DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

12. december 2002 *

I sag C-456/00,

Den Franske Republik ved G. de Bergues og L. Bernheim, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Alves Vieira og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at Kommissionens beslutning 2001/52/EF af 20. september 2000 om Frankrigs statsstøtte til fordel for vinsektoren (EFT 2001 L 17, s. 30) annulleres,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, R. Schintgen, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne V. Skouris, F. Macken, N. Colneric og J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer),

generaladvokat: A. Tizzano

justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. juni 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 18. december 2000 har Den Franske Republik i medfør af artikel 230 EF anlagt sag med påstand om, at Kommissionens beslutning 2001/52/EF af 20. september 2000 om Frankrigs statsstøtte til fordel for vinsektoren (EFT 2001 L 17, s. 30, herefter »den anfægtede beslutning«) annulleres.

Relevante retsregler

2 Artikel 36, stk. 1, EF har følgende ordlyd:

»Bestemmelserne i kapitlet om konkurrenceregler finder kun anvendelse på produktionen af og handelen med landbrugsvarer i det omfang, Rådet beslutter dette inden for rammerne af de bestemmelser og i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 37, stk. 2 og 3, samt under hensyntagen til den i artikel 33 angivne målsætning.«

3 I artikel 87, stk. 1, EF bestemmes:

»Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«

4 Det hedder i artikel 87, stk. 3, litra c), EF:

»Som forenelige med fællesmarkedet kan betragtes:

[...]

c) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.«

5 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 84, s. 1) skete der en kodificering af reglerne for den fælles markedsordning for vin.

6 I artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 822/87 bestemmes:

»Enhver nyplantning af vinstokke er forbudt indtil den 31. august 1990. [...]«

7 I artikel 14 i forordning nr. 822/87, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2253/88 af 19. juli 1988 (EFT L 198, s. 35, herefter »forordning nr. 822/87«), bestemmes:

»1. Det er forbudt at yde nogen form for national støtte til beplantning af arealer, der er bestemt til produktion af bordvin og klassificeret i kategori 3.

2. Det er forbudt at yde nogen form for national støtte til beplantning af vindyrkningsarealer ud over de i stk. 1 omhandlede med undtagelse af

— støtte, der er fastsat i specifikke fællesskabsbestemmelser

— støtte, som er tilladt ifølge [EF]-traktatens artikel [87] til [89] [...], og som opfylder kriterier, som bl.a. gør det muligt at nå det fastsatte mål, nemlig en formindskelse af den producerede mængde eller en kvalitativ forbedring uden en forøgelse af produktionen. [...]

3. Det i stk. 2 nævnte forbud gælder fra [den] 1. september 1988. [...]

[...]«

8 I artikel 76 i forordning nr. 822/87 præciseres:

»Medmindre andet er bestemt i denne forordning, finder traktatens artikel [87], [88] og [89] anvendelse på produktion af og handel med de i artikel 1 nævnte produkter.«

9 Forordning nr. 822/87 er blevet erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 1493/1999 af 17. maj 1999 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 179, s. 1). Det fastsættes i denne forordnings artikel 2, stk. 1, første afsnit:

»Indtil den 31. juli 2010 er det forbudt at plante druesorter, der i henhold til artikel 19, stk. 1, er klassificeret som druesorter til presning [...]«

10 I artikel 11, stk. 1-3, i forordning nr. 1493/1999 fastsættes følgende:

»1. Der indføres en ordning for omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer.

2. Ordningens mål er at tilpasse produktionen til efterspørgslen på markedet.

3. Ordningen skal omfatte en eller flere af følgende aktioner:

a) sortsomstilling, også ved hjælp af dobbeltpodning

b) flytning af vindyrkningsarealer

c) forbedring af driftsmetoder i tilknytning til ordningens mål.

Ordningen omfatter ikke den normale fornyelse af udtjente vindyrkningsarealer.«

11 I henhold til artikel 15 i forordning nr. 1493/1999 kan gennemførelsesbestemmelserne til denne forordnings kapitel III, der har overskriften »Omsætning og omstilling«, og som indeholder artikel 11-15, navnlig omfatte »bestemmelser med sigte på at undgå en forøgelse af produktionskapaciteten«.

12 I artikel 71, stk. 1, i forordning nr. 1493/1999 fastsættes:

»Medmindre andet er bestemt i denne forordning, anvendes traktatens artikel 87, 88 og 89 på produktion af og handel med de af denne forordning omfattede produkter.«

Tvistens baggrund

13 Ved skrivelse af 3. februar 1999 underrettede den franske regering Kommissionen om et udkast til en støtteordning, der skulle tilskynde cognacproducenter til at omstille driften til fremstilling af landvine. Støtten, der ville omfatte 1 000 ha i Charentes (Frankrig), skulle ydes til rydning af vinstokke af sorten Ugni blanc, der hovedsagelig anvendes til fremstilling af cognac, med henblik på at erstatte disse med druesorter, der anvendes til fremstilling af kvalitetslandvine.

14 Kommissionen besluttede i oktober 1999 at indlede undersøgelsesproceduren efter artikel 88, stk. 2, EF for så vidt angik tre af de fire foranstaltninger, som den franske regering havde anmeldt.

15 Som afslutning på denne procedure vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning, hvis dispositive del er affattet således:

»*Artikel 1*

1. Den foranstaltning, Frankrig har iværksat, og som består i et tillæg til den nationale støtte til forbedring af vinstokbestanden i det bestemte dyrkningsområde »Cognac« for produktionsårene 1998/1999 og 1999/2000 er en ulovlig støtte, der er uforenelig med traktatens artikel 87 til 89, og kan ikke anses for omfattet af den i traktatens artikel 87, stk. 3, omhandlede undtagelse.

2. Ledsageforanstaltningen vedrørende teknisk støtte til producenterne er uforenelig med traktatens artikel 87 til 89 og kan ikke anses for omfattet af den i traktatens artikel 87, stk. 3, omhandlede undtagelse.

Artikel 2

Frankrig skal ophæve de i artikel 1 omhandlede støtteordninger.

Artikel 3

Frankrig træffer alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den støtte, som er udbetalt til støttemodtagerne i medfør af de i artikel 1 omhandlede ordninger.

Artikel 4

Frankrig underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme beslutningen.

Artikel 5

Denne beslutning er rettet til Den Franske Republik.«

16 I mellemtiden havde den franske regering — uden at afvente afslutningen af undersøgelsesproceduren — udstedt to bekendtgørelser om betingelserne for tildeling af støtte til forbedring af vinstokbestanden i det bestemte dyrkningsområde »Cognac«, hvoraf den ene af 12. marts 1999 (JORF af 11.4.1999, s. 5387) vedrørte produktionsåret 1998/1999 og den anden af 6. april 2000 (JORF af 23.4.2000, s. 6260) vedrørte produktionsåret 1999/2000.

Parternes argumenter

17 Den franske regering har til støtte for sin annullationspåstand fremført et enkelt anbringende, nemlig at Kommissionen har gjort sig skyldig i en retsvildfarelse, idet den har anlagt en urigtig fortolkning af bestemmelserne i forordning nr. 822/87 og nr. 1493/1999.

18 Den franske regering har for det første gjort gældende, at den pågældende støtte er i overensstemmelse med det formål, der er fastsat i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 822/87, nemlig en formindskelse af den producerede mængde eller en kvalitativ forbedring uden forøgelse af produktionen. Dette formål er ligeledes indeholdt i forordning nr. 1493/1999.

19 Ifølge den franske regering ledsages omstillingen af dyrkningsarealer, der er beplantet med vinstokke af sorten Ugni blanc med et gennemsnitligt udbytte på 150 hl/ha, til vindyrkningsarealer, der er bestemt til fremstilling af landvine i Charentes-regionen, for hvilke der er fastsat et udbytteloft på 80 hl/ha, af en formindskelse af den producerede vinmængde.

20 Den franske regering har bestridt Kommissionens konklusion, hvorefter støtte til omstilling af de vindyrkningsarealer, der er beplantet med vinstokke af sorten Ugni blanc, til vindyrkningsarealer, som udelukkende skal anvendes til produktion af landvine, kan sidestilles med finansiering af yderligere nyplantning af vinstokke, der har været forbudt siden 1988. Ifølge den franske regering er det ikke muligt at foretage en forskelligartet omstilling uden at plante nye vinstokke af en sort, som giver mindre udbytte, i stedet for de gamle. For så vidt som de nye vinstokke kun erstatter ryddede vinstokke, kan man i øvrigt ikke hævde, at der er tale om yderligere nyplantning.

21 Ifølge den franske regering har Kommissionen med urette antaget, at der i den foreliggende sag er tale om en omstilling af vindyrkningsarealer — der anvendes til produktion af brændevin til vindyrkningsarealer til produktion af »almindelig vin« — som derfor indebærer en stigning i produktionen af sådan vin. Begrebet »almindelig vin« findes ikke i den fælles markedsordning for vin, hvori der ikke sondres mellem vin, der anvendes til produktion af cognac, og andre vine. Der er i øvrigt ikke nogen forpligtelse til at producere cognac af vin fra Ugni blanc-vinstokke.

22 Det er den franske regerings opfattelse, at det i forordning nr. 1493/1999 ikke fastsættes, at der skal være sammenhæng mellem omstilling af et areal og medlemsstaternes eventuelle forpligtelse til at formindske produktionen fra de arealer, der ikke er blevet omstillet. Nævnte forordnings artikel 11 foreskriver heller ikke, at omstillingen af et givet areal skal ledsages af rydning af et vindyrkningsareal af tilsvarende størrelse. Kommissionen kan ikke fastsætte andre betingelser end dem, der er fastsat ved den pågældende forordning.

23 Den franske regering har tilføjet, at udviklingen på markedet for vin kun kan vurderes over en længere periode. Den vedvarende stigning i salget af franske landvine, der har fundet sted i perioden 1994-1998, er udtryk for en generel tendens, som en mindre tilbagegang i 1998-1999 ikke kan rejse tvivl om.

24 Da Kommissionen ikke har foretaget en passende analyse af markedet for vin, har Kommissionen efter den franske regerings opfattelse været upræcis og ikke godtgjort, at den pågældende støtte fører til en konkurrencefordrejning.

25 Ifølge Kommissionen fremgår det af Domstolens praksis, at med hensyn til en national støtte på landbrugsområdet kan en medlemsstats henvisning til bestemmelserne i artikel 87 EF til 89 EF ikke ændre de bestemmelser, der er fastsat i forordningen om den pågældende fælles markedsordning (dom af 26.6.1979, sag 177/78, McCarren, Sml. s. 2161).

26 Kommissionen har med hensyn til formindskelserne af udbytte og produktionsarealerne, idet den har støttet sig til klassificeringen af cognac som brændevin, gjort gældende, at der i det foreliggende tilfælde ikke er tale om omstilling af

vindyrkningsarealer med et højt udbytte, men snarere om en omstilling af vindyrkningsarealer, hvorpå der produceres vin, som anvendes til fremstilling af brændevin, til vindyrkningsarealer, hvorpå der produceres almindelig vin.

27 Ifølge Kommissionen finansieres gennem den omhandlede støtteordning yderligere nyplantning af vinstokke, hvilket fører til en forøgelse af produktionen af almindelig vin, som i henhold til den fælles markedsordning for vin er forbudt.

28 Kommissionen har påpeget, at der ikke er tale om at fastsætte betingelser for at kunne godkende den omhandlede støtte, men blot er tale om at vurdere de negative virkninger for konkurrencen, som sådan støtte har. Dette er grunden til, at Kommissionen har undersøgt, om de franske myndigheder, således som den franske regering havde foreslået, rent faktisk havde truffet foranstaltninger for — gennem en begrænsning af udbyttet, navnlig for vindyrkningsarealer beplantet med vinstokke af sorten Ugni blanc, og gennem en formindskelse af produktionsarealerne — at formindske støttens påvirkning af markedet. Da Kommissionen kunne konstatere, at de nationale myndigheder ikke havde været i stand til at konkretisere disse mål, dvs. at de ikke havde truffet foranstaltninger for at mindske virkningerne af støtten, konkluderede Kommissionen, at foranstaltningerne ikke var i overensstemmelse med de nye fællesskabsretlige krav i vinsektoren.

29 Hvad angår spørgsmålet om at tilpasse produktionen til efterspørgslen og om konkurrencefordrejningerne har Kommissionen hævdet, at de af den franske regering fremlagte oplysninger om markedets vækst ikke bekræftes af oplysninger fra Office national interprofessionnel des vins om et fald i prisen på landvin. Disse oplysninger viser, at der har været problemer på markedet for landvin.

Domstolens bemærkninger

Indledende bemærkninger

30 Indledningsvis bemærkes, at selv om den i artikel 87 EF og 88 EF fastsatte procedure overlader et skøn til Kommissionen og under visse betingelser til Rådet med henblik på vurderingen af, om en statsstøtteordning kan forenes med fællesmarkedets krav, følger det dog af traktatens almindelige opbygning, at denne procedure aldrig må føre til resultater, der er i strid med traktatens særlige bestemmelser (jf. navnlig dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 41).

31 Det bemærkes endvidere, at når der er udstedt en forordning om oprettelse af en fælles markedsordning for en given sektor, er medlemsstaterne forpligtet til ikke at gøre undtagelser fra ordningen eller i øvrigt tilsidesætte den (jf. dom af 19.3.1998, sag C-1/96, Compassion in World Farming, Sml. I, s. 1251, præmis 41, og af 8.1.2002, sag C-507/99, Denkavit, Sml. I, s. 169, præmis 32).

32 Det følger heraf, at Kommissionen ved vurderingen af en statsstøtte i en sektor, hvor der er indført en fælles markedsordning, forudsættes at undersøge den virkning en sådan støtte måtte have på den pågældende markedsordnings funktion. Som Domstolen har fastslået, kan en medlemsstats påberåbelse af artikel 87 EF til 89 EF med andre ord ikke have forrang i forhold til bestemmelserne i forordningen om oprettelse af den pågældende markedsordning (jf. McCarren-dommen, præmis 11).

33 Som det i øvrigt fremgår af Domstolens praksis, anerkendes ved artikel 36 EF den fælles landbrugspolitiks forrang i forhold til traktatens formål på konkurrenceområdet (dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 61).

34 Da den omhandlede støtte er blevet erklæret ulovlig ved den anfægtede beslutning, idet den ikke opfylder de krav, der er opstillet i den fælles markedsordning for vin, skal det undersøges, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde har foretaget en korrekt fortolkning af bestemmelserne i denne fælles markedsordning.

Realiteten

35 Det kan konstateres, at et af formålene med den fælles markedsordning for vin er at sikre ligevægten mellem produktion og efterspørgsel på markedet for vin.

36 For at nå et sådant mål, er der i bestemmelserne for denne markedsordning fastsat en lang periode, hvori det er forbudt dels at nyplante vinstokke (artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 822/87, der var gældende på tidspunktet for anmeldelsen til Kommissionen af den pågældende støtte, og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1493/1999, der trådte i kraft den 21.7.1999), dels at yde national støtte til beplantninger, der ikke gør det muligt at formindske den producerede mængde (artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 822/87). Bestemmelser, som tilsigter at undgå en forøgelse af produktionskapaciteten, er ligeledes fastsat inden for rammerne af forordning nr. 1493/1999 [forordningens artikel 15, stk. 2, litra c)].

37 I øvrigt er cognac en brændevin, der er undtaget fra listen over landbrugsprodukter (dom af 30.1.1985, sag 123/83, Clair, Sml. s. 391, præmis 15), og er derfor ikke blandt de produkter, der reguleres ved den fælles markedsordning for vin.

38 Det bemærkes i denne sammenhæng, at såfremt de arealer, der er tilplantet med vinstokke af sorten Ugni blanc, hvis udbytte anvendes til fremstilling af en brændevin, der som industrivare ikke afsættes på vinmarkedet, omstilles til arealer, hvorpå der produceres landvine, der sælges på dette marked, vil mængden af disse vine, der produceres i den pågældende region, nødvendigvis stige.

39 Som det er fremhævet i denne doms præmis 35, er en stigning i produktionen af vin i strid med et af formålene med den fælles markedsordning for vin. Kommissionen har derfor i den anfægtede beslutning med rette anset den pågældende støtte for at være uforenelig med bestemmelserne om en fælles markedsordning.

40 I betragtning 37-49 til den anfægtede beslutning har Kommissionen ikke desto mindre undersøgt, om den franske regering — som en undtagelse i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF — havde truffet foranstaltninger med henblik på at afbøde den pågældende støttes negative virkninger på markedet.

41 Det bemærkes i denne forbindelse dels, at Kommissionen ved anvendelsen af artikel 87, stk. 3, EF har et vidt skøn ved vurderingen af de økonomiske og sociale faktorer, der kommer i betragtning på fællesskabsplan (jf. bl.a. dom af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis

67, og af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 45), dels at Domstolen ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, ikke kan erstatte de kompetente myndigheders skøn med sit eget, men skal begrænse sig til at vurdere, om skønnet er åbenbart urigtigt, eller om det er behæftet med magtfordrejning (jf. bl.a. dom af 5.10.2000, sag C-288/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8237, præmis 26, og dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 46).

42 Henset til disse principper kan den franske regerings argument om, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en retsvildfarelse, idet den i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1493/1999 har fastsat betingelser for begrænsninger af udbyttet og i produktionsarealerne, der ikke er fastsat i bestemmelsen, ikke tiltrædes.

43 Det fremgår af gennemgangen af den anfægtede beslutning, at Kommissionen ikke på noget tidspunkt har fastsat sådanne betingelser på grundlag af artikel 11 i forordning nr. 1493/1999. Som generaladvokaten har anført i punkt 45 i forslaget til afgørelse, fastsættes der ved denne artikel ikke regler om national støtte til omstrukturering og til omstilling af vindyrkningsarealer, men der indføres en støtteordning på fællesskabsplan, som medlemsstaterne i princippet ikke kan yde finansielle bidrag til.

44 Kommissionen har inden for rammerne af det vide skøn, som den har på dette område, blot undersøgt, om de af de franske myndigheder anmeldte foranstaltninger vedrørende begrænsningen af udbyttet og af produktionskapaciteten ville være tilstrækkelige til at afbøde den pågældende støttes virkninger på markedet. Kommissionen konkluderede efter sin undersøgelse, at de nævnte foranstaltninger var utilstrækkelige.

45 Det bemærkes endvidere, at Kommissionens økonomiske vurderinger af tilpasningen af produktionen til efterspørgslen og af konkurrencefordrejningerne ligeledes er omfattet af udøvelsen af dens vide skøn.

46 Kommissionen har med rette, idet den har taget hensyn dels til de af Office national interprofessionnel des vin fremlagte oplysninger om faldet i gennemsnitsprisen for landvine i produktionsåret 1999/2000, der var resultatet af et fald i efterspørgslen, som erkendes af den franske regering, dels til formålet om at opretholde ligevægten på vinmarkedet, som forfølges med den fælles markedsordning for vin, lagt til grund, at en stigning i produktionen af landvin i Frankrig vil kunne skabe konkurrencefordrejninger på et marked for vin, hvor en vækst ikke synes sikker.

47 Det skal tilføjes, at den franske regering ikke har fremlagt oplysninger, der kan godtgøre, at Kommissionen har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved at fastslå, at den pågældende støtte ikke opfylder betingelserne for at være omfattet af den i artikel 87, stk. 3, litra c), EF fastsatte undtagelse.

48 Den franske regering har blot hævdet, at udviklingen på markedet for vin kun kan vurderes over en længere periode, og at Kommissionen har været upræcis med hensyn til at godtgøre, at den pågældende støtte førte til konkurrencefordrejninger.

49 Under disse omstændigheder, og da den klart og utvetydigt angiver de betragtninger, Kommissionen har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret, opfylder begrundelsen til den anfægtede beslutning de krav, der er fastlagt i Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 22.3.2001, sag C-17/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 2481, præmis 35, og dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 48).

50 Henset til ovenstående betragtninger må anbringendet om, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en retsvildfarelse, forkastes.

51 Følgelig bør Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

52 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Schintgen Skouris Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 2002.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling