

DOMSTOLENS DOM (plenum)

29. juni 2004^{*}

I sag C-110/02,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Santaolalla Gadea, D. Triantafyllou og V. Di Bucci, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved J. Carbery og F. Florindo Gijón, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Portugisiske Republik ved L. Fernandes og I. Palma, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

^{*} Processprog: fransk.

og af

Den Franske Republik ved G. de Bergues og F. Million, som befuldmægtigede,

angående en påstand om annullation af Rådets beslutning 2002/114/EF af 21. januar 2002 om tilladelse til, at Portugals regering yder støtte til de portugisiske svineavlere, der er omfattet af den støtte, der blev ydet i 1994 og 1998 (EFT L 43, s. 18),

har

DOMSTOLEN (plenum),

sammensat af præsidenten, V. Skouris, og afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet og J.N. Cunha Rodrigues samt dommerne A. La Pergola, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr og K. Lenaerts (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs

justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. december 2003,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Ved kendelse indleveret til Domstolens Justitskontor den 25. marts 2002 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 230 EF nedlagt påstand om annullation af Rådets beslutning 2002/114/EF af 21. januar 2002 om tilladelse til, at Portugals regering yder støtte til de portugisiske svineavlere, der er omfattet af den støtte, der blev ydet i 1994 og 1998 (EFT L 43, s. 18, herefter »den anfægtede beslutning«).
- ² Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident den 16. og 19. september 2002 har henholdsvis Den Portugisiske Republik og Den Franske Republik fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande, idet sidstnævnte dog kun har fået tilladelse til at fremsætte bemærkninger under et eventuelt retsmøde.

Relevante retsfor skrifter

3 Artikel 88, stk. 2 og 3, EF fastsætter følgende:

»2. Finder Kommissionen — efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger — at en støtte, som ydes af en stat eller med statsmidler, ifølge artikel 87 ikke er forenelig med fællesmarkedet, eller at denne støtte misbruges, træffer den beslutning om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen inden for den tidsfrist, som Kommissionen fastsætter.

Såfremt den pågældende stat ikke retter sig efter denne beslutning inden udløbet af den fastsatte frist, kan Kommissionen eller en anden interesseret stat, uanset bestemmelserne i artiklerne 226 og 227, indbringe sagen direkte for Domstolen.

På begæring af en medlemsstat kan Rådet med enstemmighed beslutte, at en af denne stat ydet eller planlagt støtte, uanset bestemmelserne i artikel 87 eller de i artikel 89 nævnte forordninger, skal betragtes som forenelig med fællesmarkedet, hvis ganske særlige omstændigheder berettiger en sådan beslutning. Har Kommissionen indledt den i dette stykkes første afsnit fastsatte fremgangsmåde med hensyn til denne støtteforanstaltning, bevirker den pågældende stats begæring til Rådet, at sagens behandling udsættes, indtil Rådet har taget stilling til spørgsmålet.

Dog træffer Kommissionen beslutning, såfremt Rådet ikke har taget stilling inden tre måneder efter, at begæringen er fremsat.

3. Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, iværksætter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning.«

Den anfægtede beslutning og dens sammenhæng

- 4 Ved decreto-lei nr. 146/94 af 24. maj 1994 (*Diário da República* I, serie A, nr. 120, af 24.5.1994, herefter »lovdekret af 1994«) har Den Portugisiske Republik indført en støtteordning, der opretter dels en kreditlinje til gældssanering af virksomheder i sektoren for intensivt husdyrbrug, dels en kreditlinje til fremme af svineproduktionen. Denne støtteordning blev ikke anmeldt til Kommissionen.
- 5 Kommissionen vedtog med hjemmel i artikel 88, stk. 2, første afsnit, EF beslutning 2000/200/EF af 25. november 1999 om den støtteordning, Portugal har indført til gældssanering af virksomheder i sektoren for intensivt husdyrbrug og til fremme af svineproduktionen (EFT 2000 L 66, s. 20). I medfør af beslutningens artikel 1, stk. 1, erklæres kreditlinjen til gældssanering af virksomheder i sektoren for intensivt husdyrbrug uforenelig med fællesmarkedet i tilfælde, hvor støtten samt den modtagne investeringsstøtte overstiger 35% i ikke-ugunstigt stillede landbrugsområder. I artikel 1, stk. 2, erklæres kreditlinjen til fremme af svineproduktionen uforenelig med fællesmarkedet. Tilbagesøgning af den støtte, der allerede er udbetalt ulovligt til modtagerne, inklusiv renter, er fastsat i beslutningens artikel 3.

- 6 Den Portugisiske Republik har i øvrigt ved decreto-lei nr. 4/99 af 4. januar 1999 (*Diário da República* I, serie A, nr. 2, af 4.1.1999, herefter »lovdekret af 1999«) indført et moratorium, der forlænger fristen for tilbagebetaling af visse lån, der er optaget af bedrifter inden for svineproduktion og -opfedning, der anvender lukkede besætninger, samt en kortfristet finansiering til fordel for disse bedrifter ved rentelette lån, med et år. Selv om disse foranstaltninger blev anmeldt til Kommissionen, blev de sat i kraft, før Kommissionen havde taget stilling hertil.
- 7 Denne støtte blev ved Kommissionens beslutning 2001/86/EF af 4. oktober 2000 om Portugals støtteordning til fordel for svine sektoren erklæret uforenelig med fællesmarkedet, og det blev fastslået, at støtten skulle tilbagesøges.
- 8 Den 23. november 2001 opfordrede Den Portugisiske Republik Rådet for Den Europæiske Union til med hjemmel i artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF at vedtage en »beslutning, der giver den tilladelse til at yde støtte til portugisiske svineavlere, der skal tilbagebetale den i 1994 og 1998 modtagne støtte, og [erklære] denne støtte forenelig med fællesmarkedet«.
- 9 Idet Rådet fulgte denne opfordring, vedtog det den anfægtede beslutning, hvis artikel 1 har følgende ordlyd:

»Det anses for foreneligt med det fælles marked, at den portugisiske regering yder en ekstraordinær støtte til den portugisiske svinekødssektor, som består i at yde støtte til de personer, der er omfattet af Kommissionens beslutninger af 25. november 1999 og af 4. oktober 2000, af en størrelsesorden på højst 16,3 mio. EUR, svarende til de beløb, som disse skal tilbagebetale i henhold til de nævnte beslutninger.«

- 10 Efter at have angivet de særlige omstændigheder og egenskaber ved den portugisiske svine sektor, der havde ført til, at Den Portugisiske Republik vedtog lovdekreterne af 1994 og 1999, anføres det i niende betragtning til den anfægtede beslutning, at den ved lovdekreterne indførte støtte, »[s]om det kan ses af udviklingen i samhandelen, [ikke] har [...] haft nogen særlig betydning for samhandelen inden for det indre marked og [...] derfor ikke [har] ført til konkurrenceforvridning.«
- 11 I betragtning 12-14 til den anfægtede beslutning anføres følgende:
- »(12) Kommissionen fandt i sine beslutninger af 25. november 1999 og 4. oktober 2000, at de pågældende foranstaltninger var uforenelige med fællesmarkedet. I overensstemmelse med disse beslutninger indledte de portugisiske myndigheder en procedure til inddrivelse af den ydede støtte.
- (13) Imidlertid udgør tilbagebetalingen af den ydede støtte en fare for mange støttemodtageres økonomiske levedygtighed, og den vil få store negative sociale konsekvenser i visse regioner, eftersom 50% af svineholdet er koncentreret på mindre end 5% af landets areal.
- (14) Der foreligger derfor ekstraordinære omstændigheder, som gør, at denne støtte som en fravigelse af reglerne og udelukkende i det omfang, der er strengt nødvendigt for at genoprette den konstaterede uligevægt, kan anses for forenelig med det fælles marked på de i denne beslutning omhandlede betingelser.«

Søgsmålet

- 12 Kommissionen har til støtte for sit søgsmål gjort fem anbringender gældende om henholdsvis Rådets manglende kompetence, om magtfordrejning og procedurefordrejning, om tilsidesættelse af EF-traktaten og forskellige almene principper, om et åbenbart urigtigt skøn og om manglende begrundelse af den anfægtede beslutning.

Det første anbringende

Parternes argumenter

- 13 Kommissionen har med det første anbringende gjort gældende, at Rådet savnede kompetence til at vedtage den anfægtede beslutning. Den argumentation, som Kommissionen har anført i denne forbindelse, indeholder to led.
- 14 For det første har Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede beslutning har samme virkning som en tilbagekaldelse eller annullation af beslutning 2000/200 og 2001/86, hvori Kommissionen har erklæret den i medfør af lovdekreterne af 1994 og 1999 udbetalte støtte uforenelig med fællesmarkedet og fastslået, at den skal tilbagesøges.
- 15 Ved at tillade udbetaling til de berørte portugisiske avlere af en støtte, der svarer til den, de skal tilbagebetale i medfør af Kommissionens beslutninger, har den anfægtede beslutning ophævet virkningerne af disse. Den har nemlig hindret en

faktisk ophævelse af den støtte, som Kommissionen har erklæret uforenelig, samt den tilbagevenden til status quo, som kræves i artikel 88, stk. 2, første afsnit, EF, for at beskytte markedet mod konkurrencefordrejning.

- 16 Ifølge Kommissionen svarer den anfægtede beslutning i realiteten til at godkende den oprindelige støtte, der tidligere er erklæret uforenelig af Kommissionen.
- 17 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at det følger af ordlyden af artikel 88 EF, at traktaten har til formål at overlade Kommissionen opgaverne med kontrol og forvaltning af statsstøtte som en eneret. Dette skyldes, at det kun er en af medlemsstaterne fuldstændigt uafhængig instans, der selv kan undersøge de støtteforanstaltninger, som medlemsstaterne har vedtaget, med den påkrævede objektivitet og upartiskhed og sikre, at konkurrencen ikke fordrejes på en måde, der strider mod den fælles interesse.
- 18 For så vidt angår den kompetence, der i medfør af artikel 88, stk. 2, EF er tillagt Rådet, har den karakter af en undtagelse, som går ud over, hvad der normalt gælder. Dette bevidner såvel ordlyden af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, der henviser til »ganske særlige omstændigheder«, som ordlyden af artikel 88, stk. 2, fjerde afsnit, der fastsætter en frist, inden for hvilken en medlemsstats begæring udsætter behandlingen af den sag, Kommissionen har indledt — en frist, ved udløbet af hvilken Kommissionen genvinder sin kompetence til at »træffe beslutning«, dvs. tage endelig stilling til den pågældende støtte. Tildelingen af en sådan beslutningskompetence til Rådet, der for en tidsbegrænset periode har forrang for Kommissionens, ville i øvrigt være uden betydning, hvis Rådets beslutning under alle omstændigheder havde forrang for Kommissionens.
- 19 Ifølge Kommissionen følger det heraf, at Rådet savner kompetence til at vedtage en beslutning med hjemmel i artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, når en støtte er erklæret uforenelig med fællesmarkedet ved en kommissionsbeslutning. I den forbindelse har

Rådet ikke i højere grad kompetence til at ophæve virkningerne af en sådan beslutning ved at tillade tildeling af støtte, der skal kompensere modtagerne af støtte, der således er erklæret uforenelig, for den tilbagebetaling, som de i medfør af denne beslutning er pålagt.

- 20 Rådet har for det første gjort gældende, at Kommissionens argumentation i sin helhed hviler på en forudsætning om, at den anfægtede beslutning annullerer eller tilbagekalder beslutning 2000/200 og 2001/86. Den anfægtede beslutning rejser imidlertid ikke tvivl om de tilbagebetalingsforpligtelser, der følger af disse beslutninger, da det tværtimod er inden for rammerne af opfyldelsen af disse, at Rådet under hensyntagen til de økonomiske og sociale konsekvenser af denne opfyldelse har besluttet at tillade den nye støtte, som Den Portugisiske Republik havde til hensigt at yde.
- 21 Kvalifikationen af ny støtte anghænger nemlig af formelle og objektive betragtninger. Den støtte, der tillades i den anfægtede beslutning, består imidlertid i en ny betaling, der følger af en anden national bestemmelse end lovdekreterne af 1994 og 1999, og som opfylder betingelser for tildeling af støtte og betaling, der adskiller sig fra dem, der fandt anvendelse på den støtte, der var tildelt på grundlag af disse lovdekreter.
- 22 Ifølge Rådet fremgår den omstændighed, at den støtte, der tillades i den anfægtede beslutning, er en ny støtte, ligeledes af definitionen af »ny støtte« i artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 83, s. 1), der i denne forbindelse omhandler »støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte«. Begrebet »eksisterende« støtte indebærer, at den omhandlede støtte allerede er godkendt, hvilket netop ikke er tilfældet med den støtte, som den anfægtede beslutning vedrører.

- 23 I øvrigt bekræfter artikel 11, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 659/1999, der indrømmer mulighed for at bemyndige medlemsstaten til at lade tilbagebetalingen af den ulovlige støtte ledsage af udbetaling af en redningsstøtte til den pågældende virksomhed, ligeledes muligheden for at træffe divergerende beslutninger vedrørende statsstøtte, der er tildelt efter hinanden til de samme erhvervsdrivende. Det samme følger af den fællesskabsretspraksis, hvori det implicit anerkendes, at Kommissionen kan betinge udbetaling af ny støtte, der anses for forenelig, af tilbagebetaling af tidligere uforenelig støtte (Rettens dom af 13.9.1995, forenede sager T-244/93 og T-486/93, TWD mod Kommissionen, Sml. II, s. 2265, og Domstolens dom af 15.5.1997, sag C-355/95 P, TWD mod Kommissionen, Sml. I, s. 2549).
- 24 Endelig har Rådet gjort gældende, at hverken Kommissionens beslutninger, der erklærer en støtte uforenelig med fællesmarkedet, eller andre forskrifter medfører et forbud for modtagerne af en sådan støtte mod at modtage anden støtte i en mere eller mindre nær fremtid. Princippet om individuel behandling af hver successiv støtte skal overholdes under alle omstændigheder (dom af 23.11.2000, sag C-441/97 P, Wirtschaftsvereinigung Stahl m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 10293, præmis 55). Såfremt den anfægtede beslutning ikke var indtruffet, burde den støtte, som tillades heri, og som i øvrigt er blevet anmeldt til Kommissionen af Den Portugisiske Republik, have været behandlet af Kommissionen og have ført til en beslutning fra denne.
- 25 Hvad for det andet angår rækkevidden af artikel 88, stk. 2, EF er Rådet af den opfattelse, at fristen på tre måneder i denne bestemmelses fjerde afsnit er fastsat alene med et udsættelsesformål. Det følger heraf, at Rådet fortsat kan tillade den pågældende støtte uanset fristens udløb.
- 26 Hvad angår den konflikt, der i denne forbindelse kan opstå mellem en tidligere kommissionsbeslutning, hvori det konstateres, at en støtte er uforenelig med fællesmarkedet, og en senere rådsbeslutning, der tillader denne støtte, gør Rådet gældende, at det princip, der finder anvendelse i tilfælde af uforenelige bestemmelser, hvor der ikke er et hierarki mellem dem, er princippet om, at den senere bestemmelse fraviger den tidligere.

- 27 Den Portugisiske Republik er i det væsentlige enig i Rådets analyse. Den støtte, der tillades i den anfægtede beslutning, er en ny støtte, der adskiller sig fra den, der er ydet i henhold til lovdekreterne af 1994 og 1999, der er blevet anmeldt til Kommissionen i denne egenskab. Portugal har tilføjet, at det forhold, at artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF giver Rådet kompetence til at tage stilling ikke alene til en »planlagt« støtte, men ligeledes til en »ydet« støtte, bekræfter, at Rådet har kompetence til at tillade en støtte, selv om Kommissionen allerede har taget stilling til den. Det følger nemlig af artikel 88, stk. 3, at enhver tildeling eller »indførelse« af støtte kræver en forudgående behandling heraf af Kommissionen, hvorfor støtten kun kan indføres, såfremt Kommissionen træffer en positiv beslutning om den.

Domstolens bemærkninger

- 28 Det skal med henblik på at træffe afgørelse vedrørende det første anbringende, som Kommissionen har gjort gældende til støtte for sit søgsmål, for det første afgøres, om artikel 88, stk. 2, EF, som Kommissionen har gjort gældende, skal fortolkes således, at Rådet, når Kommissionen har vedtaget en beslutning om, at en statsstøtte er uforenelig med fællesmarkedet, ikke længere har kompetence til med hjemmel i artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, at beslutte, at støtten skal anses for forenelig med fællesmarkedet.
- 29 I denne forbindelse bemærkes for det første, at traktaten, der ved artikel 88 EF overlader den løbende undersøgelse og kontrollen med støtteordninger til Kommissionen, forudsætter, at konstateringen af en støtteordnings uforenelighed med fællesmarkedet skal ske under Rettens og Domstolens kontrol og i henhold til en særlig procedure, hvis gennemførelse påhviler Kommissionen. Artikel 87 EF og 88 EF tillægger således Kommissionen en central beføjelse til at afgøre, om en støtteforanstaltning eventuelt er uforenelig (jf. bl.a. dom af 21.11.1991, sag C-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, Sml. I, s. 5505, præmis 9 og 14).

- 30 Det skal dernæst bemærkes, som det fremgår af selve ordlyden af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, at denne bestemmelse omhandler et særligt undtagelsestilfælde (dom af 12.10.1978, sag 156/77, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1881, præmis 16). Ifølge denne bestemmelse kan Rådet, der træffer afgørelse ved enstemmighed, nemlig »på begæring af en medlemsstat« beslutte, at en af denne stat ydet eller planlagt støtte, »uanset bestemmelserne i artikel 87 eller de i artikel 89 nævnte forordninger«, skal betragtes som forenelig med fællesmarkedet, hvis »ganske særlige omstændigheder« berettiger en sådan beslutning.
- 31 Det følger heraf, at den kompetence, der er tillagt Rådet i artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, således som Kommissionen med rette har gjort gældende, klart har karakter af en undtagelse.
- 32 Det må i denne forbindelse erkendes, at de præciseringer, der fremgår af artikel 88, stk. 2, tredje og fjerde afsnit, hvorefter forelæggelsen for Rådet fra en medlemsstats side dels udsætter sagens behandling i Kommissionen i tre måneder, og Kommissionen dels træffer beslutning, såfremt Rådet ikke har taget stilling inden for denne frist, peger på, at Rådet, når den nævnte frist er udløbet, ikke længere har kompetence til at vedtage en beslutning i medfør af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, angående den pågældende støtte. Det undgås således, at der vedtages beslutninger, hvis dispositive del viser sig at være selvmodsigende.
- 33 Fastsættelsen af en sådan tidsbegrænsning for Rådets kompetence, når Kommissionen allerede har indledt fremgangsmåden i artikel 88, stk. 2, første afsnit, EF, dog uden endnu at have vedtaget en beslutning, der erklærer støtten uforenelig med fællesmarkedet, og den omstændighed, at Kommissionen ved udløbet af tremånedersfristen i artikel 88, stk. 2, fjerde afsnit, EF alene bevarer kompetencen til at træffe beslutning om den pågældende støtte, peger ligeledes på, at såfremt der ikke er indgivet en begæring til Rådet af den pågældende medlemsstat på grundlag af

artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, før Kommissionen erklærer den omhandlede støtte uforenelig med fællesmarkedet og på den måde afslutter fremgangsmåden i samme bestemmelses første afsnit, har Rådet ikke længere kompetence til at udøve den undtagelsesvis beføjelse, der er tillagt det ved nævnte tredje afsnit, til at erklære en sådan støtte forenelig med fællesmarkedet.

- 34 Det kan i denne sidste forbindelse konstateres, at denne sag adskiller sig fra den, der gav anledning til dom af 29. februar 1996, Kommissionen mod Rådet (sag C-122/94, Sml. I, s. 881), hvori den omtvistede rådsbeslutning ikke fulgte efter en kommissionsbeslutning, der erklærede en støtte uforenelig med fællesmarkedet, idet Kommissionen i det pågældende tilfælde begrænsede sig til på grundlag af artikel 88, stk. 3, EF at vurdere, at det omhandlede støtteforslag ikke var foreneligt med fællesmarkedet, og iværksætte fremgangsmåden i artikel 88, stk. 2, første afsnit, EF.
- 35 Det bemærkes endelig, at den fortolkning, der er lagt til grund i denne doms præmis 32 og 33, der gør det muligt at undgå, at den samme statsstøtte er genstand for modsatrettede beslutninger truffet efter hinanden af Kommissionen og Rådet, bidrager, som Kommissionen med rette har gjort gældende, til retssikkerheden. Det skal nemlig i denne forbindelse bemærkes, at den endelige karakter af en forvaltningsafgørelse, der er blevet endelig ved udløbet af en rimelig søgsmålsfrist eller ved udtømming af de til rådighed stående retsmidler, bidrager til retssikkerheden (dom af 13.1.2004, sag C-453/00, Kühne & Heitz, Sml. I, s. 837, præmis 24).
- 36 Hvad angår den portugisiske regerings argument om, at artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF ligeledes giver Rådet beføjelse til at tage stilling til »ydet« støtte, hvorimod det følger af artikel 88, stk. 3, at enhver »indførelse« af støtte netop kræver, at Kommissionen forinden har taget stilling hertil, hvorfor Rådet har beføjelse til at træffe beslutning vedrørende støtte, der har været genstand for en tidligere kommissionsbeslutning, konstateres det, at det grunder sig på en uoverensstemmelse i ordlyden. Det kan nemlig ikke samtidigt gøres gældende, dels at en »ydet« støtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF,

er en støtte, der nødvendigvis tidligere skal have været erklæret forenelig med fællesmarkedet af Kommissionen i medfør af bestemmelserne i artikel 87 EF, dels at Rådet har beføjelse til efterfølgende at erklære en sådan støtte forenelig med fællesmarkedet uanset disse bestemmelser.

- 37 Det tilkommer for det andet Domstolen at kontrollere, om den omstændighed, at Rådet ikke har kompetence til at tage stilling til foreneligheden med fællesmarkedet af en støtte, som Kommissionen allerede har truffet endelig beslutning om, indebærer, således som Kommissionen har gjort gældende, at Rådet heller ikke har kompetence til at træffe beslutning vedrørende en støtte, der har til formål at tildele modtagerne af den ulovlige støtte, der tidligere er erklæret uforenelig med fællesmarkedet ved en kommissionsbeslutning, et beløb, der skal kompensere den tilbagebetaling, som de skal foretage i medfør af denne kommissionsbeslutning.
- 38 Det bemærkes i denne forbindelse for det første, at i modsætning til, hvad Rådet har gjort gældende, kan det ikke udledes af Domstolens praksis, at fællesskabsinstitutionerne i forbindelse med en sådan støtte bevarer retten til at træffe beslutning uden at være forpligtet til at tage behørigt hensyn til den tidligere kommissionsbeslutning, hvori uforeneligheden af den oprindelige støtte, der er tildelt de berørte, konstateres.
- 39 Domstolen har nemlig tværtimod fastslået, at når Kommissionen undersøger, om en statsstøtte er forenelig med fællesmarkedet, skal den tage hensyn til alle relevante forhold, herunder i givet fald den sammenhæng, hvori statsstøtten indgår, og som allerede er blevet vurderet i forbindelse med en tidligere beslutning, samt de forpligtelser, denne beslutning måtte medføre for en medlemsstat (jf. bl.a. dom af 3.10.1991, sag C-261/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4437, præmis 20, og dommen i sagen TWD mod Kommissionen, præmis 26). Heraf har Domstolen bl.a. udledt, at når der ikke er fremlagt nye oplysninger for Kommissionen, som kunne danne grundlag for en bedømmelse af, om den omhandlede støtte kunne falde ind under en undtagelse i traktaten, er Kommissionen berettiget til at træffe sin beslutning på grundlag af de bedømmelser, den allerede havde foretaget i forbindelse med den tidligere beslutning, og den manglende overholdelse af den betingelse, den havde opstillet heri (dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 23).

- 40 Domstolen har ligeledes fastslået, at en overgangsordning, som fastholder virkningerne af en statsstøtteordning, som ikke er blevet meddelt Kommissionen, og som er erklæret uforenelig med fællesskabsretten ved en kommissionsbeslutning — dog uden at denne institution har krævet den pågældende støtte tilbagesøgt — så vidt muligt skal fortolkes på en måde, som gør det muligt at sikre, at den er i overensstemmelse med denne kommissionsbeslutning, dvs. således, at en sådan overgangsordning ikke tillader tildelingen af ny statsstøtte efter ophævelsen af den støtteordning, der er stadfæstet i kommissionsbeslutningen (kendelse af 24.7.2003, sag C-297/01, Sicilcassa m.fl., Sml. I, s. 7849, præmis 44).
- 41 Det skal dernæst bemærkes, at i henhold til fast retspraksis er ophævelsen af en ulovlig statsstøtte ved tilbagesøgning den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig (jf. bl.a. dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, den såkaldte »Tubemeuse-dom«, Sml. I, s. 959, præmis 66, og af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 98).
- 42 Forpligtelsen for medlemsstaten til at ophæve en støtte, som af Kommissionen er fundet uforenelig med fællesmarkedet, har nemlig til formål at genoprette den oprindelige situation, og dette formål er opnået, når den pågældende støtte, i givet fald med tillæg af morarenter, er blevet tilbagebetalt af støttemodtageren. Ved denne tilbagebetaling mister sidstnævnte den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne, og situationen fra tiden før ydelsen af støtte er genoprettet (jf. bl.a. dom af 4.4.1995, sag C-350/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 699, præmis 21 og 22, og dommen af 7.3.2002 i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 98 og 99).
- 43 Herefter ville en anerkendelse af, at en medlemsstat kan tildele modtagerne af en ulovlig støtte, der tidligere er erklæret uforenelig med fællesmarkedet ved en kommissionsbeslutning, en ny støtte med et beløb svarende til den ulovlige støtte, der skal neutralisere virkningerne af den tilbagebetaling, som modtagerne skal foretage i medfør af kommissionsbeslutningen, svare til åbenbart at gøre de beslutninger, som Kommissionen har truffet i medfør af artikel 87 EF og 88 EF,

virkningsløse (jf. analogt dom af 20.9.1990, sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3437, præmis 17, og dommen af 7.3.2002 i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 104).

- 44 Det bemærkes endelig, som det fremgår af denne doms præmis 33 og 35, at når en beslutning, hvori det konstateres, at en støtte er uforenelig med fællesmarkedet, er truffet af Kommissionen, kan Rådet ikke paralisere virkningen af denne beslutning ved selv at erklære støtten forenelig med fællesmarkedet på grundlag af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF.
- 45 Det følger heraf, at Rådet så meget desto mindre kan gøre en sådan beslutning virkningsløs ved i medfør af den nævnte bestemmelse at erklære en støtte forenelig med fællesmarkedet, der skal kompensere modtagerne af den ulovlige støtte, der er erklæret uforenelig af Kommissionen, for den tilbagebetaling, som de skal foretage i medfør af kommissionsbeslutningen.
- 46 Det må således i øvrigt anerkendes, at den i anden omgang tildelte støtte er så uadskilleligt forbundet med den støtte, som Kommissionen tidligere har konstateret er uforenelig med fællesmarkedet, at det synes meget kunstigt at ville foretage en sondring mellem disse to støtteordninger ved anvendelsen af artikel 88, stk. 2, EF.
- 47 Det følger af de foregående betragtninger, at artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF skal fortolkes således, at Rådet ikke med hjemmel i denne bestemmelse gyldigt kan erklære en støtte forenelig med fællesmarkedet, der har til formål at tildele modtagerne af en ulovlig støtte, der tidligere er erklæret uforenelig med fællesmarkedet ved en kommissionsbeslutning, et beløb, der skal kompensere den tilbagebetaling, som de skal foretage i medfør af nævnte beslutning.

- 48 Hvad angår den foreliggende sag er det ubestridt, at Den Portugisiske Republik ikke har indleveret en begæring til Rådet i medfør af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF med henblik på at opnå, at den støtte, der er indført ved lovdekreterne af 1994 og 1999, erklæres forenelig med fællesmarkedet. Det er ligeledes ubestridt, at denne støtte er erklæret uforenelig med fællesmarkedet, og at det er fastsat i beslutning 2000/200 og 2001/86, at den skal tilbagesøges.
- 49 Det må konstateres, hvad angår den anfægtede beslutning, at det fremgår af selve ordlyden af dens titel og af artikel 1, at den støtte, den har til formål at erklære forenelig med fællesmarkedet, særligt havde til formål at tildele modtagerne af den støtte, der tidligere var erklæret uforenelig med fællesmarkedet ved beslutning 2000/200 og 2001/86, et beløb, der skulle gøre det muligt for modtagerne at fyldestgøre den tilbagebetaling, som de skal foretage i medfør af disse beslutninger.
- 50 Som det fremgår af denne doms præmis 47, kan Rådet ikke gyldigt vedtage en beslutning som den anfægtede.
- 51 Det følger heraf, at det første anbringende, som Kommissionen har gjort gældende til støtte for sin påstand, om, at Rådet savner kompetence til at vedtage den anfægtede beslutning, er begrundet, og at denne følgelig skal annulleres.

Det andet, tredje, fjerde og femte anbringende

- 52 Da Kommissionens første anbringende tiltrædes, og den anfægtede beslutning således bør annulleres, er det ufornuddent at behandle de andre anbringender, som Kommissionen har gjort gældende til støtte for sit søgsmål.

Sagens omkostninger

- 53 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Den Portugisiske Republik og Den Franske Republik deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (plenum)

- 1) Rådets beslutning 2002/114/EF af 21. januar 2002 om tilladelse til, at Portugals regering yder støtte til de portugisiske svineavlere, der er omfattet af den støtte, der blev ydet i 1994 og 1998, annulleres.

2) Rådet betaler sagens omkostninger.

3) Den Portugisiske Republik og Den Franske Republik bærer deres egne omkostninger.

Skouris	Jann	Timmermans
Rosas	Gulmann	Puissochet
Cunha Rodrigues	La Pergola	Schintgen
Macken	Colneric	von Bahr
	Lenaerts	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. juni 2004.

R. Grass

Justitssekretær

V. Skouris

Præsident