

RETTENS DOM (Sjette Afdeling)

18. november 2009*

I sag T-375/04,

Scheucher-Fleisch GmbH, Ungerndorf (Østrig)

Tauernfleisch Vertriebs GmbH, Flattach (Østrig)

Wech-Kärntner Truthahnverarbeitung GmbH, Glanegg (Østrig)

Wech-Geflügel GmbH, Sankt Andrä (Østrig)

Johann Zsifkovics, Wien (Østrig),

ved advokats J. Hofer og T. Humer,

sagsøgere,

* Processprog: tysk.

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Kreuzsitz og A. Stobiecka-Kuik, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(2004) 2037 endelig af 30. juni 2004 om statsstøtte NN 34A/2000 om kvalitetsprogrammerne og mærkerne »AMA-Biozeichen« og »AMA-Gütesiegel« i Østrig,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A.W.H. Meij, og dommerne V. Vadapalas (refererende dommer) og L. Truchot,

justitssekretær: fuldmægtig T. Weiler,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. februar 2009,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

- 1 Sagsøgerne, Scheucher-Fleisch GmbH, Tauernfleisch Vertriebs GmbH, Wech-Kärntner Truthahnverarbeitung GmbH, Wech-Geflügel GmbH og Johann Zsifkovics, samt Grandits GmbH, er fem selskaber med begrænset ansvar og et enkeltmandsfirma efter østrigsk ret, der er specialiseret i slagtning og udskæring af kød.

- 2 I 1992 vedtog Republikken Østrig Bundesgesetz über die Errichtung der Mark-tordnungsstelle »Agrarmarkt Austria« (lov om etablering af det markedsregulerende organ »Agrarmarkt Austria«, BGBl. 376/1992) (herefter »AMA-loven 1992«), hvis § 2, stk. 1, indfører en offentligretlig juridisk person benævnt »Agrarmarkt Austria« (herefter »AMA«). De operationelle aktiviteter påhviler selskabet Agrarmarkt Austria Marketing GmbH (herefter »AMA Marketing«), et datterselskab, der er ejet 100% af AMA. AMA-loven 1992 er blevet ændret flere gange.

- 3 I henhold til ordlyden af § 3, stk. 1, nr. 3), i AMA loven 1992 har AMA til opgave at fremme landbrugsmarkedsføring. AMA varetager med henblik herpå opkrævning af afgifter, der bl.a. ifølge § 21c, stk. 1, nr. 3), i AMA-loven 1992, i den version, sagsøgerne og Grandits har fremlagt, skal betales for slagtning af okser, kalve, svin, lam, får og fjerkræ.

- 4 Den omhandlede støtte har først og fremmest til formål at fremme produktion, behandling, forarbejdning og markedsføring af landbrugsprodukter i Østrig via økomærket »AMA« og kvalitetsmærket »AMA« (herefter »»AMA«-mærkerne«).
- 5 I deres egenskab af virksomheder med speciale i slagtning og udskæring af kød er sagsøgerne og Grandits underlagt betaling af afgifter til AMA i henhold til § 21c, stk. 1, nr. 3), i AMA-loven 1992, uden at deres produkter er omfattet af »AMA«-mærkerne.
- 6 Sagsøgeren og Grandits klagede sammen med ca. 20 andre slagterivirksomheder til de østrigske myndigheder over, at de blev pålagt afgifter til AMA. Forbundsministeren for landbrug, skovbrug, miljø og vandforvaltning gav dem ikke medhold i deres klage. Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstolen), for hvilken sagsøgerne og Grandits havde anlagt sag, annullerede ved domme af 20. marts og 21. maj 2003 forbundsministerens afgørelser på grund af rettergangsfejl.
- 7 Sagsøgerne og Grandits indgav samtidigt en klage til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber den 21. september 1999 og gjorde gældende, at de var blevet krænket af nogle af bestemmelserne i AMA-loven 1992.
- 8 Ved skrivelse af 15. februar 2000 fremsendte Kommissionen sagsøgerne og Grandits klage til de østrigske myndigheder, hvori den opfordrede disse sidstnævnte til at fremsætte deres bemærkninger. Som følge af de østrigske myndigheders svar af 20. marts 2000 underrettede Kommissionen den 19. juni 2000 myndighederne om, at de pågældende foranstaltninger foreløbigt var blevet registreret som uanmeldt støtte under sagsnummer NN 34/2000.
- 9 Efter anmodning fra de østrigske myndigheder den 8. marts 2003 besluttede Kommissionen at foretage en særskilt prøvelse af foranstaltningerne, alt efter om de blev vedtaget før eller efter den 26. september 2002, som følge af, at der på dette tidspunkt havde været foretaget væsentlige ændringer til anvendelsen af AMA-loven

1992. Undersøgelingsproceduren vedrørende de bestemmelser, som finder anvendelse efter den 26. september 2002, fik tildelt sagsnummer NN 34A/2000.

- 10 Ved beslutning af 30. juni 2004 om statsstøtte NN 34A/2000 om kvalitetsprogrammerne og mærkerne »AMA-Biozeichen« samt »AMA-Gütesiegel« i Østrig, besluttede Kommissionen ikke at gøre indsigelser mod de »anmeldte« foranstaltninger (herefter »den anfægtede beslutning«). Kommissionen fastslog herved, at de pågældende foranstaltninger var forenelige med fællesmarkedet i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 87, stk. 3, litra c), EF, idet de var i overensstemmelse med betingelserne i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugssektoren (EFT 2000 C 28, s. 2), punkt 13 og 14, og EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til reklame for produkter opført i EF-traktatens bilag I og visse produkter uden for bilag I (EFT 2001 C 252, s. 5 herefter »rammebestemmelserne for statsstøtte til reklame«).
- 11 I henhold til ordlyden af betragtning 67 til den anfægtede beslutning er alle de foranstaltninger, som AMA og AMA Marketing traf inden den 26. september 2002, udtrykkeligt udelukket fra undersøgelsen.
- 12 Den 16. juli 2004 meddelte AMA sagsøgerne og Grandits den anfægtede beslutning.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 13 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 17. september 2004 har sagsøgerne og Grandits anlagt denne sag.

- 14 Sagen blev henvist til Rettens Fjerde Afdeling den 10. november 2004.
- 15 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 9. december 2004 har Kommissionen fremsat en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement. Sagsøgerne og Grandits indgav deres bemærkninger til denne indsigelse den 25. januar 2005. Ved Rettens kendelse (Fjerde Afdeling) af 15. september 2006 blev formalitetsindsigelsen henskudt til afgørelsen af sagens realitet, ligesom afgørelsen vedrørende sagens omkostninger blev udsat.
- 16 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet tilknyttet Sjette Afdeling, og den foreliggende sag er følgelig blevet henvist til denne afdeling.
- 17 Da et medlem af denne afdeling var forhindret i at deltage i pådømmelsen, udpegede Rettens præsident i henhold til artikel 32, stk. 3, i Rettens procesreglement en anden dommer, for at afdelingen kunne blive beslutningsdygtig.
- 18 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Sjette Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 opfordret parterne, Grandits og den østrigske forbundsregering til at besvare visse skriftlige spørgsmål. Disse opfordringer blev efterkommet inden for den fastsatte frist.
- 19 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 23. januar 2009 meddelte Grandits i overensstemmelse med procesreglementets artikel 99 Retten, at selskabet hævdede sagen. Ved kendelse afsagt den 4. februar 2009 af formanden for Sjette Afdeling slettede Retten Grandits' navn fra Rettens register, idet hver part bærer sine egne omkostninger.

20 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 12. februar 2009.

21 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises; subsidiært frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Formaliteten

Parternes argumenter

- 23 Kommissionen har for det første gjort gældende, at sagsøgerne ikke er individuelt berørt af den anfægtede beslutning. Beslutningen er for sagsøgernes vedkommende en »generel norm«, som berører dem udelukkende som følge af deres objektive status af at være undergivet afgifter på samme måde som enhver anden virksomhed, som faktisk eller potentielt befinder sig i samme situation.
- 24 Kommissionen har dernæst bestridt udsagnet om, at det kun er fire detailhandelskæder, som begunstiges af de omhandlede foranstaltninger. »AMA«-mærkerne har nemlig til formål at fremme afsætningen af landbrugsprodukter af høj kvalitet og kommer følgelig landbrugsvirksomheder og fødevarerproducenter i deres helhed til gavn.
- 25 I øvrigt konkurrerer sagsøgerne, der er specialiserede i slagtning og udskæring af kød, ikke med detailhandlerne, der i sagsøgernes stævning fremstilles som de direkte modtagere af den omhandlede støtte. Desuden har sagsøgerne ikke forklaret, hvorfor de er individuelt berørt, fordi fire detailhandelskæder med kvalitetsmærket er kendt ved navn. Sagsøgerne angiver heller ikke, hvorfor de ikke er omfattet af »AMA«-mærkerne, eller hvorfor de ikke kan levere til de fire detailhandelskæder.
- 26 I duplikken har Kommissionen tilføjet, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at visse slagterier og opskæringsvirksomheder modtog den omhandlede støtte og er aktive på det samme geografiske marked. Selv om sagsøgerne betaler afgifter, er de desuden også

omfattet af den markedsføring, som iværksættes inden for rammerne af »AMA«-mærkerne. Som sagsøgerne selv har gjort gældende, består denne markedsføring i at råde forbrugerne til at købe produkter af østrigsk oprindelse. Dermed ville sagsøgerne ikke blive påført nogen skade.

- 27 For det andet er sagsøgerne kun indirekte berørt af den pågældende støtte, hvilket de selv medgiver i stævningen. I denne henseende er de i den anfægtede beslutning undersøgte gennemførelsesforanstaltninger generelle og abstrakte. Individualiseringen sker kun gennem individuelle retsakter, dvs. administrative beslutninger. Den anfægtede beslutning forpligter i øvrigt ikke Republikken Østrig til at opkræve afgifter fra slagterier og opskæringsvirksomheder.
- 28 Det følger for det tredje af de processuelle garantier, der er fastsat i artikel 88, stk. 2, EF, at Kommissionen er forpligtet til at give de berørte adgang til at fremsætte deres bemærkninger. I det foreliggende tilfælde har sagsøgerne imidlertid ved at indgive en klage allerede taget stilling og således udtømt deres ret til at udtale sig.
- 29 Sagsøgerne har gjort gældende, at de er interesserede parter som omhandlet i artikel 88, stk. 2, EF. Som følge heraf vil de kunne anlægge et annullationsøgsmål i henhold til artikel 230, stk. 4, EF, i deres egenskab af personer, der er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning.
- 30 Ifølge sagsøgerne udgør de direkte støttemodtagere fire detailhandlere, udpeget ved navn, som har erhvervet retten til at anvende kvalitetsmærket »AMA«. Der er også et direkte konkurrenceforhold mellem sagsøgerne og de slagte- og opskæringsvirksomheder, som er omfattet af mærket, i det omfang systemet med kvalitetsmærket »AMA« anvendes fra dyret er født, indtil kødet sælges i detailhandlen, og en virksomhed på ethvert trin af produktions- og distributionskæden kan drage fordel heraf. Med hensyn

til dyr, der indføres fra andre medlemsstater og slagtes i Østrig, opkræver AMA ingen afgifter, men afsætningen af produkterne vanskeliggøres af reklamekampagner iværksat til støtte for mærkerne.

- 31 Sagsøgerne har med henvisning til Domstolens dom af 21. oktober 2003, van Calster m.fl. (forenede sager C-261/01 og C-262/01, Sml. I, s. 12249), gjort gældende, at Kommissionens undersøgelse af støtten nødvendigvis også skal tage metoden for støttens finansiering i betragtning, såfremt denne som i det foreliggende tilfælde udgør en integrerende del af foranstaltningerne. Sagsøgerne fremhæver i denne forbindelse, at de bidrager til finansieringen af støtten.
- 32 Ifølge dommen i sagen van Calster m.fl., nævnt ovenfor i præmis 31, kan Kommissionen i øvrigt ikke med tilbagevirkende kraft bringe støttens uforenelighed med fællesmarkedet til ophør. Da den anfægtede beslutning imidlertid vedrører foranstaltninger, der var gældende efter den 26. september 2002, ville sagsøgerne kunne komme til at betale afgifterne med tilbagevirkende kraft fra dette tidspunkt.
- 33 Endelig har sagsøgerne bestridt argumentet om, at de med deres klage har udtømt deres ret til at fremsætte bemærkninger.

Rettens bemærkninger

- 34 Ifølge artikel 230, stk. 4, EF kan enhver fysisk eller juridisk person indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt.

- 35 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at den anfægtede beslutning er rettet til Republikken Østrig og ikke sagsøgerne. Det skal derfor undersøges, om den anfægtede beslutning berører dem umiddelbart og individuelt.
- 36 For det første er det en betingelse for, at den pågældende er umiddelbart berørt, at den anfægtede fællesskabsforanstaltning umiddelbart har indvirkning på den pågældendes retsstilling, og at foranstaltningen ikke overlader et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsretsreglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler. Det samme gælder med hensyn til en beslutning om at godkende støtte, såfremt muligheden for, at de nationale myndigheder beslutter ikke at yde den støtte, som Kommissionens omtvistede beslutning har bemyndiget dem til, er rent teoretisk, og der ikke er tvivl om de nationale myndigheders vilje til at handle (Domstolens dom af 5.5.1998, sag C-386/96 P, Dreyfus mod Kommissionen, Sml. I, s. 2309, præmis 43 og 44, og Rettens dom af 12.2.2008, sag T-289/03, BUPA m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 81, præmis 81).
- 37 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagsakterne, at den omhandlede støtte på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning den 30. juni 2004 allerede var blevet gennemført af Republikken Østrig. Sagsøgerne har i den forbindelse fremlagt AMA's og en detailforretnings internetsider, hvoraf det fremgår, at »AMA«-mærkerne allerede var udstedt før den anfægtede beslutning. Sagsøgerne har også fremlagt det påkrav vedrørende beløbet, som AMA sendte til Grandits, med hensyn til afgifterne for perioden mellem maj 2002 og april 2003, som — i hvert fald delvis — omfatter perioden for anvendelse af de foranstaltninger, der er omfattet af den anfægtede beslutning.
- 38 Derfor forekommer muligheden for, at de østrigske myndigheder beslutter ikke at yde den pågældende støtte, at være rent teoretisk.
- 39 Heraf følger, at sagsøgerne er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning i artikel 230, stk. 4, EF's forstand.

- 40 For så vidt for det andet angår spørgsmålet, om sagsøgerne er individuelt berørt, bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at andre personer end en beslutnings adressat kun kan gøre gældende, at de berøres individuelt, hvis beslutningen 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 for beslutningen (Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, og af 13.12.2005, sag C-78/03 P, Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, Sml. I, s. 10737, præmis 33).
- 41 Der skal i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 88 EF for kontrol med statsstøtte sondres mellem på den ene side den indledende fase af undersøgelsen af støtteforanstaltninger i medfør af denne artikels stk. 3 — der alene har til formål at gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse af, om den pågældende støtte er forenelig med fællesmarkedet — og på den anden side den formelle undersøgelsesfase i henhold til stk. 2. Først i denne undersøgelsesfase, som skal give Kommissionen mulighed for at opnå fuldstændige oplysninger om alle sagens momenter, er Kommissionen i henhold til EF-traktaten forpligtet til at give de berørte adgang til at fremsætte deres bemærkninger (Domstolens dom af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487, præmis 22, og af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 16, samt dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, nævnt ovenfor i præmis 40, præmis 34).
- 42 Heraf følger, at når Kommissionen uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF ved en beslutning truffet i medfør af artikel 88, stk. 3, EF fastslår, at en støtte er forenelig med fællesmarkedet, kan de berørte parter, der er indrømmet disse processuelle garantier, kun opnå, at de respekteres, hvis de har adgang til at indbringe denne beslutning for Fællesskabets retsinstanser (dommen i sagen Cook mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 41, præmis 23, i sagen Matra mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 41, præmis 17, og i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, nævnt ovenfor i præmis 40, præmis 35). Fællesskabets retsinstanser må derfor realitetsbehandle et annullations søgsmål vedrørende en sådan beslutning, som er anlagt af en interesseret part i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 88, stk. 2, EF, når denne med søgsmålet ønsker at beskytte de processuelle rettigheder, der tilkommer ham ifølge denne bestemmelse (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, nævnt ovenfor i præmis 40, præmis 35; jf. tillige i denne retning dommen i sagen Cook mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 41, præmis 23-26, og i sagen Matra mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 41, præmis 17-20).

- 43 De retssubjekter, der har status af interesserede parter i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 88, stk. 2, EF, og som dermed i medfør af artikel 230, stk. 4, EF kan indbringe annullationssøgsmål, er personer, virksomheder eller sammenslutninger, hvis interesser er berørt af den tildelte støtte, dvs. navnlig virksomheder, som er i konkurrence med støttemodtagerne, og erhvervsorganisationer (Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 41, og dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, nævnt ovenfor i præmis 40, præmis 36).
- 44 Hvis sagsøgeren derimod anfægter berettigelsen af beslutningen om vurderingen af støtten som sådan, er den omstændighed alene, at sagsøgeren kan anses for interesseret part i artikel 88, stk. 2, EF's forstand, ikke tilstrækkelig til at realitetsbehandle sagen. Det må i så fald godtgøres, at sagsøgeren har en særlig stilling som omhandlet i Domstolens praksis siden dommen i sagen Plaumann mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 40. Dette vil bl.a. være tilfældet, når sagsøgerens stilling på markedet i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, som den pågældende beslutning vedrører (Domstolens dom af 28.1.1986, sag 169/84, Cofaz m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 391, præmis 22-25, og dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, nævnt ovenfor i præmis 40, præmis 37).
- 45 Endelig udelukker den omstændighed, at en retsakt på grund af sin art og rækkevidde har generel karakter, for så vidt som den finder anvendelse på de omhandlede erhvervsdrivende, ikke i sig selv, at den også kan berøre visse af disse individuelt (Domstolens dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorníu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 19, og af 22.12.2008, sag C-487/06 P, British Aggregates mod Kommissionen, Sml. I, s. 10505, præmis 32).
- 46 I den foreliggende sag har sagsøgerne i det væsentlige påberåbt sig tre anbringender til støtte for deres påstande.
- 47 Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af procedureregler. Anbringendet kan opdeles i fire led, nemlig for det første manglende anmeldelse til Kommissionen af den omhandlede støtte, for det andet tilsidesættelse af procesgarantierne i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, for det tredje tilsidesættelse af begrundelsespligten og for det fjerde

tilsidesættelse af princippet om en rimelig frist. Sagsøgerne har i forbindelse med det første anbringendes andet led udtrykkeligt gjort gældende, at Kommissionen burde have indledt den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 4, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 88 EF (EFT L 83, s. 1), da der var tvivl om, hvorvidt de pågældende foranstaltninger var forenelige med fællesmarkedet.

48 Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Sagsøgerne har i den forbindelse bl.a. anført, at en kvalitetsgaranti som den, der gjaldt for at være omfattet af »AMA«-mærkerne, ikke vedrører begrebet »udvikling« som omhandlet i denne bestemmelse.

49 Med det tredje anbringende gør sagsøgerne gældende, at Kommissionen har tilsidesat »standstill-klausulen« ifølge artikel 88, stk. 3, EF og artikel 3 i forordning nr. 659/1999.

50 Idet sagsøgerne dermed anfægter både Kommissionens afvisning af at indlede den formelle undersøgelsesprocedure og berettigelsen af beslutningen om vurdering af støtten som sådan, skal der for det første foretages en analyse af sagsøgernes søgsmålskompetence for at opnå overholdelse af deres processuelle rettigheder og for det andet af sagsøgernes søgsmålskompetence for at bestride den anfægtede beslutning med henblik på at afgøre, om de har kompetence til at anlægge dette søgsmål.

51 Hvad for det første angår sagsøgernes søgsmålskompetence for at opnå overholdelse af deres processuelle rettigheder skal det først fastslås, at »AMA«-mærkerne ifølge betragtning 14 til den anfægtede beslutning kun gives til produkter, som opfylder bestemte kvalitetskrav med hensyn til produktionsmetoder, produktets kendetegn og i visse tilfælde krav vedrørende deres geografiske oprindelse. Ifølge betragtning 27 til den

anfægtede beslutning begunstiger den pågældende støtte således bestemte virksomheder inden for produktion, behandling, forarbejdning og markedsføring af landbrugsprodukter i Østrig.

- 52 Hvad særligt angår kød findes der, således som sagsøgerne har anført, en specifik produktions- og distributionskæde for »AMA«-mærkerne, fra fødsel og opdræt af dyrene til distribution i detailhandelen, inden for rammerne af hvilken præcise forskrifter vedrørende kvalitet og kontrol, som har til formål at sikre kvaliteten, skal overholdes i hvert led, og formålet hermed er at udvikle salget af produkter af høj kvalitet.
- 53 Derfor er modtagerne af den omhandlede støtte ikke alene detailhandlere. De omfatter også alle de virksomheder, der tilhører den specifikke produktions- og distributionskæde for »AMA«-mærkerne. Sagsøgerne, som er virksomheder med speciale i slagtning og udskæring af kød, konkurrerer imidlertid med slagte- og opskæringsvirksomheder, som er omfattet af »AMA«-mærkerne. Sagsøgerne opererer også på det samme geografiske marked, dvs. Østrig, således som de nærmere har redegjort for som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten.
- 54 I øvrigt kan den omstændighed, at sagsøgerne i det foreliggende tilfælde ved at indgive deres klage vedrørende den omhandlede støtte har haft mulighed for at fremsætte deres argumenter allerede under den indledende undersøgelsesprocedure, jf. artikel 88, stk. 3, EF, ikke fratage dem retten til respekt for de processuelle rettigheder, som de udtrykkeligt er tillagt ved artikel 88, stk. 2, EF (jf. i denne retning dommen i sagen BUPA m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 36, præmis 76).
- 55 Heraf følger, at sagsøgerne har søgsmålskompetence, for så vidt som sagsøgernes formål er at sikre, at deres processuelle rettigheder i henhold til artikel 88, stk. 2, EF overholdes.

- 56 Det andet led af det første anbringende om tilsidesættelse af procesgarantierne i henhold til artikel 88, stk. 2, EF skal således antages til realitetsbehandling.
- 57 Hvad for det andet angår sagsøgernes søgsmålskompetence til at bestride den anfægtede beslutning bemærkes, at den blotte omstændighed, at den pågældende beslutning kunne øve en vis indflydelse på de på det relevante marked herskende konkurrenceforhold, og at de berørte virksomheder på en eller anden måde konkurrerede med modtageren af beslutningen, således ikke udgør en sådan væsentlig påvirkning (jf. i denne retning Domstolens dom af 10.12.1969, forenede sager 10/68 og 18/68, Eridania m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1969, s. 117, org.ref.: Rec. s. 459, præmis 7, og dommen i sagen British Aggregates mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 45, præmis 47). En virksomhed kan således ikke alene påberåbe sig sin status som konkurrent i forhold til den støttemodtagende virksomhed, men skal desuden bevise, at den befinder sig i en faktisk situation, som individualiserer den på lignende måde som adressaten for en sådan beslutning (jf. i denne retning Domstolens dom af 23.5.2000, sag C-106/98 P, Comité d'entreprise de la Société française de production m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3659, præmis 41, og dommen i sagen British Aggregates mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 45, præmis 48).
- 58 Det må imidlertid konstateres, at sagsøgerne i deres skriftlige indlæg ikke har anført retlige eller faktiske argumenter, der kan godtgøre, at de har en særlig konkurrencemæssig stilling på det pågældende marked.
- 59 I øvrigt har sagsøgerne som svar på et af Rettens skriftlige spørgsmål vedrørende den væsentlige påvirkning af deres stilling uden nærmere forklaring blot henvist til tilstedeværelsen af »betydelig overkapacitet« på markedet for slagtning og udskæring af kød og fremhævet, at den pågældende støtte har betydelig indvirkning på den grænseoverskridende handel og konkurrencen.
- 60 Det følger af det ovenstående, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at deres stilling på markedet væsentlig påvirkes af den støtteforanstaltning, som er genstand for den anfægtede beslutning.

- 61 Følgelig skal det første anbringendes første og fjerde led og det tredje anbringende afvises, i det omfang de ikke vedrører beskyttelse af de processuelle rettigheder, der tilkommer sagsøgerne ifølge artikel 88, stk. 2, EF.
- 62 Det skal derimod bemærkes, at Retten skal fortolke en sagsøgers anbringender ved deres indhold snarere end ved den retlige kvalifikation heraf (jf. denne retning Domstolens dom af 15.12.1961, forenede sager 19/60, 21/60, 2/61 og 3/61, Fives Lille Cail m.fl. mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 269, org.ref.: Rec. s. 559, på s. 588). Retten kan således undersøge andre argumenter, som en sagsøger har fremført, for at undersøge, om disse også frembringer forhold til støtte for et af sagsøgerens anbringender, hvorunder det udtrykkeligt gøres gældende, at der foreligger tvivl, som kunne have berettiget indledningen af proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF (Retten dom af 20.9.2007, sag T-254/05, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 48; jf. ligeledes i denne retning Retten dom af 13.1.2004, sag T-158/99, Thermenhotel Stoiser Franz m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 141, 148, 155, 161 og 167).
- 63 I det foreliggende tilfælde fremgår det dog af stævningen, at det første anbringendes tredje led og det andet anbringende angiver omstændigheder til støtte for det første anbringendes andet led, eftersom sagsøgerne deri angiver forekomsten af alvorlige vanskeligheder, som kunne have berettiget indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure. Således har sagsøgerne også til hensigt med det andet anbringende at gøre gældende, at deres processuelle rettigheder i henhold til artikel 88, stk. 2, EF blev tilsidesat ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning. På samme måde underbygger det første anbringendes tredje led om en utilstrækkelig begrundelse det første anbringendes andet led, i det omfang — hvis begrundelse er utilstrækkelig — de berørte parter ikke kan få kendskab til grundlaget for Kommissionens konklusion om manglen på alvorlige vanskeligheder, og den kompetente ret ikke kan udøve sin prøvelsesret.
- 64 Det første anbringendes tredje led og det andet anbringende antages derfor udelukkende til realitetsbehandling, i det omfang de har til formål at sikre, at sagsøgernes processuelle rettigheder i henhold til artikel 88, stk. 2, EF overholdes.

Om realiteten

Parternes argumenter

- 65 Sagsøgerne har anført, at artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 659/1999 forpligtede Kommissionen til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende den pågældende støtte, da der var tvivl om dens forenelighed med fællesmarkedet. Sagsøgerne har påberåbt sig flere dokumenter, navnlig fra AMA's og en detailforretnings internetsider, som beviser, at de produkter, som er omfattet af »AMA«-mærkerne, udelukkende skal være af østrigsk oprindelse. Sagsøgerne har også henvist til en skrivelse fra Kommissionen til de østrigske myndigheder af 19. juni 2000, som indeholder en gengivelse af grundene til, at der var tvivl om, hvorvidt den pågældende støtte var forenelig med fællesmarkedet, særligt med artikel 28 EF. Kommissionen burde på baggrund af disse faktiske og retlige omstændigheder have truffet beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.
- 66 I replikken har sagsøgerne tilføjet, at § 21a i AMA-loven 1992 udelukker, at »AMA«-kvalitetsmærket gives til produkter, der ikke har oprindelse i Østrig, eller at en markedsføringskampagne udføres for at fremme salget heraf. På samme måde viser vedtægterne for AMA Marketing, at markedsføringskampagnen skal omfatte nationale landbrugs- og skovbrugsprodukter. AMA-loven 1992 og AMA Marketings vedtægter er således uforenelige med artikel 28 EF. Det er i denne henseende ikke tilstrækkeligt at indsætte en »fravigelsesmulighed« for udenlandske produkter i retningslinjerne for AMA. Der bør endvidere tages udgangspunkt i de foranstaltninger, som rent faktisk blev gennemført, og ikke i de pågældende retningslinjers bestemmelser.
- 67 Kommissionen har heroverfor anført, at alle de af sagsøgerne angivne dokumenter er fra før den 26. september 2002. Ifølge den anfægtede beslutning er de foranstaltninger, som AMA og AMA Marketing traf inden den 26. september 2002, imidlertid udtrykkeligt udelukket fra undersøgelsen. Hvad i øvrigt angår de foranstaltninger, som trådte i kraft efter den 26. september 2002, henviser Kommissionen til forskellige retningslinjer fra AMA fra henholdsvis januar 2001, september 2002 og februar 2003,

som viser, at sagsøgernes klagepunkter er ugrundede. Kommissionen var således ikke forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

68 Kommissionen har i duplikken fremhævet, at mærkerne — med eller uden angivelse af oprindelse — som retningslinjerne fra AMA viser, ikke er forbeholdt østrigske virksomheder eller produkter. Det er ikke lykkedes sagsøgerne at fremkomme med et eneste tilfælde, hvor en anmodning om tildeling af kvalitetsmærket fra en ansøger, som ikke er østriger, er blevet afvist i henhold til vedtægterne for AMA Marketing.

— Rettens bemærkninger

69 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen har pligt til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, navnlig hvis den i lyset af de under den indledende undersøgelse indhentede oplysninger står over for alvorlige vanskeligheder ved vurderingen af foranstaltningen. En sådan pligt følger således direkte af artikel 88, stk. 3, EF, således som denne bestemmelse er fortolket i retspraksis og er bekræftet af bestemmelsen i artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, når Kommissionen efter den indledende undersøgelse konstaterer, at den nærer tvivl med hensyn til den ulovlige foranstaltnings forenelighed med fællesmarkedet (jf. i denne retning dommen i sagen BUPA m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 36, præmis 328).

70 Ifølge fast retspraksis er proceduren i artikel 88, stk. 2, EF nemlig uundværlig, når Kommissionen støder på alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af, om en støtte er forenelig med fællesmarkedet. Kommissionen kan derfor kun begrænse sig til den indledende fase i medfør af artikel 88, stk. 3, i forbindelse med en godkendelse af en statslig foranstaltning, såfremt den efter en første undersøgelse kan nå til den opfattelse, at denne foranstaltning enten ikke udgør støtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF eller, hvis den betragtes som støtte, er forenelig med fællesmarkedet. Hvis Kommissionen imidlertid på grundlag af denne første undersøgelse når til den modsatte opfattelse, eller denne undersøgelse ikke har gjort det muligt for den at overvinde alle

vanskelighederne ved bedømmelsen af, om foranstaltningen er forenelig med fællesmarkedet, skal den indhente alle de nødvendige udtalelser og med henblik herpå indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF (dommen i sagen Matra mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 41, præmis 33, i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, nævnt ovenfor i præmis 43, præmis 39, og i sagen BUPA m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 36, præmis 329).

- 71 Det tilkommer således Kommissionen på baggrund af sagens faktiske og retlige omstændigheder at afgøre, om det på grund af de vanskeligheder, der er opstået under undersøgelsen af støttens forenelighed med fællesmarkedet, er nødvendigt at indlede denne procedure (dommen i sagen Cook mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 41, præmis 30). Ved vurderingen heraf skal tre krav overholdes.
- 72 For det første er Kommissionens beføjelse til at tage stilling til en støtteforanstaltnings forenelighed med fællesmarkedet efter afslutningen af den indledende undersøgelsesprocedure i medfør af artikel 88 EF begrænset til foranstaltninger, der ikke frembyder alvorlige vanskeligheder, hvilket indebærer, at dette er en nødvendig betingelse for beføjelsen. Kommissionen kan således ikke afslå at indlede den formelle undersøgelsesprocedure under påberåbelse af andre omstændigheder, såsom tredjemands interesser, procesøkonomiske hensyn eller andre hensyn til administrativ formålstjenlighed (Rettens dom af 15.3.2001, sag T-73/98, Prayon-Rupel mod Kommissionen, Sml. II, s. 867, præmis 44).
- 73 For det andet er Kommissionen forpligtet til at indlede den formelle procedure, når den støder på alvorlige vanskeligheder, og den har i denne forbindelse ikke nogen skønsmæssig beføjelse. Selv om den er bundet med hensyn til beslutningen om, hvorvidt denne procedure skal indledes, har Kommissionen dog en vis skønsmargen ved indhentningen og undersøgelsen af sagens konkrete omstændigheder med henblik på at afgøre, om de giver anledning til alvorlige vanskeligheder. Navnlig kan Kommissionen i henhold til formålet med artikel 88, stk. 3, EF og i overensstemmelse med sin pligt til at føge god forvaltningsskik indlede en dialog med den stat, der har

foretaget anmeldelsen, eller med tredjemand for under den indledende procedure at klare eventuelle vanskeligheder (dommen i sagen Prayon-Rupel mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 72, præmis 45).

- 74 For det tredje skal begrebet »alvorlige vanskeligheder« fastlægges objektivt. Både med udgangspunkt i omstændighederne ved vedtagelsen af den anfægtede retsakt og i dens indhold skal det undersøges, om der foreligger sådanne vanskeligheder, på et objektivt grundlag ved at sammenholde beslutningens begrundelse med de oplysninger, som Kommissionen havde til rådighed, da den traf afgørelse om den omtvistede støttes forenelighed med fællesmarkedet (jf. dommen i sagen Prayon-Rupel mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 72, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 75 I den foreliggende sag fandt Kommissionen i den anfægtede beslutning, at den pågældende støtte var forenelig med fællesmarkedet, for så vidt som den var i overensstemmelse med rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugssektoren og rammebestemmelserne for statsstøtte til reklame.
- 76 I denne forbindelse bemærkes først, at det i rammebestemmelserne for statsstøtte til reklame med hensyn til produkter, som skal opfylde særlige kvalitetskrav, bl.a. er fastsat:
- »49. Nationale kvalitetskontrolordninger bør udelukkende baseres på eksistensen af reelle, objektive egenskaber, der giver produkterne den krævede kvalitet, eller som vedrører den krævede produktionsproces, og ikke på produkternes oprindelsessted eller produktionssted. Derfor bør alle produkter produceret i EF, uanset oprindelsessted og uanset om kvalitetskontrolordningerne er obligatoriske eller frivillige, have adgang til sådanne ordninger, hvad enten de er obligatoriske eller frivillige, såfremt produkterne opfylder de krav, der er opstillet [...]

50. Såfremt ordningen er begrænset til produkter fra et bestemt oprindelsessted [...], er ordningen i sig selv i modstrid med traktaten, og det siger sig selv, at Kommissionen ikke kan anse støtte til reklamefremstød for en sådan ordning for forenelig med fællesmarkedet.

[...]«

77 Det fremgår af de samme rammebestemmelser, navnlig punkt 46, at varernes »oprindelse« må anses for at være disses »regionale eller nationale oprindelse«.

78 Dernæst har Kommissionen i betragtning 52 til den anfægtede beslutning i den foreliggende sag fundet, at støtten overholdt betingelsen, hvorefter en national kvalitetskontrolordning ikke må være begrænset til produkter fra et bestemt oprindelsessted. Den udtalte således:

»Brugen af kvalitetsmærket er til rådighed for alle produkter, dyrket eller produceret i Fællesskabet, som opfylder de kvalitetskrav, der er knyttet til denne brug. Disse særlige krav for produkter, der kan komme i betragtning til kvalitetsmærket, vedrører enten produktets kvalitet eller synes begrænset til at gøre det muligt at kontrollere produkternes geografiske oprindelse. De særlige krav kan under alle omstændigheder opfyldes uanset produktets geografiske oprindelse.«

79 I samme retning har Kommissionen i betragtning 66 til den anfægtede beslutning afvist de argumenter, som sagsøgerne fremsatte i klagen, og hvorefter det udelukkende var østrigske producenter, som var omfattet af »AMA«-mærkerne, således:

»[...] D]e anmeldte foranstaltninger vedrørende økomærket og kvalitetsmærket, som har været anvendt siden den 26. september 2002, er ikke begrænset til østrigske produkter, og [...] produkternes oprindelse udgør ikke det væsentligste budskab i hverken mærkerne eller den tilsvarende reklame.

[...]«

⁸⁰ Det følger desuden af betragtning 67 til den anfægtede beslutning, at Kommissionen støttede sig på de foranstaltninger, som blev truffet af AMA og AMA Marketing, således som de fandt anvendelse efter den 26. september 2002. Kommissionen har i denne forbindelse i svarskriftet citeret tre retningslinjer fra AMA fra januar 2001, september 2002 og februar 2003.

⁸¹ Sagsøgerne har i stævningen hævdet, at de produkter, som er omfattet af »AMA«-mærkerne, udelukkende skal være af østrigsk oprindelse. I denne forbindelse har sagsøgerne navnlig fremlagt en version af AMA-loven 1992, som Kommissionen ikke har bestridt, hvorefter ifølge § 21a om formålet med afgiften:

»Afgiften til landbrugsmarkedsføring [...] inddrives til forfølgelse af nedennævnte mål:

- 83 Kommissionen bemærker ganske vist også, at § 21a, nr. 5), i AMA-loven 1992 allerede i den oprindelige version også blandt formålene med afgiften fastsatte »fremme af andre markedsføringsforanstaltninger«, uden at der blev fastsat nogen begrænsning for nationale produkter.
- 84 Det følger ikke desto mindre af Kommissionens svar, at de væsentligste bestemmelser i § 21a i AMA-loven 1992 på tidspunktet for Kommissionens undersøgelse af den pågældende støttes forenelighed med fællesmarkedet alene gjaldt for nationale produkter.
- 85 Den pågældende bestemmelse opfyldte følgelig ikke betingelsen i rammebestemmelserne for statsstøtte til reklame, hvorefter en national kvalitetskontrolordning ikke må være begrænset til produkter fra et bestemt oprindelsessted. Det fremgår også af Kommissionens skriftlige svar, at Kommissionen var bekendt hermed, idet der om dette spørgsmål havde fundet forhandlinger sted mellem de østrigske myndigheder og Kommissionen.
- 86 Selv om retningslinjerne fra AMA ikke fastsatte noget krav om produkternes oprindelse, forholder det sig følgelig ikke desto mindre således, at begrænsningen til nationale produkter i § 21a, nr. 1), i AMA-loven 1992 rejste tvivl om foreneligheden af den pågældende støtte med rammebestemmelserne for statsstøtte til reklame. Kommissionen skulle derfor have anvendt artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 659/1999.
- 87 Det skal derfor fastslås, at vurderingen af, om den pågældende støtte er forenelig med fællesmarkedet, gav anledning til alvorlige vanskeligheder, som burde have fået Kommissionen til at indlede proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF.

- 88 Herefter bør den anfægtede beslutning annulleres, uden at det er nødvendigt at undersøge det første anbringendes tredje led og det andet anbringende.

Sagens omkostninger

- 89 Ifølge artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor pålægges at bære sine egne omkostninger og betale de omkostninger, sagsøgerne har afholdt.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Sjette Afdeling):

- 1) Kommissionens beslutning K(2004) 2037 endelig af 30. juni 2004 om statsstøtte NN 34A/2000 om kvalitetsprogrammerne og mærkerne »AMA-Biozeichen« og »AMA-Gütesiegel« i Østrig annulleres.**

- 2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger og betaler Scheucher-Fleisch GmbH's, Tauernfleisch Vertriebs GmbH's, Wech-Kärntner Truthahnverarbeitung GmbH's, Wech-Geflügel GmbH's og Johann Zsifkovics' omkostninger.**

Meij

Vadapalas

Truchot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. november 2009.

Underskrifter