

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 11. januar 1990 *

Høje Domstol.

1. Under nærværende sag, som er anlagt af Triveneta Zucchini og en række andre italienske sukkerforhandlere i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 2, har sagsøgerne nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 87/533/EØF om den italienske regerings støtte til italienske sukkerforhandlere (herefter benævnt »den anfægtede beslutning«)¹.

I den anfægtede beslutning fastslår Kommissionen, at den italienske støtte, som blev ydet ved beslutning af 11. oktober 1984 af comitato interministeriale per la programmazione economica (Interministerielt Nævn for Økonomisk Planlægning)² samt de af comitato interministeriale prezzi (Interministerielt Prisnævn) truffne foranstaltninger nr. 39/1984 af 24. oktober 1984³ og nr. 41/1984 af 16. november 1984⁴, ifølge EØF-Traktatens artikel 92 er uforenelig med fællesmarkedet og ikke omfattes af nogen af de undtagelser, der er fastsat i artikel 92. Kommissionens beslutning angår nærmere en støtte, som var blevet udbetalt italienske sukkerforhandlere, og som udgjorde 37,12 LIT pr. kg hvidt sukker oplagret den

29. oktober 1984, der var fritaget for fabriktionsafgift, og for hvilket der var betalt en såkaldt »sovrapprezzo« (dvs. et pristillæg, som producenter og italienske importører skal indbetale til Cassa congraglio zuccheri, der er en »udligningskasse for sukker«)⁵.

2. Der er grund til yderligere at have følgende omstændigheder for øje for at kunne tage stilling til såvel sagens formalitet som dens realitet. Ved førnævnte foranstaltning nr. 39/1984 af 24. oktober 1984 blev der i første række, med virkning fra den 30. oktober 1984, foretaget en nedsættelse af maksimalpriserne for sukker, som berørte afsætningen af det sukker, der blev solgt af detailhandlere, grossister og / eller importører samt producenter⁶. Ved samme retsakt blev der endvidere, som en supplerende overgangsforanstaltning, ydet en støtte til producenter og forhandlere, som havde sukker på lager den 29. oktober 1984⁷. Den anfægtede beslutning vedrører alene støtten til »italienske forhandlere af... sukker«, uden at det nærmere præciseres, hvem der sigtes til (sigtes der alene til mellemhandlerne eller også til producenterne?) I sit procesdokument indgivet til Domstolen den 25. marts 1988, hvori Kommissionen kræver sagen afvist, anførte samme, at den anfægtede beslutning sigtede til den støtte, som er omhandlet i pkt. 7, litra b), i den italienske for-

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — EFT L 313 af 4.11.1987, s. 24.

2 — GURI nr. 313 af 14.11.1984.

3 — GURI nr. 298 af 29.10.1984.

4 — GURI nr. 319 af 20.11.1984.

5 — Jfr. førnævnte foranstaltning nr. 39/1984, pkt. 5 og 7, samt henvisningen i artikel 1 i den anfægtede kommissionsbeslutning.

6 — Jfr. foranstaltning nr. 39/1984, henholdsvis pkt. 1, 2 og 3.

7 — Jfr. foranstaltning nr. 39/1984, pkt. 7, henholdsvis litra a) og b).

anstaltning nr. 39/1984, dvs. støtten til mellemhandlerne⁸.

Sagsøgernes anbringender

3. Sagt i korthed har sagsøgerne fremført to argumenter til støtte for deres opfattelse, hvorefter den italienske støtteforanstaltning for oplagret sukker ikke er nogen statsstøtte, som »fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner«, og at den ikke er »uforenelig med fællesmarkedet«.

For det første gør sagsøgerne gældende, at den italienske støtteforanstaltning til sukkertilagrene blot er en godtgørelse af det tab, som forhandlerne led på grund af en national ordning, der strider mod fællesskabsretten. De regler i den nationale ordning, som sagsøgerne betegner som stridende mod fællesskabsretten, er forskrifterne vedrørende maksimalpriserne i de førnævnte tre omsætningsled (produktions-, engros- og / eller import- samt detailledet). Sagsøgerne påstår at have lidt et tab som følge heraf, som de beregner på følgende måde. Før maksimalpriserne blev nedsat, udgjorde forskellen mellem forhandlerens maksimale salgs- og indkøbspriser 43,27 LIT pr. kg, hvilket beløb samtidig udgjorde forhandlerens reelle fortjenstmargen, da de fastsatte maksimalpriser var identisk med de faktisk anvendte priser⁹. Da maksimalpriserne blev nedsat

med 40,09 LIT pr. kg¹⁰, mistede forhandlerne størstedelen af deres fortjeneste (nemlig 40,09 af 43,27 LIT) på det sukker, som de havde på lager den 29. oktober 1984. Dette tab af fortjeneste udlignedes altså næsten fuldt ud af den anfægtede oplagringsstøtte, som udgjorde 37,12 LIT pr. kg.

For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at den italienske oplagringsstøtte var i overensstemmelse med Traktaten, fordi den var nødvendig for at undgå en mod EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, stridende forskelsbehandling af de forhandlere og importører, som havde sukker på lager den 29. oktober 1984, og dem, som ikke havde.

Sagens formalitet

4. Sagsøgte, Kommissionen, bestrider ikke, at den anfægtede beslutning »berører« sagsøgerne »umiddelbart og individuelt«. De domme, som sagsøgerne har påberåbt sig til støtte herfor, må da også siges at give grundlag for det anførte¹¹. Følgelig kan sa-

¹⁰ — 40 LIT for detailprisen.

¹¹ — I dommen af 17. september 1980, Philip Morris (730/79, Sml. s. 2671, se præmis 5), som ligeledes angik en i medfør af artikel 92 vedtaget beslutning rettet til en medlemsstat, udtalte Domstolen vedrørende formalitetsspørgsmålet: »Kommissionen har ikke bestridt, at sagsøgeren, som eventuel modtager af den i beslutningen omhandlede støtte, har ret til at rejse annullationssøgsmål, selv om beslutningen er rettet til en medlemsstat«. Kommissionen havde i øvrigt ikke grundlag for at bestride dette, når henset til den betingelse for at påkende en sag i realiteten, som er formuleret på følgende måde af Domstolen i Plaumanndommen af 15. juli 1963 (25/62, Sml. 1954-64, s. 411, se s. 414): »Denne beslutning rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten«. I en sag som den foreliggende, der vedrører en støtte til oplagring af produkter, som lå på lager på et nærmere angivet tidspunkt, må denne betingelse efter min opfattelse anses for opfyldt, eftersom støtten (og den herom truffede beslutning, der anfægtes under sagen) vedrørte en afgrænset kreds af private. Det er i den forbindelse tilsyneladende uden betydning, om det er et større eller mindre antal private, som berøres deraf.

⁸ — På denne baggrund må ordene i Kommissionens beslutning »for hvilket der er betalt sovrapprezzo« (jfr. herom forslaget pkt. 1 in fine, og fodnote 5) antages at være blevet tilføjet ved en fejltagelse. Den anførte betingelse er nemlig ikke nævnt i den italienske foranstaltnings pkt. 7, litra b), som vedrører støtten til forhandlerne.

⁹ — Under retsmødet gjorde sagsøgernes repræsentant gældende, at de af de offentlige myndigheder påbudte maksimalpriser rent faktisk er identiske med de fra dag til dag gældende markedspriser, hvilket betyder, at der sjældent sælges under maksimalprisen; dette er ikke bestridt af sagsøgerne.

gen ikke afvises af denne grund.

henhold til Traktatens artikel 169 på grund af dennes ordning for sukkerprisen.

Under skriftvekslingen har Kommissionen imidlertid, helt fra sagens begyndelse, fremført en formalitetsindsigelse grundet i tidspunktet for søgsmålsfristens begyndelse ifølge artikel 173, stk. 3. Efter Kommissionens opfattelse måtte søgsmålsfristen i denne sag, hvor den anfægtede beslutning ikke var offentliggjort i EF-Tidende, således regnes fra det tidspunkt, da Kommissionens beslutning blev omtalt i en beslutning fra en italiensk myndighed, som var offentliggjort i Gazzetta Ufficiale. I en senere ved Domstolen indgivet berigtigelse henledte Kommissionen imidlertid opmærksomheden på, at den anfægtede beslutning alligevel var blevet offentliggjort i EF-Tidende den 4. november 1987¹². Følgelig løb søgsmålsfristen i henhold til artikel 173, stk. 3, fra offentliggørelsestidspunktet. Kommissionen frafaldt som følge heraf denne formalitetsindsigelse.

5. Kommissionen har fremført en anden formalitetsindsigelse, som kræver en mere indgående undersøgelse. Den går ud på, at sagsøgerne i virkeligheden med deres søgsmål ønsker dom for, at den italienske ordning for sukkerpriser er traktatstridig. Dette udleder Kommissionen af den meget indgående behandling, som sagsøgerne har givet dette spørgsmål i stævningen. Kommissionen anfører herom, at anfægtelsen af dens beslutning i virkeligheden blot er et middel til, ad en omvej, at rejse et passivitetssøgsmål mod Kommissionen under henvisning til, at samme i strid med fællesskabsretten har forsømt at anlægge sag mod Italien i

Private kan nemlig ikke efter Traktaten, anfører Kommissionen videre, anlægge sag mod Kommissionen under henvisning til, at denne ifølge den sagsøgende part har tilsidesat sin forpligtelse til at anlægge traktatbrudssag mod en medlemsstat¹³. Såfremt Domstolen nemlig anerkendte en sådan indirekte søgsmålsret for private, ville den berøve den pågældende medlemsstat de processuelle garantier, som er foreskrevet i EØF-Traktatens artikel 169 og 170, hvis betydning Domstolen har anerkendt i dommen af 1. marts 1966 i Lütticke-sagen¹⁴. Domstolens dom af 14. februar 1989 i sag 247/87, Star Fruit Company, hvortil Kommissionen henviste i sit mundtlige indlæg, indeholder et andet argument til støtte for denne opfattelse. I den dom fastslog Domstolen, at man ville fratage Kommissionen dennes traktathjemlede skønsmålsbeføjelse, om man anerkendte en ret for private til at rejse passivitetssøgsmål mod Kommissionen for ikke at have iværksat en procedure i henhold til artikel 169¹⁵.

Af det anførte konkluderer Kommissionen, at sagsøgerne har gjort sig skyldige i en »procedurefordrejning«, som indebærer, at sagen må afvises.

6. Sagsøgerne har tilbagevist Kommissionens formalitetsindsigelse under henvisning til, at der består en uadskillelig forbindelse mellem den af Kommissionen truffene beslutning, som anfægtes under sagen, og den italienske ordning for sukkerpriser. Denne for-

13 — Jfr. EØF-Traktatens artikel 169, sammenholdt med artikel 173, stk. 3.

14 — Jfr. dom i sag 48/65 (Sml. 1965-68, s. 169; Rec. 1966, s. 27, på s. 39) og forslag til afgørelse fra generaladvokat Gand.

15 — Jfr. dommens præmisser 11 og 12, Sml. 1989, s. 291.

12 — Jfr. fodnote 1.

bindelse finder sagsøgerne »objektiv« i den forstand, at den støtte, Kommissionen kendte traktatstridig ved beslutningen, udspringer dels af den italienske prisordning, som Kommissionen ikke anfægtede, dels af at den beslutning om at nedsætte maksimalpriserne, der blev truffet som led i prisordningen (se herom tillige det ovenfor under pkt. 3 nævnte argument om, at støtten havde karakter af en erstatning). I øvrigt mener sagsøgerne, at Kommissionen i betragtningerne til den anfægtede beslutning selv udtrykkeligt har erkendt, at der består en sådan snæver forbindelse¹⁶, hvorfor de ikke mener, at man kan anfægte den omhandlede beslutning uden samtidig at komme ind på den italienske prisordning. En omtale af prisordningen indebærer i øvrigt ikke uden videre, at det er nødvendigt at foretage en bedømmelse af, om denne er i strid med den fælles markedsordning eller ej.

missionen en vigtig skønsbeføjelse. Hvis man indirekte gav private mulighed for at anvende denne søgsmålstype, ville man tillige berøve medlemsstaterne adgangen til at redegøre for ordningen ved Domstolen og fratage dem muligheden for at forsvare den¹⁸.

Disse bemærkninger er dog ikke ensbetydende med, at den foreliggende sag uden videre bør afvises. Tværtimod kan jeg ikke se, hvorfor gyldigheden af den i sagen anfægtede og af Kommissionen trufne beslutning ikke skulle kunne undersøges på grundlag af sin fremtræden i det hele. Herefter må jeg følgelig konkludere, at der alene kan tages hensyn til de vedrørende den italienske prisordning fremførte argumenter, for så vidt disse ikke indebærer en bedømmelse af, om ordningen er forenelig med fællesskabsretten eller ej¹⁹.

7. Jeg er enig med Kommissionen i, at et annulations søgsmål som det foreliggende, der er rettet mod en beslutning fra Kommissionen, som vedrører en til sagsøgerne ydet støtte, ikke kan anvendes til at rejse passivitetssøgsmål mod samme institution for at have truffet beslutning om ikke at iværksætte en traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat. Sidstnævnte søgsmålstype indtager nemlig en særlig position blandt de retsmidler, der er opregnet i Traktaten, idet den, som fastslået af Domstolen i førnævnte sag *Star Fruit Company*¹⁷, tillægger Kom-

Annulationspåstandens grundlag

8. Jeg vil gerne først fremhæve, at sagsøgerne tilsyneladende ikke bestrider Kommissionens beslutning, for så vidt det heri fast-

16 — I den anfægtede beslutnings pkt. II.1 citerer Kommissionen den skrivelse, som den tilsendte den italienske regering den 23. november 1984, og hvori den »knyttede« (i den italienske version, der er den eneste retsgyldige, er anvendt ordet »subordinato«) sin stillingtagen sammen med den beslutning, som den ville træffe vedrørende selve princippet om, at der fastsættes sukkerpriser på nationalt plan. Denne beslutning vedrørende prisordningen som helhed traf Kommissionen den 18. december 1985, og den gik ud på, at den nationale prisordning var forenelig med Fællesskabets prissystem. På et senere tidspunkt, nemlig den 7. maj 1986, gav Kommissionen den italienske regering meddelelse om, at den havde besluttet at iværksætte en procedure vedrørende støtten i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 2.

17 — Dom af 14. februar 1989 i sag 247/87, jfr. fodnote 15, samt forslag til afgørelse fra generaladvokat Lenz i samme sag, se navnlig pkt. 17 og 18.

18 — Dette afskræker dog ikke private, såsom sagsøgerne, fra at anfægte nationale retsforskrifter ved de nationale domstole under henvisning til, at de er i modstrid med [afledt] fællesskabsret. Ved behandlingen af de spørgsmål, som indbringes til afgørelse for de nationale domstole, inddrager disse Domstolens afgørelser på området og forelægger, under anvendelse af proceduren i henhold til Traktatens artikel 177, Domstolen eventuelle spørgsmål vedrørende fællesskabsrettens fortolkning (jfr. f.eks. dom af 9. oktober 1984 i sagerne 91/83 og 127/83, Heineken, præmis 10, Sml. s. 3435). Under retsmødet i den foreliggende sag oplyste sagsøgerens repræsentanter i øvrigt, at der verserer en sag ved tribunalen di Roma mellem dem (visse af sagsøgerne) og de italienske myndigheder vedrørende det krav om tilbagebetaling af støtten, som de italienske myndigheder rejste i medfør af den af Kommissionen trufne beslutning, der anfægtes under sagen. De oplyste i den forbindelse, at denne sag var blevet udsat, indtil EF-Domstolen havde afsagt dom.

19 — Jeg skal altså ikke tage stilling til de argumenter, sagsøgerne har fremført med støtte i Domstolens righoldige praksis på området — hvorefter den italienske prisordning er uforenelig med fællesskabsretten, i hvert fald for så vidt angår priserne i engrosledet — men skal nøjes med at fastslå, at Kommissionen ikke indtil nu har givet et konkret svar på spørgsmålet, om den italienske ordning efter dens opfattelse er forenelig med fællesmarkedet.

slås, at den anfægtede oplagringsstøtte har karakter af en statsstøtte. Sagsøgernes argumentation vedrører alene spørgsmålet om støttens forenelighed med fællesmarkedet.

ning, hvis en medlemsstats myndigheder har pligt til at godtgøre de afgiftspligtige, som fremsætter krav herom, de afgifter eller byrder, som de ikke har været pligtige at erlægge, fordi de var uforenelige med fællesskabsretten«.

Erstatning for tabet

9. Sagsøgernes første argument mod Kommissionens opfattelse på dette punkt er som sagt, at støtten ikke er retsstridig, men jo blot udgør en (næsten fuld) erstatning af tabet for de sukkerforhandlere, som den 29. oktober 1984 havde sukker på lager, og at tabet skyldtes, at maksimalpriserne var blevet nedsat med virkning fra den 30. oktober 1984.

Begge domme vedrørte krav om tilbagebetaling af afgifter, som var opkrævet i strid med EØF-Traktatens artikel 13. Den foreliggende sag vedrører en støtte, der er udbetalt af en medlemsstat som godtgørelse for tab af en fortjeneste forvoldt ved en foranstaltning, der indgår som led i en prisordning, som påstås at stride mod fællesskabsretten. Selv bortset fra de øvrige forskelle, der findes mellem denne sag og de førnævnte sager, har sammenligningen kun gyldighed i det omfang, hvori den italienske sukkerprisordning anses for traktatstridig. Af de tidligere angivne grunde (jfr. pkt. 7) kan det imidlertid ikke komme på tale at behandle dette spørgsmål under den foreliggende sag.

Heroverfor indvender Kommissionen, at en nedsættelse af fortjenstmarginen på lagervarer, altså et tab af fortjeneste, ikke kan betegnes som et reelt tab, og derfor ikke udgør en egentlig »skade«.

Tager man isoleret stilling til argumentet om, at støtteforanstaltningen havde karakter af en erstatning for tabet, tvinges man i øvrigt til den konstatering, at et sådant formål ikke er berettiget ifølge nogen af de undtagelsesbestemmelser, som findes i artikel 92, stk. 2 og 3.

10. Jeg finder det irrelevant i denne forbindelse at sondre mellem tab af fortjeneste og andet økonomisk tab. Det betyder dog ikke, at sagsøgerne må gives medhold i argumentet om, at tabet bør erstattes. Under den mundtlige forhandling påberåbte sagsøgeren sig Domstolens domme i Denkavit²⁰ og Ariete-sagerne²¹, hvori Domstolen statuerede, at »der ikke foreligger støtte i den i EØF-Traktatens artikel 92 forudsatte betyd-

Forebyggelse af forskelsbehandling, fordrejning af konkurrencen og påvirkning af samhandelen inden for EF

11. Sagsøgernes andet argument er, at støtten var absolut nødvendig for at undgå en mod fællesskabsretten, navnlig mod Traktatens artikel 40, stk. 3, stridende forskelsbe-

20 — Dom af 27. marts 1980 i sag 61/79, se præmis 31 (Sml. s. 1205).

21 — Dom af 10. juli 1980 i sag 811/79, se præmis 15, sidste punktum (Sml. s. 2545).

handling af de forhandlere, som den 29. oktober 1984 havde sukker på lager, og dem, der ikke havde (uanset lagrenes oprindelse inden for EF; det er oplyst, at omkring 20% heraf hidrørte fra andre medlemsstater). Forskelsbehandlingen bestod ifølge sagsøgerne i, at forhandlerne i den første gruppe, i modsætning til den anden, helt mistede deres fortjeneste af disse lagre.

12. Dette spørgsmål, altså spørgsmålet, om der er udøvet forskelsbehandling, har Kommissionen alene ønsket at drøfte — og efter min opfattelse med rette²² — i forbindelse med det her i sagen omhandlede spørgsmål, om den anfægtede beslutning er forenelig med fællesskabsretten, i særdeleshed med Traktatens artikel 92. I den forbindelse har Kommissionen, i overensstemmelse med den opfattelse, den lagde til grund for den anfægtede beslutning, lagt afgørende vægt på, at det kun var de forhandlere, som disponerede over lagre i *Italien*, der modtog støtten på 37,12 LIT pr. kg, hvilket stillede konkurrenter fra de øvrige medlemsstater, som ikke disponerede over lagre i *Italien*, ringere. Dette er jo således i det væsentlige selve betingelserne for anvendelsen af artikel 92, stk. 1, der her er på tale, altså betingelserne om, at der skal foreligge en konkurrencefordrejning og en påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne, hvilke to betingelser er tæt forbundne, således som Domstolen har fremhævet i sin praksis²³.

13. Hvad angår den *første* betingelse for anvendelse af artikel 92, stk. 1, er det angivet i den anfægtede beslutning, at foranstaltningen »begunstiger de italienske forhandlere med oplagret hvidt sukker pr. 29. oktober

1984 i forhold til de af deres konkurrenter i sukkersektoren i de øvrige medlemsstater, som ønskede at afsætte deres produkter efter denne dato«²⁴. Hvad angår den *anden* betingelse, hedder det, at den pågældende foranstaltning »ligeledes [påvirker] samhandelen med sukker mellem *Italien* og de andre medlemsstater, der ønsker at udføre sukker til dette land. De erhvervsdrivende i de pågældende medlemsstater har derfor fra den 30. oktober 1984 måttet se deres eksport bremset, fordi de italienske forhandlere fra denne dato har foretrukket først at afsætte det sukker, de havde på lager pr. 29. oktober 1984, og for hvilket de kunne oppebære en støtte på 37,12 LIT pr. kg, og først derefter det sukker, der var importeret fra andre medlemsstater...«²⁵. Efter således at være nået til den konklusion, at den italienske foranstaltning opfylder betingelserne i artikel 92, stk. 1, undersøger Kommissionen videre i beslutningen, om undtagelsesbestemmelserne i artikel 92, stk. 2 og 3, kan finde anvendelse, og når frem til, at dette ikke er muligt.

14. Det henhører under Domstolens kompetence, endog ex officio, at påse, om de retsakter, der er undergivet dens prøvelse, lider af en begrundelsesmangel, som gør det vanskeligere for den at gennemføre sin prøvelse²⁶. Hvad angår den første betingelse for at anvende artikel 92, som er, at konkurrencen er blevet fordrejet, har Kommissionen i den anfægtede beslutning anført, at de forhandlere, der solgte i *Italien* og rå-

22 — Jeg kan således ikke se, hvorledes en forskelsbehandling, som skal være fremkaldt af den italienske prisordning, der ifølge sagsøgerne strider mod fællesskabsretten, navnlig mod artikel 40, stk. 3 — forudsat at denne bestemmelse også forbyder forskelsbehandling af forhandlere — vil kunne fjernes ved en national foranstaltning, som på sin side indebærer en anden EF-stridig forskelsbehandling, in casu forbudt ved artikel 92.

23 — Se f. eks. dommen i Philip Morris-sagen, præmisserne 10 og 11 (jfr. fodnote 11).

24 — Jfr. pkt. IV.1, første afsnit, i den anfægtede beslutning.

25 — Jfr. pkt. IV.1, fjerde afsnit, i den anfægtede beslutning.

26 — Allerede i dommen af 20. marts 1959, Nold mod Den Høje Myndighed (sag 18/57, Sml. 1954-64, s. 131; Rec. s. 89, på s. 114 og 115), udtalte Domstolen: »Den pligt, der ifølge EKSF-Traktatens artikel 15 påhviler Den Høje Myndighed til at begrunde sine beslutninger, tjener ikke kun til beskyttelse af de [retsundergivne], men har desuden til formål i fuldt omfang at muliggøre den retlige prøvelse af beslutninger, der påhviler Domstolen ifølge Traktaten. Derfor kan og må Domstolen ex officio undersøge en eventuel mangel ved begrundelsen, der kunne besværliggøre denne prøvelsesret«. Vedrørende annullationssøgsmål i henhold til artikel 173 har Domstolen fastslået, at der også her gælder en tilsvarende begrundelsespligt iht. EØF-Traktatens artikel 190, der er enslydende med EKSF-Traktatens artikel 15, jfr. herom dom af 7. juli 1981, Rewe-Nord og Rewe-Markt Steffen, præmisserne 18 og 19 (sag 158/80, Sml. s. 1805).

dede over lagre inden for landet, hvortil der var ydet støtte²⁷, blev stillet bedre end de af deres konkurrenter fra de øvrige medlemsstater, som efter den 29. oktober 1984 inden for Italien ville sælge de lagre, de havde erhvervet forud for dette tidspunkt, og for hvilke de nye, og lavere, maksimalpriser imidlertid stadig var gældende²⁸. Jeg finder, at denne begrundelse på tilstrækkelig konkret måde fastslår, at støtten »ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner« havde fordrejet konkurrencevilkårene eller udgjorde en trussel herom, jfr. Traktatens artikel 92, stk. 1. Endvidere har søgsøgerne ikke fremført noget som helst overbevisende argument til afkræftelse af denne begrundelses gyldighed.

15. Jeg skal herefter gennemgå den begrundelse, som er anført i den anfægtede beslutning vedrørende betingelsen om, at støtten skal »påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne«. Denne begrundelse er meget summarisk affattet og består kun af det afsnit, jeg har citeret ovenfor under pkt. 13, og hvori anføres, at de erhvervsdrivende fra de øvrige medlemsstater efter den 30. oktober 1984 måtte se deres eksport bremset, fordi de forhandlere, som disponerede over lagre i Italien²⁹, havde foretrukket først at afsætte det sukker, som de havde på lager, og først derefter det importerede sukker, hvortil der ikke var støtte fra de andre medlemsstater.

Jeg finder ikke, at Kommissionen med denne begrundelse i tilstrækkelig grad har godtgjort, at den *anfægtede støtteforanstaltning* måtte befrygtes at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Ganske vist kræves

der ikke noget endegyldigt bevis for, at samhandelen blev indskrænket eller omlagt, sammenlignet med den situation, der ville have bestået, såfremt støtten ikke var blevet ydet — om det da overhovedet er muligt at føre bevis herfor. Ikke desto mindre er Kommissionen dog forpligtet til i beslutningen at redegøre i fornødent omfang for sagens faktiske og retlige omstændigheder samt forklare, hvilke antagelser, den bygger på, og hvilke konklusioner den har draget — såfremt dette ikke allerede fremgår uden videre — således at Domstolen har mulighed for at efterprøve, om betingelsen vedrørende påvirkningen af EF's samhandel også virkelig var opfyldt³⁰.

Efter min opfattelse opfylder den førnævnte passus i beslutningen ikke denne betingelse, men efterlader flere spørgsmål ubesvarede. Således har Kommissionen navnlig anført, at forhandlerne først ønskede at afsætte de allerede eksisterende lagre og først bagefter ville fylde lagrene op igen, bl.a. ved import³¹. Spørgsmålet er imidlertid, om dette ikke må anses for en helt normal fremgangsmåde, der lige så godt kunne være anvendt, selv om den anfægtede støtte ikke var blevet ydet. Det siger nemlig sig selv, at de pågældende forhandlere og producenter un-

30 — I sin dom af 26. november 1975, *Papiers peints mod Kommissionen* (sag 73/74, Sml. s. 1491, præmisserne 29-34), antog Domstolen, at Kommissionen ikke havde opfyldt sin begrundelsespligt vedrørende betingelsen om, at der skal foreligge en påvirkning af samhandelen (jfr. den tilsvarende betingelse herom i Traktatens artikel 85, stk. 1), fordi der ikke var angivet nogen konkrete elementer i Kommissionens beslutning. Ganske vist fandt Domstolen i Philip Morris-dommen (sag 730/79, jfr. fodnote 11), at Kommissionen havde opfyldt begrundelsespligten vedrørende betingelsen om, at samhandelen var blevet påvirket, i kraft af den (imponerende) dokumentation, den havde fremlagt til støtte for sin opfattelse, hvorefter konkurrencefordrejningsbetingelsen var opfyldt. I den foreliggende sag kan der dog ikke efter min opfattelse ud fra argumentationen vedrørende denne betingelse drages nogen klar konklusion vedrørende den anden betingelse, således som det fremgår af de ubesvarede spørgsmål, som jeg skal behandle i det følgende.

31 — Det fremgår af pkt. 7, andet afsnit, i den italienske foranstaltning nr. 39/1984, at afsætningen af lagrene, dvs. hvad angår såvel producenterne som forhandlerne, var en betingelse for at få støtte. Holge pkt. 7, tredje afsnit, der omhandler producenterne, og pkt. 6, tredje afsnit, der omhandler »sukkervirksomhederne« — hvilket også kan tænkes at omfatte forhandlerne (om end dette ikke efter min opfattelse kan fastslås med sikkerhed) — gjaldt der en forpligtelse til først at sælge det sukker, som hidrørte fra det fjerneste produktionsår, året 1984-1985, og først derefter sælge det nye sukker.

27 — Der tales i den anfægtede beslutning om »italienske« forhandlere, hvor jeg finder det mere korrekt at tale om »forhandlere, som sælger i Italien og råder over lagre dér«. Hvis jeg har forstået sagsforholdet korrekt (jfr. pkt. 6 og 7 i den italienske foranstaltning nr. 39/1984), var den italienske støtteforanstaltning ikke gjort betinget af italiensk statsborgerskab, selv om den naturligvis territorielt var begrænset til Italiens område.

28 — Se Kommissionens beslutning, pkt. IV, andet afsnit.

29 — Vedrørende terminologien skal jeg her fremsætte samme bemærkning som ovenfor under fodnote 27.

der alle omstændigheder ville forsøge at sælge ud af det allerede eksisterende lager og i den forbindelse først ville sælge af det ældste lager (også selv om dette skulle være tabsgivende). Desuden er det jo åbenbart sådan, at lageret også omfatter de førhen importerede produkter (tilsyneladende med en andel på 20%) — og at den italienske støtteforanstaltning i hvert fald ikke udtrykkeligt undtog importerede produkter³² — hvorfor det ikke fremgår klart eller i det mindste ikke er direkte oplyst i den anfægtede beslutning, i hvilket omfang, samhandelen inden for EF måtte anses for berørt af støtten. Endelig fremgår det heller ikke klart, hvorledes den anfægtede støtte skulle have haft større skadevirkninger for samhandelen inden for Fællesskabet end at kompensere den nedsættelse af maksimalpri-

serne, som tidligere var blevet foretaget, og som også gjaldt for sukker importeret fra de øvrige medlemsstater.

Kommissionen har altså ikke, ikke engang antydningssvis, besvaret disse spørgsmål i beslutningen, hvorved den efter min opfattelse har tilsidesat sin begrundelsespligt vedrørende en af de væsentlige betingelser for at anvende artikel 92, stk. 1, som den anfægtede beslutning er baseret på.

16. Under disse forhold behøver jeg ikke at gå nærmere ind på den begrundelse, som Kommissionen har angivet i beslutningen (og som efter min opfattelse er berettiget) for ikke at bringe undtagelsesbestemmelserne i artikel 92, stk. 2 og 3, i anvendelse.

Sammenfatning

17. På grundlag af det anførte skal jeg foreslå Domstolen, at Kommissionens beslutning 87/533/EØF annulleres på grund af mangelfuld begrundelse samt at sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

³² — Under pkt. 6 i den italienske foranstaltning nr. 39/1984, navnlig andet afsnit in fine, og frem for alt pkt. 7, første afsnit, litra a), første led, tales der udtrykkeligt om importeret sukker. Pkt. 7, første afsnit, litra b), omhandler generelt sukker, som er »fritaget for fabriktionsafgift«. Af det anvendte udtryk kan man ikke — i modsætning til den mulige alternative formulering: »hvoraf er betalt fabriktionsafgift« — udlede, at importeret sukker (hvoraf der ikke skal svares fabriktionsafgift) falder uden for begrebet.