DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

2. september 2010 *

I sag C-290/07 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Domstolen, iværksat den 14. juni 2007,

Europa-Kommissionen ved J. Flett, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Scott SA, Saint Cloud (Frankrig), ved J. Lever, QC, solicitors R. Griffith og M. Papadakis, samt barristers P. Gardner og G. Peretz, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger i første instans,

* Processprog: engelsk.

støttet af:

Département du Loiret ved avocat A. Carnelutti,

intervenient i appelsagen,

Den Franske Republik ved G. de Bergues, S. Seam og F. Million, som befuldmægtigede,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne E. Levits (refererende dommer), J.-J. Kasel, M. Safjan og M. Berger,

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. december 2009,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. februar 2010,

afsagt følgende

Dom

1 I appelskriftet har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 29. marts 2007, Scott mod Kommissionen (sag T-366/00, Sml. II, s. 797, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede artikel 2 i Kommissionens beslutning 2002/14/EF af 12. juli 2000 om den statsstøtte, Frankrig har iværksat til fordel for Scott Paper SA/Kimberly-Clark (EFT 2002 L 12, s. 1, herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt som den vedrører støtte, som er ydet i form af favørprisen for en byggemodnet grund.

Retsforskrifter

2 Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel [88] (EFT L 83, s. 1) tilsigter i henhold til anden betragtning hertil at kodificere og styrke Kommissionens faste praksis for anvendelsen af artikel 88 EF i overensstemmelse med Domstolens praksis.

3 Det præciseres i forordningens artikel 6, stk. 1, at i beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure af ny anmeldt støtte »skal den pågældende medlemsstat og andre interesserede parter opfordres til at fremsætte bemærkninger inden for en nærmere fastsat frist, der normalt ikke må overstige en måned«, og som i behørigt begrundede tilfælde kan forlænges.

4 Artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 bestemmer, at:

»Hvis den pågældende medlemsstat på trods af en rykkerskrivelse […] ikke meddeler de krævede oplysninger inden udløbet af den af Kommissionen fastsat[te] frist, eller hvis oplysningerne er ufuldstændige, fremsætter Kommissionen krav om oplysningerne i form af beslutning […]«

Sagens faktiske omstændigheder

5 Scott Paper Company er et amerikansk selskab, der fremstiller toilet- og husholdningspapir. Med henblik på opførelse af en produktionsfabrik i Frankrig overlod

Bouton Brochard Scott SA, i hvis rettigheder Scott SA (herefter »Scott«), et fransk datterselskab af det amerikanske selskab, indtrådte, departementet Loiret og byen Orléans i henhold til en aftale indgået den 12. september 1987 det til société d'économie mixte pour l'équipement du Loiret (herefter »Sempel«) at foretage alle nødvendige undersøgelser og anlægsarbejder i forbindelse med byggemodning af en række grunde, der krævedes for denne opførelse, med et samlet areal på ca. 68 hektar.

6 De pågældende grunde var af byen Orléans blevet afstået til Sempel for det symbolske beløb af 1 franc, idet byen selv tidligere havde erhvervet dem efter tre transaktioner, nemlig 30 hektar i 1975, 32,5 hektar i 1984 og 5,5 hektar i 1987. Byen Orléans og departementet Loiret forpligtede sig til at finansiere omkostningerne til byggemodning af arealet med et beløb på 80 mio. FRF.

7 I slutningen af 1987 solgte Sempel en del af de byggemodnede grunde, nemlig 48 hektar af de i alt 68 disponible hektar, til Scott for en pris af 31 mio. FRF (dvs. ca. 4,7 mio. EUR) i henhold til en aftale indgået den 31. august 1987 mellem byen Orléans, departementet Loiret og Scott (herefter »Scott-aftalen«).

8 Dette salg var ikke genstand for en anmeldelse til Kommissionen i henhold til reglerne for statsstøtte.

9 I januar 1996 blev aktierne i Scott opkøbt af Kimberly-Clark Corp. Sidstnævnte meddelte i januar 1998, at den agtede at lukke fabrikken. Fabrikkens aktiver, dvs. grunden og byggemodningsarbejderne, blev opkøbt af Procter & Gamble i juni 1998.

10 På baggrund af en beretning fra den franske revisionsret for 1996, hvori den kommenterede salget af grunden til Scott, modtog Kommissionen en klage. Kommissionen besluttede i maj 1998 at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF, hvilket førte til vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

11 Som ændret ved berigtigelsen af 2. marts 2001 erklærer denne beslutning den til fordel for Scott iværksatte statsstøtte i form af en favørpris for salget af grunden på 48 hektar til et anslået beløb af 39,588 mio. FRF, dvs. ca. 6,03 mio. EUR, eller i nutidsværdi 80,77 mio. FRF (12,3 mio. EUR), og i form af en favørsats for vandafledningsafgift, hvis værdi de franske myndigheder skal afgøre, uforenelig med fællesmarkedet. Artikel 2 i beslutningen pålægger tilbagebetaling af de i denne forbindelse allerede ulovligt udbetalte beløb.

Proceduren ved Kommissionen

12 Mellem januar 1997 og april 1998 tilsendte Kommissionen de franske myndigheder forskellige begæringer om oplysninger, som disse myndigheder fremsendte et delvist svar på.

13 Kommissionen besluttede den 20. maj 1998 at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF og underrettede de franske myndigheder herom ved skrivelse af 10. juli 1998. Denne beslutning blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 30. september 1998 (EFT C 301, s. 4) og anmodede interesserede parter om senest en måned efter offentliggørelsen at fremsende eventuelle bemærkninger.

14 Scott og de franske myndigheder fremsendte deres bemærkninger til Kommissionen henholdsvis den 23. og den 25. november 1998.

15 Da de anmodninger om yderligere oplysninger, som blev fremsendt til de franske myndigheder med henblik på fastsættelsen af den omtvistede grunds markedsværdi, kun blev besvaret delvist, udstedte Kommissionen i medfør af artikel 10, stk. 3, forordning nr. 659/1999 et påbud til dem af 8. juli 1999 om at fremsende »al den dokumentation og alle de oplysninger og data, der er nødvendige med henblik på en vurdering af støtteelementerne og foreneligheden af foranstaltningerne til fordel [for Scott]«. Dette påbud udpegede endvidere visse dokumenter og specifikke oplysninger. Denne anmodning blev kun delvist besvaret af de franske myndigheder den 15. oktober 1999.

16 Efter et møde den 7. december 1999 mellem repræsentanter for Kommissionen og for den franske regering, ledsaget af repræsentanter for Scott, godkendte Kommissionen fremlæggelsen af nye beviser vedrørende den omtvistede støtte indtil udgangen af 1999.

17 Som svar på denne opfordring tilsendte Scott Kommissionen en skrivelse den 24. december 1999 med en række supplerende oplysninger (herefter »Scotts skrivelse«), og de franske myndigheder fremsendte tilsvarende oplysninger ved skrivelser af 7. januar 2000 og 21. februar 2000.

18 Den 12. januar og den 22. februar 2000 meddelte Kommissionen Scott, at den ikke kunne tilføre de supplerende oplysninger i Scotts skrivelse af 24. december 1999 til sagens akter.

19 På grundlag af samtlige de oplysninger og beviser, den var i besiddelse af, vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning.

20 Efter at have konstateret i beslutningens betragtning 29, at den omtvistede grund ikke var blevet solgt til Scott i forbindelse med et offentligt, betingelsesløst udbud og heller ikke havde været genstand for en vurdering af dens pris af en uvildig ekspert, og idet Kommissionen samtidig flere gange fremhævede, bl.a. i betragtning 31, 32, 97, 160, 166 og 168 til samme beslutning, at den forgæves havde forsøgt at opnå fuldstændige oplysninger fra de franske myndigheder, der gav mulighed for at gennemføre en undersøgelse af den omtvistede støtte, fastsatte den størrelsen af den ulovlige støtte, som skal tilbagesøges.

21 I dette øjemed bestræbte Kommissionen sig på at sammenligne markedsprisen for en lignende grund med den pris, Scott rent faktisk betalte.

22 For at fastslå, hvad der i 1987 kunne have været den omtvistede grunds markedspris, vurderede Kommissionen de omkostninger, byen Orléans havde haft ved at erhverve den nævnte grund og herpå udføre den byggemodning, som var nødvendig for Scotts fabrik.

23 For så vidt angår den ikke-byggemodnede grund henviste Kommissionen til den gennemsnitspris, som byen Orléans betalte ved erhvervelsen af de tre grunde, som den omtvistede grund på 48 hektar stammer fra, mellem 1975 og 1987, dvs. 10,9 mio. FRF. Denne værdi havde støtte i ordlyden af referatet af mødet afholdt i byen Orléans' kommunalbestyrelse den 27. maj 1994 og svarede omtrentligt til den af de franske myndigheder i deres skrivelser af 17. marts og 29. maj 1997 angivne vurdering, således som det fremgår af betragtning 15 til den anfægtede beslutning.

24 Med hensyn til den byggemodning, som blev udført på den omtvistede grund, anvendte Kommissionen de af Sempel afholdte omkostninger, således som de fremgår af selskabets slutopgørelse, dvs. 140,4 mio. FRF som anført i den anfægtede beslutnings betragtning 19.

25 Efter fra dette beløb at have fratrukket navnlig de omkostninger, der var forbundet med Sempels lån, og den pris på 31 mio. FRF, som Scott betalte for den omtvistede grund, vurderede Kommissionen, at den til Scott udbetalte offentlige støtte var på 39,588 mio. FRF.

26 Under disse omstændigheder fik den anfægtede beslutnings dispositive del følgende ordlyd:

»Artikel 1

Den statsstøtte i form af en favørpris for en grund og en favørsats for vandafledningsafgift, som Frankrig har iværksat til fordel for Scott, til et beløb af 39,58 mio. FRF (6,03 mio. EUR) eller i nutidsværdi 80,77 mio. FRF (12,3 mio. EUR) for så vidt angår favørprisen for grunden og, hvad angår den anden fordel, til et beløb, som de franske myndigheder skal afgøre i overensstemmelse med den beregningsmåde, der er fastsat af Kommissionen, er uforenelig med fællesmarkedet.

Artikel 2

1. Frankrig træffer alle nødvendige foranstaltninger for hos støttemodtageren at tilbagesøge den i artikel 1 omhandlede støtte, som allerede ulovligt er udbetalt til denne.

2. Tilbagesøgningen finder sted omgående og i overensstemmelse med fransk lovgivning, såfremt denne giver mulighed for øjeblikkelig og effektiv iværksættelse af denne beslutning. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, den blev udbetalt til modtageren, og indtil den er tilbagebetalt. Renterne beregnes på grundlag af den referencesats, der anvendes til at beregne subventionsækvivalenten for regionalstøtte.

Artikel 3

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

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Den Franske Republik.«

Sagen for Retten og den appellerede dom

27 Scott fremførte til støtte for påstanden om delvis annullation af den anfægtede beslutning fire anbringender om bl.a. tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter ved denne beslutning, for så vidt som Kommissionen ikke havde taget hensyn til en række dokumenter og oplysninger, som blev fremsendt af Scott efter udløbet af den i beslutningen om at indlede undersøgelsesproceduren fastsatte frist. Selskabet gjorde endvidere med det fjerde anbringende gældende, at Kommissionen havde anlagt forskellige

urigtige skøn ved fastsættelsen af støttebeløbet, især ved fordelingen af de 31 mio. FRF, som Scott betalte for den omtvistede grund.

28 Kommissionen nedlagde påstand om frifindelse for søgsmålet i sin helhed, men erkendte ligeledes i svarskriftet, at den havde begået en fejl, da den antog, at de 31 mio. FRF, som blev betalt af Scott, skulle benyttes til erhvervelsen af parcellen på 68 hektar, og ikke den parcel, der udgjorde den omtvistede grund. Kommissionen berigtigede derfor den anfægtede beslutning den 21. marts 2001 og nedsatte som følge heraf det støttebeløb, der skulle tilbagebetales.

29 Retten undersøgte indledningsvis, om fire dokumenter, som var vedlagt Scotts stævning, kunne antages til realitetsbehandling, hvilket blev bestridt af Kommissionen. Retten præciserede i denne forbindelse i den appellerede doms præmis 44, at de nævnte dokumenter retmæssigt var vedlagt stævningen og derfor indgik i sagsakterne ved Retten. Den fandt følgelig, at der ikke var tvivl om, at de kunne realitetsbehandles. Retten præciserede, at Kommissionen i virkeligheden bestred den omstændighed, at der blev taget hensyn til disse dokumenter ved vurderingen af den anfægtede beslutnings lovlighed, i det omfang de ikke indgik i Kommissionens sagsakter under den administrative procedure.

30 Efter at have udtalt sig om tre af dokumenterne ved at godtage Kommissionens argumenter med hensyn til de to første og afvise formalitetsindsigelsen mod den tredje, fastslog Retten, at Kommissionen med urette havde afvist at tilføre Scotts skrivelse sagens akter.

31 Retten understregede navnlig i den appellerede doms præmis 58-61, at henset til omstændighederne i denne sag og den omstændighed, at Kommissionen havde accepteret tilsvarende oplysninger i skrivelserne af 7. januar og 21. februar 2000 fra de franske myndigheder, burde den have taget hensyn til oplysningerne indeholdt i Scotts skrivelse.

32 Derfor konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 63, at Scott kunne påberåbe sig denne skrivelse med henblik på at bestride den anfægtede beslutnings lovlighed. På dette grundlag tog Retten straks stilling til det fjerde annullationsanbringende, hvorefter der var begået vurderingsfejl ved bedømmelsen af den omtvistede støtte.

33 I denne forbindelse fremførte Retten en tredelt argumentation.

34 For det første fremhævede Retten de metode- og beregningsfejl, som Kommissionen havde begået, og unøjagtighederne med hensyn til de data, som den havde anvendt ved sine bedømmelser.

35 Retten understregede navnlig, at Kommissionen ved at vælge omkostningsmetoden med henblik på at bedømme den omtvistede grunds markedsværdi havde begået fejl såvel ved valget af denne metode som ved selve dens anvendelse.

36 Dels fastslog Retten således i den appellerede dom præmis 106, at Kommissionen baserede sig på sekundære og indirekte oplysninger ved at vælge metoden anskaffelsesomkostninger for at fastsætte den ikke-byggemodnede grunds værdi.

37 Dels konstaterede Retten i den appellerede doms præmis 110 og 111, at Kommissionen begik en beregningsfejl ved fastlæggelsen af prisen for byen Orléans' anskaffelse af den ikke-byggemodnede grund, som fører til en værdi af den omtvistede ikke-byggemodnede grund, som nærmer sig den af de franske myndigheder under den administrative procedure anlagte vurdering omhandlet i den anfægtede beslutnings betragtning 15. Retten fastslog i den appellerede doms præmis 111, at denne fejl — selv om Scott profiterede heraf — ikke kunne undskyldes. Havde Kommissionen imidlertid ikke begået denne fejl, ville den muligvis have bemærket, at oplysningerne inde-

holdt i referatet af mødet afholdt i byen Orléans' kommunalbestyrelse den 27. maj 1994 ikke nødvendigvis bekræftede dens vurderinger.

38 Retten fastslog endvidere i den appellerede doms præmis 114-119, at de af Kommissionen anvendte data var upræcise. Idet den grund, som blev afstået til Scott, var blevet købt af de lokale franske myndigheder over tre omgange i en periode, der strakte sig fra 1975 til 1984, kunne Kommissionen ikke anvende gennemsnitsprisen som følge af disse transaktioner med henblik på at fastsætte den omtvistede ikke-byggemodnede grunds markedsværdi i 1987.

39 På samme måde har Retten for så vidt angår vurderingen af værdien af byggemodningsforanstaltningerne på den omtvistede grund i den appellerede doms præmis 120-122 identificeret indicier, som burde have fået Kommissionen til at sætte spørgsmålstegn ved pålideligheden af det værktøj, som den anvendte i denne forbindelse, nemlig de udgifter, som Sempel havde afholdt ved udførelsen af de omhandlede byggemodningsarbejder. Retten har navnlig fremhævet, at Kommissionen ikke havde taget hensyn til forskellen mellem arealstørrelsen af den fabrik, som skulle opføres, som anført i Scott-aftalen og arealstørrelsen af den fabrik, som faktisk blev opført, som anført i referatet af mødet afholdt i byen Orléans' kommunalbestyrelse den 27. maj 1994. På samme måde blev der ikke taget hensyn til forskellen mellem den beløbsmæssige værdi af de arbejder, der skulle udføres, således som den fremgår af Scott-aftalen, og værdien af arbejderne, således som den fremgår af Sempels slutopgørelse. Retten fandt, at Kommissionen i det mindste burde have spurgt Scott om de forskelle, som kom for dagen med disse forhold.

40 For det andet fandt Retten, at Kommissionen, hvis den havde taget behørigt hensyn til oplysningerne og vurderingerne indeholdt i Scotts skrivelse samt de successive bemærkninger fra de franske myndigheder, burde have bemærket de betydelige forskelle med hensyn til vurderingen af den omtvistede grunds markedsværdi. Retten har i den appellerede doms præmis 137 og 138 understreget, at Kommissionen, stillet over for en sådan tvivl, nødvendigvis burde have anvendt andre evalueringsinstrumenter, som f.eks. en uafhængig sagkyndig, for at fastslå den omtvistede grunds markedsværdi

eller i det mindste anmodet Scott og de franske myndigheder om yderligere oplysninger for så vidt angår de vurderinger, som de havde henvist til i deres bemærkninger.

41 For det tredje fastslog Retten, at Kommissionen ikke kunne forskanse sig bag beføjelsen til at vedtage en beslutning på statsstøtteområdet alene på grundlag af de tilgængelige dokumenter, såfremt den pågældende medlemsstat efter et påbud om at meddele oplysninger ikke har udvist det krævede samarbejde.

42 På baggrund af denne tredelte begrundelse fastslog Retten, at Kommissionen ved den anfægtede beslutning havde tilsidesat sin pligt til at gennemføre den undersøgelsesfase, hvortil der henvises i artikel 88, stk. 2, EF, med den fornødne omhu, og gav derfor sagsøgeren i første instans medhold i det fjerde anbringende. Som følge heraf annullerede Retten den anfægtede beslutnings artikel 2 uden at undersøge de øvrige tre anbringender.

Parternes påstande

43 Kommissionen har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves, og der træffes afgørelse vedrørende de spørgsmål, appelsagen vedrører, eller sagen hjemvises til Retten til afgørelse for så vidt angår ethvert spørgsmål, for hvilket Domstolen finder, at sagen ikke er moden til, at Domstolen kan træffe afgørelse.

— Scott tilpligtes at bære sine egne omkostninger og betale de omkostninger, Kommissionen har afholdt i sagen ved Retten og Domstolen.

— Den Franske Republik tilpligtes at bære sine egne omkostninger afholdt i sagen ved Retten og Domstolen.

44 Scott har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Kommissionen tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med appelsagen.

45 Departementet Loiret, der ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 17. juli 2008 fik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Scotts påstande, har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om appellen

46 De appelanbringender, som Kommissionen har gjort gældende, anfægter navnlig de forskellige dele af Rettens overvejelser i den appellerede dom.

47 Specielt det niende til tolvte anbringende, som skal undersøges først, anfægter den første del af Rettens overvejelser.

Det niende til tolvte anbringende, som i det væsentlige går ud på, at Retten har overskredet sine beføjelser ved udøvelsen af sin prøvelsesret

Parternes argumenter

48 Kommissionen har med det niende anbringende kritiseret Retten for navnlig i den appellerede doms præmis 105-108 at have fastslået, at Kommissionen med henblik på at vurdere værdien af den omtvistede grund og byggemodningsinstallationerne med urette anvendte de af de franske myndigheder afholdte omkostninger som metode og derfor tilsidesatte sin pligt til at undersøge de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag omhyggeligt og upartisk.

49 Da der imidlertid på tidspunktet for ydelsen af den omtvistede støtte ikke var foretaget nogen vurdering af denne værdi eller iværksat en offentlig udbudsprocedure, var Kommissionen berettiget til at anvende en sådan metode.

50 I denne forbindelse har Kommissionen for det første et vidt skøn med hensyn til valget af metoden med henblik på at vurdere grunden og installationernes værdi.

51 For det andet er omkostningsmetoden særligt egnet med hensyn til en transaktion, som er kendetegnet ved salg af en grund med allerede eksisterende installationer, der er tilpasset støttemodtagerens behov.

52 Dermed pålagde Retten Kommissionen at anmode de franske myndigheder og Scott om yderligere oplysninger eller anvende en ekstern ekspert under omstændigheder, hvor Kommissionen dog er berettiget til at benytte omkostningsmetoden, som det fremgår af Kommissionens meddelelse om statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger (EFT 1997 C 209, s. 3).

53 Endelig har Kommissionen i modsætning til, hvad Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 139, ingen interesse i at give fortrin til den omtvistede grunds pris, således som den fremgår af salget i 1998 mellem Scott/Kimberly-Clark og Procter & Gamble, med henblik på at fastsætte den værdi, den havde 11 år tidligere.

54 Scott gør gældende, at Kommissionens indvendinger hviler på en ukorrekt læsning af den appellerede dom. Retten har således kritiseret Kommissionen ikke for at have støttet sig på omkostningsmetoden, men for ikke at have overvejet andre metoder til vurdering af den omtvistede grunds værdi.

55 Departementet Loiret understreger, at Kommissionen havde pligt til at undersøge alle metoderne til vurdering af den omtvistede grunds værdi og kun tage hensyn til den mest troværdige. Den omkostningsmetode, som Kommissionen anvendte, er rent subsidiær i forhold til de direkte vurderingsmetoder.

56 Med hensyn til det tiende appelanbringende fremhæver Kommissionen, at den har baseret sig på en vurdering af det pågældende aktiv, som er den mest fordelagtige for Scott. Endvidere — og i modsætning til hvad Retten har fastslået — påhvilede det ikke Kommissionen at løse bestående forskelle mellem de omkostninger, som følger af Sempels regnskaber, og det i Scott-aftalen nævnte beløb.

57 I denne forbindelse har Scott anført, at Retten indskrænkede sig til at fastslå, at Kommissionen ikke kunne tage udgangspunkt i de af Sempel afholdte udgifter for at vurdere markedsværdien af de installationer, som blev foretaget på den omtvistede grund.

58 Med hensyn til det ellevte appelanbringende har Kommissionen taget afstand fra Rettens udtalelser i den appellerede doms præmis 118 om, at referatet af mødet afholdt i byen Orléans' kommunalbestyrelse den 27. maj 1994 kun indeholdt et meget kort resumé uden detaljeret forklaring af omkostningerne ved den ikke-byggemodnede grund. Dermed har Retten overskredet sine kontrolbeføjelser på et område, hvor Kommissionen har et vidt skøn.

59 Derimod gør Scott gældende, at Kommissionens henvisninger i appelskriftet til mødet afholdt i byen Orléans' kommunalbestyrelse på baggrund af de bilag, som Kommissionen selv har fremlagt, ikke er korrekte. Scott har derfor gjort gældende, at dette element bør forkastes.

60 For så vidt angår det tolvte anbringende har Kommissionen gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 125 at fastslå, at Kommissionen burde have taget hensyn til den vurdering af den omtvistede ikke-byggemodnede grunds værdi, som den følger af den af den franske forvaltning foretagne skattekontrol i 1993. Hermed har Retten overskredet sin kompetence.

61 Scott understreger, at det ville have været mere relevant at anvende den vurdering af den omtvistede grund, som blev foretaget af skatte- og afgiftsmyndighederne, og ikke omkostningsmetoden.

Domstolens bemærkninger

62 Det skal indledningsvis bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt Retten med rette kunne udlede af de faktiske omstændigheder, som den skulle vurdere, at fællesskabsinstitutionerne havde undladt at opfylde deres forpligtelse til at udvise omhu, er et retligt spørgsmål, som er undergivet Domstolens kontrol inden for rammerne af en appel (jf. dom af 3.9.2009, sag C-535/06 P, Moser Baer India mod Rådet, Sml. I, s. 7051, præmis 34).

63 Heraf følger, at Kommissionens anbringender, der vedrører en sådan vurdering, kan antages til realitetsbehandling.

64 For så vidt angår spørgsmålet, om disse anbringender er velfunderede, må det konstateres, at Kommissionen på statsstøtteområdet ganske vist har et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer økonomiske vurderinger, der skal foretages på EU-plan. Denne omstændighed indebærer dog ikke, at Unionens retsinstanser skal afholde sig fra at kontrollere Kommissionens fortolkning af oplysninger af økonomisk art.

65 Det følger således af Domstolens praksis, at Unionens retsinstanser ikke blot skal tage stilling til bl.a. den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, samt oplysningernes troværdighed og sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner (dom af 15.2.2005, sag C-12/03 P, Kommissionen mod Tetra Laval, Sml. I, s. 987, præmis 39).

66 Inden for rammerne af denne kontrol tilkommer det imidlertid ikke Unionens retsinstanser at sætte deres eget økonomiske skøn i stedet for Kommissionens (dom af 22.11.2007, sag C-525/04 P, Spanien mod Lenzing, Sml. I, s. 9947, præmis 57). Den kontrol, som Unionens retsinstanser foretager af Kommissionens komplekse

økonomiske vurderinger, er således en begrænset kontrol, der nødvendigvis må begrænses til en efterprøvelse af, om de processuelle regler er overholdt, om begrundelsen er tilstrækkelig, om de faktiske omstændigheder materielt er rigtige, samt om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn eller magtfordrejning (jf. dom af 6.10.2009, forenede sager C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P og C-519/06 P, GlaxoSmithKline Services m.fl. mod Kommissionen m.fl., Sml. I, s. 9291, præmis 163).

67 Det niende, tiende, ellevte og tolvte appelanbringende, hvormed Kommissionen har kritiseret Retten for at have overskredet sin prøvelseskompetence, da den fastslog, at Kommissionen havde tilsidesat sin forpligtelse til at udvise omhu ved fastsættelsen af den omtvistede grunds markedsværdi og derfor den omtvistede statsstøttes størrelse, skal undersøges i betragtning af disse kriterier vedrørende omfanget af den kontrol, der efter retspraksis tilkommer Unionens retsinstanser. I denne forbindelse vedrører det niende og det tiende anbringende vurderingen af værdien af de installationer, som blev foretaget på den omtvistede grund, mens det ellevte og det tolvte anbringende vedrører vurderingen af den pågældende grunds grundværdi.

— Om valget af omkostningsmetoden og vurderingen af den omtvistede ikkebyggemodnede grunds markedsværdi

68 Indledningsvis, og som generaladvokaten har anført i punkt 138 og 139 i forslaget til afgørelse, skal Kommissionen anvende et markedsøkonomisk investorprincip ved vurderingen af, om der er tale om statsstøtte, når en offentlig myndighed sælger en grund til en privatperson, med henblik på at afgøre, om den pris, som den formodede støttemodtager har betalt, svarer til den, som en privat investor, der handler under normale konkurrencevilkår, kunne have fastsat. Anvendelsen af dette kriterium indebærer som regel, at Kommissionen foretager en kompliceret økonomisk bedømmelse (jf. i denne retning dom af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen,

Sml. I, s. 723, præmis 10 og 11, og af 8.5.2003, forenede sager C-328/99 og C-399/00, Italien og SIM 2 Multimedia mod Kommissionen, Sml. I, s. 4035, præmis 38 og 39).

69 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Kommissionen skulle vurdere markedsværdien af en grund, som blev solgt i 1987, dvs. 13 år efter gennemførelsen af det omtvistede salg.

70 Desuden er det ubestridt, at salget af den omtvistede grund til Scott er karakteriseret ved, at der ikke blev afholdt en ubetinget udbudsprocedure og heller ikke blev foretaget en vurdering af en uafhængig sagkyndig. Derfor var Kommissionens opgave, som Retten har anført i den appellerede doms præmis 96, kompliceret og kunne kun føre til en tilnærmelsesvis ansættelse af den omtvistede grunds markedsværdi.

71 For at foretage en vurdering af værdien af den omtvistede grund og de installationer, som blev foretaget herpå, og dermed fastlægge det pågældende støttebeløb baserede Kommissionen sig på omkostningerne ved køb og byggemodning af den omtvistede grund.

72 Selv om anvendelsen af en uafhængig sagkyndig erklæring, som det fremgår af Kommissionens meddelelse om statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger, er en metode, som gør det muligt at opnå en vurdering af en grunds markedsværdi, forholder det sig ikke desto mindre således, at Retten overskred grænserne for sin prøvelsesret, for så vidt som den nøjedes med at fastslå, at Kommissionen ved at foretrække omkostningsmetoden havde tilsidesat sin forpligtelse til at udvise omhu, uden at påvise, at de forhold, der således blev ladt ude af betragtning, kunne have ført til en anden bedømmelse med hensyn til vurderingen af støttebeløbet. Retten har heller ikke påpeget noget åbenbart urigtigt skøn.

73 Kommissionen er faktisk ved anvendelsen af denne metode nået frem til en markedsværdi for den omtvistede ikke-byggemodnede grund, dvs. 10,9 mio. FRF, der for det første nogenlunde svarer til de franske myndigheders oplysninger, der var blevet meddelt under den administrative procedure, og for det andet understøttes af referatet af mødet afholdt i byen Orléans' kommunalbestyrelse den 27. maj 1994.

74 I den forbindelse må det fremhæves, at det hovedaspekt i referatet, som Kommissionen baserede sig på, klart har kunnet identificeres. I referatet er nævnt en ansættelse af den omtvistede ikke-byggemodnede grunds grundværdi, da salget til Scott fandt sted. Derfor kan den ene omstændighed, som Scott har fremført om, at Kommissionens henvisninger til det nævnte referat klart ikke stemmer overens med det dokument, den har vedlagt appelskriftet, ikke være tilstrækkelig til at rejse tvivl om, hvorvidt dette element kunne tages i betragtning.

75 Endvidere, og af de grunde, der er nævnt af generaladvokaten i punkt 160-163 i forslaget til afgørelse, skulle Kommissionen ikke nødvendigvis tvivle på pålideligheden af disse oplysninger, for så vidt som de er afgivet af en af de offentlige myndigheder, der var involveret i transaktionen, og ifølge selve ordlyden af referatet består i en officiel foreløbig vurdering af den omtvistede grunds »grundværdi«.

76 Når dette er fastslået, skal det ligeledes bemærkes, at Kommissionen har begået en materiel fejl ved beregningen af den fordel, som Scott opnåede, ved at finde, at alle de parceller, som blev erhvervet af byen Orléans mellem 1975 og 1987, svarede til den grund, der blev overdraget til Scott. Det er imidlertid ikke — i modsætning til det af Retten antagne i den appellerede doms præmis 113 — påvist, at Kommissionen uden denne fejl nødvendigvis ville have betvivlet pålideligheden af de data, den anvendte.

77 For det første svarede den omtvistede grunds markedsværdi, som Kommissionen anvendte, dvs. 16 FRF/m², omtrentligt til den gennemsnitlige pris, som de franske myndigheder angav i deres skrivelser af 17. marts og 29. maj 1997, dvs. 15 FRF/m².

78 For det andet må det, eftersom Kommissionen flere gange har understreget, at den anvendte en meget moderat ansættelse af nævnte værdi, konstateres, at den af Retten identificerede beregningsfejl kom Scott til gode.

79 Endelig bemærkes, at selv om det er beklageligt, at Kommissionen ikke gik fuldstændigt logisk til værks ved fastsættelsen af anskaffelsesomkostningerne for den omtvistede ikke-byggemodnede grund, idet den lagde den gennemsnitlige pris for de tre transaktioner, der fulgte efter hinanden mellem 1975 og 1987, til grund med henblik på at fastsætte den omtvistede grunds markedsværdi, hvis oprindelige parcel ikke blev identificeret, forholder det sig ikke desto mindre således, at Retten, stillet over for en så kompliceret disposition som i denne sag, under disse omstændigheder har overskredet sin prøvelseskompetence ved på basis af en formodning at finde, at Kommissionen havde tilsidesat sin forpligtelse til at udvise omhu. Retten har ligeledes undladt at identificere det åbenbart urigtige skøn, som Kommissionen skulle have anlagt ved valget af metoden og anvendelsen heraf.

80 Det er især fuldt ud berettiget, at Kommissionen foretrak at lægge vægt på de oplysninger, som blev afgivet af de franske myndigheder, og på referatet af mødet afholdt i byen Orléans' kommunalbestyrelse den 27. maj 1994 snarere end på en vurdering foretaget af de franske skatte- og afgiftsmyndigheder, som blev anvendt under en skattekontrol i 1993. Under alle omstændigheder kan et sådant valg under disse omstændigheder, der, som anført af generaladvokaten i punkt 140 i forslaget til afgørelse, er kendetegnet ved en synlig mangel på samarbejde fra de franske myndigheders side, ikke udgøre et åbenbart urigtigt skøn.

— Om vurderingen af markedsværdien af de byggemodningsforanstaltninger, som blev foretaget på den omtvistede grund

81 Det må fastslås, at også for så vidt angår markedsværdien af de byggemodningsforanstaltninger, som blev foretaget på den omtvistede grund, har Retten ikke identificeret et åbenbart urigtigt skøn, som Kommissionen skulle have begået ved at anvende omkostningsmetoden, og den har dermed overskredet grænserne for sin prøvelseskompetence.

82 Selv om det, som Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 120 og 121, er rigtigt, at uoverensstemmelser vedrørende omkostningerne ved gennemførelsen af byggemodningen og det af denne omfattede areal fremgik af sagens akter, skal det imidlertid understreges, at udvidelsen af fabrikkens størrelse i forhold til det, der oprindeligt var fastsat i Scott-aftalen, nogenlunde svarer til den for Sempel indtrådte omkostningsoverskridelse, således som den fremgår af selskabets slutopgørelse, nemlig en overskridelse på 75,5% for en udvidelse på 80%.

83 Det kan derfor ikke foreholdes Kommissionen, at den ikke anmodede Scott om afklarende oplysninger herom, for så vidt som der sandsynligvis er en forbindelse mellem udvidelsen af fabrikkens størrelse og overskridelsen af omkostningerne. I hvert fald har Retten fastslået i den appellerede doms præmis 122, at parterne under retsmødet ikke havde kunnet forklare, på hvilken måde opførelsen af en større fabrik kunne have rejst tvivl om de omkostninger, der fremgik af Sempels slutopgørelse.

84 Det følger derfor af samtlige de anførte betragtninger, at Retten, idet den ikke har godtgjort, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved fastsættelsen af markedsværdien af den omtvistede grund og af byggemodningsforanstaltningerne herpå, overskred grænserne for sin prøvelsesret ved på grundlag af de af den

konstaterede omstændigheder at fastslå, at Kommissionen i sin undersøgelse af den omtvistede grunds markedsværdi tilsidesatte forpligtelsen til at udvise omhu.

85 Selv om det er rigtigt, at Retten har identificeret en beregningsfejl og visse unøjagtigheder i metoden og Kommissionens beregninger, skal det understreges, at Retten i den appellerede doms konklusion ikke annullerede den anfægtede beslutnings artikel 1, således at den ikke har fundet, at de fejl og unøjagtigheder, som undersøgelsesproceduren var behæftet med i denne sag, var af en så alvorlig karakter, at det berørte hele den anfægtede beslutnings lovlighed.

86 Følgelig må det niende til det tolvte anbringende tages til følge.

Det syvende anbringende om, at Retten baserede sig på spekulationer og ikke på beviser for at rejse tvivl om Kommissionens vurderinger

Parternes argumenter

87 Med det syvende anbringende har Kommissionen kritiseret Retten for at have fastslået, at Kommissionen burde have rejst tvivl om sine vurderinger på grundlag af oplysningerne i skrivelserne fra de franske myndigheder og Scott. Det drejer sig i den forbindelse ikke om beviser af en sådan uanfægtelighed, at de kunne have givet

anledning til tvivl med hensyn til, om Kommissionens vurderinger var rigtige, men om påstande, som det ikke nødvendigvis påhviler den at tage i betragtning.

88 Scott anfører, at Kommissionen skjuler den omstændighed, at Retten baserede sig på beviser. Erklæringerne i Scotts skrivelse udgør således i sig selv beviser.

89 Departementet Loiret gør under alle omstændigheder gældende, at de dokumenter, som de vurderinger, der henvises til i Scotts skrivelse, hidrører fra, findes.

Domstolens bemærkninger

90 Kommissionen er, således som Retten har fremhævet i den appellerede doms præmis 56 og 95, ud fra hensynet til god forvaltningsskik i forbindelse med EF-traktatens grundlæggende regler om statsstøtte forpligtet til at gennemføre undersøgelsesproceduren vedrørende de anfægtede foranstaltninger upartisk og omhyggeligt, således at den ved vedtagelsen af den endelige beslutning i dette øjemed råder over så væsentlige og pålidelige elementer som muligt (jf. i denne retning dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 62).

91 Det skal ligeledes bemærkes, at retmæssigheden af en beslutning om statsstøtte af Unionens retsinstanser skal vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen kunne råde over på det tidspunkt, da den vedtog den (dom af 15.4.2008, sag C-390/06, Nuova Agricast, Sml. I, s. 2577, præmis 54).

92 I så henseende skal det straks bemærkes, at Rettens kritik af den anfægtede beslutning ikke var baseret på oplysninger, som Kommissionen ikke rådede over på det tidspunkt, hvor beslutningen blev vedtaget.

93 I det foreliggende tilfælde fandt Retten i den appellerede doms præmis 124-142, at Kommissionen ikke tog hensyn til oplysninger, som rent faktisk kunne have været nyttige ved fastsættelsen af den omtvistede grunds værdi.

94 Som det fremgår af den appellerede doms præmis 125, henviste Retten navnlig til Scotts skrivelse ligesom til de franske myndigheders skrivelse af 21. februar 2000, der for det første henviste til en vurdering af den omtvistede grund, som var foretaget af de franske skatte- og afgiftsmyndigheder i 1987. For det andet omtalte disse skrivelser tillige en sagkyndig udtalelse vedrørende den omtvistede grund fra konsulentfirmaet Galtier i 1996 samt en vurdering af de aktiver, som Scott solgte til Kimberley-Clark Corp., foretaget af den regnskabskyndige i januar 1996.

95 Hvad angår disse tre dokumenter skal det indledningsvis understreges, at Kommissionen ikke fik dem forelagt i løbet af den administrative procedure af hverken Scott eller de franske myndigheder. Endvidere blev skrivelserne modtaget af Kommissionen i hvert fald ved udløbet af den frist, som Kommissionen undtagelsesvist forlængede, for så vidt angår Scotts skrivelse, og endog efter udløbet af denne periode for så vidt angår de franske myndigheders skrivelse. Endelig, som generaladvokaten har anført i punkt 120 og 121 i forslaget til afgørelse, indeholdt både Scotts og de franske myndigheders skrivelse kun vage angivelser vedrørende værdien af de pågældende aktiver, som ikke var tilstrækkelige til, at Kommissionen var forpligtet til at tage hensyn til dem eller genåbne undersøgelsesproceduren.

96 For det første blev den sagkyndige udtalelse fra konsulentfirmaet Galtier og den regnskabskyndiges vurdering i denne henseende foretaget ni år efter salget af den omtvistede grund til Scott. Under disse omstændigheder var Kommissionen berettiget til ikke at undersøge indholdet af de foretagne vurderinger i betragtning af, at

den med den vurdering, der udspringer af referatet af mødet afholdt i byen Orléans' kommunalbestyrelse den 27. maj 1994, rådede over mere pålidelige oplysninger.

97 For det andet, og således som Retten også har fremhævet i den appellerede doms præmis 125, afspejler den værdi af den omtvistede grund, som lægges til grund under en skattekontrol, ikke nødvendigvis grundens markedsværdi. Derfor, og i modsætning til hvad Retten har konkluderet, var Kommissionen i sin fulde ret til at finde, at det ikke var relevant at kræve fremlæggelse af den nævnte vurdering af den omtvistede grund fra skatte- og afgiftsmyndighederne.

98 Det fremgår af det anførte, at Retten har begået en retlig fejl ved at fastslå, at Kommissionen på grundlag af de beviser, som den rådede over ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning, tilsidesatte sin forpligtelse til at udvise omhu, blot fordi den ikke havde anmodet hverken Scott eller de franske myndigheder om at fremlægge de vurderinger af den omtvistede grund, som sidstnævnte nøjedes med at henvise til for at anfægte Kommissionens vurdering, og den heller ikke genåbnede undersøgelsesproceduren.

99 Det syvende anbringende bør derfor også tages til følge.

100 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at den appellerede dom bør ophæves, for så vidt som Retten fandt, at Kommissionen havde tilsidesat sin forpligtelse til at foretage en omhyggelig og upartisk undersøgelse.

Om sagens hjemvisning til Retten

101 Ifølge artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol ophæver Domstolen, hvis appellen er begrundet, den af Retten trufne afgørelse. Den kan herefter selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

102 Da Retten alene har taget stilling til det fjerde anbringende, som Scott har gjort gældende til støtte for selskabets søgsmål, bør sagen derfor hjemvises til Retten.

103 Da sagen hjemvises til Retten, skal afgørelsen om appelsagens omkostninger udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Dommen afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 29. marts 2007, Scott mod Kommissionen (sag T-366/00), ophæves.

2) Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret.

3) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Underskrifter