FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 18. maj 2000 [1]

I — Indledning

1. Med det foreliggende annullationssøgsmål anfægter Den Portugisiske Republik en beslutning, hvori Kommissionen godkendte en af Den Franske Republik indført ny støtte til hedvine og brændevine, idet den erklærede, at den ikke gjorde indsigelse mod støtteprojektet. Anbringenderne — tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og traktaten — vedrører frem for alt påstandene om, at Kommissionen ved vurderingen af støtten ikke i tilstrækkeligt omfang har taget hensyn til den franske ordning med differentierede afgifter for hedvine og naturligt søde vine benævnt »vins doux naturels«. Afgiften på hedvine udgør 1 400 FRF pr. hektoliter, dvs. 9 FRF eller ca. 1,37 EUR pr. flaske, mens afgiften på »vins doux naturels« derimod udgør 350 FRF pr. hektoliter, dvs. 2,25 FRF eller ca. 0,34 EUR pr. flaske. Desuden er det ikke klart, på hvilke betingelser midlerne blev ydet.

1 — Originalsprog: tysk.

II — De relevante retsregler

2. EF-traktatens artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

»1. 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.

2. [...]

3. 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

[...]«

3. EF-traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF) bestemmer:

»Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse [...] af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet i henhold til artikel 92, iværksætter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde [...]«

4. EF-traktatens artikel 95 (efter ændring nu artikel 90 EF) indeholder følgende bestemmelser:

»Ingen medlemsstat må direkte eller indirekte pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer. Endvidere må ingen medlemsstat pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter, som indirekte vil kunne beskytte andre produkter.«

III — Sagens faktiske omstændigheder

1. Tvistens baggrund

5. I protest mod de højere afgifter på deres produkter nægtede producenterne af hedvinene Pineau des Charentes, Floc de Gascogne og Macvin du Jura i 1993 og i første halvår af 1994 at betale den del af afgifterne, som oversteg den afgiftssats, der påhvilede »vins doux naturels«. Samtidig indgav Confédération nationale des producteurs de vins de liqueur à appellation d'origine contrôlée (den franske sammenslutning af producenter af hedvine med kontrolleret oprindelsesbetegnelse, herefter »den franske sammenslutning«) en klage til Kommissionen over den afgiftsordning for hedvine, der blev anvendt i Frankrig. I midten af 1994 bragte hedvinsproducenterne indstillingen af afgiftsbetalingerne til ophør. I et interview i et tidsskrift begrundede formanden for sammenslutningen dette med, at den franske regering påtænkte at betale en årlig godtgørelse og erstatning i årene 1994-1997 med henblik på at udligne afgiftsforskellen.

2. Den omtvistede støtte

6. Den 24. marts 1995 indgav Associação de Exportadores de Vinho do Porto (sammenslutningen af portvinseksporterende virksomheder, herefter »den portugisiske sammenslutning«) to klager til Kommissionen, den ene over, at den franske afgiftsordning for hedvine var i strid med traktatens artikel 95, den anden over, at de foranstaltninger, den franske regering påtænkte som kompensation til de franske producenter, indebar en tilsidesættelse af traktatens artikel 92 og 93. Sidstnævnte klage er udgangspunktet for den foreliggende sag.

7. Som reaktion på den klage, som den portugisiske sammenslutning havde indgivet, anmodede Kommissionen den 12. april 1995 de franske myndigheder om at anmelde den påtænkte støtte. Denne anmodning efterkom Den Franske Republiks Faste Repræsentation ved skrivelse af 17. juli 1995. Ifølge denne påtænkte den franske regering at yde en støtte til hedvine og brændevine (»eaux de vie«) med kontrolleret oprindelsesbetegnelse. Som svar på yderligere forespørgsler fra Kommissionen af 10. august 1995, 31. oktober 1995, 30. januar 1996, 3. juni 1996 og 12. august 1996 fremsendte Den Franske Republiks Faste Repræsentation den 6. oktober 1995, den 12. december 1995, den 14. februar 1996, den 26. april 1996, den 10. juli 1996 og den 30. september 1996 yderligere oplysninger om den påtænkte støtte til Kommissionen. Kommissionens skrivelse af 30. januar 1996 indeholder en passage med følgende indhold:

»Après un examen préliminaire, il s'avère que ces dernières (informations) ne sont pas complètes et que des informations complémentaires sont donc nécessaires à un examen approfondi de ce projet.« [En foreløbig undersøgelse har vist, at disse [oplysninger] ikke er fuldstændige, og at supplerende oplysninger derfor er nødvendige for at foretage en tilbundsgående undersøgelse af projektet.]

På grundlag af en anmodning fra Kommissionen i skrivelse af 3. juni 1996, punkt 6, forpligtede de franske myndigheder i skrivelse af 10. juli 1996, punkt 6, sig bl.a. til at ændre støtteprojektet, således at der ikke skulle ydes støtte til investeringer i oplagring.

8. I februar 1996 modtog den portugisiske sammenslutning uformelt en meddelelse om, at man påtænkte at indlede den formelle administrative procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, over for Den Franske Republik. Da dette imidlertid ikke skete, anmodede den portugisiske sammenslutning den 29. maj 1996 Kommissionen om straks at indlede en procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, og informere den om, hvor langt man var kommet med den hidtidige undersøgelse af den påtænkte støtte. Den 19. juli 1996 og den 2. september 1996 gentog den portugisiske sammenslutning denne anmodning. Endelig opfordrede sammenslutningen i medfør af EF-traktatens artikel 175 (nu artikel 232 EF) i skrivelse af 25. september 1996 Kommissionen til at handle.

3. Kommissionens beslutning

9. Den 6. november 1996 traf Kommissionen beslutning om ikke at gøre indsigelse

mod støtten, som dermed blev godkendt. Ved skrivelse SG(96) D/9957 af 21. november 1996 underrettede Kommissionen den franske regering om sin beslutning. Et sammendrag af beslutningen blev offentliggjort den 6. marts 1997 i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*[2].

10. I skrivelsen af 21. november 1996 opdeles den påtænkte støtte i to dele — den ene vedrører reklame, den anden er af teknisk art. Sidstnævnte sigter mod teknisk bistand, støtte til forskning og investeringsstøtte[3]. Kommissionen understreger navnlig i denne skrivelse, at støtten overholder alle relevante regler, fremgangsmåder og rammebestemmelser.

11. Med hensyn til den måde, hvorpå reklamestøtten finansieres, understreger Kommissionen, at skattelignende eller frivillige afgifter, som opkræves i finansieringsøjemed, ikke ville belaste importerede produkter. Gennemførelsen skulle navnlig ske i overensstemmelse med »Meddelelse fra Kommissionen vedrørende statslig medvirken ved salgsfremmende foranstaltninger for landbrugsprodukter og fiskerivarer«[4] samt »Rammeordningen for statsstøtte til reklame for landbrugsprodukter og visse varer, der ikke henhører under EØF-traktatens bilag II, men ikke fiskerivarer«[5]. Begge tekster indeholder materielle kriterier for udformningen af statsstøttet reklame. Rammeordningen forbyder derudover støtte til reklame for bestemte virksomheder. Når støtten er anmeldt korrekt, tillades støtte til reklame med et støtteloft på maksimalt 50% i følgende tilfælde:

— for overskudsprodukter

— for alternative produkter

— for særlige produkter fra ugunstigt stillede områder

— for produkter, som typisk fremstilles af små og mellemstore virksomheder eller

— for sunde produkter af høj kvalitet.

12. Med hensyn til støtte til forskning henviser Kommissionen navnlig til »EF-

2 — EFT C 70, s. 14.

3 — Projekt vedrørende vinfremstilling (»conditionnement«) og afsætning.

4 — EFT 1986 C 272, s. 3.

5 — EFT 1989 C 302, s. 6.

rammebestemmelserne for statsstøtte til forskning og udvikling« [6], som i det for denne sag relevante afsnit nævner muligheden af en godkendelse efter traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), men i øvrigt kræver en omfattende afvejning under hensyntagen til konkurrence og handel [7], samt »Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder« [8], som indeholder en definition af disse virksomhedstyper og fastsætter støttelofter, inden for hvilke Kommissionen kan godkende støtte.

13. Med hensyn til investeringsstøtte kræver Kommissionen endelig, at navnlig de betingelser, der er indeholdt i »Rammebestemmelserne for statsstøtte til investeringer i sektoren for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter« i skrivelsen af 20. oktober 1995 [9], skal overholdes. Heri er foreskrevet en tilsvarende anvendelse af kriterierne i Kommissionens beslutning 94/173/EF af 22. marts 1994 om fastlæggelse af udvælgelseskriterier for investeringer vedrørende forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugs- og skovbrugsprodukter [10], som på sin side gennemfører Rådets forordning (EØF) nr. 866/90 af 29. marts 1990 om forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter [11]. Begge retsakter vedrører direkte støtten til sådanne projekter fra europæiske landbrugsfonde.

14. Da Den Franske Republik havde forpligtet sig til at overholde disse bestemmelser, nåede Kommissionen frem til, at alle elementer i forbindelse med støtten var omfattet af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c). Kommissionen besluttede derfor ikke at gøre indsigelse.

15. Den Portugisiske Republik har den 29. maj 1997 anlagt sag til prøvelse af denne beslutning.

16. I sagen er Kongeriget Spanien indtrådt på sagsøgerens side og Den Franske Republik på sagsøgtes side.

17. Til opfyldelse af kendelse afsagt af Domstolen den 21. september 1999 fremlagde Kommissionen brevvekslingen med den franske regering vedrørende støtten.

6 — EFT 1996 C 45, s. 5.
7 — Punkt 5.1.
8 — EFT 1996 C 213, s. 4.
9 — EFT 1996 C 29, s. 4.
10 — EFT L 79, s. 29.
11 — EFT L 91, s. 1.

4. Påstande

18. Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning af 6. november 1996 vedrørende statsstøtte nr. N 703/95 — Frankrig annulleres.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, subsidiært frifindes Kommissionen, for så vidt som sagsøgeren påberåber sig traktatens artikel 92 sammenholdt med artikel 95.

— Frifindelse i øvrigt.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. Parternes argumenter behandles nærmere nedenfor.

IV — Retlig vurdering

1. Formaliteten

Parternes argumenter

21. Kommissionen er af den opfattelse, at sagen delvis skal afvises. Sagsøgeren mener ganske vist, at Kommissionens beslutning er ulovlig som følge af, at den omtvistede støtte forstærker den angiveligt diskriminerende virkning af den franske afgiftsordning for »vins doux naturels« og hedvine. Diskriminerede afgifter skal imidlertid vurderes efter traktatens artikel 95. Kommissionen kan kun gøre indsigelse mod dem på grundlag af en traktatbrudssag i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF), men ikke inden for rammerne af en støttebeslutning i henhold til traktatens artikel 93. Beslutningen om at indlede en traktatbrudssag kan udelukkende træffes af Kommissionen og kan ikke underkastes en domstolsprøvelse. Med dette anbringende forsøger Den Portugisiske Republik derfor at overskride grænserne for Fællesskabets retsbeskyttelsesordning.

22. Over for denne argumentation har Den Portugisiske Republik anført, støttet af Kongeriget Spanien, at sagen ikke er anlagt med henblik på en overholdelse af traktatens artikel 95, men at det derimod blot kræves, at der tages hensyn til visse omstændigheder ved anvendelsen af traktatens artikel 92, som dog berører traktatens artikel 95.

Vurdering

23. Som Den Portugisiske Republik og Kongeriget Spanien anfører, skal dette anbringende forstås således, at den påståede tilsidesættelse af traktatens artikel 95 kun udgør et argument, som skal begrunde tilsidesættelsen af traktatens artikel 92. Om en sådan tilsidesættelse kan have denne virkning, skal vurderes på grundlag af fortolkningen af traktatens artikel 92 og er dermed et spørgsmål, der henhører under sagens realitet. Sagen kan derfor antages til realitetsbehandling med hensyn til dette anbringende.

2. *Realiteten*

24. Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren påberåbt sig tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter samt tilsidesættelse af traktaten og retsreglerne om anvendelsen heraf.

a) Tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter

25. Med dette anbringende har sagsøgeren for det første gjort gældende, at den formelle administrative procedure i traktatens artikel 93, stk. 2, ikke blev indledt, og for det andet, at pligten til at begrunde retsakter i EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) blev tilsidesat.

aa) Undladelse af at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2

— Pligt til at indlede en procedure

Parternes argumenter

26. Sagsøgeren er af den opfattelse, at Kommissionen i den foreliggende sag var forpligtet til at indlede den kontradiktoriske administrative procedure. Under henvisning til Lorenz-dommen [12] har sagsøgeren gjort gældende, at den maksimale varighed af den indledende undersøgelsesfase efter traktatens artikel 93, stk. 3, af Domstolen er fastsat til to måneder. Endvidere er det også altid uomgængeligt nødvendigt at indlede den administrative pro-

12 — Dom af 11.12.1973, sag 120/73, Sml. s. 1471.

cedure, når Kommissionen støder på alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af en påtænkt støtte.

27. Ved at fremrykke den indgående undersøgelse af den påtænkte støtte fra den administrative procedure til den indledende undersøgelsesfase har Kommissionen fordrejet procedurereglerne i traktatens artikel 93 og derved tilsidesat de retssikkerhedsgarantier, der tilkommer andre berørte parter, som kunne have fremsat bemærkninger.

28. Efter sagsøgerens opfattelse er det åbenbart, at Kommissionen under den indledende undersøgelse ikke straks fandt, at den påtænkte støtte var forenelig med traktaten, og at den derfor var stødt på alvorlige vanskeligheder i forbindelse med undersøgelsen af støtten. Der var behov for en undersøgelse, som stod på i næsten 19 måneder, og en længere brevveksling mellem Kommissionen og den franske regering, inden Kommissionen vedtog den anfægtede beslutning.

29. Af det, som sagsøgeren har anført, fremgår forpligtelsen til at indlede den administrative procedure navnlig af følgende omstændigheder:

— De foranstaltninger, som den franske regering har indført, er meget omtvistede. De er genstand for klager, som andre producenter fra to medlemsstater har indgivet til Kommissionen.

— Ifølge offentliggjorte udtalelser fra de producentsammenslutninger, som har modtaget støtten, tjener støtten som kompensation for den diskriminerende afgiftsordning i forbindelse med hedvine.

— Den franske regering har ikke anmeldt den påtænkte støtte på eget initiativ, men derimod først efter at være blevet anmodet herom af Kommissionen.

— Kommissionen har af den franske regering krævet garantier og yderligere oplysninger, hvilket er resulteret i ændringer og tilpasninger af den oprindeligt påtænkte støtte.

30. Derudover har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har informeret en af klagerne, nemlig den portugisiske sammenslutning, om, at den havde til hensigt at indlede den formelle administrative procedure. Kommissionen har ikke begrundet, hvorfor den opgav dette forehavende.

31. Den spanske regering, som støtter sagsøgeren, har ligeledes gjort gældende, at

Kommissionen har tilsidesat traktatens artikel 93. Da den indledende undersøgelsesfase kun skal gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en umiddelbar opfattelse af, om den påtænkte støtte er forenelig med fællesmarkedet, måtte Kommissionen ikke godkende den påtænkte støtte alene på grundlag af den gennemførte indledende undersøgelse. Ved at Kommissionen undlod at indlede proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2, kunne de andre parter i sagen ikke fremsætte bemærkninger over for Kommissionen, hvorfor Kommissionen ikke rådede over fuldstændige oplysninger, da den vedtog sin beslutning. Endelig burde den administrative procedure have været indledt alene på baggrund af forløbet og varigheden af den indledende undersøgelse.

32. Under den mundtlige forhandling understregede repræsentanten for den spanske regering, at det under ingen omstændigheder var tilstrækkeligt, at de franske myndigheder blot forsikrede, at støtten ikke ydede franske producenter af hedvine kompensation for den afgiftsmæssigt ugunstige behandling af hedvine i forhold til »vins doux naturels«. Kommissionen havde derimod været forpligtet til at undersøge denne påstand. Dette kunne i betragtning af de utilstrækkelige oplysninger fra de franske myndigheder kun være sket ved en procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2.

33. Kommissionen er af den opfattelse, at den formelle administrative procedure altid skal indledes, når der optræder alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af, om en støtte er forenelig med traktaten, eller hvis de pågældende vanskeligheder ikke kan løses inden afslutningen afden indledende undersøgelsesfase. Efter Kommissionens opfattelse var dette imidlertid ikke tilfældet.

34. Medlemsstaternes oplysninger om påtænkte støtteforanstaltninger er ofte ufuldstændige og upræcise på uvæsentlige punkter. Strengt taget er der i den forbindelse slet ikke tale om anmeldelser som omhandlet i traktatens artikel 93, stk. 3, men derimod om en orientering af Kommissionen om de foranstaltninger, som en medlemsstat ønsker at vedtage. Det er grunden til, at Kommissionen i den indledende undersøgelsesfase skal indhente supplerende oplysninger og bekræftelser, således at den påtænkte støtte i detaljer bliver i overensstemmelse med de fællesskabsretlige bestemmelser. Disse justeringer vedrører som i den foreliggende sag imidlertid kun spørgsmål af underordnet betydning og de nærmere bestemmelser om støtteforanstaltningens gennemførelse. Kommissionen må derfor indrømmes et vist skøn med henblik på at overvinde vanskeligheder, som opstår i forbindelse med undersøgelsen af et anmeldt støtteprojekt. Disse vanskeligheder kan endelig også være af underordnet betydning.

35. Kommissionen er desuden af den opfattelse, at fristen på to måneder til at indlede den administrative procedure først begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor Kommissionen har alle de nødvendige dokumenter for at kunne undersøge, om støtten er forenelig med traktaten. Kommissionen påberåber sig i denne forbindelse Boussac-dommen [13].

13 — Dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, »Boussac«, Sml. I, s. 307, præmis 27 og 28.

36. Med hensyn til eventuelle vanskeligheder ved vurderingen af, om støtteprojektet kan godkendes, har Kommissionen gjort opmærksom på, at det omtvistede projekt åbenbart er i overensstemmelse med de relevante rammebestemmelser. Under den mundtlige forhandling erkendte Kommissionens repræsentant ganske vist, at Kommissionen ikke er bundet af disse rammebestemmelser, men at en fravigelse — ifølge Kommissionens repræsentant — ville kræve en begrundelse af »armeret beton«. En sådan har ikke været til stede i den foreliggende sag.

37. Den franske regering er indledningsvis af den opfattelse, at det ikke kan sluttes af Lorenz-dommen [14], at den indledende undersøgelsesfase under alle omstændigheder er begrænset til to måneder. Kommissionens forpligtelse til at indlede den administrative procedure er alene afhængig af, om den er stødt på alvorlige vanskeligheder ved vurderingen af, om den påtænkte støtte er forenelig med traktaten.

38. Den franske regering har anført, at med hensyn til de retlige og faktiske omstændigheder i sagen udgør den lange indledende undersøgelsesfase ingen tilsidesættelse af traktatens artikel 93, stk. 2. Mellem de franske myndigheder og Kommissionen har der fundet en dialog sted, der ikke — som det ellers er normalt — begyndte med anmeldelsen af et fuldstændigt udarbejdet støtteprojekt, men allerede i planlægningsfasen i forbindelse med den senere støtte. Tomånedersfristen, som først begynder at løbe på anmeldelsestidspunktet, skal derfor beregnes fra den franske regerings skrivelse af 23. september 1996.

39. Endelig mener den franske regering, at sagsøgeren ikke har anført noget om arten af de alvorlige problemer, som Kommissionen måtte være stødt på. Den påtænkte støtte var nemlig ikke blevet ændret væsentligt i løbet af Kommissionens undersøgelse. Under den mundtlige forhandling gjorde den franske regerings repræsentant desuden opmærksom på, at Kommissionen var bekendt med situationen på det europæiske marked for hedvine. Den havde nemlig kort tid inden støtteprocedurens indledning indført fællesskabsstøtte til Madeira [15], uden at der var gjort indsigelser.

Vurdering

40. Spørgsmålet om, under hvilke betingelser Kommissionen er forpligtet til at indlede den formelle administrative procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, vedrører for det første de tidsmæssige aspekter, nemlig spørgsmålet om overholdelsen af fristen på to måneder til at afslutte den indledende undersøgelsesfase. For det andet skal de materielle forudsætninger for den obligatoriske indledning af en administrativ procedure, som de er kommet til udtryk i Domstolens hidtidige praksis, behandles.

41. Alene det forhold, at tomånedersfristen er forløbet, medfører ikke automatisk, at

14 — Lorenz-dommen, nævnt i fodnote 12.

15 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3233/92 af 5.11.1992 (EFT L 321, s. 11).

Kommissionen er forpligtet til at indlede den kontradiktoriske administrative procedure. Domstolen kræver i Lorenz-dommen [16], at Kommissionen skal afslutte den indledende fase med den påkrævede hurtighed. På grundlag af EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) og artikel 175 anser Domstolen en frist på to måneder for at være rimelig [17]. Denne tomånedersfrist har imidlertid frem for alt til formål at beskytte den medlemsstat, som påtænker at indføre en støtte, og som på grund af Kommissionens passivitet ikke får klarhed over, om den påtænkte støtte er forenelig med fællesskabsretten. Efter to måneders forløb kan den pågældende medlemsstat nemlig give Kommissionen meddelelse om støttens iværksættelse. Vil Kommissionen ikke godkende dette, er den tvunget til at indlede den formelle administrative procedure efter artikel 93, stk. 2. Tomånedersfristen har derfor ikke i første række til formål at beskytte interesserede parters proceduremæssige rettigheder i forbindelse med den administrative procedure.

42. Dette forklarer dom af 20. marts 1984 i sagen Tyskland mod Kommissionen [18] vedrørende Kommissionens beslutning om ikke at gøre indsigelse mod en belgisk støtte. Også i den forbindelse var der tale om sikringen af andre parters rettigheder, navnlig den sagsøgende medlemsstat Tyskland. Domstolen begrundede ikke blot Kommissionens forpligtelse til at indlede den formelle administrative procedure med, at undersøgelsen havde varet i mere end 16 måneder. Domstolen sondrede tværtimod mellem projekter, som ikke giver anledning til vanskeligheder eller kun vanskeligheder, som Kommissionen kan overvinde i den indledende undersøgelsesfase, og projekter, hvor den i forbindelse med undersøgelsen støder på »alvorlige vanskeligheder«, som gør, at det synes nødvendigt at give de øvrige medlemsstater og interesserede parter lejlighed til at fremsætte bemærkninger.

43. Det skal derfor undersøges, om det foreliggende støtteprojekt gav anledning til »alvorlige vanskeligheder«. Hvori sådanne vanskeligheder består, har Domstolen endnu ikke defineret endeligt. I dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen [19] fandt Domstolen det tilstrækkeligt, at Kommissionen og Belgien forhandlede med hinanden i mere end 16 måneder for at ændre støtteprojektet væsentligt.

44. I den foreliggende sag varede kontakterne i næsten 19 måneder. Inden for rammerne af denne dialog afstod Den Franske Republik på Kommissionens anmodning fra at yde støtte til investeringer i oplagring [20]. I øvrigt var brevvekslingen mellem Den Franske Republik og Kommissionen begrænset til en præcisering af oplysninger om projektet. I Matra-sagen [21] fandt Domstolen, at det forhold, at der blot var sket en præcisering af oplysninger om støtteprojektet, ikke kunne opfattes som alvorlige vanskeligheder, men krævede

16 — Nævnt i fodnote 12.

17 — Lorenz-dommen, nævnt i fodnote 12, præmis 4.

18 — Sag 84/82, Sml. s. 1451, præmis 13 ff.; tilsvarende i dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, og implicit tillige i Rettens dom af 28.9.1995, sag T-95/94, Sytraval mod Kommissionen, Sml. II, s. 2651, og i dom af 2.4.1998 vedrørende den tilhørende appel, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval, Sml. I, s. 1719, hvori der var tale om en behandlingsperiode på 51 måneder.

19 — Nævnt i fodnote 18, præmis 14 ff.

20 — Kommissionens anmodning i skrivelse af 3.6.1996, punkt 6; tilsagn i skrivelse fra de franske myndigheder af 10.7.1996, punkt 6.

21 — Matra-dommen, nævnt i fodnote 18, præmis 38.

væsentlige ændringer af projektet som følge af betingelser, som Kommissionen havde stillet. Da Kommissionen først efter at være blevet udtrykkeligt adspurgt herom under den mundtlige forhandling erkendte, at brevvekslingen i det hele taget havde ført til ændringer, må man gå ud fra, at i det mindste Kommissionen anså ændringerne for at være uvæsentlige. Denne vurdering kan næppe efterprøves, da der i den foreliggende sag mangler præcise oplysninger om, hvilken betydning disse ændringer havde for støtten som helhed. Det kan dog udledes af brevvekslingen mellem Den Franske Republik og Kommissionen, at der til dette element af støtten kun var afsat en brøkdel af investeringsstøtten på i alt 5,7 mio. FRF af en samlet støtte på ca. 24,6 mio. FRF, og at det derfor formentlig vedrørte mindre end 10% af støtten. Det synes forsvarligt, at Kommissionen ikke indledte proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2, på baggrund af denne eneste tilsyneladende ændring af projektet.

45. Der havde imidlertid været anledning til at indlede en procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, hvis — som i Cook-dommen — »de vurderinger, som danner grundlaget for Kommissionens beslutning [...] medførte sådanne vanskeligheder, som kan begrunde, at den nævnte procedure indledes« [22]. Den pågældende støtte berørte markeder for særlige stålstøberiprodukter, og Kommissionen havde kun generelle oplysninger til rådighed om undersektoren for stålstøberier, hvoraf det desuden fremgik, at situationen på dette marked var vanskelig. Den mere indgående undersøgelse af de berørte markeder, som efter Domstolens opfattelse var nødvendig, kunne kun foretages som led i proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2.

46. Også i den foreliggende sag skulle Kommissionen ved anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), foretage vurderinger af den fælles interesse, som støtten ikke måtte stride mod. Kommissionen gør i den forbindelse ganske vist gældende, at de rammebestemmelser, som den har nævnt [23], konkretiserer betingelserne for, at den foreliggende støtte kan godkendes, også med hensyn til denne undtagelse. Kommissionen har imidlertid i disse tekster for det meste forbeholdt sig ret til et vist skøn ved vurderingen af de særlige omstændigheder i forbindelse med den enkelte støtteforanstaltning. Rammebestemmelserne for statsstøtte til reklame for landbrugsprodukter og rammebestemmelserne for statsstøtte til investeringer i sektoren for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter synes ganske vist ikke at indrømme en sådan skønsmæssig beføjelse. I den henseende er det dog i det mindste muligt at overveje, om kravene i disse rammebestemmelser med hensyn til den foreliggende støtte ikke er mindre end kravene i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), således at traktaten direkte skulle have været lagt til grund. Som Domstolen fastslog i Deufil-dommen, kan tekster af denne art nemlig kun fastsætte »regler, som fastlægger retningslinjerne for den politik, Kommissionen har til hensigt at følge«, men »der er ikke herved sket nogen fravi-

22 — Dom af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487, præmis 31.

23 — Jf. punkt 12 ff. ovenfor.

gelse af bestemmelserne i traktatens artikel 92 og 93« [24]. Derudover synes rammebestemmelserne for investeringsstøtte også ifølge deres ordlyd kun at fastsætte en absolut mindstestandard.

47. Samtidig var der anledning til at vise udnyttelsen af disse skønsmæssige beføjelser særlig opmærksomhed. I den traktatbrudssag, som lå til grund for dommen af 7. april 1987 i sagen Kommissionen mod Frankrig [25], var Kommissionen af den opfattelse, at Den Franske Republik diskriminerede mod importerede produkter som følge af den differentierede afgiftsordning for »vins doux naturels« og hedvine. Selv om Domstolen fandt, at denne forskelsbehandling var tilladt i henhold til traktatens artikel 95, må det dog fastslås, at konkurrencesituationen for hedvine på det franske marked allerede er belastet som følge af denne afgiftsordning [26]. Den afgiftsstrejke, som producenterne af Pineau des Charentes, Floc de Gascogne og Macvin du Jura havde iværksat, såvel som den franske sammenslutnings klage til Kommissionen bekræfter denne vurdering. På baggrund af, at afgiftsstrejken blev bragt til ophør, efter at der var blevet givet tilsagn om den omhandlede støtte, må det nødvendigvis antages, at støtten gav disse producenter konkurrencefordele i forhold til udenlandske producenter. Herfor taler ligeledes klagerne fra den portugisiske sammenslutning og den spanske sammenslutning af sherryproducenter til Kommissionen vedrørende støtten og afgiftsordningen.

Endvidere fandt Kommissionen det tydeligvis i mellemtiden selv nødvendigt, at der blev foretaget en mere indgående undersøgelse af den påtænkte støtte. I hvert fald var dens anmodning til den franske regering om at forelægge yderligere oplysninger netop begrundet med, at en »examen approfondi« var nødvendig. I det mindste en tjenestemand i Kommissionen informerede endog kort tid derefter den portugisiske sammenslutning mundtligt om, at proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2, ville blive indledt. Endelig må på denne baggrund den lange sagsbehandling også betragtes som et yderligere indicium for alvorlige vanskeligheder ved vurderingen af situationen på markedet.

48. På baggrund af alt dette havde det dog ikke været ubetinget nødvendigt at indlede proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2, hvis Kommissionen havde haft adgang til undersøgelser af det franske marked for hedvine, hvoraf det fremgår, at støtten ikke strider mod den fælles interesse i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3. Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag. Kommissionen har kun gjort gældende, at de generelle foranstaltninger, som den har nævnt, er baseret på sådanne undersøgelser, og har i øvrigt henvist til, at den ikke har tilstrækkelig kapacitet til at foretage sådanne undersøgelser i hvert enkelt tilfælde.

49. Oplysninger om markedsspecifikke undersøgelser er imidlertid kun indeholdt i rammebestemmelserne for statsstøtte til investeringer i sektoren for forarbejdning

24 — Dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 22; jf. tillige Rettens dom af 5.11.1997, sag T-149/95, Ducros mod Kommissionen, Sml. II, s. 2031, præmis 61, med yderligere henvisninger.

25 — Sag 196/85, Sml. s. 1597.

26 — Denne afgift behandles nedenfor i punkt 87 ff.

og afsætning af landbrugsprodukter i skrivelsen af 20. oktober 1995 [27]. Der henvises heri til generelle undersøgelser af de berørte markeder, som er gået forud for Kommissionens beslutning 94/173 [28] om fastlæggelse af udvælgelseskriterier for investeringer vedrørende forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugs- og skovbrugsprodukter, der skal anvendes analogt i forbindelse med støttekontrollen. Denne beslutning indeholder i punkt 2.11 i bilaget kun generelle regler for begrænsningen af Fællesskabets delvise finansiering af projekter inden for sektoren for vin og alkohol. Markedet for hedvine og »vins doux naturels« i Frankrig nævnes ikke særskilt.

50. Heller ikke med hensyn til den franske regerings henvisning til fællesskabsstøtten til Madeira, er der tale om nogen tydelige undersøgelser af det franske marked. Forordning nr. 3233/92 indeholder kun gennemførelsesbestemmelser for forordning (EØF) nr. 1600/92 [29], hvis økonomiske betragtninger frem for alt er baseret på Madeiras særlige perifere beliggenhed.

51. Der mangler derfor ethvert holdepunkt for, at Kommissionen traf sin beslutning om ikke at gøre indsigelse på grundlag af en tilstrækkelig undersøgelse af de faktiske omstændigheder. Den skulle derfor have indledt proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2, for med deltagelse af interesserede parter at gennemføre de nødvendige undersøgelser.

27 — Nævnt i fodnote 9, punkt 2.

28 — Nævnt i fodnote 10.

29 — Rådets forordning af 15.6.1992 om særlige foranstaltninger for visse landbrugsprodukter til fordel for Azorerne og Madeira (EFT L 173, s. 1).

— Betydningen af tilsidesættelsen af procedurereglerne

Parternes argumenter

52. Under henvisning til dom af 21. marts 1990 i sagen Belgien mod Kommissionen [30] har Kommissionen subsidiært anført, at indledningen af en administrativ procedure heller ikke havde medført eller ville kunne medføre et andet resultat. Den beslutning, der havde afsluttet den administrative procedure, ville under alle omstændigheder indeholde de elementer, som allerede findes i den anfægtede beslutning, og som tager sigte på at sikre, at obligatoriske støttebestemmelser overholdes. Sagsøgeren har ikke anført noget om, hvordan bemærkninger fra andre parter i sagen havde kunnet påvirke Kommissionens beslutning. Det forhold, at der ikke blev indledt en administrativ procedure, udgør derfor ingen tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift.

53. Heroverfor har sagsøgeren på grundlag af samme retspraksis anført, at det ikke tilkommer sagsøgeren at påvise, at gennemførelsen af en procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, havde medført et andet resultat, men at det derimod er Kommissionen, der skal påvise, at denne procedure ikke ville have medført et andet resultat. Da de interesserede parter i den foreliggende sag netop på grund af tilsidesættelsen af procedurereglerne ikke kunne fremsætte deres bemærkninger, er det umuligt at

30 — Sag C-142/87, »Tubemeuse«, Sml. I, s. 959, præmis 48.

fastslå, om beslutningen var faldet anderledes ud, hvis procedurereglerne var blevet overholdt.

Vurdering

54. En tilsidesættelse af procedurereglerne medfører kun beslutningens annullation, hvis der er tale om en væsentlig tilsidesættelse.

55. Kommissionens opfattelse er baseret på en analogi mellem undladelsen af at indlede en procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, og undladelsen af en høring. Den henholder sig i den forbindelse til, at det først er en procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, der giver mulighed for, at interesserede parter inddrages og høres i forbindelse med Kommissions undersøgelser af støtteforanstaltninger. En væsentlig tilsidesættelse af retten til kontradiktion kan imidlertid i reglen kun anses for at foreligge, hvis udøvelsen heraf kan påvirke udfaldet af proceduren. Domstolen har fundet, at der ikke foreligger en sådan mulighed for at påvirke udfaldet af proceduren (f.eks. i den af Kommissionen nævnte dom vedrørende en støttebeslutning), hvis en manglende høring kun havde vedrørt dokumenter, som ikke indeholdt oplysninger, der ikke var kendt for Kommissionen eller de parter, der skulle høres[31].

31 — »Boussac«-dommen, nævnt i fodnote 13, præmis 31, og »Tubemeuse«-dommen, nævnt i fodnote 30, præmis 48.

56. Den foreliggende sag viser imidlertid, at en sådan analogi ikke er relevant, hvis Kommissionen skal indlede en procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2. Var der blot tale om en høring vedrørende kendte omstændigheder, manglede de »alvorlige vanskeligheder«, som er forudsætningen for, at en procedure skal indledes. Derimod undlod Kommissionen i denne forbindelse i det hele taget at indhente oplysninger, som kunne have været blevet genstand for en høring. Der foreligger derfor altid en væsentlig tilsidesættelse af procedurereglerne, hvis Kommissionen undlader at indlede en procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, som skal indledes. Kommissionens beslutning skal derfor annulleres, fordi den ikke har indledt en procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, selv om der var opstået alvorlige vanskeligheder som led i undersøgelsen.

57. Som følge af dette resultat er de nedenstående betragtninger vedrørende de øvrige anbringender kun af supplerende art.

bb) Spørgsmålet, om Kommissionens beslutning er tilstrækkeligt begrundet

Parternes argumenter

58. Efter sagsøgerens opfattelse er Kommissionens beslutning af 6. november

1996, sådan som den blev offentliggjort i EF-Tidende, ikke tilstrækkeligt begrundet. Der mangler en analyse af det relevante marked og konkurrencevilkårene på dette marked. I den offentliggjorte beslutning har Kommissionen heller ikke foretaget en vurdering af samhandelen inden for Fællesskabet og den påtænkte støttes påvirkning af markedet. Endelig er retsgrundlagene heller ikke angivet.

59. Sagsøgeren er ganske vist af den opfattelse, at søgsmålet kun vedrører beslutningen, sådan som den blev offentliggjort i EF-Tidende, da der er knyttet proceduremæssige konsekvenser til offentliggørelsen — navnlig med hensyn til, hvornår fristen til at indgive et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173, stk. 5, begynder at løbe. Sagsøgeren har imidlertid ligeledes gjort opmærksom på, at der heller ikke foretages en analyse af det relevante marked i Kommissionens skrivelse af 21. november 1996. Desuden kan den blotte henvisning til støtterammer på landbrugsområdet ikke fritage Kommissionen for dens forpligtelse til i det mindste at foretage en summarisk vurdering af, hvilke følger de af den godkendte foranstaltninger vil få for det relevante marked.

60. Med hensyn til anbringendet om, at traktaten er blevet tilsidesat, har sagsøgeren endelig gjort gældende, at beslutningen ikke indeholder oplysninger om kriterierne og formerne for den praktiske anvendelse af støtten. Det er uklart, i hvilken retlig form og gennem hvilke statslige myndigheder støtten skal iværksættes, og hvordan overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne kontrolleres. Det fremgår navnlig ikke, hvordan støtten til reklame skal fordeles, og hvilke forskningsprojekter der skal støttes og efter hvilke kriterier. Rækkevidden af den tekniske bistand og betingelserne for ydelsen af investeringsstøtte fremgår heller ikke.

61. Kommissionen har understreget, at det alene er den fuldstændige tekst, som den er meddelt den franske regering, der er afgørende for spørgsmålet om en tilstrækkelig begrundelse som omhandlet i traktatens artikel 190. Offentliggørelsen af et sammendrag i EF-Tidende er frivillig og tjener udelukkende til orientering af interesserede parter. De berørte parter kunne på grundlag af denne orientering modtage beslutningen i dens fulde ordlyd fra Kommissionen.

62. Kommissionen har imidlertid også peget på, at det sammendrag, der er offentliggjort i EF-Tidende, indeholder alle væsentlige elementer i beslutningen. Hvad angår spørgsmålet om markedsanalyserne, havde Kommissionen allerede tidligere foretaget sådanne i forbindelse med de i sagen anvendte rammebestemmelser og støtterammer. Det er derfor ikke nødvendigt at foretage markedsanalyser ved undersøgelsen af en enkelt støtteforanstaltning.

63. Med hensyn til anbringendet om, at traktaten er blevet tilsidesat, har Kommissionen anført, at der ikke kan kræves mere præcise oplysninger af en medlemsstat ved anmeldelsen af en støtteforanstaltning, da

det alene er dens opgave at fastslå den nationale kompetence og procedurerne for en gennemførelse af støtteforanstaltninger i overensstemmelse med fællesskabsretten.

64. Den Franske Republik har i denne forbindelse henvist til, at Kommissionen den 11. oktober 1990 sendte medlemsstaterne en skrivelse, hvori den præciserede proceduren med at offentliggøre en beskrivelse i EF-Tidende i informationsøjemed. Det fremgår heraf, at teksten i EF-Tidende ikke gengiver den anfægtede beslutning i dens fulde ordlyd.

Vurdering

65. I Sytraval-dommen sammenfattede Domstolen Kommissionens begrundelsespligt efter traktatens artikel 190 i støttesager på følgende måde:

»Hvad angår den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen, bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, som kræves i henhold til traktatens artikel 190, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 190, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område [...]« [32].

66. Endnu mere konkret fastslog Domstolen i Matra-dommen [33], »at en beslutning om ikke at iværksætte en procedure i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, skal træffes med kort varsel og kun skal indeholde en angivelse af grundene til, at Kommissionen finder, at bedømmelsen af, om den pågældende støtte er forenelig med fællesmarkedet, ikke giver anledning til alvorlige vanskeligheder. Hertil kommer, at beslutningens begrundelse skal ses i sammenhæng med SIBR [34] og de kriterier, der er opstillet i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien«.

32 — Dommen i sag C-367/95 P, nævnt i fodnote 18, præmis 63.

33 — Nævnt i fodnote 18, præmis 48.

34 — Der var i den forbindelse tale om en allerede godkendt regional støtteordning, som dækkede en del af den i denne sag omtvistede støtte.

67. Domstolen fastslog dog også i Sytraval-dommen [35], at det i forbindelse med en påstand om manglende begrundelse ganske vist ikke kan gøres gældende, at der er mangler i Kommissionens undersøgelser, men derimod at der fuldstændig mangler sådanne undersøgelser, for så vidt som disse er påkrævede for at tage stilling til en klage, som ligger til grund for Kommissionens undersøgelse.

68. Om Kommissionen har opfyldt kravene med hensyn til begrundelsen, skal undersøges på grundlag af den oprindelige beslutning, der er rettet til beslutningens adressat, dvs. Den Franske Republik. Som Domstolen fastslog i Sytraval-dommen, er det kun denne skrivelse, der har karakter af en beslutning [36]. Den sammenfatning af beslutningen, som blev offentliggjort i EF-Tidende, har derimod kun informationskarakter. Den er — uanset spørgsmålet om eventuelle retlige følger, som kan være forbundet med offentliggørelsen — irrelevant for spørgsmålet om begrundelsespligt.

69. Ved undersøgelsen af begrundelsen skal der imidlertid — uanset at dette spørgsmål er omfattet anbringendet om traktatbrud — også tages hensyn til Den Portugisiske Republiks klagepunkt vedrørende uklarhederne i støttebeslutningen [37].

70. Hvis de krav, der er opstillet i Matra-sagen, opfattes ordret, vil begrundelsen i princippet opfylde de deri anførte mindstekrav. Det fremgår tilstrækkeligt tydeligt af den foreliggende kommissionsbeslutning, at det efter Kommissionens opfattelse er tilstrækkeligt, at de generelle regler, fremgangsmåder og rammebestemmelser for støttekontrollen er blevet overholdt, for at den ikke gør indsigelse.

71. Af en analyse af Kommissionens beslutning fremgår det imidlertid, at den ganske vist indeholder fragmentariske henvisninger til anvendelsesbetingelserne for støtten, men ikke engang konkret nævner støttemodtagerne eller støttens omfang. Kun med hensyn til den del af støtten, der vedrører reklame for cognac, armagnac og calvados, nævner Kommissionen de pågældende produkter. Kun af Kommissionens korrespondance med de franske myndigheder fremgår der lidt mere præcise oplysninger, som Kommissionen dog behandler som fortrolige. De kan derfor ikke anses for at være en del af begrundelsen. Betydningen af denne begrundelsesmangel fremgår eksempelvis af, at Den Portugisiske Republik i den foreliggende sag indtil Den Franske Republiks og Kongeriget Spaniens intervention

35 — Dommen i sag C-367/95 P, nævnt i fodnote 18, præmis 68 ff.

36 — Dommen i sag C-367/95 P, nævnt i fodnote 18, præmis 45.

37 — Med hensyn til udlægningen af det af sagsøgeren anførte, jf. dom af 17.5.1984, sag 338/82, Albertini og Montognani mod Kommissionen, Sml. s. 2123, præmis 5 ff.

gik ud fra, at den omtvistede støtte også ydes til »vins doux naturels« [38]. Dette viser, at kravene i Matra-dommen kun kan vedrøre afvisningen af at indlede en procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, men ikke samtidig indeholder alle begrundelser, som er nødvendige til den samtidige godkendelse af en støtte. Allerede af den grund kan der principielt konstateres en begrundelsesmangel, da hverken Domstolen eller de interesserede parter alene på grundlag af beslutningen kan vurdere, hvilken støtte Kommissionen ikke gjorde indsigelse mod.

72. Men også med hensyn til afvisningen af at indlede en procedure efter traktatens artikel 93, stk. 2, skal der ikke udelukkende tages hensyn til kravene i Matra-dommen, men samtidig de krav, der er opstillet i Sytraval-dommen vedrørende klageres klagepunkter. Den portugisiske sammenslutning gjorde flere gange opmærksom på sine betænkeligheder med hensyn til kombinationen af støtten og den eksisterende afgiftsordning for hedvine og »vins doux naturels«. Kommissionen omtaler ikke med et eneste ord dette centrale klagepunkt. Derfor foreligger der også i denne henseende en begrundelsesmangel.

73. Som følge heraf må Kommissionens beslutning også annulleres på grund af utilstrækkelig begrundelse.

38 — En medvirkende årsag hertil kan også have været meddelelsen om godkendelsen af denne støtte (nævnt i fodnote 2), hvorefter også »vins doux naturels« skulle modtage støtte.

b) Den påståede tilsidesættelse af traktaten eller en retsregel om anvendelsen heraf

74. Som det andet anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at traktaten eller en retsregel til dens gennemførelse er blevet tilsidesat. Med dette anbringende har sagsøgeren nævnt to forskellige synspunkter. På den ene side har sagsøgeren med hensyn til den materielretlige undersøgelse af støtten gjort gældende, at traktatens artikel 92 sammenholdt med artikel 95 er blevet tilsidesat. På den anden side har sagsøgeren fremført, at støtteprojektet er uigennemsigtigt, og at Kommissionen ikke har stillet de nødvendige betingelser.

aa) Den påståede tilsidesættelse af traktatens artikel 92 sammenholdt med artikel 95

Parternes argumenter

75. Efter sagsøgerens opfattelse tilsidesætter Kommissionens beslutning i materiel henseende traktatens artikel 92 sammenholdt med artikel 95. Sagsøgeren har understreget, at undersøgelsen af den omtvistede støtte derfor ikke skal begrænses til en retlig vurdering på grundlag af rammebestemmelserne og de retningslinjer, som Kommissionen har opstillet. Der er snarere tale om en undersøgelse i overensstemmelse med selve traktatens artikel 92.

76. Tilsidesættelsen af traktatens artikel 92 sammenholdt med artikel 95 fremgår af sammenhængen mellem den franske afgiftsordning for hedvine og den godkendte støtte. Med hensyn til den diskriminerende virkning af afgiftsordningen for hedvine medfører den godkendte støtte, at den nuværende konkurrencefordrejning forstærkes, og den påvirker samhandelen inden for Fællesskabet.

— Selv om direktiv 92/83/EØF[39] tillader forskellige afgiftssatser, må dette ikke føre til konkurrencefordrejninger i det indre marked. Når den reducerede afgiftssats kun udgør en fjerdedel af den normale afgiftssats, foreligger der imidlertid en sådan konkurrencefordrejning.

77. Den afgiftsordning, som gælder for hedvine i Frankrig, er faktisk diskriminerende. Som det fremgår af de statistiske data for 1993, var 92% af de »vins doux naturels«, der blev solgt i Frankrig, produceret i Frankrig, og de var pålagt en afgift på 350 FRF pr. hektoliter. Derimod blev 81% af de hedvine, der blev solgt i Frankrig, importeret fra andre medlemsstater (navnlig fra Portugal) og var pålagt en afgift på 1 400 FRF pr. hektoliter. I de følgende år ses et lignende billede.

— Selv om Domstolen i sin dom af 7. april 1987[40] afviste den sag, som Kommissionen havde anlagt vedrørende den afgiftsordning for hedvine og »vins doux naturels«, der var gældende i Frankrig, er denne dom kun relateret til faktiske omstændigheder, navnlig med hensyn til markedsanalyserne, som vedrører en periode inden 1986, dvs. inden Portugals og Spaniens tiltrædelse.

78. Med indførelsen af den foreliggende støtteordning sørgede de franske myndigheder for, at de franske hedvine i det mindste opnåede en delvis udligning af den afgiftsmæssigt ugunstige behandling af hedvine i forhold til »vins doux naturels«.

— For det tredje har den anfægtede beslutning ikke taget hensyn til den betydning, som portvin og sherry har fået på det relevante marked siden 1986. Portvinsproduktionen er underlagt særdeles strenge kvalitetskriterier, og oprindelsesregionerne befinder sig i en lignende økonomisk situation som produktionen af »vins doux naturels« i Frankrig.

79. Sagsøgeren har anført fire argumenter til påvisning af, at den af Kommissionen godkendte støtteordning overstiger de grænser, der er fastsat i artikel 92.

39 — Rådets direktiv af 19.10.1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer (EFT L 316, s. 21).

40 — Sag 196/85, nævnt i fodnote 25.

— Endelig er eksporten af portvin og sherry til Frankrig faldet markant efter salgsfremgangen i 1994 og 1995. Eksporten af portvin til Frankrig faldt i 1996 med 12,4%.

80. Sagsøgeren har samtidig understreget, at formålet ikke er ad omveje at få en dom fra Domstolen med hensyn til spørgsmålet, om nationale bestemmelser er forenelige med traktatens artikel 95. Sagsøgeren har ikke til hensigt at omgå de forskellige procedureregler i forbindelse med på den ene side støttereglerne og på den anden side afgiftsbestemmelserne. Formålet er derimod at få afklaret, om Kommissionen i forbindelse med undersøgelsen af en støtte efter traktatens artikel 92 og 93 må se fuldstændig bort fra eksistensen af en afgiftsmæssig diskriminering og virkningerne heraf på importerede produkter.

81. Uden at henholde sig til traktatens artikel 95 er Kongeriget Spanien af den opfattelse, at støtten ikke kan begrundes på basis af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c). Den franske afgiftsordning ændrer vilkårene på de berørte markeder på en måde, der strider mod den fælles interesse, hvilket Kommissionen har overset ved udøvelsen af sit skøn. Støtten styrker de franske hedvinsproducenters stilling ved at udligne den ulempe, som afgiftsordningen er forbundet med for dem, mens udenlandske konkurrenter ikke omfattes af denne udligning.

82. Kommissionen har henvist til, at afgiftsspørgsmål generelt kun er relevante ved undersøgelsen af en støtte, hvis støtten selv består i en afgiftsbegunstigelse, eller hvis særlige indtægter fra afgifter specifikt anvendes til at finansiere en støtte. De beskatningsmæssige foranstaltninger, som sagsøgeren har nævnt, har imidlertid ingen retlig eller finansiel sammenhæng med den pågældende støtte. Det forhold, at støttemodtagerne ikke er identiske med dem, som pålægges alkoholafgiften, bekræfter, at der ingen sammenhæng er mellem afgiftsordningen og støtten. De dele af en støtteordning, som ikke er påkrævede af hensyn til en støttes gennemførelse eller forvaltning, vil nemlig ifølge Domstolens praksis [41] ikke skulle undersøges som led i støtteproceduren, men efter de generelle regler, f.eks. EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF).

83. Desuden ændrer sagsøgerens tese rækkevidden af traktatens artikel 92 og 93. Domstolen lægger imidlertid i sin praksis [42] til grund, at traktatens artikel 92 og 93 på den ene side og traktatens artikel 95 på den anden side har en selvstændig betydning. De overlapper kun hinanden i de tilfælde, hvor visse indtægter fra afgifter er uadskilleligt forbundet med en støtteordning. En diskriminering i den i traktatens artikel 95 omhandlede forstand er under ingen omstændigheder støtte. I denne forbindelse påberåber Kommissionen sig Essevi og Salengo-dommen af 27. maj 1981 [43].

41 — Dom af 22.3.1977, sag 74/76, Iannelli og Volpi, Sml. s. 557.

42 — Dom af 3.7.1985, sag 277/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2049.

43 — Forenede sager 142/80 og 143/80, Sml. s. 1413, præmis 28.

84. Under henvisning til Domstolens praksis [44] har Kommissionen desuden anført, at den franske afgiftsordning for hedvine og »vins doux naturels« på grundlag af de faktiske omstændigheder ikke strider mod traktatens artikel 95.

85. Den Franske Republik har også i vidt omfang gjort de opfattelser gældende, som Kommissionen har fremført. Subsidiært har Den Franske Republik anført, at afgiftsbegunstigelsen i forbindelse med »vins doux naturels« er omfattet af de relevante fællesskabsbestemmelser, navnlig artikel 18 i direktiv 92/83 [45], og er bekræftet i Domstolens praksis [46].

86. Støtten til hedvins- og brændevinsproducenterne har ingen sammenhæng med afgiftsordningen. Den er derimod en reaktion på krisen inden for fremstillingen af hvidvin. I øvrigt har den franske afgiftsordning ingen konkurrencebegrænsende virkninger, hvilket kan ses af, at portvinssalget er steget på det franske marked.

Vurdering

87. Indledningsvis må det konstateres, at der hverken inden for rammerne af det direkte søgsmål mod Kommissionens beslutning om ikke at gøre indsigelse mod en støtte eller i forbindelse med den kommissionsprocedure, der førte til denne beslutning, skal tages stilling til, om en national afgiftsordning er forenelig med traktatens artikel 95. I denne henseende er Kommissionen og medlemsstaterne henvist til traktatbrudsproceduren efter EF-traktatens artikel 169 og artikel 170 (nu artikel 227 EF) og den enkelte til den nationale retsbeskyttelse mod en sådan beskatning. De nationale domstole kan i givet fald forelægge dette spørgsmål for Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse efter EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF). Dette gælder endog, når en bestemt form for beskatning er uadskilleligt forbundet med en støtte [47]. Det er derfor uden betydning for en støttes forenelighed med traktatens artikel 92, om der samtidig findes en afgiftsordning, som er diskriminerende i den i traktatens artikel 95 omhandlede forstand.

88. På den anden side er det ikke muligt at vurdere, om en støtte strider mod den fælles interesse som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), uden samtidig at tage hensyn til konkurrence- og samhandelsvilkårene på dette marked. Disse vilkår påvirkes naturligvis af en diskriminerende afgiftsordning i den i traktatens artikel 95 omhandlede forstand — hvad enten ordningen er berettiget eller ej. En ordning med en afgiftsmæssig forskelsbehandling kan være berettiget af objektive grunde, og en bestemt støtte kan isoleret betragtet principielt også være forenelig med fællesskabs-

44 — Dommen i sag 196/85, nævnt i fodnote 25.
45 — Nævnt i fodnote 39.
46 — Dommen i sag 196/85, nævnt i fodnote 25.
47 — Nævnt i fodnote 43, præmis 28.

retten. Der er dog meget, der taler for, at den indflydelse, som de to foranstaltninger i forening har på et bestemt marked, ikke længere er forenelig med den fælles interesse som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c). I en sådan situation må en medlemsstat i det mindste ikke gennemføre støtteprojektet, indtil den har elimineret afgiftsforskellen eller mindsket den så meget, at støttens yderligere virkning på det berørte marked ikke længere strider mod den fælles interesse [48].

89. Hvordan det forholder sig i den foreliggende sag, kan ikke afgøres, da Kommissionen ikke hidtil har foretaget de nødvendige undersøgelser.

90. Det er imidlertid klart, at støtten til reklame for brændevinene cognac, armagnac og calvados — den eneste støtte, som ikke vedrører de produkter, der er omfattet af den omhandlede afgiftsordning — strukturelt udgør et fremmedelement i det godkendte projekt. Den støtter næsten udelukkende reklame i lande uden for Den Europæiske Union, kun med hensyn til calvados reklameres der også i Tyskland. For hedvinene reklameres der i Frankrig. Derudover er finansieringen vedrørende disse tre brændevine baseret på såkaldte frivillige obligatoriske bidrag (»cotisations volontaires obligatoires«), hvilket i øvrigt kun er tilfældet i forbindelse med Floc de Gascogne — en af de franske hedvine. Støtten til reklame for hedvine finansieres derimod ved hjælp af frivillige, ikke-obligatoriske bidrag. Adskiller man på dette grundlag støtten til brændevine fra den øvrige støtte, synes denne resterende væsentlige del af støtten at begunstige en gruppe producenter, som i store træk er sammenfaldende med de franske producenter, der bliver afgiftsmæssigt ringere stillet. Skulle de påkrævede undersøgelser bekræfte dette indtryk, vil man på dette grundlag faktisk kunne udlede det kompensationsformål, som den portugisiske regering har hævdet. Der er meget, der taler for, at en sådan kompensation er uforenelig med den fælles interesse som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c).

91. I sidste instans tilkommer det imidlertid Kommissionen at foretage en afvejning mellem disse kriterier i forbindelse med et konkret støtteprojekt, da den har fået tillagt et vidt skøn, når den efter gennemførelsen af de påkrævede procedureretlige foranstaltninger træffer sin beslutning [49].

bb) Tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 3

92. Under overskriften »Tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 92, stk. 3« har sagsøgeren endelig fremført yderligere to klagepunkter dels med hensyn til projektets

48 — Jf. mutatis mutandis dom af 15.5.1997, sag C-355/95 P, Textilwerke Deggendorf (TWD) mod Kommissionen, Sml. I, s. 2549, præmis 26.

49 — Dommen i sag T-149/95, nævnt i fodnote 24, præmis 63, med yderligere henvisninger.

manglende klarhed, dels med hensyn til betingelser, som Kommissionen burde have stillet.

— Projektets manglende klarhed

Parternes argumenter

93. Som det allerede blev anført i forbindelse med anbringendet om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter i form af en begrundelsesmangel, har sagsøgeren gjort gældende, at det foreliggende støtteprojekts manglende klarhed udgør en tilsidesættelse af traktaten [50]. Under den mundtlige forhandling henviste sagsøgeren endvidere til, at Kommissionen ikke havde indhentet de relevante oplysninger, selv om sådanne krav er indeholdt i en formular med oplysninger om anmeldelse af støtte, som Kommissionen sendte til de franske myndigheder sammen med opfordringen til at anmelde støtten.

94. Kommissionen har heroverfor anført, at brevvekslingen forud for beslutningen havde til formål at få oplysninger om, under hvilke omstændigheder støtten ydes. Ved at de franske myndigheder som led heri konkret havde garanteret overholdelsen af de relevante rammebestemmelser, var støttens forenelighed med traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), blevet sikret.

95. Mere præcise oplysninger kan ikke kræves af en medlemsstat ved anmeldelsen af en støtteforanstaltning, da det alene er dens opgave at fastslå den nationale kompetence og procedurerne for en gennemførelse af støtteforanstaltninger i overensstemmelse med fællesskabsretten. Det fremgår i øvrigt også af retspraksis, at det påhviler medlemsstaterne at overvåge, at betingelserne for tildelingen af en støtte overholdes, mens Kommissionen i tilfælde af, at disse betingelser ikke overholdes, i givet fald kan kræve beløbet tilbagebetalt.

Vurdering

96. Klagepunktet om den manglende klarhed i forbindelse med det foreliggende støtteprojekt er i forbindelse med anbringendet om tilsidesættelse af traktaten kun af betydning, for så vidt som den vedrører det forhold, at Kommissionen ikke engang har indhentet oplysninger om de faktiske omstændigheder.

97. Med hensyn til sagsøgerens påstand vedrørende risikoen for tilsidesættelse af godkendelsesbetingelserne henvises indledningsvis til Rettens dom i AIUFFASS-sagen, som Kommissionen henholder sig til. Ifølge denne dom kan »en påstand om, at en af de betingelser, der ligger til grund for en beslutning om godkendelse af en støtte, ikke er opfyldt [...] ikke rejse tvivl om lovligheden af beslutningen. Hvis den støttemodtagende virksomhed ikke opfylder betingelserne for godkendelsen, tilkommer det medlemsstaten at sørge for, at beslut-

50 — Jf. punkt 58 ff. ovenfor.

ningen gennemføres korrekt, og Kommissionen at vurdere, om der skal kræves tilbagebetaling af støtten« [51].

98. Disse bemærkninger vedrører risikoen for, at støtten anvendes i strid med de af Kommissionen godkendte formål. Denne risiko kan aldrig fuldstændig udelukkes på forhånd [52]. Sagsøgerens klagepunkt vedrører imidlertid det forhold, at Kommissionen ikke har indhentet tilstrækkelige oplysninger om støtten for at sikre, at den ikke allerede i sin godkendte form er uforenelig med traktatens artikel 92, stk. 2, litra c). Jeg er enig med sagsøgeren, for så vidt som konstateringen af, at der principielt ikke skal gøres indsigelse mod en støtte, forudsætter et minimum af oplysninger om denne støtte og navnlig de foranstaltninger, der skal forhindre, at den anvendes i strid med formålet.

99. Standarden for, hvilke oplysninger der skal indhentes, kan i princippet udledes af Kommissionens praksis, som den fremgår af formularen over de oplysninger, som anmeldelsen af støtte efter traktatens artikel 92, stk. 3, skal indeholde [53]. Ifølge de foreliggende dokumenter og Kommissionens mundtlige redegørelse rådede den ikke over alle de oplysninger, der er nævnt deri, da den vedtog beslutningen. Der mangler frem for alt oplysninger om, hvilke franske myndigheder der er ansvarlige for fordelingen af støtten, samt om kriterierne for midlernes fordeling til de enkelte støttemodtagere. Kun de grænser for ydelsen af støtte, som kan udledes af de i beslutningen nævnte tekster, udgør en vejledning i denne henseende. Det synes derfor i det mindste vanskeligt at kontrollere, om de franske tilsagn overholdes i det enkelte tilfælde, da Kommissionen ikke ved, hvor den vil skulle foretage kontrollen. I øvrigt er det ikke muligt at afgøre, hvorvidt de nationale regler og kriterier hindrer et misbrug af støtten.

100. Det er her ikke nødvendigt at tage stilling til, om disse manglende oplysninger er tilstrækkelige til at annullere beslutningen, da Kommissionen kan tage hensyn hertil ved gennemførelsen af proceduren efter traktatens artikel 93, stk. 2.

— Manglende betingelser

Parternes argumenter

101. I denne forbindelse har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har godkendt foranstaltninger, som skulle kunne anvendes på ubestemt tid, og som ændrer

51 — Dom af 12.12.1996, sag T-380/94, AIUFFASS og AKT mod Kommissionen, Sml. II, s. 2169, præmis 128; den af Kommissionen nævnte henvisning heri til Domstolens dom af 4.2.1992, sag C-294/90, British Aerospace og Rover mod Kommissionen, Sml. I, s. 493, præmis 11, vedrører kun muligheden for tilbagesøgning som sanktion for en manglende overholdelse af de betingelser, der er opstillet for godkendelsen, men ikke kompetencen i forbindelse med overvågningen af gennemførelsen af en støtte.

52 — Jf. artikel 16 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af traktatens artikel 93 (EFT L 83, s. 1).

53 — Bilag til Kommissionens anmodning til den franske regering af 12.4.1995 om at anmelde støtten.

vilkårene på det berørte marked. Er der tale om omstruktureringsstøtte, som Kommissionen anfører, skal denne imidlertid være midlertidig og degressiv.

102. Kommissionen har heroverfor anført, at for så vidt som sagsøgeren henholder sig til reglerne for omstruktureringsstøtte, overser sagsøgeren, at Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder [54] ikke finder anvendelse på den omtvistede støtte, som bl.a. vedrører omstruktureringen af en sektor inden for fransk landbrug. De tekster, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, kræver ikke, at støtten skal være midlertidig og degressiv.

103. Den Franske Republik har desuden henvist til, at Kommissionen har et vidt skøn ved vurderingen af, om en støtte er forenelig med artikel 92, stk. 3. Sagsøgeren har ikke vist, at Kommissionen i denne henseende har begået en fejl ved udredningen af de faktiske omstændigheder eller et alvorligt fejlagtigt skøn, hvilket vil være det eneste, som vil indebære, at dette anbringende kan tages til følge.

104. Med hensyn til støttens tidsmæssige varighed går Den Franske Republik ud fra, at godkendelsen kun omfatter midlerne på budgettet for 1995.

Vurdering

105. Jeg er enig med Kommissionen i, at ingen af de tekster, der er nævnt i beslutningen, foreskriver, at støtten skal være midlertidig eller degressiv, til konkretisering af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c). Noget sådant fremgår ganske vist af de af Kommissionen nævnte rammebestemmelser, men — som Kommissionen anfører — den foreliggende støtte tager ikke sigte på omstrukturering eller redning af enkelte virksomheder. Kommissionen kan heller ikke anklages for at have overskredet grænserne for sine skønsmæssige beføjelser, da den ikke har anvendt de krav, der gælder for virksomheder, på regional eller sektorbestemt støtte. Selv om denne støtte tager sigte på omstrukturering, adskiller den sig så stærkt fra støtte til virksomheder, at der ikke automatisk kan kræves en ligebehandling. Som anført af Den Franske Republik godkendte Kommissionen i øvrigt kun den støtte, der var planlagt til 1995 [55]. Dette anbringende må derfor forkastes.

54 — EFT 1994 C 368, s. 12.

55 — Her fremgår det igen, at Kommissionen i begrundelsen til beslutningen ikke har beskrevet det godkendte støtteprojekt tilstrækkeligt detaljeret. Ifølge meddelelsen i EF-Tidende, nævnt i fodnote 2, er støtten godkendt på ubestemt tid.

V — Sagens omkostninger

106. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til artiklens stk. 4, første afsnit, bærer de parter, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

107. På baggrund af ovenstående foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

1) Beslutning SG(96) D/9957 af 21. november 1996 til den franske regering om »ikke at gøre indsigelse« mod støtte nr. N 703/95 annulleres.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Spanien og Den Franske Republik bærer deres egne omkostninger.