



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. marts 2013\*

»Appel — statsstøtte — finansielle foranstaltninger til fordel for France Télécom — forslag om et aktionærlån — offentlige erklæringer fremsat af et medlem af den franske regering — beslutning, hvorved støtten erklæres uforenelig med fællesmarkedet og ikke kræves tilbagesøgt — begrebet statsstøtte — begrebet økonomisk fordel — begrebet forpligtelse af statsmidler«

I de forenede sager C-399/10 P og C-401/10 P,

angående to appeller iværksat i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol henholdsvis den 4. og 3. august 2010,

**Bouygues SA**, Paris (Frankrig),

**Bouygues Télécom SA**, Boulogne-Billancourt (Frankrig)

ved advokats C. Baldon, J. Blouet-Gaillard, J. Vogel, F. Sureau og D. Theophile,

appellanter,

de øvrige parter i appelsagen:

**Europa-Kommissionen** ved C. Giolito, D. Grespan og S. Thomas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

**Den Franske Republik** ved G. de Bergues og J. Gstalter, som befuldmægtigede,

sagsøger i første instans,

støttet af:

**Forbundsrepublikken Tyskland** ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwalt U. Soltész,

intervenient i appelsagen,

**France Télécom SA**, Paris, først ved advokats S. Hautbourg, S. Quesson og L. Olza Moreno, derefter ved advokats S. Hautbourg og S. Quesson,

\* Processprog: fransk.

**Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORS Télécom)**, Paris,

sagsøgere i første instans,

og

**Europa-Kommissionen** ved C. Giolito, D. Grespan og S. Thomas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

**Den Franske Republik** ved G. de Bergues og J. Gstalter, som befuldmægtigede,

sagsøger i første instans,

støttet af:

**Forbundsrepublikken Tyskland** ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwalt U. Soltész,

intervenient i appelsagen,

**Bouygues SA**, Paris,

**Bouygues Télécom SA**, Boulogne-Billancourt

ved avocats C. Baldon, J. Blouet-Gaillard, J. Vogel, F. Sureau og D. Theophile,

**France Télécom SA**, Paris, først ved avocats S. Hautbourg, S. Quesson og L. Olza Moreno, derefter ved avocats S. Hautbourg og S. Quesson,

**Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORS Télécom)**, Paris,

sagsøgere i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vice-præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, M. Ilešič og J. Malenovský samt dommerne U. Löhmus, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (refererende dommer), J.-J. Kasel og M. Safjan,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. marts 2012,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. juni 2012,

afsagt følgende

## Dom

- 1 I appelskrifterne har dels Bouygues SA og Bouygues Télécom SA (herefter under ét »Bouygues«), dels Europa-Kommissionen nedlagt påstand om annullation af dommen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 21. maj 2010, Frankrig m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-425/04, T-444/04, T-450/04 og T-456/04, Sml. II, s. 2099, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten for det første annullerede artikel 1 i Kommissionens beslutning 2006/621/EF af 2. august 2004 om statsstøtte ydet af Frankrig til France Télécom (EUT 2006 L 257, s. 11, herefter »den omtvistede beslutning«) og for det andet fandt det uforholdsmæssigt at behandle påstandene om annullation af denne beslutnings artikel 2.

## Twistens baggrund

### *Sagens generelle sammenhæng*

- 2 France Télécom SA (herefter »FT«), som er operatør og udbyder af telenet og -tjenester, blev stiftet i 1991 som en offentligretlig juridisk person og har siden den 31. december 1996 haft status af aktieselskab. Selskabet har været børsnoteret siden oktober 1997. Den franske stats andel af FT's kapital udgjorde i 2002 56,45%, mens den øvrige aktiekapital var fordelt mellem privatejede (32,25%), gensidige kapitalinteresser (8,26%) og medarbejderaktier (3,04%).
- 3 FT offentliggjorde i første halvår 2002 sit regnskab for 2001, som udviste en nettogæld på 63,5 mia. EUR og et tab på 8,3 mia. EUR.
- 4 I perioden fra marts til juni 2002 nedjusterede kreditvurderingsbureauerne Moody's og Standard & Poor's (herefter »S & P«) både deres »rating« af FT og deres forventninger til at være negative. Særligt nedjusterede Moody's den 24. juni 2002 sin kort- og langfristede kreditvurdering af FT til det nederste trin i kategorien investeringsklasse (investment grade). Sideløbende hermed faldt FT's aktiekurs betydeligt.
- 5 Den franske økonomi-, finans- og industriminister udtalte i et interview, der blev offentliggjort i dagbladet *Les Échos* den 12. juli 2002 (herefter »udtalelsen af 12. juli 2002«), i det væsentlige om FT's finansielle situation, at hvis FT skulle få finansieringsproblemer, ville den franske stat træffe de beslutninger, som var nødvendige for, at de blev overvundet.
- 6 Samme dag nedjusterede S & P sin langfristede kreditvurdering af FT til det nederste trin i kategorien investeringsklasse med en bemærkning om, at denne kategori kun blev fastholdt som følge af, hvad den franske stat havde anført om FT.
- 7 Den 12. september 2002 meddelte de franske myndigheder officielt, at de havde accepteret den afskedsbegæring, FT's administrerende direktør og bestyrelsesformand havde indgivet.
- 8 Den 13. september 2002 offentliggjorde FT sit halvårsregnskab, der bekræftede, at FT's konsoliderede egenkapital var blevet negativ den 30. juni 2002 med et beløb på 440 mio. EUR, og at selskabets nettogæld var steget til 69,69 mia. EUR, hvoraf 48,9 mia. EUR udgjorde obligationsgæld, der ville forfalde i perioden 2003-2005.

- 9 I en pressemeddelelse af 13. september 2002 om FT's finansielle situation udtalte de franske myndigheder i det væsentlige, at den franske stat ville bidrage til en styrkelse af FT's egenkapital, og hvis det skulle blive nødvendigt, træffe foranstaltninger, som ville gøre det muligt for FT at undgå eventuelle finansieringsproblemer.
- 10 Samme dag ændrede kreditvurderingsbureauet Moody's udsigten for FT's gæld fra negativ til stabil som følge af, at den franske stat havde bekræftet, at den ville støtte FT.
- 11 Den 2. oktober 2002 blev en ny administrerende direktør og bestyrelsesformand for FT udnævnt. Denne udnævnelse blev offentliggjort ved en pressemeddelelse, som i det væsentlige bekræftede udtalelsen i den pressemeddelelse af 13. september 2002, der er nævnt i denne doms præmis 9.
- 12 På bestyrelsesmødet i FT den 4. december 2002 fremlagde den nye ledelse en handlingsplan med titlen »Ambitioner for France Télécom 2005« (herefter »ambitionsplan 2005«), hvis hovedformål var at genoprette ligevægten i FT's balance ved at styrke egenkapitalen med et beløb på 15 mia. EUR.
- 13 Fremlæggelsen af ambitionsplan 2005 var ledsaget af en pressemeddelelse fra økonomi-, finans- og industriministeren af 4. december 2002 (herefter »meddelelsen af 4. december 2002«), som havde følgende ordlyd:
- »[Økonomiministeren] [...] bekræfter [den franske stats] støtte til den handlingsplan, [FT's] bestyrelse vedtog den 4. december [2002]. 1) [FT]-koncernen udgør en erhvervsmæssig helhed, som opviser bemærkelsesværdige resultater. [FT] står imidlertid lige nu over for en finansiell struktur, som er i uligevægt, og et behov for egenkapital og refinansiering af gæld på mellemlang sigt. Denne situation er et resultat af dårligt styrede fejlslagne investeringer, som blev foretaget, da »finansboblen« var på sit højeste, og, mere generelt, af omslaget på markederne. At [FT] kun har kunnet finansiere sin udvikling ved at stifte gæld, har forværret situationen. 2) [Den franske stat], som er majoritetsaktionær, har anmodet den nye ledelse om at genoprette den finansielle ligevægt i [FT], samtidig med at koncernens integritet bevares [...] 3) [Den franske stat] vil på grundlag af den af ledelsen udarbejdede handlingsplan og afkastforventningerne til investeringen deltage i styrkelsen af egenkapitalen på 15 mia. EUR i et omfang, der svarer til dens kapitalandel, dvs. med en investering på 9 mia. EUR. [Den franske stat] agter som aktionær således at handle som en fornuftig investor. Det påhviler [FT] at fastlægge de nærmere vilkår og den konkrete tidsplan for, hvordan selskabets egenkapital skal styrkes. [Den franske regering] ønsker, at denne operation gennemføres under størst muligt hensyntagen til [FT's] individuelle aktionærer og medarbejderaktionærer. For at gøre det muligt for [FT] at henvende sig til markedet på det gunstigste tidspunkt er [den franske stat] rede til at foregribe sin deltagelse i styrkelsen af egenkapitalen ved at stille et midlertidigt aktionærlån, der forrentes på almindelige markedsvilkår, til rådighed for [FT]. 4) [Den franske stats] samlede andel i [FT] vil blive overført til den statslige industrielle og kommercielle virksomhed [Entreprise de recherche et d'activités pétrolières (herefter »ERAP«)]. ERAP vil optage lån på finansmarkederne med henblik på at finansiere [den franske stats] andel i styrkelsen af [FT's] egenkapital.«
- 14 Den 11. og 12. december 2002 iværksatte FT to successive obligationsemissioner til et samlet beløb på 2,9 mia. EUR.
- 15 Den 17. december 2002 oplyste S & P, at den franske stats støtte siden juli 2002 havde været af central betydning for, at FT's rating var blevet opretholdt i kategorien investeringsklasse, og at dens meddelelse om aktionærlånet og dens tilsagn om, at den, i overensstemmelse med sin kapitalandel, ville deltage i en rekapitalisering på 15 mia. EUR, havde bekræftet denne støtte.
- 16 Den 20. december 2002 tilsendte ERAP FT et parafet og underskrevet udkast til en aftale om et aktionærlån (herefter »tilbuddet om et aktionærlån«). FT underskrev ikke aftaleudkastet, og aktionærlånet blev aldrig gennemført.

- 17 Den 15. januar 2003 optog FT lån i form af obligationsemissioner til et samlet beløb på 5,5 mia. EUR. Der blev ikke stillet nogen statslig sikkerhed eller garanti for obligationslånene. Den 10. februar 2003 fornyede FT en del af et syndikeret lån, som forfaldt, til et beløb på 15 mia. EUR.
- 18 Den 4. marts 2003 indledtes den aktion til styrkelse af FT's egenkapital, der var påregnet i ambitionsplan 2005. Den 24. marts 2003 gennemførte FT en kapitalforhøjelse på 15 mia. EUR. Den franske stat deltog i aktionen med et beløb på 9 mia. EUR i forhold til dens andel af FT's kapital. Aktionen blev afsluttet den 11. april 2003.
- 19 FT afsluttede regnskabsåret for 2002 med et tab på ca. 21 mia. EUR og en finansiel nettogæld på ca. 68 mia. EUR. Det regnskab for 2002, selskabet offentliggjorde den 5. marts 2003, udviste en stigning i omsætningen på 8,4%, i overskuddet før afskrivninger på 21,1% og i driftsresultatet på 30,9%. Den 14. april 2003 ejede den franske stat 58,9% af FT's kapital, heraf 28,6% gennem ERAP.

*Den administrative procedure og den omtvistede beslutning*

- 20 Den 4. december 2002 anmeldte Den Franske Republik de finansielle foranstaltninger i ambitionsplan 2005, herunder tilbuddet om aktionærlån, til Kommissionen.
- 21 Den 22. januar 2003 indbragte Bouygues, der er to franske selskaber, herunder Bouygues Télécom SA, som udøver virksomhed på det franske marked for mobiltelefoni, en klage til Kommissionen om bl.a. to støtteforanstaltninger, som de hævdede, at den franske stat havde truffet til fordel for FT, baseret på dels de offentlige erklæringer, som de franske myndigheder fra og med juli 2002 havde fremsat til støtte for FT (herefter »erklæringerne fra og med juli 2002«), dels meddelelsen af 4. december 2002 om tilbuddet om et aktionærlån på 9 mia. EUR.
- 22 Den 12. marts 2003 blev Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF af bl.a. de finansielle foranstaltninger, som den franske stat havde iværksat til støtte for FT, offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT C 57, s. 5).
- 23 Den 3. august 2004 meddelte Kommissionen de franske myndigheder den omtvistede beslutning. I denne beslutnings artikel 1 bestemmes: »Det aktionærlån, [Den Franske Republik] stillede til rådighed for FT i december 2002 i form af en kreditlinje på 9 mia. EUR, udgør i sammenhæng med [erklæringerne fra og med juli 2002] statsstøtte, som er uforenelig med fællesmarkedet.« Beslutningens artikel 2 har følgende ordlyd: »Den i artikel 1 omhandlede støtte skal ikke kræves tilbagebetalt.«
- 24 I 17.-26. betragtning til den nævnte beslutning bemærkede Kommissionen, at FT's finansielle situation fra og med juni 2002 havde været kendetegnet af alvorlige strukturelle problemer og en balance i uligevægt. Det fremgår af 37. betragtning til samme beslutning, at kreditvurderingsbureauerne S & P og Moody's på tidspunktet for udtalelsen af 12. juli 2002 var tæt på at nedsætte kreditvurderingen af FT til kategorien spekulationsobligation (»junk bond«).
- 25 I 39. betragtning til den omtvistede beslutning konkluderede Kommissionen således, at FT i juli 2002 havde været genstand for en tillidskrise, som indebar en risiko for at forhindre den planlagte refinansiering og indebar en risiko for selskabets likviditet i 2003. Den præciserede navnlig i 212. og 222. betragtning til denne beslutning, at kreditvurderingsbureauerne Moody's og S & P under indtryk af de franske myndigheders pressemeddelelser af 13. september og 2. oktober 2002 havde ændret deres vurdering med hensyn til forvaltningen af FT's gæld og henvist til, at markedet havde fået større tillid til denne.

- 26 I 185.-187. betragtning til den omtvistede beslutning konstaterede Kommissionen, at navnlig erklæringerne fra og med juli 2002 var blevet afgivet, før de anmeldte foranstaltninger blev truffet i december 2002, og at disse erklæringer havde haft en indvirkning på, hvordan markedet og de økonomiske aktører opfattede FT's situation i december 2002. Derfor vurderede den, at de nævnte erklæringer og de anmeldte foranstaltninger kunne undersøges samlet.
- 27 I 188. og 189. samt 203.-219. betragtning til den nævnte beslutning præciserede denne institution, at udtalelsen af 12. juli 2002 efter dens opfattelse helt sikkert havde påvirket markerne og givet FT en økonomisk fordel. Efter at have analyseret adskillige juridiske argumenter vurderede den dog, at den ikke havde tilstrækkelige oplysninger til at kunne påvise, at denne udtalelse indebar en i det mindste potentiel forpligtelse af statsmidler.
- 28 I 194.-196. betragtning til den omtvistede beslutning vurderede Kommissionen derimod, at tilbuddet om et aktionærlån havde givet FT en fordel og indebåret en potentiel forpligtelse af statsmidler. Dels havde dette tilbud nemlig gjort det muligt for FT at forøge sine finansielle midler og berolige markedet med hensyn til, at selskabet kunne overholde sine tilbagebetalingsfrister. Dels opstod en potentiel ekstra byrde for statens midler som følge af, at det blev meddelt, at der ville blive stillet et aktionærlån til rådighed, i forbindelse med at forhåndsbetingelserne for denne tilrådgivelsesstilling blev gennemført, og af, at markedet blev bibragt det indtryk, at forskuddet rent faktisk var blevet stillet til rådighed, samt endelig af, at tilbuddet om et aktionærlån blev afsendt.
- 29 Endvidere vurderede Kommissionen i 197.-201. betragtning til den nævnte beslutning, at fordele som dem, FT havde fået, havde fordrejet eller truet med at fordreje konkurrencen særdeles mærkbart, og at denne omstændighed havde kunnet påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne inden for den konkurrenceprægede branche for teletjenester.
- 30 I 203.-256. betragtning til den omtvistede beslutning vurderede Kommissionen, at i lyset af den indvirkning, som navnlig erklæringerne fra og med juli 2002 havde haft på markedet, opfyldte de anmeldte foranstaltninger hverken kriteriet om den fornuftige private investor i en markedsøkonomi eller kriterierne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder. Følgelig konkluderede den, at de omhandlede foranstaltninger udgjorde statsstøtte, som var uforenelig med fællesmarkedet.
- 31 Eftersom Kommissionen havde vurderet, at det ikke var muligt nøjagtigt at opgøre virkningen af denne støtte, og at helhedsbedømmelsen af, om de andre elementer i den nævnte støtte end tilbuddet om et aktionærlån var forenelige med bestemmelserne om statsstøtte, var ny, anførte Kommissionen imidlertid i 257.-264. betragtning til denne beslutning, at hensynet til retten til forsvar og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning var til hinder for, at støtten krævedes tilbagesøgt.

### **Sagen for Retten og den appellerede dom**

- 32 I deres søgsmål for Retten havde Den Franske Republik, FT og Bouygues nedlagt påstand om annullation af den omtvistede beslutning, mens Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORS Télécom) havde nedlagt påstand om delvis annullation heraf.
- 33 Til støtte for deres påstand om annullation af den omtvistede beslutnings artikel 1 anførte Den Franske Republik og FT bl.a. som deres andet anbringende, at der var blevet begået retlige fejl ved anvendelsen af støttebegrebet som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF på de anmeldte foranstaltninger, og som deres tredje anbringende, at der var blevet begået åbenbare fejl ved vurderingen af indholdet af erklæringerne fra og med juli 2002 og/eller de angivelige virkninger heraf.

- 34 Til støtte for deres påstand om annullation af den omtvistede beslutnings artikel 1, for så vidt som Kommissionen ikke havde kvalificeret erklæringerne fra og med juli 2002, hver for sig eller under ét, som statsstøtte, anførte Bouygues et første anbringende om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF og et andet anbringende om en utilstrækkelig begrundelse i strid med artikel 253 EF.
- 35 Retten behandlede i den appellerede dom de nævnte anbringender samlet, for så vidt som de omhandlede begrebet statsstøtte.
- 36 I nævnte doms præmis 126-133 forkastede Retten bl.a. Kommissionens argumenter om, at den af Bouygues nedlagte påstand om annullation af den omtvistede beslutnings artikel 1, for så vidt som Kommissionen ikke havde kvalificeret erklæringerne fra og med juli 2002 som statsstøtte, ikke kunne antages til realitetsbehandling på grund af manglende søgsmålsinteresse, idet selskaberne udelukkende havde anfægtet den omtvistede beslutnings begrundelse og ikke kunne drage en yderligere fordel af konstateringen af, at erklæringerne fra og med juli 2002 også udgjorde statsstøtte.
- 37 Om sagens realitet anførte Retten i den appellerede doms præmis 215, at for at en foranstaltning kan kvalificeres som statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, kræves det bl.a., at foranstaltningen indebærer en fordel, som kan have forskellig form, og som direkte eller indirekte hidrører fra offentlige midler.
- 38 I nævnte doms præmis 262 præciserede Retten, at der gælder et krav om en forbindelse mellem den påviste fordel og forpligtelsen af statsmidler, idet fordelene skal være snævert knyttet til en byrde, som belaster statsbudgettet, eller til retligt bindende forpligtelser, som staten har indgået, som har skabt en tilstrækkeligt konkret økonomisk risiko for dette budget.
- 39 I den appellerede doms præmis 231 definerede Retten begrebet fordel som udtryk for, at statens indgreb skal føre til en forbedring af støttemodtagerens økonomiske og/eller finansielle stilling.
- 40 Retten fastslog i det foreliggende tilfælde i den appellerede doms præmis 259, at erklæringerne fra og med juli 2002, herunder meddelelsen af 4. december 2002, som helhed havde indebåret, at FT var blevet tillagt en fordel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF.
- 41 I nævnte doms præmis 257 fastslog Retten derimod, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at der havde foreligget en yderligere og særskilt fordel for FT som følge af den ikke offentliggjorte tilsendelse den 20. december 2002 af tilbuddet om et aktionærlån, eftersom erklæringerne fra og med juli 2002, og særligt meddelelsen af 4. december 2002, havde givet FT mulighed for at refinansiere sin gæld til et beløb på 9 mia. EUR på de vilkår, der rådede på obligationsmarkedet på det pågældende tidspunkt.
- 42 Derefter behandlede Retten spørgsmålet, om den af Kommissionen påviste fordel hidrørte fra statsmidler.
- 43 I denne forbindelse anførte Retten bl.a. i den appellerede doms præmis 269-289, at erklæringerne fra og med juli 2002 ikke kunne sidestilles med en garanti eller fortolkes som udtryk for, at statsmidler belastedes med en sådan risiko, at det udgjorde en overførsel af den franske stats midler, og den forkastede Bouygues' påstand om annullation af den omtvistede beslutnings artikel 1, for så vidt som Kommissionen ikke havde kvalificeret erklæringerne fra og med juli 2002 som statsstøtte.
- 44 Med hensyn til meddelelsen af 4. december 2002 fastslog Retten i den appellerede doms præmis 293, at hverken Kommissionen eller Bouygues havde hævdet, at meddelelsen i sig selv indebar et tilstrækkeligt præcist, konkret og ubetinget tilsagn, som gav grundlag for at fastslå, at der var tale om en overførsel af statsmidler som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF. Herudover fastslog den i nævnte doms præmis 294-298, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at meddelelsen af 4. december 2002 indebar en overførsel af statsmidler.

- 45 Med hensyn til tilbuddet om et aktionærlån vurderede Retten i den appellerede doms præmis 299, at da Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang havde godtgjort, at tilbuddet indebar en fordel, kunne Retten så meget desto mindre fastslå, at der til denne fordel knyttede sig en overførsel af statsmidler.
- 46 Dernæst undersøgte Retten i den appellerede doms præmis 302-309, om Kommissionen alligevel på grundlag af en helhedsbedømmelse af erklæringerne fra og med juli 2002, sammenholdt med meddelelsen af 4. december 2002 og tilbuddet om et aktionærlån, havde kunnet fastslå, at der forelå en økonomisk fordel, som hidrørte fra statsmidler.
- 47 I denne henseende vurderede den for det første i nævnte doms præmis 304, at idet erklæringerne fra og med juli 2002 ikke indebar en foregribelse af en specifik finansiel støtte som den, der endeligt blev konkretiseret i december 2002, udgjorde meddelelsen af 4. december 2002 et vigtigt brud i den kæde af omstændigheder, der førte til refinansieringen af FT's gæld.
- 48 For det andet fastslog Retten i den appellerede doms præmis 309, at selv om Kommissionen havde ret til at medtage alle de omstændigheder, der var gået forud for meddelelsen af 4. december 2002, for at fastslå, at der havde foreligget en fordel som følge af, at finansmarkedernes tillid var blevet retableret, og vilkårene for refinansieringen af selskabets gæld var blevet forbedret, knyttede der sig ikke til denne fordel »en tilsvarende formindskelse af statsbudgettet eller en tilstrækkeligt konkret økonomisk risiko for byrder, der belastede dette budget. Navnlig er den nævnte fordel særskilt i forhold til den, som [tilbuddet] om et aktionærlån [...] kunne indebære, og som ikke blev godtgjort i den [omtvistede] beslutning«.
- 49 Følgelig konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 310, at Kommissionen tilsidesatte statsstøttebegrebet som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF ved at fastslå, at tilbuddet om et aktionærlån i sammenhæng med erklæringerne fra og med juli 2002 havde indebåret, at FT var blevet tillagt en fordel, der skyldtes overførsel af statsmidler, og den annullerede den omtvistede beslutnings artikel 1.

### **Retsforhandlingerne for Domstolen**

- 50 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 20. december 2010 anmodede Forbundsrepublikken Tyskland om tilladelse til at intervenere i sagerne C-399/10 P og C-401/10 P til støtte for Den Franske Republiks påstande.
- 51 Ved kendelser af 28. februar 2011 gav Domstolens præsident Forbundsrepublikken Tyskland tilladelse til at intervenere i sagerne C-399/10 P og C-401/10 P.
- 52 Ved kendelse afsagt den 8. september 2011 af Domstolens præsident blev disse to sager forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

### **Parternes påstande**

- 53 Bouygues har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
  - Der træffes afgørelse i sagen, hvorved den omtvistede beslutnings artikel 1 annulleres, for så vidt som den ikke kvalificerer erklæringerne fra og med juli 2002 som statsstøtte, og beslutningens artikel 2 annulleres, for så vidt som denne beslutning ikke tilpligter Den Franske Republik at tilbagesøge den påviste statsstøtte fra FT.
  - Subsidiært hjemvises sagen til Retten, hvis Domstolen ikke finder tvisten moden til påkendelse.

- Kommissionen, FT, Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 54 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves, for så vidt som den annullerede den omtvistede beslutnings artikel 1 og pålagde Kommissionen at bære sine egne omkostninger samt at betale Den Franske Republiks og FT's omkostninger.
  - Sagen hjemvises sagen til Retten til fornyet behandling.
  - Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.
- 55 FT har nedlagt følgende påstande:
- Appellerne forkastes.
  - Subsidiært hjemvises sagen til Retten.
  - Såfremt Domstolen ophæver den appellerede dom uden at hjemvise sagen til Retten, tages de påstande, som FT nedlagde i første instans, helt eller delvist til følge.
  - Bouygues og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 56 Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:
- Appellerne forkastes.
  - Subsidiært hjemvises sagen til Retten.
  - Såfremt Domstolen afstår fra at hjemvise sagen til Retten, tages de påstande, som Den Franske Republik nedlagde i første instans, helt eller delvist til følge.
  - Bouygues og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 57 Forbundsrepublikken Tyskland har intervenseret til støtte for Den Franske Republiks påstande og nedlagt påstand om, at Bouygues og Kommissionen tilpligtes at betale bl.a. de af Forbundsrepublikken Tyskland afholdte omkostninger.

### **Appellerne**

- 58 Bouygues har fremsat to anbringender til støtte for deres appel.
- 59 Det bemærkes i denne forbindelse, at Bouygues dels havde anlagt sag ved Retten med påstand om annullation af den omtvistede beslutnings artikel 1, for så vidt som Kommissionen ikke deri kvalificerede erklæringerne fra og med juli 2002 som statsstøtte, og om annullation af beslutningens artikel 2 (sag T-450/04), dels havde intervenseret til støtte for Kommissionens påstande i den sag, der var anlagt af FT med påstand om annullation af den samme beslutning (sag T-444/04).
- 60 Først fastslog Retten i den appellerede dom, at Bouygues' påstand om annullation af den omtvistede beslutnings artikel 1, for så vidt som Kommissionen ikke deri kvalificerede erklæringerne fra og med juli 2002 som statsstøtte, kunne antages til realitetsbehandling, men den forkastede den (sag T-450/04), dernæst antog den FT's påstand om annullation af nævnte beslutnings artikel 1 i dens

helhed til realitetsbehandling og gav medhold deri (sag T-444/04), og endelig fastslog den, at det under disse omstændigheder ikke længere var fornødent at træffe afgørelse om bl.a. Bouygues' påstand om annullation af samme beslutnings artikel 2.

- 61 Således vedrører Bouygues' første appelanbringende Rettens bedømmelse i sag T-450/04 og består i, at Retten begik fejl ved at forkaste de argumenter, som de havde fremsat med henblik på at godtgøre, at Kommissionen havde begået en retlig fejl ved ikke at have kvalificeret erklæringerne fra og med juli 2002 som statsstøtte.
- 62 Det andet appelanbringende vedrører Rettens bedømmelse i sag T-444/04 og består i, at Retten begik retlige fejl ved at annullere den omtvistede beslutning, for så vidt som den kvalificerede meddelelsen af 4. december 2002 og tilbuddet om et aktionærlån tilsammen som statsstøtte. Dette anbringende har to led, hvoraf det første omhandler en retlig fejl vedrørende den fornødne sammenhæng mellem den tilståede fordel og forpligtelsen af statsmidler, mens det andet omhandler en retlig fejl vedrørende spørgsmålet, om tilbuddet om et aktionærlån indebar en fordel for FT.
- 63 Kommissionen har fremført tre anbringender til støtte for sin appel, hvoraf det første består i, at begrundelsen for den appellerede dom er selvmodsigende.
- 64 Det andet anbringende består i, at Retten begik retlige fejl ved at annullere den omtvistede beslutning, for så vidt som den kvalificerede meddelelsen af 4. december 2002 og tilbuddet om et aktionærlån tilsammen som statsstøtte. Dette anbringende har fire led, hvoraf det første omhandler en retlig fejl vedrørende den fornødne sammenhæng mellem den tilståede fordel og forpligtelsen af statsmidler, det andet omhandler en retlig fejl vedrørende en forpligtelse af statsmidler på grundlag af meddelelsen af 4. december 2002 og tilbuddet om et aktionærlån tilsammen, det tredje omhandler en retlig fejl vedrørende undersøgelsen af en fordel for FT som følge af, at der ikke blev taget hensyn til Kommissionens anvendelse af kriteriet om den fornuftige private investor, og det fjerde omhandler en tilsidesættelse af den skønsmargen, der tilkommer Kommissionen, når den foretager komplekse økonomiske analyser.
- 65 Det tredje anbringende består i, at der er foretaget en forkert fortolkning, og at den omtvistede beslutning er gengivet urigtigt.
- 66 Først behandles Bouygues' første anbringende om kvalificeringen af erklæringerne fra og med juli 2002 som statsstøtte, dernæst behandles det første led af Bouygues' andet anbringende sammen med det første led af Kommissionens andet anbringende om retlige fejl vedrørende kvalificeringen af 4. december 2002 og tilbuddet om et aktionærlån tilsammen som statsstøtte.

*Bouygues' første anbringende om kvalificeringen af erklæringerne fra og med juli 2002 som statsstøtte*

- 67 Ifølge Bouygues' første appelanbringende fortolkede Retten statsstøttebegrebet for snævert, gengav fransk ret urigtigt og begik fejl i forbindelse med den retlige kvalifikation af de faktiske omstændigheder, da den forkastede de argumenter, som de havde fremsat med henblik på at godtgøre, at Kommissionen havde begået en retlig fejl ved ikke at have kvalificeret erklæringerne fra og med juli 2002 som statsstøtte.
- 68 Det bemærkes i denne forbindelse, at Bouygues i sag T-450/04 nedlagde påstand om bl.a. annullation af den omtvistede beslutnings artikel 1, for så vidt som den indirekte forkastede de argumenter, som de havde fremført såvel i den klage, de havde indgivet til Kommissionen den 22. januar 2003, som under den administrative procedure, hvorefter erklæringerne fra og med juli 2002 i sig selv udgør statsstøtte.

- 69 Som det fremgår af denne doms præmis 36 og 43 samt af den appellerede doms præmis 133 og 325, fastslog Retten, at denne påstand kunne antages til realitetsbehandling, men forkastede den.
- 70 Det bemærkes i denne forbindelse først og fremmest, at det navnlig fremgår af den detaljerede beskrivelse af de omhandlede foranstaltninger, der er indeholdt i 39.-57. betragtning til beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, at denne beslutning udelukkende omhandler de anmeldte foranstaltninger, og at Kommissionen følgelig ikke ved nævnte beslutning har opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til spørgsmålet, om erklæringerne fra og med juli 2002 i sig selv udgør statsstøtte.
- 71 Ifølge ordlyden af artikel 4, stk. 4, artikel 6, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, 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) er en sådan beslutning og en sådan opfordring imidlertid nødvendig såvel for at kunne bestemme genstanden for den administrative procedure som for at sikre så fyldestgørende oplysninger fra Kommissionen som muligt.
- 72 Da Kommissionen ikke har truffet nogen supplerende beslutning, der kunne have udvidet genstanden for den administrative procedure, der førte til den omtvistede beslutning, til at omfatte spørgsmålet, om erklæringerne fra og med juli 2002 i sig selv udgjorde statsstøtte, følger det således heraf, at denne institution ikke har draget nogen konsekvens i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure af denne del af den klage, som Bouygues indgav til den den 22. januar 2003.
- 73 Endvidere fremgår det af 185. betragtning til den omtvistede beslutning, at genstanden herfor er det tilbud om et aktionærlån, der er blevet anmeldt til Kommissionen, og at erklæringerne fra og med juli 2002 kun tages i betragtning i det omfang, de objektivt set er relevante for vurderingen af nævnte tilbud. Kommissionen har således alene behandlet de nævnte erklæringer i det omfang, de udgør konteksten for sidstnævnte foranstaltning.
- 74 Desuden har Kommissionen anført i 188., 189., 218. og 219. betragtning til den omtvistede beslutning, at den ikke havde tilstrækkelige oplysninger til at kunne tage stilling til spørgsmålet, om de nævnte erklæringer i sig selv udgør statsstøtte.
- 75 Endelig fremgår det af den omtvistede beslutnings artikel 1, at den begrænsede sig til at kvalificere tilbuddet om et aktionærlån som uforeneligt med fællesmarkedet, og at den udelukkende nævner erklæringerne fra og med juli 2002 som konteksten for den påviste statsstøtte.
- 76 Det må under disse omstændigheder konstateres, at der ikke i den omtvistede beslutning er taget stilling til den del af Bouygues' klage, hvori de gjorde gældende, at erklæringerne fra og med juli 2002 i sig selv udgjorde statsstøtte.
- 77 Heraf følger, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå i den appellerede doms præmis 128 og 131, at den omtvistede beslutnings artikel 1 omhandler Kommissionens undladelse af at kvalificere erklæringerne fra og med juli 2002 som statsstøtte. Kommissionens manglende stillingtagen til, om disse erklæringer i sig selv udgør statsstøtte, i forlængelse af Bouygues' klage kan nemlig ikke i sig selv sidestilles med en beslutning om at forkaste, hvad disse klager hævdede.
- 78 Derved har Retten foretaget en vurdering af spørgsmål, som Kommissionen endnu ikke havde udtalt sig om, og en sammenblanding af forskellige faser af de administrative og de retlige procedurer, hvilket er uforeneligt med kompetencefordelingen mellem Kommissionen og Domstolen, med de i EUF-traktaten fastlagte retsmidler og med retsplejehensyn (jf. i denne retning dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 20).

- 79 Følgelig er det første appelanbringende, hvorefter Retten har begået retlige fejl ved sin vurdering af lovligheden af Kommissionens hævdede afvisning af at kvalificere erklæringerne fra og med juli 2002 som statsstøtte, ikke relevant.

*Om det første led af Bouygues' andet anbringende og det første led af Kommissionens andet anbringende om retlige fejl vedrørende kvalificeringen af meddelelsen af 4. december 2002 og tilbuddet om et aktionærlån tilsammen som statsstøtte*

#### Parternes argumenter

- 80 For det første har Bouygues og Kommissionen gjort gældende, at Retten med urette forudsatte, at der, for at det kunne fastslås, at der forelå statsstøtte, skulle være en forbindelse, en snæver tilknytning, en ækvivalens og en overensstemmelse mellem den påviste fordel og forpligtelsen af statsmidler. Det følger nemlig af retspraksis, at den nævnte tilknytning kan være indirekte, og at der ikke kræves en sådan ækvivalens og overensstemmelse.
- 81 For det andet mener de, at Rettens opfattelse af denne tilknytning tilsidesætter princippet i artikel 107, stk. 1, TEUF, hvorefter der ikke sondres mellem grundene til eller hensigten med statslige indgreb, idet de defineres efter deres virkninger. Når der som i det foreliggende tilfælde er en række foranstaltninger, som er led i den samme strategi, skal der ifølge Bouygues foretages en helhedsbedømmelse af forbindelsen mellem fordel og anvendelsen af statsmidler under hensyntagen til statens indgreb i dens helhed og udstrækning.
- 82 Kommissionen har præciseret, at nært forbundne foranstaltninger, der isoleret set ville kunne gå fri af kontrollen med statsstøtte, selv om de bevirker en væsentlig konkurrencefordrejning, skal undersøges samlet. Således er den af den opfattelse, at tilbuddet om et aktionærlån set i sammenhæng med erklæringerne fra og med juli 2002 udgør statsstøtte.
- 83 FT og Den Franske Republik har først og fremmest anført, at statsstøttebegrebet fordrer en tilstrækkeligt snæver forbindelse mellem en virksomheds fordel og statens finansielle byrde. De har præciseret, at en finansiell byrde, der belaster en virksomheds fortjeneste og indebærer en formindskelse af statens skatteindtægter, ifølge retspraksis ikke udgør en sådan forbindelse, mens statens afkald på skatteindtægter, som den ellers ville have haft, udgør en sådan forbindelse, såfremt visse virksomheder er blevet tillagt en indirekte fordel.
- 84 Den Franske Republik er desuden af den opfattelse, at forpligtelsen af statsmidler bør være kilden til og ikke konsekvensen af fordel. Kommissionen har imidlertid fremført en modsatrettet argumentation.
- 85 Forbundsrepublikken Tyskland har tilføjet, at denne sag vedrører »bivirkninger« af erklæringerne fra og med juli 2002, der ikke kan indebære en byrde, som belaster statsbudgettet. Hvis en fordel, der ikke indebærer en byrde, som belaster statsbudgettet, kan fordreje konkurrencen, er dette desuden ikke ensbetydende med, at en sådan foranstaltning skal underkastes kontrollen med statsstøtte. Den udvidende fortolkning af kriteriet om forpligtelse af statsmidler, som Kommissionen og Bouygues forfægter, ville nemlig bevirke, at et stort antal erklæringer, såsom dem, medlemsstaterne afgav under finanskrisen i 2008, skulle underkastes kontrollen med statsstøtte.
- 86 FT og Den Franske Republik har desuden anført, at Retten ikke fordrer, at fordel skulle svare til værdien af de af staten ydede midler. Den fordrer kun en forbindelse mellem fordel og den finansielle byrde for statsbudgettet i den forstand, at fordel skal hidrøre fra en sådan byrde. Den anerkendte, at en forpligtelse af statsmidler kan følge af en tilstrækkeligt konkret økonomisk risiko for statsbudgettet, men undersøgte med rette, om der forelå retligt bindende forpligtelser.

- 87 Endvidere har FT anført, at princippet i artikel 107, stk. 1, TEUF, hvorefter statslige indgreb defineres efter deres virkninger, ikke fritager Kommissionen for nøjagtigt at bestemme den fordel, som en virksomhed har nydt godt af, og undersøge, om den hidrører fra statsmidler. Således kan Kommissionen ikke på grundlag af en helhedsbedømmelse tilskrive erklæringerne fra og med juli 2002 den potentielle forpligtelse af statsmidler, der hidrørte fra en anden og senere foranstaltning, nemlig afsendelsen af tilbuddet om et aktionærlån.
- 88 Endvidere har Den Franske Republik anført, at Retten i den appellerede doms præmis 301-310 foretog en helhedsbedømmelse af erklæringerne fra og med juli 2002 og tilbuddet om et aktionærlån, og den er af den opfattelse, at Retten med føje fastslog, at der ikke var nogen forbindelse mellem de påviste fordele og en forpligtelse af statsmidler.

#### Domstolens bemærkninger

- 89 Bouygues og Kommissionen har i det væsentlige kritiseret Retten for at have begået retlige fejl ved at forudsætte, at der, for at det kunne fastslås, at der forelå statsstøtte, skulle være en snæver forbindelse mellem på den ene side en fordel, der skulle påvises særskilt for så vidt angår meddelelsen af 4. december 2002 og tilbuddet om et aktionærlån, og på den anden side en forpligtelse af statsmidler, der var både ækvivalent og overensstemmende i forhold til den ene eller den anden af de således påviste fordele.
- 90 Som anført i denne doms præmis 40 og 41, fastslog Retten, at det var påvist, at FT var blevet tillagt en fordel ved meddelelsen af 4. december 2002, men at der ikke var godtgjort en yderligere og særskilt fordel som følge af tilbuddet om et aktionærlån.
- 91 I den appellerede doms præmis 262 anså Retten det for at følge af retspraksis, at en således påvist fordel »skal hidrøre fra en overførsel af statsmidler«, og at »dette krav om en forbindelse mellem den påviste fordel og forpligtelsen af statsmidler i princippet forudsætter, at fordelene er snævert knyttet til en byrde, som belaster statsbudgettet, eller at der på grundlag af retligt bindende forpligtelser, som staten har indgået, er skabt en tilstrækkelig konkret økonomisk risiko for dette budget«.
- 92 I den appellerede doms præmis 293-298 foretog Retten en særskilt undersøgelse af meddelelsen af 4. december 2002. Særligt vurderede den i denne doms præmis 293-295, at det ikke påhvilede den at prøve, om denne meddelelse indebar overførsel af statsmidler, da hverken Kommissionen eller Bouygues havde fremført et sådant argument eller relevante og overbevisende oplysninger herom.
- 93 Retten tilføjede i den appellerede doms præmis 296, at »[u]nder alle omstændigheder kan en overførsel af statsmidler som følge af [nævnte meddelelse] [...] kun svare til den fordel, som består i den åbning af en kreditlinje på 9 mia. EUR, som udtrykkelig blev bebudet i meddelelsen«, og at »fordelen [er] særskilt i forhold til den, der fulgte af erklæringerne fra og med juli 2002, og som blev fastslået i« den omtvistede beslutning.
- 94 I den appellerede doms præmis 297 præciserede Retten, at »[kravet] om en forbindelse mellem den påviste fordel og forpligtelsen af statsmidler forudsætter nemlig, at fordelene svarer til en byrde, som belaster statsbudgettet [...]. Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag, hvor det drejer sig om forbindelsen mellem den fordel, [...] som følger [...] af erklæringerne fra og med juli 2002 [og] af den angivelige overførsel af statsmidler, der består i åbningen af en kreditlinje på 9 mia. EUR som angivet i meddelelsen af 4. december 2002«.
- 95 Med hensyn til tilbuddet om et aktionærlån vurderede Retten i den appellerede doms præmis 299, at da Kommissionen ikke havde godtgjort, at tilbuddet indebar en fordel i sig selv, kunne Retten så meget desto mindre fastslå, at der til denne fordel knyttede sig en overførsel af statsmidler.

- 96 For så vidt som Kommissionen havde fastslået, at der forelå statsstøtte, på grundlag af en helhedsbedømmelse af erklæringerne fra og med juli 2002, sammenholdt med tilbuddet om et aktionærlån, vurderede Retten i den appellerede doms præmis 307, at den »ikke kunne fritage Kommissionen for dens pligt til at påvise en specifik fordel, som indebærer en tilsvarende overførsel af statsmidler«, og i denne doms præmis 309, at selv om Kommissionen havde ret til at medtage alle de omstændigheder, der var gået forud for meddelelsen af 4. december 2002 for at fastslå, at der havde foreligget en fordel i form af retableringen af finansmarkedernes tillid og forbedringen af vilkårene for refinansieringen af FT's gæld, indebar denne fordel »ikke en tilsvarende formindskelse af statsbudgettet eller en tilstrækkeligt konkret økonomisk risiko for byrder, der belastede dette budget. Navnlig er den nævnte fordel særskilt i forhold til den, som [tilbuddet] om et aktionærlån [...] kunne indebære, og som ikke blev godtgjort i den [omtvistede] beslutning«.
- 97 Heraf følger, at det var Rettens opfattelse, at Kommissionen havde pligt til at undersøge, om hver enkelt statslig intervention isoleret set indebar en specifik fordel, som blev ydet ved hjælp af statsmidler. Desuden vurderede den, at alene en formindskelse af statsbudgettet eller en tilstrækkeligt konkret økonomisk risiko for belastende byrder for dette budget, som var snævert forbundet med og svarede til en således påvist fordel, opfyldte betingelsen om at skulle være ydet ved hjælp af statsmidler i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 98 I denne forbindelse mindes først og fremmest om, at bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, ifølge ordlyden af artikel 107, stk. 1, TEUF uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- 99 Heraf følger, at kun de fordele, som direkte eller indirekte ydes ved hjælp af statsmidler eller udgør en ekstra byrde for staten, skal betragtes som støtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 107, stk. 1, TEUF. Det fremgår nemlig af selve denne bestemmelses ordlyd og af bestemmelserne om fremgangsmåden i artikel 108 TEUF, at fordele, der indrømmes ved hjælp af andre midler end statsmidler, ikke er omfattet af de pågældende bestemmelses anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 17.3.1993, forenede sager C-72/91 og C-73/91, *Sloman Neptun*, Sml. I, s. 887, præmis 19, af 1.12.1998, sag C-200/97, *Ecotrade*, Sml. I, s. 7907, præmis 35, og af 13.3.2001, sag C-379/98, *PreussenElektra*, Sml. I, s. 2099, præmis 58).
- 100 Det bemærkes imidlertid, at det ifølge fast retspraksis ikke er nødvendigt i alle tilfælde at godtgøre, at der har fundet en overførsel af statsmidler sted, for at den fordel, som er ydet en eller flere virksomheder, kan anses for en statsstøtte i artikel 107, stk. 1, TEUF's forstand (jf. i denne retning dom af 15.3.1994, sag C-387/92, *Banco Exterior de España*, Sml. I, s. 877, præmis 14, af 19.5.1999, sag C-6/97, *Italien mod Kommissionen*, Sml. I, s. 2981, præmis 16, og af 16.5.2002, sag C-482/99, *Frankrig mod Kommissionen*, Sml. I, s. 4397, præmis 36).
- 101 Som statsstøtte betragtes således navnlig indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger (jf. i denne retning dommen i sagen *Banco Exterior de España*, præmis 13, samt dom af 17.6.1999, sag C-75/97, *Belgien mod Kommissionen*, Sml. I, s. 3671, præmis 23, og af 19.9.2000, sag C-156/98, *Tyskland mod Kommissionen*, Sml. I, s. 6857, præmis 25).
- 102 Det følger nemlig af fast retspraksis, at statslige indgreb i artikel 107, stk. 1, TEUF defineres i kraft af deres virkninger (dom af 5.6.2012, sag C-124/10 P, *Kommissionen mod EDF m.fl.*, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

- 103 Da statslige indgreb imidlertid kan antage forskellige former og skal undersøges i kraft af deres virkninger, kan det ikke udelukkes, således som Bouygues og Kommissionen med rette har gjort gældende, at flere på hinanden følgende statslige indgreb med henblik på anvendelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF skal betragtes som ét indgreb.
- 104 Dette vil bl.a. være tilfældet, hvis de på hinanden følgende indgreb, henset til bl.a. deres kronologi og formål samt virksomhedens situation på tidspunktet for indgrebene, er så tæt forbundne, at det er umuligt at adskille dem fra hinanden (jf. i denne retning dom af 24.4.1980, sag 72/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1411, præmis 24).
- 105 Heraf følger, at Retten begik en retlig fejl ved at vurdere, at det var nødvendigt at påvise en formindskelse af statsbudgettet eller en tilstrækkeligt konkret økonomisk risiko for byrder, som belastede dette budget, og som var tæt knyttet til og svarede til en specifik fordel som følge af enten meddelelsen af 4. december 2002 eller tilbuddet om et aktionærlån, eller udgjorde modydelsen herfor, ved at anvende et kriterium, der fra starten udelukkede, at disse statslige indgreb i kraft af deres indbyrdes forbundethed og deres virkninger kunne betragtes som ét indgreb.
- 106 Dernæst bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at statslige indgreb både kan stille de virksomheder, som den finder anvendelse på, i en bedre situation end andre og skabe en tilstrækkeligt konkret risiko for, at der i fremtiden vil opstå en ekstra byrde for staten, som kan belaste statsmidlerne (jf. i denne retning Ecotrade-dommen, præmis 41).
- 107 Domstolen har især haft anledning til at præcisere, at fordele, der er tillagt i form af en statsgaranti, kan indebære en ekstra byrde for staten (jf. i denne retning Ecotrade-dommen, præmis 43, og dom af 8.12.2011, sag C-275/10, Residex Capital IV, Sml. I, s. 13043, præmis 39-42).
- 108 Desuden har Domstolen allerede fastslået, at når den ændring af markedsbetingelserne, som i økonomisk henseende fremkalder en fordel, der indirekte tillægges bestemte virksomheder, er resultatet af mistede indtægter for det offentlige, kan end ikke det mellemlid, som investorenes selvstændige beslutning udgør, medføre, at den forbindelse, der består mellem det nævnte indtægtstab og den fordel, som de berørte virksomheder opnår, ophæves (jf. i denne retning dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 25-28).
- 109 Derfor skal Kommissionen for at kunne fastslå forekomsten af statsstøtte føre bevis for en tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem på den ene side den fordel, som støttemodtageren er tillagt, og på den anden side en formindskelse af statsbudgettet eller en tilstrækkeligt konkret økonomisk risiko for en belastning af dette budget (jf. i denne retning dom af 8.9.2011, sag C-279/08 P, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 7671, præmis 111).
- 110 I modsætning til, hvad Retten vurderede, er det derimod ikke nødvendigt, at en sådan formindskelse eller en sådan risiko svarer til eller er ækvivalent med den nævnte fordel, og heller ikke, at fordelens har en sådan formindskelse eller en sådan risiko som modydelse eller har samme karakter som den forpligtelse af statsmidler, som fordelens hidrører fra.
- 111 Heraf følger, at Retten har begået retlige fejl såvel ved sin efterprøvelse af Kommissionens vurdering af, at det påviste statslige indgreb udgør statsstøtte, som ved sin undersøgelse af forbindelsen mellem den påviste fordel og den af Kommissionen fastslåede forpligtelse af statsmidler.
- 112 Endelig bemærkes, at denne konklusion ikke ændres af Den Franske Republiks argument om, at Retten i den appellerede doms præmis 301-310 foretog en helhedsbedømmelse af forbindelsen mellem fordelens og forpligtelsen af statsmidler. Det følger nemlig af opsummeringen i denne doms præmis 96, at Retten udelukkende foretog denne vurdering ud fra forkerte kriterier, som er beskrevet i denne doms præmis 105 og 110.

- 113 Da de af Retten begående retlige fejl har en sådan karakter, at de ugyldiggør de argumenter, der førte til konklusionen i den appellerede doms præmis 310, hvorefter Kommissionen havde tilsidesat statsstøttebegrebet, skal det første led af Bouygues' andet anbringende og det første led af Kommissionens andet anbringende tages til følge.
- 114 Under disse omstændigheder skal den appellerede dom ophæves, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige appelanbringender.

### Sagerne for Retten

- 115 Ifølge artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, såfremt den ophæver den af Retten truffe afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.
- 116 I det foreliggende tilfælde har Domstolen de fornødne oplysninger til at kunne træffe endelig afgørelse dels om påstanden om, at den omtvistede beslutnings artikel 1 skal annulleres, for så vidt som Kommissionen i sag T-450/04 ikke kvalificerede erklæringerne fra og med juli 2002 som statsstøtte, dels om det andet anbringendes andet led og det tredje anbringende, som Den Franske Republik og FT fremførte til støtte for deres påstande i de forenede sager T-425/04 og T-444/04, for så vidt som dette led og dette anbringende er rettet mod den omstændighed, at det i den omtvistede beslutning er fastslået, at Den Franske Republik og FT blev tillagt en fordel.

#### *Om påstanden i sag T-450/04 om annulation af den omtvistede beslutnings artikel 1*

- 117 Det fremgår af denne doms præmis 70-79, at der i den omtvistede beslutning ikke er taget stilling til den del af Bouygues' klage, hvori de gjorde gældende, at erklæringerne fra og med juli 2002 i sig selv udgjorde statsstøtte.
- 118 Heraf følger, at de anbringender i stævningen, der omhandler annulation af den omtvistede beslutnings artikel 1, for så vidt som Kommissionen ikke kvalificerede erklæringerne fra og med juli 2002 som statsstøtte, ikke er relevante.

*Om det andet anbringendes andet led og det tredje anbringende, som Den Franske Republik og FT har fremført, for så vidt som dette led og dette anbringende er rettet mod den omstændighed, at det i den omtvistede beslutning er fastslået, at Den Franske Republik og FT blev tillagt en fordel*

#### Parternes argumenter

- 119 Den Franske Republik og FT har med det andet anbringendes andet led i deres stævninger gjort gældende, at Kommissionen drog den urigtige konklusion, at der forelå statsstøtte på grundlag af to separate omstændigheder, nemlig dels erklæringerne fra og med juli 2002, dels den franske stats indgreb i december 2002. Da disse omstændigheder imidlertid indtraf på forskellige tidspunkter, kan de ikke anses for at udgøre én foranstaltning. Kommissionen har selv erkendt, at ingen af disse omstændigheder i sig selv ville have været et tilstrækkeligt grundlag for denne konklusion.
- 120 Med det tredje anbringende i deres stævninger har Den Franske Republik og FT navnlig gjort gældende, at den omtvistede beslutning er behæftet med åbenbare vurderingsfejl, som Kommissionen begik ved at finde, at markederne havde kunnet opfatte erklæringerne fra og med juli 2002 som et tilsagn fra den franske stat, og at de havde påvirket markedssituationen i december 2002. Endvidere

har FT gjort gældende, at Kommissionens argument, hvorefter tilbuddet om et aktionærlån havde givet dem en fordel, som ikke var i overensstemmelse med kriteriet om den fornuftige private investor, ligeledes er behæftet med en åbenbar vurderingsfejl.

- 121 Således har Den Franske Republik og FT gjort gældende, at arten af de foranstaltninger, der påtænkes truffet vedrørende FT, endnu ikke var fastlagt på det tidspunkt, hvor udtalelsen af 12. juli 2002 blev fremsat, og at der ikke var truffet nogen investeringsbeslutning, der kunne betegnes som et konkret tilsagn fra den franske stat. Denne generelle, betingede og ikke retligt bindende erklæring kan ikke betegnes som et klart, præcist og uigenkaldeligt tilsagn fra den franske stat.
- 122 Desuden har Den Franske Republik og FT bestridt, at erklæringerne fra og med juli 2002 påvirkede markedsaktørernes opfattelse i december 2002 og gav anledning til en unormal og ikke ubetydelig stigning af værdien af FT's aktier og obligationer. Særligt bygger konklusionerne i en rapport fra den 28. april 2004 på en uegnet vurderingsmetode og er utilstrækkelige til at påvise, såvel at kursen på FT-aktien udviklede sig markant unormalt i juli 2002, som at der var en årsagsforbindelse mellem udtalelsen af 12. juli 2002 og en sådan udvikling.
- 123 Den Franske Republik og FT har i den forbindelse præciseret, at denne rapport kun vedrører de angivelige virkninger af udtalelsen af 12. juli 2002 på markederne i juli 2002. Desuden var det i rapporten ikke muligt at vurdere de angivelige virkninger af udtalelsen af 12. juli 2002 på markedssituationen i december 2002, eftersom det ikke lod sig gøre at adskille dem fra de øvrige omstændigheder, som var indtruffet i perioden juli til december 2002, såsom FT's gode resultater og driftsudsigter i andet halvår 2002, løsningen af selskabet Mobilcoms situation, udnævnelsen af en ny administrerende direktør og bestyrelsesformand samt fremlæggelsen af en plan for genoprettelse af ligevægten.
- 124 Endelig har FT anført, at Kommissionen erkendte, at tilbuddet om et aktionærlån ikke i sig selv tillagde FT en fordel, da FT ikke havde accepteret tilbuddet, og FT har gjort gældende, at det var udelukket, at markedet kunne opfatte dette tilbud som et tilsagn fra den franske stat, der gik ud over dens senere deltagelse i kapitalforhøjelsen, eftersom forslaget nøje var begrænset til et beløb på 9 mia. EUR og en varighed på halvandet år. Markedernes positive reaktion var først og fremmest en følge af udnævnelsen af en ny administrerende direktør og bestyrelsesformand for FT og af planen om forbedring af selskabets driftsresultater.

#### Domstolens bemærkninger

- 125 Den Franske Republik og FT har med deres argumenter i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen begik fejl ved at anse den franske stats forskellige indgreb i perioden fra den 12. juli 2002 til den 20. december 2002 for at udgøre ét indgreb, ved at anse udtalelsen af 12. juli 2002 for at indebære et tilsagn fra den franske stat, ved at anse erklæringerne fra og med juli 2002 for at have påvirket markedsaktørernes opfattelse i december 2002 og ved at have anset tilbuddet om et aktionærlån for at have tillagt FT en fordel.
- 126 Hertil bemærkes først og fremmest, at det fremgår af navnlig 188. og 189. betragtning til den omtvistede beslutning, at grundlaget for Kommissionens vurdering af, at der forelå statsstøtte, ikke var et tilsagn, som den franske stat skulle have afgivet med udtalelsen af 12. juli 2002.
- 127 Endvidere fremgår det af bl.a. 194. betragtning til den omtvistede beslutning, at Kommissionen vurderede, at tilbuddet om »aktionærlånet (til fremskyndelse af statens deltagelse i kapitaltilførslen til selskabet) giver FT en fordel, fordi selskabet dermed får mulighed for at øge sine finansieringsmidler og give markedet tiltro til selskabets evne til at afholde sin forfaldne gæld«. Den tilføjede, at selv om

FT ikke havde accepteret dette tilbud, »var det, at markedet fik kendskab til planerne om aktionærlånet, nok til, at FT fik en fordel, fordi [FT's] finansielle situation efter markedets opfattelse var blevet mere solid«.

- 128 Kommissionen tilføjede i 196. betragtning til den omtvistede beslutning, hvori den undersøgte, om der forelå en forpligtelse af statsmidler, »at det indebærer en potentiel meromkostning for statsmidlerne, når der bebudes et aktionærlån i forening med forhåndsbetingelserne for dette lån [...], at markedet fik indtryk af, at lånet allerede reelt var stillet til rådighed [...], og at ERAP havde fremsendt låneaftalen, der var parafet og underskrevet, til FT«.
- 129 Heraf følger, at Kommissionen vurderede, at meddelelsen af 4. december 2002 og tilbuddet om et aktionærlån tilsammen udgjorde en fordel, som indebar en forpligtelse af statsmidler i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 130 For så vidt som Den Franske Republiks og FT er af den opfattelse, at Kommissionen begik en fejl ved at foretage en samlet vurdering af meddelelsen af 4. december 2002 og tilbuddet om et aktionærlån, må det på denne baggrund fastslås, som anført i denne doms præmis 103 og 104, at statslige indgreb kan antage forskellige former og skal undersøges i kraft af deres virkninger. Følgelig kan det ikke uden videre udelukkes, at flere på hinanden følgende statslige indgreb skal betragtes som ét indgreb, navnlig når sådanne indgreb, henset til deres kronologi og formål samt virksomhedens situation på tidspunktet for indgrebene, er så tæt forbundne, at det er umuligt at adskille dem fra hinanden.
- 131 Det er imidlertid åbenbart, at meddelelsen af 4. december 2002 ikke kan adskilles fra det tilbud om et aktionærlån i form af en kreditlinje på 9 mia. EUR, som udtrykkeligt nævnes i den nævnte meddelelse. Det bemærkes desuden i denne forbindelse, at meddelelsen af 4. december 2002 blev afgivet samme dag, som tilbuddet om et aktionærlån blev anmeldt til Kommissionen.
- 132 Endvidere vurderede Kommissionen med rette, at det tilbud om et aktionærlån, der blev offentliggjort og anmeldt den 4. december 2002, tillagde FT en fordel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 133 Først bemærkes, at det som nævnt i denne doms præmis 4, 6, 10 og 15 fremgår af 212. betragtning til den omtvistede beslutning, at Moody's og S & P i perioden fra marts til juli 2002 nedjusterede deres kreditvurderinger af FT til det nederste trin i kategorien investeringsklassen med negative forventninger og en bemærkning om, at denne kategori kun blev fastholdt som følge af, hvad den franske stat havde anført om FT.
- 134 Dernæst bemærkes, at det fremgår af de oplysninger, der er gengivet i fodnoterne på s. 112 og 116 i den omtvistede beslutning, at markederne senest fra den 9. december 2002 kunne tro, at den franske stats indgreb, der er nævnt i denne doms præmis 132, havde sikret FT's likviditet med henblik på selskabets gæld i de kommende 12 måneder.
- 135 Endelig fremgår det af denne doms præmis 14 og 17, at FT den 11. og 12. december 2002 iværksatte to successive obligationsemissioner til et samlet beløb på 2,9 mia. EUR, den 15. januar 2003 optog lån i form af obligationsemissioner til et samlet beløb på 5,5 mia. EUR og den 10. februar 2003 fornyede en del af et syndikeret lån, som forfaldt, til et beløb på 15 mia. EUR.
- 136 Det fremgår af det foregående, således som Kommissionen med rette har anført i 194. betragtning til den omtvistede beslutning, at tilbuddet om et aktionærlån udgør en fordel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 107, stk. 1, TEUF, eftersom det gav FT mulighed for »at øge sine finansieringsmidler og give markedet tiltro til selskabets evne til at afholde sin forfaldne gæld«.

- 137 Med hensyn til den betingelse om en forpligtelse af statsmidler, der ligeledes er fastsat i artikel 107, stk. 1, TEUF, må det konstateres, at tilbuddet om et aktionærlån vedrører åbningen af en kreditlinje på 9 mia. EUR. Selv om FT ikke havde underskrevet den aftale om aktionærlånet, som selskabet havde fået tilsendt, kunne støttemodtageren, således som Kommissionen med rette fastslog i 196. betragtning til den omtvistede beslutning, når som helst have underskrevet aftalen og dermed straks have opnået ret til at få udbetalt beløbet på 9 mia. EUR.
- 138 Desuden har Kommissionen anført i fodnoten på s. 116 i den omtvistede beslutning, at FT fra den 5. december 2002 over for investorerne fremstillede »kreditlinjen« fra den franske stat som værende til rådighed straks, at S & P samme dag bekendtgjorde, at den franske stat straks ville stille en aktionærkredit til rådighed, at det blev meddelt Commission des Finances de l'Assemblée nationale française, at aktionærlånet »allerede er ydet FT«, og at Moody's den 9. december 2002 bekendtgjorde, at det var blevet bekræftet, at »kreditlinjen på 9 mia. EUR var stillet til rådighed«.
- 139 I betragtning af dels den ekstra potentielle byrde på 9 mia. EUR på statens budget, dels den retspraksis, der er gengivet i denne doms præmis 107, fastslog Kommissionen med rette, at den fordel, hvis forekomst er fastslået i denne doms præmis 132, blev ydet ved hjælp af statsmidler i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 107, stk. 1, TEUF.

*Om de øvrige aspekter af det andet anbringendes andet led og det tredje anbringende, som Den Franske Republik og FT har fremført, og om Den Franske Republiks og FT's øvrige anbringender*

- 140 Det må konstateres med hensyn til Den Franske Republiks og FT's andet og tredje anbringende, at tvisten ikke er moden til påkendelse, for så vidt som disse anbringender er rettet mod Kommissionens anvendelse af kriteriet om den fornuftige private investor.
- 141 Det samme gælder Den Franske Republiks og FT's første anbringende vedrørende tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og retten til forsvar samt Den Franske Republiks fjerde anbringende vedrørende mangel på begrundelse, og dermed også Bouygues' påstand om annullation af den omtvistede beslutnings artikel 2.
- 142 Følgelig skal de forenede sager T-425/04, T-444/04 og T-450/04 hjemvises til Retten med henblik på, at den træffer afgørelse vedrørende det nævnte led, de nævnte anbringender og de fremførte argumenter samt den påstand, som er nedlagt for den, og som Domstolen ikke har taget stilling til.

### **Sagsomkostningerne**

- 143 Da sagerne hjemvises til Retten, skal afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Den Europæiske Unions Rets dom af 21. maj 2010, Frankrig m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-425/04, T-444/04, T-450/04 og T-456/04), ophæves.**
- 2) De forenede sager T-425/04, T-444/04 og T-450/04 hjemvises til Retten med henblik på, at den træffer afgørelse vedrørende de anbringender og påstande, som er fremført for den, og som Domstolen ikke har taget stilling til.**
- 3) Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter