

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(första avdelningen i utökad sammansättning)
den 10 maj 2000 *

I mål T-46/97,

SIC — Sociedade Independente de Comunicação, SA, Estrada da Outorela (Portugal), företrätt av advokaterna C. Botelho Moniz och P. Moura Pinheiro, Lissabon, delgivningsadress: advokatbyrån A. May, 31 Grand-rue, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren G. Rozet och A.M. Alves Vieira, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: portugisiska.

med stöd av

RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, Lissabon (Portugal), företrätt av advokaterna M. Tinoco de Faria Manuel och I. Jalles, Lissabon, delgivningsadress: advokatbyrån Beghin och Feider, 56—58, rue Charles Martel, Luxemburg,

av

Republiken Portugal, företräd av L. Fernandes, chef för rättstjänsten vid utrikesministeriets avdelning för EG-frågor, juridiske rådgivaren M.L. Duarte och T. Ribeiro, chef för avdelningen för råd och internationella frågor vid institutet för sociala förbindelser, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Portugals ambassad, 33, allée Scheffer, Luxemburg,

och av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av R. Magrill, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 7 november 1996 om ett förfarande för tillämpning av artikel 93 i EG-fördraget (nu artikel 88 EG) i fråga om finansiering av offentliga TV-kanaler, vilket delgavs sökanden den 6 januari 1997, och av det föregivna beslutet i kommissionens skrivelse av den 20 december 1996 angående sökandens klagomål mot RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(första avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden B. Vesterdorf samt domarna V. Tiili, A. Potocki, A.W.H. Meij och M. Vilaras,
justitiesekreterare: byrådirektören G. Herzig,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 30 november 1999,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, som tidigare var ett offentligt företag, är sedan år 1992, då det statliga monopolet på det audiovisuella området i Portugal upphörde, ett offentligägt aktiebolag. RTP har koncession för den offentliga portugisiska televisionen och driver kanalerna 1 och 2 samt den portugisisk-språkiga kanalen RTP Internacional. Privata portugisiska TV-kanaler finansieras uteslutande genom reklamintäkter, men RTP får vid sidan av dessa intäkter även årligen offentliga medel som ersättning för sina åtaganden som offentligt serviceföretag. Mellan åren 1992 och 1995 uppgick denna ersättning till mellan 15 och 18 procent av företagets samtliga årliga intäkter.

- 2 SIC — Sociedade Independente de Comunicação, SA, är ett kommersiellt TV-bolag bildat enligt portugisisk rätt. Bolaget driver sedan oktober 1992 en av de största privata TV-kanalerna i Portugal.

Klagomål och administrativt förfarande vid kommissionen

- 3 Den 30 juli 1993 framförde SIC ett klagomål (nedan kallat det första klagomålet) till kommissionen som rörde finansieringen av RTP:s kanaler. SIC ville att kommissionen skulle fastställa att flera åtgärder som Republiken Portugal vidtagit till fördel för RTP var oförenliga med den gemensamma marknaden, i den mening som avses i artikel 92 i EG-fördraget (nu artikel 87 EG i ändrad lydelse) och att artikel 93.3 i EG-fördraget (nu artikel 88.3 EG) hade åsidosatts, eftersom det ifrågasatta stödet inte hade förhandsanmälts. I detta första klagomål uppskattade SIC att staten under åren 1992 och 1993 hade givit RTP ekonomisk ersättning på 6 200 respektive 7 100 miljoner PTE för bolagets åtaganden som offentligt serviceföretag. Förutom denna ekonomiska ersättning ifrågasatte SIC de undantag som RTP åtnjöt i fråga om registreringsavgifter samt det system för investeringsstöd som föreskrevs i kontraktshandlingarna. SIC begärde därför att kommissionen skulle inleda ett formellt förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget och förelägga Republiken Portugal att upphöra med utbetalningen av detta oanmälda stöd till dess att ett slutligt beslut meddelades.
- 4 I anledning av det första klagomålet ägde ett möte rum den 3 november 1993 mellan tjänstemän vid kommissionen och företrädare för SIC vid vilket bolaget uppmanades att komplettera uppgifterna om den relevanta marknaden.
- 5 Genom skrivelse av den 12 februari 1994 lämnade sökanden de begärda uppgifterna. Vidare kompletterade sökanden sitt klagomål genom att inför

kommissionen ifrågasätta dels den portugisiska regeringens tillstånd till avbetalning av en skuld till Seguranga social (organet för social trygghet) på 2 miljarder PTE jämte befrielse från dröjsmålsränta, dels statens återköp, till ett orimligt högt pris, av RTP:s sändningsnät samt de betalningslättnader som det offentliga företag som ansvarade för detta nät beviljade RTP. Sökanden ansåg att dessa åtgärder utgjorde statligt stöd som inte var förenligt med den gemensamma marknaden och den begärde därför också att kommissionen skulle inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget avseende dessa åtgärder.

- 6 Kort tid därefter, i december 1993, gav kommissionen en oberoende konsultbyrå i uppdrag att undersöka finansieringen av offentliga TV-företag inom hela gemenskapen och sökanden fick besked om att denna undersökning skulle vara avgörande för utredningen av klagomålet.
- 7 Sökanden gav den 15 mars 1994 kommissionen nya uppgifter om de portugisiska TV-kanalernas tittarsiffror och underrättade den därefter, den 14 april 1994, om att den portugisiska regeringen hade utbetalat ytterligare ersättning till RTP på 7 145 miljoner PTE för år 1994.
- 8 Genom skrivelse av den 4 augusti 1995 anmodade sökanden, med stöd av artikel 175 i EG-fördraget (nu artikel 232 EG), kommissionen att ta ställning till klagomålet och, i synnerhet, till begäran om ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget.
- 9 Kommissionen underrättade den 16 oktober 1995 sökanden om att den, efter att ha mottagit en preliminär version av den undersökning som den hade beslutat om i december 1993, hade begärt kompletterande upplysningar av de portugisiska myndigheterna för att kunna bedöma ärendet mot bakgrund av artikel 92 i fördraget.

- 10 Den 1 november 1995 erhöll kommissionen den slutgiltiga versionen av den ifrågavarande undersökningen och skickade ett exemplar till de portugisiska myndigheterna för synpunkter.
- 11 Genom skrivelse av den 14 december 1995 lämnade de portugisiska myndigheterna de upplysningar som kommissionen hade begärt i fråga om de stödåtgärder som ifrågasattes i klagomålen.
- 12 Sökanden väckte genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 19 december 1995, en passivitetstalan med stöd av artikel 175 i fördraget. Målet registrerades under nummer T-231/95.
- 13 Kommissionen underrättade genom skrivelse av den 31 januari 1996 de portugisiska myndigheterna om att, mot bakgrund av de upplysningar som de hade lämnat, "vissa punkter fortfarande [var] oklara". Kommissionen anmodade dem till att börja med att inge redovisningsuppgifter om den ekonomiska ersättning som utbetalades till RTP för dess åtaganden som offentligt serviceföretag under åren 1992 och 1993 samt om RTP Internacionals driftskostnader mellan åren 1992 och 1995. Vidare underströk kommissionen att "efter en första granskning förefaller skattebefrielseerna och det accepterade dröjsmålet med betalningarna för TDP:s nät utgöra sådant statligt stöd som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 92.1 i fördraget". Kommissionen anmodade därför de portugisiska myndigheterna att ange om detta stöd enligt deras mening omfattades av något av undantagen i artikel 92 i fördraget.
- 14 De portugisiska myndigheterna efterkom kommissionens anmodan genom skrivelse av den 20 mars 1996.

- 15 Den 16 april 1996 skickade kommissionen en ny begäran om upplysningar till samma myndigheter i fråga om de skattebefrielser och betalningslättnader som RTP hade beviljats. Denna begäran besvarades genom skrivelse av den 21 juni 1996.
- 16 Den 22 oktober 1996 framförde sökanden ett nytt klagomål (nedan kallat det andra klagomålet), eftersom denne ville att kommissionen skulle fastställa att den ekonomiska ersättning som den portugisiska staten beviljade RTP under åren 1994—1996 var oförenlig med den gemensamma marknaden av samma skäl som de som angavs i det första klagomålet. Sökanden avslöjade också att RTP år 1994 beviljades nytt stöd, som den portugisiska staten inte anmälde, genom en ökning av kapitalet och den garanti som den portugisiska staten ställde i samband med att RTP utställde ett obligationslån. SIC begärde därför att kommissionen skulle inleda ett formellt förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget och förelägga Republiken Portugal att upphöra med detta stöd till dess att ett slutligt beslut meddelades.
- 17 Kommissionen informerade genom skrivelse av den 20 december 1996 (nedan kallad skrivelsen av den 20 december 1996) sökanden om att den till följd av sökandens andra klagomål mot RTP hade begärt upplysningar av de portugisiska myndigheterna om RTP:s kapitalökning och obligationslån under år 1994 samt om utarbetandet av en omstruktureringsplan för perioden 1996—2000 och om ingåendet av ett avtal med kulturministeriet om stöd till filmindustrin. I ett annat stycke tillade kommissionen följande: ”Vad beträffar finansieringen av den ersättning som... RTP erhöll under åren 1994—1996, anser kommissionen att detta inte utgör statligt stöd som omfattas av artikel 92.1 i fördraget. Skälen till detta framgår av beslutet [av den 7 november 1996], som ni skall få en kopia av när de portugisiska myndigheterna har angivit vilka uppgifter som är konfidentiella och inte bör spridas till utomstående.”
- 18 Den 6 januari 1997 erhöll sökanden en kopia av det beslut som kommissionen hade fattat den 7 november 1996 och som var riktat till Republiken Portugal. Beslutet rörde finansieringen av offentliga TV-kanaler (nedan kallat beslutet).

Beslutet

- 19 Beslutet omfattar sex kategorier åtgärder som den portugisiska staten har vidtagit till förmån för RTP.
- 20 Den första kategorin åtgärder som har undersökts är den ekonomiska ersättning som RTP erhöll mellan åren 1992 och 1995. Enligt beslutet motsvarade denna ersättning, som varierade mellan 6 200 miljoner PTE år 1992 (cirka 32,5 miljoner ECU) och 7 125 miljoner PTE år 1995 (cirka 36,2 miljoner ECU), mellan 15 och 18 procent av RTP:s årliga intäkter och skulle finansiera utgifterna för offentliga serviceåtaganden som de privata TV-kanalerna inte har. Dessa åtaganden och RTP:s ersättning, i miljoner PTE, är följande:

	1992	1993	1994	1995
1. Skyldighet att sända program som täcker hela det kontinental territoriet (de privata kanalerna täcker inte hela detta territorium) (klausul 4.2 i kontraktshandlingarna)	406,7	1312	500	1032,81
2. Sända program i de självständiga områdena (klausul 4.3 i kontraktshandlingarna)	3454	3486	1804	1992,166
3. Upprätta audiovisuella arkiv (klausul 7 i kontraktshandlingarna)	509	241,5	517	283,66
4. Driva RTP Internacional(klausul 6 i kontraktshandlingarna)	882,3	1517	2623	2729,116
5. Ansvara för strukturen för samarbetet med afrikanska länder med portugisiska som officiellt språk (klausul 8 i kontraktshandlingarna)	186,9	128,3	172	195,273
6. Religiösa sändningar (överlåtelse av sändningsrättigheter) (klausul 5.1 f i kontraktshandlingarna)	482	350	579	327,9
7. Delegationer och korrespondenter(klausul 5.1 n i kontraktshandlingarna)	797,8	658,6	800	504,27
8. Stiftelsen São Carlos (offentlig teater)(klausul 12.1.8 i kontraktshandlingarna)	...	50	55	60

- 21 Vad beträffar år 1993, har kommissionen jämfört sökandens och RTP:s uppgifter om uppskattningen av kostnaderna för deras åtaganden. Kommissionen har härvid anfört att "klagandens beräkningsmetod [inte är] så noggrann... de portugisiska myndigheternas bedömning och belopp är mycket tillförlitligare, i synnerhet om... man jämför [dem] med den ersättning som erhöles åren 1994 och 1995, när kostnadsbokföring var obligatorisk". Vad beträffar åren 1994 och 1995, har kommissionen framhållit att tillämpningen av dessa bokföringsregler vid beräkningen av utgifterna för offentliga serviceåtaganden och Inspeção-geral de finanças (allmänna finansinspektionen) tillsyn garanterade att det inte förekom orimligt hög ersättning.
- 22 Kommissionen har på grundval av dessa omständigheter bedömt att "den ekonomiska fördelen av överföringarna inte översteg vad som var nödvändigt för att fullgöra de offentliga serviceåtagandena enligt kontraktshandlingarna".
- 23 Vad beträffar år 1992, har kommissionen konstaterat att "med hänsyn till den ifrågavarande finansieringens storlek... som var mycket lägre än finansieringen de två följande åren, och dess fördelning, kan förekomsten av en eventuellt orimligt hög ersättning uteslutas" trots att RTP inte hade lämnat några redovisningsuppgifter.
- 24 Vad beträffar ersättningen, har kommissionen dragit slutsatsen att den "inte alls tvivlar på insynen i systemet för finansiering av utgifterna för de offentliga serviceåtagandena, vilket åren 1994 och 1995 på ett korrekt sätt garanterade att de offentliga utgifterna överensstämde med de faktiska kostnaderna för de offentliga serviceåtagandena, och inte heller på att åtgärderna i fråga inte till någon del utgör stöd". Denna slutsats gällde av samma skäl för åren 1992 och 1993.
- 25 Vad för det andra beträffar de ifrågasatta skattebefrielseerna, har kommissionen ansett att RTP faktiskt endast var befriat från skatt och avgifter för registreringen av rättsakten om bolagets bildande år 1992, vilket uppgick till ett belopp på cirka

33 miljoner PTE. Enligt beslutet utgjorde denna befrielse inte ett statligt stöd, eftersom befrielsen överensstämde med skattesystemets systematik att det inte är nödvändigt att registrera en rättsakt om godkännandet av denna följer av själva lagen. Vid ökningen av kapitalet år 1995 betalade RTP däremot alla skatter och avgifter som civilrättsliga juridiska personer vid denna tidpunkt var skyldiga att erlägga.

- 26 För det tredje har kommissionen, vad beträffar RTP:s skuld till Segurança social, vilken för åren 1983—1989 uppgick till ett belopp på sammanlagt 2 189 miljoner PTE, framhållit att RTP och Segurança social till att börja med gjorde upp i godo till följd av skillnader i tolkningen av beskattningsunderlagets lagenlighet och för att undvika en tvist, innan det till slut kom ett gemensamt dekret från finansministeriet och ministeriet för social trygghet den 3 maj 1993 om att skulden skulle avbetalas och att böter och räntor skulle efterskänkas. Kommissionen har bedömt att ovannämnda avtal, som innebar att dröjsmålsränta på cirka 1 206 miljoner PTE efterskänktes och att avbetalning av ett belopp som klart understeg det lån på knappt 2 miljarder PTE som sökanden hade ställt till förfogande godtogs, innebar att organet för social trygghet agerade på ett sätt som låg nära hur en privat aktör skulle agera för att driva in sina fordringar.
- 27 Vad för det fjärde beträffar den portugisiska statens förvärv av RTP:s sändningsnät, till ett pris av 5 400 miljoner PTE år 1994, har kommissionen ansett att detta pris, som beräknades på grundval av ett oberoende privat organs expertvärderingar, inte dolde något statligt stöd. Dessutom innebar den årliga licensavgift som RTP betalade för nyttjandet av nätet, det vill säga 2 000 miljoner PTE, att den nuvarande ägaren fick en mycket hög avkastning på investerat kapital.
- 28 Vad för det femte beträffar de dröjsmål med betalningen av denna licensavgift som Portugal Telecom, den nye ägaren av sändningsnätet, accepterade när det gällde RTP men inte i fråga om SIC, tydde de enligt beslutet inte på förekomsten

av något stöd. Eftersom Portugal Telecom inte hade avstått från att kräva in upplupen dröjsmålsränta, beräknad till cirka 398 miljoner PTE i mars 1996, undkom RTP inte de ekonomiska följderna av sitt agerande.

- 29 Vad för det sjätte gäller det investeringsstöd som avses i artikel 14 i kontraktshandlingarna, som innebär att staten kan delta i RTP:s investeringar, har kommissionen konstaterat att de portugisiska myndigheterna uppgav att det ännu inte hade förekommit några sådana betalningar.

Händelser efter beslutet

- 30 Till följd av beslutet återkallade sökanden den passivitetstalan som den hade väckt i mål T-231/95. Målet avskrevs därför av förstainstansrätten den 4 juli 1997.
- 31 Genom skrivelse av den 21 april 1997 underrättade kommissionen sökanden om att den, efter att ha tagit del av de portugisiska myndigheternas upplysningar, ansåg att de åtgärder som ifrågasattes i det andra klagomålet beträffande ökningen av RTP:s kapital och obligationslånet år 1994 samt avtalet om stöd till filmindustrin och omstruktureringsplanen för åren 1996—2000 inte hade föranlett utbetalning av något statligt stöd. Kommissionen uppgav att den inte hade för avsikt att fortsätta utredningen av klagomålet, såvida det inte framkom nya omständigheter.

Förfarande

- 32 Sökanden väckte denna talan genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 3 mars 1997.
- 33 RTP, Republiken Portugal och Förenade kungariket ansökte genom skrivelser, som inkom till förstainstansrättens kansli den 28 juli respektive den 5 och den 18 augusti 1997, om att få intervensera till stöd för svarandens yrkanden. Ordföranden på andra avdelningen i utökad sammansättning biföll ansökningarna genom beslut av den 13 november 1997. Endast Förenade kungariket har varken ingivit någon interventionsinlaga eller varit företrätt vid förhandlingen.
- 34 Enligt förstainstansrättens beslut av den 21 september 1998 förordnades referenten att tjänstgöra på första avdelningen i utökad sammansättning, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.
- 35 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (första avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet. Parterna och intervenienterna anmodades, som processledande åtgärder, att besvara frågor vid förhandlingen. Kommissionen och sökanden anmodades också att före den 13 november 1999 förete vissa handlingar, vilket de gjorde inom utsatt tid. Den 29 november 1999 ingav emellertid sökanden en kopia på en dom av Supremo Tribunal Administrativo av den 16 juni 1999 till förstainstansrätten. Eftersom denna handling ingavs så sent, skall den, i enlighet med vad kommissionen och RTP har anfört, inte beaktas vid bedömningen av målet.

Parternas yrkanden

36 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara beslutet,

— ogiltigförklara beslutet i kommissionens skrivelse av den 20 december 1996,

— förplikta kommissionen att komplettera akten med de administrativa handlingar som ligger till grund för de ifrågasatta besluten, samt

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

37 I sitt yttrande över interventionsinlagorna har sökanden dessutom yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa de grunder som intervenienterna har åberopat med stöd av artikel 90.2 i fördraget (nu artikel 86.2 EG), samt

— förplikta intervenienterna att ersätta rättegångskostnaderna till följd av interventionerna.

38 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, samt

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

39 RTP har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, samt

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

40 Republiken Portugal har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, samt

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Yrkandet om ogiltigförklaring av skrivelsen av den 20 december 1996

Upptagande till sakprövning

Parternas argumentation

- 41 Kommissionen, med stöd av Republiken Portugal och RTP, anser att endast beslutet är en rättsakt mot vilken talan kan väckas. Skrivelsen av den 20 december 1996 innehåller däremot endast ren information, och talan kan därför inte väckas mot den.
- 42 I sin replik har sökanden medgivit att det första stycket i skrivelsen av den 20 december 1996, angående bland annat RTP:s kapitalökning och obligationslån, inte innehåller någon slutgiltig bedömning av kommissionen. Sökanden delgavs kommissionens slutgiltiga bedömning genom dess skrivelse av den 21 april 1997, efter det att förevarande talan hade väckts.
- 43 Sökanden menar dock att det andra stycket i skrivelsen innehåller en rättsakt mot vilken talan kan väckas, eftersom kommissionen där slutgiltigt tar ställning till den rättsliga kvalificeringen av den ersättning som utbetalades mellan åren 1994 och 1996. Enligt sökanden är det fråga om ett avslag på det andra klagomålet, vilket enbart motiveras med en hänvisning till motiveringen i beslutet.

Förstainstansrättens bedömning

- 44 Enligt fast rättspraxis utgör endast åtgärder som har tvingande rättsverkningar, som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning, rättsakter och beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, i den mening som avses i artikel 173 i fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) (förstainstansrättens beslut av den 30 september 1999 i mål T-182/98, UPS Europe mot kommissionen, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 39, och däri angiven rättspraxis).
- 45 Vidare skall det påpekas att de beslut som kommissionen fattar inom området för statligt stöd är riktade till medlemsstaterna. Detta är fallet även då besluten rör statliga åtgärder som i klagomål uppges vara statliga stöd som strider mot fördraget och då det av besluten följer att kommissionen inte avser att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget därför att den anser att de anmälda åtgärderna inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget eller därför att de är förenliga med den gemensamma marknaden. Om kommissionen fattar sådana beslut och i enlighet med sin skyldighet att iakttä god förvaltningssed underrättar klagandena därom, är det det beslut som är riktat till medlemsstaten som i förekommande fall kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring från klagandens sida och inte den skrivelse som har tillställts honom (domstolens dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 45, och beslutet i det ovannämnda målet UPS Europe mot kommissionen, punkt 37).
- 46 Såsom sökanden har medgivit innehåller i förevarande fall det första stycket i skrivelsen av den 20 december 1996, angående vissa åtgärder som ifrågasatts i det andra klagomålet (se ovan punkt 17), inte någon bedömning av kommissionen. Denna har i själva verket endast informerat SIC om att den begärt

upplysningar av de portugisiska myndigheterna. Det var först genom skrivelsen av den 21 april 1997 som kommissionen underrättade sökanden om sitt beslut att avsluta undersökningen av dessa åtgärder. Följaktligen saknar skrivelsen av den 20 december 1996 rättsverkningar på denna punkt.

47 Vad beträffar det andra stycket i skrivelsen, angående den ekonomiska ersättning som RTP erhöll under åren 1994—1996, informeras sökanden endast om hur kommissionen i beslutet har bedömt att sådana åtgärder skall kvalificeras i förhållande till artikel 92 i fördraget.

48 Förstainstansrätten konstaterar att kommissionen i beslutet i och för sig endast har tagit ställning till den ekonomiska ersättning som RTP erhöll under åren 1992—1995, utan att pröva den ersättning som beviljades för år 1996. Denna omständighet kan dock i förevarande fall inte leda till att skrivelsen av den 20 december 1996 skall tolkas som ett beslut avseende sistnämnda ersättning. När kommissionen utfrågades om detta vid förhandlingen, uppgav den att den inte hade prövat den ekonomiska ersättning som RTP erhöll år 1996 och att denna del av klagomålet ännu inte hade avgjorts.

49 Då skrivelsen av den 20 december 1996 följaktligen enbart innehåller information, är den inte en rättsakt med tvingande rättsverkningar för sökanden. Följaktligen skall talan avvisas i den mån som den riktar sig mot skrivelsen av den 20 december 1996.

Yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet

Föremålet för yrkandet

- 50 Förstainstansrätten påpekar inledningsvis att sökanden, som svar på en fråga som förstainstansrätten ställde vid förhandlingen, har uppgivit att förevarande talan inte syftar till en ogiltigförklaring av beslutet i den mån det rör sig om det pris som den portugisiska staten betalade för köpet av RTP:s sändningsnät och systemet för investeringsstöd i artikel 14 i kontraktshandlingarna. Detta har förts till protokollet av justitiesekreteraren.
- 51 Yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet skall därför förstås som att det endast avser en delvis ogiltigförklaring av beslutet, i den mån som detta rör de fördelaktiga åtgärder som vidtagits för RTP:s räkning i form av beviljande av ekonomisk ersättning som utbetalats under åren 1992—1995, skattebefrielser, betalningslättnader avseende licensavgiften för nyttjande av sändningsnät och avbetalning av en skuld till Seguranga social jämte befrielse från dröjsmålsränta.

Prövning i sak

- 52 Till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring har sökanden åberopat tre grunder som går ut på att handläggningsreglerna, motiveringsskyldigheten och artikel 92 i fördraget har åsidosatts.

Den första grunden: Åsidosättande av handläggningsreglerna

- 53 I sökandens inlagor bestod denna grund till att börja med av två delgrunder, närmare bestämt dels åsidosättande av principen om att klaganden först skall höras under den inledande fasen av undersökningen, dels åsidosättande av artikel 93.2 i fördraget. Vid förhandlingen återkallade emellertid sökanden den första delgrunden efter det att förstainstansrätten frågat den om relevansen av denna grund efter domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France. Återkallelsen fördes till protokollet av justitiesekreteraren. Grunden skall därför nu förstås som att den avser åsidosättande av artikel 93.2 i fördraget.

— Parternas argumentation

- 54 Sökanden har gjort gällande att kommissionen var skyldig att inleda det formella förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget med hänsyn till de tvivel som fanns, eller som kommissionen borde ha hyst, i fråga om karaktären av de åtgärder som ifrågasatts i förhållande till artikel 92.1 i fördraget.
- 55 För det första menar sökanden att det är visat att kommissionen hyste allvarliga tvivel i fråga om de skattebefrielser och betalningslättnader som RTP beviljades, eftersom den efter två och ett halvt års utredning och efter att ha erhållit upplysningar från de portugisiska myndigheterna fortfarande, i en skrivelse av den 31 januari 1996 till dessa myndigheter, ansåg att åtgärderna "föref[öll]... utgöra statligt stöd" och därför bad dem att motivera deras förenlighet med den gemensamma marknaden med stöd av artikel 92.3 i fördraget.
- 56 För det andra anser sökanden, vad beträffar den ifrågasatta ersättningen, att kommissionen borde ha varit mer tveksam till dess kvalificering i förhållande till artikel 92.1 i fördraget, eftersom den i ett beslut från år 1994 själv ansåg att

liknande ersättning som den portugisiska regeringen hade beviljat ett nationellt flygbolag utgjorde statligt stöd (kommissionens beslut 94/666/EG av den 6 juli 1994 angående ersättning för TAP:s underskott på linjerna till de självstyrande områdena Azorerna och Madeira (EGT L 260, s. 27). Dessutom följer det av förstainstansrättens dom av den 27 februari 1997 i mål T-106/95, FFSA m.fl. mot kommissionen (REG 1997, s. II-229), att även om en förmån beviljas för att kompensera för utgifter till följd av uppdrag av allmänt intresse, påverkar det inte kvalificeringen av åtgärden som statligt stöd, utan att inverka på artikel 90.2 i fördraget, vilken kommissionen dock inte avsåg att tillämpa i beslutet.

57 För det tredje har sökanden, i fråga om avbetalningen av RTP:s skuld till Segurança social och beslutet att efterskänka upplupen dröjsmålsränta, gjort gällande att om kommissionen hade berett sökanden tillfälle att yttra sig över den portugisiska regeringens förklaringar, skulle den ha kunnat konstatera att RTP i själva verket på ett exceptionellt sätt efterskänktes en skuld genom dekret. Det stämmer inte att efterskänkningen av denna skuld skulle bero på två företags förbindelser, eftersom tvisten ursprungligen rörde tolkningen av den portugisiska lagstiftningen om avgiftsunderlaget samt rörde samtliga avgiftsbetalare.

58 Slutligen menar sökanden att den omständigheten att det tog tre år innan kommissionen uttryckte en första uppfattning i vart fall visar att det var nödvändigt att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget. Eftersom kommissionen fann det omöjligt att bilda sig någon uppfattning efter enbart en inledande undersökning, borde den, i enlighet med rättspraxis, ha gjort en grundligare undersökning genom att inleda själva förfarandet (se bland annat domstolens dom av den 20 mars 1984 i mål 84/82, Tyskland mot kommissionen, REG 1984, s. 1451, punkt 13; svensk specialutgåva, volym 7, s. 565). Sökanden menar att även om den frist på två månader, som är ett krav enligt rättspraxis vid den inledande undersökningen av vederbörligen anmält stöd (se bland annat domstolens dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, Lorenz, REG 1973, s. 1471; svensk specialutgåva, volym 2, s. 177), inte nödvändigtvis gäller för oanmälda åtgärder som redan tillämpas, är kommissionen likväl skyldig att inleda förfarandet "utan oskäligt dröjsmål" (Sir Gordon Slynns förslag till

avgörande inför domstolens dom av den 24 november 1987 i mål 223/85, RSV mot kommissionen, REG 1987, s. 4617, 4646). Det förhållandet att några sådana åtgärder inte har anmälts innebär också att kommissionen skall agera skyndsamt för att inte gynna de försumliga staterna.

59 Sökanden har framhållit att det i detta fall skulle ha fått väsentliga följder om ett förfarande hade inletts. Det skulle ha givit kommissionen möjlighet att utnyttja samtliga undersökningsmöjligheter, så att den var fullständigt insatt i ärendet när den avgjorde det. Vidare skulle sökanden, i egenskap av klagande, ha haft möjlighet att yttra sig, så att den var garanterad att dess intressen beaktades. Slutligen skulle kommissionen, som ensam har behörighet att bedöma om stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, ha varit skyldig att ta ställning till alla uppgifter i klagomålet.

60 Sökanden har bemött kommissionens argument, att den kunde ha väckt talan vid nationell domstol, med att de förfarandena inte har något samband med kommissionens skyldighet att iaktta handläggningsreglerna i artikel 93 i fördraget. Sökanden har emellertid understrukt att den flera gånger väckte talan vid Supremo Tribunal Administrativo. Trots att denna domstol först ogiltigförklarade ministerbeslutet i vilket ersättningen till RTP för år 1993 fastställdes, på grund av bristfällig motivering vad beträffar de uppgifter som staten beaktade vid beräkningen (dom av den 13 februari 1996), bedömde den domstolen i en plenidom den 23 juni 1998 att talan inte kunde väckas mot en sådan rättsakt. Supremo Tribunal Administrativo kunde därför inte bedöma den rättsliga kvalificeringen av de ifrågasatta åtgärderna i förhållande till artiklarna 92 och 93 i fördraget. Andra mål om senare ersättning och Segurança sociais eftersänkta fordringar har också anhängiggjorts vid de portugisiska domstolarna men ännu inte avgjorts.

61 Kommissionen har gjort gällande att den inte är skyldig att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget när den har svårt att definiera de ifrågasvarande

åtgärdernas rättsliga karaktär. Enligt artikel 93.3 i fördraget måste medlemsstaten upphöra med stödet om ett förfarande inleds. Denna skyldighet har direkt effekt för såväl anmält som oanmält stöd (domen i det ovannämnda målet Lorenz). Det skulle kunna få allvariga ekonomiska återverkningar om påstådda stödåtgärder drogs in och det sedan fastställdes att de var förenliga med den gemensamma marknaden eller att det inte alls var fråga om statligt stöd.

- 62 Enligt kommissionen ankom det på sökanden, om denne ville att de portugisiska myndigheterna skulle upphöra med det ifrågasatta stödet, att väcka talan vid de portugisiska domstolarna och avvakta utgången i dessa förfaranden. Kommissionen har understrukit att de nationella domstolarna är behöriga, även när kommissionen samtidigt handlägger ärendet, att undersöka giltigheten av medlemsstaternas rättsakter om genomförande av stödåtgärder vars laglighet har ifrågasatts, så att de enskildas rättigheter kan skyddas (domstolens dom av den 21 november 1991 i mål C-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, REG 1991, s. I-5505, svensk specialutgåva, volym 11, s. 463, och av den 11 juli 1996 i mål C-39/94, *SFEI m.fl.*, REG 1996, s. I-3547). I förevarande fall uppgav sökanden för övrigt i sitt klagomål att den hade väckt talan vid nationell domstol för att bestrida det stöd som förutsattes utgå till RTP och att den hade vänt sig till både de offentliga myndigheterna och konkurrensrådet.
- 63 I vart fall anser kommissionen att det inte ankom på den att inleda ett förfarande i förevarande fall.
- 64 Skrivelsen till de portugisiska myndigheterna av den 31 januari 1996 var avsedd att undanröja alla tvivel om att skattebefrielserna och anstånden med betalningen av licensavgiften för nyttjandet av TDP:s nät utgjorde statligt stöd. Kommissionen begärde endast ytterligare klagöranden för att kunna bilda sig en uppfattning om huruvida det förelåg statligt stöd. Kommissionen menar att eftersom den inte hade alla uppgifter som var nödvändiga för en riktig bedömning av situationen, kunde den inte oöverlagt inleda ett förfarande.

- 65 Vad beträffar kvalificeringen av den avbetalning av en skuld som Seguranga social hade beviljat, har kommissionen framhållit att en uppgörelse i godo, sedermera bekräftad genom ett dekret, hade träffats med RTP för att undvika en tvist om tolkningen av de nationella bestämmelserna om beskattningen av vissa lönetillägg, som kunde vara grundlagsstridiga.
- 66 Vidare är det inte riktigt att kommissionen skulle ha haft mer tid på sig för sin bedömning och bättre möjlighet att beakta klagandens intressen om den hade inlett ett förfarande. Kommissionen har påpekat att den inte har exklusiv behörighet att bedöma om det föreligger något stöd. Sökanden var med andra ord inte berövad rättsligt skydd enbart på grund av att något förfarande inte inleddes, utan den kunde väcka talan vid nationell domstol. Dessutom kunde talan väckas mot beslutet.
- 67 Slutligen innebär inte det förhållandet att den inledande undersökningen tar lång tid att ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget måste inledas. I förevarande fall var kommissionen inte överksam och det skulle ha varit oöverlagt att inleda ett förfarande utan att ha tillgång till alla uppgifter om de allmänna problemen i den audiovisuella sektorn i Europa och de nationella myndigheternas klargöranden.
- 68 Republiken Portugal anser att kommissionen är skyldig att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget endast när den är tveksam till om ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, men inte när det enbart rör sig om att kvalificera åtgärder i förhållande till artikel 92 i fördraget. Den omständigheten att kvalificeringen, liksom i förevarande fall, innebär att kommissionen måste göra en komplicerad, fortlöpande och långvarig bedömning av de faktiska omständigheterna behöver emellertid inte betyda att slutsatsen blir att det rör sig om statligt stöd. Det ankommer på kommissionen att bedöma om uppgifterna som den har tillgång till räcker för att besluta att inte kvalificera en åtgärd som statligt stöd, och den får härvid ta den tid och de medel i anspråk som den anser sig behöva.

- 69 RTP har anslutit sig till kommissionens argumentation och har i synnerhet gjort gällande att televisionen faller utanför konkurrensreglernas tillämpningsområde, vilket innebär att den omtvistade ersättningen inte omfattas av artikel 92 i fördraget och av kommissionens kontroll.

— Förstainstansrättens bedömning

- 70 När det gäller artikel 93 i fördraget måste det göras åtskillnad mellan, å ena sidan, den inledande fasen av en undersökning av stöd, enligt artikel 93.3 i fördraget, vilken endast syftar till att göra det möjligt för kommissionen att skaffa sig en första uppfattning om huruvida den ifrågavarande åtgärden utgör statligt stöd och huruvida stödet delvis eller i sin helhet är förenligt med den gemensamma marknaden, och, å andra sidan, den formella undersökningsfasen enligt artikel 93.2 i fördraget. Det är först i samband med denna undersökning, vars syfte är att göra det möjligt för kommissionen att få fullständiga upplysningar om fallets alla aspekter, som kommissionen enligt fördraget är skyldig att ge berörda parter tillfälle att yttra sig (se bland annat domstolens dom av den 19 maj 1993 i mål C-198/91, Cook mot kommissionen, REG 1993, s. I-2487, punkt 22, svensk specialutgåva, volym 14, s. 201, och av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen, REG 1993, s. I-3203, punkt 16, svensk specialutgåva, volym 14, s. 213).
- 71 Enligt fast rättspraxis är förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget av oundgänglig betydelse i fall då kommissionen har allvarliga svårigheter att bedöma om ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden. Kommissionen kan således endast begränsa sig till att under den inledande fasen enligt artikel 93.3 i fördraget fatta ett beslut om att bevilja stöd om den efter en första granskning är övertygad om att stödet är förenligt med fördraget. Om denna första granskning däremot leder till att kommissionen intar motsatt ståndpunkt eller inte kan avgöra huruvida stödet är förenligt med den gemensamma marknaden, är kommissionen skyldig att införskaffa alla nödvändiga yttranden och därvid inleda förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 39, och däri angiven rättspraxis).

- 72 Det följer också av denna rättspraxis att kommissionen är skyldig att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget om en första granskning inte har gjort det möjligt för den att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av huruvida åtgärden i fråga utgör stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget, åtminstone då den vid en första granskning inte med säkerhet har kunnat avgöra att åtgärden, om den antas utgöra ett stöd, under alla omständigheter är förenlig med den gemensamma marknaden (förstainstansrättsens dom av den 15 september 1998 i mål T-11/95, BP Chemicals mot kommissionen, REG 1998, s. II-3235, punkt 166).
- 73 I förevarande fall är det ostridigt att kommissionen fattade beslutet utan att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget och att den ansåg att de sex kategorier av åtgärder som den skulle bedöma inte utgjorde stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget. Kommissionen undersökte inte om dessa åtgärder, om det antas att de skulle kvalificeras som stöd, var förenliga med den gemensamma marknaden med stöd av artikel 92.2 eller 92.3 i fördraget eller med stöd av artikel 90.2 i fördraget.
- 74 Det skall därför undersökas om bedömningarna av de fyra kategorier åtgärder som är i fråga i förevarande mål, vilka kommissionen baserade sig på när den, efter den inledande fasen av undersökningen, fattade ett beslut som var fördelaktigt för dessa åtgärder innebar sådana svårigheter att det fanns skäl att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget.
- 75 Vad för det första beträffar den ekonomiska ersättning som den portugisiska staten utbetalade till RTP, ansåg kommissionen i beslutet att det inte var fråga om stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget, eftersom det var fråga om ersättning till företaget för dess faktiska kostnader för fullgörandet av offentliga serviceåtaganden. Det skall särskilt påpekas att vad beträffar den ersättning som utbetalades mellan åren 1993 och 1995 ansåg kommissionen att "den ekono-

miska fördelen av överföringarna inte översteg vad som var nödvändigt för att fullgöra de offentliga serviceåtagandena enligt kontraktshandlingarna” (se ovan punkt 22). Även i fråga om år 1992 utgick kommissionen från att det inte rörde sig om någon ”orimligt hög ersättning”, vilket framgick av det låga belopp som RTP erhöll det året, när den bedömde att ersättningen inte utgjorde stöd (se ovan punkt 23).

- 76 I artikel 92.1 i fördraget föreskrivs följande: ”Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”
- 77 Enligt fast rättspraxis har denna bestämmelse till syfte att förhindra att handeln mellan medlemsstaterna påverkas av förmåner som beviljats av offentliga myndigheter och som i olika former snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion (domstolens dom av den 15 mars 1994 i mål C-387/92, Banco Exterior de España, REG 1994, s. I-877, punkt 12, och i det ovannämnda målet SFEI m.fl., punkt 58).
- 78 För att det skall vara möjligt att bedöma om en statlig åtgärd utgör stöd, måste det således avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor (domstolens dom i det ovannämnda målet SFEI m.fl., punkt 60, av den 29 april 1999 i mål C-342/96, Spanien mot kommissionen, REG 1999, s. I-2459, punkt 41, och av den 29 juni 1999 i mål C-256/97, DM Transport, REG 1999, s. I-3913, punkt 22).
- 79 Såsom kommissionen själv har konstaterat i beslutet resulterar i detta fall den ekonomiska ersättning som årligen utbetalas till RTP i att företaget får en ”ekonomisk fördel”.

- 80 För övrigt framgår det av beslutet att den ekonomiska ersättning som utbetalades till RTP mellan åren 1992 och 1995 motsvarade mellan 15 och 18 procent av bolagets årliga intäkter (se ovan punkt 20), eftersom RTP i likhet med de andra TV-kanaler som bolaget direkt konkurrerar med på reklammarknaden även erhöll reklamintäkter.
- 81 Eftersom kommissionen i beslutet konstaterade att RTP får en "ekonomisk fördel" till följd av utbetalningen av den ifrågavarande ekonomiska ersättningen, vilken förefaller kunna snedvrیدا den befintliga konkurrensen med de andra TV-aktörerna, gav det minst sagt upphov till allvarliga svårigheter att på saklig grund bedöma att dessa åtgärder inte utgjorde stöd.
- 82 Den omständigheten att beviljandet av denna ersättning enligt beslutet endast hade till syfte att ersätta RTP för dess merkostnader för offentliga serviceåtaganden kan inte innebära att ersättningen inte skall kvalificeras som stöd i den mening som avses i artikel 92 i fördraget.
- 83 Artikel 92.1 i fördraget skiljer inte på orsakerna till och syftena med de statliga ingripandena utan definierar dem i förhållande till deras verkningar (domstolens dom av den 29 februari 1996 i mål C-56/93, Belgien mot kommissionen, REG 1996, s. I-723, punkt 79, och av den 26 september 1996 i mål C-241/94, Frankrike mot kommissionen, REG 1996, s. I-4551, punkt 20). Av detta följer att begreppet stöd är ett objektiva begrepp, och att det uteslutande sammanhänger med huruvida en statlig åtgärd gynnar ett eller flera företag (förstainstansrättens dom av den 27 januari 1998 i mål T-67/94, Ladbroke Racing mot kommissionen, REG 1998, s. II-1, punkt 52).
- 84 Det framgår av rättspraxis att detta framför allt resulterar i att den omständigheten, att de offentliga myndigheterna beviljar ett företag en ekonomisk förmån som ersättning för kostnaderna för de offentliga serviceåtaganden som företaget påstås ha ansvaret för, saknar betydelse för kvalificeringen av denna åtgärd som stöd, i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget, men att den kan beaktas vid prövningen av om stödet i fråga är förenligt med den gemensamma

marknaden, i enlighet med artikel 90.2 i fördraget (se domen i det ovannämnda målet FFSA m.fl. mot kommissionen, punkterna 178 och 199, fastställd genom domstolens beslut av den 25 mars 1998 i mål C-174/97 P, REG 1998, s. I-1303, punkt 33). Förstainstansrätten konstaterar att kommissionen i beslutet i förevarande fall, till skillnad från i det ovannämnda fallet FFSA m.fl. mot kommissionen, varken tillämpade undantaget enligt artikel 90.2 i fördraget eller de särskilda villkor som följer av bestämmelsen, vilket den inte heller har gjort gällande.

- 85 Av dessa omständigheter följer att den bedömning som kommissionen baserade sig på när den ansåg att den ekonomiska ersättningen till RTP inte utgjorde stöd var förenad med allvarliga svårigheter som fordrade att ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget inleddes, eftersom det inte var klarlagt att ersättningen var förenlig med den gemensamma marknaden.
- 86 Vad för det andra beträffar de skattebefrielser och betalningslättnader som RTP beviljades, ansåg kommissionen i beslutet att dessa två kategorier åtgärder inte heller utgjorde stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget (se ovan punkterna 25 och 28).
- 87 Förstainstansrätten konstaterar emellertid att kommissionen genom skrivelse av den 31 januari 1996 informerade de portugisiska myndigheterna om att "[åtgärderna] efter en första granskning förefaller... utgöra sådant statligt stöd som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 92.1 i fördraget" och därför frågade dem om de ansåg att åtgärderna var förenliga med den gemensamma marknaden (se ovan punkt 13).
- 88 Det skall följaktligen undersökas om, såsom sökanden har gjort gällande, kommissionens bedömningar av åtgärderna i fråga och de upplysningar som den begärde av de portugisiska myndigheterna under den inledande fasen av undersökningen tyder på att det förelåg allvarliga svårigheter som krävde att ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget inleddes.

- 89 Det framgår av rättspraxis att enbart den omständigheten att det fördes samtal mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten under den inledande fasen av undersökningen, och att kommissionen därvid begärde kompletterande upplysningar om de åtgärder som den skulle kontrollera, inte i sig kan anses vara ett bevis för att denna institution hade allvarliga svårigheter att göra sin bedömning (se domen i det ovannämnda målet *Matra* mot kommissionen, punkt 38). Det kan dock inte uteslutas att samtal mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten under denna fas av förfarandet i vissa fall kan tyda på sådana svårigheter (se domen i det ovannämnda målet *Tyskland* mot kommissionen, punkt 14).
- 90 I förevarande fall måste det till att börja med konstateras att kommissionens skrivelse av den 31 januari 1996 följde på en första begäran om upplysningar om åtgärderna i fråga, vilken de portugisiska myndigheterna besvarade genom en skrivelse av den 14 december 1995. Det är även ostridigt att denna nya begäran om upplysningar framställdes mer än 30 månader efter det att sökanden i sitt klagomål av den 30 juli 1993 hade påtalat att RTP erhöll skattebefrielser och nära 24 månader efter det att kommissionen hade informerats om de betalningslätnader som det offentliga organ som ansvarade för sändningsnätet hade beviljat RTP. Såsom kommissionen framhöll i sin skrivelse av den 31 december 1996 framställdes denna nya begäran om upplysningar "efter en första granskning" av åtgärderna. Mot denna bakgrund anser förstainstansrätten att kommissionen, när ovannämnda skrivelse skickades till de portugisiska myndigheterna, redan hade gjort en "första granskning" av de påtalade åtgärderna, i den mening som avses i rättspraxis.
- 91 Det skall påpekas att kommissionen endast kan begränsa sig till den inledande fasen enligt artikel 93.3 i samband med att den fattar ett beslut till förmån för en planerad stödåtgärd om den efter en första prövning är övertygad om att den planerade åtgärden inte kan betecknas som stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget eller att åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden, även om den utgör stöd (förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-95/96, *Gestevisión Telecinco* mot kommissionen, REG 1998, s. II-3407, punkt 52, och däri angiven rättspraxis).

92 Det framgår av kommissionens skrivelse av den 31 januari 1996 till de portugisiska myndigheterna att den, efter en första granskning, ansåg att skattebefrielserna och betalningslättnaderna som RTP hade beviljats utgjorde stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget och att den inte ansåg sig kunna avsluta förfarandet med ett beslut som var fördelaktigt för åtgärderna utan fortfarande var mycket tveksam till om de var förenliga med den gemensamma marknaden.

93 Detta konstaterande bekräftas dessutom av en senare skrivelse av den 16 april 1996 som kommissionen skickade till de portugisiska myndigheterna efter det att den hade mottagit deras svar på dess begäran. Kommissionen framlade denna skrivelse efter en skriftlig fråga från förstainstansrätten.

94 Vad beträffar skattebefrielserna, framhöll kommissionen på nytt följande: "[Denna åtgärd] utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget och... följaktligen bör de portugisiska myndigheterna ange om de anser att stödet kan vara befogat med stöd av undantagen i artikel 92."

95 Vad beträffar de betalningslättnader som RTP beviljades vid nyttjandet av sändningsnätet, begärde kommissionen en förklaring till att olika tariffer gällde för RTP och SIC och till storleken på den dröjsmålsränta som RTP skulle betala, samtidigt som den påpekade att "TDP-nätet är offentligägt och att alla fördelar som det beviljar, och som inte skulle ha tillämpats av ett privat företag som agerar i enlighet med marknadens regler, kan utgöra statligt stöd". Det skall härvid framhållas att enligt fast rättspraxis kan den dröjsmålsränta och de förseningsavgifter som ett företag kan tvingas betala ett offentligt organ i utbyte mot stora betalningslättnader inte helt uppväga den fördel som företaget erhåller. Sådana betalningslättnader som skönsmässigt beviljas ett företag utgör statligt stöd, om det med hänsyn till omfattningen av den ekonomiska förmånen är uppenbart att

företaget inte skulle ha erhållit motsvarande betalningslättnader av en privat borgenär som befann sig i samma situation som den offentlige borgenären i fråga (domen i det ovannämnda målet DM Transport, punkterna 21 och 30).

- 96 Under dessa omständigheter anser förstainstansrätten att kommissionen, efter den första granskningen, faktiskt hade allvarliga svårigheter med bedömningen, inte enbart med att kvalificera åtgärderna i fråga i förhållande till stödbegreppet utan också med att fastställa om åtgärderna var förenliga med den gemensamma marknaden, vilket innebar att den var skyldig att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget.
- 97 För det tredje framgår det av beslutet att RTP år 1993 fick tillstånd att avbetala en skuld till Segurança social, som hade uppkommit genom att avgifter för lönetillägg inte hade betalats under åren 1983—1989 och som uppgick till 2 189 miljoner PTE, och befriades från motsvarande dröjsmålsränta och förseningsavgifter. Kommissionen bedömde att det inte rörde sig om stöd, eftersom den påtalade åtgärden var resultatet av en uppgörelse mellan RTP och Segurança social i syfte att undvika en tvist om avgifternas lagenlighet. Enligt kommissionen agerade Segurança social nämligen på ett sätt som påminner om hur en privat aktör skulle agera under liknande omständigheter.
- 98 Enligt domstolens rättspraxis är det så att om ett offentligt organ som ansvarar för indrivningen av sociala avgifter har överseende med att avgifterna betalas för sent, innebär det en betydande kommersiell fördel för det företag som får anstånd med betalningen genom att de normala kostnaderna för systemet för social trygghet minskar (domen i det ovannämnda målet DM Transport, punkt 19). Den ränta som är tillämplig på denna typ av fordringar är i normalfallet den som är avsedd att ersätta skada som borgenärerna orsakats på grund av gäldenärens dröjsmål med att fullgöra skyldigheten att betala sin skuld, nämligen dröjsmålsränta (domen i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 48).

99 Det följer av samma rättspraxis att, när överenskommelser som medför betalningslättnader träffas mellan ett företag och ett offentligt organ som ansvarar för indrivningen av sociala avgifter och som anses ha agerat som en offentlig borgenär, detta organ skall jämföras med en hypotetisk privat borgenär som befinner sig i samma situation i förhållande till sin gäldenär och försöker erhålla betalning av sina fordringar (domarna i de ovannämnda målen DM Transport, punkt 25, och Spanien mot kommissionen, punkt 46). Det kan således inte uteslutas att en transaktion mellan ett organ för social trygghet och en av dess gäldenärer i syfte att undvika den osäkerhet som en rättegång innebär omfattas av en privat borgenärs agerande som försöker erhålla betalning av sina fordringar.

100 I förevarande fall framgår det dock av själva beslutet att, såsom sökanden gjorde gällande i sitt klagomål utan att bli motsagd av kommissionen, ”avbetalningen av skulden och beslutet att efterskänka motsvarande böter och ränta har beviljats genom ett gemensamt dekret från finansministeriet och ministeriet för social trygghet” och inte genom en uppgörelse mellan Segurança social och RTP. Såsom sökanden framhöll i sitt klagomål har det inte heller bestritts att den påtalade lagstiftningsåtgärden, som avviker från lagstiftningen om social trygghet, inte har gjorts tillämplig på andra berörda bolag.

101 Härav följer att under sådana omständigheter som dem som föreligger i förevarande fall, där kommissionens avsikt var att godkänna de förmåner som RTP beviljades enbart på grundval av hur det portugisiska organet för social trygghet agerat, borde kommissionen ha haft tillgång till fler uppgifter om den påtalade åtgärdens egentliga beskaffenhet för att bemöta de invändningar som sökanden framförde i sitt klagomål. Den borde under dessa omständigheter ha inlett ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget för att, efter att ha inhämtat nödvändiga yttranden, kontrollera att dess bedömning, som i avsaknad av dessa ytterligare uppgifter var förenad med allvarliga svårigheter, var riktig.

- 102 Slutligen skall det framhållas att enligt fast rättspraxis kan den omständigheten att den första granskningen med stöd av bestämmelserna i artikel 93.3 i fördraget tar avsevärt mycket längre tid än normalt, tillsammans med andra omständigheter, leda till slutsatsen att kommissionen stötte på allvarliga svårigheter vid bedömningen och att den därför skulle ha inlett ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget (domen i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkterna 15 och 17).
- 103 Förvisso är kommissionen, när de omtvistade statliga åtgärderna liksom i förevarande fall inte har anmälts av den berörda medlemsstaten, inte skyldig att göra en inledande undersökning av dessa åtgärder inom den frist på två månader som anges i domen i det ovannämnda målet Lorenzo (domen i det ovannämnda målet Gestevisión Telecinco mot kommissionen, punkt 79).
- 104 Denna regel bygger på att man måste beakta den berörda medlemsstatens befogade intresse av att snabbt få besked om huruvida åtgärder som har anmälts till kommissionen är lagenliga. Så är inte fallet när medlemsstaten har genomfört åtgärderna utan att först ha anmält dem till kommissionen. Om staten var tveksam till huruvida de planerade åtgärderna utgjorde statligt stöd, kunde den, för att skydda sina intressen, ha underrättat kommissionen om sina planer, vilken då hade varit skyldig att ta ställning till åtgärderna inom en tidsfrist av två månader (domarna i de ovannämnda målen SFEI m.fl., punkt 48, och Gestevisión Telecinco mot kommissionen, punkt 78).
- 105 När utomstående berörda har inlämnat klagomål till kommissionen avseende statliga åtgärder som inte har anmälts i enlighet med artikel 93.3 i fördraget är institutionen likväl skyldig att under den inledande fas som föreskrivs i denna bestämmelse, i intresse av en korrekt tillämpning av de grundläggande bestämmelserna om statligt stöd i fördraget, göra en snabb och opartisk granskning av klagomålet (domarna i de ovannämnda målen Gestevisión

Telecinco mot kommissionen, punkt 53, och kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 62). Av detta följer bland annat att kommissionen inte i all oändlighet kan förlänga den inledande granskningen av de statliga åtgärder som har varit föremål för ett klagomål med avseende på artikel 92.1 i fördraget när den väl har inlett en sådan granskning (domen i det ovannämnda målet Gestevisión Telecinco mot kommissionen, punkt 74).

106 I förevarande fall konstaterar förstainstansrätten att beslutet av den 7 november 1996 fattades efter en inledande fas, som började när sökanden ingav sitt första klagomål den 30 juli 1993, det vill säga 39 månader tidigare, och i vårt fall nära 33 månader efter det att sökanden kompletterade sitt klagomål, den 12 februari 1994.

107 Enligt rättspraxis överstiger detta avsevärt den tid som en första granskning normalt skall ta (domarna i de ovannämnda målen Tyskland mot kommissionen, punkt 15, och Gestevisión Telecinco mot kommissionen, punkterna 80 och 81, samt generaladvokat Lenz förslag till avgörande inför domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1723, punkt 92). En sådan granskning skall enbart göra det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om kvalificeringen av de åtgärder som den skall bedöma och om deras förenlighet med den gemensamma marknaden.

108 Mot bakgrund av det ovan anförda anser förstainstansrätten att kommissionen efter en första granskning inte hade övervunnit alla svårigheter som frågan, huruvida de omtvistade åtgärder som den skulle bedöma utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget, var förenad med. Då det inte fastställdes i beslutet att dessa åtgärder var förenliga med den gemensamma marknaden, borde kommissionen ha inlett ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget för att, efter att ha inhämtat nödvändiga yttranden, kontrollera att dess bedömning var riktig.

- 109 Eftersom beslutet inte föregicks av något sådant förfarande, skall beslutet ogiltigförklaras i den mån som det avser åtgärder som den portugisiska staten har vidtagit till fördel för RTP i form av ekonomisk ersättning, skattebefrielser, betalningslättnader vid nyttjandet av sändningsnätet och avbetalning av en skuld till följd av underlåtenhet att betala sociala avgifter jämte efterskänkning av dröjsmålsränta. Det saknas anledning att pröva sökandens övriga grunder och yrkanden.

Rättegångskostnader

- 110 Enligt artikel 87.2 första stycket i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.3 i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten besluta att kostnaderna skall delas om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter.
- 111 I förevarande fall har kommissionen tappat målet vad avser yrkandet om att talan om ogiltigförklaring av beslutet skall ogillas, medan sökanden har tappat målet vad avser dess yrkande om ogiltigförklaring av det beslut som den menade att skrivelsen av den 20 december 1996 innehöll. Eftersom parternas argumentation huvudsakligen rörde beslutets lagenlighet, är det skäligt att förplikta kommissionen att utöver sin rättegångskostnad ersätta två tredjedelar av sökandens rättegångskostnad, med undantag för de kostnader som sökanden har haft i anledning av Republiken Portugals respektive RTP:s intervention.
- 112 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna skall medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Enligt artikel 87.4 tredje stycket kan förstainstansrätten besluta att även andra inter-

venienter än medlemsstaterna, de stater som är parter i EES-avtalet, institutio-
nerna och EFTA:s tillsynsmyndighet skall bära sina rättegångskostnader.

- 113 Republiken Portugal och RTP, som har intervenerat till stöd för kommissionen,
skall bära sina rättegångskostnader och solidariskt ersätta två tredjedelar av de
kostnader som sökanden har haft i anledning av deras respektive intervention.
- 114 Förenade kungariket, som inte har ingivit någon interventionsinlaga, skall bära
sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(första avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) Talan avvisas i den mån den avser kommissionens skrivelse av den
20 december 1996.

- 2) Beslutet ogiltigförklaras i den mån det avser åtgärder som den portugisiska staten har vidtagit till fördel för RTP — Radiotevisão Portuguesa, SA, i form av ekonomisk ersättning, skattebefrielser, betalningslättnader vid nyttjandet av sändningsnätet och avbetalning av en skuld till följd av underlåtenhet att betala sociala avgifter jämte efterskänkning av dröjsmålsränta.
- 3) Kommissionen skall bära sin rättegångskostnad samt ersätta två tredjedelar av sökandens rättegångskostnad, med undantag för de kostnader som sökanden har haft i anledning av RTP — Radiotevisão Portuguesa, SA:s, respektive Republiken Portugals intervention.
- 4) Republiken Portugal och RTP — Radiotevisão Portuguesa, SA, skall bära sina rättegångskostnader och solidariskt ersätta två tredjedelar av de kostnader som sökanden har haft i anledning av deras respektive intervention.
- 5) Förenade kungariket skall bära sin rättegångskostnad.

Vesterdorf

Tiili

Potocki

Meij

Vilaras

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 maj 2000.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitiesekreterare

Ordförande