

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER  
fremsat den 28. april 2005<sup>1</sup>

Indhold

|  |          |
|--|----------|
| I — Indledning .....                                       | I - 1883 |
| II — Fællesskabsbestemmelser .....                         | I - 1884 |
| A — Den almindelige statsstøtteordning .....               | I - 1884 |
| B — Statsstøtte til landbruget .....                       | I - 1886 |
| III — De faktiske omstændigheder i hovedsagerne .....      | I - 1887 |
| A — Den sardinske regionalregerings ydelse af støtte ..... | I - 1887 |
| 1. Regionallov nr. 44/1988 .....                           | I - 1887 |
| 2. Anvendelsen af regionallov nr. 44/1988 .....            | I - 1887 |
| a) Beslutningen af 30. december 1988 .....                 | I - 1887 |
| b) Beslutningen af 27. juni 1990 .....                     | I - 1888 |
| c) Beslutningen af 20. november 1990 .....                 | I - 1888 |
| d) Beslutningen af 26. juni 1992 .....                     | I - 1888 |
| 3. Regionallov nr. 17/1992 .....                           | I - 1889 |
| B — Den administrative procedure for Kommissionen .....    | I - 1889 |
| C — Beslutning 97/612 .....                                | I - 1890 |
| 1. Begrundelsen .....                                      | I - 1890 |
| 2. Den dispositive del .....                               | I - 1892 |

1 — Originalsprog: spansk.

|  |          |
|--|----------|
| D — Tilbagesøgning af støtten .....  | I - 1893 |
| E — Tvisterne for Tribunale de Cagliari .....  | I - 1893 |
| IV — Annullationssøgsmålene .....  | I - 1894 |
| V — De præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen .....  | I - 1894 |
| VI — Formaliteten vedrørende de præjudicielle spørgsmål .....  | I - 1896 |
| A — Indledende bemærkninger .....  | I - 1896 |
| B — Generelle bemærkninger .....   | I - 1896 |
| C — Annullationssøgsmålet og den præjudicielle forelæggelse vedrørende en retsakts gyldighed .....                 | I - 1897 |
| 1. Annullationssøgsmålet .....   | I - 1897 |
| a) Annullationssøgsmålet i sin almindelige form .....  | I - 1897 |
| b) Privates søgsmålskompetence .....   | I - 1899 |
| i) Retsakter, der kan anfægtes .....   | I - 1899 |
| ii) Spørgsmålet, om en person er umiddelbart og individuelt berørt .   | I - 1899 |
| 2. Den præjudicielle forelæggelse vedrørende en retsakts gyldighed .....   | I - 1901 |
| 3. Forholdet mellem annullationssøgsmålet og den præjudicielle forelæggelse vedrørende en retsakts gyldighed ..... | I - 1901 |
| a) Komplementaritet .....  | I - 1901 |
| b) Samtidighed .....   | I - 1902 |
| D — Indholdet af beslutningen og mulighederne for at anfægte den .....   | I - 1904 |
| 1. Indholdet af beslutningen .....   | I - 1904 |
| 2. Mulighederne for at anfægte beslutningen .....  | I - 1905 |
| VII — Undersøgelse af beslutningens gyldighed .....  | I - 1906 |
| A — Hjemmelen .....  | I - 1906 |
| 1. Forholdet mellem landbrugspolitikken og konkurrencepolitikken .....   | I - 1906 |
| a) Indledning .....  | I - 1906 |
| b) Anvendelsen af statsstøttereglerne på landbruget .....  | I - 1908 |
| c) Den afledte ret .....   | I - 1909 |
|  | I - 1881 |

|        |   |          |
|--------|---|----------|
| 2.     | Hjemmelen for beslutningen .....  | I - 1910 |
| a)     | Støtteordningen i regionallov nr. 44/1988 .....                                 | I - 1910 |
| b)     | Støtten i henhold til regionalregeringens beslutninger .....                    | I - 1911 |
| i)     | Væksthusafgrøder .....  | I - 1912 |
| ii)    | Skovbrugsbedrifter .....  | I - 1912 |
| iii)   | Kaninavlere .....   | I - 1913 |
| iv)    | Forgældede landbrugsbedrifter .....   | I - 1913 |
| c)     | Afsluttende bemærkninger .....  | I - 1913 |
| B —    | Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ... | I - 1914 |
| 1.     | Princippets indhold .....   | I - 1914 |
| 2.     | Berettigede forventninger inden for statsstøtteområdet .....                    | I - 1915 |
| 3.     | Princippets anvendelse i den foreliggende sag .....                             | I - 1916 |
| a)     | Støttens ulovlighed .....   | I - 1917 |
| b)     | Støttens uforenelighed med fællesmarkedet .....                                 | I - 1917 |
| i)     | Den indledende undersøgelse .....   | I - 1918 |
| ii)    | Den formelle procedure .....  | I - 1918 |
| c)     | Samlet bedømmelse .....   | I - 1919 |
| C —    | Andre mangler .....   | I - 1919 |
| 1.     | Uregelmæssigheder ved proceduren .....  | I - 1920 |
| 2.     | Begrundelsen .....  | I - 1921 |
| 3.     | Støttens forenelighed med fællesmarkedet .....                                  | I - 1923 |
| a)     | Artikel 87, stk. 2, litra b), EF .....  | I - 1924 |
| b)     | Artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF .....                                    | I - 1924 |
| VIII — | Konsekvenserne af beslutningens gyldighed .....                                 | I - 1925 |
| IX —   | Forslag til afgørelse .....   | I - 1927 |

## I — Indledning

1. To undersøgelsesdommere i Afdelingen for Civile sager ved Tribunale di Cagliari (Italien) har anmodet Domstolen om at træffe afgørelse om gyldigheden af Kommissionens beslutning 97/612/EF af 16. april 1997 (herefter »beslutningen«)<sup>2</sup>, hvorved Kommissionen fastslår, at den støtte, der er ydet af regionalregeringen på Sardinien i medfør af regionallov nr. 44/1988, er ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 1, EF.

2. Domstolen skal, ud over at undersøge de anbringender, som er fremført vedrørende beslutningens ugyldighed, tage stilling til tre grundlæggende spørgsmål, nemlig formaliteten vedrørende de præjudicielle spørgsmål, anvendelsen af traktatens generelle konkurrenceregler på landbrugsområdet og spørgsmålet, om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan påberåbes som ugyldighedsgrund.

3. De foreliggende sager rejser for det første spørgsmålet om det særlige forhold mellem annullationssøgsmålet og den præjudicielle forelæggelse, som til dels vedrører spørgsmålet om privates adgang til at få prøvet en

sag ved Fællesskabets retsinstanser, for den beslutning, hvis gyldighed de to dommere ved den italienske ret nu drager i tvivl, er også blevet anfægtet ved Retten i Første Instans.

4. For det andet rejses spørgsmålet om hjemmelen for beslutningen som et centralt punkt i forbindelse med den forelæggende rets tvivl. Efter rettens opfattelse finder de konkurrenceregler, der er grundlaget for beslutningen, ikke anvendelse i sagen.

5. Herefter skal betydningen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i forbindelse med statslige støtteforanstaltninger undersøges, ikke i forhold til statens erstatningsansvar for manglende opfyldelse af sine forpligtelser over for Fællesskabet, men som begrundelse for at annullere retsakter, der er vedtaget af en af dets institutioner.

6. Endelig skal der tages stilling til de påberåbte øvrige ugyldighedsgrunde. Disse vedrører proceduren for vedtagelsen af beslutningen, begrundelsen for beslutningen og støttens forenelighed med fællesmarkedet.

<sup>2</sup> — EFT L 248, s. 27.

## II — Fællesskabsbestemmelser

### A — Den almindelige statsstøtteordning

7. Ifølge Milton og Rose Friedman vil statslig indgriben til fordel for et lands erhvervsliv føre til, at virksomheder i andre lande vil forsøge at få deres egne regeringer til at yde dem støtte for at kompensere for de foranstaltninger, som er truffet i førstnævnte land<sup>3</sup>. Uafhængigt af spørgsmålet om statsstøttens beståen — der indgår i den bredere diskussion om statens indgriben i erhvervslivet — indebærer sådanne statslige indgreb, at Fællesskabet må interessere sig for området på grund af den betydning, som den offentlige støtte har for gennemførelsen af det indre marked, der fører til øget konkurrence mellem de erhvervsdrivende, med fare for, at den konkurrencemæssige neutralitet ikke kan opretholdes<sup>4</sup>.

3 — Citeret af A.L. Calvo Caravaca og J. Carrascosa González i *Intervenciones del Estado y libre competencia en la Union Europea*, Colex, Madrid, 2001, s. 171.

4 — G. Fernández Farreres skriver i »El control de las ayudas« i *Tratado de derecho comunitario europeo*, bind II, udgivet af E. García de Enterría, J. González Campos og s. Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 1986, s. 620, at hvis denne form for økonomisk indgriben kan give anledning til alvorlige betænkeligheder — i det mindste af teoretisk art — med hensyn til en stats interne økonomiske system, kan de enkelte staters intervention i form af tildeling af økonomisk støtte til virksomhederne, hvis den får lov at bestå, komme til at udgøre en næsten uoverstigelig hindring for gennemførelsen af et supranationalt indre marked.

8. I EF-traktaten findes der — i forbindelse med konkurrencereglerne — tre bestemmelser vedrørende nævnte spørgsmål, og disse har vist sig at være særdeles relevante i retlig henseende<sup>5</sup>:

#### 1) Artikel 87 EF:

— I stk. 1 erklæres støtte, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

Fra denne generelle regel gælder to undtagelser, som er fastsat i de følgende stykker.

— I stk. 2 bestemmes det, at visse former for støtte af social karakter, støtte, der ydes på grund af usædvanlige begivenheder, og støtte til visse tyske områder under alle omstændigheder »er« for- enelige med fællesmarkedet.

5 — A. Valle Gálvez, »Las ayudas de Estado en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas«, i *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, udgivet af G.C. Rodríguez Iglesias og D.J. Liñán Noguera, Civitas, Madrid, 1993, s. 885.

- I stk. 3 bestemmes det, at støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse, samt de øvrige nævnte former for støtte »kan« betragtes som forenelige med fællesmarkedet.

påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, således at Kommissionen, såfremt en støtte fordrer konkurrencevilkårene inden for fællesmarkedet, kan iværksætte den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde.

2) Artikel 88 EF<sup>6</sup>:

- Kommissionen skal i henhold til stk. 1 undersøge medlemsstaternes støtteordninger.

- Ifølge stk. 2 skal Kommissionen, såfremt den finder, at en støtte ikke er forenelig med fællesmarkedet, pålægge den pågældende stat at ophæve eller ændre støtteforanstaltningen, og gør den ikke det, kan Kommissionen indbringe sagen direkte for Domstolen; under særlige omstændigheder kan Rådet beslutte, at en støtte skal betragtes som forenelig med fællesmarkedet.

- I henhold til stk. 3 skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om enhver

3) Artikel 89 EF:

- Rådet kan i medfør af denne bestemmelse udstede de fornødne forordninger med henblik på anvendelsen af artikel 87 EF og 88 EF samt fastlægge betingelser for anvendelsen af artikel 88, stk. 3, EF og de former for støtte, som skal være undtaget.

9. Det fremgår af disse bestemmelser, at kontrollen med statsstøtte sker i tre trin. Det første trin består i, at medlemsstaterne anmelder enhver påtænkt støtteforanstaltning, det andet trin omfatter Kommissionens kontrol af de påtænkte foranstaltninger og løbende undersøgelse af de eksisterende støtteordninger, og på det sidste trin kan der ske tilbagesøgning af fordele, som er opnået uretmæssigt, eller som er uforenelige med fællesmarkedet. Under alle omstændigheder afhænger kontrolordningens effektivitet af samarbejdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen, der er tildelt en helt central rolle som garant for, at konkurrencen ikke fordrer.

6 — Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af denne bestemmelse (EFT L 83, s. 1) finder tidsmæssigt ikke anvendelse på de foreliggende præjudicielle sager og kan udelukkende betragtes som vejledende.

B — *Statsstøtte til landbruget*

10. Ovennævnte bestemmelser gælder for enhver offentlig støtte, som tildeles visse virksomheder eller visse produktioner, uanset karakteren af den pågældende økonomiske virksomhed. Der gælder dog visse undtagelser inden for transportsektoren (artikel 73 EF, 76 EF og 78 EF) samt i relation til den nationale sikkerhed [artikel 296, stk. 1, litra b), EF].

11. Inden for landbrugsområdet findes der ligeledes en særregel i artikel 36 EF, som lyder således:

»Bestemmelserne i kapitlet om konkurrenceregler finder kun anvendelse på produktionen af og handelen med landbrugsvarer i det omfang, Rådet beslutter dette inden for rammerne af de bestemmelser og i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 37, stk. 2 og 3, samt under hensyntagen til den i artikel 33 angivne målsætning.

Rådet kan især tillade ydelse af støtte:

a) med henblik på at beskytte bedrifter, der er ugunstigt stillet som følge af strukturelle eller naturbetingede forhold

b) inden for rammerne af økonomiske udviklingsprogrammer.«

12. Modsat hvad der gælder for andre sektorer, er Kommissionens beføjelse til at kontrollere og føre tilsyn med statsstøtte i denne sektor ikke direkte afledt af traktaten, men af bestemmelser, som Rådet har vedtaget, og er undergivet de eventuelle restriktioner, som Rådet har fastsat<sup>7</sup>.

13. Alle forordningerne om indførelse af fælles markedsordninger indeholder dog bestemmelser om anvendelse af konkurrencereglerne inden for deres anvendelsesområde. Kun produkter, for hvilke der endnu ikke er indført sådanne generelle ordninger, som f.eks. kartofler (ikke til stivelsesfremstilling), hestekød, honning, kaffe, landbrugs-ethanol, eddike fremstillet af alkohol og kork, er omfattet af artikel 4 i Rådets forordning nr. 26 af 4. april 1962 om anvendelse af visse konkurrenceregler inden for produktion og handel med landbrugsvarer<sup>8</sup>, som fastsætter følgende:

»Bestemmelserne i artikel [88], stk. 1 og 3, første sætning, i traktaten finder anvendelse på den støtte, der ydes til produktion af eller

7 — Meddelelse fra Kommissionen — EF-rammebestemmelser for statsstøtte i landbrugssektoren (EFT 2000 C 28, s. 2), punkt 3.1.

8 — EFT 1959-1962, s. 120

handel med de varer, der er anført i bilag [I] i traktaten.«

16. I henhold til artikel 5, stk. 4, er disse lån, ud over ved bestemmelserne i selve denne lov, reguleret af lov nr. 1760 af 5. juli 1928 om landbrugs lån<sup>10</sup>.

### III — De faktiske omstændigheder i hovedsagerne

#### A — Den sardinske regionalregerings ydelse af støtte

##### 1. Regionallov nr. 44/1988

14. Den 13. december 1988 vedtog den autonome region Sardinien lov nr. 44<sup>9</sup> om oprettelse af en garantifond for landbruget.

15. Artikel 5 indfører en støtteordning til fordel for landbrugsbedrifter, hvis økonomiske situation er blevet forværret af ugunstige omstændigheder. Med henblik på at forbedre bedrifternes likviditet giver bestemmelsen mulighed for at yde lavtforrentede lån med en maksimal løbetid på 15 år — og med afdragsfrihed i tre år — til at konsolidere de bestående kortfristede gældsposter.

##### 2. Anvendelsen af regionallov nr. 44/1988

17. Det tilkommer »Giunta regionale« (regionalregeringen) i hvert enkelt tilfælde at fastlægge de konkrete betingelser for ydelse af lånene, herunder bl.a. i hvilke tilfælde der kan gives støtte, interventionsektoren/-sektorerne, støttebeløbets størrelse i forhold til de pågældende bedrifters gældsposter og støttens varighed. Dette har regionalregeringen gjort i fire tilfælde.

##### a) Beslutningen af 30. december 1988<sup>11</sup>

18. Den ugunstige begivenhed, der udløste krisesituationen, var, at priserne på væksthushusprodukter faldt til et niveau, hvor produktionsomkostningerne ikke længere blev dækket.

9 — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna* nr. 46 af 14.12.1988.

10 — Vedlagt af Kommissionen som bilag 6 til dens skriftlige indlæg.

11 — Vedlagt som bilag 2 til Kommissionens skriftlige indlæg.



19. Betingelsen for at yde lån var, at modtagerbedriftens kortfristede gæld var på mindst 75% af dens bruttoproduktion i det pågældende år. Finansieringens varighed blev fastsat til 15 år, som i henhold til basisloven var den maksimale løbetid.

c) Beslutningen af 20. november 1990<sup>13</sup>

22. I foråret 1990 led kaninavlere et produktivitetstab som følge af en epidemi blandt dyrene i området.

b) Beslutningen af 27. juni 1990<sup>12</sup>

20. På grund af skovbrugsbedriftenes situation blev det besluttet at yde den i artikel 5 i lov nr. 44/1988 fastsatte støtte til ejere af beplantninger, som endnu ikke var modne til en rentabel hugst, til sanering eller konsolidering af den gæld, de havde stiftet for at finansiere investeringer og drive beplantningerne, og som udløb inden den 30. juni 1990, samt til dækning af bankkontoovertræk på denne dato og indfrielse af økonomiske forpligtelser over for de ansatte (udbetaling af løn), jordejerne (forpagtningsafgifter) og leverandørerne (betaling af varer).

23. Kaninavlere, der mistede mindst 20% af bestanden, blev begunstiget på to måder, nemlig a) med lavtforrentede lån med en løbetid på 15 år (tre års afdragsfri periode), der kunne dække to annuiteter (eller fire halvår) af allerede optagne langfristede lån, og b) med et beløb svarende til bedriftenes finansbehov i et år.

d) Beslutningen af 26. juni 1992<sup>14</sup>

21. Også i dette tilfælde var den eneste lånebetingelse, at den samlede kortfristede gæld var mindst 75% af bruttoproduktionen, idet lånenes løbetid dog blev fastsat til 13 år med en afdragsfri periode på tre år.

24. I dette tilfælde blev støtten ydet til alle erhvervsdrivende inden for landbruget på grund af mere og mere ugunstige markedsvilkår samt vanskelige vejrforhold.

13 — Indeholdt i bilag 4 til Kommissionens skriftlige indlæg.

14 — Vedlagt som bilag 5 til Kommissionens skriftlige indlæg. Den blev vedtaget under regionalregeringens samling den 23.6.1992.

12 — Indeholdt i bilag 3 til Kommissionens skriftlige indlæg.

25. Betingelsen for at yde støtte var, at bedrifternes kortfristede gæld svarede til mindst 51% af bruttoproduktionen i 1991. Finansieringen, hvis varighed blev fastsat til 15 år (heraf tre afdragsfrie), kunne anvendes til dækning af lavtforrentede driftslån, gæld vedrørende mellemfristede lån (bortset fra lån optaget med henblik på indkøb af landbrugsmaskiner) og afdrag på flerårige lån ydet på grund af skader efter naturkatastrofer.

### 3. Regionallov nr. 17/1992

26. Regionallov nr. 17 af 27. august 1992<sup>15</sup> indeholder tekniske bestemmelser vedrørende gennemførelsen af finansielle transaktioner i henhold til artikel 5 i regionallov nr. 44/1988.

### B — *Den administrative procedure for Kommissionen*

27. Den 1. september 1992 gav Den Italienske Republik Kommissionen meddelelse om regionallov nr. 17/1992. Dette havde Den Italienske Republik undladt i forbindelse

med regionallov nr. 44/1988 og de øvrige bestemmelser vedtaget i henhold hertil.

28. Kommissionen tildelte denne meddelelse nr. 557/93 og anmodede ved skrivelser af 29. oktober 1992 og 27. maj 1993 de nationale myndigheder om supplerende oplysninger, som blev fremsendt den 24. marts 1993, den 2. april 1993 og den 3. december 1993. Den 23. februar 1994 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, og disse blev afgivet den 25. april 1994.

29. Den 1. august 1994 traf Kommissionen beslutning om at indlede proceduren i EF-traktatens artikel 93, stk. 2 (efter ændring nu artikel 88 EF), vedrørende dels støtten i henhold til artikel 5 i regionallov nr. 44/1988, idet denne bestemmelse med sin alt for generelle formulering ikke sikrede overholdelsen af Fællesskabets kriterier for ydelse af støtte til landbrugsbedrifter i vanskeligheder, dels den sardinske regerings beslutninger, idet disse — ifølge de oplysninger, som Kommissionen var i besiddelse af — ikke overholdt de nævnte fællesskabskriterier.

15 — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna* nr. 35 af 1.9.1992.

30. Ved en meddelelse, som blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*<sup>16</sup>, og hvori den skrivelse, der var sendt til den italienske regering, blev gengivet, opfordrede Kommissionen Den Italienske Republik, de øvrige medlemsstater og andre interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger.

31. Den italienske regering fremsatte sine bemærkninger ved skrivelse af 30. januar, 25. august og 1. december 1995.

32. Kommissionen fik imidlertid i forbindelse med en anden procedure kendskab til regionallov nr. 33 af 5. december 1995<sup>17</sup>, som i artikel 36, stk. 4, bestemmer, at støtte i henhold til artikel 5 i regionallov nr. 44/1988 skal gives til landbrugsbedrifter i vanskeligheder i overensstemmelse med »kriterier fastsat af Fællesskabet«. På baggrund heraf anmodede Kommissionen den 21. december 1995 endnu en gang om yderligere oplysninger, som den modtog den 22. februar 1996.

33. Kommissionen fandt ikke den afgivne forklaring overbevisende og anførte i sin beslutning af 25. juli 1996, at ændringen i 1995 skulle undersøges sammen med ord-

ningen i sin helhed. Under henvisning til, at der ikke var fremsendt nærmere oplysninger vedrørende anvendelsen af den nævnte lovændring, meddelte Kommissionen imidlertid medlemsstaten, at den ikke kunne udtale sig om den nye ordning på grundlag af de foreliggende oplysninger.

#### C — *Beslutning 97/612*

34. Med vedtagelsen af denne beslutning den 16. april 1997 afsluttedes den procedure, der var blevet indledt den 1. august 1994. Beslutningen er genstand for de præjudicielle spørgsmål, og der skal således foretages en summarisk gennemgang af dens indhold. Beslutningen er skarpt opdelt i to dele, idet den første del indeholder de ræsonnementer, som begrundet den anden og dispositive del af beslutningen.

#### 1. Begrundelsen

35. I betragtningerne til beslutningen redegøres der nærmere for regionallov nr. 44/1988 og den sardinske regionalregerings beslutninger om tildeling af støtte, spørgsmålet om støttens forenelighed med fællesmarkedet, de af Den Italienske Republik fremsatte bemærkninger og bedømmelsen af foranstaltningerne som ulovlige og uforenelige med den frie konkurrence.

16 — Meddelelse fra Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2, til de øvrige medlemsstater og andre interesserede parter angående den støtte, som Den Italienske Republik (Sardinien) har ydet landbrugsvirksomheder i vanskeligheder (EFT 1994 C 271, s. 14).

17 — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna* nr. 42 af 13.12.1995.

36. Det anføres, at det forhold, at den indførte ordning ikke havde været genstand for en forudgående anmeldelse, og at den blev gennemført, uden at Kommissionen havde haft lejlighed til at udtale sig, »giver anledning til en særdeles alvorlig situation«, idet Den Italienske Republik hverken havde bestridt anvendeligheden af reglerne om støtte til landbrugsbedrifter i vanskeligheder eller anmodet om, at kriterierne i Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder<sup>18</sup> blev anvendt. Hvad angår disse rammebestemmelser, der først trådte i kraft efter procedurens iværksættelse, anføres det, at den tildelte støtte på grund af lånetypen ikke kan betragtes som redningsstøtte og heller ikke som omstruktureringsstøtte, idet der ikke fandtes en plan, som havde til formål at genskabe bedrifternes rentabilitet uden at ændre konkurrencebetingelserne; en sådan plan kan ikke erstattes af bankernes analyse af låntagernes finansielle situation.

37. Kommissionen anfører også, hvorfor den ikke er enig i den italienske regerings argumentation vedrørende årsagerne til modtagerbedrifternes store gældsætning: Vejrfaktorerne (tørke) er en del af den normale risiko i forbindelse med landbrug, markedskriser rammer alle erhvervsdrivende, den manglende organisation i afsætningsfasen er ikke en ekstern faktor i forhold

til bedriften, og de høje rentesatser kan kun berettige støtte, som er begrænset til, hvad der er nødvendigt til dækning af forskellen mellem den aftalte sats og den nugældende sats.

38. Hvad nærmere bestemt angår skovbrugsbedrifter afklarer Kommissionen uenigheden med hensyn til spørgsmålet om, hvad investeringsudgifter omfatter, idet støtten blev brugt til at dække gæld vedrørende den normale drift, sociale bidrag, løn til personale og forsyninger. Med hensyn til kaninavlerne garanterede Den Italienske Republik, hverken at der ville blive iværksat et program til udryddelse af epidemien, eller at lånet ikke ville overstige tabene. Under alle omstændigheder blev det i ingen af tilfældene godtgjort, at betingelserne for at yde støtte var overholdt.

39. Herefter anføres det i beslutningen, at den omhandlede støtteordning har direkte virkning på modtagernes omkostninger, og de har derfor fået en fordel i forhold til andre producenter; der er således sket en påvirkning af vilkårene for samhandelen i Fællesskabet, og støtten er følgelig uforenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 1, EF og opfylder ikke undtagelsesbestemmelserne i samme artikels stk. 2 og 3.

<sup>18</sup> — EFT 1994 C 368, s. 12. Den seneste version er offentliggjort i EUT 2004 C 244, s. 2.

40. Undtagelserne i artikel 87, stk. 2, litra a) og c), EF finder åbenlyst ikke anvendelse, og der er ikke fremlagt oplysninger, som giver grundlag for at anvende undtagelsen i samme artikels stk. 2, litra b).

41. Det følger af undtagelserne i stk. 3, at den statslige indgriben skal være nødvendig for at virkeliggøre et af de i samme bestemmelse omhandlede mål, hvilket ikke kan fastslås i dette tilfælde, for »Den Italienske Republik har ikke leveret, og Kommissionen har ikke konstateret nogen begrundelse«, som godtgør dette. Hvad nærmere bestemt angår de særlige situationer, der er omhandlet i litra a) og c), »er det på grundlag af de foregående analyser og de gældende EF-bestemmelser Kommissionens opfattelse, at de pågældende bestemmelser i kraft af deres karakter af driftsstøtte ikke vil medføre en varig forbedring af situationen i den pågældende sektor og region«.

42. I de sidste betragtninger til beslutningen forklarer Kommissionen, hvorfor der bør ske tilbagesøgning af den uretmæssigt opnåede økonomiske fordel bestående af forskellen mellem omkostningerne på markedsvilkår for banklån til konsolidering af passiverne og de omkostninger, der er afholdt af modtagerne.

2. Den dispositive del

43. Herefter bestemmes følgende i den dispositive del af beslutningen:

- Den støtte, der er ydet af regionen Sardinien i medfør af artikel 5 i regionallov nr. 44/1988 og regionalregeringens beslutninger af 30. december 1988, 27. juni 1990, 20. november 1990 og 26. juni 1992, er ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet (artikel 1).
- Den Italienske Republik skal inden to måneder regnet fra datoen for meddelelsen af beslutningen ophæve støtten og inden en frist på seks måneder vedtage de foranstaltninger, som er nødvendige for tilbagesøgning af denne (artikel 2).
- Den Italienske Republik skal meddele Kommissionen, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme beslutningen, og sende den informationer, som gør det muligt for den at kontrollere, at denne forpligtelse er overholdt (artikel 3).
- Beslutningen er rettet til »Den Italienske Republik« (artikel 4).

D — *Tilbagesøgning af støtten*

44. Den selvstyrende region Sardinien efterkom beslutningen ved hjælp af følgende foranstaltninger:

- Indbetalingen af regionens del af renterne til bankerne blev indstillet med virkning fra første halvår af 1997.
- Artikel 5 i regionallov nr. 44/1988 blev ophævet.
- Ved dekretter udstedt af »Assessorato all'Agricoltura« (den regionale landbrugsmyndighed) den 18. december 1997 blev den støtte, der allerede var tildelt, tilbagekaldt.

45. Ifølge den første forelæggelseskendelse blev de berørte parter underrettet om sidstnævnte forholdsregel den 16. november 2001.

E — *Tvisterne for Tribunale de Cagliari*

46. Giuseppe Atzeni og 51 andre har ved Tribunale de Cagliari rejst et civilt søgsmål, der er indført som nr. 3/2003 på retslisten, mod den selvstyrende region Sardinien. Der er ligeledes anlagt civil sag af Marco Antonio Scalas og Renato Lilliu samt 389 andre berørte personer; denne sag er indført som nr. 5777/2003 på Tribunale de Cagliari's retsliste.

47. I den første sag har sagsøgerne nedlagt påstand om, at det fastslås, at de regionale bestemmelser, hvorved støtten blev tilbagekaldt, ikke finder anvendelse, og om, at sagsøgte dømmes til at betale restbeløbet til sagsøgerne. Subsidiært har sagsøgerne nedlagt påstand om, at det fastslås, at den selvstyrende region Sardinien har tilsidesat fællesskabsbestemmelserne, og om, at regionen dømmes til at erstatte den forvoldte skade.

48. I den anden sag har sagsøgerne nedlagt påstand om, at det fastslås, at de ikke er forpligtede til at tilbagebetale de omhandlede beløb, og at regionen skal indbetale rentetilskud til bankerne. For så vidt som den anfægtede beslutning er gyldig, har sagsøgerne krævet en anerkendelse af, at myndighederne har pådraget sig ansvar, og nedlagt påstand om erstatning for den forvoldte skade.

49. I begge sager er retten blevet anmodet om at forelægge Domstolen spørgsmålet om gyldigheden af Kommissionens beslutning.

blev anlagt sag ved Retten den 25. januar 2002, var sagen anlagt for sent og måtte følgelig afvises.

#### IV — Annullationsøgsmålene

50. Giuseppe Atzeni og andre sagsøgere har ud over at søge beskyttelse af deres rettigheder ved de nationale retsinstanser også anlagt sag ved Retten i Første Instans med påstand om annullation af Kommissionens beslutning<sup>19</sup>. Marco Antonio Scalas og Renato Lilliu har efter det oplyste under retsmødet ikke gjort dette.

51. Under sagen fremførte Kommissionen to formalitetsindsigelser, nemlig dels at sagen var anlagt for sent, dels at sagsøgerne ikke var individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

52. Retten i Første Instans tog i kendelse af 29. maj 2002<sup>20</sup> den første af disse indsigelser til følge, mens den ikke behandlede den anden. Retten fastslog, at eftersom den anfægtede beslutning blev offentliggjort i EFT den 11. september 1997, og der først

53. Andre, lignende sager blev afgjort på samme måde<sup>21</sup>.

#### V — De præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

54. Undersøgelsesdommerne i Afdelingen for Civile sager ved Tribunale di Cagliari har udsat de to sager og anmodet Domstolen om at tage stilling til spørgsmålet om beslutningens gyldighed.

55. I kendelsen af 29. april 2003, som har givet anledning til sag C-346/03, henvises der til følgende retlige mangler:

»a) Kommissionen havde ikke kompetence til at vedtage den anfægtede beslutning, idet den har tilsidesat artikel 32, 33, 34, 35, 36, 37 og 38 EF.

<sup>19</sup> — Sag T-21/02.

<sup>20</sup> — Kendelsen er ikke trykt i Samling af Afgørelser. Den dispositive del er offentliggjort i EFT C 202, s. 28.

<sup>21</sup> — Eksempelvis blev sag T-4/02 også anset for at være anlagt for sent, og den blev derfor afvist ved kendelse af 29.5.2002.

- b) Tilsidesættelse af procedurebestemmelserne i artikel 88, stk. 1, EF. ugyldighedsgrunde. I denne forbindelse nævnes princippet om beskyttelse af den berettede forventning under henvisning til den periode, der forløb mellem offentliggørelsen af regionallov nr. 44/1988, indledningen af proceduren vedrørende overtrædelse, vedtagelsen af beslutningen og de enkelte landbrugsbedrifters modtagelse af anmodningen om tilbagebetaling. Den manglende begrundelse for beslutningen nævnes også, men ud fra andre synsvinkler.
- c) Tilsidesættelse af procedurebestemmelserne i artikel 88, stk. 2 og 3, EF.
- d) Manglende begrundelse for beslutningen, jf. artikel 253 EF sammenholdt med artikel 88, stk. 3, EF og artikel 87, stk. 1, EF.
- e) Tilsidesættelse og fejlagtig anvendelse af Rådets forordning nr. 797/85 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet.
- f) Tilsidesættelse og manglende overholdelse af »Kommissionens specifikke praksis vedrørende støtte til landbrugsbedrifter i vanskeligheder« og af »Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder«.

57. Der er inden for den frist, der er fastsat i artikel 20 i EF-statutten for Domstolen, indgivet skriftlige indlæg af Marco Antonio Scalas og Renato Lilliu, som er sagsøgere i hovedsagen i sag C-529/03, og af Kommissionen.

58. Ved kendelse af 6. maj 2004 blev det besluttet at forene de to sager med henblik på den mundtlige forhandling, fremsættelse af forslag til afgørelse og domsafsigelse.

56. I kendelsen af 20. oktober 2003, som har givet anledning til sag C-529/03, henvises der til bemærkningerne i ovennævnte afgørelse, men herudover anføres en række andre

59. Under retsmødet, som blev afholdt den 16. februar 2005, blev der afgivet mundtlige indlæg af repræsentanterne for Giuseppe Atzeni m.fl., for Marco Antonio Scalas og Renato Lilliu samt for Kommissionen.



60. Der skal endelig henvises til et tredje præjudicielt spørgsmål, som også er forelagt af Tribunale de Cagliari. Dette har givet anledning til sag C-285/04 (Medda), som er udsat, indtil der er truffet afgørelse i de to foreliggende sager.

## VI — Formaliteten vedrørende de præjudicielle spørgsmål

### A — Indledende bemærkninger

61. Kommissionen fremdrager i sit indlæg det interessante problem vedrørende de processuelle konsekvenser af, at én og samme beslutning anfægtes ved både et direkte og et indirekte søgsmål. Spørgsmålet er ikke uden betydning, for en sådan situation kan medføre, at den italienske rets spørgsmål må afvises fra realitetsbehandling, og da der er tale om en ufravigelig procesforudsætning, skal spørgsmålet undersøges *ex officio*.

62. Ved første øjekast forekommer situationen at være enkel: En beslutning rettet til en medlemsstat, hvorved en statsstøtte erklæres ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, anfægtes af enkeltpersoner, der dels gør beslutningen til genstand for et

annullationssøgsmål ved Retten i Første Instans, dels anfægter den pågældende medlemsstats foranstaltninger til gennemførelse af beslutningen, hvis gyldighed de drager i tvivl i de sager, de anlægger ved de nationale retter.

63. Situationen er imidlertid mere kompliceret end som så, for også andre faktorer spiller ind: Retten i Første Instans tog ikke stilling til spørgsmålet om sagsøgenes søgsmålskompetence, i beslutningen nøjes Kommissionen ikke med at analysere den tildelte støtte, men undersøger også de bestemmelser, i henhold til hvilke den er bevilget, og frem for alt forekommer EF-traktatens bestemmelser vedrørende borgernes reaktionsmuligheder at være utilstrækkelige.

### B — Generelle bemærkninger

64. I enhver retsorden forekommer der side om side lovbestemmelser af forskellig art, som er struktureret i samklang med princippet om retskildernes rangfølge. Grundloven rangerer øverst, og på de næste trin følger love og bekendtgørelser. Undtagen hvad angår grundloven, hvor det suveræne folk optræder som systemets arkitekt, er der tale om generelle bestemmelser vedtaget af den lovgivende magt, eller med andre ord af enten folkets repræsentanter eller forvaltningen.

65. Hertil kommer andre, normalt administrativt vedtagne bestemmelser af forskellig vigtighed, som ikke let lader sig adskille fra ovennævnte bestemmelser. En anvendelig metode er dog at undersøge, om bestemmelsens retsvirkninger udtømmes ved dens anvendelse, eller om den skaber ny ret, snarere end at gå ud fra, om bestemmelsen er rettet til en eller flere personer.

66. Dette synspunkt giver anledning til to vigtige betragtninger. For det første må den enkeltes ret til direkte at anfægte de højest rangerende generelle bestemmelser, nemlig lovene, begrænses, for så vidt som de er vedtaget af repræsentanterne for folket, der må tilkendegive sin utilfredshed ved valgene. Uanset muligheden for at afhjælpe grundlovsstridighed ad andre veje, gælder denne begrundelse imidlertid ikke, når retsreglerne ikke hidrører fra de lovgivende organer. For det andet skal borgerne af hensyn til retssikkerhedsprincippet anfægte retsreglerne inden for de udtrykkeligt fastsatte frister herfor, men i nogle tilfælde taler hensynet til legalitetsprincippet for at tillade, at de anfægtes indirekte gennem de beslutninger, der træffes til deres gennemførelse.

67. Når disse betragtninger forsøges anvendt i fællesskabssammenhæng, støder man på store vanskeligheder på grund af de særlige træk ved den gældende juridiske ramme — der er blevet betegnet som et lovgivningsmæssigt kaos —<sup>22</sup> og de begrænsninger, der gælder for fysiske og juridiske personers ret

til at anfægte afgørelser truffet af institutionerne. Med traktaten om en forfatning for Europa<sup>23</sup> forenkles billedet dog, idet der i artikel I-33 ff. heri sondres klart mellem lovgivningsmæssige retsakter (love og rammelove) og ikke-lovgivningsmæssige retsakter (forordninger og afgørelser)<sup>24</sup>, ligesom det afgrænses, i hvilke tilfælde borgerne kan anlægge sag ved Domstolen<sup>25</sup>.

### *C — Annullationsøgsmålet og den præjudicielle forelæggelse vedrørende en retsakts gyldighed*

#### 1. Annullationsøgsmålet<sup>26</sup>

##### a) Annullationsøgsmålet i sin almindelige form

68. Annullationsøgsmålet tjener to formål, nemlig at føre kontrol med institutionernes

22 — J. Martín y Pérez de Nanclares, »El proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención«, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, nr. 15, maj/august 2003, s. 564.

23 — EUT 2004 C 310, s. 1.

24 — Materielt svarer europæiske love til de nuværende forordninger, og europæiske rammelove til direktiver. En europæisk forordnings grundlæggende funktion er at gennemføre love og visse bestemmelser i forfatningen. En afgørelse er bindende i alle enkeltheder, men når den angiver, hvem den er rettet til, er den kun bindende for de pågældende.

25 — Jf. vedrørende den lettere adgang til prøvelse ved Domstolen J.V. Louis, »La fonction juridictionnelle, de Nice à Rome ... et au-delà«, *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, O. de Schutter og P. Nihoul (red.), Larcier, Bruxelles, 2004, s. 135 og 136.

26 — Jf. J.W. Rodríguez Curiel, »Recursos contra la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado interpuestos por personas físicas o jurídicas«, *Revista Española de Derecho Europeo*, nr. 2, april/juni 2002, s. 259 ff.

overholdelse af fællesskabsretten og at sikre sagsøgernes rettigheder (fysiske og juridiske personer, medlemsstater og institutioner)<sup>27</sup>.

vedrører dens materielle lovlighed og skal påberåbes af de berørte parter.

69. Kun retsakter vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab, af Rådet, af Kommissionen eller af Den Europæiske Centralbank, bortset fra henstillinger og udtalelser, samt de af Europa-Parlamentets retsakter, »der skal have retsvirkning over for tredjemand« (artikel 230, stk. 1, EF), kan være genstand for et annullationssøgsmål. Der kan endvidere rejses annullationssøgsmål vedrørende afgørelser truffet af Den Europæiske Investeringsbanks Styrelsesråd og Bestyrelse (artikel 237, litra b) og c), EF)<sup>28</sup>.

71. Den begrænsede søgsmålsret er et af de vigtigste kendetegn ved annullationssøgsmålet. I modsætning til de privilegerede sagsøgere — medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet — kan Revisionsretten og Den Europæiske Centralbank kun rejse annullationssøgsmål med henblik på at bevare deres prerogativer, og fysiske og juridiske personer kan kun indbringe klage over beslutninger, der retter sig til dem, samt over beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører dem umiddelbart og individuelt (artikel 230, stk. 3 og 4, EF)<sup>30</sup>.

70. Som søgsmålsgrunde kan sagsøgeren alene påberåbe sig inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af traktaten eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt magtfordrejning (artikel 230, stk. 2, EF). De to første grunde vedrører retsaktens formelle lovlighed og kan prøves *ex officio*<sup>29</sup>, mens de to sidste grunde

30 — Jf. generelt herom J.C. Moitinho de Almeida, »Evolución jurisprudencial en materia de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria«, i det ovenfor nævnte værk udgivet af G.C. Rodríguez Iglesias og D.J. Liñán Nogueras, s. 595 ff. Endvidere bemærkede jeg i mit forslag til afgørelse i sagen Belgien mod Kommissionen (dom af 14.4.2005, sag C-110/03, Sml. I, s. 2801), at denne betingelse for, at private anses for at have retlig interesse i annullationssøgsmål, har givet anledning til en restriktiv praksis ved Domstolen, som er stærkt omstridt i den juridiske litteratur — jf. bl.a. D. Sarmiento, »La sentencia UPA (C-50/2000), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia«, *Revista Española de Derecho Europeo*, nr. 3, juli/september 2002, s. 531-577; jf. ligeledes M. Ortega, *El Acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Ariel Practicum, Barcelona 1999, særlig kapitel 6 »Hacia una mejora del sistema de protección jurisdiccional de los particulares«. Generaladvokat Jacobs foreslog i sit forslag til afgørelse i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (dom af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Sml. I, s. 6677) en vid fortolkning, hvor det anerkendes, at »en sagsøger er individuelt berørt af en fællesskabsforanstaltning, når denne foranstaltning er eller kan være til betydelig skade for hans interesser« (punkt 102, fjerde afsnit). Denne linje blev oprindeligt fulgt af Retten i Første Instans i dommen af 3.5.2002 i sagen Jégo-Quéré mod Kommissionen (sag T-177/01, Sml. II, s. 2365), men Rettens dom blev dog ophævet af Domstolen (dom af 1.4.2004, sag C-263/02 P, Sml. I, s. 3425). Samme udvidelse ses i traktaten om en forfatning for Europa, hvis artikel III-365, stk. 4, opstiller to muligheder, nemlig at en fysisk eller juridisk person kan indbringe klage over »retsakter, der retter sig til ham, eller som berører ham umiddelbart og individuelt«, samt over »regelsættende retsakter, der berører ham umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«, hvilket skal ses i sammenhæng med de nye typer retsakter i forfatningstraktaten.

27 — Således udtrykte jeg det i mit forslag til afgørelse i sagen Ismeri Europa mod Revisionsretten (dom af 10.7.2001, sag C-315/99 P, Sml. I, s. 5281). Jf. M. Waelbroeck og D. Waelbroeck, »Article 173«, i J.-V. Louis, G. Vandersanden, D. Waelbroeck og M. Waelbroeck, *Commentaire Megret. Le droit de la CEE*, bind 10 (*La Cour de Justice. Les actes des institutions*), Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1993, s. 98, og Vandersanden-Barav, *Contentieux communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1977, s. 127.

28 — R. Castillejo Manzanares, »El recurso de anulación«, *Derecho procesal comunitario*, udgivet af F. Mariño, V. Moreno Catena og C. Moreira, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, s. 151.

29 — For eksempel anførtes det i dom af 10.5.1960, sag 19/58, Tyskland mod Den Høje Myndighed (Sml. 1954-1964, s. 181, org.ref.: Rec. s. 471), vedrørende spørgsmålet om inkompetence, at dette anbringende skulle prøves, selv om det ikke var gjort gældende formelt hverken i stævningen eller i replikken.

## b) Privates søgsmålskompetence

72. Det følger af ovenstående, at der gælder to former for begrænsning af privates adgang til prøvelse ved Domstolen, idet de for det første kun kan indbringe klage over vise typer retsakter og for det andet skal opfylde visse betingelser for at kunne gøre dette.

## i) Retsakter, der kan anfægtes

73. Den første begrænsning udelukker direkte søgsmål til anfægtelse af almengyldige bestemmelser, idet kun beslutninger kan anfægtes direkte. Private kan således ikke indgive søgsmål til prøvelse af en forordning, medmindre der i virkeligheden er tale om en beslutning, idet valget af en retsakts form ifølge retspraksis ikke kan ændre dens art<sup>31</sup>.

74. Det er imidlertid ganske vanskeligt at afgrænse, i hvilke tilfælde en retsakt kan anfægtes. Det er indres, at kriteriet for søgdringen ifølge dommen i sagen Confédéra-

tion nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet<sup>32</sup> skal søges i anvendelsesområdet, idet en beslutning er rettet til en afgrænset personkreds, hvorimod en forordning er anvendelig på abstrakt afgrænsede personkredse i deres helhed. En retsakt mister imidlertid ikke sin almengyldighed og dermed sin karakter af forordning, fordi det er muligt at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som den på et givet tidspunkt finder anvendelse på, når det er ubestridt, at den anvendes på grundlag af objektive faktiske og retlige omstændigheder, som er fastlagt i akten, og som er relevante i forhold til dens formål<sup>33</sup>.

75. På den anden side kan man ikke se bort fra, at beslutninger, som er rettet til medlemsstaterne, i realiteten ofte har normativ karakter, idet de er formuleret generelt og abstrakt og finder anvendelse på objektivt bestemte situationer.

## ii) Spørgsmålet, om en person er umiddelbart og individuelt berørt

76. En person har ikke ret til at rejse annullationssøgsmål vedrørende en bestem-

31 — Jf. bl.a. dom af 5.5.1977, sag 101/76, Koninklijke Scholten Honig mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 797, præmis 6 og 7, af 17.6.1980, forenede sager 789/79 og 790/79, Calpak mod Kommissionen, Sml. s. 1949, præmis 7, af 29.1.1985, sag 147/83, Binderer mod Kommissionen, Sml. s. 257, præmis 14, og af 13.12.1989, sag C-322/88, Grimaldi, Sml. s. 4407, præmis 14.

32 — Dom af 14.12.1962, forenede sager 16/62 og 17/62, Sml. 1954-1964, s. 359, org.ref.: Rec. s. 901, præmis 2. Jf. ligeledes dom af 6.10.1982, sag 307/81, Aluisse Italia mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3463, præmis 8.

33 — Dom af 29.6.1993, sag C-298/89, Gibraltar mod Rådet, Sml. I, s. 3605, præmis 17, og af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 18.

melse ved Fællesskabets retsinstanser, blot fordi den pågældende bestemmelse kan gøres til genstand for et søgsmål. Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse i sagen Comité d'entreprise de la Société française de production m.fl. mod Kommissionen<sup>34</sup>, gælder det nemlig, at »[k]un hvis en privat, der ikke er adressat for beslutningen, opfylder den dobbelte betingelse, at han på én gang er umiddelbart og individuelt berørt, har han søgsmålsret« (punkt 15).

77. En person er som udgangspunkt umiddelbart berørt, når der består en årsagssammenhæng mellem beslutningen og ændringen i den pågældendes individuelle retsstilling, også selv om det i nogle tilfælde er nødvendigt, at de nationale myndigheder vedtager gennemførelsesforanstaltninger<sup>35</sup>.

78. Hvad angår den anden betingelse<sup>36</sup> forstås til fulde betydningen af den retspraksis, som første gang kom til udtryk i dommen i sagen Plaumann mod Kommissionen<sup>37</sup>, og

som Domstolen senere ofte har bekræftet<sup>38</sup>. Ifølge denne retspraksis kan andre personer end en fællesskabsretsakts adressater kun være individuelt berørt, hvis den omhandlede retsakt »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«.

79. I overensstemmelse hermed fastslog Domstolen i dommen i sagen Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen<sup>39</sup>, at en virksomhed i princippet ikke kan anfægte en beslutning fra Kommissionen, der forbyder en støtteordning til fordel for en sektor, hvis virksomheden alene er berørt af denne beslutning på grund af, at den tilhører den pågældende sektor, og den potentielt kan drage fordel af støtten. En sådan beslutning er nemlig en generel foranstaltning, som gælder i objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for en gruppe retssubjekter, der er bestemt generelt og abstrakt (præmis 15). Som det følger af dommen i sagen Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen opfylder en virksomhed derimod kravet om, at den skal være individuelt berørt, hvis den er modtager af støtten (præmis 34-36)<sup>40</sup>.

34 — Dom af 23.5.2000, sag C-106/98 P, Sml. I, s. 3659.

35 — Jf. i denne retning M. Ortega, op. cit., s. 54-64, og den deri anførte retspraksis.

36 — Dette krav er i den juridiske litteratur blevet betegnet som en »næsten uoverstigelig barriere« og en »veritabel ildprøve«. Jf. R. Kovar og A. Barav, »Variations nouvelles sur un thème ancien: les conditions du recours individuel en annulation dans la CEE. À propos du cas d'un acte pris sous l'apparence d'un règlement«, *Cahiers de Droit Européen*, 1976, nr. 1, s. 75, J.M. Cortés Martin, »Afectación individual (230.4 CE): ¿un obstáculo infranqueable para la admisibilidad del recurso de anulación por los particulares?«, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nr. 16, september/december 2003, s. 1119 ff.

37 — Dom af 15.7.1963, sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 199.

38 — Dom af 2.7.1964, sag 1/64, Glucoseries Réunies mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 511, org.ref.: Rec. s. 813, af 23.11.1971, sag 62/70, Bock mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 239, org.ref.: Rec. s. 897, af 24.2.1987, sag 26/86, Deutz und Geldermann mod Rådet, Sml. s. 941, af 2.4.1998, sag C-321/95 P, Greenpeace Council m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651, og af 29.4.2004, sag C-298/00 P, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4087. Jf. ligeledes kendelse af 21.6.1993, sag C-257/93, Van Parijs m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3335.

39 — Dom af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Sml. s. 219. Jf. i samme retning dom af 7.12.1993, sag C-6/92, Federmineria m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 6357, præmis 14, og af 19.10.2000, forenede sager C-15/98 og C-105/99, Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, Sml. I, s. 8855, præmis 33.

40 — Jf. ligeledes dommen af 29.4.2004 i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 39. I den juridiske litteratur kan der henvises til C. Koenig, M. Pechstein og C. Sander, *EU-/EG-Prozessrecht*, 2. udgave, Tübingen, 2002, s. 203.

2. Den præjudicielle forelæggelse vedrørende en retsakts gyldighed

3. Forholdet mellem annullationssøgsmålet og den præjudicielle forelæggelse vedrørende en retsakts gyldighed

80. Ved traktaten er der indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere legaliteten af institutionernes retsakter<sup>41</sup>. De begrænsninger, der gælder for annullationssøgsmålet, afhjælpes således med andre mekanismer, og præjudicielle forelæggelser vedrørende en retsakts gyldighed<sup>42</sup>, som netop tjener dette formål, indtager her en særlig plads.

83. Det følger af ovenstående, at de to retsmidler komplementerer hinanden og kan anvendes samtidigt.

81. I sådanne sager anlægger den berørte part sag ved en national domstol for at anfægte en retsakt udstedt af de nationale myndigheder, og til støtte for sin påstand påberåber den pågældende sig den grundlæggende fællesskabsretsakts ugyldighed.

a) Komplementaritet

82. Såfremt de betingelser, der følger af de processuelle bestemmelser i national ret, er opfyldt, kan denne ordning afhjælpe de problemer, som skyldes søgsmålsfristen og den begrænsede ret til at anlægge sag ved Fællesskabets retsinstanter.

84. Til forskel fra annullationssøgsmålet kan genstanden for et præjudicielt gyldigheds-spørgsmål ud over beslutninger og lignende retsakter også være enhver generel bestemmelse. Som det fremgår af dommen i sagen Les Verts mod Parlamentet, er fysiske og juridiske personer således beskyttet mod anvendelse i forhold til dem af generelle retsakter, som de ikke kan anfægte direkte. Når den administrative gennemførelse af sådanne retsakter tilkommer fællesskabsinstitutionerne, kan de indbringe et direkte søgsmål for Domstolen til prøvelse af de gennemførelsesakter, som retter sig til dem, eller som berører dem umiddelbart og individuelt, og under sagen påberåbe sig, at den grundlæggende generelle retsakt er ulovlig. Når gennemførelsen påhviler de nationale myndigheder, kan de påberåbe sig de generelle retsakters ugyldighed for de nationale domstole og foranledige disse til

41 — Dom af 23.4.1986, sag 249/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339, præmis 23.

42 — Fremsættelse af ulovlighedsindsigelse og anlæggelse af sager om erstatning uden for kontraktforhold er andre muligheder. Med hensyn til ulovlighedsindsigelse bemærkes det, at disse ifølge dom af 14.12.1962, forenede sager 31/62 og 33/62, Wöhrmann og Lütticke mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 373, org.ref. Rec. s. 965, alene har til formål at beskytte retssubjektet mod anvendelsen af en ulovlig forordning, uden at selve forordningen for så vidt anfægtes. Jf. M Ortega, op. cit., henholdsvis s. 139-158 og s. 159-188.

præjudicielt at forelægge Domstolen spørgsmål herom (præmis 23).

retsakt til gennemførelse af denne beslutning, hvorunder det påberåbes, at beslutningen er retsstridig« (præmis 12).

85. En sådan præjudiciel forelæggelse er som følge heraf kun mulig, når der ikke er adgang til at rejse annullationssøgsmål<sup>43</sup>, og der er vedtaget en national gennemførelsesforanstaltning. Er der ikke vedtaget nationale gennemførelsesforanstaltninger, kan et præjudicielt spørgsmål naturligvis ikke forelægges. Hvis der i et sådant tilfælde heller ikke kan rejses et direkte søgsmål, er spørgsmålet, hvor fuldstændigt retsmiddelsystemet er<sup>44</sup>.

#### b) Samtidighed

86. Allerede i dommen i sagen Rau m.fl.<sup>45</sup> blev det fremhævet, at begge retsveje kan være åbne, idet Domstolen fastslog, at muligheden for at indbringe et direkte søgsmål til prøvelse af en beslutning truffet af en fællesskabsinstitution »ikke udelukker, at der anlægges sag for en national ret til prøvelse af en af en national myndighed vedtaget

87. Hvis der imidlertid var uhindret adgang til at forelægge præjudicielle spørgsmål om gyldigheden af en beslutning, som kunne have været anfægtet, men som ikke er blevet det inden for fristen herfor, ville det være muligt at undgå den præklusive virkning af fristerne og følgerne heraf<sup>46</sup>. Derfor lod Domstolen i dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf<sup>47</sup> private være omfattet af den praksis på området, som den allerede havde fastlagt vedrørende medlemsstater; Domstolen fastslog således, at kravet om retssikkerhed afskærer en modtager af støtte, der er genstand for en beslutning vedtaget af Kommissionen, fra at anfægte beslutningens lovlighed ved de nationale domstole i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af de nationale foranstaltninger til gennemførelse af denne beslutning, når støttemodtageren kunne have anfægtet beslutningen, men har ladet den bindende frist i traktaten udløbe

43 — Dom af 6.3.1979, sag 92/78, Simmenthal mod Kommissionen, Sml. s. 777, præmis 39, og af 15.2.2001, sag C-239/99, Nachi Europe, Sml. I, s. 1197, præmis 36.

44 — Jf. i denne retning U. Everling, »L'avenir de l'organisation juridictionnelle de l'Union européenne«, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles, 1994, s. 22.

45 — Dom af 21.5.1987, forenede sager 133/85-136/85, Sml. s. 2289.

46 — Jf. C. Gröpl, »Individualrechtsschutz gegen EG-Verordnungen. Rechtsschutzlücken im Konkurrenzverhältnis des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 177 Abs. 1 Buchst. b EGV) gegenüber der Nichtigkeitsklage (Art. 173 EGV)«, *Europäische Grundrechts-Zeitschrift*, 1995, s. 583 ff., E. Pache, »Keine Vorlage ohne Anfechtung? — Zum Verhältnis des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 177 I lit. b EGV zur Nichtigkeitsklage nach Art. 173 IV EGV)«, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1994, s. 615 ff., og C. Tomuschat, *Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die Europäischen Gemeinschaften*, München, 1964, s. 87 ff.

47 — Dom af 9.3.1994, sag C-188/92, Sml. I, s. 833 (kendt som »TWD«-dommen).

(præmis 17). Det fremgår af dommen i sagen *Accrington Beef m.fl.*<sup>48</sup> og *Wiljo-dommen*<sup>49</sup>, at dette også gælder, når retsaktens adressat er en medlemsstat, og retsaktens meddelt de berørte parter af medlemsstatens myndigheder i god tid inden udløbet af fristen for at anfægte den<sup>50</sup>.

88. Den praksis, der følger af TWD-dommen, er meget problematisk<sup>51</sup>, og Domstolen vil før eller senere blive nødt til enten at præcisere eller forlade den, da der kan rejses væsentlige indvendinger mod den:

a) Det er hensynet til retssikkerheden, der ligger til grund for denne praksis, men der følger ikke af retssikkerhedsprincippet nogen rangordning mellem de to retsmidler, og desuden går retssikkerhedsprincippet ikke altid forud for legalitetsprincippet; således regulerer fællesskabsretten en række tilfælde, hvor en sådan forrang ikke foreligger, for ulovlighedsindsigelsen i medfør af artikel 241 EF gør det muligt at anfægte en forordning, selv om fristen for at indgive et direkte søgsmål er udløbet. Man kan af hensyn til retssikkerheden begrænse en doms tidsmæssige virkninger, men ikke indskrænke domstolskontrollen med Fællesskabets foranstaltninger.

48 — Dom af 12.12.1996, sag C-241/95, Sml. I, s. 6699.

49 — Dom af 30.1.1997, sag C-178/95, Sml. I, s. 585.

50 — Nogle forfattere mener, at de berørte parter skal have fuldt kendskab til fællesskabsbeslutningen og til muligheden for at anfægte den ved et annullationssøgsmål samt være umiddelbart og individuelt berørt. Jf. s. Turner, »Challenging EC law before national court: a further restriction of the rights of natural and legal persons?«, *Irish Journal of European Law*, 1/1995, s. 81.

51 — Den hårde kritik, som er blevet rettet mod denne praksis i den juridiske litteratur, er på forbillig vis sammenfattet og analyseret af A. Barav i »Déviation préjudicielle«, *Les dynamiques du droit européen en début de siècle — Études en l'honneur de Jean-Claude Gautron*, Éditions A. Pedone, Paris, 2004, s. 227 ff.

b) Der sondres ikke mellem generelle bestemmelser og gennemførelsesakter, men foreslås én løsning i alle tilfælde. Borgerne tvinges til — endda præventivt — et annullationssøgsmål, uanset at de på grund af de begrænsninger med hensyn til søgsmålskompetencen, der følger af retspraksis, ikke kan være sikre på, at sagen vil blive antaget til realitetsbehandling.

c) Den går imod Foto-Frost-dommen, Binder-dommen og Behn Verpackungsbedarf-dommen<sup>52</sup>, hvori de præjudicielle spørgsmål uden videre blev admitteret, selv om sagsøgerne i hovedsagen havde kunnet anfægte Kommissionens beslutninger ved Fællesskabets retsinstanter, men i stedet påberåbte sig deres ugyldighed for en national ret. Desuden blev det i *Universität Hamburg-dommen*<sup>53</sup> anerkendt, at den nationale myndigheds afvisning af en persons anmodning er den eneste retsakt rettet umiddelbart til den pågældende person, »som denne nødvendigvis har fået kendskab til i rette tid, og som kan anfægtes under en retssag, uden at [personen] vil have vanskeligheder med at føre bevis for sin søgsmålsinteresse«, og derfor »bør den, der har fremsat anmodningen, have mulighed for at påberåbe sig ulovligheden af den af Kommissionen truffene beslutning, som danner grundlag for den nationale afgørelse, der er truffet over for ham, under en sag, der er anlagt efter national ret [...]« (præmis 10).

52 — Dom af 22.10.1987, sag 314/85, Sml. s. 4199, af 12.7.1989, sag 161/88, Sml. s. 2415, og af 28.6.1990, sag C-80/89, Sml. I, s. 2659, som besvarede præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af beslutninger om efteroprævning af importafgifter.

53 — Dom af 27.9.1983, sag 216/82, Sml. s. 2771.



d) Den forudsætter, at den nationale ret undersøger, om sagsøgeren er berettiget til et annullationssøgsmål ved Domstolen, og om den pågældende har indbragt det. I dommen i sagen Rau m.fl. blev det imidlertid fastslået, at det ikke skal afgøres, »om sagsøgerne i hovedsagen har mulighed for umiddelbart at anfægte beslutningen for Domstolen« (præmis 11). Hvis retten tilmed er i tvivl om, hvorvidt denne mulighed foreligger, vil den skulle forelægge et fortolkningsspørgsmål, og forelæggelsen af gyldighedsspørgsmålet vil da afhænge af besvarelsen af dette.

e) Denne praksis harmonerer således ikke med baggrunden for og karakteren af proceduren efter artikel 234 EF, som udgør et middel til et samarbejde mellem retterne, for hvis den pågældende ikke kan begrunde et annullationssøgsmål, kan den nationale ret ikke indlede dialogen med Domstolen, selv om den mener, at den grundlæggende fællesskabsretsakt er ulovlig, eller at gennemførelsen af denne har afsløret mangler, som først er blevet overset. Hvis forelæggelsen med andre ord gøres afhængig af parternes adfærd, vil det svække den ordning med retligt samarbejde, der er indført ved traktaten<sup>54</sup>, for et gyldighedsspørgsmål, der hviler på andre grunde end dem, som er gjort gældende i annullationssøgsmålet, ville også kunne afvises.

54 — Jf. i denne retning D. Ritleng, »Pour une systématique des contentieux au profit d'une protection juridictionnelle effective«, *Mélanges en hommage à Guy Isaac — 50 ans du droit communautaire*, bind 2, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, s. 735 ff., citeret af A. Barav, op. cit., s. 244, note 100.

89. Det bemærkes endelig, at såfremt en national ret er i tvivl med hensyn til gyldigheden af en retsakt, som er genstand for et annullationssøgsmål ved Domstolen, kan den i henhold til dommen i Masterfoods-sagen<sup>55</sup> vælge mellem at udsætte sagen, indtil der træffes en endelig afgørelse i henhold til artikel 230 EF, eller at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen.

## D — Indholdet af beslutningen og mulighederne for at anfægte den

### 1. Indholdet af beslutningen

90. I beslutningens artikel 1 erklæres det, at den støtte, der er ydet af regionen Sardinien i medfør af artikel 5 i regionallov nr. 44/1988, og de fire nævnte beslutninger truffet af regionalregeringen er ulovlige og uforenelige med fællesmarkedet. Beslutningen vedrører således dels selve støtteordningen, dels de konkrete tilfælde, hvori den er anvendt.

91. Den første del af denne erklæring har en generel og abstrakt karakter, idet den vedrører objektivt, men ikke præcist afgrænsede

55 — Dom af 14.12.2000, sag C-344/98, Sml. I, s. 11369, præmis 55.

situationer. Den indebærer desuden, at nationale regler ophæves. Endelig er den rettet til et ubestemt antal personer. Under disse omstændigheder er ingen private umiddelbart og individuelt berørt af beslutningen, og private kan derfor ikke anfægte den direkte.

92. Kommissionens beslutning vedrører imidlertid også de beslutninger, hvorved der er tildelt støtte til personer, der kan individualiseres, og som berøres af beslutningen på nævnte måde, fordi den pålægger dem at tilbagebetale støtten. Følgelig må de anses for at have ret til at påstå beslutningen annulleret for så vidt angår de punkter, der vedrører disse beslutninger.

## 2. Mulighederne for at anfægte beslutningen

93. Den ovenfor beskrevne dualistiske optik har betydning for mulighederne for at anfægte beslutningen.

94. Hvis det forudsættes, at de berørte parter kunne have anfægtet beslutningen direkte, må det fastslås, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. I modsat fald kan en sådan indsigelse ikke rejses.

95. I de foreliggende sager ville det ud fra et processuelt synspunkt nok have været det rigtigste først at undersøge, om sagsøgerne har søgsmålsret, og dernæst om de har overholdt søgsmålsfristen, men Retten i Første Instans nøjedes med at konstatere, at annullationssøgsmålet var rejst for sent, idet den herved blot henviste til datoen for beslutningens offentliggørelse i *Tidende* og datoen for stævningernes indlevering.

96. Herved bliver sagsøgerne ramt fuldt ud af de ulemper, der følger af den for sene anlæggelse af sag ved fællesskabsretsinstanden.

97. Imidlertid kan denne løsning i lyset af de foreliggende omstændigheder og de ovenfor anførte betragtninger ikke anvendes i sagen her.

98. Beslutningen var ikke rettet til støttemodtagerne, men til den italienske stat. Selv om støttemodtagerne var umiddelbart og individuelt berørt af en del af beslutningen, blev den ikke meddelt dem af hverken den italienske stat eller Kommissionen. Det er muligt at råde bod på denne manglende personlige underretning ved hjælp af andre foranstaltninger, men dette skal dog forsøges, og det er de, som råder over listerne over bevilget støtte, der er bedst i stand til at gøre dette<sup>56</sup>. For at undgå sådanne problemer vil

<sup>56</sup> — Det vil ikke være rimeligt at forlange af private, at de altid læser *Den Europæiske Unions Tidende*, således at de kan anfægte enhver fællesskabsbeslutning, som eventuelt kan krænke deres rettigheder. Jf. i denne retning M. Hoskins, »Case C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH v. Bundesrepublik Deutschland, Judgment of 9 March 1994, [1994] ECR I-833«, *Common Market Law Review*, 1994, s. 1402.

det være hensigtsmæssigt at indføre en effektiv ordning til meddelelse om både indledning og afslutning af procedurer med henblik på at afgøre, om en statsstøtte er ulovlig eller uforenelig med fællesmarkedet. Om ikke andet bør fristen for indbringelse af annullationssøgsmål beregnes i overensstemmelse med princippet om *actio nata* eller med andre ord regnes fra tidspunktet, hvor der kunne indleveres stævning. Enhver anden løsning vil være uholdbar og udgøre en krænkelse af fysiske og juridiske personers ret til kontradiktion<sup>57</sup>.

99. Eftersom beslutningen desuden indholdsmæssigt er todelt, vil det være rimeligt at antage, at de berørte borgere i et vist omfang er afskåret fra den direkte adgang til Fællesskabets retsinstanter, og at de kun indirekte kan anfægte beslutningens lovlighed.

100. Ovenstående taler for, at Domstolen — hvis den er i tvivl — antager de præjudicielle spørgsmål til realitetsbehandling

## VII — Undersøgelse af beslutningens gyldighed

101. Dommerne ved den nationale ret finder beslutningen behæftet med forskellige retlige

mangler, som kan inddeles i tre kategorier: manglende hjemmel, tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og andre mangler af enten formel (procedurfejl og utilstrækkelig begrundelse) eller materiel karakter (støttens forenelighed med fællesmarkedet).

### A — Hjemmelen

102. Den første ugyldighedsgrund vedrører anvendeligheden af traktatens statsstøtteregler på landbrugsområdet. Det gøres under henvisning til artikel 36 EF gældende, at artikel 87 EF, som ligger til grund for beslutningen, ikke finder anvendelse inden for landbrugssektoren, fordi Rådet ikke har ladet denne sektor være omfattet af forordning nr. 26.

103. Denne argumentation giver anledning til at undersøge forholdet mellem landbruget og det frie marked samt betydningen heraf i den foreliggende sag.

1. Forholdet mellem landbrugspolitikken og konkurrencepolitikken

#### a) Indledning

104. Den fælles landbrugspolitik udgør et af midlerne til integration med henblik på at nå

<sup>57</sup> — I artikel II-107 i traktaten om en forfatning for Europa bestemmes det, at der skal være adgang til effektive retsmidler for en domstol for »(e)nhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænkede«.

Fællesskabets økonomiske mål. Dette er baggrunden for, at det i den første bestemmelse i traktaten vedrørende »landbruget«, nemlig artikel 32 EF, bestemmes, at »Fællesmarkedet [tillige omfatter] landbruget og handelen med landbrugsvarer«, og til disse hører jordbrugsprodukter, husdyrbrugsprodukter og fiskeriprodukter.

105. Den store betydning, som landbruget allerede fra begyndelsen er blevet tillagt, kan ikke skjule, at konsolideringen også opnås negativt, ved at udøvelsen af de økonomiske friheder inden for fællesmarkedet træder i stedet for statslige interventioner<sup>58</sup>.

106. Som det fremgår af artikel 2 EF og bekræftes i andre bestemmelser i traktaten, indebærer dette valg ikke et absolut forbud mod enhver statslig intervention. Der gælder en række undtagelser, som dog er underlagt det overordnede hensyn til Fællesskabets interesse.

107. I denne henseende er de i artikel 33 EF nævnte mål af økonomisk art, om end nogle af dem har det sociale aspekt, som præger visse dele af Fællesskabets grundlæggende

lovtekst. Artikel 34 EF bestemmer således, at der skal oprettes »en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer«, som alt efter varernes art kan antage form af foranstaltninger til prisregulering, støtte til såvel produktion som afsætning, oplagrings- og udligningsordninger samt fælles ordninger til stabilisering af ind- eller udførsel, og endelig henvises der også slet og ret til de fælles konkurrenceregler<sup>59</sup>.

108. De fordele, som medlemsstaterne indrømmer landbruget, er i udpræget grad sektorbestemte og udgør økonomiske interventionsforanstaltninger, som er undergivet de kriterier, der gælder i henhold til den generelle ordning, selv om de hver for sig har særtræk på grund af situationen i den pågældende sektor eller de miljømæssige, sundhedsmæssige eller sociale forhold, som i mange tilfælde har indflydelse på dem.

109. Der bør således ikke automatisk rejses indvendinger mod enhver national støtteforanstaltning, for interventionerne gavner ofte konkurrencen ved at genoprette de lige konkurrencevilkår for de erhvervsdrivende. I nogle situationer kan sådanne foranstaltninger, såfremt de er tilstrækkeligt begrundede og i overensstemmelse med de grundlæggende principper for ydelse af støtte, fremme den frie konkurrence.

58 — G.M. Roberti, »Le contrôle de la Commission des Communautés européennes sur les aides nationales«, *Actualité Juridique Droit Administratif*, nr. 6, 1993, s. 398, mener, at statsstøtte skal placeres et sted midt imellem positiv og negativ integration, fordi den i sine forskellige former ofte bliver et af de allervigtigste midler til at gennemføre Fællesskabets politik.

59 — Jf. J.L. Martínez López-Muñiz' forord til T. Prieto Álvarez' bog, *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 2001, s. 11 ff.

b) Anvendelsen af statsstøttere reglerne på landbruget

fællesmarkedet, idet der dog skal tages hensyn til de særlige krav, der gælder inden for denne sektor.

110. Selv om det er mange år siden, traktaten trådte i kraft, er forholdet mellem den fælles landbrugspolitik og konkurrencepolitikken ikke klart afgrænset<sup>60</sup>, og reguleringen heraf er blevet overladt til den afledte ret. Situationen i det europæiske landbrug gjorde det uden tvivl umuligt uden videre at anvende de bestemmelser, som skal sikre den frie konkurrence, men i dag er de pågældende forhindringer, med visse nuanceringer<sup>61</sup>, forsvundet. En anden løsning — som er værd at overveje, da den ligeledes finder støtte i traktaten — ville være at udforme en særskilt ordning for området.

112. Ifølge artikel 36 EF skal konkurrencereglerne kun anvendes, i det omfang Rådet »under hensyntagen til den i artikel 33 angivne målsætning« beslutter dette<sup>62</sup>. Det kan af denne formulering udledes, at der gælder en rangfølge, hvori landbrugspolitikken — som det blev fastslået i McCarrendommen<sup>63</sup> og endnu klarere fremgår af dommen i sagen Maizena mod Rådet<sup>64</sup> — har forrang, selv om den frie konkurrences grundlæggende vilkår skal beskyttes, idet fællesmarkedet ellers vil blive svækket<sup>65</sup>.

111. For valget af den første løsning taler artikel 32, stk. 2, EF, hvori det hedder, at »[b]estemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse finder anvendelse på landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt i artiklerne 33-38«. Landbrugssektoren er således omfattet af de almindelige regler for

113. Traktatens bestemmelser om landbruget danner ikke en lukket og selvstændig ramme, inden for hvilken der ikke er plads til konkurrencereglerne. Disse udgør imidlertid

60 — Jf. J.B. Blaise, »Liberté de concurrence en agriculture«, *Politique Agricole Commune et construction communautaire*, udgivet af J. Raux, Paris, 1984, s. 21. Jf. ligeledes F. Dehousse, »Les règles de concurrence sur les aides d'Etat dans le secteur de l'agriculture«, *Studia diplomatica*, nr. 1-2, 2000, s. 41-58.

61 — Det Økonomiske og Sociale Udvalg udtalte således i sin »Udtalelse om den XX. beretning om konkurrencepolitikken« (XXI beretning om konkurrencepolitikken, 1991), at »traktatens generelle bestemmelser om konkurrence også bør gennemføres i landbrugssektoren, hvilket imidlertid skal ske ved en afvejning mellem på den ene side EF-konkurrencepolitikens målsætninger og på den anden side den fælles landbrugspolitik's særlige karakteristika« (EFT C 49/92, s. 10).

62 — Tilsvarende bestemmes det i artikel III-230, stk. 1, i traktaten om en forfatning for Europa, at »[a]fdelingen om konkurrenceregler [kun finder] anvendelse på produktionen af og handelen med landbrugsvarer i det omfang, der er fastsat ved europæiske love eller rammelove i overensstemmelse med artikel III-231, stk. 2, samt under hensyntagen til målene i artikel III-227«.

63 — Dom af 26.6.1979, sag 177/78, Sml. s. 2161, præmis 11.

64 — Dom af 29.10.1980, sag 139/79, Sml. s. 3393, præmis 23. Domstolen udtalte sig i samme retning i dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 59-61.

65 — Jf. Prieto Álvarez, op. cit., s. 234 ff.

en del af en helhed<sup>66</sup>, som man ikke kan se bort fra<sup>67</sup>.

114. Dette er baggrunden for forordning nr. 26, der faktisk giver mulighed for at udarbejde en særlig konkurrencepolitik for landbrugssektoren, hvilket dog endnu ikke er sket<sup>68</sup>. Som allerede nævnt har institutionerne tværtimod gennem den afledte ret sørget for, at artikel 87 EF til 89 EF kan anvendes inden for alle områder af denne sektor.

### c) Den afledte ret

115. Reaktionen på bestemmelsen i artikel 36 EF om, at det er Rådet, der træffer beslutning om anvendelsen af konkurrencereglerne, kom prompte i forordning nr. 26, som finder anvendelse på produktion af og handel med de varer, der er anført i bilag I til traktaten, som ikke omfatter hjælpestoffer til produktion af en anden vare, som f.eks. osteløbe<sup>69</sup>, gødning og plantebeskyttelsesmidler<sup>70</sup>.

66 — Jf. i denne retning M. Barthélémy, »La politique communautaire en matière d'aides d'Etat dans le secteur agricole«, i *Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE*, C. Blumann og D. Lange (red.), *Revue de Droit Rural*, nr. 163, 1988, s. 80.

67 — Som anført af visse juridiske forfattere, jf. f.eks. D. Muffat-Jeandet, i artiklen »Aides«, *Encyclopédie Juridique Dalloz. Répertoire de Droit communautaire*, bind I, Paris, 1992.

68 — Jf. i denne retning J.B. Blaise, op. cit., s. 23.

69 — Dom af 25.3.1981, sag 61/80, *Coöperative Stremsel- en Kleurselfabriek mod Kommissionen*, Sml. s. 851, præmis 21.

70 — Dom af 15.12.1994, sag C-250/92, *DLG*, Sml. I, s. 5641, præmis 23.

116. I henhold til disse horisontale bestemmelser fandt artikel 87 EF, artikel 88, stk. 2, EF samt artikel 89 EF ikke anvendelse inden for det nævnte område, men efterhånden som en fælles politik på området begynder at tage form, og der indføres markedsordninger, falder den oprindelige begrundelse for disse undtagelser bort. Selv om det har været foreslået at ophæve de nævnte begrænsninger<sup>71</sup>, har det, for at gøre det muligt at anvende statsstøtteregeleterne inden for landbrugspolitikens område, været nødvendigt at fastsætte bestemmelser herom i de enkelte retsakter, som delvis regulerer området, hvilket generelt er sket gennem erklæringer heri om, at traktatens statsstøtteregele skal overholdes, når der ikke er fastsat udtrykkelige undtagelser i den pågældende retsakt.

117. For varer uden for en fælles markedsordning er situationen en anden. Når der ikke findes specifikke bestemmelser, er det, som fastslået i dommen i sagen *St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik*<sup>72</sup> og i sagen

71 — I marts 1966 fremsendte Kommissionen en meddelelse til Rådet om kriterierne for fastlæggelse af en fælles statsstøtepolitik på landbrugsområdet, som indeholdt et forslag til ændring af forordning nr. 26 med henblik på at lade traktatens artikel 87 ff. finde anvendelse på alle varer, der er anført i bilag I til traktaten (KOM(66) endelig af 23.3.1966, forelagt for Rådet den 25.3.1966) Jf. herom S. Ventura, *Principes de Droit agricole communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1967.

72 — Dom af 21.2.1984, sag 337/82, Sml. s. 1051, præmis 12.

Société d'initiatives et de coopération agricoles mod Kommissionen<sup>73</sup>, i henhold til den nævnte forordning kun bestemmelserne i artikel 88, stk. 1 og stk. 3, første punktum, EF, som finder anvendelse, og Kommissionens beføjelse er således begrænset til at udstede henstillinger vedrørende statsstøtten.

118. Der kan også antages, at begrænsningerne i forordning nr. 26 var foreløbige, således at artikel 87 EF og 88 EF, i overensstemmelse med ordningen i traktaten, efter overgangsperiodens udløb finder anvendelse på landbruget uden undtagelser<sup>74</sup>.

119. Det følger af ovenstående, at det ved vurderingen af hjemmelen for en retsakt udstedt af Kommissionen inden for dette område først skal fastslås, om retsakten er omfattet af en forordning, som indeholder en udtrykkelig bemyndigelse. Er dette tilfældet, og findes der ikke en fælles markedsordning, skal betydningen af forordning nr. 26 dernæst undersøges. Er det ikke tilfældet, må det undersøges, om konkurrencereglerne kan anvendes direkte på den anførte måde, med forbehold af de specifikke foranstaltninger, som er vedtaget.

<sup>73</sup> — Dom af 5.7.1984, sag 114/83, Sml. s. 2589, præmis 27.

<sup>74</sup> — Denne opfattelse gav generaladvokat Capotorti allerede udtryk for i forslaget til afgørelse i Hansen-sagen (dom af 13.3.1979, sag 91/78, Sml. s. 935). Generaladvokaten fremførte forskellige argumenter og fastslog herefter, at »det ville være urimeligt inden for rammerne af den ordning, som jeg har beskrevet i lyset af Domstolens retspraksis, at fortsætte med at give medlemsstaterne frie hænder til at yde støtte inden for landbrugssektorer, som endnu ikke er underkastet en fælles markedsordning (og som måske aldrig bliver det). I overensstemmelse med ordningen i traktaten er det efter min opfattelse nødvendigt at fastslå, at [artikel 87 EF og 88 EF] også finder anvendelse på landbruget efter overgangsperiodens udløb«. Domstolen fandt det unødvendigt at undersøge dette spørgsmål (præmis 11).

## 2. Hjemmelen for beslutningen

120. Beslutningen er vedtaget på grundlag af artikel 88, stk. 2, EF (der henvises dog også til stk. 3) og under henvisning til artikel 87, stk. 3, EF. Den nationale ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt Kommissionen havde kompetence til at udstede beslutningen på grundlag af disse bestemmelser, og den henviser herved til bestemmelserne i forordning nr. 26, hvorefter det kun er muligt at anvende de statsstøtteregler, som er nævnt heri, hvilket de nævnte bestemmelser ikke er.

121. Det er således de særlige bestemmelser, som har forrang, og med henblik på at nå frem til en overordnet løsning, skal to områder undersøges, nemlig dels den generelle ramme, som er indført ved regionallov nr. 44/1988, dels den specifikke anvendelse i henhold til de beslutninger, der er vedtaget i medfør af denne lov.

### a) Støtteordningen i regionallov nr. 44/1988

122. Ved denne lov er der oprettet en garantifond for landbruget. Artikel 5 indfører nærmere bestemt en støtteordning til fordel for landbrugsbedrifter, hvis økonomiske situation er blevet forværret af ugunstige omstændigheder.

123. I en sådan situation følger anvendelsen af traktatens bestemmelser om offentlige interventioner af Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet<sup>75</sup>, som ændret flere gange og kodificeret og ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2328/91 af 15. juli 1991 med samme titel<sup>76</sup>.

125. Følgelig er regionallov nr. 44/1988 ifølge sit formål omfattet af disse forordninger<sup>77</sup>.

126. Da artikel 87 EF til 89 EF i henhold til forordning nr. 797/85 (artikel 31) — og ligeledes i henhold til forordning nr. 2328/91 (artikel 12, stk. 1, samt artikel 35) — skal overholdes, er de nationale foranstaltninger således undergivet Fællesskabets statsstøtteregele, hvorimod forordning nr. 26 ikke finder anvendelse.

127. Hvis der herefter stadig skulle være tvivl med hensyn til dette spørgsmål, ville der under alle omstændigheder kunne henvises til det allerede fremførte argument om, at traktatens konkurrenceregler kan anvendes direkte på landbruget.

124. Ved artikel 1 i forordning nr. 797/85 indføres der en fælles aktion med henblik på at forbedre landbrugsbedrifternes effektivitet og bidrage til deres udvikling. I artikel 1 i forordning nr. 2328/91 opregnes formålene med denne aktion, som bl.a. for det første er at bidrage til forbedring af bedrifternes effektivitet gennem udbygning og omlægning af deres strukturer samt ved fremme af supplerende aktiviteter (artikel 1, stk. 1, nr. ii), og for det andet er at bevare et levedygtigt landbrugssamfund og bidrage til udvikling af befolkningsstrukturen i landdistrikterne samt sikre landbrugerne en rimelig levestandard, herunder ved hjælp af godtgørelse for følgerne af naturbetingede ulemper i bjergområder og i ugunstigt stillede områder (artikel 1, stk. 1, nr. iii).

b) Støtten i henhold til regionalregeringens beslutninger

128. Hvis den i den italienske lov fastsatte grundlæggende ramme for tildelingen af

75 — EFT L 93, s. 1.

76 — EFT L 218, s. 1. Forordningen trådte, i overensstemmelse med artikel 41, i kraft den 9.8.1991.

77 — Af tidsmæssige årsager er kun forordning nr. 797/85 anvendelig, men dens efterfølger ligner den indholdsmæssigt. Det bemærkes i denne forbindelse, at bilag II i forordning nr. 2328/91 indeholder en sammenligningstabel for de to forordninger og for Rådets forordning (EØF) nr. 1760/87 af 15.6.1987 om ændring af forordning (EØF) nr. 797/85, (EØF) nr. 270/79, (EØF) nr. 1360/78 og (EØF) nr. 355/77 for så vidt angår landbrugsstrukturene og tilpasningen af landbruget til den nye markedsituation samt bevaringen af landskabet (EFT L 167, s. 1).



støtten er undergivet statsstøttereglerne, vil det være rimeligt at antage, at dette også gælder de konkrete foranstaltninger, som er vedtaget i henhold hertil. Det er imidlertid ikke til hinder for at undersøge, om Kommissionens beslutning hvad angår den støtte, der er tildelt af den selvstyrende region Sardinien, har hjemmel i fællesskabsretten, uanset at det ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om regionalloven<sup>78</sup>.

i) Væksthusafgrøder

129. Ved beslutningen af 30. december 1988 blev der ydet lån som følge af, at priserne på væksthushavreguleringsprodukter var faldet<sup>79</sup>.

130. Det følger af den ovenfor anførte argumentation, at denne beslutning er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 797/85, som giver Kommissionen beføjelse til at anvende alle bestemmelser i traktaten om statsstøtte.

ii) Skovbrugsbedrifter

131. Ved beslutningen af 27. juni 1990 blev der ydet støtte til skovbrugsbedrifter med beplantninger, som endnu ikke var modne til en rentabel hugst.

132. Begrebet »landbrug« er, således som det anvendes i traktaten, meget vidtfaavnende, idet det også omfatter husdyrbrug og fiskeri, men dog ikke skovbrugsbedrifter, og skovbrugsprodukter er heller ikke medtaget i listen over »landbrugsvarer« i bilag I; det skal dog ikke benægtes, at der er tale om relaterede områder<sup>80</sup>.

133. I denne forbindelse er Kommissionens henvisning til dommen af 25. februar 1999<sup>81</sup> relevant, idet det heri fastslås, at »[b]ilag [I] [således ikke kan] antages generelt at omfatte træer og produkter fra skovbrug, selv om nogle af disse produkter særskilt betragtet kan være omfattet af anvendelsesområdet for [artikel 32-38]«.

78 — Som det vil fremgå nedenfor, falder beslutningen af 27.6.1990, der vedrører skovbrugsbedrifter, ikke inden for det område, som begrebet »landbrug« omfatter, i hvert fald ikke i fællesskabssammenhæng.

79 — Der er tidligere i mit forslag — og særligt under overskriften »Den sardinske regionalregerings ydelse af støtte« — redegjort nærmere for denne og de øvrige beslutninger.

80 — For eksempel bestemmes det i forordning nr. 797/85, at Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Udviklingssektionen, kan yde tilskud til skovbrugsforanstaltninger til fordel for landbrugsbedrifter, såsom tilplantning af landbrugsarealer med skov, anlæggelse af læhegn, brandbælter og skovveje samt bedre udnyttelse af skovarealer [artikel 1, stk. 2, litra d), samt artikel 20].

81 — Forenede sager C-164/97 og C-165/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1139.

134. Hvis de særlige bestemmelser i artikel 36 EF følgelig ikke finder anvendelse, er de nationale interventioner automatisk undergivet de almindelige fællesskabsregler.

iv) Forgældede landbrugsbedrifter

iii) Kaninavlere

135. I foråret 1990 blev kaninerne i området ramt af en epidemi. Kaninavlere blev begunstiget af de fordele, der blev indrømmet dem i beslutningen af 20. november 1998.

138. Som følge af ugunstige markedsvilkår og vanskelige vejrforhold blev der ved beslutningen af 26. juni 1992 ydet støtte til erhvervsdrivende, som opfyldte visse betingelser.

139. Her skal der, henset til datoerne, tages hensyn til forordning nr. 2328/91, hvis materielle anvendelsesområde omfatter den regionale beslutning, og alle konkurrence-regler i traktaten er følgelig anvendelige.

136. Kaninavl hører i modsætning til skovbrug ind under landbrugssektoren og er derfor omfattet af forordning nr. 797/85, men området er dog specifikt reguleret ved Rådets forordning (EØF) nr. 827/68 af 28. juni 1968 om en fælles markedsordning for visse varer, der er anført i bilag I til traktaten<sup>82</sup>.

c) Afsluttende bemærkninger

137. I denne forordnings artikel 5 bestemmes det, at artikel 87 EF til 89 EF »finder anvendelse på produktion af og handel med de i bilaget opregnede varer« og til disse hører »andre dyr, levende« (punkt 01.06).

140. Ifølge ovenstående er det berettiget at anvende artikel 87 EF til 89 EF på regionallov nr. 44/1988 og de fire konkrete foranstaltninger, der er vedtaget i henhold hertil. Dette hjemles der mulighed for gennem bestemmelser i den afledte ret, hvoraf nogle, som f.eks. dem, der vedrører kaninavlere, har specifik karakter. Selv hvis det forholdt sig anderledes, har Domstolen her lejlighed til at fastslå, at traktaten, henset til sine bestemmelsers ordlyd og ånd, giver hjemmel til beslutningen.

B — *Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning*

141. I forelæggelseskendelserne lægges der stor vægt på den lange periode, der er forløbet mellem offentliggørelsen af regionalloven, indledningen af proceduren vedrørende overtrædelse over for Den Italienske Republik, vedtagelsen af Kommissionens beslutning og anmodningen om tilbagebetaling af de uretmæssigt oppebårne beløb. På grundlag heraf henvises der til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som findes at være tilsidesat, fordi det ikke straks blev undersøgt, om støtten var forenelig med fællesmarkedet.

1. Princippet indhold

142. Beskyttelsen af den berettigede forventning er nært forbundet med og et konkret udtryk for retssikkerhed, men den berettigede forventning har ikke den samme klart objektive karakter som retssikkerhedsprincippet, idet beskyttelsen gælder individuelle situationer. Denne subjektive karakter indebærer, at beskyttelsen i vidt omfang afhænger af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde<sup>83</sup>.

83 — *Manual de Derecho administrativo comunitario*, udgivet af L. Parejo Alfonso, T. de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, A.M. Moreno Molina og A. Estella de Noriega, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, s. 75 og 76, og den deri anførte retspraksis.

143. Princippet er for længe siden blevet knæsat af Domstolen<sup>84</sup>, men det er kun langsomt og gradvist, og i takt med udviklingen i fællesskabsretten, blevet anerkendt, og det har derfor været vanskeligt at fastlægge en klar og holdbar definition<sup>85</sup>.

144. I lyset af udviklingen i retspraksis<sup>86</sup> skal flere betingelser være opfyldt, for at dette princip kan få virkning<sup>87</sup>: Der skal foreligge en adfærd fra fællesskabsmyndighedernes side, som skaber en berettiget forventning hos de berørte, for som anført i Kühn-dommen<sup>88</sup> kan princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kun påberåbes, såfremt Kommissionen selv tidligere har skabt en situation, som giver grundlag for en sådan berettiget forventning. Dernæst skal der — set med en udenforståendes øjne — bestå en vis sandsynlighed for, at den berørte persons situation ikke vil blive ændret, idet denne sandsynlighed skal være sagligt begrundet og have en objektiv dimension, således at der opstår »begrundede forhåbninger«, som ikke strider mod

84 — F. Hubeau, »Le principe de la protection de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes«, *Cahier de Droit Européen*, nr. 2-3, 1983, s. 149, og R. García Macho, »Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia«, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nr. 56, 1987, s. 563, anser udtrykket — som allerede var kendt i tysk ret som *Vertrauensschutz* — for at være blevet anvendt første gang i dommen af 13.7.1965, sag 111/63, Lemmerz-Werke mod Den Høje Myndighed, Sml. 1965-1968, s. 111, org.ref.: Rec. s. 835.

85 — J. Schwarze, »Tendencias towards a Common Administrative Law in Europe«, *European Law Review*, nr. 2, 1991, s. 870.

86 — En opsummering af retspraksis findes i bl.a. F.A. Castillo Blanco, *La protección de la confianza en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998, s. 163-199.

87 — Jf. bl.a. J. Schwarze, op. cit., s. 949 ff., L. Parejo Alfonso m.fl., op. cit., s. 76-78, og J.W. Rodríguez Curiel, »Principios generales del derecho y recuperación de ayudas de Estado ilegales. En especial la confianza legítima«, *Gaceta Jurídica*, nr. 209, september/oktober 2000, s. 33-36.

88 — Dom af 10.1.1992, sag C-177/90, Sml. I, s. 35, præmis 14.

Unionens retsorden. Endelig skal hensynet til de berørte personers interesse veje tungere end hensynet til en bestemt offentlig interesse.

145. Problemet ligger i at identificere »grundlaget for forventningen«, for kun hvis et sådant findes, skal den berørtes stilling beskyttes<sup>89</sup>.

## 2. Berettigede forventninger inden for statsstøtteområdet

146. Enhver fordel, som er ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, skal tilbagesøges, medmindre dette strider mod et almindeligt retsprincip<sup>90</sup>. Blandt de undtagelsestilfælde, hvor støtte ikke skal tilbagesøges, er navnlig de berørtes berettigede forventning vigtig. Princippet herom er ofte blevet undersøgt i retspraksis, som sonderer mellem, om en part påberåber sig det for at unddrage sig den forpligtelse, der følger af den pågældende

fællesskabsretsakt, eller for at anfægte retsaktens gyldighed for Domstolen<sup>91</sup>.

147. Domstolen har fastslået, at da den kontrol, som Kommissionen fører med statsstøtte, har sit grundlag i ufravigelige principper, kan der ikke hos støttemodtagerne »bestå en berettiget forventning om, at den støtte, de har modtaget, er lovlig, medmindre den er blevet ydet under iagttagelse af den [...] fastlagte procedure«, og at »en påpasselig erhvervsdrivende normalt må være i stand til at forvisse sig om, at denne procedure er blevet fulgt«<sup>92</sup>. Når en støtte tildeles, uden at Kommissionen på forhånd får underretning herom, kan støttemodtageren ikke på dette tidspunkt have en berettiget forventning om, at støtten er lovligt ydet<sup>93</sup>. Desuden har støttemodtageren ikke, så længe der ikke er truffet en beslutning om godkendelse, og så længe fristen for søgsmål til prøvelse af beslutningen ikke er udløbet, ikke vished med hensyn til lovligheden af støtten<sup>94</sup>. Princippet kan altså ikke påberåbes, medmindre man først har skaffet sig vished for, at den medlemsstat, der har ydet støtten, har foretaget den foreskrevne forudgående underretning<sup>95</sup>, for manglende kendskab til

91 — Jf. i denne retning dom af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 49.

92 — Dom af 11.11.2004, forenede sager C-183/02 P og C-187/02 P, Demesa og Territorio Histórico de Álava mod Kommissionen, Sml. I, s. 10609, præmis 44, hvori der henvises til dom af 20.9.1990, sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3437, præmis 14, dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 51, og dom af 20.3.1997, sag C-24/95, Alcan Deutschland, Sml. I, s. 1591, præmis 25.

93 — Dommen i sagen Demesa og Territorio Histórico de Álava mod Kommissionen, præmis 45, hvori der henvises til Alcan Deutschland-dommen, præmis 30 og 31.

94 — Dom af 29.4.2004, sag C-91/01, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4355, præmis 66, hvori der henvises til dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 91, præmis 53, og Rettens dom af 14.5.2002, sag T-126/99, Graphischer Maschinenbau mod Kommissionen, Sml. II, s. 2427, præmis 42.

95 — U. Fastenrath, »Verwaltungsrecht. Europarecht«, *Juristenzeitung* 1992, s. 1081.

89 — P. Pescatore, »Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire«, *Rapport du 12e congrès de la Fédération internationale pour le droit européen*, bind I, Paris, 1986, s. 35.

90 — Dette grundprincip, som er fastslået af Domstolen, kommer til udtryk i artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, som trådte i kraft efter offentliggørelsen af beslutningen.

fællesskabsordningen for kontrol med statsstøtte lader sig vanskeligt diskutere<sup>96</sup>.

148. Som Domstolen har fastslået i dommen af 29. april 2004 i sagen Italien mod Kommissionen, tager Kommissionens kontrol desuden sin tid<sup>97</sup>. I den pågældende sag skulle Domstolen tage stilling til et argument om, at den lange periode, der var forløbet mellem tildelingen af støtten og vedtagelsen af beslutningen om, at den skulle tilbagebetales, havde medført, at støttemodtagerne var overbeviste om, at støtten var lovlig. Domstolen fastslog for det første, at hvis der skal gælde en forældelsesfrist for retten til at kræve et beløb tilbagebetalt, skal en sådan frist være fastsat forud, hvilket den — som i den foreliggende sag — ikke var på tidspunktet for den anfægtede beslutning (præmis 89)<sup>98</sup>. Under henvisning til en række andre domme<sup>99</sup> fastslog Domstolen for det andet, at kravet om retssikkerhed imidlertid er til hinder for, at Kommissionen i det uendelige kan udsætte udøvelsen af sine beføjelser (præmis 90), idet en forsinkelse i tilfælde af ikke anmeldt statsstøtte dog kun kan tilskrives Kommissionen fra det tidspunkt, hvor Kommissionen fik kendskab til forekomsten af støtten (præmis 91).

96 — I. Pernice, »Neues zum EG-Beihilfenverbot«, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1992, s. 66, opfordrer støttemodtagere til at undersøge, om støtten er blevet anmeldt, og om der er indledt en procedure efter artikel 88, stk. 2, EF. Forfatteren råder desuden medlemsstaterne til at undersøge, om der findes ikke anmeldt støtte. Kommissionen har selv gjort opmærksom på usikkerheden i forbindelse med ikke anmeldt støtte i en meddelelse offentliggjort i EFT 1983 C 318, s. 3 og 4.

97 — Sag C-298/00 P, nævnt i fodnote 38..

98 — I artikel 15 i forordning nr. 659/1999 fastsættes en forældelsesfrist for Kommissionens mulighed for at udøve sin beføjelse til at kræve tilbagebetaling af støtte.

99 — Dom af 14.7.1972, sag 52/69, Geigy mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 225, org.ref.; Rec. s. 787, præmis 20 og 21, og dom af 24.9.2002, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, Sml. I, s. 7869, præmis 140.

149. I det eneste tilfælde, hvor støtten ikke er blevet krævet tilbagebetalt, har årsagen hertil netop været den forsinkede vedtagelse af en beslutning. Domstolen tog således hensyn til en sådan forsinkelse i dommen i sagen RSV mod Kommissionen<sup>100</sup> på grund af de helt særlige omstændigheder, som forelå i sagen<sup>101</sup>, hvor et selskab havde anfægtet en beslutning, som Kommissionen havde vedtaget 26 måneder efter anmeldelsen af den omhandlede støtte, og hvorved den erklærede støtten uforenelig med fællesmarkedet og krævede den ophævet, selv om der var tale om en støtte ydet til en sektor, som med Kommissionens godkendelse var tildelt andre fordele, og støttens formål var dækning af yderligere omkostninger til foranstaltninger, som der allerede var ydet en godkendt støtte til.

### 3. Princippet anvendelse i den foreliggende sag

150. Undersøgelsen af beslutningen viser i materiel henseende to problemer, nemlig for det første den manglende anmeldelse af støtten, som gør den ulovlig, og for det andet dens uforenelighed med den frie konkurrence, som også gør den uforenelig med fællesmarkedet. Denne dobbelte konsekvens indbyder til en samlet bedømmelse.

100 — Dom af 24.11.1987, sag 223/85, Sml. s. 4617.

101 — Det blev allerede i dommen af 28.1.2003, sag C-334/99, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1139, præmis 44, fremhævet, at der var tale om en usædvanlig situation.

a) Støttens ulovlighed

151. Kommissionen indleder sin beslutning med at erklære den støtte, der er ydet i medfør af artikel 5 i regionallov nr. 44/1988, ulovlig, fordi Kommissionen hverken blev underrettet om loven eller om de beslutninger, som blev vedtaget i henhold til denne.

152. Den manglende anmeldelse er en omstændighed, der let kan fastslås, og som i princippet harmonerer dårligt med en forsinkelse som den, der er tale om i de foreliggende sager.

153. Indledningsvis skal de vedtagne foranstaltninger kvalificeres med henblik på anvendelsen af artikel 87 EF til 89 EF. Dette er ikke altid nogen enkel opgave.

154. De konstaterede tilsidesættelser af fællesskabsbestemmelserne vedrører desuden ikke kun de formelle aspekter, men også den pågældende støttes egentlige karakter. Det er her relevant at henvise til Boussacdommen<sup>102</sup>, hvoraf det fremgår, at Kommissionen ikke kan kræve en statsstøtte tilbagebetalt alene med den begrundelse, at

den ikke er anmeldt i overensstemmelse med artikel 88, stk. 3, EF, dvs. på grund af dens ulovlighed eller »formelle Gemeinschaftsrechtswidrigkeit«. Kommissionen skal først konstatere støttens uforenelighed med fællesmarkedet, dvs. dens »materielle gemeinschaftsrechtswidrigkeit«.

155. Der er altså ikke tale om skarpt adskilte, men nært forbundne spørgsmål, hvilket leder frem til undersøgelsen af beslutningens andet aspekt.

b) Støttens uforenelighed med fællesmarkedet

156. Vurderingen af den periode, der er forløbet, skal ske på grundlag af oplysningerne i fremstillingen af de faktiske omstændigheder i hovedsagerne vedrørende både den sardinske regionalregerings tildeling af støtten og de foranstaltninger, der blev truffet af Kommissionen.

157. En detaljeret analyse resulterer i en nuancering af oplysningerne om, at proceduren blev indledt i 1994, beslutningen vedtaget i 1997 og de uretmæssigt oppebårne beløb krævet tilbagebetalt i 2001, selv om regionalloven er fra 1988.

102 — Dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, »Boussac Saint Frères«-dommen, Sml. I, s. 307, præmis 19 ff. Principperne fra denne dom er blevet fulgt i dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, »Tubemeuse«-dommen, Sml. I, s. 959, præmis 15-20, 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 13, og af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 43.

158. Ved prøvelsen af gyldigheden af en fællesskabsretsakt skal det undersøges, om institutionerne har udvist agtpågivenhed. Medlemsstatens adfærd har betydning internt i forholdet til dens borgere, men kan ikke føre til annullation af beslutningen. De pågældende frister løber således fra det tidspunkt, hvor Kommissionen første gang fik kendskab til forhold, som gav anledning til at formode, at støtten var ydet, hvilket skete den 1. september 1992, hvor Kommissionen fik meddelelse om regionallov nr. 17/1992. Dies ad quem er datoen for meddelelsen af Kommissionens beslutning.

159. I perioden mellem disse to tidspunkter er der to faser, som består af dels den indledende undersøgelse, dels den formelle kontrol.

i) Den indledende undersøgelse

160. Eftersom hverken regionallov nr. 44/1988 eller regionalregeringens beslutninger var blevet anmeldt, var det i denne fase nødvendigt at få besvaret relevante spørgsmål vedrørende navnlig fordelenes karakter og omfang samt virkningerne på fællesmarkedet<sup>103</sup>.

103 — Ifølge dommen i sagen Boussac Saint Frères, nævnt i fodnote 102, præmis 27, skal Kommissionen have tid til at overveje og undersøge forholdene, inden den indleder den formelle procedure.

161. Den indledende fase varede fra september 1992 til august 1994, og i denne periode blev den italienske regering flere gange anmodet om oplysninger, nemlig ved skrivelser af 29. oktober 1992 og 27. maj 1993, som blev besvaret den 24. marts 1993, den 2. april 1993 og den 3. december 1993, og en sidste gang ved skrivelse af 28. februar 1994, der blev besvaret den 25. april 1994.

162. Denne aktivitet viser, at proceduren ikke var gået i stå, hvorfor ugyldighedsindsigelsen ikke kan støttes på et argument herom. Uanset at det ikke under den præjudicielle procedure er fremgået, hvad indholdet var, står det fast, at de nationale myndigheder var meget længe om at afgive nogle af de ønskede oplysninger, idet brevet af 27. maj 1993 først blev besvaret seks måneder senere.

ii) Den formelle procedure

163. Denne anden fase varede fra iværksættelsen af den formelle procedure i august 1994 til vedtagelsen af beslutningen i april 1997.

164. Af særlig betydning er her Kommissionens offentliggørelse af den ovennævnte meddelelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Der var tale om en meddelelse i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, som var rettet til de øvrige medlemsstater og andre interesserede parter for at give dem mulighed for inden for en måned at »fremsætte deres bemærkninger til de pågældende foranstaltninger«. I dommen i sagen Intermills

mod Kommissionen, fastslog Domstolen, at den nævnte bestemmelse »ikke stiller krav om, at private modtager en sådan individuel opfordring«, for dens »eneste indhold er et påbud [...] om at sikre, at der gives underretning til alle, der kan være berørt af de pågældende støtteforanstaltninger, således at de får lejlighed til at fremføre deres bemærkninger«. Domstolen tilføjede, at »offentliggørelsen af en meddelelse i EF-Tidende [må] anses for et egnet middel til at gøre alle berørte bekendt med, at der er indledt en procedure«<sup>104</sup>.

165. I løbet af disse 32 måneder skete flere ting, herunder bl.a. at Den Italienske Republik fremsatte sine bemærkninger den 30. januar, 25. august og 1. december 1995. I det sidste kvartal af 1995 blev lovgivningen desuden ændret, og Kommissionen anmodede derfor i december samme år om yderligere oplysninger, som den modtog den 22. februar 1996. Det er ligeledes relevant, at Kommissionen på baggrund af de foreliggende omstændigheder besluttede at undersøge lovændringen i 1995 sammen med støtteordningen i sin helhed, hvilket den meddelte medlemsstaten ved en beslutning af 25. juli 1996. Undersøgelsen kunne dog ikke gennemføres på grund af manglende oplysninger om virkningerne af lovændringen.

166. På trods af en vis forsinkelse, som er vanskelig at retfærdiggøre, har Kommissionen ikke udvist forsømmelighed i udøvelsen af sine beføjelser.

### c) Samlet bedømmelse

167. På baggrund af ovenstående samt i lyset af beslutningens todelte indhold og det forudgående handlingsforløb må det konkluderes, at hensynet til støttemodtagernes berettigede forventning ikke er blevet til sidesat. For det første er det godtgjort, at regionallov nr. 44/1988 og de beslutninger, hvorved denne lov blev anvendt, ikke blev anmeldt til Kommissionen, og at meddelelsen om indledningen af proceduren blev offentliggjort, og for det andet gik der ikke for lang tid, inden fællesskabsretsakten blev vedtaget.

### C — *Andre mangler*

168. Først og fremmest skal det endnu en gang understreges, at beslutningen erklærer den omhandlede støtte ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet. Den første konstatering bygger på, at støtten blev ydet, uden at Kommissionen havde haft lejlighed til at udtale sig om den i projektfasen. Konstateringen af dens uforenelighed med fællesmarkedet er støttet på artikel 87, stk. 1, EF, idet den ikke opfylder undtagelsesbestemmelserne i samme artikels stk. 2 og 3.

169. Med disse to konstateringer opfyldes de krav, der er opstillet af Domstolen, som siden

104 — Dom af 14.11.1984, sag 323/82, Sml. s. 3809, præmis 17.



Boussac Saint Frères-dommen og Tube-meuse-dommen har sondret materiel uforenelighed på den ene side og ulovlighed med hensyn til proceduren på den anden, idet en manglende formel anmeldelse ikke påvirker den frie konkurrence.

170. I den foreliggende sag diskuteres ikke den manglende anmeldelse af støtten og dens ulovlighed som følge heraf, men spørgsmålet om dens forenelighed med fællesmarkedet samt de trufne foranstaltninger.

171. I det følgende skal spørgsmålene om procedurefejl, mangelfuld begrundelse og støttens forenelighed med fællesmarkedet undersøges.

### 1. Uregelmæssigheder ved proceduren

172. Før vedtagelsen af forordning nr. 659/1999 havde Kommissionen ingen procedureregler at holde sig til i tilfælde, hvor støtteforanstaltningerne allerede var vedtaget og gennemført. Indtil da fulgte Kommissionen de regler, Domstolen opstillede i retspraksis, idet Domstolen fra og med dommen af 2. juli 1974 i sagen Italien mod Kommissionen<sup>105</sup> fastlagde en særlig kontrolprocedure med udgangspunkt i de regler, der gjaldt, når støtten var anmeldt.

173. I Boussac Saint Frères-dommen redegjorde Domstolen for de forskellige led i proceduren:

- Når Kommissionen konstaterer, at en støtte er blevet indført eller ændret, uden at den har modtaget underretning herom, kan den efter at have givet vedkommende medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger hertil pålægge medlemsstaten straks at suspendere udbetalingen af støtten eller gennemførelsen af støtteforanstaltningen samt kræve adgang til al den dokumentation og alle de oplysninger, der er nødvendige.

- Når disse oplysninger foreligger, undersøger Kommissionen, om støtten er forenelig med fællesmarkedet. Unnlader den pågældende medlemsstat at give de ønskede oplysninger, kan Kommissionen afslutte proceduren og vedtage en beslutning, hvori den eventuelt kræver støtten tilbagebetalt.

- Hvis medlemsstaten unnlader at suspendere udbetalingen af støtten, har Kommissionen, samtidig med at den fortsætter undersøgelsen af støtteforanstaltningens indhold, adgang til direkte søgsmål ved Domstolen med henblik på at få dom for den formodede overtrædelse af traktaten.

174. I den foreliggende sag indledte Kommissionen den administrative undersøgelse,

105 — Sag 173/73, Sml. s. 709.

da den fik kendskab til den formodede støtte, og denne førte til indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF. Under den procedure fremsatte Den Italienske Republik flere gange bemærkninger, før den anfægtede beslutning blev vedtaget.

artikel 88, stk. 1, EF om, at Kommissionen og medlemsstaterne løbende skal undersøge støtteordninger, som allerede »findes«, følgelig skal anvendes, for der er ingen tvivl om, at der er tale om ny støtte<sup>106</sup>.

175. Der ses ikke i dette forløb at foreligge nogen væsentlig formel mangel, som kan medføre den endelige beslutnings ugyldighed.

b) Heller ikke argumentet om, at Kommissionen ikke efter at være blevet underrettet om regionallov nr. 17/1992 undersøgte, om denne var forenelig med fællesmarkedet, synes at være holdbart, for meddelelsen om nævnte regionallov førte til indledningen af en administrativ undersøgelse og det forløb, som er beskrevet ovenfor.

176. Der skal desuden tages hensyn til følgende:

Selv om det i beslutningen undersøges, om støtten er forenelig med fællesmarkedet, har forløbets varighed således ingen betydning for lovligheden af proceduren, men er relevant i en anden sammenhæng, nemlig i relation til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som allerede er undersøgt.

a) Ved den støtteordning, som blev indført ved regionallov nr. 44/1988 — og suppleret ved regionallov nr. 17/1992 — skulle der ifølge artikel 5 ydes lavtforrentede lån, idet disse lån i henhold til artikel 5, stk. 4, udover ved bestemmelserne i selve loven, skulle reguleres af en lov fra 1928 om bestemmelser om landbrugslån; denne lov indeholder således ikke bestemmelser om støtten, men regulerer kun — delvist — måden, hvorpå den ydes.

## 2. Begrundelsen

177. I forslaget til afgørelse i den sag, der gik forud for dommen af 11. november 2004 i

Der er følgelig ikke hold i argumentet om, at støtten er reguleret ved bestemmelser, der er ældre end traktaten, og at bestemmelsen i

106 — Var dette ikke tilfældet, ville foranstaltningerne — som det følger af det eksempel. Kommissionen anfører — ved en henvisning til de aftaleretlige regler i civillovbogen af 1942, have været gældende på dette tidspunkt.

sagen Portugal mod Kommissionen<sup>107</sup>, anførte jeg, at begrundelsen til en retsakt »udgør en væsentlig del« af denne<sup>108</sup>, og at begrundelsespligten dels tjener til beskyttelse af de retsundergivne, dels har til formål at sætte Domstolen i stand til i fuldt omfang at foretage den retslige efterprøvelse af den pågældende retsakt<sup>109</sup>. Det fremgår også af fast retspraksis, at det i henhold til traktaten klart og utvetydigt skal fremgå af begrundelsen, hvilke betragtninger den institution, som har udstedt den anfægtede beslutning, har lagt til grund, således at den berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Det kræves dog ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område<sup>110</sup>.

178. På grund af støtteordningernes økonomisk komplekse karakter er beslutningernes begrundelse i denne forbindelse meget vigtig. Allerede i dommen af 12. juli 1973 i sagen Kommissionen mod Tyskland<sup>111</sup> fremhævede Domstolen, at beslutningen skal være tilstrækkelig præcis, og i dommen i sagen Intermills mod Kommissionen og i sagen Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabrik mod Kommissionen<sup>112</sup> blev den

anfægtede retsakt annulleret på grund af en mangelfuld begrundelse. I Boussac Saint Frères-dommen fastslog Domstolen imidlertid, at når en medlemsstat har ydet en støtte uden forudgående underretning, er Kommissionen ikke i den beslutning, hvori denne støttes uforenelighed med fællesmarkedet konstateres, forpligtet til at godtgøre den faktiske virkning, som støtten har haft for konkurrencen eller handelen mellem medlemsstaterne, for hvis det ikke forholdt sig således, ville man begunstige de medlemsstater, der tilsidesætter underretningspligten, på bekostning af de medlemsstater, der giver underretning om projekteret støtte (jf. særlig præmis 32 og 33).

179. I den foreliggende sag er der i betragtningerne til Kommissionens beslutning redegjort nærmere for den procedure, der førte til vedtagelsen af Kommissionens beslutning, og for de nationale bestemmelser. Det fremgår også, hvorfor den manglende underretning er særligt alvorlig, hvorfor Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder ikke finder anvendelse, og hvorfor Kommissionen ikke kan godtage argumentationen vedrørende de årsager, som skulle have ligget til grund for bedrifternes store gældsætning. Herefter fremhæves virkningerne af støtten, og det anføres, at undtagelsesbestemmelserne i artikel 87, stk. 2, litra a) og c), EF ikke finder anvendelse. Endelig anføres det, at de oppebårne beløb bør tilbagesøges.

180. Som det ses, indeholder beslutningen en fyldestgørende begrundelse. Man kan kritisere forklaringernes omfang eller indhold, men begrundelsen for beslutningen fremgår.

107 — Sag C-249/02, Sml. I, s. 10717.

108 — Dom af 23.2.1988, sag 131/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 905, præmis 37.

109 — Jf. dom af 20.3.1959, sag 18/57, Nold mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 53, org.ref.: Rec. s. 89, og efterfølgende domme.

110 — Dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, og af 15.4.1997, sag C-22/94, Irish Farmers Association m.fl., Sml. I, s. 1809.

111 — Sag 70/72, Sml. s. 813, præmis 23.

112 — Dom af 13.3.1985, forenede sager 296/82 og 318/82, Sml. s. 809.

## 3. Støttens forenelighed med fællesmarkedet

181. Statsstøtte skal, lige som andre konkurrencebegrænsninger, bedømmes under hensyntagen til markedsøkonomien og den europæiske integration<sup>113</sup>, eftersom den kunstigt forstyrrer de lige vilkår og påvirker virksomhedernes muligheder, selv om den — i hvert fald midlertidigt — kan fremme tilpasningen til nye situationer, bidrage til at bekæmpe arbejdsløshed og medvirke til en harmonisk regionaludvikling.

182. Disse modstridende interesser er afspejlet i artikel 87 EF, som forbyder statsstøtte (stk. 1), men samtidig opregner en række tilfælde, hvor støtten er forenelig med fællesmarkedet, eller hvor Kommissionen kan betragte den som forenelig med fællesmarkedet (henholdsvis stk. 2 og 3).

183. Domstolen fastslog meget tidligt i dommen af 14. december 1962 i sagen Kommissionen mod Luxembourg og Belgien<sup>114</sup>, at undtagelserne til de almindelige bestemmelser skal fortolkes snævert, og senere blev grænserne for undtagelserne inden for landbrugssektoren fastsat i dommen i sagen Syndicat national du commerce

extérieur des céréales m.fl.<sup>115</sup>. Som det for nyligt er blevet fastslået i dommen af 11. november 2004 i sagen Spanien mod Kommissionen<sup>116</sup>, afhænger påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstaterne af, om der foreligger en effektiv konkurrence mellem de virksomheder, der er etableret i medlemsstaterne inden for det omhandlede område (præmis 29). Dette skal ses i sammenhæng med dommen af 29. april 2004 i sagen Grækenland mod Kommissionen<sup>117</sup>, hvori det — under henvisning til en omfattende praksis — fastslås, at »den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig<sup>118</sup>, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, ikke på forhånd [udelukker], at samhandelen [...] kan være påvirket eller konkurrencen fordrejet« (præmis 69), idet andre faktorer kan spille en afgørende rolle ved vurderingen af støttens virkninger, som f.eks. »om støtten er kumulativ, samt den omstændighed, at de støttemodtagende virksomheder opererer inden for en sektor, som er særlig konkurrencebetonet« (præmis 70), hvilket landbrugssektoren netop er<sup>119</sup>.

184. Det er under henvisning til artikel 87, stk. 2, litra b), EF og artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF blevet gjort gældende, at støtteforanstaltningerne er lovlige.

113 — A.L. Calvo Caravaca og J. Carrasosa González, op. cit., s. 231.

114 — Forenede sager 2/62 og 3/62, Sml. 1954-1964, s. 339, org.ref.: Rec. s. 813. Domstolen fastslog i forbindelse med fortolkningen af listen i bilag I til traktaten, at »det følger af artikel [32], stk. 2, at de afvigelser fra de fastsatte bestemmelser om oprettelsen af fællesmarkedet, som gælder for landbrugsområdet, er undtagelsesforanstaltninger, som skal fortolkes indskrænkende«.

115 — Dom af 17.12.1970, sag 34/70, Sml. s. 287, org.ref.: Rec. s. 1233.

116 — Sag C-73/03, ikke trykt i Samling af Afgørelser.

117 — Sag C-278/00, Sml. I, s. 3997.

118 — Repræsentanterne for sagsøgerne i hovedsagerne havde under retsmødet oplyst, at støttebeløbet gennemsnitligt var omkring 5 000-10 000 EUR pr. støttemodtager.

119 — I dommen af 11.11.2004 i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 116, præmis 29, anføres det, at landbrugssektoren ganske afgjort er en meget konkurrencebetonet sektor i Den Europæiske Union.

a) Artikel 87, stk. 2, litra b), EF

løseligt anslået. Endelig er der intet anført, som svækker argumentationen i beslutningen på dette punkt.

185. Det bestemmes heri, at »støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder«, er forenelig med fællesmarkedet.

b) Artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF

186. Ifølge dommen af 11. november 2004 i sagen Spanien mod Kommissionen skal der være en direkte årsagssammenhæng mellem skaderne som følge af den usædvanlige begivenhed og støtten, ligesom de berørte producenters tab skal være fastsat præcist (præmis 37).

188. Ifølge disse bestemmelser kan Kommissionen betragte »støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse« og »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«, som forenelig med fællesmarkedet.

187. I den foreliggende sag er der ikke godtgjort at foreligge nogen katastrofe eller usædvanlig begivenhed, som nødvendiggør særlige økonomiske foranstaltninger med henblik på at genoprette balancen på markedet, for sådanne begivenheder omfatter hverken tørke — hvor vedvarende den end er — markedskrise, høj rente eller manglende organisation i afsætningsfasen. Desuden er støttemodtagernes tab end ikke

189. Det følger af fast retspraksis, at Kommissionen ved anvendelsen af artikel 87, stk. 3, EF »har et vidt skøn ved vurderingen af de økonomiske og sociale faktorer, der kommer i betragtning på fællesskabsplan«, og at »Domstolen ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, ikke kan erstatte de kompetente myndighe-

ders skøn med sit eget, men skal begrænse sig til at vurdere, om skønnet er åbenbart urigtigt, eller om det er behæftet med magtfordrejning«<sup>120</sup>.

190. Hverken sagen som sådan eller redegørelsen i beslutningen afslører den mindste fejl ved den vurdering, Kommissionen har foretaget. Det fremgår heller ikke, at Kommissionen skulle have udøvet sine beføjelser med andre formål for øje end de i retsordenen omhandlede.

191. Desuden henvises der i selve beslutningen til Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, som Den Italienske Republik påberåbte sig under den administrative procedure. Kommissionen fastslår, at de ikke finder anvendelse, for da de trådte i kraft, var proceduren allerede iværksat. Under alle omstændigheder er betingelserne i disse retningslinjer ikke opfyldt i nogen af de omhandlede tilfælde.

## VIII — Konsekvenserne af beslutningens gyldighed

192. Når beslutningen er i overensstemmelse med gældende ret, er den logiske følge af, at støtteordningen er fundet ulovlig, ifølge Tubemeuse-dommen, at de oppebårne beløb skal tilbagebetales.

193. Domstolen har fastslået, at eftersom der i fællesskabsretten — i hvert fald indtil vedtagelsen af forordning nr. 659/1999 — ikke fandtes bestemmelser om proceduren ved tilbagesøgning af støtte, skal bestemmelserne i national ret anvendes<sup>121</sup>, idet der herved påhviler medlemsstaten en pligt til at samarbejde efter bedste evne med henblik på at overvinde vanskelighederne<sup>122</sup>. I denne forbindelse anføres det i dommen af 29. juni 2004 i sagen Kommissionen mod Rådet<sup>123</sup>, at forpligtelsen for medlemsstaten til at ophæve en støtte, som er fundet uforenelig med fællesmarkedet, »har [...] til formål at genoprette den oprindelige situation«, hvilket er opnået, når beløbet med tillæg af eventuelle moranter er tilbagebetalt, idet støttedtageren ved denne tilbagebetaling mister »den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne« (præmis 42).

120 — Jf. blandt de seneste domme dom af 26.9.2002, sag C-351/98, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8031, præmis 74, af 13.2.2003, sag C-409/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1487, præmis 93, dommen af 29.4.2004 i sagen Grækenland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 117, præmis 97, som er støttet på dom af 12.12.2002, sag C-456/00, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 11949, præmis 41.

121 — Jf. bl.a. dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 19 og de deri nævnte domme.

122 — Dom af 15.1.1986, sag 52/84, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 89, præmis 16.

123 — Sag C-110/02, Sml. I, s. 6333. I dommen henvises der til dom af 4.4.1995, sag C-350/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 699, præmis 21 og 22, og af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 98 og 99.

194. Det fremgår af ovenstående, at Den Italienske Republik hverken underrettede Kommissionen om de vedtagne foranstaltninger eller gav de berørte meddelelse om iværksættelsen af proceduren, og at der gik næsten fire år, før Den Italienske Republik meddelte dem vedtagelsen af den endelige beslutning, idet de dog kunne have fået kendskab til den på anden måde.

195. Disse omstændigheder nævnes i de hovedsager, hvorunder de præjudicielle spørgsmål er blevet rejst, og det er på grundlag heraf, at sagsøgerne har krævet erstatning for den forvoldte skade. Domstolen er ikke blevet anmodet om at udtale sig om dette spørgsmål, men der er intet til hinder for, at den giver den nationale ret nyttige anvisninger vedrørende løsningen af problemet.

196. Det centrale i diskussionen er spørgsmålet om statens ansvar for overtrædelsen af fællesskabsretten<sup>124</sup>, herunder nærmere bestemt for tilsidesættelsen af pligten til at give Kommissionen forhåndsunderretning, da det andet af de nævnte aspekter — ligesom Den Italienske Republiks eventuelle tilsidesættelse af hensynet til de berørte

personers berettigede forventninger — skal bedømmes efter national ret.

197. Hvis en statsstøtte ophæves på grund af tilsidesættelse af procedurereglerne, og støttemodtagerne indbringer et erstatningssøgsmål<sup>125</sup>, er det vigtigt at undersøge, om overtrædelsen er »tilstrækkelig kvalificeret«<sup>126</sup> til at udløse erstatningspligt i den betydning, hvori udtrykket anvendes i dommen i sagen Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen<sup>127</sup>.

198. Det tilkommer den nationale ret at tage stilling til, om dette er tilfældet, idet den i tilfælde af tvivl på ny kan forelægge Domstolen et præjudicielt fortolkningsspørgsmål. Under alle omstændigheder bemærkes det, at såfremt retten til erstatning anerkendes, skal tabet ikke anses for at svare til det beløb, der skal tilbagebetales, idet man herved indirekte ville tildele den støtte, som er fundet ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet.

124 — Jf. vedrørende udviklingen i retspraksis og de første redegørelser for dette problem R. Alonso García, *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario*, Civitas, Madrid, 1997. En generel, kritisk analyse findes i E. García de Enterría, »El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador«, *Revista de Administración Pública*, september-december 2002, s. 173-206.

125 — Generaladvokat Léger fremhæver i punkt 74 i sit forslag til afgørelse i sagen Belgien mod Kommissionen (dom af 11.9.2003, sag C-197/99 P, Sml. I, s. 8461), at »en konstatering af, at en statsstøtte er ulovlig, [på nationalt plan kan] have flere vigtige konsekvenser«, og nævner bl.a. muligheden for, at støttemodtagerne eller deres konkurrenter rejser erstatningssøgsmål mod staten, således som generaladvokat Tesouro allerede anførte i punkt 7, sidste afsnit, i forslaget til afgørelse i Tubemeuse-sagen.

126 — Jf. J.-P. Keppenne, *Guide des aides d'Etat en droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1999.

127 — Dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Sml. I, s. 1029, præmis 51.

## **IX — Forslag til afgørelse**

199. På baggrund af det anførte foreslår jeg Domstolen at besvare Tribunale de Cagliari's spørgsmål således:

»Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens beslutning 97/612/EF af 16. april 1997 om støtte ydet af regionen Sardinien (Den Italienske Republik) i landbrugssektoren.«