FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 18 maj 2000 [1]

I — Inledning

1. Genom föreliggande talan om ogiltigförklaring vänder sig Portugal mot ett beslut av kommissionen varigenom ett av Frankrike nyligen infört stöd för starkvin och spritdrycker har godkänts genom att kommissionen har uttalat att den inte hade några invändningar. Grunderna för talan — åsidosättande av väsentliga formföreskrifter och fördragsbrott — vilar framför allt på anklagelsen att kommissionen vid bedömningen av stödet inte i tillräcklig omfattning skulle ha beaktat det franska systemet med differentierad beskattning av starkvin och naturligt söta viner — skatten på starkvin är 1 400 FRF per hektoliter, vilket är 9 FRF respektive cirka 1,37 euro per flaska medan skatten på naturligt söta viner är 350 FRF per hektoliter, vilket är 2,25 FRF respektive cirka 0,34 euro per flaska. Det är vidare oklart under vilka omständigheter stödet har beviljats.

II — Tillämpliga bestämmelser

2. I artikel 92 i EG-fördraget (nu artikel 87 EG i ändrad lydelse) anges bland annat följande:

"1. Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

2. ...

3. Som förenligt med den gemensamma marknaden kan anses

...

1 — Originalspråk: tyska.

c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset ..."

3. I artikel 93 i EG-fördraget (nu artikel 88 EG) anges bland annat följande:

"Kommissionen skall underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta... stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 92, skall den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2 ..."

4. I artikel 95 i EG-fördraget (nu artikel 90 EG i ändrad lydelse) anges följande:

"Ingen medlemsstat skall, direkt eller indirekt, på varor från andra medlemsstater lägga interna skatter eller avgifter, av vilket slag de än är, som är högre än de skatter eller avgifter som direkt eller indirekt läggs på liknande inhemska varor.

Vidare skall ingen medlemsstat på varor från andra medlemsstater lägga sådana interna skatter eller avgifter som är av sådan art att de indirekt skyddar andra varor."

III — Bakgrund

1. *Bakgrund till tvisten*

5. I protest mot den högre beskattningen av deras produkter vägrade producenterna av starkvinerna Pineau des Charentes, Floc de Gascogne och Macvin du Jura under år 1993 och första hälften av år 1994 att betala konsumtionsskatt till den del som den översteg skattesatsen för naturligt söta viner. Den nationella föreningen för producenter av starkvin med skyddad ursprungsbeteckning anförde samtidigt klagomål till kommissionen mot det skattesystem som tillämpades i Frankrike beträffande starkvin. I mitten av år 1994 upphörde starkvinsproducenterna med sin vägran att betala skatt. I en tidningsintervju motiverade ordföranden i föreningen detta med att den franska regeringen hade ställt i utsikt årlig gottgörelse och återbetalningar för tiden 1994—1997 för att utjämna den differentierade beskattningen.

2. *Det omtvistade stödet*

6. Den 24 mars 1995 inkom föreningen för portugisiska portvinsexportörer, Associaçao de Empresas de Vinho do Porto (nedan kallad AEVP) med två klagomål till kommissionen. Det första klagomålet avsåg åsidosättande av artikel 95 i EG-fördraget genom det franska beskattningssystemet för starkvin. Det andra klagomålet avsåg åsidosättande av artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget genom de kompensationsåtgärder som ställts i utsikt av den franska regeringen till förmån för de franska producenterna. Utgångspunkten för den föreliggande tvisten är det senare yrkandet.

7. Med anledning av AEVP:s klagomål begärde kommissionen den 12 april 1995 att de franska myndigheterna skulle informera om det planerade stödet. Frankrikes ständiga representation efterkom denna uppmaning i en skrivelse av den 17 juli 1995. Enligt denna skrivelse planerade den franska regeringen ett stöd för starkvin och spritdrycker (*eaux de vie*) med skyddad ursprungsbeteckning. Som svar på ytterligare förfrågningar från kommissionen av den 10 augusti 1995, den 31 oktober 1995, den 30 januari 1996, den 3 juni 1996 och den 12 augusti 1996 översände Frankrikes ständiga representation ytterligare information om det planerade stödet till kommissionen den 6 oktober 1995, den 12 december 1995, den 14 februari 1996, den 26 april 1996, den 10 juli 1996 och den 30 september 1996. Kommissionens skrivelse av den 30 januari 1996 innehåller ett avsnitt med följande innehåll:

"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."

På grund av en anmodan från kommissionen i en skrivelse av den 3 juni 1996, punkt 6, anförde de franska myndigheterna i en skrivelse av den 10 juli 1996, punkt 6, bland annat att främjande av investering i lagerhållning skulle tas bort ur stödprojektet.

8. I februari 1996 meddelades AEVP informellt om att ett inledande av ett regelrätt administrativt förfarande mot Frankrike enligt artikel 93.2 i EG-fördraget planerades. Då detta emellertid uteblev begärde AEVP den 29 maj 1996 att kommissionen ofördröjligen skulle inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget och informera föreningen om på vilket stadium den dittillsvarande undersökningen av det planerade stödet befann sig. AEVP upprepade denna begäran den 19 juli 1996 och den 2 september 1996. I en skrivelse av den 25 september 1996 slutligen begärde AEVP att kommissionen skulle vidta åtgärder i enlighet med artikel 175 i EG-fördraget (nu artikel 232 EG).

3. *Kommissionens beslut*

9. Den 6 november 1996 beslutade kommissionen att inte göra några invändningar

mot stödet, vilket därigenom godkändes. I skrivelsen SG(96) D/9957 av den 21 november 1996 meddelade kommissionen den franska regeringen om beslutet. Ett sammandrag av beslutet publicerades den 6 mars 1997 i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. [2]

10. I skrivelsen av den 21 november 1996 har det planerade stödet delats upp i två delar. Den ena delen avser reklam och den andra är av teknisk natur. Den sistnämnda avser tekniskt stöd, främjande av forskning och investeringsstöd. [3] I denna skrivelse påpekar kommissionen särskilt att stödet överensstämmer med alla tillämpliga regler, rättspraxis och gemenskapens riktlinjer.

11. Beträffande sättet att finansiera reklamstödet betonar kommissionen att skatteliknande eller frivilliga avgifter som tas ut för finansiering inte får belasta importerade produkter. Vid genomförandet skall särskilt "Kommissionens meddelande om statligt stöd till marknadsföring av jordbruks- och fiskeprodukter" [4] och "Gemenskapens riktlinjer för nationellt stöd till reklam för jordbruksprodukter och vissa produkter som inte omfattas av bilaga II till EG-fördraget, med undantag för fiskeprodukter", beaktas. [5] Båda texterna innehåller materiella kriterier för utformningen av statligt understödd reklam. Gemenskapsramarna förbjuder vidare främjande av företagsinriktad reklam. Om stödet tillkännages korrekt är reklamstöd med en stödsats om högst 50 procent tillåtet enligt riktlinjerna i följande fall:

— för överskottsprodukter,

— för ersättningsvaror,

— för vissa produkter från eftersatta regioner,

— för produkter som typiskt sett framställs av små och medelstora företag eller

— för produkter som är av hög kvalitet respektive hälsofrämjande.

12. Beträffande stöd till forskning hänvisar kommissionen särskilt till "Gemenskaps-

2 — EGT C 70, s. 14.

3 — Verksamhet vid vinframställning (conditionnement) och saluföring av vin.

4 — EGT C 272, s. 3.

5 — EGT C 302, s. 6.

ramar för statligt stöd till forskning och utveckling" [6], som i här tillämpliga delar nämner möjligheten att ett stöd kan vara tillåtet enligt artikel 92.3 c i EG-fördraget men för övrigt kräva en omfattande avvägning med hänsynstagande till konkurrens och handel, [7] samt till gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till små och medelstora företag, [8] vari dessa företagstyper definieras och den översta gränsen inom vilken kommissionen kan medge stöd fastställs.

13. Beträffande investeringsstödet kräver kommissionen slutligen att särskilt de förutsättningar som finns angivna i "Rambestämmelser för det statliga stödet till investeringar för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter" i skrivelse av den 20 oktober 1995 [9] skall beaktas. Där föreskrivs tillämpning i tillämpliga delar av kriterierna i kommissionens beslut 94/173/EG av den 22 mars 1994 om de urvalskriterier som skall fastställas för investeringar avsedda att förbättra villkoren för förädling och saluföring av jordbruks- och skogsbruksprodukter [10] som innebär genomförande av rådets förordning (EEG) nr 866/90 av den 29 mars 1990 om förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter. [11] Båda dokumenten berör direkt stöd till motsvarande projekt genom europeiska jordbruksfonder.

14. Eftersom Frankrike har försäkrat att dessa föreskrifter skall iakttas fann kommissionen att stödet i dess helhet omfattades av artikel 92.3 c i EG-fördraget. Med anledning härav beslutade kommissionen att inte göra några invändningar.

15. Republiken Portugal väckte talan mot detta beslut den 29 maj 1997.

16. I rättegången har Kungariket Spanien inträtt på sökandens sida och Republiken Frankrike på motpartens sida, båda i egenskap av intervenienter.

17. Med anledning av ett beslut under förfarandet av domstolen av den 21 september 1999 lämnade kommissionen ut skriftväxlingen med den franska regeringen beträffande stödet.

6 — EGT C 45, s. 5.

7 — Punkt 5.1.

8 — EGT C 213, s. 4.

9 — EGT C 29, s. 4.

10 — EGT L 79, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 56, s. 130.

11 — EGT L 91, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 111.

4. *Parternas yrkanden*

18. Sökanden yrkar att domstolen skall

— ogiltigförklara kommissionens beslut av den 6 november 1996 angående statligt stöd nr N 703/95 — Frankrike,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

19. Kommissionen yrkar att domstolen skall

— i första hand avvisa och i andra hand ogilla talan i den del sökanden åberopar artikel 92 i förening med artikel 95 i fördraget,

— i övrigt ogilla talan som ogrundad,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

20. Nedan kommer jag att närmare gå in på parternas yrkanden.

IV — Rättslig bedömning

1. *Upptagande till sakprövning*

Parternas argument

21. Kommissionen anser att talan delvis inte kan tas upp till prövning i sak. Sökanden anser visserligen att det framgår att kommissionens beslut är rättsstridigt eftersom det omtvistade stödet förstärker den förmodat diskriminerande verkan av det franska beskattningssystemet avseende naturligt söta viner och starkviner. Diskriminerande avgifter skall emellertid bedömas enligt artikel 95 i fördraget. Kommissionen kan endast påtala dem genom ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 169 i fördraget (nu artikel 226 EG), inte inom ramen för ett beslut beträffande stöd enligt artikel 93 i fördraget. Beslut om att inleda ett fördragsbrottsförfarande kan uteslutande fattas av kommissionen och kan inte rättsligen överprövas. Portugal försöker följaktligen överskrida gränserna för det gemenskapsrättsliga rättsmedelssystemet på den grunden.

22. Mot denna argumentering anför Portugal med stöd av Spanien att talan inte syftar till att artikel 95 i EG-fördraget skall tillämpas utan endast avser ett yrkande om att, vid tillämpning av artikel 92 i EG-fördraget, omständigheter som har samband med artikel 95 i EG-fördraget skall beaktas.

Bedömning

23. Som Portugal och Spanien anfört skall denna grund förstås så, att det förmenta åsidosättandet av artikel 95 i fördraget endast är ett argument till styrkande av att artikel 92 i fördraget har åsidosatts. Frågan huruvida ett sådant åsidosättande kan ha denna verkan skall bedömas inom ramen för tolkningen av artikel 92 i fördraget och är därmed en materiell fråga. Talan kan enligt denna grund tas upp till prövning.

2. *Prövning i sak*

24. Sökanden grundar sin talan på att väsentliga formföreskrifter har åsidosatts, liksom på fördragsbrott och åsidosättande av rättsregler avseende tillämpning av fördraget.

a) Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter

25. Inom ramen för denna grund för talan riktas för det första anmärkning mot att det i artikel 93.2 i EG-fördraget föreskrivna formella administrativa förfarandet inte har inletts. För det andra görs gällande att den i artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG) föreskrivna motiveringsskyldigheten vid utfärdande av rättsakter har åsidosatts.

aa) Underlåtenhet att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget

— Skyldighet att inleda förfarande

Parternas argument

26. Sökanden anser att kommissionen i föreliggande fall var förpliktad att inleda ett kontradiktoriskt administrativt förfarande. Med hänvisning till domen i målet Lorenz [12] påpekar sökanden att domstolen har begränsat den inledande fasen enligt artikel 93.3 i EG-fördraget till maximalt två månader. Dessutom är det nödvändigt

12 — Dom av den 11 december 1973 i mål 120/73 (REG 1973, s. 1471; svensk specialutgåva, volym 2, s. 177).

att inleda ett administrativt förfarande om kommissionen stöter på allvarliga svårigheter vid prövning av ett planerat stöd.

27. Genom att förlägga den fördjupade bedömningen av det planerade stödet utanför det administrativa förfarandet, till den inledande fasen, har kommissionen brutit mot förfaranderegleрna i artikel 93 i EG-fördraget och därigenom åsidosatt de processuella rättigheter som tillkommer andra berörda som hade kunnat yttra sig.

28. Enligt sökandens uppfattning är det uppenbart att kommissionen under den inledande fasen av prövningen av det planerade stödets fördragsenlighet inte omedelbart kunde komma till ett positivt beslut och att den därmed hade stött på allvarliga svårigheter vid prövningen av stödet. Det krävdes en nästan 19 månader lång undersökning inklusive en omfattande skriftväxling mellan kommissionen och den franska regeringen innan kommissionen fattade det ifrågasatta beslutet.

29. Av sökandens framställning framgår det att kommissionen var skyldig att inleda förvaltningsförfarande, särskilt av följande omständigheter:

— De åtgärder som har vidtagits av den franska regeringen var mycket omstridda. De är föremål för klagomål hos kommissionen av två andra producenter från två medlemsstater.

— Enligt offentliga uttalanden av de producentföreningar vilka gynnas av stödet skall stödet utgöra kompensation för den diskriminerande beskattningen av starkvin.

— Den franska regeringen har inte självmant tillkännagivit det planerade stödet utan först efter uppmaning från kommissionen.

— Kommissionen har begärt garantier och ytterligare förklaringar av den franska regeringen, vilket lett till ändringar och anpassning av det ursprungligen planerade stödet.

30. Vidare påpekar sökanden att kommissionen till en av de klagande sammanslutningarna, nämligen AEVP, har uppgivit att kommissionen avsåg att inleda det formella administrativa förfarandet. Kommissionen har aldrig givit någon förklaring till varför den inte fullföljde denna avsikt.

31. Även den spanska regeringen, som stöder sökanden, har anfört att kommis-

sionen har åsidosatt artikel 93 i EG-fördraget. Då den inledande fasen endast skulle ge kommissionen en första uppfattning om det planerade stödets förenlighet med den gemensamma marknaden hade kommissionen inte rätt att godkänna det planerade stödet endast på grundval av den genomförda inledande fasen. Eftersom kommissionen avstod från att inleda förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget har övriga parter i förfarandet inte kunnat meddela kommissionen sina ståndpunkter, varför kommissionen vid beslutstillfället inte var tillräckligt informerad. Slutligen borde ett administrativt förfarande ha inletts redan med hänsyn till den inledande fasens förlopp och längd.

32. Vid den muntliga förhandlingen betonade den spanska regeringens företrädare att det under inga förhållanden kunde anses vara tillräckligt att de franska myndigheterna endast försäkrade att stödet inte skulle kompensera franska starkvinsproducenter för den beskattningsmässiga nackdelen i jämförelse med naturligt söta viner. Kommissionen var tvärtom skyldig att utreda påståendet. Det hade med hänsyn till de otillräckliga franska uppgifterna endast kunnat ske i ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget.

33. Kommissionen företräder den ståndpunkten att ett formellt administrativt förfarande alltid måste inledas när allvarliga svårigheter framkommer vid prövning av huruvida ett stöd är förenligt med fördraget eller när de uppkomna svårigheterna inte kan övervinnas innan den inledande fasen är över. Enligt kommissionens uppfattning förelåg emellertid inte en sådan situation.

34. Medlemsstaternas meddelanden avseende planerade stöd är ofta ofullständiga och inexakta på mindre viktiga punkter. Strängt taget rör det sig härvid inte om underrättelser i enlighet med artikel 93.3 i EG-fördraget utan om att informera kommissionen om de åtgärder som en medlemsstat vill vidta. Kommissionen måste därför i den inledande fasen inhämta ytterligare information och bekräftelser för att i detalj kunna harmonisera det planerade stödet med gemenskapsrättens regler. Denna finjustering rör dock, som i föreliggande fall, endast mindre viktiga frågor och de närmare bestämmelserna om genomförande av ett stöd. Kommissionen måste därför medges ett visst utrymme för bedömning i frågan huruvida svårigheterna kan övervinnas vid prövningen av ett anmält planerat stöd. Svårigheterna kan ju faktiskt även vara av underordnad betydelse.

35. Kommissionen anser vidare att tvåmånadersfristen för att inleda ett administrativt förfarande börjar löpa först när alla underlag som krävs för att bedöma huruvida ett stöd är förenligt med fördraget har nått kommissionen. Kommissionen åberopar härvidlag domen i mål 301/87. [13]

13 — Dom av den 14 februari 1990 i mål 301/87, Frankrike mot kommissionen (Boussac), (REG 1990, s. I-307; svensk specialutgåva, volym 10, s. 303), punkterna 27 och 28.

36. Med hänsyn till eventuella svårigheter vid bedömningen av om stödåtgärden kan godkännas eller ej hänvisar kommissionen till att den omstridda åtgärden uppenbarligen står i överensstämmelse med de tillämpliga riktlinjerna. Vid den muntliga förhandlingen medgav kommissionens företrädare att kommissionen visserligen inte är bunden av dessa riktlinjer, men att det för att avvika därifrån krävs — enligt kommissionens företrädare — ett skäl av "armerad betong". Något sådant har inte påvisats i det föreliggande målet.

37. Den franska regeringen anser framför allt att man av domen i målet Lorenz [14] inte kan dra den slutsatsen att den inledande fasen under alla omständigheter är begränsad till två månader. Kommissionen är förpliktad att inleda det administrativa förfarandet enbart om den stöter på allvarliga svårigheter vid bedömningen av om det planerade stödet är förenligt med fördraget eller ej.

38. Kommissionen utgår från att med hänsyn till de rättsliga och faktiska omständigheterna i målet innebär den långa inledande fasen inget åsidosättande av artikel 93.2 i EG-fördraget. En dialog har ägt rum mellan de franska myndigheterna och kommissionen och den har inte börjat med en anmälan avseende en fullständigt utarbetad stödåtgärd, vilket annars är vanligt, utan redan i planeringsskedet avseende det kommande stödet. Den tvåmånadersfrist som börjar löpa först vid tidpunkten för anmälan skall därför beräknas från den franska regeringens skrivelse av den 23 september 1996.

14 — Ovan fotnot 12.

39. Den franska regeringen anser slutligen att sökanden inte har givit någon antydan om vilket slags allvarliga svårigheter som kommissionen har haft. Det planerade stödet har nämligen inte undergått någon mer betydande förändring under tiden för kommissionens prövning. Vid den muntliga förhandlingen hänvisade dessutom företrädaren för den franska regeringen till att kommissionen kände till läget på den europeiska starkvinsmarknaden. Kommissionen hade dock kort tid innan stödförfarandet inleddes infört gemenskapsstöd för Madeira, [15] utan att några invändningar hade framförts.

Bedömning

40. Frågan under vilka förutsättningar kommissionen är skyldig att inleda ett formellt administrativt förfarande i enlighet med artikel 93.2 i EG-fördraget omfattar för det första tidsaspekten, nämligen frågan om iakttagande av tvåmånadersfristen för avslutande av den inledande fasen. För det andra skall de materiella förutsättningarna för obligatoriskt inledande av ett administrativt förfarande, såsom de hittills kommit till uttryck i domstolens rättspraxis, diskuteras.

41. Redan att tvåmånadersfristen har förflutit leder inte automatiskt till att kom-

15 — Kommissionens förordning (EEG) nr 3233/92 av den 5 november 1992 (EGT L 321, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 45, s. 165).

missionen måste inleda ett administrativt kontradiktoriskt förfarande. I dom i målet Lorenz [16] kräver domstolen att kommissionen skall avsluta den inledande fasen med påbjuden snabbhet inom rimlig tid. Med stöd av artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) och 175 i EG-fördraget anser domstolen att en tidsfrist om två månader är rimlig. [17] Denna tvåmånadersfrist avser emellertid främst att skydda de medlemsstater som planerar att införa ett stöd och som på grund av kommissionens passivitet inte får någon klarhet i huruvida det planerade stödet är förenligt med gemenskapsrätten. Efter två månader kan den ifrågavarande medlemsstaten nämligen informera kommissionen om att stödet har införts. Om kommissionen inte vill godta detta måste den inleda ett formellt administrativt förfarande enligt artikel 93.2. Tvåmånadersfristen tjänar därvid inte i första hand till att säkerställa berörda utomståendes processuella rätt att delta i det administrativa förfarandet.

42. Detta förklarar utgången i mål 84/82 [18] mot kommissionens beslut att inte göra några invändningar mot ett belgiskt stöd. Även där rörde det sig om säkerställande av rättigheterna för andra parter i förfarandet, särskilt för den klagande medlemsstaten Tyskland. Domstolen fann att kommissionen var förpliktad att inleda ett formellt administrativt förfarande inte endast på grund av att prövningen varade mer än 16 månader. Domstolen skilde snarare mellan åtgärder som inte uppvisade några svårigheter eller endast sådana som kommissionen kunde lösa i den inledande fasen och förfaranden vid vilkas prövning den fann "allvarliga svårigheter" som innebar att det syntes vara nödvändigt att låta övriga medlemsstater och de berörda få tillfälle att framföra sin uppfattning.

43. Man måste därför pröva huruvida den aktuella stödåtgärden ger upphov till "allvarliga svårigheter". Vari sådana svårigheter består har domstolen ännu inte slutligt definierat. I mål 84/82 [19] fann domstolen att det var tillräckligt att kommissionen och Belgien hade förhandlat med varandra i mer än 16 månader om att väsentligt ändra stödåtgärden.

44. I föreliggande fall varade kontakterna i nästan 19 månader. Inom ramen för denna dialog avstod Frankrike på kommissionens begäran från att bevilja stöd för investeringar i lagerhållning. [20] Skriftväxlingen mellan Frankrike och kommissionen inskränkte sig för övrigt till precisering av uppgifter om åtgärderna. I målet Matra [21] fann domstolen att inte enbart precisering av uppgifter om stödåtgärderna kan innebära allvarliga svårigheter, utan att det

16 — Ovan fotnot 12.

17 — Ibidem, punkt 4.

18 — Dom av den 20 mars 1984 i mål 84/82, Tyskland mot kommissionen (REG 1984 s. 1451; svensk specialutgåva, volym 7, s. 565), punkt 13 ff, av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, liknande i dom av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen (REG 1993, s. I-3203; svensk specialutgåva, volym 14, s. 213) och underförstått även i förstainstansrättens dom av den 28 september 1995 i mål T-95/94, Sytraval och Brink's France mot kommissionen (REG 1995, s. II-2651), och i dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France (REG 1998, s. I-1719), där handläggningstiden var 51 månader.

19 — Ovan fotnot 18, punkterna 14 ff.

20 — Kommissionens föreläggande i skrivelse av den 3 juni 1996, punkt 6; samtycke i de franska myndigheternas skrivelse av den 10 juli 1996, punkt 6.

21 — Ovan fotnot 18, punkt 38.

krävs väsentliga förändringar av åtgärderna på grund av kommissionens åläggande. Eftersom kommissionen först på förfrågan vid den muntliga förhandlingen medgav att skriftväxlingen över huvud taget hade lett till ändringar måste man utgå från att i varje fall kommissionen ansåg att ändringarna var oväsentliga. Denna bedömning kan knappast kontrolleras eftersom det i det föreliggande målet saknas närmare uppgifter för bedömning av vilken betydelse ändringarna hade för stödet i dess helhet. Av skriftväxlingen mellan Frankrike och kommissionen kan man emellertid sluta sig till att enligt detta kriterium berördes endast en bråkdel av investeringsstödet om totalt 5,7 miljoner FRF, av det totala stödet om cirka 24,6 miljoner FRF, och att därför antagligen mindre än 10 procent av stödvolymen berördes. Det förefaller försvarligt att kommissionen inte inledde ett förfarande i enlighet med artikel 93.2 i EG-fördraget på grund av denna till synes enda ändring av åtgärderna.

45. Det hade emellertid funnits anledning att inleda ett förfarande i enlighet med artikel 93.2 i EG-fördraget om — såsom i domen i målet Cook — "de bedömningar som kommissionen grundat sig på ... var förenade med svårigheter av sådant slag att de berättigade att ett sådant förfarande inleddes". [22] Det stöd som var i fråga rörde marknaderna för vissa stålgjuteriprodukter. Kommissionen förfogade endast över allmänna uppgifter avseende stålgjuterisektorn, enligt vilka dessutom läget på denna marknad framstod som svårt. Den mera ingående undersökning av ifrågavarande marknader som enligt domstolens uppfattning var nödvändig skulle endast kunna äga rum vid ett förfarande i enlighet med artikel 93.2 i EG-fördraget.

46. Även i föreliggande mål måste kommissionen vid tillämpning av artikel 92.3 c i EG-fördraget göra en bedömning av det allmänna intresse som inte får kränkas av stödet. Därvid åberopar kommissionen visserligen att förutsättningarna för att det föreliggande stödet skall kunna godkännas konkretiseras i de riktlinjer som den har nämnt [23], även med hänsyn till detta undantag. Kommissionen har emellertid i allmänhet i dessa texter förbehållit sig ett utrymme för bedömning av de särskilda omständigheterna beträffande det aktuella stödet. Rambestämmelserna för enskilda staters stöd inom området för reklam för jordbruksprodukter och hänvisningarna beträffande stöd i samband med investeringar i bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter förefaller visserligen inte medge något utrymme för skönsmässig bedömning. Det finns dock under alla omständigheter utrymme för överväganden huruvida inte dessa riktlinjer vad avser föreliggande stöd faller utanför kraven enligt artikel 92.3 c i EG-fördraget, så att man skulle vara tvingad att söka ledning direkt i fördraget. Som domstolen fastställde i domen i målet Deufil kan texter av denna typ omfatta "riktlinjer vari anges hur kommissionen avser att handla" men de

22 — Dom av den 19 maj 1993 i mål C-198/91, Cook mot kommissionen (REG 1993, s. I-2487; svensk specialutgåva 1993, volym 14, s. 201), punkt 31.

23 — Se ovan punkterna 12 ff.

"innefattar inte någon avvikelse från artiklarna 92 och 93 i fördraget".[24] I detta hänseende förefaller riktlinjerna om investeringskrav även enligt sin lydelse endast fastställa en absolut minimistandard.

47. Samtidigt fanns det anledning att särskilt uppmärksamma gränserna för dessa tolkningsutrymmen. I det fördragsbrottsförfarande som låg till grund för domen i mål 196/85[25] var kommissionen även av den uppfattningen att Frankrike diskriminerade importerade produkter genom skillnaderna i beskattning av naturligt söta viner och starkviner. Domstolen ansåg att denna olikhet i behandling visserligen var tillåten enligt artikel 95 i EG-fördraget, men att det måste fastslås att konkurrenssituationen för starkviner på den franska marknaden på grund av denna beskattning är snedvriden.[26] De franska producenternas av Pineau des Charentes, Floc de Gascogne och Macvin de Jura skattestrejk, liksom de franska starkvinsproducenternas förbunds klagomål hos kommissionen styrker denna bedömning. Att skattestrejken avbröts sedan det ifrågavarande stödet hade utlovats måste betyda att stödet gav dessa producenter konkurrensfördelar i jämförelse med utländska producenter. Även AEVP:s och de spanska sherryproducenternas förenings klagan hos kommissionen avseende stödet och beskattningssystemet tyder på detta. Tydligen utgick dessutom kommissionen själv vid denna tidpunkt från att det var nödvändigt att göra en grundlig granskning av det planerade stödet. I varje fall grundade den sin anmaning till den franska regeringen att inkomma med ytterligare information just på att det krävdes en "examen approfondi". Åtminstone en tjänsteman vid kommissionen meddelade kort därefter muntligen AEVP att ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget hade inletts. Slutligen måste den långa handläggningstiden mot denna bakgrund uppfattas som ytterligare ett tecken på allvarliga svårigheter vid bedömningen av läget på marknaden.

48. Allt detta hade dock inte behövt betyda att kommissionen var skyldig att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget om kommissionen hade haft tillgång till undersökningar beträffande den franska marknaden för starkviner som visat att stödet inte strider mot det gemensamma intresset enligt artikel 92.3 c i EG-fördraget. I det föreliggande förfarandet har emellertid inget sådant framkommit. Kommissionen påstår bara att de allmänna åtgärder som den nämnt baserar sig på sådana undersökningar och hänvisar för övrigt till att den inte har tillräckliga resurser att göra sådana undersökningar i enskilda fall.

49. Anvisningar för marknadsspecifika undersökningar finns dock bara i "Rambestämmelser för det statliga stödet till investeringar för bearbetning och saluföring av

24 — Dom av den 24 februari 1987 i mål 310/85, Deufil (REG 1987, s. 901), punkt 22; jämför även förstainstansrättens dom av den 5 november 1997 i mål T-149/95, Ducros mot kommissionen (REG 1997, s. II-2031), punkt 61 med hänvisningar.

25 — Dom av den 7 april 1987 i mål 196/85, kommissionen mot Frankrike (REG 1987, s. 1597; svensk specialutgåva, volym 9, s. 65).

26 — Se punkterna 87 ff här nedan beträffande bedömningen av denna belastning.

jordbruksprodukter" i skrivelse av den 20 oktober 1995.[27] Där hänvisas till allmänna undersökningar av de ifrågavarande marknaderna vilka har föregått kommissionens beslut 94/173[28] om de urvalskriterier som skall fastställas för investeringar avsedda att förbättra villkoren för förädling och saluföring av jordbruks- och skogsprodukter. I punkt 2.11 i bilagan till det beslutet finns endast allmänna regler för begränsning av gemenskapsdelfinansiering av åtgärder inom sektorn för vin och alkohol. Marknaden för starkviner och naturligt söta viner i Frankrike nämns inte särskilt.

50. Inte heller den franska regeringens hänvisningar till gemenskapsstödet för madeira bygger på några synbara undersökningar av den franska marknaden. Förordning nr 3233/92 innehåller endast genomförandebestämmelser för förordning (EEG) nr 1600/92,[29] vars ekonomiska överväganden framför allt grundar sig på Madeiras speciella avsides läge.

51. Därmed saknas fortfarande varje stöd för att kommissionen fattade beslutet att inte göra några invändningar på grundval av en tillräcklig utredning av sakförhållandena. Den var till följd därav skyldig att inleda förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget för att med deltagande av berörda parter kunna genomföra nödvändiga undersökningar.

27 — Ovan fotnot 9, under 2.

28 — Ovan fotnot 10.

29 — Rådets förordning av den 15 juni 1992 om särskilda bestämmelser för Azorerna och Madeira angående vissa jordbruksprodukter (EGT L 173, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 42, s. 175).

— Betydelsen av överträdelse av formföreskrifterna

Parternas argument

52. Med åberopande av domen i målet 142/87[30] hänvisar kommissionen i andra hand till att inledande av ett administrativt förfarande inte skulle ha lett eller hade kunnat leda till något annat resultat. I det beslut som avslutade det administrativa förfarandet återfinns i varje fall de kriterier som förekom redan i det omtvistade beslutet och som syftar till att säkerställa att tvingande föreskrifter i bestämmelserna om stöd iakttas. Sökanden har inte anfört något stöd för hur kommissionens beslut hade kunnat påverkas av andra intressenters deltagande i förfarandet. Att ett administrativt förfarande inte har inletts innebär därför inte att någon väsentlig formföreskrift har åsidosatts.

53. Mot detta anför sökanden med stöd av samma rättspraxis att det inte ankommer på den att bevisa att genomförande av ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget kunde ha givit ett annat resultat, utan att det tvärtom är kommissionen som måste bevisa att detta förfarande inte kunde ha lett till något annat resultat. Då de berörda i föreliggande mål inte fick yttra sig, just på grund av att formföreskrifterna

30 — Dom av den 21 mars 1990 i mål 142/87, Belgien mot kommissionen (Tubemeuse) (REG 1990, s. I-959; svensk specialutgåva, volym 10, s. 369), punkt 48.

åsidosatts, är det omöjligt att fastställa om beslutet hade blivit ett annat om formföreskrifterna hade iakttagits.

Bedömning

54. Åsidosättande av föreskrifter medför att beslutet blir en nullitet endast om det rör sig om ett väsentligt åsidosättande.

55. Kommissionens uppfattning grundar sig på en analogi mellan att ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget inte inleds och att en part inte får yttra sig. Den stöder sig därvid på den omständigheten att först ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget tillåter berörda tredje parter att delta och höras vid kommissionens stödundersökning. Ett väsentligt åsidosättande av rätten till försvar anses emellertid i regel endast föreligga då utövandet av rättigheten kan påverka utgången av förfarandet. Domstolen har funnit att det inte föreligger sådan möjlighet att påverka förfarandets utgång (till exempel i den av kommissionen nämnda domen om ett stödbeslut) då ett uteblivet tillfälle att yttra sig endast skulle ha rört dokument som inte innehöll någon information som var okänd för kommissionen eller de parter som skulle ha hörts. [31]

31 — Domen i det i fotnot 13 ovan nämnda målet Boussac, punkt 31, och domen i det i fotnot 30 ovan nämnda målet Tubemeuse, punkt 48.

56. Föreliggande mål visar dock att det saknas utrymme för en sådan analogi när kommissionen är skyldig att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget. Om det bara vore fråga om yttrande avseende kända fakta saknas ändå de "allvarliga svårigheter" som är en förutsättning för att ett förfarande skall inledas. Tvärtom har kommissionen här underlåtit att över huvud taget inhämta information som hade kunnat bli föremål för ett yttrande. Därför föreligger fortfarande en väsentlig överträdelse av formföreskrifter, då kommissionen har underlåtit att vederbörligen inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget. Kommissionens beslut skall därför upphävas eftersom den inte har inlett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget trots att allvarliga svårigheter hade uppkommit vid prövningen.

57. Till följd av detta resultat är de följande bedömningarna av övriga grunder endast av kompletterande natur.

bb) Frågan huruvida kommissionens beslut är tillräckligt motiverat

Parternas argument

58. Enligt sökandens mening är kommissionens beslut av den 6 november 1996,

sådant det publicerades i Europeiska Gemenskapernas tidning, inte tillräckligt motiverat. Det fattas en analys av den ifrågavarande marknaden och av konkurrensvillkoren på denna marknad. I sitt publicerade beslut har kommissionen inte heller gjort någon bedömning av handelsflödet inom gemenskapen eller av hur det planerade stödet skulle påverka marknaden. Slutligen fattas även uppgift om den rättsliga grunden.

59. Sökanden är förvisso av den uppfattningen att dess talan endast riktar sig mot beslutet såsom det publicerades i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, eftersom processuella följder är knutna till publiceringen — särskilt beträffande den tidpunkt då fristen för ogiltighetstalan enligt artikel 173 femte stycket i EG-fördraget börjar löpa. Sökanden påpekar emellertid även att inte heller i kommissionens skrivelse av den 21 november 1996 har någon analys av den ifrågavarande marknaden gjorts. Dessutom kan enbart en hänvisning till de stödramar som gäller på jordbruksområdet inte befria kommissionen från skyldigheten att åtminstone göra en summarisk utvärdering av de godkända åtgärdernas följder för den ifrågavarande marknaden.

60. Beträffande den grund som avser fördragsbrott anmärker sökanden slutligen att beslutet inte innehåller några uppgifter om förutsättningarna och formerna för den praktiska tillämpningen av stödet. Det är oklart i vilken rättslig form och genom vilka statliga myndigheter stödet skall verkställas samt hur kontrollen att de gemenskapsrättsliga föreskrifterna följs skall gå till. Framför allt saknas uppgifter om hur stödet för reklam skall fördelas och vilka forskningsprojekt som skall beviljas stöd och enligt vilka kriterier. Räckvidden av det tekniska stödet och förutsättningarna för beviljande av investeringsstöd framgår inte heller.

61. Kommissionen framhåller att endast den fullständiga texten såsom den har delgivits den franska regeringen har vitsord när det gäller frågan om tillräcklig motivering i den mening som avses i artikel 190 i EG-fördraget. Publiceringen av en sammanfattning i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* är frivillig och tjänar bara som information för intresserade utomstående. De berörda kunde med hänvisning till denna information få beslutet i fulltext från kommissionen.

62. Kommissionen påpekar emellertid även att det sammandrag som publicerades i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* innehöll alla de väsentliga beståndsdelarna i beslutet. Vad beträffar frågan om marknadsanalyserna hade dessa redan utförts innan de riktlinjer och stödramar som kommissionen tillämpat i målet utfärdades. Det är därför inte nödvändigt att genomföra marknadsanalyser vid prövning av ett enskilt stöd.

63. Beträffande grunden avseende fördragsbrott anför kommissionen att man inte kan kräva mer precisa uppgifter av en medlemsstat vid anmälan avseende stöd eftersom kommissionens uppgift endast är

att fastställa att den inomstatliga behörigheten och förfarandet för att genomföra ett stöd överensstämmer med gemenskapsrätten.

64. I detta sammanhang erinrar Frankrike om att kommissionen den 11 oktober 1990 tillställde medlemsländerna en skrivelse i vilken den upplysningsvis närmare beskrev förfarandet med att publicera en beskrivning i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. Det framgår därav att texten i Europeiska Gemenskapernas tidning inte återger det angripna beslutet i fulltext.

Bedömning

65. I domen i målet Sytraval sammanfattade domstolen kommissionens motiveringsskyldighet enligt artikel 190 i EG-fördraget i stödförfarandet på följande sätt:

"Det bör erinras om att enligt en fast rättspraxis skall den motivering som erfordras enligt artikel 190 i fördraget anpassas efter vilket slags rättsakt det är fråga om. Motiveringen skall på ett klart och otvetydigt sätt återge det resonemang som förts av den institution som är upphovsman till rättsakten, så att berörda parter kan få reda på skälen för den vidtagna åtgärden och domstolen ges möjlighet att utöva kontroll. Det fordras vidare inte att motiveringen av en rättsakt anger samtliga relevanta sakförhållanden och rättsliga överväganden, eftersom frågan huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 190 i fördraget inte enbart skall bedömas mot bakgrund av motiveringens lydelse, utan även mot bakgrund av det sammanhang i vilket motiveringen ingår samt alla rättsregler som reglerar den berörda frågan ..." [32]

66. I domen i målet Matra [33] fastställde domstolen ännu tydligare "att beslutet att inte inleda förfarandet i enlighet med artikel 93.2 i fördraget, vilket fattas brådskande, endast behöver ange skälen varför kommissionen inte anser att den mött allvarliga svårigheter vid bedömningen av om stödet i fråga är förenligt med den gemensamma marknaden. Skälen för det omtvistade beslutet måste vidare bedömas inom ramen för SIBR [34] och de kriterier som anges i gemenskapsramarna för statligt stöd inom motorfordonsindustrin".

32 — Den i fotnot 18 ovan nämnda domen, punkt 63.

33 — Den i fotnot 18 ovan nämnda domen, punkt 48.

34 — Ett redan godkänt regionalt stödprogram som omfattade en del av det i målet omtvistade stödet.

67. Också i domen i målet Sytraval [35] fastställde domstolen att anmärkning avseende motivering inte kan riktas mot brister i kommissionsundersökningar, men däremot mot den totala avsaknaden av sådana undersökningar i den mån de har föreskrivits för att besvara ett klagomål som ligger till grund för en kommissionsundersökning.

68. Om kommissionen har uppfyllt detta krav avseende motivering skall bedömas med ledning av det originalbeslut som har riktats till beslutets adressat, det vill säga Frankrike. Som domstolen fastställde i målet Sytraval har endast den skrivelsen karaktär av beslut. [36] Den sammanfattning av beslutet som publicerades i Europeiska Gemenskapernas tidning är däremot enbart av informationskaraktär. Den är — oavsett frågan om eventuella rättsliga följder som kan vara förknippade med publiceringen — irrelevant för frågan om motiveringsskyldighet.

69. Vid granskning av motiveringen skall emellertid, oavsett om motiveringsfrågan har intagits i fördragsbrottsgrunden, även Portugals anmärkning beträffande otydligheterna i beslutet om stöd beaktas. [37]

70. Om man uppfattar de krav som uppställs i målet Matra bokstavligen skulle motiveringen enligt de där uppställda minimikraven i princip vara tillfyllest. Av det föreliggande kommissionsbeslutet framgår tillräckligt tydligt att kommissionen anser att det är tillräckligt att de allmänna reglerna, praxis och gemenskapens riktlinjer för kontroll av stödet har beaktats och därför inte framför några invändningar.

71. Av en analys av kommissionens beslut framgår dock att det visserligen innehåller en fragmentarisk hänvisning till användningssättet för stödet, men att det inte konkret utsäger vilka förmånstagarna är eller omfattningen av stödet. Endast beträffande den del av stödet som berör reklam för konjak, armagnac och calvados nämner kommissionen de ifrågavarande produkterna. Något mer precisa uppgifter återfinns endast i skriftväxlingen mellan kommissionen och de franska myndigheterna, vilken dock behandlas som konfidentiell av kommissionen. Den kan därför inte anses som en del av motiveringen. Betydelsen av denna brist på motivering framgår exempelvis av att Portugal i det föreliggande förfarandet ända till dess Frankrike och Spanien intervenerade utgick från att det

35 — Ovan fotnot 18, punkt 68 ff.

36 — Dom i mål C-367/95 P (ovan fotnot 18), punkt 45.

37 — Jämför beträffande tolkningen av den omtvistade framställningen dom av den 17 maj 1984 i mål 338/82, Albertini och Montognani mot kommissionen (REG 1984, s. 2123), punkterna 5 och 6.

omtvistade stödet även tillföll naturligt söta viner. [38] Därav framgår att kraven i domen i målet Matra bara kan hänföra sig till vägran att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget och att de inte även innehåller alla motiveringskriterier som krävs för att samtidigt godkänna ett stöd. Redan därför skall bristande motivering i princip fastställas, eftersom varken domstolen eller de berörda parterna enbart på grund av beslutet kan avgöra vilket stödet var som kommissionen inte hade några invändningar emot.

72. Men även vad avser vägran att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget är det inte uteslutande kraven i domen i målet Matra som skall beaktas, utan även de krav som uppställts i domen i målet Sytraval beträffande de sökandes anmärkningar. AEVP påpekade flera gånger sina betänkligheter inför kombinationen av stödet och det existerande beskattningssystemet för starkviner och naturligt söta viner. Kommissionen berör inte med ett enda ord denna centrala anmärkning. Därför föreligger även så till vida en brist på motivering.

73. Följaktligen skall kommissionens beslut upphävas även på grund av otillräcklig motivering.

38 — Härtill kan även meddelandet om godkännande av detta stöd (ovan fotnot 2), enligt vilket även "söta naturliga viner" skulle få del av stödet, bidragit.

b) Det påstådda brottet mot fördraget eller en rättsregel som skall tillämpas för dess genomförande

74. Som andra ogiltighetsgrund gör sökanden gällande brott mot fördraget eller en rättsregel som skall tillämpas för dess genomförande. Beträffande denna grund nämner sökanden två olika synpunkter. Å ena sidan åberopar sökanden vad avser den materiella rättsliga prövningen av stödet att artikel 92 jämförd med artikel 95 i EG-fördraget har åsidosatts. Å andra sidan framför sökanden att stödprojektet brister i möjligheten till insyn och att kommissionen inte har föreskrivit erforderliga åligganden.

aa) Om det påstådda åsidosättandet av artikel 92 jämförd med artikel 95 i EG-fördraget

Parternas argument

75. Enligt sökanden utgör kommissionens beslut i materiellt hänseende ett åsidosättande av artikel 92 jämförd med artikel 95 i EG-fördraget. Sökanden understryker att prövningen av det omtvistade stödet därför inte skall begränsas till en rättslig prövning utifrån gemenskapsramarna och de riktlinjer som kommissionen ställt upp. Det handlar snarare om en prövning i enlighet med själva artikel 92 i EG-fördraget.

76. Att artikel 92 jämförd med artikel 95 i EG-fördraget har åsidosatts framgår av samverkan mellan det franska beskattningssystemet för starkviner och det godkända stödet. Med hänsyn till den diskriminerande effekt som beskattningssystemet har på starkviner ledde det godkända stödet till att den aktuella konkurrensen snedvreds ännu mer och påverkade handeln inom gemenskapen.

— Även om rådets direktiv 92/83/EEG [39] tillåter olika skattesatser så får detta inte leda till att konkurrensen på den inre marknaden snedvrids. Redan när den reducerade skattesatsen uppgår till en fjärdedel av den normala skattesatsen föreligger dock en sådan snedvridning av konkurrensen.

77. Det beskattningssystem som gäller för starkviner i Frankrike är faktiskt diskriminerande. Som framgår av de statistiska uppgifterna för år 1993 hade 92 procent av de naturligt söta viner som såldes i Frankrike producerats i Frankrike och de beskattades med 350 FRF per hektoliter. Däremot importerades 81 procent av de starkviner som såldes i Frankrike från andra medlemsstater (framför allt från Portugal) och belades med en skatt på 1 400 FRF per hektoliter. De följande åren uppvisade en liknande bild.

— Trots att domstolen i sin dom av den 7 april 1987 [40] har ogillat kommissionens talan mot det beskattningssystem för starkviner och naturligt söta viner som gällde i Frankrike rör denna dom endast faktiska omständigheter, särskilt beträffande marknadsanalys, som hänför sig till tiden före år 1986, alltså före Portugals och Spaniens inträde.

78. Genom att införa det aktuella stödsystemet åstadkom de franska myndigheterna åtminstone delvis en utjämning av de skattemässiga nackdelarna för franska starkviner jämfört med naturligt söta viner.

— För det tredje har det omtvistade beslutet inte tagit hänsyn till den betydelse som portvin och sherry har fått på den relevanta marknaden sedan år 1986. Portvinsproduktionen är underkastad ytterst stränga kvalitetskriterier och ursprungsregionerna befinner sig i en liknande ekonomisk situation som producenterna av naturligt söta viner i Frankrike.

79. Sökanden anför fyra argument som stöd för att det av kommissionen godkända stödsystemet överskrider de gränser som uppställts i artikel 92:

39 — Rådets direktiv av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker (EGT L 316, s. 21; svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 100).

40 — Ovan fotnot 25).

— Slutligen har exporten av portvin och sherry till Frankrike drabbats av en minskning efter försäljningsökningen under åren 1994 och 1995. Portvinsexporten till Frankrike gick ned med 12,4 procent under år 1996.

80. Sökanden framhåller samtidigt att den avser att på omvägar få en dom från domstolen vad gäller frågan huruvida nationella bestämmelser är förenliga med artikel 95 i EG-fördraget. Sökanden har inte för avsikt att kringgå de skilda processuella reglerna i fråga om å ena sidan reglerna för stöd och å andra sidan skattereglerna. Det handlar snarare om huruvida kommissionen vid prövningen av ett stöd enligt artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget fullständigt få bortse från förekomsten av en skattemässig diskriminering och dess inverkan på importprodukter.

81. Spanien hävdar, utan att åberopa artikel 95 i EG-fördraget, att stöden inte kan motiveras på grundval av artikel 92.3 c i EG-fördraget. Den franska beskattningen ändrar förutsättningarna på den aktuella marknaden på ett sätt som berör de gemensamma intressena, vilket kommissionen har förbisett när den har gjort sin bedömning. Stödet stärker de franska starkvinsproducenternas ställning genom att utjämna den nackdel som skattesystemet innebär för dem medan utländska konkurrenter inte kommer i åtnjutande av denna utjämning.

82. Kommissionen hänvisar till att skattefrågor i allmänhet endast blir relevanta vid prövning av stöd om stödet självt innebär en beskattningsfördel eller om särskilda skatteinkomster på ett specifikt sätt används för att finansiera ett stöd. De beskattningsåtgärder som nämnts av sökanden har emellertid inte rättsligt eller finansiellt samband med det ifrågavarande stödet. Det faktum att stödmottagarna inte är identiska med dem som är skattskyldiga för alkoholskatt bekräftar att skattesystemet och stödet inte har samband med varandra. De delar av ett stödsystem som inte är absolut nödvändiga för genomförande av stödet eller för dess verkan omfattas nämligen enligt domstolens praxis [41] inte av prövning i stödförfarandet utan av de allmänna reglerna, till exempel artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse).

83. Sökandens tolkning skulle dessutom ändra räckvidden av artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget. Domstolen utgår emellertid i sin fasta praxis [42] från att artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget å ena sidan och artikel 95 i EG-fördraget å andra sidan alltid har en självständig betydelse. De överlappar varandra endast i de fall då ett visst skatteuttag är odelbart knutet till ett stödsystem. En diskriminering i den mening som avses i artikel 95 i EG-fördraget är i varje fall inget stöd. I detta sammanhang åberopar kommissionen domen i de förenade målen 142/80 och 143/80. [43]

41 — Dom av den 22 mars 1977 i mål 74/76, Iannelli och Volpi (REG 1977, s. 557; svensk specialutgåva, volym 3, s. 315).

42 — Dom av den 3 juli 1985 i mål 277/83, kommissionen mot Italien (REG 1985, s. 2049).

43 — De förenade målen 142/80 och 143/80 (REG 1981, s. 1413; svensk specialutgåva, volym 6, s. 113), punkt 28.

84. Under åberopande av domstolens praxis [44] anför kommissionen dessutom att det franska beskattningssystemet för starkviner och naturligt söta viner med hänsyn till de faktiska förhållandena i förevarande mål inte strider mot artikel 95 i EG-fördraget.

85. Republiken Frankrike försvarar också i stor utsträckning de uppfattningar som förts fram av kommissionen. I andra hand anför republiken även att de skattemässiga fördelarna för naturligt söta viner omfattas av de tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelserna, särskilt artikel 18 i direktiv 92/83, [45] och har bekräftats genom domstolens praxis. [46]

86. Stödet till starkvins- och spritdryckstillverkarna har inget samband med beskattningssystemet. Det är snarare en följd av krisen inom vinframställningsbranschen. För övrigt har det franska skattesystemet inga konkurrensbegränsande effekter, vilket framgår av att portvinsförsäljningen har ökat på den franska marknaden.

Bedömning

87. Inledningsvis skall konstateras att det varken inom ramen för den direkta talan mot kommissionens beslut att inte göra några invändningar mot ett stöd eller vid det kommissionsförfarande som utmynnade i detta beslut skall fastställas huruvida ett nationellt beskattningssystem är förenligt med artikel 95 i EG-fördraget. I detta avseende är kommissionen och medlemsstaterna hänvisade till fördragsbrottsförfarandet enligt artikel 169 i EG-fördraget respektive 170 i EG-fördraget (nu artikel 227 EG) och den enskilde till nationella rättsmedel mot sådan beskattning. De nationella domstolarna kan i förekommande fall överlämna denna fråga till domstolen genom att initiera ett förhandsavgörandeförfarande enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG). Detta gäller även när en bestämd beskattningsform är odelbart förknippad med ett stöd. [47] För frågan huruvida ett stöd är förenligt med artikel 92 i EG-fördraget saknar det därför betydelse huruvida det samtidigt finns ett skattesystem som är diskriminerande i den mening som avses i artikel 95 i EG-fördraget.

88. Å andra sidan är det inte möjligt att bedöma om ett stöd strider mot ett av de gemensamma intressen som avses i artikel 92.3 c i EG-fördraget utan att därvid beakta konkurrens- och handelsförhållandena på marknaden. Dessa förhållanden påverkas naturligtvis av ett diskriminerande beskattningssystem i den mening som avses i artikel 95 i EG-fördraget, vare sig det är försvarbart eller ej. Ett system med skattemässigt ojämlik behandling kan vara motiverat av objektiva förhållanden

44 — Dom i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 25).

45 — Ovan fotnot 39.

46 — Dom i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 25).

47 — Dom i de förenade målen Essevi och Salengo (ovan fotnot 43), punkt 28.

och även ett visst stöd kan sett för sig vara principiellt förenligt med gemenskapsrätten. Mycket talar dock för att det förenade inflytandet som de båda åtgärderna har på en viss marknad inte längre är förenligt med det gemensamma intresset som avses i artikel 92.3 c i EG-fördraget. I en sådan situation får en medlemsstat i varje fall inte genomföra stödet förrän den undanröjt beskattningsskillnaden eller minskat den så mycket att stödets tillkommande inverkan på den aktuella marknaden inte längre strider mot det gemensamma intresset. [48]

89. Det går inte att avgöra hur det förhåller sig i det föreliggande fallet eftersom kommissionen hittills inte har företagit nödvändiga undersökningar.

90. Det framgår emellertid tydligt att stödet till förmån för reklam för spritdryckerna konjak, armagnac och calvados — det enda stöd som inte hänför sig till produkter som faller under det aktuella beskattningssystemet — utgör en strukturellt avvikande del av den påtalade åtgärden. Det gynnar nästan uteslutande reklam i länder utanför den Europeiska unionen. Endast för calvados gör man reklam även i Tyskland. För starkvinerna gör man reklam i Frankrike. Därtill är finansieringen beträffande dessa tre spritdrycker beroende av så kallade frivilliga obligatoriska bidrag (*cotisations volontaires obligatoires*), något som för övrigt endast sker avseende floc de Gascogne, ett av de franska starkvinerna. Stödet för reklam för starkviner finansieras däremot genom frivilliga, icke obligatoriska bidrag. Om man på grund av detta skiljer mellan stödet för spritdrycker och andra stöd förefaller den återstående väsentliga delen av stödet gynna en grupp som till stor del sammanfaller med de skattemässigt missgynnade franska producenterna. Skulle de påbjudna undersökningarna bekräfta detta intryck måste man därav faktiskt utläsa samma kompensationssyfte som den portugisiska regeringen funnit. Mycket talar för att en sådan kompensation är oförenlig med det gemensamma intresse som anges i artikel 92.3 c i EG-fördraget.

91. Slutligen åligger det emellertid kommissionen att göra en avvägning mellan dessa kriterier när en konkret stödåtgärd föreligger, eftersom kommissionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning när den, efter vidtagandet av de föreskrivna processrättsliga åtgärderna, fattar sitt beslut. [49]

bb) Åsidosättande av artikel 92.3 i EG-fördraget

92. Under rubriken "Åsidosättande av artikel 92.3 i EG-fördraget" anför sökanden slutligen ytterligare två grunder avseende dels oklarheter hos stödåtgärden, dels

48 — Jämför i tillämpliga delar dom av den 15 maj 1997 i mål C-355/95 P, TWD mot kommissionen (REG 1997, s. I-2549), punkt 26.

49 — Domstolens dom i målet Ducros mot kommissionen (ovan fotnot 24), punkt 63 med hänvisningar.

kommissionens underlåtenhet att tilldela vissa åligganden.

— Åtgärdens oklarhet

Parternas argument

93. Som redan anförts i samband med den grund som avser åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, nämligen den bristande motivering som åberopats, anför sökanden att den aktuella stödåtgärdens oklarhet är ett brott mot fördraget.[50] Vid den muntliga förhandlingen hänvisade sökanden dessutom till att kommissionen hade avstått från att inhämta relevanta uppgifter, trots att begäran om sådan uppgifter fanns med i ett formulär med anmodan att anmäla stöd, vilket kommissionen tillställde de franska myndigheterna med uppmaning att anmäla stödet.

94. Mot detta invänder kommissionen att den skriftväxling som föregick beslutet hade till syfte att utreda under vilka omständigheter stödet beviljades. Genom att de franska myndigheterna därvid konkret hade garanterat att de tillämpliga riktlinjerna skulle följas hade stödets förenlighet med artikel 92.3 c i EG-fördraget säkerställts.

50 — Se ovan punkt 58 ff.

95. Närmare uppgifter kan man inte kräva av en medlemsstat vid en anmälan av stöd, eftersom det enbart ankommer på medlemsstaten att på nationell nivå besluta om behörighet och förfarandet för att genomföra stödet i enlighet med gemenskapsrätten. Av rättspraxis framgår för övrigt att det åligger medlemsstaterna att övervaka att villkoren för att bevilja stöd iakttas, medan kommissionen om dessa förutsättningar inte respekteras kan begära att stödet skall betalas tillbaka.

Bedömning

96. Påståendet om oklarheter hos de föreliggande stödåtgärderna är av betydelse för grunden avseende fördragsbrott endast i den mån som det riktar sig mot att kommissionen ännu inte ens har sökt inhämta motsvarande fakta.

97. Vad beträffar sökandens anmärkning rörande risken för åsidosättande av villkoren för beviljande av stöd skall här hänvisas till vad förstainstansrätten fastställt i domen i målet AIUFFASS, vilken åberopas av kommissionen. Enligt denna dom kan "[e]nbart ett påstående att ett av de grundläggande villkoren för ett beslut om att bevilja stöd inte skulle vara uppfyllt, ... inte motivera att beslutet inte skall anses vara lagenligt. Om det företag som beviljats stödet skulle underlåta att iaktta villkoren för beviljandet ankommer det på medlemsstaten att tillse att beslutet tillämpas på ett

korrekt sätt och på kommissionen att bedöma om det finns anledning att begära att stödet återbetalas". [51]

98. Det ovan fastställda avser risken att stödet används på ett sätt som strider mot de syften som har godkänts av kommissionen. Den risken kan aldrig fullständigt uteslutas i förväg. [52] Sökandens anmärkning riktar sig emellertid mot att kommissionen inte har skaffat tillräcklig information om stödet för att säkerställa att detta inte redan i det skick det godkänts är oförenligt med artikel 92.2 c i EG-fördraget. Jag instämmer med sökanden i den del som det förutsätter ett minimum av information om ett stöd, och särskilt om de åtgärder som skall förhindra att det används i strid med sitt syfte, för att kunna fastställa att stödet inte kan föranleda några invändningar.

99. Måttstocken för vilken information som skall inhämtas framgår i princip av kommissionens praxis, såsom den framgår av det informationsformulär som skall innehålla underrättelse om stöd enligt artikel 93.3 i EG-fördraget. [53] Enligt föreliggande dokument och enligt vad kommissionen har anfört vid sammanträdet fanns inte alla där nämnda uppgifter tillgängliga vid beslutsfattandet. Det fattades framför allt upplysningar om vilka franska myndigheter som skulle ansvara för fördelning av stödet samt om kriterier för utbetalning till enskilda berättigade. Endast de gränser för beviljande av stöd som följer av de texter som nämns i beslutet är till ledning i detta avseende. Det förefaller därför i varje fall svårt att kontrollera att de franska utfästelserna infrias i varje enskilt fall eftersom kommissionen inte vet var den skulle kunna företa kontroller. Det är för övrigt inte möjligt att avgöra i vilken utsträckning som de nationella reglerna och kriterierna hindrar ett missbruk av stöd.

100. Det är inte nödvändigt att här avgöra om denna brist på utredning är tillräcklig grund för att upphäva beslutet, eftersom kommissionen kan ta hänsyn till denna brist när den genomför ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget.

— Om bristen på villkor

Parternas argument

101. Här anmärker sökanden att kommissionen har godkänt åtgärder av obestämd varaktighet som förändrar villkoren på den aktuella marknaden. Om det rör sig om

51 — Förstainstansrättens dom av den 12 december 1996 i mål T-380/94, Association internationale des utilisateurs de fils de filaments artificiels et synthétiques et de soie naturelle (AIUFFASS) och Apparel, Knitting & Textiles Alliance (AKT) mot kommissionen (REG 1996, s. II-2169), punkt 128; den hänvisning som finns där och som citeras av kommissionen avser domstolens dom av den 4 februari 1992 i mål C-294/90, British Aerospace och Rover mot kommissionen (REG 1992, s. I-493), punkt 11. Denna hänvisning avser endast möjligheten till återkrav som sanktion för åsidosättande av villkor för tillståndsgivning, och inte behörigheten att övervaka genomförandet av ett stöd.

52 — Jämför artikel 16 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, s. 1).

53 — Bilaga med kommissionens anmodan av den 12 april 1995 till den franska regeringen att anmäla stödet.

omstruktureringsstöd, som kommissionen uppger, skall ju sådant stöd endast vara tidsbegränsat och utgå i gradvis minskande omfattning.

102. Kommissionen invänder att när sökanden åberopar reglerna om omstrukturering förbiser den att "Riktlinjer för bedömning av statligt stöd för att rädda och omstrukturera företag som befinner sig i svårigheter" [54] inte är tillämpliga på de omstridda stöden, vilka bland annat hänför sig till omstrukturering av en sektor av det franska jordbruket. Enligt de i förevarande fall tillämpliga texterna krävs ingen tidsbegränsning eller gradvis minskande omfattning.

103. Frankrike hänvisar dessutom till att kommissionen har vida befogenheter att företa en skönsmässig bedömning vid prövningen av stöd enligt artikel 92.3. Sökanden har inte visat att kommissionen så till vida har begått något fel vid utredningen av fakta eller något allvarligt bedömningsfel, vilket skulle vara de enda förhållanden som skulle innebära att talan kunde bifallas på denna grund.

104. Vad beträffar stödets tidsmässiga omfattning utgår Frankrike från att beviljandet endast omfattar medel enligt 1995 års budget.

Bedömning

105. Jag finner, liksom kommissionen, att ingen av de texter som nämns i beslutet föreskriver någon tidsbegränsning eller gradvis minskande omfattning av stödet vid genomförande av artikel 92.3 c i EG-fördraget. Visserligen återfinns sådana villkor i de riktlinjer som kommissionen har nämnt men, som kommissionen framför, avser det föreliggande stödet inte omstrukturering eller stöd till enskilda företag. Kommissionen kan inte heller anklagas för att ha överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning då den inte har tillämpat de krav som gäller för företag även på regionalt och sektorinriktat stöd. Trots att dessa stöd är avsedda för omstrukturering skiljer de sig så mycket från stöd till företag att man inte kan kräva en automatisk likabehandling. Som Frankrike anfört godkände kommissionen för övrigt endast de stöd som planerats för år 1995. [55] Talan kan således inte bifallas enbart på denna grund.

54 — EGT C 368, s. 12.

55 — Här framgår det åter att kommissionen i motiveringen av beslutet inte har beskrivit den beviljade stödåtgärden tillräckligt detaljerat. Enligt meddelandet i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, ovan fotnot 2, har stödet beviljats på obestämd tid.

V — Kostnader

106. I enlighet med artikel 69. 2 första stycket i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. I artikel 69.4 första stycket anges att de parter som har intervenerat skall bära sina kostnader.

VI — Förslag till avgörande

107. Med stöd av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall döma på följande sätt:

1) Beslutet av den 21 november 1996, SG(96) D/9957, riktat till den franska regeringen, att "inte göra några invändningar" mot stöd nr N 703/95 ogiltigförklaras.

2) Kommissionen skall bära rättegångskostnaderna.

3) Konungariket Spanien och Republiken Frankrike skall bära sina egna kostnader.