

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 20 september 2011 *

I målen T-394/08, T-408/08, T-453/08 och T-454/08,

Regione autonoma della Sardegna (Italien), företrädd av advokaterna A. Fantozzi, P. Carrozza och G. Mameli,

sökande i mål T-394/08,

med stöd av

Selene di Alessandra Cannas Sas, Cagliari (Italien),

HGA Srl, Golfo Aranci (Italien),

Gimar Srl, Sassari (Italien),

Coghene Costruzioni Srl, Alghero (Italien),

*

Camping Pini e Mare di Cogoni Franco & C. Sas, Quartu Sant'Elena (Italien),

Immobiliare 92 Srl, Arzachena (Italien),

Gardena Srl, Santa Teresa di Gallura (Italien),

Hotel Stella 2000 Srl, Olbia (Italien),

Vadis Srl, Valledoria (Italien),

Macpep Srl, Sorso (Italien),

San Marco Srl, Alghero,

Due Lune SpA, Milano (Italien),

Nicos Residence Srl, Santa Teresa di Gallura,

Rosa Murgese, Iglesias (Italien),

Mavi Srl, Arzachena,

Hotel Mistral di Bruno Madeddu & C. Sas, Alghero,

L'Esagono di Mario Azara & C. Snc, San Teodoro (Italien),

Le Buganville di Cogoni Giuseppe & C. Snc, Villasimius (Italien),

Le Dune di Stefanelli Vincenzo & C. Snc, Arbus (Italien),

företrädna av advokaterna G. Dore, F. Ciulli, A. Vinci,

intervenienter i mål T-394/08,

SF Turistico Immobiliare Srl, Orosei (Italien), företrätt av advokaten L. Marcialis,

sökande i mål T-408/08,

Timsas Srl, Arezzo (Italien), företrätt av advokaterna D. Dodaro, S. Pinna och S. Cianciullo,

sökande i mål T-453/08,

Grand Hotel Abi d'Oru SpA, Olbia, företrätt av advokaterna D. Dodaro, S. Cianciullo och R. Masuri,

sökande i mål T-454/08,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av E. Righini, D. Grespan och C. Urraca Caviedes i målen T-394/08 och T-454/08, av Righini och Grespan i mål T-408/08 och av Grespan och Urraca Caviedes i mål T-453/08, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i målen T-394/08, T-408/08, T-453/08 och T-454/08,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2008/854/EG av den 2 juli 2008 om en statlig stödordning C 1/04 (ex NN 158/03 och CP 15/03), ”Missbruk

av stödåtgärd N 272/98, regionallag nr 9/98” (EUT L 302, s. 9), genom vilken Regione autonoma della Sardegna beviljat bidrag till nyinvesteringar i hotellindustrin i Sardinien,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen),

sammansatt av ordföranden I. Pelikánová (referent) samt domarna K. Jürimäe och M. van der Woude,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 februari 2011,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- ¹ Den 11 mars 1998 antog Regione autonoma della Sardegna (nedan kallad regionen Sardinien) legge regionale n° 9, incentivi per la riqualificazione e l'adeguamento delle strutture alberghiere e norme modificative e integrative della legge regionale 14 settembre 1993, n. 40 (interventi creditizi a favore dell'industria alberghiera) (regional-lag nr 9 om åtgärder för att främja renovering och ombyggnad av hotell och med

bestämmelser om ändring och komplettering av regionallag nr 40 av den 14 september 1993, *Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna* nr 9 av den 21 mars 1998) (nedan kallad lag nr 9/1998). Lagen trädde i kraft den 5 april 1998.

- 2 Genom artikel 2 i denna lag infördes bestämmelser om stöd till nyinvesteringar till förmån för företag inom hotellsektorn, i form av bidrag och lån med räntesubventioner, liksom driftsstöd enligt regeln om stöd av mindre betydelse (nedan kallad den ursprungliga stödordningen).
- 3 Genom skrivelse av den 6 maj 1998 anmälde de italienska myndigheterna lag nr 9/1998 till kommissionen och förband sig att inte tillämpa den ursprungliga stödordningen innan den godkänts av kommissionen.
- 4 Som svar på en begäran om kompletterande upplysningar från kommissionen, angav de italienska myndigheterna i skrivelse av den 22 juni 1998 att den ursprungliga stödordningens tillämpningsbestämmelser inte skulle antas förrän stödordningen godkänts av kommissionen.
- 5 Genom skrivelse av den 28 september 1998 underrättade de italienska myndigheterna även kommissionen om att stöd enligt lag nr 9/1998 endast kunde beviljas för projekt som skulle verkställas "senare", och att detta villkor skulle bekräftas i lagens tillämpningsbestämmelser.
- 6 I beslut SG(98) D/9547 av den 12 november 1998 godkände kommissionen stödordning N 272/98 – Italien – stöd till förmån för hotellindustrin, vilken hade införts genom lag nr 9/1998 (nedan kallat beslutet om godkännande). I detta beslut slog

kommissionen fast att den ursprungliga stödordningen var förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.3 a EG (nu artikel 87.3 a EG).

- 7 L'Assessore del Turismo, Artigianato e Commercio (den ansvarige för frågor rörande turism, hantverk och handel) i regionen Sardinien, antog den 29 april 1999 decreto n° 285, esecutività della deliberazione della giunta regionale n. 58/60 del 22.12.1998 come modificata dalla deliberazione n° 16/20 del 16.03.1999 che approva la direttiva di attuazione prevista dall'art. 2 della L.R. 11 marzo 1998 n. 9 disciplinante: incentivi per la riqualificazione delle strutture alberghiere e norme modificativi della L.R. 14.9.1993 n. 40 (dekret nr 285 om tillämpning av lag nr 9/1998, *Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna* nr 15 av den 8 maj 1999) (nedan kallat dekret nr 285/1999).

- 8 Enligt artikel 2 i dekret nr 285/1999 skulle den ursprungliga stödordningen tillämpas inom ramen för ett ansökningsförfarande. I artiklarna 4 och 5 i samma dekret föreskrevs att stöd kunde beviljas endast för projekt som skulle börja verkställas efter det att ansökan om stöd lämnats in, och att endast utgifter som uppkommit efter det att denna ansökan lämnats in var stödberättigande. I artikel 17 i dekret nr 285/1999, med rubriken "Övergångsbestämmelser", föreskrevs emellertid att vid den första tillämpningen av dekretet skulle utgifter och åtgärder som uppkommit eller verkställts efter den 5 april 1998, det datum då lag nr 9/1998 trädde i kraft, vara stödberättigande.

- 9 Den 27 juli 2000 antog regionen Sardinien deliberazione n° 33/3 (beslut nr 33/3) om upphävande av dekret nr 285/1999 på grund av att det var behäftat med formfel, och deliberazione n° 33/4 (beslut nr 33/4) i vilket nya bestämmelser om tillämpningen av den ursprungliga stödordningen fastställdes.

- 10 Samma dag antog regionen Sardinien även deliberazione n° 33/6 (beslut nr 33/6) i vilket det angavs att offentliggörandet av dekret nr 285/1999, som innehöll bestämmelser som var oförenliga med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, kunde ha skapat förväntningar hos de potentiella stödmottagarna på att alla arbeten som verkställts efter den 5 april 1998 var stödberättigande. Av den anledningen skulle arbeten som inletts efter detta datum beaktas vid den första tillämpningen av lag nr 9/1998, i den mån som de varit föremål för ansökan om stöd inom ramen för den första årliga ansökningsomgången.

- 11 Genom skrivelse av den 2 november 2000, som de italienska myndigheterna inkom med som svar på en begäran från kommissionen om upplysningar om vilka lämpliga åtgärder som vidtagits för att säkerställa de befintliga stödordningarnas förenlighet, från och med den 1 januari 2000, med riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål av den 10 mars 1998 (EGT C 74, s. 9) (nedan kallade 1998 års riktlinjer), underrättades kommissionen om tillämpningsbestämmelserna till lag nr 9/1998 och tillställdes en kopia av deliberazione nr 33/4. De italienska myndigheterna nämnde emellertid inte deliberazione nr 33/6.

- 12 Den 29 december 2000 offentliggjorde regionen Sardinien den första ansökningsomgången och genomförde därigenom den ursprungliga stödordningen.

- 13 I skrivelse av den 28 februari 2001 begärde kommissionen kompletterande upplysningar från berörda italienska myndigheter avseende tillämpningen av lag nr 9/1998 och ansökningsförfarandet, liksom det sätt på vilket bestämmelsen om att en ansökan ska lämnas in innan ett projekt börjar verkställas hade iakttagits inom ramen för detta förfarande.

- 14 I skrivelse av den 25 april 2001, till vilken deliberazione nr 33/4 på nytt bifogats, bekräftade de italienska myndigheterna att stödordningen tillämpades i överensstämmelse med 1998 års riktlinjer.

- 15 Den 21 februari 2003 mottog kommissionen ett klagomål avseende missbruk av den ursprungliga stödordningen. Som följd av detta klagomål begärde kommissionen den 26 februari 2003 att de italienska myndigheterna skulle inkomma med kompletterande upplysningar i frågan.
- 16 I skrivelse av den 22 april 2003 svarade de italienska myndigheterna på kommissionens begäran om kompletterande upplysningar och nämnde då för första gången deliberazione nr 33/6.
- 17 Genom beslut av den 3 februari 2004 inledde kommissionen förfarandet enligt artikel 88.2 EG avseende missbruk [av den ursprungliga stödordningen] (EUT C 79, s. 4) (nedan kallat beslutet att inleda ett förfarande). I detta beslut fann kommissionen att italienska myndigheter, genom att tillåta att stöd beviljades för investeringsprojekt som hade påbörjats innan någon ansökan om stöd lämnats in, inte iakttagit de villkor som angavs i kommissionens beslut om godkännande av stödordningen och inte heller de villkor som anges i 1998 års riktlinjer. Kommissionen ansåg därför att den ursprungliga stödordningen kunde ha inneburit missbruk av det slag som avses i artikel 16 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [88] EG (EGT L 83, s. 1), och uttryckte tvivel om huruvida stöd som hade beviljats för investeringsprojekt som hade påbörjats innan någon ansökan om stöd lämnats in var förenliga med den gemensamma marknaden.
- 18 Den 19 april 2004 lämnade de italienska myndigheterna in sina synpunkter till kommissionen. Den 30 april 2004 mottog kommissionen synpunkterna från sökanden i mål T-454/08, Grand Hotel Abi d'Oru SpA. Den 25 juni 2005 mottog kommissionen kompletterande upplysningar från de italienska myndigheterna.
- 19 Den 22 november 2006 antog kommissionen ett beslut om ändring och utvidgning av pågående förfarande C 1/2004 i enlighet med artikel 88.2 EG (EUT C 32, 2007, s. 2) (nedan kallat ändringsbeslutet). I detta beslut, under rubriken "Skäl för att ändra och utvidga förfarandet", framhöll kommissionen särskilt att deliberazione nr 33/6 inte

nämndes i beslutet om att inleda ett förfarande, samtidigt som det var på grundval av det beslutet som stöd påstods ha beviljats i 28 fall för projekt som påbörjats innan någon ansökan om stöd lämnats in, och inte på grundval av deliberazione nr 33/4, vilket felaktigt angavs i beslutet om att inleda ett förfarande. Kommissionen påpekade dessutom att en oegentlig tillämpning av stöd i den mening som avses i artikel 16 i förordning nr 659/1999, till vilken beslutet om att inleda ett förfarande hänvisar, avser situationer där mottagaren av ett godkänt stöd tillämpar stödet i strid med villkoren i beslutet om beviljande av stöd. Kommissionen angav att det alltså inte är meningen att denna artikel ska tillämpas i fall där en medlemsstat skapar nytt olagligt stöd genom att ändra en befintlig stödordning (artikel 1 c och 1 f i förordning nr 659/1999).

Det angripna beslutet

- ²⁰ Den 2 juli 2008 antog kommissionen beslut 2008/854/EG om en statlig stödordning C 1/04 (ex NN 158/03 och CP 15/03) Missbruk av stödåtgärd N 272/98, regionallag nr 9/98 (EUT L 302, s. 9) (nedan kallat det angripna beslutet).
- ²¹ I det angripna beslutet påpekade kommissionen bland annat att det genom deliberazione nr 33/6 hade gjorts ändringar i den åtgärd som anmälts och att dessa ändringar inte var förenliga med villkoren i kommissionens beslut om godkännande. Kommissionen ansåg att de italienska myndigheterna inte hade anmält deliberazione nr 33/6 till kommissionen och att de därför hade brutit mot artikel 88.3 EG och mot sin plikt att samarbeta enligt artikel 10 EG. Enligt kommissionen hade stödordningen följaktligen tillämpats i strid med beslutet om godkännande, och planerade stöd till projekt som hade börjat verkställas innan några ansökningar om stöd lämnats in måste därför betraktas som olagliga.

22 Vad gäller det aktuella stödets förenlighet med den gemensamma marknaden erinrade kommissionen om de överväganden som den gjort i beslutet att inleda ett förfarande och i ändringsbeslutet. Därefter slog kommissionen fast att de individuella stödåtgärder som beviljats för projekt vars bidragsberättigande kostnader ådragits innan en ansökan om stöd lämnats in, på grundval av de genomförandebestämmelser som var i kraft vid den tidpunkt då ansökan lämnades in, var att betrakta som oförenliga med den gemensamma marknaden om de överskred det belopp för stöd av mindre betydelse som stödmottagaren kunde ha varit berättigad till vid den aktuella tidpunkten, beräknat i enlighet med kommissionens förordning (EG) nr 69/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artikel 87 [EG] och 88 [EG] på stöd av mindre betydelse (EGT L 10, s. 30).

23 Det angripna beslutets artikeldel har följande lydelse:

”Artikel 1

Det statliga stöd som beviljades enligt regionallag nr 9/98 som olagligen sattes i kraft av Italien genom beslut (deliberazione) nr 33/6 i den första ansökningsomgången är oförenligt med den gemensamma marknaden såvida inte mottagaren av stödet lämnade in en ansökan om stöd enligt stödordningen innan ett nyinvesteringsprojekt började verkställas.

Artikel 2

1. Republiken Italien ska av mottagarna återkräva det oförenliga stöd som beviljats enligt den ordning som avses i artikel 1.

2. De belopp som ska återkrävas ska innefatta ränta från och med den dag då beloppen ställdes till mottagarnas förfogande till och med den dag då de har återbetalats.

3. ...

4. Republiken Italien ska ställa in alla kvarstående utbetalningar av stöd enligt den ordning som avses i artikel 1 med verkan från och med den dag då detta beslut antas.

Artikel 3

1. Återkravet av det stöd som beviljats enligt den ordning som avses i artikel 1 ska genomföras omedelbart och effektivt.

2. Republiken Italien ska säkerställa att detta beslut genomförs inom fyra månader efter den dag då det har delgivits.

Artikel 4

...

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.”

Förfarandet

- 24 Regionen Sardinien väckte talan i mål T-394/08 genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 16 september 2008.
- 25 SF Turistico Immobiliare Srl väckte talan i mål T-408/08 genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 25 september 2008.
- 26 Timsas Srl väckte talan i mål T-453/08 genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 3 oktober 2008.
- 27 Grand Hotel Abi d'Oru SpA väckte talan i mål T-454/08 genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 6 oktober 2008.
- 28 Selene di Alessandra Cannas Sas, HGA. Srl, Gimar Srl, Coghene Costruzioni Srl, Camping Pini e Mare di Cogoni Franco & C. Sas, Immobiliare 92 Srl, Gardena Srl, Hotel Stella 2000 Srl, Vadis Srl, Macpep Srl, San Marco Srl, Due Lune SpA, Nicos Residence Srl, Rosa Murgese, Mavi Srl, Hotel Mistral di Bruno Madeddu & C. Sas, L'Esagono di Mario Azara & C. Snc, Le Buganville di Cogoni Giuseppe & C. Snc och Le Dune di Stefanelli Vincenzo & C. Snc (nedan kallade intervenienterna) ansökte om att få intervensera i förfarandet rörande mål T-394/08 till stöd för regionen Sardiniens yrkanden, genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 19 december 2008. I beslut av den 15 juni 2009 biföll ordföranden för åttonde avdelningen vid förstainstansrätten denna ansökan.

- 29 Efter att ha hört parterna beslutade ordföranden för andra avdelningen vid förstainstansrätten den 25 juni 2009 att förena målen T-394/08, T-408/08, T-453/08 och T-454/08 vad gäller det muntliga förfarandet, i enlighet med artikel 50 i förstainstansrättens rättegångsregler.
- 30 Den 27 juli 2009 ingav intervenienterna sin interventionsinlaga i mål T-394/08. Kommissionen yttrade sig över denna inlaga den 21 september 2009. Regionen Sardinien inkom inte med något yttrande inom den frist som förstainstansrättens kansli fastställt.
- 31 På grund av ändringen i sammansättningen av förstainstansrättens avdelningar, förordnades referenten att tjänstgöra på fjärde avdelningen, och de förevarande målen tilldelades följaktligen denna avdelning.
- 32 Som en åtgärd för processledning ställde tribunalen den 7 december 2010 skriftliga frågor till kommissionen och till Grand Hotel Abi d'Oru, sökanden i mål T-454/08, vilka besvarades av dessa inom den angivna fristen.

Parternas yrkanden

- 33 I mål T-394/08 har regionen Sardinien, med stöd av intervenienterna, yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

34 I mål T-408/08 har SF Turistico Immobiliare yrkat att tribunalen ska

- i första hand,
 - ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna,
- i andra hand, ogiltigförklara det angripna beslutet i den mån som det däri slås fast att stödordningen i sin helhet är oförenlig med den gemensamma marknaden och att de belopp som håller sig inom de ramar som anges i bestämmelserna om stöd av mindre betydelse ska återkrävas,
- i tredje hand,
 - dels ogiltigförklara punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer, i den mån som denna punkt innebär att hela det stöd som beviljats mottagarna är oberättigat, utan att undantag görs för de investeringar som gjorts efter det att ansökan ingetts och som i funktionellt och strukturellt hänseende är självständiga, och
 - dels ogiltigförklara det angripna beslutet i den del det däri förordnas om att Republiken Italien ska återkräva de belopp som utbetalats, utan att undantag görs för kostnader som mottagaren ådragit sig efter ingivandet av ansökan om stöd och som hänför sig till funktionellt och strukturellt självständiga delar av projektet i fråga.

35 I mål T-453/08 har Timsas yrkat att tribunalen ska

- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

36 I mål T-454/08 har Grand Hotel Abi d'Oru yrkat att tribunalen ska

- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

37 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

- ogilla talan i samtliga mål,
- förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna, och
- förplikta intervenienterna att bära sina rättegångskostnader samt ersätta de av kommissionens rättegångskostnader som hänför sig till interventionen.

Rättslig bedömning

38 Tribunalen finner det lämpligt att, efter att ha hört parterna i denna fråga, förena de aktuella målen vad gäller domen, i enlighet med artikel 50 i rättegångsreglerna.

1. Upptagande tillsakprövning av vissa av de grunder som åberopats av intervenienterna i mål T-394/08

39 Kommissionen har påpekat att intervenienterna har åberopat vissa grunder som inte har åberopats av regionen Sardinien, sökanden i mål T-394/08, och att dessa grunder därför inte kan prövas inom ramen för denna talan, eftersom den definieras genom de grunder som regionen Sardinien har åberopat i sin ansökan.

40 Enligt kommissionen är det följande grunder som berörs:

— Grunden i vilken det gjorts gällande att kommissionen inledde det formella granskningsförfarandet på grundval av det felaktiga antagandet att ett tidigare villkorligt beslut åsidosatts.

— Grunden i vilken det gjorts gällande att kommissionen åsidosatte artikel 9 i förordning nr 659/1999, eftersom den inte upphävde beslutet om godkännande innan den antog det angripna beslutet.

- Grunden i vilken det gjorts gällande att kommissionen åsidosatte artikel 16 i förordning nr 659/1999, eftersom den artikeln inte avser ändring och utvidgning av ett förfarande som redan inletts.

- Grunden i vilken det gjorts gällande att kommissionen åsidosatte artikel 87.3 a och c EG genom att felaktigt hävda att det aktuella stödet var oförenligt med den gemensamma marknaden, samt att det angripna beslutet brast i motivering i detta avseende, eftersom den inte stämmer överens med motiveringen i tidigare beslut.

- Grunden i vilken det gjorts gällande att vissa bestämmelser i förordning nr 659/1999 avseende förfarandefrister, liksom principen om rimlig tidsåtgång för förfarandet, åsidosattes.

- Grunden i vilken det gjorts gällande att principerna om opartiskhet och skydd för konkurrensen åsidosattes.

- Grunden i vilken det gjorts gällande att kommissionen åsidosatte regeln om stöd av mindre betydelse då den underlät att från de stödbelopp som den förordnade om att Republiken Italien skulle återkräva, dra av 100 000 euro eller 200 000 euro.

⁴¹ Enligt artikel 40 fjärde stycket i domstolens stadga får yrkanden i en interventionsansökan endast anföras i syfte att biträda en av parternas yrkanden. I artikel 116.4 i rättegångsreglerna föreskrivs att interventionsinlagan bland annat ska innehålla intervenientens yrkande, genom vilket han helt eller delvis stöder eller bestrider något av parterna framställt yrkande, liksom de rättsliga grunder och omständigheter i övrigt som intervenienten åberopar.

- 42 Enligt dessa bestämmelser har intervenienten rätt att självständigt åberopa grunder, och inte bara argument, under förutsättning att de stöder en av huvudparternas yrkanden och inte är av helt annat slag än de överväganden som utgör grunden för tvisten såsom den har definierats mellan sökanden och svaranden, och därmed medför att tvisteföremålet ändras (se förstainstansrättens dom av den 15 juni 2005 i mål T-171/02, Regione autonoma della Sardegna mot kommissionen, REG 2005, s. II-2123, punkt 152 och där angiven rättspraxis).
- 43 När tribunalen ska besluta huruvida de grunder som en intervenient har anfört kan tas upp till sakprövning ska den således kontrollera att dessa anknyter till tvisteföremålet såsom detta har definierats av huvudparterna.
- 44 När det är omtvistat om en talan kan tas upp till sakprövning, men det likväl framgår att den under alla omständigheter ska ogillas, får tribunalen av processekonomiska skäl omgående döma i sakfrågan (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 26 februari 2002 i mål C-23/00 P, rådet mot Boehringer, REG 2002, s. I-1873, punkt 52, och av den 23 mars 2004 i mål C-233/02, Frankrike mot kommissionen, REG 2004, s. I-2759, punkt 26). På samma sätt får tribunalen underkänna grunden utan att pröva huruvida intervenienten har frångått sin roll att stödja en av huvudparternas yrkanden, när det framgår att en grund, vars anknytning till tvisteföremålet är tveksam, under alla omständigheter ska avvisas av ett annat skäl, eller underkännas (domstolens dom av den 24 januari 2002 i mål C-118/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2002, s. I-747, punkterna 64 och 65, och domen i det ovan i punkt 42 nämnda målet Regione autonoma della Sardegna mot kommissionen, punkt 155).
- 45 I förevarande fall har flertalet av de grunder som anförts av intervenienterna, men inte av regionen Sardinien, anförts av någon av sökandena i målen T-408/08, T-453/08 och T-454/08. Dessa grunder kan emellertid under alla omständigheter inte godtas, av skäl som anges nedan.

- 46 Mot denna bakgrund och av processekonomiska skäl, kommer tribunalen inte att pröva kommissionens invändning om rättegångshinder.

2. Upptagande till sakprövning av vissa invändningar som framställts i repliken

- 47 Kommissionen har gjort gällande att sökandena i repliken åberopat nya grunder och att dessa grunder därför inte kan godtas.

Mål T-394/08

- 48 I mål T-394/08 anser kommissionen att följande grunder är att betrakta som nya: 1. grunden enligt vilken kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning av stödets stimulansverkan, 2. grunden enligt vilken kommissionen åsidosatte sin utredningsskyldighet och 3. grunden enligt vilken beviljande av stöd enligt den aktuella stödordningen i själva verket inte alls stred mot principen om stödets nödvändighet.
- 49 Vad gäller den första och den tredje ifrågasatta grunden, framgår det att den argumentation som kommissionen har betecknat som nya grunder i själva verket endast avser att utveckla de argument som sökanden har åberopat som första grund i ansökan.

- 50 Det är riktigt att den första grunden som regionen Sardinien har åberopat har rubriken "Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter på grund av motsägelsefull motivering: den påstått bristande relevansen av mottagarnas förväntningar vid bedömningen av 'stimulansverkan' och således vid bedömningen av 'stödet nödvändighet'". Denna rubrik ger intryck av att grunden endast avser ett åsidosättande av motiveringskyldigheten. I texten som följer under denna rubrik finns det emellertid avsnitt som klart avser en felaktig bedömning av stödets stimulansverkan, till exempel i punkt 17 fjärde strecksatsen och punkterna 18, 20 och 23 i ansökan. Regionen Sardinien har emellertid använt kriteriet avseende en stödåtgärds stimulansverkan synonymt med nödvändighetskriteriet, det vill säga att beviljandet av stödet måste motivera mottagaren att påbörja ett visst projekt, vilket annars aldrig hade verkställts. Den första av regionen Sardinien åberopade grunden innehåller således i själva verket två grunder, varav den ena avser en felaktig bedömning av stödets stimulansverkan och den andra bristande motivering av denna bedömning.
- 51 När det gäller den andra ifrågasatta grunden har kommissionen gjort gällande att regionen Sardinien i sin replik kritiserat kommissionen för att den inte i tillräcklig utsträckning utredde beslutet, under förevändning att det rörde sig om argumentation till stöd för påståendet att kommissionen åsidosatte sin motiveringskyldighet vid bedömningen av stimulansverkan.
- 52 Av de aktuella avsnitten i repliken framgår det att regionen Sardinien, som ingalunda avsåg att åberopa en ny grund avseende bristande utredning, endast hade för avsikt att stödja sin första grund enligt vilken, såsom framgår av punkt 50 ovan, kommissionen gjorde sig skyldig till såväl en felaktig bedömning av stimulansverkan som bristande motivering av denna bedömning.
- 53 Regionen Sardinien har följaktligen inte åberopat nya grunder i repliken, varför kommissionens invändning om rättegångshinder avslås.

Mål T-408/08

- 54 I mål T-408/08 anser kommissionen att den grund som avser bristande motivering vad gäller den aktuella stödordningens påverkan på handeln mellan medlemsstaterna, ska betraktas som ny.
- 55 Denna invändning om rättegångshinder grundar sig emellertid på ett missförstånd av innehållet i inlagorna från SF Turistico Immobiliare, vilket förvisso kan ge upphov till förvirring. Redan i sin ansökan, inom ramen för sin nionde grund avseende åsidosättande av artikel 87.3 c EG och 1998 års riktlinjer, har SF Turistico Immobiliare nämligen tagit upp ”påverkan på handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset”. Med denna hänvisning avsåg sökanden emellertid endast att stödja sin nionde grund, som avser åsidosättande av bestämmelserna om stödets förenlighet med den gemensamma marknaden, och inte att åberopa en separat grund, avseende åsidosättande av artikel 87.1 EG, enligt vilken kommissionen felaktigt skulle ha fastställt att det var fråga om statligt stöd.
- 56 När SF Turistico Immobiliare i sin replik angett att det ”[i ansökan] bland annat har gjort gällande att det finns en påtaglig avsaknad av tillfredsställande motivering vad gäller stödets påverkan på handeln mellan medlemsstaterna”, måste detta följaktligen förstås på samma sätt, nämligen att bolaget med denna hänvisning avsåg att stödja den grund som avser åsidosättande av de bestämmelser som reglerar stödets förenlighet med den gemensamma marknaden.
- 57 Följaktligen har SF Turistico Immobiliare inte åberopat någon ny grund i repliken, varför kommissionens invändning om rättegångshinder avslås.

Mål T-453/08

- 58 I detta mål anser kommissionen att den grund som avser åsidosättande av artikel 253 EG vad beträffar tillämpningen av regeln om stöd av mindre betydelse, ska betraktas som ny.
- 59 Kommissionen har därvid gjort gällande att den grund som sökanden har åberopat i ansökan rör den exakta tillämpningen av tröskelvärdet avseende stöd av mindre betydelse, och inte frågan huruvida denna tillämpning motiverades på ett tillfredsställande sätt.
- 60 Detta påstående stämmer emellertid inte, vilket framgår av ordalydelsen i de aktuella punkterna i ansökan. Där nämnde sökanden nämligen ”den bristande motiveringen vad gäller frågan huruvida incitamentskriteriet var uppfyllt vad gäller stödet i fråga, i förhållande till den omständigheten att den del av stödbeloppet som avsåg den utgift som uppkommit före ansökan var lägre än tröskelvärdet för stöd av mindre betydelse”, och angav att det förelåg en ”bristande överensstämmelse” mellan det angripna beslutet och de påståenden med avseende på taket för stöd av mindre betydelse som kommissionen framfört i samband med andra kontakter med regionen Sardinien.
- 61 Tribunalen anser följaktligen att den grund som avser bristande motivering vad beträffar tillämpningen av regeln om stöd av mindre betydelse har åberopats av Timsas redan i ansökan, varför kommissionens invändning om rättegångshinder avslås.

Mål T-454/08

- 62 I detta mål anser kommissionen att den grund som avser åsidosättande av rätten till försvar, som Grand Hotel Abi d’Oru ska ha åberopat i repliken, ska betraktas som ny.

63 Kommissionen har därvid anfört att när det gäller den omständigheten att den inte delgett Grand Hotel Abi d'Oru vissa dokument, har bolaget i sin ansökan inte på något tydligt sätt åberopat åsidosättande av några andra bestämmelser än artikel 254 EG och artikel 20.1 i förordning nr 659/1999.

64 Som svar på en skriftlig fråga från tribunalen har emellertid Grand Hotel Abi d'Oru uppgett att avsikten med det avsnitt i repliken som kommissionen hänvisat till, inte var att åberopa en ny grund avseende åsidosättande av rätten till försvar. Detta avsnitt fanns med endast som stöd för den grund som åberopats i ansökan avseende åsidosättande av artikel 254 EG och artikel 20.1 i förordning nr 659/1999. Det saknas följaktligen anledning att avvisa någon grund som åberopats av Grand Hotel Abi d'Oru.

3. Upptagande till sakprövning av de grunder i vilka det gjorts gällande att ändringsbeslutet var rättsstridigt

65 Intervenienterna och SF Turistico Immobiliare har, för att påvisa rättsstridigheten hos det angripna beslutet, anfört att ändringsbeslutet var rättsstridigt.

66 Kommissionen anser, utan att formellt ha framställt någon invändning om rättegångshinder i detta avseende, att de aktuella grunderna inte kan tas upp till sakprövning, eftersom ändringsbeslutet vunnit laga kraft. Beslutet offentliggjordes nämligen i *Europeiska unionens officiella tidning* den 14 februari 2007 och har inte angripits inom de tidsfrister som anges i artikel 230 femte stycket EG.

- 67 SF Turistico Immobiliare har gjort gällande att ändringsbeslutet inte inverkar menligt på bolaget, såtillvida att den enda konkreta skada som bolaget åsamkats följer av det angripna beslutet. Det var således endast detta senare beslut som sökanden hade ett berättigat intresse av att få prövat.
- 68 I detta avseende ska tribunalen först fastställa ändringsbeslutets rättsliga karaktär för att sedan avgöra huruvida sökandena, då de inte väckt talan inom den frist som anges i artikel 230 femte stycket EG, är förhindrade att åberopa detta besluts rättsstridighet inom ramen för en talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet.

Ändringsbeslutets rättsliga karaktär

- 69 I de bestämmelser som reglerar förfaranden på området för statligt stöd regleras inte uttryckligen beslut om ändring och utvidgning av pågående förfarande.
- 70 Det framgår av skäl 8 i förordning nr 659/1999 och av artikel 6.1 i samma förordning att beslutet om att inleda det formella granskningsförfarandet ska innehålla en sammanfattning av de relevanta sak- och rättsfrågorna, kommissionens preliminära bedömning av huruvida den aktuella åtgärden utgör stöd samt de skäl som ger upphov till tveksamhet kring huruvida åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden. Detta gör det möjligt för den berörda medlemsstaten och andra intresserade parter att på ett ändamålsenligt sätt lämna sina synpunkter, och på så sätt ge kommissionen tillgång till alla de upplysningar den behöver för att bedöma stödets förenlighet med den gemensamma marknaden. Inom ramen för det formella granskningsförfarandet finns det möjlighet att fördjupa och belysa de frågor som tagits upp i beslutet om att inleda ett förfarande. Det framgår av artikel 7 i förordning nr 659/1999 att detta förfarande kan utmynna i en ändrad bedömning från kommissionens sida, eftersom den

kan fatta ett slutligt beslut om att åtgärden inte utgör stöd eller att tveksamhet inte längre föreligger beträffande stödets förenlighet med den gemensamma marknaden. Härav följer att det slutliga beslutet i viss mån kan avvika från beslutet om att inleda det formella granskningsförfarandet, utan att detta innebär att det slutliga beslutet blir ogiltigt (förstainstansrättens dom av den 4 mars 2009 i mål T-424/05, Italien mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen). I detta perspektiv finns det således inte anledning för kommissionen att fatta ett beslut om ändring av ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande.

- 71 Det är likväl logiskt, och ligger dessutom i de potentiella stödmottagarnas intresse, att om kommissionen efter det att den antagit ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande, upptäcker att beslutet grundats på ofullständiga uppgifter eller på en felaktig rättslig kvalificering av dessa uppgifter, så måste den ha möjlighet att anpassa sitt ställningstagande genom att anta ett ändringsbeslut. Ett sådant ändringsbeslut, i vilket intresserade parter på nytt uppmanas att inkomma med synpunkter, ger nämligen parterna möjlighet att reagera på den ändring i den preliminära bedömningen av den aktuella åtgärden som kommissionen gjort, och göra gällande sin inställning i detta avseende.
- 72 Det ska för övrigt påpekas att kommissionen lika gärna hade kunnat välja att först anta ett beslut om att avsluta förfarandet utan vidare åtgärder, för att sedan anta ett nytt beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande, grundat på kommissionens ändrade rättsliga bedömning, vilket i huvudsak skulle ha haft samma innehåll som ändringsbeslutet. Av processekonomiska skäl och med hänsyn till principen om god förvaltningssed, var det mot denna bakgrund bättre att anta ett ändringsbeslut än att avsluta förfarandet och inleda ett nytt förfarande. Det ska i detta sammanhang erinras om att ändringen av syftet med förfarandet gjorde det möjligt för kommissionen att i det angripna beslutet beakta de synpunkter som Grand Hotel Abi d'Oru lämnade till följd av beslutet om att inleda ett förfarande, vilket inte hade varit fallet om kommissionen hade avslutat det formella granskningsförfarandet för att sedan inleda ett nytt sådant förfarande.

- 73 Tribunalen anser att ett sådant ändringsbeslut har samma rättsliga karaktär som beslutet om att inleda ett förfarande, eftersom det kompletterar detta beslut och tillsammans med det utgör ett justerat beslut om att inleda ett förfarande. Det ska härvidlag erinras om att ett meddelande om att ett förfarande inletts uteslutande syftar till att från de intresserade parterna få alla uppgifter som kan vägleda kommissionen i dess framtida handlande (domstolens dom av den 12 juli 1973 i mål 70/72, kommissionen mot Tyskland, REG 1973, s. 813, punkt 19, svensk specialutgåva, volym 2, s. 117, och förstainstansrättens dom av den 22 oktober 1996 i mål T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-1399, punkt 256).
- 74 I förevarande fall angav kommissionen i ändringsbeslutet skälen till varför den ansåg att den rättsliga bedömningen av den aktuella stödordningen, som den gjort i beslutet om att inleda ett förfarande, måste ändras. Kommissionen klargjorde särskilt att den ansåg att det rörde sig om en olaglig stödordning, och inte om missbruk av en av kommissionen godkänd stödordning. Kommissionen förenade dessa klargöranden med en uppmaning till intresserade parter att inkomma med synpunkter. Härav följer att ändringsbeslutet hade samma andemening och syfte som ett beslut om att inleda ett förfarande, och det ska därför anses ha samma rättsliga karaktär som ett sådant beslut.

Konsekvenserna för upptagandet till sakprövning av de grunder i vilka det gjorts gällande att ändringsbeslutet var rättsstridigt

- 75 Det ska först erinras om att enligt fast rättspraxis är det endast åtgärder som har sådana bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning, som utgör sådana rättsakter och beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG (domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 6, s. 225, och förstainstansrättens dom av den 18 december 1992 i de förenade målen T-10/92-T-12/92 och T-15/92, Cimenteries

CBR m.fl. mot kommissionen, REG 1992, s. II-2667, punkt 28, svensk specialutgåva, volym 13, s. 92).

- 76 När det rör sig om rättsakter eller beslut som utarbetas i flera led, i synnerhet efter ett internt förfarande, är det i princip endast de åtgärder genom vilka institutionens ställningstagande slutgiltigt slås fast efter detta förfarande som utgör sådana rättsakter mot vilka talan kan väckas, med undantag av mellankommande åtgärder som syftar till att förbereda det slutliga beslutet (se domarna i de ovan i punkt 75 nämnda målen IBM mot kommissionen, punkt 10, och Cimenteries CBR m.fl. mot kommissionen, punkt 28).
- 77 Enligt denna rättspraxis utgör det slutliga beslutet som kommissionen antagit för att avsluta det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG en rättsakt mot vilken talan kan väckas med stöd av artikel 230 EG. Ett sådant beslut har nämligen tvingande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen eftersom det avslutar förfarandet i fråga och innehåller ett definitivt ställningstagande beträffande de granskade åtgärdernas förenlighet med bestämmelserna om statligt stöd. Sålunda har intresserade parter kvar sin möjlighet att angripa det slutliga beslutet, genom vilket det formella granskningsförfarandet avslutas, och i samband därmed måste de kunna ifrågasätta de olika bedömningar som utgör grunden för kommissionens slutgiltiga ståndpunkt (förstainstansrättens dom av den 27 november 2003 i mål T-190/00, Regione Siciliana mot kommissionen, REG 2003, s. II-5015, punkt 45). Denna möjlighet existerar oberoende av huruvida beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet har rättsverkningar som innebär att en talan om ogiltigförklaring kan väckas. Förvisso finns det enligt domstolens och tribunalens rättspraxis en möjlighet att väcka talan mot beslutet att inleda ett förfarande om detta för med sig slutgiltiga rättsverkningar som inte kan ändras i efterhand genom det slutliga beslutet. Så är fallet när kommissionen, som i förevarande fall, inleder det formella granskningsförfarandet avseende en åtgärd som den tills vidare kvalificerar som nytt stöd, eftersom detta beslut för med sig rättsverkningar som är självständiga i förhållande till det slutliga beslutet. Det uppskjutande av genomförandet av åtgärden i fråga som enligt artikel 88.3 EG följer av den provisoriska kvalificeringen av åtgärden som nytt stöd är självständigt i förhållande till det slutliga beslutet och tidsmässigt begränsat till den tidpunkt då det formella förfarandet avslutas (domstolens dom av den 30 juni 1992 i mål C-312/90, Spanien mot kommissionen, REG 1992, s. I-4117, punkterna 12–24, av den 5 oktober 1994 i mål C-47/91, Italien mot kommissionen, REG

1994, s. I-4635, punkterna 29 och 30, svensk specialutgåva, volym 16, s. I-145, och av den 9 oktober 2001 i mål C-400/99, Italien mot kommissionen, REG 2001, s. I-7303, punkterna 56–62 och 69, samt förstainstansrättens dom av den 30 april 2002 i de för-
enade målen T-195/01 och T-207/01, Government of Gibraltar mot kommissionen, REG 2002, s. II-2309, punkterna 80–86).

78 Möjligheten att väcka talan mot ett beslut om att inleda ett förfarande kan emellertid inte leda till att de intresserade parternas processuella rättigheter inskränks genom att de hindras från att väcka talan mot det slutliga beslutet och att till stöd för sin talan åberopa brister rörande samtliga led i det förfarande som har lett fram till beslutet (se domen i det ovan i punkt 77 nämnda målet Regione Siciliana mot kommissionen, punkt 47).

79 Av det anförda följer att den omständigheten att sökandena och intervenienterna inte väckte talan mot ändringsbeslutet inom den angivna fristen, inte hindrar dem från att i talan mot det angripna beslutet åberopa grunder enligt vilka ändringsbeslutet var rättsstridigt. Kommissionens invändning om rättegångshinder ska följaktligen avslås.

4. Huruvida det förekommit fel i förfarandet

80 Sökandena och intervenienterna har åberopat tre grunder som rör fel i förfarandet. De har gjort gällande, för det första, att artikel 88.2 EG och förordning nr 659/1999 åsidosattes, för det andra att artikel 254.3 EG och artikel 20.1 i förordning nr 659/1999 åsidosattes, och för det tredje att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat.

Huruvida artikel 88.2 EG och förordning nr 659/1999 har åsidosatts

- 81 Denna grund kan delas upp i tre invändningar, nämligen att artikel 9 i förordning nr 659/1999 åsidosattes, att kommissionens utredning var bristfällig samt att de frister som anges i förordning nr 659/1999 inte iaktogs.

Invändningen som rör åsidosättande av artikel 9 i förordning nr 659/1999

- 82 Intervenienterna har gjort gällande att eftersom det stöd som i det angripna beslutet förklarades vara oförenligt med den gemensamma marknaden tidigare hade godkänts av kommissionen, borde kommissionen ha upphävt beslutet om godkännande, såsom det åligger den enligt artikel 9 i förordning nr 659/1999.
- 83 Kommissionen har inte uttryckligen angett huruvida den anser att denna invändning är välgrundad.
- 84 Enligt artikel 9 i förordning nr 659/1999 får kommissionen bland annat upphäva ett beslut genom vilket den godkänt ett stöd, efter det att den berörda medlemsstaten har beretts tillfälle att lämna sina synpunkter, om beslutet grundat sig på oriktiga upplysningar som lämnats under förfarandet och som varit avgörande för beslutet.
- 85 Tribunalen konstaterar emellertid att beslutet om godkännande inte grundade sig på oriktiga upplysningar. Det ska i detta sammanhang erinras om att kommissionen inte har kritiserat de italienska myndigheterna för att ha lämnat oriktiga eller ofullständiga

upplysningar under det förfarande som föregick beslutet om godkännande, vilket framgår av skälen 51, 54, 59, 61 och 72 i det angripna beslutet. Kommissionen hänför nämligen det aktuella stödets oförenlighet med den gemensamma marknaden till den omständigheten att det genom deliberazione nr 33/6 gjordes ändringar i den åtgärd som ursprungligen anmäldes. Dessa ändringar var inte förenliga med villkoren i kommissionens beslut om godkännande, eftersom de innebar att projekt som hade börjat verkställas innan ansökan om stöd lämnats in, kunde godtas under den första ansökningsomgången inom ramen för den aktuella stödordningen (nedan kallad den omtvistade stödordningen eller den omtvistade ordningen). Deliberazione nr 33/6 antogs den 27 juli 2000, alltså efter det att beslutet om godkännande antogs den 12 november 1998.

86 Artikel 9 i förordning nr 659/1999 är således inte tillämplig i förevarande fall.

87 Det ska tilläggas att det inte fanns någon anledning för kommissionen att upphäva beslutet om godkännande, eftersom dess bedömning avseende förenligheten av den genom detta beslut godkända stödordningen med den gemensamma marknaden inte hade ändrats. I artikel 1 i det angripna beslutet angav kommissionen nämligen att "[d]et statliga stöd som beviljades enligt [lag] nr 9/1998 som olagligen sattes i kraft av Italien genom beslut (deliberazione) nr 33/6... är oförenligt med den gemensamma marknaden såvida inte mottagaren av stödet lämnade in en ansökan om stöd enligt stödordningen innan ett [projekt] började verkställas". Av detta följer att det angripna beslutet inte berör sådant stöd som beviljats på grundval av lag nr 9/1998, i den mån som en ansökan om stöd hade lämnats innan projektet i fråga började verkställas. Såsom kommissionen angav i beslutet om godkännande, var det just på detta villkor som den beslutade att inte göra några invändningar mot den stödordning som anmäls av Italien.

88 Tribunalen kan följaktligen inte godta intervenienternas invändning avseende åsidosättande av artikel 9 i förordning nr 659/1999.

Huruvida utredningen är bristfällig

- 89 Timsas och Grand Hotel Abi d'Oru har kritiserat kommissionen för att ha gjort en bristfällig utredning då den inte tog hänsyn till deras specifika situation. De anser i synnerhet att kommissionen underlät att utreda deras ställning såsom fristående parter i förhållande till regionen Sardinien och de skillnader som föreligger mellan de olika företag som berördes av genomförandet av den aktuella stödordningen. Bolagen anser dessutom att kommissionen underlät att undersöka den omständigheten att såväl regionen Sardinien som kommissionen hade väckt berättigade förväntningar hos dem.
- 90 Kommissionen har tillbakavisat de argument som framförts av Timsas och Grand Hotel Abi d'Oru.
- 91 Enligt fast rättspraxis är kommissionen i fråga om en stödordning i princip inte skyldig att göra en bedömning av stöd som beviljats i enskilda fall, utan kan begränsa sig till att granska den ifrågavarande stödordningens allmänna särdrag (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 14 oktober 1987 i mål 248/84, Tyskland mot kommissionen, REG 1987, s. 4013, punkt 18, av den 7 mars 2002 i mål C-310/99, Italien mot kommissionen, REG 2002, s. I-2289, punkt 89, och av den 29 april 2004 i mål C-278/00, Grekland mot kommissionen, REG 2004, s. I-3997, punkt 24). Vidare kan en bedömning av de omständigheter som är specifika för varje enskild mottagare av stöd enligt stödordningen bedömas först när stödet återkrävs av den berörda medlemsstaten (domen av den 7 mars 2002 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 91, och förstainstansrättens dom av den 31 maj 2006 i mål T-354/99, Kuwait Petroleum (Nederland) mot kommissionen, REG 2006, s. II-1475, punkt 67). Om det förhöll sig annorlunda, skulle nämligen kommissionen vara tvungen att göra en mer omfattande utredning i fall där en stödordning genomförts olagligen, i strid med artikel 88.3 EG, än i fall där medlemsstaten i fråga har iakttagit anmälnings-skyldigheten som slås fast i nämnda bestämmelse. I det senare fallet är nämligen de potentiella stödmottagarnas specifika förhållanden per definition okända för kommissionen i granskningskedet.

- 92 Kommissionen kunde således i förevarande fall begränsa sig till att undersöka stödordningen som sådan, och var inte skyldig att beakta vare sig förhållandena mellan sökandena och regionen Sardinien eller skillnaderna mellan de olika berörda företagen. Det åvilade inte heller kommissionen att beakta möjligheten att, såsom vissa av dessa företag skulle kunna hävda, det väckts berättigade förväntningar hos dem, antingen av kommissionen eller av regionen Sardinien. Dessa omständigheter kan beaktas först när de individuella stödbeloppen ska återkrävas.
- 93 Av detta följer att invändningen som rör bristfällig utredning inte kan godtas.

Invändningen om att de tidsfrister som anges i förordning nr 659/1999 inte iakttagits

- 94 Intervenienterna har kritiserat kommissionen för att ha underlåtit att iaktta följande tidsfrister, som anges i förordning nr 659/1999:
- Den frist om två månader som börjar löpa dagen efter det att en fullständig anmälan mottagits, inom vilken kommissionen är skyldig att avsluta den preliminära granskningen och fatta ett beslut, i enlighet med artikel 4.5 i förordning nr 659/1999.
 - Den frist om två månader inom vilken kommissionen är skyldig att avsluta den preliminära granskningen och fatta ett beslut när den har upplysningar om påstått olagligt stöd, i enlighet med artikel 10.1 i förordning nr 659/1999, såsom den har tolkats i rättspraxis.

- Den frist om 18 månader som börjar löpa efter det att det formella granskningsförfarandet inletts, inom vilken kommissionen är skyldig att anta ett beslut om att avsluta detta förfarande, i enlighet med artikel 7.6 i förordning nr 659/1999.
- 95 Kommissionen har inte uttryckligen angett huruvida den anser att denna invändning är välgrundad.
- 96 Det ska i detta avseende påpekas att den frist om två månader för att avsluta den preliminära granskningsfasen, som slås fast i artikel 4.5 i förordning nr 659/1999, börjar löpa dagen efter det att en fullständig anmälan mottagits. I förevarande fall utlöstes emellertid inte den preliminära granskningen av den omtvistade stödordningen av att denna stödordning anmäldes av de italienska myndigheterna, utan av ett klagomål om missbruk av den ursprungliga stödordningen, vilket kommissionen mottog den 21 februari 2003. Kommissionen var sålunda inte bunden av fristen om två månader som anges i artikel 4.5 i förordning nr 659/1999 (se, för ett liknande resonemang, redan före ikraftträdandet av förordning nr 659/1999, förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-95/96, *Gestevisión Telecinco mot kommissionen*, REG 1998, s. II-3407, punkt 79, och av den 10 maj 2000 i mål T-46/97, *SIC mot kommissionen*, REG 2000, s. II-2125, punkt 103).
- 97 Det ska vidare påpekas att när det gäller den frist om två månader som påståtts gälla enligt rättspraxis i fråga om artikel 10.1 i förordning nr 659/1999, framgår det av denna bestämmelse att om kommissionen har upplysningar om påstått olagligt stöd ska den undersöka dessa upplysningar utan dröjsmål, oavsett källan för dessa. Denna bestämmelse ska inte förstås så att den syftar på avslutandet av den preliminära granskningsfasen, utan snarare på inledandet av denna fas. Detta synsätt stöds av den omständigheten att kommissionen inte är bunden av den normala tidsfristen när en preliminär granskning utlöses av ett klagomål, vilket tribunalen har påpekat i punkten ovan.
- 98 Den rättspraxis som intervenienterna åberopat innebär inte att dessa bestämmelser ska tolkas annorlunda än vad som följer av det ovan anförda. Även om det är riktigt

att det i denna rättspraxis slås fast att kommissionen är skyldig att avsluta den preliminära granskningsfasen inom två månader, är det likväl så att denna frist är tillämplig endast vad gäller stöd som har anmälts av medlemsstaterna, vilket klart framgår av det sammanhang som de av intervenienterna citerade punkterna ingår i. Den är således inte tillämplig i fall som det förevarande, där den preliminära granskningsfasen inleddes till följd av ett klagomål.

⁹⁹ Det är riktigt att det ovan anförda inte innebär att kommissionen skönsmässigt kan förlänga den preliminära granskningsfasen. Det följer av rättspraxis att eftersom kommissionen ensam är behörig att bedöma om ett statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden är den skyldig att, i intresset av en korrekt tillämpning av de grundläggande bestämmelserna om statligt stöd i fördraget, vidta en snabb och opartisk granskning av ett klagomål där det påtalas att det förekommer stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden (se, för ett liknande resonemang, 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 62, och domen i det ovan i punkt 96 nämnda målet *Gestevisión Telecinco* mot kommissionen, punkt 72). Kommissionen kan således inte obegränsat förlänga den preliminära granskningen av de statliga åtgärder som har varit föremål för ett klagomål om att dessa åtgärder utgör statligt stöd (domen i det ovan i punkt 96 nämnda målet *Gestevisión Telecinco* mot kommissionen, punkt 74). Det följer av fast rättspraxis att frågan huruvida ett sådant administrativt förfarande har pågått under rimlig tid ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt sammanhanget, de olika leden i det administrativa förfarandet som kommissionen ska gå igenom, ärendets komplexitet samt dess betydelse för de olika berörda parterna (förstainstansrättens dom av den 19 mars 1997 i mål T-73/95, *Oliveira* mot kommissionen, REG 1997, s. II-381, punkt 45, av den 22 oktober 1997 i de förenade målen T-213/95 och T-18/96, *SCK och FNK* mot kommissionen, REG 1997, s. II-1739, punkt 57, och i det ovan i punkt 96 nämnda målet *Gestevisión Telecinco* mot kommissionen, punkt 75).

¹⁰⁰ I förevarande fall förflöt det lite drygt 11 månader mellan den 21 februari 2003 då kommissionen mottog klagomålet, och den 3 februari 2004 då den antog beslutet om att inleda ett förfarande. Särskilt med tanke på att kommissionen var tvungen att, via Republiken Italien, begära kompletterande upplysningar från regionen Sardinien, kan en sådan tidsutdräkt inte betraktas som orimlig.

- 101 Det framgår dessutom av artikel 13.2 och artikel 16 i förordning nr 659/1999 att när det är fråga om stöd som antas vara olagligt, eller stöd som antas ha missbrukats, är kommissionen inte bunden av den frist som anges i bland annat artikel 7.6 i förordning nr 659/1999. Det formella granskningsförfarandet som kommissionen inledde i förevarande fall avsåg initialt stöd som antogs ha missbrukats, för att sedan, till följd av ändringsbeslutet, avse stöd som antogs vara olagligt.
- 102 Tribunalen kan följaktligen inte godta invändningen enligt vilken de tidsfrister som anges i förordning nr 659/1999 inte iakttagits.

Huruvida artikel 254.3 EG och artikel 20.1 i förordning nr 659/1999 har åsidosatts

- 103 Grand Hotel Abi d'Oru har gjort gällande att kommissionen åsidosatte den delgivningsskyldighet som åligger den enligt artikel 254.3 EG och artikel 20.1 i förordning nr 659/1999. Sökanden anser att kommissionen åsidosatte denna skyldighet genom att inte delge sökanden vare sig den begäran om kompletterande upplysningar som riktades till Republiken Italien den 26 februari 2003 (se punkt 15 ovan), eller ändringsbeslutet, trots att bolaget till följd av uppmaningen i beslutet om att inleda ett förfarande hade inkommit med synpunkter på den omtvistade stödordningen.
- 104 Kommissionen har tillbakavisat de argument som framförts av Grand Hotel Abi d'Oru.
- 105 Tribunalen konstaterar för det första att det anges i artikel 254.3 EG att beslut ska delges dem som de riktar sig till och bli gällande genom denna delgivning.
- 106 Vad gäller ändringsbeslutet följer det av fast rättspraxis att de beslut som kommissionen fattar på området för statligt stöd alltid är riktade till de berörda medlemsstaterna

(domen i det ovan i punkt 99 nämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 45, förstainstansrättens dom av den 17 juni 1999 i mål T-82/96, ARAP m.fl. mot kommissionen, REG 1999, s. II-1889, punkt 28, och i det ovan i punkt 96 nämnda målet SIC mot kommissionen, punkt 45). Denna rättspraxis, som härrör från tiden före det att förordning nr 659/1999 antogs, har uttryckligen bekräftats genom artikel 25 i denna förordning, där det anges att beslut som fattas enligt kapitlen II, III, IV, V och VII i förordningen ska riktas till den berörda medlemsstaten, som ska delges besluten utan dröjsmål. Det ska i detta sammanhang erinras om att, såsom tribunalen har konstaterat ovan i punkterna 69–74, ändringsbeslutet ska anses ha samma rättsliga karaktär som beslutet om att inleda det formella granskningsförfarandet.

- 107 Ändringsbeslutet riktade sig följaktligen enbart till Republiken Italien, och inte till mottagarna av stöd enligt den omtvistade stödordningen. Kommissionen var sålunda inte skyldig enligt artikel 254.3 EG att delge Grand Hotel Abi d'Oru detta beslut.
- 108 Vad vidare gäller begäran om kompletterande upplysningar, är en sådan begäran inte ett beslut i den mening som avses i artikel 249 fjärde stycket EG. Artikel 254.3 EG är således inte tillämplig på denna begäran.
- 109 Tribunalen kan följaktligen inte godta invändningen som avser åsidosättande av denna bestämmelse.
- 110 För det andra anges det i artikel 20.1 i förordning nr 659/1999 att varje intresserad part som har lämnat synpunkter efter det att kommissionen har beslutat att inleda det formella granskningsförfarandet ska tillställas en kopia av det beslut som kommissionen har fattat i enlighet med artikel 7 i samma förordning.
- 111 Vare sig ändringsbeslutet eller begäran om kompletterande upplysningar kan emellertid kvalificeras som ett "beslut som har fattats i enlighet med artikel 7" i förordning nr 659/1999. Denna artikel avser nämligen endast kommissionens beslut om

att avsluta det formella granskningsförfarandet, något som framgår av såväl artikelns rubrik som dess innehåll. Såsom angetts i punkterna 73 och 74 ovan, ska ändringsbeslutet inte kvalificeras som ett beslut om att avsluta det formella granskningsförfarandet, utan tvärtom, som ett beslut om att inleda detta förfarande. Vidare, såsom angetts i punkt 108 ovan, ska en begäran om kompletterande upplysningar inte kvalificeras som ett beslut, och faller därmed också utanför tillämpningsområdet för artikel 20.1 i förordning nr 659/1999.

- 112 Tribunalen kan således inte godta invändningen som avser åsidosättande av denna bestämmelse.
- 113 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den grund som rör åsidosättande av artikel 254.3 EG och artikel 20.1 i förordning nr 659/1999.

Huruvida det angripna beslutet är bristfälligt motiverat

- 114 Sökandena och intervenienterna har framställt sex invändningar som rör bristande motivering av det angripna beslutet och ändringsbeslutet.

Invändningen som rör bristande motivering vad beträffar åsidosättandet av principen om rimlig tidsåtgång för förfarandet

- 115 SF Turistico Immobiliare har gjort gällande att såväl ändringsbeslutet som det angripna beslutet saknar motivering vad gäller åsidosättandet av principen om rimlig tidsåtgång för förfarandet, som bolaget anser att kommissionen har gjort sig skyldig till.

- 116 Bolaget har påpekat att det i ändringsbeslutet inte angavs några skäl till varför kommissionen väntade i två och ett halvt år med att ändra och utvidga beslutet om att inleda ett förfarande, trots att den från och med april 2003 hade full kännedom om alla relevanta omständigheter.
- 117 Vad beträffar det angripna beslutet har SF Turistico Immobiliare vidgått att när det gäller stöd som eventuellt är olagligt är kommissionen enligt artikel 13.2 i förordning nr 659/1999 inte bunden av de tidsfrister som anges i artiklarna 4.5, 7.6 och 7.7 i förordning nr 659/1999. Detta innebär likväl inte att principen om rimlig tidsåtgång för förfarandet inte är tillämplig i ett sådant fall. Eftersom det angripna beslutet inte innehöll någon förklaring till varför granskningsförfarandet tagit så onormalt lång tid som mer än fyra år och fem månader, anser sökanden att det var bristfälligt motiverat.
- 118 Kommissionen har tillbakavisat de argument som SF Turistico Immobiliare framfört.
- 119 Tribunalen påpekar inledningsvis att det inom ramen för prövningen av denna invändning inte handlar om att undersöka huruvida tidsåtgången för förfarandet verkligen var orimlig i förevarande fall, utan enbart om att svara på frågan om kommissionens motiveringsskyldighet omfattade tidsåtgången för förfarandet och, om så är fallet, huruvida kommissionen iakttog denna skyldighet.
- 120 Tribunalen konstaterar emellertid att den första av dessa frågor ska besvaras nekande. Den motiveringsskyldighet som åvilar kommissionen omfattar med andra ord inte tidsåtgången för förfarandet, utan endast själva innehållet i beslutet.
- 121 Enligt fast rättspraxis ska nämligen den motivering som krävs enligt artikel 253 EG vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt

framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att behörig instans ges möjlighet att utföra sin prövningsrätt. Frågan huruvida kravet på motive-ring är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha (se domstolens dom i det ovan i punkt 99 nämnda målet kom-missionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 63 och där angiven rättspraxis, och av den 10 juli 2008 i mål C-413/06, Bertelsmann och Sony Corporation of America mot Impala, REG 2008, s. I-4951, punkt 166 och där angiven rättspraxis).

- 122 Tidsåtgången för ett förfarande är emellertid inte en fråga som institutionen i fråga resonerar kring, i syfte att motivera denna tidsåtgång. Den är istället en rent faktisk omständighet som endast beror på hur lång tid institutionen behöver för att avsluta förfarandet. Tidsåtgången för ett förfarande utgör således inte en del av innehållet i beslutet, som ska motiveras, i den mening som avses i den rättspraxis som hänvisats till i punkten ovan. Såsom kommissionen med fog har gjort gällande finns det vad gäl-ler tidsåtgången endast ett krav på att det ska göras en rent faktamässig redovisning av de olika etapperna i förfarandet som leder fram till antagandet av beslutet i fråga.
- 123 Tribunalen kan följaktligen inte godta invändningen som rör bristande motivering vad beträffar åsidosättandet av principen om rimlig tidsåtgång för förfarandet.

Huruvida det finns brister i motiveringen vad beträffar kvalificeringen av stödet som nytt olagligt stöd

- 124 Regionen Sardinien har gjort gällande att det angripna beslutet var behäftat med bris-tande motivering vad beträffar kvalificeringen av stöd till projekt som påbörjats innan ansökan lämnats in som olagligt, istället för som missbruk av stöd.

- 125 Kommissionen har tillbakavisat regionen Sardinien argument.
- 126 Det ska i detta avseende endast påpekas att kommissionen i skälen 48–55 i det angripna beslutet förklarade att den stödordning som genomfördes genom antagandet av deliberazione nr 33/6 stod i strid med villkoren i beslutet om godkännande, eftersom den inte garanterade stimulansverkan av stödåtgärderna i fråga. Kommissionen ansåg därför att stöd som hade beviljats för projekt som börjat verkställas innan någon ansökan om stöd lämnats in måste betraktas som olagliga.
- 127 Av denna motivering framgår det klart och tydligt hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att tribunalen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt, i den mening som avses i den rättspraxis som hänvisats till i punkt 121 ovan.
- 128 Tribunalen kan således inte godta denna invändning.

Huruvida motiveringen till varför stödet inte betraktades som förenligt med den gemensamma marknaden såsom stöd för regional utveckling är bristfällig

- 129 Intervenienterna och SF Turistico Immobiliare har gjort gällande att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat vad gäller förenligheten med den gemensamma marknaden av de stödåtgärder som beviljats på grundval av den omtvistade stödordningen (nedan kallade de omtvistade stödåtgärderna), särskilt mot bakgrund av åtgärdernas karaktär av stöd till regional utveckling, i den mening som avses i artikel 87.3 c EG. Sökandena har anfört att kommissionen inte angav skälen till att den, till skillnad från hur den har bedömt andra fall med liknande omständigheter, ansåg att undantagen i artikel 87.3 a och c EG inte var tillämpliga.

- 130 Kommissionen har bestritt de argument som framförts av intervenienterna och SF Turistico Immobiliare.
- 131 Vad för det första gäller frågan huruvida den invändning som SF Turistico Immobiliare har framställt kan tas upp till sakprövning, utgör grunden som avser bristfällig motivering en grund avseende tvingande rätt som tribunalen ska pröva ex officio. Invändningen ska därför inte underkännas (se förstainstansrättens dom av den 15 juni 2005 i mål T-349/03, Corsica Ferries France mot kommissionen, REG 2005, s. II-2197, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 132 Tribunalen kan för det andra inte godta kommissionens argument att det inte åvilade den att bevisa att stödet var oförenligt med den gemensamma marknaden, eftersom det ankom på den berörda medlemsstaten att bevisa att det var förenligt med den marknaden. Det är förvisso riktigt att om kommissionen i beslutet att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG har gjort en tillfredsställande preliminär analys, i vilken den har angett skälen till att den hyser tvivel om huruvida stödet i fråga är förenligt med den gemensamma marknaden, ankommer det på den berörda medlemsstaten och på den potentiella stödmottagaren att inkomma med uppgifter som visar att stödet är förenligt med den gemensamma marknaden (förstainstansrättens dom av den 14 januari 2004 i mål T-109/01, Fleuren Compost mot kommissionen, REG 2004, s. II-127, punkt 45, se även, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 18 november 2004 i mål T-176/01, Ferriere Nord mot kommissionen, REG 2004, s. II-3931, punkterna 93 och 94, och, analogt, domstolens dom av den 24 september 2002 i de förenade målen C-74/00 P och C-75/00 P, Falck och Acciaierie di Bolzano mot kommissionen, REG 2002, s. I-7869, punkt 170). Denna regel rör emellertid endast bevisbördan, och inte motiveringsskyldigheten. Det åvilas således på kommissionen att, i förekommande fall, ange skälen till att den trots uppgifter som inkommit från medlemsstaten eller stödmottagarna, kommit fram till att stödet i fråga inte är förenligt med den gemensamma marknaden.
- 133 Tribunalen konstaterar emellertid för det tredje att kommissionen i förevarande fall uppfyllde sin motiveringsskyldighet i detta avseende.

134 I skälen 56–73 i det angripna beslutet förklarade nämligen kommissionen att skälen till att de omtvistade stödåtgärderna inte var förenliga med den gemensamma marknaden var att dessa åtgärder saknade stimulansverkan, eftersom de hade beviljats för projekt som hade påbörjats innan ansökan om stöd lämnats. Kommissionen har i detta avseende särskilt påpekat att principen om stödets nödvändighet är en allmän princip, som har slagits fast i rättspraxis, och som dessutom återges i såväl beslutet om godkännande som i 1998 års riktlinjer (se skälen 58–61 i det angripna beslutet). Detta konstaterande utgjorde i sig en tillräcklig motivering till stödets oförenlighet med den gemensamma marknaden, eftersom det uteslöt möjligheten att ett stöd för regionala ändamål skulle kunna betraktas som förenligt med denna marknad. Det ska i detta sammanhang erinras om att tribunalen redan har slagit fast att kommissionen, genom att erinra om de kriterier som definieras i riktlinjerna och konstatera att dessa kriterier inte var uppfyllda i ett visst fall, tillräckligt har motiverat sitt beslut att inte bevilja ett undantag i enlighet med artikel 87.3 EG (förstainstansrättens dom av den 30 april 1998 i mål T-214/95, Vlaams Gewest mot kommissionen, REG 1998, s. II-717, punkt 102). Det var bara för fullständighetens skull som kommissionen i skälen 62–69 i det angripna beslutet tillbakavisade diverse argument som de italienska myndigheterna framfört, och som den i skäl 71 i samma beslut slog fast att de omtvistade stödåtgärderna inte heller kunde godkännas på någon annan rättslig grund.

135 Tribunalen kan följaktligen inte godta invändningen som rör bristfällig motivering till varför stödet inte betraktades som förenligt med den gemensamma marknaden såsom stöd för regional utveckling.

Huruvida motiveringen var bristfällig vad beträffar bedömningen av de omtvistade stödåtgärdernas stimulansverkan

136 Inom ramen för denna invändning har regionen Sardinien, intervenienterna, SF Turistico Immobiliare, Timsas och Grand Hotel Abi d’Oru framfört tre argument enligt vilka kommissionen brast i sin motivering avseende bedömningen av de omtvistade stödåtgärdernas stimulansverkan.

- 137 För det första har intervenienterna gjort gällande att kommissionen borde ha angett skälen till att presumtionen i punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer, enligt vilken stödet saknar stimulansverkan i fall då arbeten inleds innan ansökan om stöd lämnats, inte ansågs motbevisad av de argument som framförts av regionen Sardinien. Kommissionen borde åtminstone ha gjort en konkret undersökning av den påstådda obalans som utbetalningen av de aktuella stödbeloppen skulle ha orsakat på referensmarknaden. I det angripna beslutet finns det emellertid ingenting som tyder på att en sådan undersökning gjorts.
- 138 För det andra har regionen Sardinien gjort gällande att det angripna beslutet saknar motivering och är motsägelsefullt vad beträffar skälen till att kommissionen i sin bedömning av de omtvistade stödåtgärdernas stimulansverkan, inte beaktade de förväntningar som mottagarna av stöd enligt den omtvistade stödordningen hade på den nationella och gemenskapsrättsliga lagstiftning som var tillämplig vid den tidpunkt då de tog beslutet att investera.
- 139 För det tredje har SF Turistico Immobiliare, Timsas och Grand Hotel Abi d'Oru gjort gällande att det angripna beslutet saknar motivering vad beträffar skälen till att kommissionen, i sin bedömning av den omtvistade stödordningens stimulansverkan, inte beaktade den specifika situation som mottagarna av stöd enligt denna stödordning befann sig i.
- 140 Kommissionen har bestritt dessa argument.
- 141 När det för det första gäller de argument som framförts av regionen Sardinien och intervenienterna, konstaterar tribunalen inledningsvis att den inte kan godta argumentet att kommissionen borde ha gjort en konkret undersökning av den påstådda obalans som utbetalningen av stöd skulle ha orsakat på marknaden. Frågan huruvida stödet i fråga har orsakat en obalans på marknaden, som är en relevant fråga, i princip, vad gäller begreppet statligt stöd, saknar nämligen relevans för bedömningen av

stödet stimulansverkan, som omfattas av prövningen av de aktuella stödåtgärdernas förenlighet med den gemensamma marknaden.

- 142 Tribunalen kan inte heller godta argumentet att kommissionen borde ha angett skälen till att presumtionen i punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer inte ansågs motbevisad av de argument som hade framförts av regionen Sardinien, och i synnerhet av synpunkterna beträffande berättigade förväntningar hos de stödmottagare som omfattades av den omtvistade stödordningen. Det är härvid inte nödvändigt att i detta skede ta ställning till intervenienternas påstående att kravet på att en ansökan om stöd ska lämnas innan arbetena påbörjas följer av en presumtion som kan brytas. I skälen 62–67 i det angripna beslutet redovisade nämligen kommissionen först översiktligt de argument som de italienska myndigheterna framfört inom ramen för det formella granskningsförfarandet, mer utförligt beskrivna i skälen 36–43 i samma beslut. Kommissionen angav därefter, för vart och ett av dessa argument, skälet till att det inte kunde godtas. Under alla förhållanden var det således inte fråga om bristfällig motivering i detta avseende, varför tribunalen inte kan godta de argument som regionen Sardinien och intervenienterna framfört.
- 143 Tribunalen konstaterar för det andra att den inte kan godta det argument som redovisats i punkt 139 ovan. I enlighet med övervägandena i punkt 44 ovan, är det under dessa omständigheter inte nödvändigt att ta ställning till huruvida argumentet, såsom det framförts av SF Turistico Immobiliare, kan tas upp till sakprövning.
- 144 Såsom framgår av punkterna 91 och 92 ovan, har kommissionen nämligen rätt att, inom ramen för granskningen av en stödordning, begränsa sig till att granska denna stödordnings allmänna och abstrakta särdrag, och är inte skyldig att undersöka de olika stödmottagarnas specifika situation. Eftersom kommissionen inte var skyldig att undersöka stödmottagarnas specifika situation, var den inte heller skyldig att

motivera sin ståndpunkt därvidlag. Tribunalen kan således inte godta det argument som framförts av SF Turistico Immobiliare, Timsas och Grand Hotel Abu d'Oru.

- ¹⁴⁵ Tribunalen kan följaktligen inte godta invändningen som rör bristfällig motivering vad beträffar bedömningen av stödets stimulansverkan.

Huruvida motiveringen vad beträffar underlåtenheten att tillämpa regeln om stöd av mindre betydelse är bristfällig

- ¹⁴⁶ SF Turistico Immobiliare och Timsas har gjort gällande att kommissionen i det angripna beslutet underlät att ange skälen till att den inte ansåg att den del av stödbeloppet som motsvarade kostnader som uppkommit före den dag då ansökan lämnades, omfattades av regeln om stöd av mindre betydelse.

- ¹⁴⁷ Kommissionen har bestritt dessa argument.

- ¹⁴⁸ Det ska detta avseende endast påpekas att kommissionen i skäl 68 i det angripna beslutet angav varför den ansåg att regeln om stöd av mindre betydelse inte kunde tillämpas som ett sätt att kringgå skyldigheten att lämna in en ansökan innan ett projekt börjar verkställas. Kommissionen underströk sålunda att den summa som skulle beaktas måste gälla projektet i dess helhet, och att det således inte var möjligt att betrakta det inledande arbetet som bidragsberättigande enligt regeln om stöd av mindre betydelse. Kommissionen angav dessutom att de italienska myndigheterna måste ha underlåtit att beakta den omständigheten att en stödmottagare kunde ha mottagit stöd av mindre betydelse på grundval av andra stödordningar.

149 Tribunalen kan följaktligen inte godta invändningen som rör bristfällig motivering vad beträffar underlåtenheten att tillämpa regeln om stöd av mindre betydelse. I enlighet med den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 44 ovan, är det under dessa omständigheter inte nödvändigt att pröva huruvida invändningen kan tas upp till sakprövning.

Huruvida motiveringen vad beträffar förordnandet om återkrav är bristfällig

150 Regionen Sardinien har gjort gällande att det angripna beslutet var bristfälligt motiverat såvitt avser förordnandet om att stödet skulle återkrävas av mottagarna. Den har i detta avseende angett att kommissionen i skälen till sitt beslut borde ha beaktat det förhållandet att en mottagare av ett olagligt stöd enligt rättspraxis kan göra gällande att exceptionella omständigheter medförde att han hade berättigade förväntningar på att stödet var rättsenligt.

151 Kommissionen har tillbakavisat detta argument.

152 Det följer av fast rättspraxis på området statligt stöd att när ett statligt stöd redan har beviljats i strid med bestämmelserna i artikel 88.3 EG är kommissionen, som har befogenhet att ålägga de nationella myndigheterna att besluta om återkrav av statligt stöd, inte skyldig att redogöra för de närmare grunderna för att den utövar denna befogenhet (domstolens dom av den 17 juni 1999 i mål C-75/97, Belgien mot kommissionen, REG 1999, s. I-3671, punkt 82, av den 7 mars 2002 i det ovan i punkt 91 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 106, och av den 15 december 2005 i mål C-148/04, Unicredito Italiano, REG 2005, s. I-11137, punkt 99). Denna rättspraxis, som härrör från tiden före ikraftträdandet av förordning nr 659/1999, är fortfarande tillämplig inom ramen för artikel 14.1 i denna förordning. I denna bestämmelse slås

det nämligen fast att "[v]id negativa beslut i fall av olagligt stöd skall kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren". Beslutet om att stödet ska återkrävas är alltså en i det närmaste automatisk konsekvens av att stödet konstaterats vara olagligt och oförenligt med den gemensamma marknaden, med förbehåll endast för att återkrävandet inte får stå i strid med en allmän princip i gemenskapsrätten. Kommissionen har således inte något utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende. Under dessa omständigheter är kommissionen, när den väl har angett skälen till att den anser att stödet i fråga är olagligt och oförenligt med den gemensamma marknaden, således inte skyldig att motivera beslutet om att stödet ska återkrävas.

- 153 Invändningen som rör bristfällig motivering av beslutet om att de omtvistade stödåtgärderna ska återkrävas kan följaktligen inte godtas. Tribunalen konstaterar därmed att talan inte kan vinna bifall såvitt gäller den övergripande grunden avseende bristfällig motivering.

5. *De materiella grunderna*

- 154 Sökandena och intervenienterna har åberopat tio materiella grunder till stöd för sin talan. Som första grund har det gjorts gällande att ändringsbeslutet saknade rättslig grund. Den andra grunden avser maktmissbruk vid antagandet av detta beslut. Såvitt avser den tredje grunden har sökandena och intervenienterna anfört att villkoret om föregående ansökan inte nämndes i beslutet om godkännande. De har som fjärde grund gjort gällande att kommissionen felaktigt kvalificerade stödet som olagligt. Som femte grund har det gjorts gällande att 1998 års riktlinjer inte var tillämpliga. Såvitt avser den sjätte grunden har sökandena och intervenienterna gjort gällande att kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning vad beträffar förekomsten av stimulansverkan. Den sjunde grunden avser åsidosättande av artikel 87.3 EG. Såvitt avser den åttonde grunden har sökandena och intervenienterna gjort gällande att kommissionen åsidosatte principen om opartiskhet och principen om skydd för konkurrensen. Som nionde grund har de gjort gällande att kommissionen åsidosatte principen om skydd för berättigade förväntningar. Den tionde grunden avser, slutligen, åsidosättande av bestämmelserna om stöd av mindre betydelse.

Huruvida ändringsbeslutet saknade rättslig grund

155 SF Turistico Immobiliare och intervenienterna har gjort gällande att det inte framgår av någon bestämmelse i EG-fördraget eller i förordning nr 659/1999 att det är möjligt att återuppta, utvidga eller ändra det formella granskningsförfarandet. SF Turistico Immobiliare har dessutom hävdad att detta förfarande, enligt artikel 7 i förordning nr 659/1999, ska avslutas genom ett uttryckligt beslut, och inte genom inledandet av en ny granskning. Ändringsbeslutet var såldes rättsstridigt, och denna rättsstridighet påverkade därmed även de åtgärder som vidtogs därefter.

156 Kommissionen har tillbakavisat dessa argument.

157 Såsom framgår av punkterna 69–72 ovan är det förvisso riktigt att det i de bestämmelser som reglerar förfarandet på området för statligt stöd inte uttryckligen anges att kommissionen kan fatta ett beslut om ändring av pågående förfarande. Det är likväl möjligt för kommissionen att anta ett sådant beslut om den efter det att den antagit ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande, upptäcker att beslutet grundades på ofullständiga uppgifter eller på en felaktig rättslig kvalificering av dessa uppgifter. Såsom har konstaterats i punkterna 73 och 74 ovan kompletterar ändringsbeslutet beslutet om att inleda ett förfarande och utgör tillsammans med det ett ändrat beslut om att inleda ett förfarande. Ändringsbeslutet ska därför anses ha samma rättsliga karaktär som beslutet om att inleda ett förfarande.

158 Följaktligen kunde ändringsbeslutet, på samma sätt som ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande, antas med stöd av artikel 88.2 första stycket EG och artikel 4.4 i förordning nr 659/1999, samt med stöd av principerna om processekonomi och god förvaltningssed, i enlighet med övervägandena i punkt 72 ovan.

- 159 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser grunden enligt vilken ändringsbeslutet saknade rättslig grund.

Grunden som rör maktmissbruk vid antagandet av ändringsbeslutet

- 160 SF Turistico Immobiliare har gjort gällande att antagandet av ändringsbeslutet var en "manöver [från kommissionens sida] som saknar stöd i lagstiftningen". Sökanden menar att kommissionens avsikt var att dra ut på det formella granskningsförfarandet, som inleddes 2004, så länge som möjligt för att på så sätt täcka upp för sina egna brister. Enligt denna sökande var det i syfte att se till att det utbetalda stödet återkrävdes som kommissionen omkvalificerade detta stöd, från att utgöra missbruk av stöd till att utgöra olagligt stöd.
- 161 Kommissionen har tillbakavisat dessa argument.
- 162 Till den del som SF Turistico Immobiliare har gjort gällande att kommissionen drog ut på det formella granskningsförfarandet på ett otillbörligt sätt, ska det erinras om att även om det kan framstå som om detta förfarande drog ut på tiden i förevarande fall, var kommissionen under alla omständigheter inte bunden av den tidsfrist som anges i artikel 7.6 i förordning nr 659/1999, såsom angetts i punkt 101 ovan.
- 163 Såsom tribunalen har konstaterat i punkterna 157–159 ovan antogs dessutom ändringsbeslutet med stöd av artikel 88.2 första stycket EG och artikel 4.4 i förordning nr 659/1999. Det rör sig således på intet sätt om "en manöver [från kommissionens sida] som saknar stöd i lagstiftningen", vilket SF Turistico Immobiliare likafullt har hävdad.

- 164 Vidare kan inte ändringsbeslutet ha antagits i syfte att möjliggöra återkrav av det stöd som betalats ut, som SF Turistico Immobiliare har gjort gällande. Artikel 16 andra meningen i förordning nr 659/1999 hänvisar nämligen bland annat till artikel 14 i samma förordning, vilket innebär att om kommissionen finner att ett stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden ska stödet återkrävas enligt samma bestämmelse när det är fråga om missbruk av stöd som när det är fråga om olagligt stöd. Den ändrade rättsliga bedömning som gjordes i ändringsbeslutet var alltså ingalunda nödvändig för att kommissionen skulle kunna fatta ett beslut om återkrav.
- 165 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser grunden som rör maktmissbruk.

Grunden i vilken det gjorts gällande att villkoret om föregående ansökan inte nämndes i beslutet om godkännande

- 166 Intervenienterna har gjort gällande att villkoret om att ansökan om stöd måste lämnas innan arbetena inleds inte nämndes i beslutet om godkännande. De har hävdade att kommissionen således genom detta beslut godkände en stödordning på grundval av vilken stöd kunde beviljas till ekonomiska aktörer som hade inlett arbeten innan någon ansökan om stöd lämnats. I och med detta medgav kommissionen att dessa stödåtgärder hade stimulansverkan och att de var nödvändiga. Intervenienterna anser således att det angripna beslutet grundade sig på det felaktiga antagandet att en överträdelse skett av ett villkor som i själva verket inte existerade.
- 167 Kommissionen har bestritt detta argument.

- 168 Tribunalen konstaterar att talan inte kan vinna bifall såvitt avser denna grund. I den del av beslutet om godkännande där det redogörs för den godkända stödordningen angav kommissionen klart och tydligt att "[f]öretagen ska ha inkommit med en ansökan om finansiering innan investeringsprojekten börjar verkställas".
- 169 Det är riktigt att den kopia på beslutet om godkännande som finns i bilaga A.2 till ansökan i mål T-394/08 är framställd på ett sådant sätt att denna upplysning, som återfinns högst upp på sidan 2 i detta dokument, inte syns. I den kopia som framställts av kommissionen, och som finns i bilagan till svarsinlagan i mål T-408/08, syns emellertid denna upplysning tydligt. Vidare framgår det av såväl det administrativa förfarandet mellan kommissionen och regionen Sardinien som av hur regionen Sardinien har uppträtt vid tribunalen, att denna sökande var medveten om villkoret om att ansökan om stöd skulle lämnas innan arbetena inleddes. Såsom kommissionen med fog har gjort gällande har nämligen regionen Sardinien aldrig förnekat, vare sig i sin skriftväxling med kommissionen eller vid tribunalen, att den förband sig att bevilja stöd endast för projekt för vilka ansökan lämnats innan de påbörjades.
- 170 I motsats till vad intervenienterna har gjort gällande är således det angripna beslutet på intet sätt grundat på ett antagande om en överträdelse av ett villkor som i själva verket inte existerade. Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den grunden.

Grunden enligt vilken stödet kvalificerades som olagligt, istället för som stöd som hade missbrukats

- 171 Regionen Sardinien, intervenienterna och SF Turistico Immobiliare har gjort gällande att kommissionen i ändringsbeslutet och i det angripna beslutet felaktigt kvalificerade det aktuella stödet som olagligt, istället för som stöd som hade missbrukats, och att

den därvid grundade sig på antagandet att detta stöd var att betrakta som en ändring av befintligt stöd, i den mening som avses i artikel 1.c och f i förordning nr 659/1999. De menar att det aktuella stödet istället borde ha kvalificerats som befintligt stöd, vilket emellertid tillämpats i strid med de villkor som fastställts i de bestämmelser genom vilka stödet godkändes.

- 172 Intervenienterna har dessutom anfört att det i förevarande fall inte var fråga om ändring av stöd, eftersom villkoret om att ansökan om stöd ska lämnas innan arbetena inleds inte anges i lag nr 9/1998 och inte heller i beslutet om godkännande. Under alla omständigheter kan det endast vara fråga om ändring av befintligt stöd om ändringen påverkar själva innehållet i den ursprungliga ordningen. Ändringen i förevarande fall kan emellertid inte anses vara något annat än marginell.
- 173 Kommissionen har bestritt dessa argument.
- 174 Innan tribunalen prövar frågan om hur de omtvistade stödåtgärderna ska kvalificeras, erinrar den först om följande definitioner i artikel 1 i förordning nr 659/1999:

”I denna förordning avses med

...

b) befintligt stöd:

...

ii) godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller rådet,

...

c) nytt stöd: allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd,

...

f) olagligt stöd: nytt stöd som införs i strid med artikel [88.3 EG],

g) missbruk av stöd: stöd som används av mottagaren i strid med [beslutet om godkännande],

...”

- 175 Det följer av dessa bestämmelser att medan det stöd som beviljades inom ramen för den ursprungliga stödordningen, såsom den godkändes av kommissionen i beslutet om godkännande, ska betraktas som befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i förordning nr 659/1999, ska sådant stöd som beviljades på en rättslig grund som skiljer sig på ett påtagligt sätt från den stödordning som godkändes genom beslutet om godkännande betraktas som nytt stöd, i den mening som avses i artikel 1 c i samma förordning.
- 176 Denna avgränsning är i linje med den rättspraxis som härrör från tiden före antagandet av förordning nr 659/1999, enligt vilken åtgärder för att införa eller ändra befintligt stöd ska betraktas som nytt stöd (domstolens dom av den 9 oktober 1984 i de förenade målen 91/83 och 127/83, Heineken Brouwerijen, REG 1984, s. 3435, punkterna 17–18, och av den 9 augusti 1994 i mål C-44/93, Namur-Les assurances du crédit, REG 1994, s. I-3829, punkt 13, och förstainstansrättens dom av den 28 november 2008 i de förenade målen T-254/00, T-270/00 och T-277/00, Hotel Cipriani mot kommissionen, REG 2008, s. II-3269, punkt 358). Framför allt när ändringen påverkar själva innehållet i den ursprungliga ordningen omvandlas denna till en ny stödordning. Om ändringarna inte medför någon ändring i sak är det endast själva ändringen som betraktas som nytt stöd (se domen i det ovan i punkt 77 nämnda målet Government of Gibraltar mot kommissionen, punkterna 109 och 111, och i det ovannämnda målet Hotel Cipriani mot kommissionen, punkt 358).
- 177 I förevarande fall, såsom angetts i punkt 168 ovan, nämndes det uttryckligen i det aktuella beslutet om godkännande att en ansökan om stöd, utan undantag, måste lämnas in innan investeringsprojekten började verkställas. Parterna har emellertid inte bestritt att regionen Sardinien, inom ramen för den första ansökningsomgången, som genomfördes i enlighet med den stödordning som införts genom lag nr 9/1998, kunde bevilja stöd för projekt som hade börjat verkställas innan någon ansökan lämnats, på grundval av deliberazione nr 33/6. Vad beträffar de omtvistade stödåtgärderna hade således stödordningen, såsom den tillämpades, ändrats i förhållande till stödordningen i den form som den hade godkänts i beslutet om godkännande.

- 178 Det ska i detta avseende understrykas att denna ändring inte kan kvalificeras som mindre eller obetydlig. Såsom följer av punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer, är kommissionens godkännande av en stödordning regelmässigt beroende av att det föreskrivs ett villkor om att ansökan om stöd ska lämnas innan projekten börjar verkställas. Det är således uppenbart att om detta villkor togs bort skulle detta kunna påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden.
- 179 Av det ovanstående följer att de omtvistade stödåtgärderna ska kvalificeras som nytt stöd, i den mening som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999, och inte som befintligt stöd.
- 180 Vidare ska detta nya stöd kvalificeras som olagligt, i den mening som avses i artikel 1 f i förordning nr 659/1999, eftersom den ändring av den godkända stödordningen som regionen Sardinien genomförde när den antog deliberazione nr 33/6 inte anmäldes till kommissionen innan stödet i fråga infördes, i strid med artikel 88.3 EG.
- 181 För fullständighetens skull ska det även påpekas att det framgår av artikel 1 g i förordning nr 659/1999 att missbruk av stöd förutsätter att det är mottagaren som använder stödet i strid med det beslut genom vilket stödet godkändes. I förevarande fall är det emellertid inte mottagarna, utan regionen Sardinien, som åsidosatte beslutet om godkännande. De omtvistade stödåtgärderna kan således inte kvalificeras som stöd som har missbrukats.
- 182 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den grund enligt vilken kommissionen felaktigt kvalificerade stödet som olagligt, istället för som stöd som hade missbrukats.

Huruvida 1998 års riktlinjer var tillämpliga

- 183 Regionen Sardinien och SF Turistico Immobiliare har framställt ett flertal invändningar som i huvudsak går ut på att 1998 års riktlinjer, eller åtminstone punkt 4.2 i dessa riktlinjer, inte var tillämpliga.

Tillämpningen i tiden (*ratione temporis*) av 1998 års riktlinjer

- 184 Regionen Sardinien och SF Turistico Immobiliare har gjort gällande att det i lag nr 9/1998 faktiskt inte hade varit möjligt att beakta 1998 års riktlinjer, eftersom lagen antogs dagen efter det att riktlinjerna offentliggjordes, och att det i vilket fall som helst angavs i riktlinjerna att dessa inte skulle träda i kraft fullt ut förrän den 1 januari 2000.
- 185 Kommissionen har inte uttryckligen tagit ställning till dessa argument.
- 186 Det ska i detta avseende påpekas att det i lag nr 9/1998 inte finns någon bestämmelse som medför att den omtvistade stödordningen ska betraktas som olaglig och oförenlig med den gemensamma marknaden. Denna lag saknar bestämmelser vad gäller det tidsmässiga sambandet mellan inlämnandet av ansökan om stöd och inledandet av arbetena. En sådan bestämmelse finns istället i deliberazione nr 33/6, där det anges att vissa projekt som påbörjats innan ansökan lämnats in kan beaktas (se punkt 10 ovan). Deliberazione nr 33/6 antogs den 27 juli 2000, således klart senare än den dag då 1998 års riktlinjer blev tillämpliga fullt ut, den 1 januari 2000.

187 Dessutom anges det i punkt 6.1 i 1998 års riktlinjer följande:

”Kommissionen kommer att bedöma regionalstödens förenlighet med den gemensamma marknaden enligt dessa riktlinjer så snart de tillämpas ... Stödförslag som har anmälts innan dessa riktlinjer har meddelats medlemsstaterna och beträffande vilka kommissionen ännu inte har fattat något slutgiltigt beslut kommer att bedömas på grundval av de kriterier som gällde vid tidpunkten för anmälan.”

188 Såsom framgår av punkterna 177–180 ovan, omfattades emellertid inte den omtvistade stödordningen av beslutet om godkännande. Den stödordningen anmäldes alltså inte utan genomfördes rättsstridigt av de italienska myndigheterna. Av detta följer att stödordningens förenlighet med den gemensamma marknaden skulle bedömas på grundval av 1998 års riktlinjer, i enlighet med den bestämmelse som citerats ovan.

Argumentet som avser bestämmelser i en tidigare stödordning

189 Regionen Sardinien och SF Turistico Immobiliare har gjort gällande att lag nr 9/1998 innehållsmässigt låg helt i linje med en tidigare stödordning som hade godkänts av kommissionen, i vilken beviljandet av stöd var oberoende av huruvida investeringarna redan gjorts eller inte. Det var med anledning av de oväntade ändringarna av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, som kom till uttryck genom offentliggörandet av 1998 års riktlinjer, som det genom deliberazione nr 33/6 beslutades att bibehålla möjligheten att, inom ramen för den första ansökningsomgången, även stödja projekt

som hade påbörjats under perioden mellan dagen för ikraftträdandet av lag nr 9/1998 och dagen då ansökan lämnades.

- 190 Det ska härvid påpekas att en stödordnings förenlighet med den gemensamma marknaden uteslutande ska bedömas utifrån den stödordningens särdrag, mot bakgrund av den politik som kommissionen bedriver vid tidpunkten för denna bedömning. Bedömningen av en stödordnings förenlighet med den gemensamma marknaden påverkas däremot inte av den omständigheten att den kan ha föregåtts av andra stödordningar beträffande vilka kommissionen godkänt vissa villkor. Om det förhöll sig annorlunda, skulle det nämligen vara omöjligt för kommissionen att ändra de kriterier utifrån vilka den bedömer förenligheten av statligt stöd med den gemensamma marknaden. Den möjligheten måste kommissionen ha för att kunna anpassa reglerna till såväl förändringar i staternas praxis vad gäller beviljande av statligt stöd som till utvecklingen av den gemensamma marknaden.
- 191 Tribunalen kan följaktligen inte godta detta argument.

Argumentet som rör det nationella lagstiftningssammanhanget

- 192 Regionen Sardinien har gjort gällande att lag nr 9/1998 initialt genomfördes genom dekret nr 285/1999, i vilket det föreskrevs ett system med vad som skulle kunna kallas för "ansökningar över disk". Med vad som inte kan betraktas som annat än "överdriven iver" beslutade sedan regionen Sardinien att genom deliberazione nr 33/4 och nr 33/6 inrätta ett förfarande för infordran av ansökningar, för att på så sätt kunna uppfylla sina skyldigheter enligt 1998 års riktlinjer, vilka hade antagits under mellantiden. Regionen Sardinien har uppgett att det var för att kunna genomföra denna anpassning, som inte var nödvändig, som den såg sig tvungen att införa en bestämmelse som innebar att ansökningar som inkommit före offentliggörandet av den första uppmaningen att inkomma med ansökningar, trots allt skulle kunna godkännas. Detta i syfte att skydda de berättigade förväntningar som fanns hos berörda parter som

hade inkommit med ansökan om stöd i enlighet med det förfarande som föreskrevs i dekret nr 285/1999. Regionen Sardinien anser således att det endast var fråga om ett "återingivande" av gamla ansökningar som lämnats in innan förfarandet för infordran av ansökningar inrättades.

193 Kommissionen har tillbakavisat detta argument.

194 Tribunalen konstaterar att regionen Sardiniens påståenden är felaktiga i flera avseenden.

195 För det första anges det i artikel 2 femte stycket i dekret nr 285/1999, som har rubriken "Benefici della legge" (förmåner enligt lagen [nr 9/1998]), följande:

"Finansiellt stöd som avses i denna artikel beviljas i enlighet med en metod för halvårsvisa ansökningsomgångar, öppna för ansökningar som inkommer inom 60 dagar räknat från offentliggörandet av meddelandet och av klassificeringen av de initiativ för vilka stöd kan beviljas, fastställd i enlighet med artikel 9 ovan."

196 Det framgår av denna bestämmelse att det genom dekret nr 285/1999, till skillnad från vad regionen Sardinien har hävdad, inte inrättades ett system för ansökningar över disk, utan tvärtom föreskrevs att stödet "beviljades i enlighet med en metod för halvårsvisa ansökningsomgångar".

197 För det andra anges det i punkt 3.3 i den skrivelse som regionen Sardinien lämnade till kommissionen den 22 april 2003 att tio företag hade inkommit med stödansökningar i enlighet med det förfarande som föreskrevs i dekret nr 285/1999. När detta dekret upphävdes och ersattes av deliberazione nr 33/4, var dessa företag tvungna att

inkomma med en ny ansökan på det sätt som där föreskrevs. I sin skrivelse angav regionen Sardinien härvidlag att den ändå ansåg att stödet till dessa tio företag hade beviljats med iakttagande av villkoret om att ansökan ska inges innan arbetena påbörjas.

198 Det framgår av det angripna beslutet att kommissionen intog samma ståndpunkt. I artikel 1 i beslutet angav kommissionen nämligen att det stöd som beviljades enligt lag nr 9/1998 var oförenligt med den gemensamma marknaden såvida inte mottagaren av stödet hade lämnat in en ansökan om stöd enligt stödordningen innan ett nyinvesteringsprojekt började verkställas. Eftersom det i denna artikel inte anges några formkrav avseende stödansökningarna, berör inte det angripna beslutet det stöd som beviljades för de investeringsprojekt som verkställdes av de tio företagen i fråga, utan enbart sådant stöd som beviljades för projekt som hade påbörjats innan någon stödansökan överhuvudtaget hade lämnats enligt stödordningen som infördes genom lag nr 9/1998.

199 I motsats till vad Regionen Sardinien har påstått, var alltså bestämmelserna i deliberazione nr 33/6 på intet sätt nödvändiga för att skydda de förväntningar som fanns hos de företag som inkommit med ansökningar i enlighet med det förfarande som angavs i dekret nr 285/1999.

200 Det angavs för det tredje i artikel 4 i dekret nr 285/1998 att åtgärder och arbeten ”som inleds efter det att ansökan om stöd lämnats” kan bli föremål för finansiellt stöd, och i artikel 5 i samma dekret att ”utgifter som anges ovan är stödberättigande i den mån som de uppkommit efter ingivandet av ansökan”. I artikel 17 i dekretet, som har rubriken ”övergångsbestämmelser”, angavs det emellertid i andra stycket att ”[n]är dessa bestämmelser [avseende tillämpningen av lag nr 9/1998] tillämpas första gången,... ska åtgärder och utgifter som uppkommit eller verkställts efter den 5 april 1998 (dagen för ikraftträdandet av lagen [nr 9/1998]) vara berättigade till stöd”.

- 201 Av det ovanstående följer att bestämmelsen enligt vilken stöd kunde beviljas för projekt som hade börjat verkställas innan någon ansökan om stöd lämnats, inte infördes genom deliberazione nr 33/4 och nr 33/6 som en åtgärd i samband med att dessa beslut ersatte dekret nr 285/1998, såsom regionen Sardinien påstått. Denna bestämmelse var istället redan en del av detta dekret, och genom den fastställdes de första tillämpningsbestämmelserna för lag nr 9/1998. I motsats till vad regionen Sardinien har påstått var det alltså inte i syfte att jämka samman förfarandena när deliberazione nr 33/4 skulle ersätta dekret nr 285/1998 som nämnda bestämmelse infördes.
- 202 Tribunalen kan följaktligen inte godta regionen Sardinien argument, eftersom det saknar stöd i de faktiska omständigheterna.

Invändningen om rättsstridighet avseende punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer

- 203 SF Turistico Immobiliare har, med stöd av artikel 241 EG, anfört att punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer är rättsstridig, i den mån som den innebär eller tolkas på så sätt att det, när det gäller stöd som beviljats för projekt som börjat verkställas innan ansökan om stöd lämnats, inte ska göras någon bedömning av stödets förenlighet med den gemensamma marknaden. Sökanden har gjort gällande att under sådana omständigheter står denna bestämmelse i strid med *ratio legis* med gemenskapens politik på området för statligt stöd.
- 204 SF Turistico Immobiliare har i detta avseende påpekat att projekt för vilka statligt stöd beviljats, ofta innebär att det vidtas strukturella och infrastrukturella åtgärder, som samma stödordning syftar till att främja, vilka tillsammans utgör ett samordnat komplex av arbeten som, även om de är sammanlänkade, i viss mån är självständiga i funktionellt hänseende. I sökandens eget fall lämnades sålunda en gemensam

ansökan, på grundval av den omtvistade stödordningen, för projekt som avsåg slutarbeten, utbyggnader, moderniseringar eller nybyggnationer avseende olika anläggningar och fastigheter. Även om dessa projekt omfattades av en och samma ansökan om finansiering, kunde de verkställas var för sig. En strikt tillämpning av punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer innebär emellertid att verkställandet av en liten del av projekterade arbeten, motsvarande ungefär 5 procent av dessa, får till följd att stödet i sin helhet underkänns, trots att övriga projekterade arbeten regelmässigt inleddes efter det att ansökan om stöd lämnats.

205 Kommissionen har tillbakavisat dessa argument.

— Upptagande till sakprövning av invändningen om rättsstridighet

206 Enligt fast rättspraxis ger artikel 241 EG uttryck för en allmän princip enligt vilken samtliga parter har rätt att, i syfte att få ett beslut ogiltigförklarat som berör dem direkt och personligen, ifrågasätta giltigheten av rättsakter som institutionerna tidigare antagit, vilka utgör rättslig grund för det ifrågasatta beslutet, om den ifrågavarande parten inte hade rätt att med stöd av artikel 230 EG väcka talan direkt mot dessa rättsakter, vars följder berör parten utan att denne har haft möjlighet att begära en ogiltigförklaring (domstolens dom av den 6 mars 1979 i mål 92/78, Simmenthal mot kommissionen, REG 1979, s. 777, punkterna 39 och 40, och förstainstansrättens dom av den 20 mars 2002 i mål T-23/99, LR AF 1998 mot kommissionen, REG 2002, s. II-1705, punkt 272).

207 Artikel 241 EG har inte till syfte att ge en part möjlighet att, oavsett vilken form av talan det rör sig om, ifrågasätta tillämpligheten av vilken rättsakt av allmän karaktär som helst. Den allmänna rättsakt vars lagenlighet ifrågasätts ska nämligen vara direkt

eller indirekt tillämplig på det fall som är föremål för talan och det ska föreligga ett direkt rättsligt samband mellan det individuella beslut som ifrågasätts och den ifrågavarande allmänna rättsakten (domstolens dom av den 31 mars 1965 i mål 21/64, Macchiorlati Dalmas mot Höga myndigheten, REG 1965, sidorna 227 och 245, av den 13 juli 1966 i mål 32/65, Italien mot rådet och kommissionen, REG 1966, sidorna 563 och 594, svensk specialutgåva, volym 1, s. 303, förstainstansrättens dom av den 26 oktober 1993 i de förenade målen T-6/92 och T-52/92, Reinartz mot kommissionen, REG 1993, s. II-1047, punkt 57, i det ovan i punkt 206 nämnda målet LR AF 1998 mot kommissionen, punkt 273, och av den 29 november 2005 i mål T-64/02, Heubach mot kommissionen, REG 2005, s. II-5137, punkt 35).

- 208 Vad gäller 1998 års riktlinjer, följer det av deras inledande del, att dessa riktlinjer på ett allmänt och abstrakt sätt fastställer de kriterier som kommissionen följer för att undersöka om statliga stöd för regionala ändamål är förenliga med den gemensamma marknaden, med tillämpning av artikel 87.3 a och c EG. Riktlinjerna säkerställer på så sätt rättssäkerheten för de medlemsstater som ger sådant stöd. Det ska särskilt påpekas att villkoret som anges i punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer är tillämpligt på alla stödåtgärder som omfattas av nämnda riktlinjer, oberoende av åtgärdernas syfte, form och nivå.
- 209 I det angripna beslutet hänvisade kommissionen dessutom uttryckligen till punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer, inom ramen för sin bedömning av de omtvistade stödåtgärdernas förenlighet med den gemensamma marknaden. Härav följer att även om punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer inte utgjorde den rättsliga grunden för det angripna beslutet, vilket antogs med stöd av artikel 88.2 EG och artikel 62.1 a i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), var detta villkor på ett allmänt och abstrakt sätt avgörande för kommissionens bedömning av det aktuella stödets förenlighet med den gemensamma marknaden.
- 210 Således finns det i förevarande mål ett direkt rättsligt samband mellan det angripna beslutet och den allmänna rättsakten, nämligen riktlinjerna. Eftersom sökanden inte hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av riktlinjerna på grund av deras karaktär

av allmän rättsakt, har den rätt att mot dessa framställa en invändning om rättsstridighet (se, för ett liknande resonemang och analogt, domen i det ovan i punkt 206 nämnda målet LR AF 1998 mot kommissionen, punkterna 272–276).

- 211 Invändningen om rättsstridighet avseende 1998 års riktlinjer kan således tas upp till sakprövning.

— Prövning i sak

- 212 Enligt punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer ”skall stödordningarna föreskriva att ansökan om stöd lämnas innan projekten börjar verkställas”. I de argument som sökanden framfört till stöd för invändningen om rättsstridighet har det i huvudsak gjorts gällande att kommissionens tolkning av denna bestämmelse, enligt vilken den i målet aktuella stödordningen saknade stimulansverkan på grund av att det däri medgavs att stöd kunde beviljas till finansiering av arbeten som hade inletts innan ansökan lämnats, inte tar tillräcklig hänsyn till omständigheterna i förevarande fall och strider mot logiken i gemenskapens politik på området för statligt stöd.
- 213 Det ska noteras att tribunalen redan har slagit fast att punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer gäller den kronologiska ordningen och således hänvisar till en prövning i tidsmässigt hänseende (*ratione temporis*), vilket är fullt ut ändamålsenligt när det gäller bedömningen av huruvida stimulansverkan föreligger. Denna bedömning måste nämligen göras med utgångspunkt i det berörda företags investeringsbeslut, vilket markerar inledningen till den dynamiska process som en driftsinvestering utgör (förstainstansrättens dom av den 14 januari 2009 i mål T-162/06, Kronoply mot kommissionen, REG 2009, s. II-1, punkt 80). Om det konstateras att ett stöd inte är nödvändigt kan

det bland annat bero på att det berörda företaget redan har inlett, och kanske avslutat, projektet för vilket stöd har ansökts om innan stödansökan har översänts till de behöriga myndigheterna, vilket utesluter att det berörda stödet kan fungera som incitament (domstolens dom av den 15 april 2008 i mål C-390/06, Nuova Agricast, REG 2008, s. I-2577, punkt 69).

214 Oberoende av dessa prejudikat, konstaterar tribunalen att villkoret om att en ansökan ska föregå verkställandet av projektet är relevant och ändamålsenligt.

215 Tillämpningen av villkoret i punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer syftar nämligen till att fastställa huruvida en stödåtgärd har stimulansverkan, i en situation då det inte är möjligt att genomföra en uttömmande undersökning av alla ekonomiska aspekter av de framtida stödmottagarnas investeringsbeslut. Det framgår härvid av punkt 2 andra och fjärde styckena i 1998 års riktlinjer att kommissionen i princip endast godkänner stödåtgärder för regionala ändamål som beviljas inom ramen för en stödordning. Kommissionen anser nämligen att individuella stöd för särskilda ändamål inte garanterar att en balans kan säkerställas mellan den snedvridning av konkurrensen som stödet leder till och de fördelar utvecklingen av ett mindre gynnat område innebär. Vid undersökningen av huruvida en anmäld stödordning är förenlig med den gemensamma marknaden är nämligen de omständigheter som är specifika för varje enskild potentiell mottagare av stöd enligt stödordningen och för de konkreta projekt för vilka dessa mottagare kan komma att söka stöd, per definition okända för kommissionen. Följaktligen måste kommissionen bedöma en stödordnings förenlighet med den gemensamma marknaden på grundval antingen av kriterier som är oberoende av omständigheter som är specifika för varje framtida stödmottagare, eller av omständigheter som är lika för alla dessa framtida stödmottagare. Genom kravet på att en ansökan om stöd lämnas innan det subventionerade projektet börjar verkställas kan det säkerställas att det berörda företaget klart har uttryckt sin önskan att omfattas av stödordningen i fråga innan det påbörjar verkställandet av projektet. På så sätt kan det undvikas att ansökningar kommer in i efterhand för projekt vars verkställande inte varit avhängigt av om det fanns en stödordning eller inte. Mot bakgrund av dessa överväganden utgör blotta konstaterandet att en ansökan om stöd måste lämnas innan ett investeringsprojekt kan börja verkställas ett enkelt, relevant och

ändamålsenligt villkor på vilket kommissionen kan grunda ett antagande om att stimulansverkan föreligger.

- 216 När det i övrigt gäller den hänvisning som SF Turistico Immobiliare har gjort till de specifika omständigheterna vad gäller detta bolags investeringsprojekt, i syfte att visa att tillämpningen av punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer får oacceptabla följder, erinrar tribunalen återigen om de överväganden som den gjort i punkterna 91 och 92 ovan och den rättspraxis som den där hänvisat till. Det framgår där att kommissionen har rätt att begränsa sin granskning av en stödordning till ordningens allmänna och abstrakta särdrag, och att den inte är skyldig att undersöka den specifika situationen för varje enskild stödmottagare som omfattas av stödordningen.
- 217 Invändningen om rättsstridighet avseende 1998 års riktlinjer ska följaktligen avslås.

Grunden enligt vilken det har gjorts en uppenbart oriktig bedömning av stödets stimulansverkan

- 218 Regionen Sardinien, intervenienterna, SF Turistico Immobiliare, Timsas och Grand Hotel Abi d'Oru har gjort gällande att kommissionen gjorde en oriktig bedömning av den omtvistade stödordningens stimulansverkan, med hänsyn till den lokala marknadens särdrag och i ljuset av de ekonomiska aktörernas subjektiva uppfattning om hur stödmekanismerna fungerade.
- 219 De har härvidlag framfört ett flertal argument som rör tillämpligheten av 1998 års riktlinjer, bestämmelser i en tidigare stödordning, det nationella lagstiftningssammanhanget, den säkerhet med vilken företagen, efter antagandet av lag nr 9/1998, ansåg att de skulle komma att omfattas av det stöd som föreskrevs i denna lag, liksom

den särskilda situation som mottagarna av de omtvistade stödåtgärderna befann sig i eller det sätt på vilket dessa uppträdde.

Argumenten som rör den särskilda situation som mottagarna av de omtvistade stödåtgärderna befann sig i eller det sätt på vilket dessa uppträdde

- 220 Regionen Sardinien, med stöd av intervenienterna, har hävdad att det framgår av omständigheterna kring de investeringar som mottagarna gjorde att lag nr 9/1998 fullt ut fungerade som incitament, även om den stödordning som infördes genom denna lag ännu inte hade antagit sin slutliga form. Villkoret avseende stödets nödvändighet åsidosattes alltså i själva verket inte, eftersom alla stödmottagare lämnade in sina ansökningar om stöd efter ikraftträdandet av lag nr 9/1998, som hade anmälts till kommissionen och godkänts av den. Dessutom valde många av stödmottagarna den omtvistade stödordningen framför andra alternativa åtgärder som de med säkerhet visste att de skulle kunna komma i åtnjutande av, och nästan alla stödmottagare var tvungna att ta banklån på villkor som, om det inte vore för det förväntade stödet, skulle vara oförenliga med en förnuftig företagsledning.
- 221 Regionen Sardinien anser således att kommissionen inte endast utifrån den omständigheten att det inte hade lämnats någon stödansökan innan arbetena inleddes, kunde dra slutsatsen att stödmottagarna skulle ha gjort dessa investeringar oberoende av stödet. Inte heller kunde kommissionen utesluta stödets stimulansverkan genom en bedömning i efterhand, på grundval av ett ändrat lagstiftningsssammanhang.
- 222 Intervenienterna har dessutom anfört att antagandet om att stödet inte är nödvändigt och inte fungerar som incitament i fall då arbetena inletts innan ansökan lämnats, under alla omständigheter endast utgör en presumtion som kan brytas, när

stödmottagarna eller de nationella myndigheterna upplyser kommissionen om omständigheter som visar att incitamentskriteriet och kriteriet avseende stödets nödvändighet är uppfyllda. Kommissionen borde således i förevarande fall ha utrett om så var fallet, istället för att gömma sig bakom formkravet att ansökan ska lämnas innan arbetena inleds.

223 SF Turistico Immobiliare har kritiserat kommissionen för att den uteslöt möjligheten att det förelåg stimulansverkan, inte bara vad gäller de byggarbeten som inleddes innan ansökan hade lämnats, men också vad gäller de byggnationer som var mycket mer omfattande och i funktionellt hänseende självständiga, som hade påbörjats först efter det att ansökan om stöd lämnats. Sökanden har gjort gällande att kommissionen borde ha begränsat sig till att slå fast att det endast var de arbeten som hade påbörjats innan ansökan om stöd lämnats som var olagliga. Om kommissionen hade velat förvissa sig om att stödets stimulansverkan verkligen säkerställdes, hade det mycket väl räckt med att anta ett villkorligt beslut, där det hade angetts att stödet var förenligt med den gemensamma marknaden på villkor att utgifter som företagen haft innan ansökan lämnades skulle fortsätta belasta företagen i fråga. Detta skulle ha gjort det möjligt för kommissionen att ”skilja ut” stödet från den olagliga tillämpningen av lag nr 9/1998 som Regionen Sardinien gjorde sig skyldig till genom deliberazione nr 33/6.

224 Timsas och Grand Hotel Abi d’Oru har gjort gällande att när det gäller stödets stimulansverkan nöjde sig kommissionen med att konstatera att stimulansverkan inte kan överföras från en stödordning till en annan. Sökandena har därvid påpekat att de emellertid hade ansökt om stöd för projekten inom ramen för tidigare stödordningar, som var att likställa med den omtvistade stödordningen, och att de ansökte om stöd för samma projekt enligt den omtvistade stödordningen enbart på grund av att de finansiella medel som funnits tillgängliga inom ramen för de äldre stödordningarna var uttömda. Det stämmer således inte att de hade påbörjat verkställandet av arbetena innan ansökan om stöd lämnades, och det råder således ingen tvekan om att stödet hade och har stimulansverkan.

225 Kommissionen har tillbakavisat sökandenas argument.

- 226 Det ska först erinras om de överväganden som gjorts i punkterna 213–215 ovan, enligt vilka kriteriet att ansökan ska lämnas innan projekten börjar verkställas, är relevant och ändamålsenligt när det gäller att bedöma en stödordnings stimulansverkan. Inom ramen för den nu aktuella grunden saknas det således anledning att pröva riktigheten av detta kriterium. Tribunalen ska nu endast pröva huruvida sökandena har visat att det i förevarande fall fanns omständigheter som gjorde att den omtvistade stödordningens stimulansverkan kunde säkerställas, trots att sökandena inte lämnat in några ansökningar innan projekten inleddes.
- 227 Härvid erinrar tribunalen på nytt om att det angripna beslutet avsåg den stödordning som inrättades genom deliberazione nr 33/6 och inte de individuella stöd som sökandena mottog på grundval av denna stödordning, och att kommissionen således inte var skyldig att beakta de omständigheter som var specifika för varje enskild stödmottagare. Denna uppgift åligger istället de italienska myndigheterna när de ska återkräva stödet från var och en av stödmottagarna (se punkterna 91 och 92 ovan). Argumenten som rör den särskilda situation som stödmottagarna befann sig i eller det sätt på vilket dessa uppträdde saknar följaktligen relevans inom ramen för förevarande grund och ska därför underkännas.
- 228 De argument som återges i punkterna 220–224 ovan ska följaktligen underkännas och tribunalen ska endast pröva de argument som på ett allmänt sätt rör den omtvistade stödordningen.

Argumentet enligt vilket blotta ikraftträdandet av lag nr 9/1998 innebar att företagen kände sig säkra på att de skulle komma att omfattas av stödet.

- 229 Intervenienterna har hävdad att redan när lag nr 9/1998 trädde i kraft, den 5 april 1998, angavs det däri i detalj de objektiva kriterier som stödmottagarna måste uppfylla, de

projekt för vilka stöd kunde beviljas, liksom det belopp som anslagits till den aktuella stödordningen. I deliberazione nr 33/4 och nr 33/6 hänvisas det blott till artikel 3 i lag nr 9/1998, utan att det görs vare sig någon ändring eller precisering av de kriterier som ett stöd måste uppfylla för att komma i fråga. Det är således uppenbart att ett företag som uppfyllde dessa kriterier rätteligen kunde räkna med att det skulle komma att beviljas sådant stöd, och att de därmed hade incitament för att påbörja verkställandet av arbetena.

230 Kommissionen har tillbakavisat intervenienternas argument.

231 Det ska inledningsvis understrykas att den rättsliga innebörden av detta argument ska särskiljas från den rättsliga betydelsen av de argument som rör skyddet för stödmottagarnas berättigade förväntningar, vilka ska prövas nedan i punkt 268 och framåt, även om de faktiska omständigheter som ska beaktas vid prövningen av samtliga dessa argument i huvudsak är identiska. Frågan som rör de omtvistade stödåtgärdernas stimulansverkan omfattas nämligen av prövningen av dessa åtgärders förenlighet med den gemensamma marknaden, medan frågan huruvida stödmottagarna hyste berättigade förväntningar omfattas av prövningen av rättsenligheten av förordnandet om återkrav i det angripna beslutet. Tribunalen ska emellertid i båda dessa fall pröva i vilken mån antagandet av lag nr 9/1998 i sig innebar att de företag som avsågs i den aktuella stödordningen kunde känna sig säkra på att komma i åtnjutande av det stöd som fastställdes genom nämnda lag.

232 Det ska i detta sammanhang erinras om att bedömningen av om stödåtgärder är förenliga, eller en stödordning förenlig, med den gemensamma marknaden faller inom området för den exklusiva behörighet som tillkommer kommissionen, vars beslut kan prövas av domstolen (se domstolens dom av den 22 mars 1977 i mål 78/76, Steynike & Weinlig, REG 1977, s. 595, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 3, s. 329, 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, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-463, och av den 18 juli 2007 i mål C-119/05, Lucchini, REG 2007, s. I-6199, punkt 52). När kommissionen inte har fattat ett beslut om huruvida ett anmält stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, kan således inte den omständigheten att de

nationella myndigheterna har antagit lagbestämmelser om att införa en stödordning i sig innebära att de potentiella stödmottagarna enligt denna stödordning kan känna sig säkra på att komma i åtnjutande av det stöd som där fastställs (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 20 september 1990 i mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland, REG 1990, s. I-3437, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 10, s. 499, och av den 14 januari 1997 i mål C-169/95, Spanien mot kommissionen, REG 1997, s. I-135, punkt 51).

- 233 Härav följer att regionen Sardiniens antagande av lag nr 9/1998 i sig inte kan ha inneburit att de företag som uppfyllde de kriterier som angavs i denna lag kunde känna sig säkra på att de i framtiden skulle komma i åtnjutande av det stöd som fastställdes i den stödordning som infördes genom lagen. Möjligheten fanns att kommissionen inom ramen för granskningsförfarandet skulle komma att kvalificera den aktuella stödordningen som oförenlig med den gemensamma marknaden eller begära ändring av de kriterier som gällde för att ett företag skulle vara stödberättigat eller för att ett projekt skulle kunna subventioneras.
- 234 Under alla förhållanden innebar dessutom kommissionens antagande av beslutet om godkännande den 12 november 1998, att de potentiella stödmottagarna från den tidpunkten inte längre kan ha hyst några förhoppningar om att de projekt som hade påbörjats innan ansökan om stöd lämnats skulle godkännas. Såsom anges i punkt 168 ovan angavs det nämligen uttryckligen i detta beslut att stöd enligt den stödordning som infördes genom lag nr 9/1998 inte fick beviljas för sådana projekt.
- 235 Det ska även påpekas att intervenienternas påstående att det i lag nr 9/1998 redan hade slagits fast i detalj bland annat de objektiva kriterier som ett projekt måste uppfylla för att stöd skulle kunna beviljas för detta, inte stämmer med verkligheten. Lag nr 9/1998 innehöll nämligen inte någon bestämmelse avseende det tidsmässiga sambandet mellan inlämnandet av stödansökan och inledandet av arbetena. Såsom angetts i punkterna 200 och 201 ovan infördes det däremot genom dekret nr 285/1999 en bestämmelse där det uttryckligen angavs att det som ett undantag, vid den första

tillämpningen av stödordningen, kunde beviljas stöd för projekt som påbörjats efter ikraftträdandet av lag nr 9/1998 och således innan ansökan om stöd lämnats. Det följde således ingalunda av den stödordning som infördes genom lag nr 9/1998 att dessa projekt kunde godtas.

236 Tribunalen kan således inte godta intervenienternas argument.

237 Följaktligen, och med beaktande av de omständigheter som redan angetts i punkterna 184–216 ovan och som rör tillämpligheten av 1998 års riktlinjer, förekomsten av en tidigare stödordning och det nationella lagstiftningssammanhanget, kan talan inte vinna bifall såvitt avser någon del av den grund enligt vilken kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning av den omtvistade stödordningens stimulansverkan.

Huruvida det skett ett åsidosättande av artikel 87.3 EG

238 Intervenienterna och SF Turistico Immobiliare har gjort gällande att det angripna beslutet strider mot artikel 87.3 EG, i den mån som den omtvistade stödordningen där förklaras vara oförenlig med den gemensamma marknaden.

239 Intervenienterna har anfört att förmåner som garanterades i en tidigare stödordning, vilken tillsammans med sin tillämpningsförfordning hade godkänts av kommissionen med stöd av undantaget i artikel 87.3 a EG, genom lag nr 9/1998 utsträcktes till att gälla även turism- och hotellsektorn. Intervenienterna anser att kommissionen genom att förklara samma stödordning oförenlig med den gemensamma marknaden när det gäller turism- och hotellsektorn åsidosatte nämnda bestämmelse i fördraget.

240 SF Turistico Immobiliare har gjort gällande att kommissionen kastade om bevisbördan när den i skäl 70 i det angripna beslutet angav att de italienska myndigheterna inte hade lagt fram några argument för att det berörda stödet skulle kunna vara förenligt med andra bestämmelser än de i artikel 87.3 a EG, trots att det ankom på kommissionen att bedöma vilket belopp som kunde anses vara förenligt med den gemensamma marknaden. Sökanden har särskilt påpekat att kommissionen inte hade beräknat det belopp som faktiskt var hänförligt till tiden före ansökan för att på så sätt kunna bedöma den utsträckning i vilken dessa utgifter skulle kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det var i sökandens egen ansökan om stöd möjligt att urskilja å ena sidan en ansökan avseende arbeten som inledds innan ansökan lämnades, och å andra sidan en helt och hållet självständig ansökan, avseende arbeten som inleddes efter det att nämnda ansökan lämnats.

241 Kommissionen har bestritt dessa argument.

242 Tribunalen kan inte godta intervenienternas påstående att lag nr 9/1998 endast utgjorde en utvidgning av en tidigare av kommissionen godkänd stödordning, varigenom den kom att omfatta turism- och hotellsektorn, innebärande att den stödordning som infördes genom lag nr 9/1998 inte kunde förklaras oförenlig med den gemensamma marknaden.

243 För det första avsåg inte förklaringen om oförenlighet i det angripna beslutet den stödordning som inrättades genom lag nr 9/1998, såsom den anmäldes av Republiken Italien och godkändes i beslutet om godkännande. Såsom angetts i punkt 87 ovan anser nämligen kommissionen fortfarande att denna stödordning är förenlig med den gemensamma marknaden. Det är däremot utsträckningen av förmånerna enligt denna stödordning, på grundval av deliberazione nr 33/6, till att omfatta projekt som började verkställas innan ansökan om stöd lämnats, som förklarades oförenlig med den gemensamma marknaden.

- 244 Det ska för det andra erinras om att även om det skulle antas att den omtvistade stödordningen utgjorde en utvidgning eller förlängning av en tidigare ordning som godkänts av kommissionen, ska bedömningen av en stödordnings förenlighet med den gemensamma marknaden, såsom angetts i punkt 190 ovan, inte påverkas av den omständigheten att den kan ha föregåtts av andra stödordningar beträffande vilka kommissionen har godkänt vissa villkor.
- 245 Vidare kan tribunalen inte heller godta den invändning som framställts av SF Turistico Immobiliare, enligt vilken det i huvudsak gjorts gällande att det ankommer på kommissionen att bevisa att de omtvistade stödåtgärderna var oförenliga med den gemensamma marknaden, och inte på de italienska myndigheterna att bevisa motsatsen.
- 246 Det ska i detta avseende först och främst erinras om att när kommissionen beslutar att inleda det formella granskningsförfarandet ankommer det på den berörda medlemsstaten och på mottagarna av den stödåtgärd som prövas, att lägga fram sina argument för att visa att åtgärden i fråga inte utgör stöd eller att den är förenlig med den gemensamma marknaden. Syftet med det formella förfarandet är nämligen att kommissionen ska informeras om samtliga faktiska omständigheter i ärendet. Även om kommissionen, när den inleder det formella förfarandet, är skyldig att klart ange varför den tvivlar på att stödet är förenligt med den gemensamma marknaden för att medlemsstaten och berörda parter ska kunna bemöta detta på bästa sätt, ankommer det inte desto mindre på de senare att undanröja dessa tvivel och visa att åtgärden i fråga uppfyller villkoren för ett undantag (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 132 nämnda målet Ferriere Nord mot kommissionen, punkterna 93 och 94 och där angiven rättspraxis). För att ett nytt eller ändrat stöd ska godkännas i enlighet med fördragets bestämmelser om undantag, måste den berörda medlemsstaten, i enlighet med skyldigheten att samarbeta med kommissionen lämna alla uppgifter som kan göra det möjligt för den institutionen att kontrollera att villkoren för det begärda undantaget är uppfyllda (se, för ett motsvarande synsätt, domstolens dom av den 28 april 1993 i mål C-364/90, Italien mot kommissionen, REG 1993, s. I-2097, punkt 20, förstainstansrättens dom i det ovan i punkt 42 nämnda målet Regione autonoma della Sardegna mot kommissionen, och av den 6 april 2006 i mål T-17/03, Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke mot kommissionen, REG 2006, s. II-1139, punkt 48).

- 247 I förevarande fall ankom det således på Republiken Italien och, i andra hand, mottagarna av de omtvistade stödåtgärderna, att visa att de projekt för vilka dessa åtgärder beviljats var förenliga med den gemensamma marknaden.
- 248 Dessutom är, såsom angetts i punkt 91 ovan, kommissionen i fråga om en stödordning i princip inte skyldig att göra en bedömning av stöd som beviljats i enskilda fall. Den kan begränsa sig till att granska den ifrågavarande stödordningens allmänna särdrag, och är inte skyldig att undersöka varje enskild tillämpning av densamma.
- 249 Det argument som framförts av SF Turistico Immobiliare, vilket angetts i punkt 240 ovan, kan följaktligen inte godtas.
- 250 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser grunden om åsidosättande av artikel 87.3 EG.

Huruvida principen om opartiskhet och principen om skydd för konkurrensen har åsidosatts

- 251 Intervenienterna har gjort gällande att stöd enligt lag nr 9/1998 även beviljades tio företag inom turismsektorn som hade inlett arbeten före offentliggörandet av lagen och av deliberazione nr 33/4 och nr 33/6, genom vilka lagen genomfördes, men efter det att de lämnat in sina ansökningar om stöd. Mot bakgrund av de kriterier som kommissionen har lyft fram för att definiera vad som utgör ett incitament, befinner sig dessa företag i samma situation som intervenienterna. Kommissionen har emellertid inte begärt att det stöd som betalats ut till dessa tio företag ska återkrävas, vilket innebär ett åsidosättande av principen om opartiskhet.

- 252 Enligt intervenienterna fick de tio företagen i fråga dessutom en oberättigad fördel i förhållande till intervenienterna, som är skyldiga att återbetala det stöd som de redan fått. Följden av detta är att konkurrensen snedvrids mellan företagen inom turism- och hotellsektorn.
- 253 Kommissionen har inte uttryckligen angett huruvida den anser att denna grund är välgrundad.
- 254 Det ska först klargöras att intervenienterna i punkt 54 i sin interventionsinlägga har hänvisat till tio företag, angivna i punkt 3.3 i regionen Sardiniens skrivelse till kommissionen av den 14 april 2003, vilka hade inkommit med en ansökan om stöd inom ramen för det förfarande som föreskrevs i dekret nr 285/1999, som senare upphävdes. Såsom angetts i punkt 198 ovan, framgår det av det angripna beslutet att kommissionen anslutit sig till den ståndpunkt som regionen Sardinien uttryckt i sagda skrivelse, enligt vilken det var datumet för den första ansökan som skulle beaktas vad gäller dessa tio företags investeringsprojekt. Kommissionen ansåg således att det stöd som hade beviljats dessa tio företag uppfyllde kriteriet enligt vilket ansökan ska lämnas innan arbetena inleds, och att det därför varken var olagligt eller oförenligt med den gemensamma marknaden.
- 255 Av detta följer att dessa tio företags situation inte var jämförbar med den situation som sökandena och intervenienterna befann sig i. De senare hade nämligen inte lämnat någon ansökan alls innan de inledde arbeten på sina investeringsprojekt, medan de tio företagen i fråga faktiskt hade inkommit med ansökningar, på grundval av ett dekret med tillämpningsbestämmelser vilket senare upphävdes. Enligt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om kontroll av statligt stöd, är emellertid frågan huruvida en ansökan om stöd uppfyller de formkrav som anges i nationella tillämpningsbestämmelser av underordnad betydelse. Såsom angetts i punkt 215 ovan, innebär kravet att det berörda företaget klart måste ha uttryckt sin önskan att omfattas av stödordningen i fråga innan det börjar verkställa projektet, att det är möjligt att förhindra att det kommer in ansökningar i efterhand för projekt vars verkställande inte varit avhängigt av om det fanns en stödordning eller inte.

- 256 Eftersom detta krav är uppfyllt vad gäller de av intervenienterna angivna tio företagen, men inte vad gäller intervenienterna och sökandena, var det i förevarande fall inte fråga om att kommissionen behandlade jämförbara situationer olika eller att den åsidosatte sin skyldighet att förhålla sig opartisk. Av detta följer även att de tio företagen i fråga inte gavs en oberättigad konkurrensfördel i förhållande till intervenienterna.
- 257 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser grunden som rör åsidosättande av principen om opartiskhet och principen om skydd för konkurrensen.

Huruvida det har skett ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

Regionen Sardinien berättigade förväntningar, hänförliga till frånvaron av riktlinjer vid antagandet av lag nr 9/1998

- 258 Regionen Sardinien har anfört att kommissionen, vid granskningen av den aktuella stödordningens förenlighet med den gemensamma marknaden, underlät att beakta regionens berättigade förväntningar. Frågan huruvida det fanns sådana förväntningar borde emellertid ha undersökts ex officio av kommissionen, i enlighet med artikel 14 i förordning nr 659/1999, i vilken det anges att kommissionen inte har rätt att besluta om återkrav av ett stöd om detta skulle stå i strid med en allmän princip i gemenskapsrätten.

- 259 Sökanden har i detta avseende påpekat dels att skyldigheten att föreskriva att ansökan om stöd ska lämnas innan projekten börjar verkställas följer direkt av 1998 års riktlinjer och att den inte angavs i den tidigare regionala stödordningen, dels att dessa riktlinjer offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* dagen före antagandet av lag nr 9/1998. Regionen Sardinien anser därför att den inte objektivt sett hade möjlighet att säkerställa att lag nr 9/1998 från början var förenlig med 1998 års riktlinjer.
- 260 Kommissionen har bestritt regionen Sardiniens argument.
- 261 Det följer av fast rättspraxis att varje person hos vilken en institution har väckt grundade förhoppningar har rätt att göra gällande principen om skydd för berättigade förväntningar. Principen om skydd för berättigade förväntningar kan emellertid inte åberopas av en person som gjort sig skyldig till en uppenbar överträdelse av gällande bestämmelser (domstolens dom av den 16 maj 1991 i mål C-96/89, kommissionen mot Nederländerna, REG 1991, s. I-2461, punkt 30, och av den 14 juli 2005 i de förenade målen C-65/02 P och C-73/02 P, ThyssenKrupp mot kommissionen, REG 2005, s. I-6773, punkt 41, samt förstainstansrättens dom av den 9 april 2003 i mål T-217/01, Forum des migrants mot kommissionen, REG 2003, s. II-1563, punkt 76).
- 262 Såsom tribunalen har konstaterat i punkterna 177–180 ovan, innehöll deliberazione nr 33/6 bestämmelser som var oförenliga med villkoret att ansökan om stöd ska lämnas innan arbetena inleds. Den stödordning som därigenom genomfördes var olaglig, eftersom den inte anmäldes till kommissionen. Regionen Sardinien gjorde sig således skyldig till en överträdelse av gällande bestämmelser, eftersom den åsidosatte artikel 88.3 EG, där det anges att medlemsstaterna inte får genomföra nytt stöd förrän kommissionen har antagit ett slutligt beslut om att stödet är förenligt med den gemensamma marknaden.
- 263 Denna överträdelse var uppenbar, eftersom det såväl i 1998 års riktlinjer som i beslutet om godkännande uttryckligen angavs att ansökan ska lämnas innan arbetena inleds.

- 264 I en skrivelse av den 28 september 1998 försäkrade regionen Sardinien dessutom kommissionen om att "stöd enligt lagen [nr 9/1998] endast kommer att beviljas företagsprojekt som inleds senare". Det ska härvidlag påpekas att lag nr 9/1998 inte innehöll någon bestämmelse om att stöd kunde beviljas för investeringsprojekt som påbörjats innan någon ansökan om stöd lämnats. Det har således inte någon avgörande betydelse att regionen Sardinien under lagstiftningsförfarandet avseende denna lag de facto inte kunde beakta 1998 års riktlinjer, vilka offentliggjordes dagen före antagandet av lagen. De bestämmelser varigenom möjligheten att retroaktivt inkomma med ansökan om stöd för projekt som redan påbörjats, nämligen dekret nr 285/1999 och deliberazione nr 33/6, antogs däremot den 29 april 1999 respektive den 27 juli 2000 och var följaktligen, med god marginal, av senare datum än såväl offentliggörandet av 1998 års riktlinjer som beslutet om godkännande.
- 265 Det framgår slutligen av själva lydelsen av deliberazione nr 33/6 att regionen Sardinien var fullt medveten om att den genom att godta ansökningar om stöd för projekt som redan påbörjats, åsidosatte gemenskapsrätten. I deliberazione nr 33/6 nämns nämligen den regionala administrationens ansvar "som följer av offentliggörandet av direktiv innehållande anvisningar vilka, som i förevarande fall, inte är förenliga med EU:s föreskrifter".
- 266 I enlighet med den rättspraxis som anges i punkt 261 kan regionen Sardinien följaktligen inte göra gällande principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 267 Talan kan således inte vinna bifall såvitt den avser den grund som rör åsidosättande av denna princip, i den mån som denna grund avser regionen Sardiens förväntningar.

Mottagarnas berättigade förväntningar, hänförliga till ett tidigare beslut om godkännande samt omständigheterna i förevarande fall

- 268 Regionen Sardinien, intervenienterna, SF Turistico Immobiliare, Timsas och Grand Hotel Abi d'Oru har gjort gällande att mottagarna av det aktuella stödet kunde åberopa att de hade berättigade förväntningar på att det stöd som de mottagit var förenligt med den gemensamma marknaden. De har anfört att dessa förväntningar skyddas i bland annat artikel 14 i förordning nr 659/1999.
- 269 Dessa parter har gjort gällande att de förväntningar som fanns hos mottagarna av de omtvistade stödåtgärderna grundade sig på beslutet om godkännande, på den omständigheten att samtliga kriterier som skulle vara uppfyllda för beviljande av individuellt stöd angavs redan i lag nr 9/1998, på de italienska myndigheternas försäkningar, och på kommissionens beslut av den 12 juli 2000 att inte göra invändningar mot en stödordning avseende investeringar i mindre gynnade regioner i Italien till och med den 31 december 2006 (statligt stöd N 715/99 – Italien), vilket offentliggjordes i en förkortad version i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT C 278, s. 26). Detta beslut avsåg en stödordning som infördes genom legge n° 488/92, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, concernente rifinanziamento della legge 1 marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (lag nr 488/92 om omvandling till lag, med ändringar, av lagdekret nr 415 av den 22 oktober 1992 om refinansiering av lag nr 64 av den 1 mars 1986 om införande av övergripande bestämmelser för särskilt stöd till Mezzogiorno) av den 19 december 1992 (GURI nr 299 av den 21 december 1992, s. 3, med rättelse i GURI nr 301 av den 23 december 1992, s. 40). I denna stödordning angavs att stödberättigande utgifter var sådana som uppkommit efter sista dagen för ingivande av ansökningar i den ansökningsomgång som föregick den ansökningsomgång som ansökningsomgången avsåg.
- 270 Parternas förväntningar förstärktes av dekret nr 285/1999 och deliberazione nr 33/6, av regionen Sardinienens klagoranden beträffande stödets förenlighet med den gemensamma marknaden, av den omständigheten att regionen Sardinien regelmässigt

beviljade ansökningar om återbetalning, och av den långsamhet med vilken kommissionen bedrev sitt arbete utan att anta några åtgärder för att stoppa utbetalningen av stöd.

- 271 SF Turistico Immobiliare har påpekat att dessa förväntningar inte påverkades av den omständigheten att vare sig dekret nr 285/1999 eller deliberazione nr 33/6 anmälades till kommissionen. Det vore nämligen orimligt, enligt SF Turistico Immobiliare, att kräva att mottagarna skulle be regionen Sardinien om formella bevis på att den hade informerat kommissionen om varje åtgärd som skulle kunna påverka förfarandet, eller att de skulle fråga kommissionen, efter det att stöd beviljats, om alla rättsakter av senare datum som skulle kunna vara av betydelse faktiskt hade anmälts till kommissionen.
- 272 Kommissionen har tillbakavisat de argument som framförts av sökandena och intervenienterna.
- 273 Det följer av rättspraxis att för att kunna åberopa skydd för berättigade förväntningar krävs det att tre kumulativa villkor är uppfyllda. Det ska för det första föreligga preciserade garantier som är ovillkorliga och samstämmiga och som härrör från behöriga och tillförlitliga källor och som meddelats den berörde av gemenskapsinstitutionerna. Garantierna ska för det andra leda till en berättigad förväntning hos mottagaren. Garantierna ska för det tredje vara förenliga med tillämpliga bestämmelser (se första instansrättens dom av den 30 juni 2005 i mål T-347/03, Branco mot kommissionen, REG 2005, s. II-2555, punkt 102 och där angiven rättspraxis, av den 23 februari 2006 i mål T-282/02, Cementbouw Handel & Industrie mot kommissionen, REG 2006, s. II-319, punkt 77, och av den 30 juni 2009 i mål T-444-/07, CPEM mot kommissionen, REG 2009, s. II-2121, punkt 126).
- 274 Berättigade förväntningar på att ett statligt stöd är lagenligt kan emellertid i princip endast åberopas om det har beviljats med iakttagande av det förfarande som anges i artikel 88 EG, såvida det inte föreligger exceptionella omständigheter. En omdömesgill

ekonomisk aktör ska nämligen i normalfallet vara i stånd att avgöra om detta förfarande har följts (domstolens dom av den 20 september 1990 i det ovan i punkt 232 nämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 14, av den 14 januari 1997 i det ovan i punkt 232 nämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 51, och av den 20 mars 1997 i mål C-24/95, Alcan Deutschland, REG 1997, s. I-1591, punkt 25).

- 275 Såsom angetts i punkterna 168 och 180 ovan angavs det tydligt i det nu aktuella beslutet om godkännande att kommissionens godkännande endast gällde stöd för projekt som påbörjats efter det att ansökan lämnats. De omtvistade stödåtgärderna, vilka inte uppfyllde detta villkor, hade således inte beviljats med iakttagande av det förfarande som anges i artikel 88 EG. Härav följer att mottagarna av de omtvistade stödåtgärderna, i enlighet med den rättspraxis som anges i punkten ovan, i princip inte kan åberopa att de hade berättigade förväntningar på att dessa åtgärder var lagenliga.
- 276 Rättspraxis utesluter visserligen inte att mottagare av ett olagligt stöd i återkravsförfarandet kan åberopa exceptionella omständigheter som medför att de hade berättigade förväntningar på att stödet var lagenligt, och av detta skäl kan motsätta sig att återbetala det (dom av den 20 september 1990 i det ovan i punkt 232 nämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 16, förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i de förenade målen T-126/96 och T-127/96, BFM och EFIM mot kommissionen, REG 1998, s. II-3437, punkt 69, och i det ovan i punkt 132 nämnda målet Fleuren Compost mot kommissionen, punkt 136).
- 277 Det framgår emellertid underförstått av domstolens rättspraxis (dom av den 20 september 1990 i det ovan i punkt 232 nämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkterna 13–16, och i det ovan i punkt 274 nämnda målet Alcan Deutschland, punkterna 24 och 25) och förstainstansrätten har vid flera tillfällen uttryckligen slagit fast (förstainstansrättens dom av den 8 juni 1995 i mål T-459/93, Siemens mot kommissionen, REG 1995, s. II-1675, punkterna 104 och 105, av den 27 januari 1998 i mål T-67/94, Ladbroke Racing mot kommissionen, REG 1998, s. II-1, punkt 83, och i det ovan i punkt 132 nämnda målet Fleuren Compost mot kommissionen, punkt 137) att stödmottagarna på grundval av tillämpliga nationella bestämmelser endast kan åberopa sådana exceptionella omständigheter inom ramen för ett återkravsförfarande

vid nationella domstolar och att det endast ankommer på de nationella domstolarna att, i förekommande fall efter att ha begärt förhandsavgörande av domstolen för tolkningen, bedöma omständigheterna i målet.

- 278 Tribunalen finner under alla förhållanden att inte någon av de omständigheter som sökandena och intervenienterna har åberopat kan utgöra skäl för att ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet.
- 279 När det gäller påståendet att mottagarna hyste berättigade förväntningar grundade på beslutet om godkännande och på den omständigheten att samtliga kriterier för beviljande av individuellt stöd angavs redan i lag nr 99/1998, innebärande att de potentiella stödmottagare som uppfyllde dessa kriterier förväntade sig att erhålla sådant stöd, framgår det av vad som angetts ovan i punkterna 232–234 och punkt 168, att vare sig antagandet av lag nr 9/1998 eller beslutet om godkännande kan ha gett upphov till en förvisning hos mottagarna att de lagligen skulle kunna komma i åtnjutande av de omtvistade stödåtgärderna. Följaktligen kan dessa rättsakter inte heller ha gett upphov till några berättigade förväntningar hos mottagarna av de omtvistade stödåtgärderna.
- 280 Något annat följer inte heller av punkt 189 i förstainstansrättens dom av den 5 juni 2001 i mål T-6/99, ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi mot kommissionen (REG 2001, s. II-1523), som åberopats av regionen Sardinien. Som kommissionen med fog har gjort gällande hade den nämligen i ärendet som gav upphov till den domen, i motsats till omständigheterna i det nu aktuella målet, uttryckligen godkänt stödet i fråga, genom ett beslut som antogs efter det att anmälan gjorts i vederbörlig ordning av den berörda medlemsstaten. Det var just av den anledningen som förstainstansrätten fann att det skulle strida mot principen om skydd för berättigade förväntningar att kräva att mottagarna återbetalade stödet i fråga, trots att kommissionen senare, på grundval av ny information, konstaterade att stödet var oförenligt med den gemensamma marknaden (domen i det ovannämnda målet ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi mot kommissionen, punkterna 188 och 189).

281 Vad vidare gäller de utfästelser som gjordes av de italienska myndigheterna, dekret nr 285/1999, deliberazione nr 33/6, de klargöranden som gjordes av administrativa organ i regionen Sardinien beträffande stödets förenlighet med den gemensamma marknaden, samt den omständigheten att regionen Sardinien regelmässigt beviljade ansökningar om återbetalning, konstaterar tribunalen att allt detta utgör handlingar hänförliga till de nationella myndigheterna. De uppfyller således inte det första villkoret enligt den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 273 ovan, enligt vilket det är gemenskapsinstitutionerna som ska ha lämnat de berörda parterna garantier, på vilka dessa grundat sina förväntningar.

282 Vad därefter gäller påståendet om kommissionens långsamma handläggning ska det påpekas att, utöver det faktum att tidsutdräkten av det preliminära granskningsförfarandet inte kan anses som orimligt i förevarande fall, vilket tribunalen fastställt i punkt 100 ovan, kommissionen med rätta har gjort gällande att en eventuell passivitet från kommissionens sida saknar betydelse när en stödordning inte har anmälts till den (domstolens dom av den 11 november 2004 i de förenade målen C-183/02 P och C-187/02 P, Demesa och Territorio Historico de Alava mot kommissionen, REG 2004, s. I-10609, punkt 52).

283 Vad slutligen gäller kommissionens beslut av den 12 juli 2000 avseende en stödordning som infördes genom lag nr 488/92, i vilken det föreskrevs att utgifter som uppkommit innan en ansökan om stöd lämnats på vissa villkor var stödberättigande, kan inte heller detta beslut ha gett upphov till berättigade förväntningar hos mottagarna av de omtvistade stödåtgärderna. Tribunalen erinrar härvidlag om den allmänna princip som slås fast i artikel 87.1 EG om förbud mot statligt stöd. Enligt rättspraxis ska undantag från denna princip tolkas restriktivt (domen i det ovan i punkt 132 nämnda målet Fleuren Compost mot kommissionen, punkt 75). Härav följer att ett beslut att inte göra invändningar mot en stödordning endast avser ett faktiskt beviljande av stöd som omfattas av den ordningen. Det kunde således inte ge upphov till berättigade förväntningar hos de potentiella mottagarna av liknande planerat stöd, att detta stöd var förenligt med den gemensamma marknaden (se, för ett liknande

resonemang, förstainstansrättens dom av den 2 december 2008 i de förenade målen T-362/05 och T-363/05, Nuova Agricast och Cofra mot kommissionen, ej publicerade i rättsfallssamlingen, se upplysning, REG 2008, punkt 80).

- 284 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser grunden som rör åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar.

Huruvida det skett ett åsidosättande av bestämmelserna om stöd av mindre betydelse

- 285 Intervenienterna och SF Turistico Immobiliare har gjort gällande att kommissionen åsidosatte de tillämpliga bestämmelserna avseende stöd av mindre betydelse.
- 286 Intervenienterna har härvid anfört att kommissionen borde ha begränsat sig till att ålägga regionen Sardinien att återkräva den del av de utbetalda stödbeloppen som överskred stödtaket på 200 000 euro, som faststälts i artikel 2 i kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 [EG] och 88 [EG] på stöd av mindre betydelse (EUT L 379, s. 5), eller, under alla förhållanden, den del som överskred stödtaket på 100 000 euro, som faststälts i artikel 2 i förordning nr 69/2001.
- 287 SF Turistico Immobiliare har även anfört att kommissionen, genom att utesluta att de utgifter som uppkom innan någon ansökan lämnats utgjorde stöd av mindre betydelse, underlät att beakta den exceptionella situation som råder i regionen Sardinien till följd av överlappning av sinsemellan motstridiga bestämmelser, härrörande från olika källor, och som alla avser att reglera stöd inom turismsektorn.

288 SF Turistico Immobiliare menar att stöd av mindre betydelse undantas från anmälingsskyldigheten, att det omfattar "allt offentligt stöd" och inte påverkas av möjligheten att erhålla annat stöd för samma projekt. Kommissionen tolkade frasen "projektet i sin helhet" på ett allt för formalistiskt sätt när den utgick från den första utgiftsposten i den kalkyl som hade bifogats ansökan.

289 Kommissionen har tillbakavisat dessa argument.

290 Tribunalen ska först och främst fastställa vilken av de på varandra följande rättsakterna på området stöd av mindre betydelse som var tillämpliga i tiden (*ratione temporis*) på omständigheterna i förevarande mål. Detta område har nämligen varit föremål för reglering i, först, kommissionens meddelande om försumbart stöd (EUT C 68, 1996, s. 9), följt av förordning nr 69/2001 och förordning nr 1998/2006.

291 Enligt skäl 5 tredje meningen i förordning nr 69/2001 och skäl 10 i förordning nr 1998/2006, bör stöd av mindre betydelse anses ha beviljats vid den tidpunkt då mottagaren får laglig rätt till stödet enligt tillämplig nationell lagstiftning. Det framgår av de olika tabeller som finns med i regionen Sardinien skrivelse av den 14 april 2003, att de stödansökningar som avser de omtvistade stödåtgärderna lämnades in den 20 januari och den 31 mars 2001. Av detta följer att dessa stödåtgärder inte kan ha beviljats före april månad 2001. Enligt artikel 4.1 i förordning nr 69/2001, trädde emellertid denna förordning i kraft den 2 februari 2001, den tjugonde dagen efter det att den offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, den 13 januari 2001. Följaktligen är det de bestämmelser om stöd av mindre betydelse som fastställts i förordning nr 69/2001 som ska tillämpas.

292 Vad därefter beträffar innehållet i bestämmelserna i fråga, föreskrivs i artikel 2, som har rubriken "Stöd av mindre betydelse", i förordning nr 69/2001 följande:

"1. Stödåtgärder som uppfyller villkoren i punkterna 2 och 3 skall inte anses uppfylla samtliga kriterier i artikel 87.1 i fördraget och skall därför inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt artikel 88.3 i fördraget.

2. Det totala stöd av mindre betydelse som beviljas ett enskilt företag får inte överstiga 100 000 euro under någon treårsperiod. Detta stödtag skall gälla oberoende av stödets form eller ändamål.

..."

293 Vidare anges det i skäl 5 fjärde meningen i förordning nr 69/2001 att "[r]egeln om stöd av mindre betydelse påverkar inte företags möjligheter att få annat statligt stöd som har godkänts av kommissionen eller som omfattas av en gruppundantagsförordning, också för samma projekt".

294 Slutligen, vad gäller det nu aktuella fallet, innehåller det angripna beslutet följande avsnitt avseende tillämpningen av regeln om stöd av mindre betydelse.

295 Skäl 68 i det angripna beslutet har följande lydelse:

"[K]ommissionen [kan] inte godta de italienska myndigheternas argument som avser regeln om stöd av mindre betydelse, eftersom denna regel inte kan åberopas för att

kringgå skyldigheten enligt riktlinjerna [från 1998] att lämna in en ansökan innan ett projekt börjar verkställas för att principen om stimulansverkan ska iakttas. Den summa som ska beaktas måste gälla projektet i dess helhet och inte bara den del som beviljats före ansökan om stöd. Kommissionen kan inte godta förslaget att den borde betrakta det inledande arbetet som bidragsberättigande enligt regeln om stöd av mindre betydelse och således gå utanför räckvidden för riktlinjerna [från 1998].”

²⁹⁶ I skäl 73 i det angripna beslutet anger kommissionen att:

”Detta yttrande om oförenlighet [vad beträffar det stöd som beviljats på grundval av deliberazione nr 33/6] gäller hela det stöd (som beviljats för projekt vars bidragsberättigande kostnader ådragits innan en ansökan om stöd lämnats in, på grundval av de genomförandebestämmelser som var i kraft vid den tidpunkt då ansökan lämnades in) som överskrider det belopp för stöd av mindre betydelse som stödmottagaren kunde ha varit berättigad till vid den aktuella tidpunkten, beräknat i enlighet med artikel 2 i förordning (EG) nr 69/2001.”

²⁹⁷ Det framgår av dessa två skäl, lästa tillsammans, att kommissionen inte avsåg att helt utesluta att regeln om stöd av mindre betydelse skulle kunna tillämpas på de omtvistade stödåtgärderna. Tribunalen erinrar härvid om att kommissionen, i det angripna beslutet, endast uttalade sig om stödordningen, såsom den ändrats genom deliberazione nr 33/6. I det angripna beslutet uteslöts det således på intet sätt att regeln om stöd av mindre betydelse skulle kunna vara tillämplig vad beträffar vissa av de individuella stödåtgärder som beviljats på grundval av denna stödordning.

²⁹⁸ Däremot ansåg kommissionen att tillämpningen av regeln förutsatte att det totala stödbelopp som mottagits för ett visst projekt inte fick innebära att taket för stöd av

mindre betydelse överskreds, och att det således inte var möjligt att helt enkelt dra ifrån det belopp som motsvarar detta tak från det stöd som skulle återkrävas, och inte heller att endast beakta det belopp som motsvarade de arbeten som faktiskt slutförts innan ansökan om stöd lämnades.

299 Parterna är således endast oense om huruvida det är möjligt att vid tillämpningen av regeln om stöd av mindre betydelse dela upp stödet för ett konkret projekt, så att mottagaren kan dra fördel av nämnda regel vad beträffar det belopp som ligger under det tillämpliga stödtaket, eller om det tvärtom ska anses att ett stöd avseende ett konkret projekt är odelbart och att regeln om stöd av mindre betydelse inte kan tillämpas då stödet överstiger taket.

300 I avsaknad av uttryckliga bestämmelser i detta hänseende i förordning nr 69/2001, ska denna fråga prövas med hänsyn till syftet med regeln om stöd av mindre betydelse.

301 Det ska härvid påpekas att i punkt 3.2 i sitt meddelande om riktlinjer för stöd till små och medelstora företag (EGT C 213, 1992, s. 2), motiverade kommissionen införandet av regeln om stöd av mindre betydelse med att "allt stöd inte har någon kännbar inverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna", vilket gäller "särskilt för stöd på mycket låga belopp", samt med att regeln skulle "förenkla administrationen i små och medelstora företags intresse". Det var således "önskvärt att stöd som inte uppgår till ett visst absolut belopp under vilket det kan anses att artikel [87.1] EG inte är tillämplig, inte längre behöver anmälas i förväg till kommissionen".

302 I andra stycket i sitt meddelande om försumbart stöd (se punkt 290 ovan), hänvisade kommissionen på nytt till regeln "[s]om ett led i strävan att förenkla administrationen för såväl medlemsstaterna som kommissionens tjänster, som bör kunna koncentrera sina resurser på ärenden av faktisk betydelse på gemenskapsnivån".

303 Vad beträffar förordning nr 69/2001, innehåller den inte några skäl som uttryckligen avser *ratio legis* för regeln om stöd av mindre betydelse, utan där anges endast följande:

"Mot bakgrund av kommissionens erfarenhet är det möjligt att fastslå att stöd som inte överstiger ett stödtak på 100 000 euro under en period på tre år inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna och/eller inte snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen och därför inte omfattas av artikel 87.1 [EG]" (skäl 5 första meningen).

304 Det framgår av dessa överväganden att syftet med regeln om stöd av mindre betydelse är att förenkla administrationen, eftersom detta ligger i linje med intresset för såväl mottagare av stöd som är på förhållandevis ringa belopp och som därför inte snedvrider konkurrensen, som för kommissionen, som bör kunna koncentrera sina resurser på ärenden av faktiskt gemenskapsintresse.

305 Tribunalen konstaterar härvidlag att det inte bidrar till förverkligandet av den ovan nämnda målsättningen att medge att ett stöd delas upp för att låta en del omfattas av regeln om stöd av mindre betydelse. Att från den stödåtgärd som planeras till förmån för ett företag, helt enkelt dra av det belopp som motsvarar taket för stöd av mindre betydelse, befriar nämligen inte kommissionen från sin uppgift att undersöka det ifrågavarande stödets förenlighet med den gemensamma marknaden vad beträffar det belopp som överstiger detta tak. Det innebär inte heller att företaget i fråga inte måste

vänta tills denna undersökning är avslutad innan det kan åtnjuta stödet eller, om det är fråga om olagligt stöd, återbetala detsamma.

306 Såsom kommissionen med fog har gjort gällande i sitt svar på en skriftlig fråga från tribunalen, skulle dessutom ett medgivande om uppdelning av stödet under de aktuella omständigheterna kunna leda till ett åsidosättande av principen enligt vilken ett stöds förenlighet med den gemensamma marknaden förutsätter att det finns en stimulansverkan, och detta med avseende på hela det beviljade stödbeloppet. Om de belopp som motsvarar de arbeten som utförts innan en ansökan om stöd lämnats är lägre än taket på 100 000 euro och därför inte ska anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, måste nämligen den slutsatsen dras att det inte beviljats något stöd alls före ingivandet av ansökan. Projektet måste då följaktligen anses ha påbörjats efter det att ansökan lämnats, trots att detta villkor faktiskt inte iakttagits.

307 Tribunalen konstaterar att ett sådant resultat skulle kunna äventyra de syften som eftersträvas med granskningen av statligt stöd i allmänhet, eftersom det kan inverka negativt på medlemsstaternas och företagens beredvillighet att iakttä skyldigheten att inte bevilja statligt stöd innan kommissionen har kunnat uttala sig om stödets förenlighet med den gemensamma marknaden. Även om de belopp som motsvarar arbeten som inletts innan ansökan om stöd lämnats skulle överstiga taket på 100 000 euro skulle mottagarna nämligen kunna vara säkra på att åtminstone en del av det olagliga stödet inte skulle komma att återkrävas. Såsom kommissionen har anfört är emellertid inte syftet med regeln om stöd av mindre betydelse att garantera varje företag som har beviljats olagligt stöd en befrielse från återbetalning upp till ett belopp motsvarande taket för stöd av mindre betydelse.

308 Detta sistnämnda övervägande finner stöd i en analys av själva begreppet "stöd av mindre betydelse". Detta begrepp visar nämligen på att det måste röra sig om ett ringa belopp. Om det medgavs att stöd som överstiger det tillämpliga stödtaket delas upp i

efterhand, skulle det innebära att ett stöd som inte var på ett obetydligt belopp när det beviljades, delvis skulle komma att omfattas av regeln om stöd av mindre betydelse.

- 309 Det är riktigt att medlemsstaten i fråga, efter det att det totala stödbeloppet har återkrävts, i princip omedelbart kan bevilja företaget ett nytt stöd av mindre betydelse, upp till ett belopp motsvarande taket på 100 000 euro. Såsom kommissionen har påpekat i sitt svar på en skriftlig fråga från tribunalen, kräver detta emellertid att medlemsstaten, som har fri beslutanderätt i detta avseende, fattar ett nytt beslut om tilldelning av offentliga medel, vilket innebär att förbudet mot uppdelning inte ska betraktas som ett förbud av ren formkaraktär.
- 310 Artikel 2.1 och 2.2 i förordning nr 69/2001 ska således tolkas så, att det i artikel 88.3 EG angivna undantaget från anmälningsskyldigheten inte kan tillämpas på belopp som utgör en del av ett stöd vars totala belopp överstiger taket på 100 000 euro under en treårsperiod.
- 311 Under alla omständigheter ska således det uttryckliga fastslåendet av denna restriktiva tolkning i artikel 2.2 andra stycket i förordning nr 1998/2006 betraktas som ett klagörande, och inte som att det därigenom införts ett nytt villkor avseende tillämpningen av regeln om stöd av mindre betydelse.
- 312 Tribunalen kan följaktligen inte godta intervenienternas argument, enligt vilket kommissionen borde ha begränsat sig till att ålägga regionen Sardinien att återkräva den del av de utbetalda stödbeloppen som överskred taket på 200 000 euro, eller åtminstone taket på 100 000 euro. På samma sätt kan tribunalen inte heller godta det argument som framställts av SF Turistico Immobiliare, enligt vilket kommissionen, vid

tillämpningen av regeln om stöd av mindre betydelse, endast borde ha beaktat den del av utgifterna som uppkommit innan ansökan lämnades.

- 313 Detta utesluter inte möjligheten att det inom ramen för den bedömning av varje enskilt fall som de italienska myndigheterna ska göra vid återkrävandet av de omtvistade stödåtgärderna, kan fastställas att vissa projekt som hade påbörjats innan ansökan om stöd lämnades och för vilka stöd således inte kunde beviljas enligt den ordning som infördes genom lag nr 9/1998, i funktionellt hänseende är fristående från andra projekt som inte påbörjades förrän efter det att ansökan lämnats och som därför skulle kunna vara stödberättigande enligt samma stödordning. Detta är likväl inte en fråga som det ankommer på tribunalen att avgöra inom ramen för förevarande mål.
- 314 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den grund som rör åsidosättande av bestämmelserna om stöd av mindre betydelse.
- 315 Talan ska följaktligen ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 316 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökandena och intervenienterna ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena och intervenienterna har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

- 1) **Målen T-394/08, T-408/08 och T-454/08 förenas vad gäller domen.**
- 2) **Talan ogillas i samtliga mål.**
- 3) **Sökandena ska ersätta kommissionens rättegångskostnader, med undantag för dem som hänför sig till interventionen, samt bära sina rättegångskostnader.**
- 4) **Intervenienterna i mål T-394/08 ska ersätta de av kommissionens rättegångskostnader som hänför sig till interventionen samt bära sina rättegångskostnader.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 september 2011.

Underskrifter

II - 6362

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten	II - 6272
Det angripna beslutet	II - 6277
Förfarandet	II - 6280
Parternas yrkanden	II - 6281
Rättslig bedömning	II - 6284
1. Upptagande till sakprövning av vissa av de grunder som åberopats av intervenienterna i mål T-394/08	II - 6284
2. Upptagande till sakprövning av vissa invändningar som framställts i repliken	II - 6287
Mål T-394/08	II - 6287
Mål T-408/08	II - 6289
Mål T-453/08	II - 6290
Mål T-454/08	II - 6290
3. Upptagande till sakprövning av de grunder i vilka det gjorts gällande att ändringsbeslutet var rättsstridigt	II - 6291
Ändringsbeslutets rättsliga karaktär	II - 6292
Konsekvenserna för upptagandet till sakprövning av de grunder i vilka det gjorts gällande att ändringsbeslutet var rättsstridigt	II - 6294
4. Huruvida det förekommit fel i förfarandet	II - 6296
Huruvida artikel 88.2 EG och förordning nr 659/1999 har åsidosatts	II - 6297
Invändningen som rör åsidosättande av artikel 9 i förordning nr 659/1999	II - 6297
Huruvida utredningen är bristfällig	II - 6299
	II - 6363

Invändningen om att de tidsfrister som anges i förordning nr 659/1999 inte iakttagits	II - 6300
Huruvida artikel 254.3 EG och artikel 20.1 i förordning nr 659/1999 har åsidosatts	II - 6303
Huruvida det angripna beslutet är bristfälligt motiverat	II - 6305
Invändningen som rör bristande motivering vad beträffar åsidosättandet av principen om rimlig tidsåtgång för förfarandet	II - 6305
Huruvida det finns brister i motiveringen vad beträffar kvalificeringen av stödet som nytt olagligt stöd	II - 6307
Huruvida motiveringen till varför stödet inte betraktades som förenligt med den gemensamma marknaden såsom stöd för regional utveckling är bristfälligt	II - 6308
Huruvida motiveringen var bristfällig vad beträffar bedömningen av de omtvistade stödåtgärdernas stimulansverkan	II - 6310
Huruvida motiveringen vad beträffar underlåtenheten att tillämpa regeln om stöd av mindre betydelse är bristfällig	II - 6313
Huruvida motiveringen vad beträffar förordnandet om återkrav är bristfällig .	II - 6314
5. De materiella grunderna	II - 6315
Huruvida ändringsbeslutet saknade rättslig grund	II - 6316
Grunden som rör maktmissbruk vid antagandet av ändringsbeslutet	II - 6317
Grunden i vilken det gjorts gällande att villkoret om föregående ansökan inte nämnades i beslutet om godkännande	II - 6318
Grunden enligt vilken stödet kvalificerades som olagligt, istället för som stöd som hade missbrukats	II - 6319
Huruvida 1998 års riktlinjer var tillämpliga	II - 6324
Tillämpningen i tiden (ratione temporis) av 1998 års riktlinjer	II - 6324

Argumentet som avser bestämmelser i en tidigare stödordning	II - 6325
Argumentet som rör det nationella lagstiftningssammanhanget	II - 6326
Invändningen om rättsstridighet avseende punkt 4.2 i 1998 års riktlinjer	II - 6329
— Upptagande till sakprövning av invändningen om rättsstridighet ...	II - 6330
— Prövning i sak	II - 6332
Grunden enligt vilken det har gjorts en uppenbart oriktig bedömning av stödets stimulansverkan	II - 6334
Argumenten som rör den särskilda situation som mottagarna av de omtvistade stödåtgärderna befann sig i eller det sätt på vilket dessa uppträdde	II - 6335
Argumentet enligt vilket blotta ikraftträdandet av lag nr 9/1998 innebar att företagen kände sig säkra på att de skulle komma att omfattas av stödet.	II - 6337
Huruvida det skett ett åsidosättande av artikel 87.3 EG	II - 6340
Huruvida principen om opartiskhet och principen om skydd för konkurrensen har åsidosatts	II - 6343
Huruvida det har skett ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade för- väntningar	II - 6345
Regionen Sardiniens berättigade förväntningar, hänförliga till frånvaron av riktlinjer vid antagandet av lag nr 9/1998	II - 6345
Mottagarnas berättigade förväntningar, hänförliga till ett tidigare beslut om godkännande samt omständigheterna i förevarande fall	II - 6348
Huruvida det skett ett åsidosättande av bestämmelserna om stöd av mindre bety- delse	II - 6353
Rättegångskostnader	II - 6361
	II - 6365