

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

23. februar 2006\*

I de forenede sager C-346/03 og C-529/03,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunale di Cagliari, sezione civile (Italien), ved beslutninger af 29. april og 20. oktober 2003, indgået til Domstolen henholdsvis den 6. august og den 19. december 2003, i sagerne

**Giuseppe Atzeni m.fl.** (sag C-346/03)

**Marco Scalas**

**Renato Lilliu** (sag C-529/03)

mod

**Regione autonoma della Sardegna,**

\* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne A. La Pergola, J.-P. Puissochet, S. von Bahr (refererende dommer) og A. Ó Caoimh,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer  
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. februar 2005,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Atzeni m.fl. ved avvocati G. Dore og F. Ciulli
- Scalas og Lilliu ved avvocati G. Dore, F. Ciulli og A. Miglior
- Regione autonoma della Sardegna ved avvocatessa A. Camba og S. Trincas
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Di Bucci, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. april 2005,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af Kommissionens beslutning 97/612/EF af 16. april 1997 om støtte ydet af regionen Sardinien (Italien) i landbrugssektoren (EFT L 248, s. 27, herefter »den anfægtede beslutning«).
  
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under to sager mellem henholdsvis Giuseppe Atzeni m.fl. (herefter »Atzeni m.fl.«), Marco Scalas og Renato Lilliu (herefter »Scalas og Lilliu«) på den ene side, og Regione autonoma della Sardegna (herefter »Regione«) på den anden side, angående sidstnævntes krav om tilbagebetaling af støtte, som de berørte havde fået udbetalt, og indstilling af udbetaling af yderligere støtte.

## De nationale retsfor skrifter og den tildelte støtte

- 3 Artikel 5 i regionallov nr. 44 af 13. december 1988 (herefter »lov nr. 44/88«) indførte en støtteordning til fordel for landbrugsbedrifter, hvis økonomiske situation var blevet forværret af ugunstige begivenheder, i form af lavtforrentede lån, der skulle genskabe likviditeten for de pågældende landbrugsbedrifter. Lånene skulle anvendes til at konsolidere de bestående kortfristede gældsposter og havde en løbetid på højst 15 år.

- 4 Regionalregeringen (Giunta regionale) fastlagde de konkrete betingelser for tildeling af støtte, bl.a. de ugunstige begivenheder, der gav ret til Regionens indgriben, de omhandlede sektorer, støttebeløbet i forhold til de pågældende bedrífers gældsposter og lånets løbetid.
  
- 5 Siden 1988 har regionalregeringen ved fire lejligheder besluttet at tildele støtte i form af lavtforrentede lån i henhold til artikel 5 i lov nr. 44/88 (herefter under ét »de fire støtteforanstaltninger«).
  
- 6 Den 30. december 1988 blev den første støtteforanstaltning vedtaget til fordel for væksthushprodukter. Den ugunstige begivenhed, der dannede grundlag for Regionens indgriben, var, at priserne på disse produkter var faldet. Den eneste betingelse, som var fastsat for tildeling af støtte, vedrørte bedrífens kortfristede gæld. Denne gæld skulle være på over 75% af bedrífens bruttoproduktion i det pågældende år.
  
- 7 Anden støtteforanstaltning blev vedtaget den 27. juni 1990 og vedrørte skovbrugsbedrífte, der omfatter beplantninger, som endnu ikke var modne til en rentabel hugst. Støtten tilsigtede at sanere og/eller konsolidere den gæld, som udløb inden den 30. juni 1990, og som skyldtes investeringer, drift af beplantningerne, bankkontoovertræk og udbetaling af løn, lejeudgifter samt udestående beløb til leverandører. Den kortfristede gæld skulle ligeledes være mindst lig med 75% af den pågældende bedrífes bruttoproduktion i det pågældende år. Lånenes varighed blev fastsat til 13 år og omfattede en afdragsfri periode på tre år.
  
- 8 Tredje støtteforanstaltning fra den 20. november 1990 omfattede kaninavlere, der som følge af en epizooti i regionen i foråret 1990 havde mistet mindst 20% af bestanden. Lavtforrentede lån over 15 år, med tre års afdragsfri periode, kunne

dække to annuiteter eller fire halvår af allerede optagne langfristede lån og et beløb svarende til de berørte bedrífers finansbehov i et år.

- 9 Fjerde støtteforanstaltning, som blev vedtaget den 26. juni 1992, vedrørte alle landbrugsbedrífte, der var forgældede på grund af mere og mere ugunstige markedsvilkår og vanskelige vejrforhold. Bedrífernes kortfristede gæld skulle mindst svare til 51% af bruttoproduktionen i 1991. De tildelte låns varighed var 15 år, heraf en afdragsfri periode på tre år. Der blev ved beregning af gælden taget hensyn til lån med en løbetid på under 12 måneder i 1991, også hvis de efterfølgende var blevet tilbagebetalt, og de andre andele af flerårige lån, som var udløbet eller blevet betalt i 1991 eller var udløbet i tidligere år, men ikke blevet betalt.
  
- 10 Den støtte, der var opnået i henhold til fjerde støtteforanstaltning, kunne anvendes til dækning af lavtforrentede driftslån, gæld vedrørende mellemfristede lån, bortset fra lån, som blev optaget med henblik på indkøb af landbrugsmaskiner, og de andele, der endnu manglede at blive betalt af de lavtforrentede flerårige lån, som Regione havde ydet som følge af naturkatastrofer.

### **Den administrative procedure ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber**

- 11 Ved skrivelse af 1. september 1992 gav Den Italienske Republik i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF), Kommissionen meddelelse om regionallov nr. 17 af 27. august 1992 (herefter »lov nr. 17/92«).

- 12 Artikel 12 i lov nr. 17/92 ændrede artikel 5 i lov nr. 44/88, der aldrig er blevet meddelt Kommissionen.
- 13 Ved skrivelse af 1. august 1994 meddelte Kommissionen Den Italienske Republik sin beslutning om at iværksætte proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende artikel 5 i lov nr. 44/88 og de fire støtteforanstaltninger.
- 14 Den italienske regering fremsatte sine bemærkninger ved skrivelser af 30. januar, 25. august og 1. december 1995.
- 15 Kommissionen vedtog den anfægtede beslutning den 16. april 1997.

### **Den anfægtede beslutning**

- 16 Kommissionen anførte i den anfægtede beslutnings artikel 1, at den støtte, der er ydet af Regione i medfør af artikel 5 i lov nr. 44/88 og de fire støtteforanstaltninger, var ulovlig, idet den ikke var meddelt til Kommissionen i projektfasen, og at den var uforenelig med fællesmarkedet, henset til EF-traktatens artikel 92, stk. 1-3 (efter ændring nu artikel 87, stk. 1-3, EF).
- 17 Kommissionen præciserede i den anfægtede beslutnings artikel 2, at Den Italienske Republik skulle ophæve den omhandlede støtte inden to måneder regnet fra datoen

for meddelelsen af beslutningen og vedtage de foranstaltninger, som var nødvendige for tilbagesøgning af den udbetalte støtte inden for en frist på seks måneder fra samme tidspunkt.

### **Tvisten i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål**

- 18 Efter vedtagelsen af den anfægtede beslutning ophævede Consiglio regionale artikel 5 i lov nr. 44/88 og udstedte den 18. december 1997 dekreter om tilbagekaldelse af den støtte, der allerede var tildelt (herefter »dekreterne fra december 1997«).

#### *Sag C-346/03*

- 19 Ved stævning af 23. januar 2002 anlagde Atzeni m.fl., der alle er indehavere af en landbrugsbedrift, sag ved Tribunale di Cagliari med henblik på principalt at få fastslået, at dekreterne fra december 1997 ikke skulle anvendes, og at Regione dømmes til at betale restbeløbet efter de fire støtteforanstaltninger.
- 20 Subsidiært har Atzeni m.fl. nedlagt påstand om, at det fastslås, at Regione har tilsidesat fællesskabsbestemmelserne om statsstøtte samt de almindelige principper om bl.a. gennemsigtighed og god forvaltningsskik. De har ligeledes nedlagt påstand om, at Regione dømmes til at erstatte den skade, som regionen har forvoldt dels ved at undlade at underrette de berørte bedrifter om indledningen af den i traktatens artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure og den anfægtede beslutning, dels ved først den 16. november 2001 at have underrettet sagsøgerne om dekreterne fra december 1997.

21 Den nationale ret fandt det nødvendigt at forelægge Domstolen et spørgsmål vedrørende gyldigheden af den anfægtede beslutning, som udgør grundlaget for dekretterne fra december 1997. Herefter har Tribunale di Cagliari besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»[Er den anfægtede beslutning ugyldig] henset til følgende retsmangler:

- a) Kommissionen havde ikke kompetence til at vedtage den anfægtede beslutning, idet den har tilsidesat [EF-traktatens artikel 38, 40 og 43 (efter ændring nu artikel 32 EF, 34 EF og 37 EF), EF-traktatens artikel 39, 41, 42 og 46 (nu artikel 33 EF, 35 EF, 36 EF og 38 EF)].
- b) Tilsidesættelse af procedurebestemmelserne i [traktatens artikel 93, stk. 1].
- c) Tilsidesættelse af procedurebestemmelserne i [traktatens artikel 93, stk. 2 og 3].
- d) Manglende begrundelse for beslutningen, jf. [EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) sammenholdt med traktatens artikel 93, stk. 3, og 92, stk. 1].
- 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«?»«

*Sag C-529/03*

- 22 Ved stævning af 31. juli 2002 anlagde Scalas og Lilliu som repræsentant for 389 personer sag ved Tribunale di Cagliari med påstand om, at det principalt fastslås, at den af Regione tildelte støtte i henhold til de fire støtteforanstaltninger ikke skal tilbagebetales, subsidiært at Regione skal erstatte det tab, de berørte landbrugsbedrifter har lidt.
- 23 Tribunale di Cagliari har besluttet at udsætte sagen og at anmode Domstolen om at tage stilling til gyldigheden af den anfægtede beslutning, henset til de seks punkter, der er rejst i sag C-349/03, og som fremgår af nærværende doms præmis 21, samt at forelægge Domstolen tre præjudicielle spørgsmål, der kan formuleres således:
- »1) Er den anfægtede beslutning i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, henset til den periode, der er forløbet mellem følgende fire faser, nemlig offentliggørelsen af regionallov nr. 44/88 i 1988, indledningen af proceduren vedrørende overtrædelse i 1994, vedtagelsen af den anfægtede beslutning i 1997 og landbrugsbedrifternes modtagelse af anmodning om tilbagebetaling i november 2001?
- 2) Er den anfægtede beslutning tilstrækkeligt begrundet i og med, at det anføres, at den omhandlede støtte »ville kunne fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne«, uden at der er redegjort for den

enkelte støttes form eller taget hensyn til den omstændighed, at de økonomiske og sociale forhold på Sardinien gør, at den lokale landbrugsproduktion ikke kan true eller blot forstyrre konkurrenceforholdene i Fællesskabet, eller til den lokale alvorlige arbejdsløshedssituation, og uden at der er givet en gyldig begrundelse for at udelukke støtte, som tilsigter at råde bod på skader forårsaget af naturkatastrofer eller andre usædvanlige begivenheder?

- 3) Er den anfægtede beslutning ligeledes behæftet med en begrundelsesmangel, for så vidt som den betragter den tildelte støtte som »driftsstøtte«, hvilket vedrører kortfristede lån, uden at tage højde for, at støtten omfatter omlægning til langfristede lån af tidligere gæld, der ikke er blevet afviklet som aftalt på grund af særlige problemer, der skyldes for virksomheden udefra kommende omstændigheder, såsom usædvanligt dårlige vejrforhold?«

<sup>24</sup> Ved kendelse af 6. maj 2004 er sagerne C-346/03 og C-529/03 blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

### **Om anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling**

<sup>25</sup> Ved skrivelse af 19. september 2005 har Atzeni m.fl. samt Scalas og Lilliu anmodet Domstolen om at genåbne den mundtlige forhandling i henhold til procesreglementets artikel 61. De har begrundet denne anmodning med en henvisning til hovedsagens kompleksitet og den omstændighed, at de ikke er enige i generaladvokatens forslag til afgørelse.

- 26 I den forbindelse bemærkes, at Domstolen *ex officio*, efter at have hørt generaladvokaten eller på parternes begæring, i overensstemmelse med artikel 61 i Domstolens procesreglement kan træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, såfremt den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller at sagen skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne (jf. dom af 19.2.2002, sag C-309/99, *Wouters m.fl.*, Sml. I, s. 1577, præmis 42, og af 14.12.2004, sag C-210/03, *Swedish Match*, Sml. I, s. 11893, præmis 25).
- 27 *Atzeni m.fl.* og *Scalas og Lilliu* har i nærværende sag ikke fremført nogen argumenter, som kan berettige til en genåbning af den mundtlige forhandling, og Domstolen er, efter at have hørt generaladvokaten, af den opfattelse, at den har kendskab til alle de omstændigheder, der er nødvendige for at besvare de forelagte præjudicielle spørgsmål. Herefter skal anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling forkastes.

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Indledende bemærkninger*

- 28 Med spørgsmålene, som er refereret i nærværende doms præmis 21 og 23, ønsker Tribunale di Cagliari nærmere bestemt oplyst, om den anfægtede beslutning er gyldig, henset til følgende punkter, som omfatter de i spørgsmålene rejste punkter:

— den anfægtede beslutnings hjemmel og dens indflydelse på Kommissionens kompetence til at vedtage beslutningen [sag C-346/03, litra a)]

- manglende anvendelse af traktatens artikel 93, stk. 1, på den eksisterende støtte [sag C-346/03, litra b)]
  
- procedurens lange varighed, hvilket negativt har påvirket dens forskriftsmæssighed og tilsidesat støttemodtagernes berettigede forventning [sag C-346/03, litra c) og sag C-529/03, første spørgsmål]
  
- utilstrækkelig begrundelse og fejlagtig vurdering vedrørende foreneligheden af de fire støtteforanstaltninger med fællesmarkedet [sag C-346/03, litra d), e) og f), samt sag C-529/03, andet og tredje spørgsmål].

<sup>29</sup> Tribunale di Cagliari har endvidere rejst et formalitetsspørgsmål i relation til de præjudicielle spørgsmål. Henset til den forelæggende rets bemærkninger og til de indlæg, der er afgivet af Scalas og Lilliu samt af Kommissionen på dette punkt, skal det behandles først.

*Om formaliteten vedrørende de præjudicielle spørgsmål*

<sup>30</sup> Spørgsmålet, om de præjudicielle spørgsmål skal antages til realitetsbehandling, bliver aktuelt, for så vidt som Atzeni m.fl. allerede den 25. januar 2002 rejste et annullationssøgsmaal til prøvelse af den anfægtede beslutning ved De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans. Ved kendelse af 29. maj 2002, Atzeni m.fl. mod Kommissionen (sag T-21/02, ikke trykt i Samling af Afgørelser), afviste Retten sagen som anlagt for sent, uden at Retten dog tog stilling til Kommissionens anden formalitetsindsigelse vedrørende sagsøgernes manglende søgsmålskompetence. Hvis sagsøgerne havde haft søgsmålskompetence, men blot havde undladt at anlægge

sagen inden for den gældende frist, ville nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af den anfægtede beslutning ikke kunne antages til realitetsbehandling.

- 31 Det skal bemærkes, at kravene om retssikkerhed, og særligt om afgørelses retskraft, fører til at afskære en modtager af støtte, der er genstand for en beslutning vedtaget af Kommissionen i henhold til traktatens artikel 93, fra at anfægte beslutningens lovlighed ved de nationale domstole i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af de nationale myndigheders foranstaltninger til gennemførelse af denne beslutning, når støttemodtageren kunne have anfægtet beslutningen, men har ladet den bindende frist i EF-traktatens artikel 173, stk. 5 (efter ændring nu artikel 230, stk. 5, EF), udløbe. Hvis man anerkendte, at vedkommende under sådanne omstændigheder ved den nationale ret kunne modsætte sig gennemførelsen af beslutningen under påberåbelse af, at den var ulovlig, ville det svare til at give den pågældende adgang til at omgå beslutningens endelighed i forhold til ham efter søgsmålsfristernes udløb (jf. dom af 9.3.1994, sag C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Sml. I, s. 833, præmis 17 og 18).
- 32 Det skal bemærkes, at Kommissionens beslutning i den sag, der ligger til grund for TWD Textilwerke Deggendorf-dommen, som var rettet til den pågældende medlemsstat, udtrykkeligt nævnte den omhandlede individuelle støttemodtager, ligesom medlemsstaten havde underrettet sidstnævnte om beslutningen og oplyst, at støttemodtageren kunne rejse et annullationssøgsmål til prøvelse heraf.
- 33 I hovedsagen vedrører den beslutning, som retter sig til Den Italienske Republik, derimod støtteordninger bestemt for generelt definerede persongrupper og ikke udtrykkeligt identificerede støttemodtagere. Beslutningen er endvidere hverken blevet meddelt af medlemsstaten til Atzeni m.fl. eller andre af de omhandlede støttemodtagere.

- 34 I modsætning til de omstændigheder, der gjorde sig gældende i TWD Textilwerke Deggendorf-dommen, var det således ikke åbenbart, at et annullationssøgsmål til prøvelse af den anfægtede beslutning rejst af modtagere af støtte inden for de fire støtteforanstaltninger ville være blevet antaget til realitetsbehandling. Herefter skal anmodningerne om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

*Vedrørende den anfægtede beslutnings hjemmel og dennes indflydelse på Kommissionens kompetence til at vedtage beslutningen*

#### Indlæg for Domstolen

- 35 Scalas og Lilliu har gjort gældende, at de konkurrenceretlige bestemmelser, særligt de, der er fastsat i traktatens artikel 92 og 93, ikke finder anvendelse i landbrugssektoren. De har med henvisning til traktatens artikel 42 anført, at disse bestemmelser alene finder anvendelse i et af Rådet for Den Europæiske Union fastsat omfang. Rådets forordning nr. 26 af 4. april 1962 om anvendelse af visse konkurrenceregler inden for produktion og handel med landbrugsvarer (EFT 1959-1962, s. 120), som blev vedtaget med hjemmel i EØF-traktatens artikel 42 (nu EF-traktatens artikel 42), gav alene mulighed for en meget begrænset anvendelse af traktatens bestemmelser på statsstøtte i landbrugssektoren. Følgelig havde Kommissionen hverken kompetence til at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, eller til at vedtage den anfægtede beslutning om ophævelse af den tildelte støtte.

- 36 Kommissionen har anført, at alle de traktatbestemmelser om statsstøtte, der fremgår af traktatens artikel 92 og 93, finder anvendelse på de fire støtteforanstaltninger:

— Støtte til kaninavlere er underlagt bestemmelserne i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 827/68 af 28. juni 1968 om en fælles markedsordning for visse varer, der er anført i bilag II til traktaten (EFT 1968 I, s. 201).

- Støtte til skovbrugsbedrifter falder direkte ind under anvendelsesområdet for bestemmelserne.
  
- Støtte til fordel for væksthushavende produkter og støtte til forgældede landbrugsbedrifter skal følge bestemmelserne, enten fordi den vedrører produkter under en fælles markedsordning og reguleret af samme bestemmelser i henhold til den forordning, der fastsætter ordningen, eller fordi de hører under anvendelsesområdet for Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (EFT L 93, s. 1) eller denne forordnings afløser, nemlig Rådets forordning (EØF) nr. 2328/91 af 15. juli 1991 (EFT L 218, s. 1).

#### Domstolens svar

- <sup>37</sup> Det fremgår af traktatens artikel 42, at de konkurrenceretlige bestemmelser alene finder anvendelse på produktionen af og handelen med landbrugsvarer, som defineret i traktatens artikel 38, i det omfang Rådet beslutter dette.
- <sup>38</sup> Rådet har vedtaget flere forordninger.
- <sup>39</sup> For det første fastsætter forordning nr. 26 en mere begrænset anvendelse af traktatens statsstøttebestemmelser i landbrugssektoren end den, der fremgår af traktatens artikel 93, stk. 1 og 3. Følgelig har Kommissionen ikke for så vidt angår produkter, som er omfattet af denne forordning, beføjelse til at indlede den procedure, der er omhandlet i artikel 93, stk. 2. Kommissionen kan blot fremkomme med sine bemærkninger, men kan ikke modsætte sig tildelingen af støtte.

- 40 Når der for det andet er vedtaget en fælles markedsordning — hvilket er tilfældet for de fleste landbrugsvarer i traktatens artikel 38's forstand — er det i disse forordninger bestemt, at alle traktatens statsstøttebestemmelser i EF-traktatens artikel 92, 93 og 94 (nu artikel 89 EF) finder anvendelse bortset fra visse eventuelle begrænsninger. Alene landbrugsvarer, som ikke hører under en fælles markedsordning, falder således ind under de af forordning nr. 26 begrænsede traktatbestemmelser om statsstøtte.
- 41 Endelig er der blevet vedtaget en række andre forordninger, særligt forordning nr. 797/85, som indeholder bestemmelser vedrørende tildelingen af statsstøtte, hvoraf det fremgår, at der kan iværksættes støtteforanstaltninger, som afviger fra de i denne forordning fastsatte bestemmelser, under forudsætning af, at foranstaltningerne træffes i overensstemmelse med traktatens artikel 92-94.
- 42 Det skal følgelig klarlægges, om de produkter, der er omhandlet af de fire støtteforanstaltninger, er landbrugsvarer i traktatens artikel 38's forstand, og i givet fald, om de er omfattet af traktatens statsstøttebestemmelser.
- 43 Støtteforanstaltningerne til skovbrugsbedrifter tager sigte på en sektor, skovene, som ikke er nævnt på listen over landbrugsvarer, der er anført i bilag II til traktaten, og omfatter således ikke landbrugsvarer i traktatens artikel 38's forstand. Støtte til skovbrugsbedrifter er således ikke omfattet af en særlig ordning og er følgelig fuldt ud underlagt bestemmelserne i traktatens artikel 92 og 93.
- 44 Støtteforanstaltningerne til kaninavlere vedrører en landbrugsvarer, som er omfattet af den fælles markedsordning indført ved forordning nr. 827/68. Denne forordnings artikel 5 bestemmer, at traktatens artikler 92 og 93 finder anvendelse på produktion af og handel med denne vare uden begrænsninger.



- 45 De to øvrige støtteforanstaltninger omhandler dels væksthushprodukter, og dels forgældede landbrugsbedrifter og kan således omfatte mange forskellige landbrugsvarer.
- 46 Det er ikke blevet gjort gældende, at disse foranstaltninger vedrører landbrugsvarer, som ikke hører under en fælles markedsordning og følgelig falder ind under de af forordning nr. 26 begrænsede traktatbestemmelser om statsstøtte.
- 47 Hvad nærmere bestemt angår støtte til forgældede landbrugsbedrifter tager denne støtte ikke sigte på bestemte produkter, men udgør snarere generel støtte til disse virksomheder. Som sådan kan støtten falde ind under anvendelsesområdet for forordning nr. 797/85, hvis artikel 31 under alle omstændigheder henviser til traktatens statsstøttebestemmelser.
- 48 Kommissionen har således ikke vedtaget den anfægtede beslutning med en fejlagtig hjemmel ved at gennemgå de fire støtteforanstaltninger, henset til traktatens artikel 92 og 93, og Kommissionen havde beføjelse til at vedtage beslutningen.

*Vedrørende den manglende anvendelse af traktatens artikel 93, stk. 1, på den eksisterende støtte*

Indlæg for Domstolen

- 49 Scalas og Lilliu har anført, at de fire støtteforanstaltninger ikke alene bygger på lov nr. 44/88, men ligeledes på en tidligere lov fra 1928, som der henvises til i lov

I - 1944

nr. 44/88. Kommissionen skulle således ikke have undersøgt foranstaltningerne på baggrund af traktatens artikel 93, stk. 3, vedrørende ny støtte, men på baggrund af bestemmelserne i traktatens artikel 93, stk. 1, som finder anvendelse på eksisterende støtteordninger. I henhold til disse bestemmelser kunne den støtte, der følger af de fire foranstaltninger i hovedsagen, retmæssigt have været udbetalt indtil tidspunktet for Kommissionens vedtagelse af den anfægtede beslutning, og skulle således ikke give anledning til tilbagesøgning.

50 Kommissionen har gjort gældende, at dette argument mangler grundlag.

#### Domstolens svar

51 Støtteordninger, som er indført efter traktatens ikrafttrædelse, skal anses for nye støtteordninger, såfremt der er tale om en påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, hvorved bemærkes, at ændringer i denne forstand kan vedrøre såvel eksisterende støtteordninger som oprindelige planer om påtænkt støtte, som Kommissionen er blevet underrettet om (jf. i denne retning dom af 17.6.1999, sag C-295/97, Piaggio, Sml. I, s. 3735, præmis 48).

52 Det forhold, at en lov fra 1928 er nævnt i lov nr. 44/88, er følgelig ikke i sig selv tilstrækkeligt til at fastslå, at de fire støtteforanstaltninger har hjemmel i loven fra 1928 og skal betragtes som eksisterende støtte, idet den pågældende lov efterfølgende er blevet ændret og suppleret.

53 Det fremgår af oplysningerne indgivet til Domstolen, at de fire støtteforanstaltninger har hjemmel direkte i artikel 5 i lov nr. 44/88, som giver mulighed for at tildele lavtforrentede lån med henblik på at genskabe likviditeten for de landbrugsbedrifter, hvis økonomiske situation var blevet forværret af gunstige begivenheder.

- 54 Den i hovedsagen omhandlede støtte udgør således ny støtte, ikke eksisterende støtte, og Kommissionen har ikke begået en fejl ved ikke at lægge traktatens artikel 93, stk. 1, til grund.

*Vedrørende procedurens lange varighed, hvilket negativt har påvirket procedurens forskriftsmæssighed og tilsidesat støttemodtagernes berettigede forventning*

#### Indlæg for Domstolen

- 55 Scalas og Lilliu har anført, at Kommissionen har udvist en omfattende langsomhed i undersøgelsen af de i hovedsagen omhandlede støtteordninger. Kommissionen burde have gennemført undersøgelsen uden forsinkelse, idet lov nr. 44/88 blev meddelt den ved skrivelse af 1. september 1992. De er således af den opfattelse, at Kommissionen burde have taget stilling til de fire støtteforanstaltninger inden to måneder fra tidspunktet for modtagelsen af den nævnte skrivelse og pålagt Den Italienske Republik at indstille udbetalingen af støtte øjeblikkeligt.
- 56 Kommissionen ventede i stedet to år, før den i 1994 indledte den formelle undersøgelsesprocedure, og siden tre år, før den i 1997 vedtog den anfægtede beslutning. Der er således forløbet mere end ni år mellem indførelsen af ordningen i 1988 og vedtagelsen af beslutningen, og mere end 13 år mellem tidspunktet for indførelsen og meddelelsen, i november 2001, af dekreterne fra december 1997 til de berørte. Scalas og Lilliu har gjort gældende, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er blevet tilsidesat ved disse sagsbehandlingstider.

- 57 Kommissionen finder klagepunkterne om forsinkelse ubegrundede og henskyder ansvaret for de forskellige forsinkelser til den italienske regering. Regeringen burde have svaret på Kommissionens anmodning inden for fristen på henholdsvis fem og seks måneder ved to lejligheder.

### Domstolens svar

- 58 Hvad angår den hævdede uregelmæssighed i proceduren på grund af Kommissionens væsentlige forsinkelser i undersøgelsen af de fire støtteforanstaltninger skal det for det første bemærkes, at visse af forsinkelserne kan tilskrives den italienske regering.
- 59 Det er således regeringen, som undlod at underrette Kommissionen om lov nr. 44/88, før den blev vedtaget, og som ventede fire år, før den oplyste Kommissionen om vedtagelsen af denne lov.
- 60 Det fremgår endvidere af sagens akter ved Domstolen, at Kommissionen ikke var i stand til at tage stilling til gyldigheden af den i loven omhandlede støtteordning ved alene at undersøge lovens tekst. Kommissionen havde brug for andre oplysninger, som den anmodede den italienske regering om at meddele. Regeringen var imidlertid ved flere lejligheder længe om at svare på Kommissionens anmodninger, ofte flere måneder.
- 61 På trods af, at Kommissionens undersøgelse af lov nr. 44/88 og de fire støtteforanstaltninger synes relativt langvarig, skal det imidlertid for det andet bemærkes, at indtil vedtagelsen af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 83,

s. 1) var Kommissionen ikke underlagt bestemte tidsfrister. Når der ikke forelå bestemmelser om forældelsesfrister, skulle Kommissionen ikke desto mindre bestræbe sig på ikke i det uendelige at udsætte udøvelsen af sine beføjelser for at undgå, at det grundlæggende krav om retssikkerhed blev tilsidesat (jf. 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).

<sup>62</sup> Som generaladvokaten har anført i sin vurdering af sagsbehandlingstiden i punkt 160-167 i forslaget til afgørelse, har undersøgelsen af procedurens forløb ikke vist forsinkelser, som har krænket dette grundlæggende krav. Det var således i den første fase på to år, fra 1992 til 1994, nødvendigt at indsamle relevante oplysninger, eftersom den italienske regering hverken havde anmeldt lov nr. 44/88 eller de fire støtteforanstaltninger. Anden fase blev indledt i 1994 og fortsatte frem til vedtagelsen i 1997 af den anfægtede beslutning. I løbet af denne anden fase fandt Kommissionen det nødvendigt at anmode regeringen om yderligere oplysninger ad flere omgange særligt på grund af ændringen af den italienske lovgivning i slutningen af 1995.

<sup>63</sup> Hvad angår den hævdede krænkelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal der henvises til Domstolens faste praksis på området.

<sup>64</sup> Henset til, at den kontrol, som Kommissionen i medfør af traktatens artikel 93 fører med statsstøtte, har sit grundlag i ufravigelige principper, kan der hos støttemodtagerne principielt ikke bestå en berettiget forventning om, at den støtte, de har modtaget, er lovlige, medmindre den er blevet ydet under iagttagelse af den i nævnte artikel fastlagte procedure. En påpasselig erhvervsdrivende må normalt være i stand til at forvise sig om, at denne procedure er blevet fulgt (jf. dom af 20.3.1997, sag C-24/95, Alcan Deutschland, Sml. I, s. 1591, præmis 25).

- 65 Når en støtte gennemføres, uden at Kommissionen på forhånd får underretning herom, således at den er ulovlig i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, kan støttemodtageren navnlig ikke på dette tidspunkt have en berettiget forventning om, at støtten er lovligt ydet (jf. Alcan Deutschland-dommen, præmis 30 og 31, og 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 45).
- 66 For så vidt som lov nr. 44/88 ikke blev behørigt anmeldt til Kommissionen, kan de berørte landbrugsbedrifter følgelig ikke begrunde nogen forventning med lovligheden af den støtte, de var blevet tildelt, og den påståede langsommelighed i proceduren har ikke kunnet give anledning til en sådan forventning.
- 67 Herefter er det ikke godtgjort, at der har været en omfattende langsommelighed, som har kunnet gøre proceduren uregelmæssig, eller som har kunnet tilsidesætte princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

*Vedrørende den hævdede utilstrækkelige begrundelse og fejlagtige vurdering vedrørende foreneligheden af de fire støtteforanstaltninger med fællesmarkedet*

#### Indledende bemærkninger

- 68 Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at tage stilling til gyldigheden af den anfægtede beslutning, henset dels til begrundelsespligten, dels til foreneligheden af den i hovedsagen omhandlede støtte med fællesmarkedet. Hvad angår det andet punkt ønsker retten oplyst, om Kommissionen har foretaget denne vurdering efter bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 2, litra b), og artikel 92, stk. 3, litra a), henset såvel til Kommissionens praksis på området på tidspunktet for indledningen af proceduren (herefter i overensstemmelse med det udtrykt, der er anvendt i den

anfægtede beslutning »Kommissionens specifikke praksis vedrørende støtte til landbrugsbedrifter i vanskeligheder«) som til Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EFT 1994 C 368, s. 12, herefter »rammebestemmelserne«). Den forelæggende ret har ligeledes rejst spørgsmålet om den anfægtede beslutnings tilsidesættelse af forordning nr. 797/85.

## Indlæg for Domstolen

- 69 Scalas og Lilliu har gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke er tilstrækkeligt begrundet, for så vidt som den ikke beskriver, på hvilken måde den i hovedsagen omhandlede støtte har påvirket eller truet med at påvirke konkurrenceforholdene. Vurderingen af beslutningens følger på konkurrenceforholdene er ufuldstændig, idet den ikke indeholder nogen markedsbeskrivelse.
- 70 Den anfægtede beslutning er ligeledes utilstrækkeligt begrundet for så vidt angår påvirkningen af samhandelen. Scalas og Lilliu har i denne forbindelse understreget, at henset til den økonomiske og sociale situation på Sardinien kan samhandelen ikke blive påvirket af den omhandlede støtte.
- 71 Scalas og Lilliu har understreget, at støtten under alle omstændigheder er forenelig med traktatens artikel 92, stk. 2, litra b) og artikel 92, stk. 3, litra a) og c). Kommissionen har endvidere med urette anvendt de kriterier, der er opstillet i Kommissionens specifikke praksis vedrørende støtte til landbrugsbedrifter i vanskeligheder og i rammebestemmelserne, og disse har under alle omstændigheder ikke bindende virkning. Kommissionen har i øvrigt lagt en fejlagtig anvendelse af Rådets direktiv 72/159/EØF af 17. april 1972 om modernisering af landbrugsbedrifter (EFT 1972 II, s. 312), af Rådets direktiv 75/268/EØF af 28. april 1975 om landbrug i bjergområder og i visse ugunstigt stillede områder (EFT L 128, s. 1), og af forordning nr. 797/85 til grund.

- 72 Kommissionen har gjort gældende, at den anfægtede beslutning klart har opfyldt kravene til begrundelse. Hvad angår den i hovedsagen omhandlede støttes forenelighed med fællesmarkedet har den præciseret, at kriterierne for at bringe den anfægtede støtte ind under bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 2, litra b) og stk. 3, ikke er opfyldt.

### Domstolens svar

- 73 Hvad angår begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190 indebærer den, at begrundelsen skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves i lyset af den konkrete sags omstændigheder ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 190, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. bl.a. dom af 19.9.2002, sag C-113/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7601, præmis 47 og 48).
- 74 I tilfælde af støtte, som ikke er anmeldt til Kommissionen i projektfasen, bemærkes, at Kommissionen er forpligtet til i begrundelsen for sin beslutning i det mindste at anføre de omstændigheder, hvorunder en støtte er blevet ydet, når omstændighederne godtgør, at støtten kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, men Kommissionen er ikke forpligtet til at føre bevis for, at en allerede ydet støtte faktisk har haft en sådan virkning. Et sådant krav ville nemlig føre til en begunstigelse af de medlemsstater, der yder støtte i strid med anmeldelsesforpligtelsen i traktatens artikel 93, stk. 3, på bekostning af dem, der anmelder en påtænkt støtte (dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 54).



- 75 Det fremgår af den anfægtede beslutning, at Kommissionen har præciseret, på hvilken måde den tildelte støtte har udgjort en fordel for modtagerne. Kommissionen har ligeledes anført, at for så vidt angår landbrugsvarer kan al støtte til den nationale produktion påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Følgelig har Kommissionen præciseret grundene til, at den har fundet, at den tildelte støtte fordrejede konkurrenceforholdene og kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Da lov nr. 44/88 og de fire støtteforanstaltninger ikke er blevet anmeldt, skulle Kommissionen hverken give en markedsbeskrivelse eller en detaljeret forklaring på vareudvekslingerne mellem medlemsstaterne vedrørende de omhandlede produkter.
- 76 Kommissionen har i øvrigt givet en detaljeret redegørelse i den anfægtede beslutnings kapitel IV og V af grundene til, at betingelserne for at anvende undtagelserne i traktatens artikel 92, stk. 2 og 3 — henset til de oplysninger, den havde fået af de italienske myndigheder — ikke var opfyldt.
- 77 Herefter skal klagepunktet vedrørende den utilstrækkelige begrundelse forkastes.
- 78 Hvad angår støttens forenelighed med fællesmarkedet skal dette undersøges i henhold til traktatens artikel 92, stk. 2, litra b), og artikel 92, stk. 3, litra a) og c).
- 79 Traktatens artikel 92, stk. 2, litra b), bestemmer, at støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder, er forenelige med fællesmarkedet. Da bestemmelsen er en undtagelse til det generelle princip om statsstøttes uforenelighed med fællesmarkedet, skal den fortolkes restriktivt. Domstolen har således fastslået, at kun de skader, der direkte er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder, gør denne

bestemmelse anvendelig. Følgelig skal der være en direkte sammenhæng mellem de skader, der er forårsaget af den usædvanlige begivenhed, og statsstøtten, og det er nødvendigt med så præcis en vurdering af de skader, producenterne har lidt, som muligt (dom af 11.11.2004, sag C-73/03, Spanien mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 37).

- 80 Der er i sagen ikke godtgjort nogen sammenhæng mellem de fire støtteforanstaltninger og en naturkatastrofe eller en usædvanlig begivenhed. Den Italienske Republik har anført, at visse støtteordninger tilsigtede at kompensere for vanskeligheder forbundet med markeds Krise og høje rentesatser, men som Kommissionen har anført i den anfægtede beslutning, er disse faktorer et udtryk for de markeds kræfter, enhver erhvervsdrivende må regne med.
- 81 Hvad angår de vejrforhold, som Den Italienske Republik har henvist til, f.eks. tørke, er dette alene nævnt generelt. Der er hverken godtgjort nogen særlig alvor i forhold til de sædvanlige vejrforhold eller givet et overslag over de tab, som producenterne hævdes at have lidt som følge af disse faktorer.
- 82 Hvad angår støtte tildelt kaninavlere fremgår det af selve støttens art, at den ikke er forbeholdt avlere, der har mistet hele deres bestand, men tildeles ved et tab på 20% af bestanden. Den Italienske Republik har ikke godtgjort en sammenhæng mellem den tildelte støtte og tabene.
- 83 Det følger heraf, at det ikke er godtgjort, at Kommissionen har anlagt et urigtigt skøn i forbindelse med anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 2, litra b).

- 84 Hvad angår vurderingen af støttens gyldighed, henset til bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 3, litra a) og c), angående støtte til fremme af den økonomiske udvikling i visse regioner eller erhvervsgræne, bemærkes, at Kommissionen ved anvendelsen af disse bestemmelser 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 myndigheders skøn med sit eget, men skal begrænse sig til at vurdere, om skønnet er åbenbart urigtigt, eller om det er behæftet med magtfordrejning (jf. dom af 12.12.2002, sag C-456/00, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 11949, præmis 41).
- 85 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at som det fremgår af den anfægtede beslutning, er de fire støtteforanstaltninger blevet vurderet i lyset af kriterierne i Kommissionens specifikke praksis vedrørende støtte til landbrugsbedrifter i vanskeligheder. Kommissionen har ligeledes anført i beslutningen, at rammebestemmelserne endnu ikke var trådt i kraft og ikke skulle finde anvendelse. Kommissionen har imidlertid anført, at de betingelser, som er opstillet i rammebestemmelserne, under alle omstændigheder ikke var opfyldt.
- 86 Kommissionen har ikke gjort sig skyldig i en fejlagtig retsanvendelse ved at lægge vægt på kriterierne i Kommissionens specifikke praksis vedrørende støtte til landbrugsbedrifter i vanskeligheder, som ikke er blevet anfægtet af Den Italienske Republik. Det drejede sig om kriterier, som Kommissionen anvendte i almindelighed på tidspunktet for indledningen af proceduren efter traktatens artikel 92, stk. 2.
- 87 I henhold til disse kriterier skulle den i hovedsagen omhandlede støtte opfylde tre betingelser, nemlig medvirke til at finansiere allerede foretagne investeringer, ikke overstige de satser, som Kommissionen generelt tillader, og enten følge efter rentejusteringer af nye lån, der foretages for at tage hensyn til det ændrede renteniveau, eller vedrøre bæredygtige landbrugsbedrifter.

- 88 Som det fremgår af den anfægtede beslutning og indlæggene for Domstolen, opfyldte de fire støtteforanstaltninger ikke disse betingelser. For det første var gennemførelsen af investeringer ikke et krav for tildelingen af støtte. Selv hvis de støttemodtagende landbrugsdrifter i visse tilfælde havde gennemført investeringer, var det for det andet ikke godtgjort, at de to andre krav var opfyldt. Følgelig synes Kommissionen ikke at have anlagt et åbenbart urigtigt skøn eller have gjort sig skyldig i magtfordrejning ved i sin vurdering at anføre, at de fire støtteforanstaltninger udgjorde driftsstøtte, som ikke varigt kunne forbedre betingelserne for den berørte sektor eller region.
- 89 Hvad angår rammebestemmelserne har Scalas og Lilliu gjort gældende, at der heri foreskrives en vis fleksibilitet ved vurderingen af en støttes forenelighed med fællesmarkedet, når det drejer sig om støtteberettigede regioner, såsom Sardinien, og at Kommissionen burde have betragtet de fire støtteforanstaltninger som forenelige med fællesmarkedet.
- 90 Det fremgår imidlertid af sagens akter ved Domstolen, at selv hvis rammebestemmelserne skulle have fundet anvendelse, har Scalas og Lilliu ikke ved deres generelle bemærkninger godtgjort, at betingelserne i rammebestemmelserne er opfyldt.
- 91 Hvad endelig angår den hævdede fejlagtige anvendelse af forordning nr. 797/85 samt direktiv 72/159 og 75/268 skal det bemærkes, at vurderingen af de fire støtteforanstaltningers forenelighed med fællesmarkedet ikke bygger på disse dokumenter. Den anfægtede beslutning har blot henvist til direktiv 75/268 og forordning nr. 797/85 for at afklare begrebet »ugunstigt stillede områder«. Direktiv 72/159 er ikke nævnt i beslutningen.

- 92 Herefter er det ikke godtgjort, at der er anlagt et urigtigt skøn ved anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3, litra a) og c).
- 93 Henset til disse bemærkninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at undersøgelsen af den anfægtede beslutning intet har frembragt, der kan rejse tvivl om beslutningens gyldighed.

### **Sagsomkostningerne**

- 94 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

**Undersøgelsen af Kommissionens beslutning 97/612/EF af 16. april 1997 om støtte ydet af regionen Sardinien (Italien) i landbrugssektoren har intet frembragt, der kan rejse tvivl om beslutningens gyldighed.**

Underskrifter