är mellan det förevarande fallet och ärendet N 517/96 (se ovan punkt 64).

88 Följaktligen är det möjligt för dem som berörs av det omtvistade beslutet att få kännedom om skälen till beslutet, och för gemenskapsdomstolarna att pröva dess laglighet.

89 Talan kan således inte bifallas på denna grund.

90 Det framgår av vad som ovan anförts att de av sökanden föreslagna processledande åtgärderna, som innebar att kommissionen skulle åläggas att ge in beslutet om godkännande av statligt stöd i ärende AT/24 (beslut N 708/95) liksom alla "Upplysningar och dokument ingivna av Republiken Österrike med avseende på godkännande av statligt stöd N 517/96", inte skulle ha någon betydelse för utgången i målet. Begäran härom skall således avslås.

91 Sökandens talan skall mot bakgrund av vad som ovan anförts ogillas.

Rättegångskostnader

92 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Sökanden skall bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnad.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Vilaras Forwood

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 juni 2001.

H. Jung

Justitiesekreterare

P. Lindh

Ordförande