DOMSTOLENS DOM (FÖRSTA AVDELNINGEN)

den 2 september 2010 *

I mål C-290/07 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i domstolens stadga, som ingavs den 14 juni 2007,

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Flett, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Scott SA, Saint Cloud (Frankrike), företrätt av J. Lever, QC, R. Griffith och M. Papadakis, solicitors, samt av P. Gardner och G. Peretz, barristers, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande i första instans,

* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av

Département du Loiret, företrätt av A. Carnelutti, avocat,

intervenient i andra instans,

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues, S. Seam och F. Million, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient i första instans,meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna E. Levits (referent), J.-J. Kasel, M. Safjan och M. Berger,

generaladvokat: P. Mengozzi,
justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 december 2009,

och efter att den 23 februari 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 29 mars 2007 i mål T-366/00, Scott mot kommissionen (REG 2007, s. II-797) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade förstainstansrätten artikel 2 i kommissionens beslut 2002/14/EG av den 12 juli 2000 om de stödåtgärder som Frankrike genomfört till förmån för Scott Paper SA/Kimberly-Clark (EGT L 12, 2002, s. 1) (nedan kallat det omtvistade beslutet) i den del det avser det stöd som beviljats i form av ett förmånligt pris på iordningställd mark.

Tillämpliga bestämmelser

2 Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [88] i EG-fördraget (EUT L 83, s. 1) syftar, enligt skäl 2 i förordningen, i huvudsak till att kodifiera och förstärka kommissionens konsekventa praxis vid tillämpningen av artikel 88 EG, i enlighet med domstolens praxis.

3 I artikel 6.1 i förordningen anges att i beslutet om att inleda ett formellt granskningsförfarande avseende anmält nytt stöd ska ”den berörda medlemsstaten och andra intresserade parter uppmanas att lämna sina synpunkter inom en föreskriven tidsfrist som normalt inte ska överskrida en månad” och som i vederbörligen berättigade fall får förlängas.

4 I artikel 10.3 i rådets förordning nr 659/1999 anges följande:

”Om den berörda medlemsstaten, trots en påminnelse … inte lämnar de begärda upplysningarna inom den av kommissionen föreskrivna tidsfristen eller om den lämnar ofullständiga upplysningar, skall kommissionen genom ett beslut begära att upplysningarna skall lämnas …”

Bakgrund till tvisten

5 Scott Paper Company är ett bolag som har bildats enligt amerikansk rätt, som framställer hushålls- och sanitetspapper. För att göra det möjligt att anlägga en fabrik för

tillverkning i Frankrike gav Bouton Brochard Scott SA, vars rättigheter har övertagits av Scott SA (nedan kallat Scott), franskt dotterbolag till det amerikanska bolaget, departementet Loiret och Orléans kommun i enlighet med en överenskommelse av den 12 september 1987 Société d'économie mixte pour l'équipement du Loiret (företag för upprustning av Loiret med både privaträttsliga och offentligrättsliga ägare, nedan kallat Sempel) i uppdrag att genomföra samtliga de studier samt bygg- och anläggningsarbeten som krävdes för att iordningställa den mark som behövdes för att anlägga fabriken, vilken omfattade en yta på cirka 68 hektar.

6 Den aktuella marken hade överlåtits till Sempel för den symboliska summan av 1 FRF av Orléans kommun, som i sin tur hade förvärvat marken dessförinnan genom tre avtal, närmare bestämt 30 hektar år 1975, 32,5 hektar år 1984 och 5,5 hektar år 1987. Orléans kommun och departementet Loiret åtog sig att finansiera kostnaderna för iordningställandet av platsen till ett belopp av 80 miljoner FRF.

7 I slutet av år 1987 sålde Sempel en del av den iordningställda marken till Scott, nämligen 48 av 68 tillgängliga hektar för ett belopp av 31 miljoner FRF, det vill säga ungefär 4,7 miljoner euro. Försäljningen skedde i enlighet med ett avtal av den 31 augusti 1987 mellan Orléans kommun och departementet Loiret samt Scott.

8 Försäljningen anmäldes inte till kommissionen enligt bestämmelserna om statligt stöd.

9 I januari 1996 köpte företaget Kimberly-Clark Corp. (nedan kallat KC) Scotts aktier. KC meddelade i januari 1998 att fabriken skulle läggas ner. Fabrikens tillgångar, det vill säga tomten och anläggningarna, köptes av Procter & Gamble (nedan kallat P & G) i juni 1998.

10 Kommissionen mottog ett klagomål efter publiceringen av den franska revisionsrättens rapport för år 1996, i vilken överlåtelsen av marken till Scott kommenterades. Kommissionen beslutade i maj 1998 att inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 EG, vilket ledde till det omtvistade beslutet.

11 I beslutets lydelse enligt rättelse av den 2 mars 2001 förklarade kommissionen att statligt stöd i form av ett förmånligt pris för försäljning av mark till en yta av 48 hektar till ett uppskattat belopp på 39,588 miljoner FRF, det vill säga ungefär 6,03 miljoner euro motsvarande ett nuvärde på 80,77 miljoner FRF, det vill säga 12,3 miljoner euro, samt en förmånlig reningsavgift som har genomförts till förmån för Scott och som de franska myndigheterna skulle fastställa, var oförenligt med den gemensamma marknaden. I artikel 2 i beslutet fastställdes att de belopp som redan olagligen hade utbetalats för detta ändamål skulle återbetalas.

Förfarandet vid kommissionen

12 Kommissionen skickade vid flera tillfällen mellan januari 1997 och april 1998 en begäran om upplysningar till de franska myndigheterna, vilka delvis besvarades.

13 Kommissionen beslutade den 20 maj 1998 att inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 EG, vilket de franska myndigheterna informerades om genom en skrivelse av den 10 juli 1998. I beslutet, som offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 30 september 1998 (EGT C 301, s. 4), uppmanades de berörda parterna att inom en månad från publiceringen lämna sina synpunkter.

14 Scott och de franska myndigheterna lämnade in sina synpunkter till kommissionen den 23 respektive den 25 november 1998.

15 Eftersom kommissionen ansåg att dess begäran om kompletterande upplysningar avseende marknadsvärdet för den omtvistade marken endast delvis hade besvarats utfärdade kommissionen den 8 juli 1999, med tillämpning av artikel 10.3 i förordning nr 659/1999 ett föreläggande enligt vilket de franska myndigheterna anmodades att lämna in ”alla de handlingar, upplysningar och uppgifter som är nödvändiga för att bedöma stödet och förenligheten av åtgärderna till förmån (för Scott)”. I föreläggandet angavs dessutom vissa specifika handlingar och upplysningar. De franska myndigheterna besvarade den 15 oktober 1999 endast delvis föreläggandet.

16 Till följd av ett möte den 7 december 1999 mellan representanter för kommissionen och den franska regeringen, som åtföljdes av representanter för Scott, tillät kommissionen dessa att inkomma med nya upplysningar om det omtvistade stödet till och med slutet av år 1999.

17 Som svar på denna uppmaning skickade Scott en skrivelse till kommissionen den 24 december 1999 med vissa kompletterande upplysningar (nedan kallad Scotts skrivelse), och de franska myndigheterna skickade in liknande upplysningar genom skrivelser av den 7 januari 2000 och den 21 februari 2000.

18 Den 12 januari och den 22 februari 2000 informerade kommissionen Scott om att de kompletterande synpunkter som hade inkommit genom skrivelsen av den 24 december 1999 inte kunde läggas till handlingarna i ärendet.

19 På grundval av samtliga upplysningar och bevis som kommissionen hade tillgång till antog kommissionen det omtvistade beslutet.

20 Efter att ha konstaterat i skäl 29 i beslutet att den omtvistade marken varken hade sålts till Scott inom ramen för ett villkorslöst anbudsförfarande eller värderats av en oberoende expert, och efter att upprepade gånger ha understrukit, särskilt i skälen 31, 32, 97, 160, 166 och 168, att kommissionen förgäves hade försökt att erhålla kompletterande upplysningar från de franska myndigheterna för att kunna granska det omtvistade stödet fastställde kommissionen beloppet för det olagliga stöd som skulle återbetalas.

21 För detta ändamål jämförde kommissionen marknadsvärdet för ett liknande markområde med det faktiska pris som Scott hade betalat.

22 För att fastställa vad den omtvistade markens marknadsvärde skulle ha kunnat vara år 1987 beaktade kommissionen de kostnader som Orléans stad hade ådragit sig för att förvärva marken och för att där utföra det iordningställande som krävdes för att anlägga Scotts fabrik.

23 Beträffande den ej iordningställda marken grundade sig kommissionen på det genomsnittliga pris som Orléans stad betalade vid de tre förvärven av markområdena, varav 48 hektar av den omtvistade marken härrör från åren 1975–1987, närmare bestämt 10,9 miljoner FRF. Detta värde bekräftades i protokollet från Orléans stads kommunfullmäktigemöte den 27 maj 1994 och motsvarade ungefärligen den värdering som de franska myndigheterna lade fram i sina skrivelser av den 17 mars och den 29 maj 1997, såsom denna värdering framgår av skäl 15 i det omtvistade beslutet.

24 Vad beträffar iordningställandet av den omtvistade marken beaktade kommissionen de kostnader som Sempel hade ådragit sig enligt dess likvidationsbalans, nämligen 140,4 miljoner FRF, vilket anges i skäl 19 i beslutet.

25 Efter att från denna summa ha dragit av bland annat kostnaderna för Sempels lån och det belopp på 31 miljoner FRF som Scott hade betalat för den omtvistade marken uppskattade kommissionen att det offentliga stödbelopp som hade utbetalats till Scott uppgick till 39,588 miljoner FRF.

26 Det var under dessa omständigheter som det i artikeldelen i det omtvistade beslutet föreskrevs följande:

”*Artikel 1*

Det statliga stöd i form av ett förmånligt tomtpris och en förmånlig reningsavgift som Frankrike har genomfört till förmån för Scott, till ett belopp av 39,58 miljoner franska FRF (6,03 miljoner euro), motsvarande ett nuvärde på 80,77 miljoner franska FRF (12,3 miljoner euro), vad avser det förmånliga tomtpriset och till ett belopp som de franska myndigheterna skall fastställa vad avser den andra fördelen, enligt den beräkningsmodell som kommissionen har fastställt, är oförenligt med den gemensamma marknaden.

Artikel 2

1. Frankrike skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att från stödmottagaren återkräva det stöd som avses i artikel 1 och som olagligen redan utbetalats till stödmottagaren.

2. Återkravet skall ske utan dröjsmål och i enlighet med förfarandena i nationell lagstiftning, förutsatt att dessa förfaranden gör det möjligt att omedelbart och effektivt verkställa detta beslut. Det stöd som skall återkrävas skall innefatta ränta som löper från den dag stödet stod till stödmottagarens förfogande till den dag det har återbetalats. Räntan skall beräknas på [g]rundval a[v] den referensränta som används vid beräkningen av bidrags[ekvivalenten] inom ramen för regionalstöd.

Artikel 3

Frankrike skall inom två månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att följa beslutet.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Republiken Frankrike."

Talan vid förstainstansrätten och den överklagade domen

27 Till stöd för sin talan om delvis ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet anförde Scott fyra grunder, bland annat åsidosättande av väsentliga formföreskrifter i beslutet, i den mån kommissionen inte hade beaktat vissa upplysningar och handlingar som Scott hade överlämnat inom den tidsfrist som angavs i beslutet om att inleda granskningsförfarandet. Dessutom anförde Scott genom sin fjärde grund att kommissionen hade gjort olika felaktiga beräkningar vid fastställandet av stödet och framför

allt vid fördelningen av de 31 miljoner FRF som Scott hade betalat för den omtvistade marken.

28 Kommissionen yrkade att talan skulle ogillas i sin helhet, men erkände också i sitt svaromål att den begick ett fel när den ansåg att det belopp på 31 miljoner FRF som Scott hade betalat var betalning för förvärvet av markområdet på 68 hektar och inte betalning för förvärvet av den omtvistade marken. Kommissionen rättade följaktligen det omtvistade beslutet den 21 mars 2001 och satte ned det stödbelopp som skulle återbetalas.

29 Förstainstansrätten bedömde inledningsvis huruvida de fyra handlingar som Scott hade bilagt ansökan kunde tas upp till sakprövning, vilket kommissionen bestred. I punkt 44 i den överklagade domen slog förstainstansrätten fast att handlingarna på giltigt sätt hade bilagts ansökan genom vilken talan hade väckts och att de således utgjorde processmaterial i målet. Förstainstansrätten ansåg därför att det stod klart att de kunde tas upp till sakprövning. Förstainstansrätten preciserade att kommissionen i själva verket bestred att dessa handlingar skulle beaktas inom ramen för bedömningen av det omtvistade beslutets lagenlighet på grund av att handlingarna inte ingick i kommissionens akt i det administrativa förfarandet.

30 Efter det att förstainstansrätten hade uttalat sig om tre av dessa handlingar och godtagit kommissionens argument beträffande de två första och ogillade yrkandet om avvisning av den tredje slog den fast att kommissionen felaktigt hade vägrat att lägga Scotts skrivelse till akten.

31 Förstainstansrätten underströk i synnerhet i punkterna 58–61 i den överklagade domen att kommissionen borde ha beaktat de upplysningar som Scotts skrivelse innehöll, med hänsyn till omständigheterna i målet och den omständigheten att kommissionen hade godtagit liknande upplysningar i de franska myndigheternas skrivelser av den 7 januari och den 21 februari 2000.

32 Följaktligen fann förstainstansrätten i punkt 63 i den överklagade domen att Scott kunde åberopa skrivelsen till stöd för sitt bestridande av det omtvistade beslutets lagenlighet. På denna grund prövade förstainstansrätten direkt den fjärde grunden om ogiltigförklaring avseende felaktiga beräkningar vid värderingen av det omtvistade stödet.

33 Förstainstansrätten förde sedan ett resonemang i tre delar.

34 För det första påpekade förstainstansrätten att kommissionen hade använt oriktiga metoder och gjort oriktiga beräkningar samt grundat sig på oprecisa uppgifter vid sina värderingar.

35 Förstainstansrätten underströk framför allt att genom att välja kostnadsmetoden för att beräkna marknadsvärdet av den omtvistade marken hade kommissionen gjort oriktiga bedömningar dels vid valet av denna metod, dels vid tillämpningen av den.

36 Förstainstansrätten slog sålunda för det första fast, i punkt 106 i den överklagade domen, att kommissionen hade grundat sig på sekundära och indirekta upplysningar genom att använda förvärvskostnadsmetoden för att fastställa värdet på den omtvistade ej iordningställda marken.

37 Förstainstansrätten konstaterade för det andra, i punkterna 110 och 111, att kommissionen hade begått ett fel i beräkningen av det pris som Orléans stad hade betalat för den omtvistade marken, vilket ledde till ett värde på den ej iordningställda omtvistade marken som låg nära den värdering som de franska myndigheterna hade gjort under det administrativa förfarandet och som anges i skäl 15 i det omtvistade beslutet. Förstainstansrätten slog fast i punkt 111 i den överklagade domen att även om felet var till Scotts fördel var det inte ursäktligt. Kommissionen skulle möjligen utan detta fel

ha uppmärksammat att uppgifterna i protokollet från Orléans stads kommunfullmäktigemöte den 27 maj 1994 inte nödvändigtvis bekräftade kommissionens värderingar.

38 Förstainstansrätten slog dessutom fast i punkterna 114–119 i nämnda dom att uppgifterna som kommissionen hade använt sig av var oprecisa. Med hänsyn till att den mark som överlåtits till Scott hade förvärvats av de lokala franska myndigheterna vid tre tillfällen under en period från åren 1975–1984 kunde kommissionen inte använda genomsnittspriset utifrån dessa transaktioner för att bedöma den omtvistade ej iordningställda markens marknadsvärde år 1987.

39 Vad beträffar värderingen av anläggningarna på den omtvistade marken angav förstainstansrätten i punkterna 120–122 i den överklagade domen vissa omständigheter, som borde ha fått kommissionen att ifrågasätta tillförlitligheten av den metod som den hade använt sig av i detta hänseende, nämligen de kostnader som Sempel hade ådragit sig för att bygga anläggningarna. Förstainstansrätten underströk framför allt att kommissionen inte hade beaktat skillnaden mellan ytan på den fabrik som skulle byggas enligt Scottavtalet och ytan på den fabrik som faktiskt byggdes, vilken omnämns i protokollet från Orléans stads kommunfullmäktigemöte den 27 maj 1994. Kommissionen hade inte heller beaktat skillnaden mellan beloppet för de arbeten som skulle utföras enligt Scottavtalet och den kostnad för arbetena som framgick av Sempels likvidationsbalans. Förstainstansrätten ansåg att kommissionen åtminstone borde ha förhört sig med Scott om de skillnader som framgick av uppgifterna.

40 För det andra ansåg förstainstansrätten att om kommissionen vederbörligen hade beaktat upplysningarna och värderingarna i Scotts skrivelse och de franska myndigheternas på varandra följande synpunkter, borde kommissionen ha uppmärksammat de betydande skillnaderna i beräkning av den omtvistade markens marknadsvärde. Förstainstansrätten underströk i punkterna 137 och 138 i den överklagade domen att kommissionen inför sådana tveksamheter med nödvändighet borde ha använt andra sätt för värderingen, såsom ett yttrande från en oberoende expert, för att fastställa marknadsvärdet på den omtvistade marken. Den borde åtminstone ha begärt mer

utförliga upplysningar från Scott och de franska myndigheterna, eftersom det handlade om värderingar som de hade åberopat i sina synpunkter.

41 För det tredje slog förstainstansrätten fast att kommissionen inte med framgång kunde åberopa sin rätt att anta ett beslut om statligt stöd på grundval av de enda tillgängliga handlingarna när medlemsstaten i fråga inte har samarbetat i tillräcklig omfattning efter ett föreläggande att inkomma med upplysningar.

42 Förstainstansrätten slog på grundval av denna motivering i tre delar fast att kommissionen i det omtvistade beslutet hade åsidosatt sin skyldighet att göra en sådan omsorgsfull granskning som avses i artikel 88.2 EG och biföll följaktligen talan såvitt avsåg den fjärde grunden. Förstainstansrätten ogiltigförklarade således artikel 2 i det omtvistade beslutet utan att pröva de övriga tre grunderna.

Parternas yrkanden

43 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen och avgöra de frågor som är föremål för detta överklagande eller, såvitt avser de frågor som domstolen anser inte vara färdiga för avgörande, återförvisa målet till tribunalen,

— förordna att Scott ska bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader i målen vid förstainstansrätten och vid domstolen,

— förordna att Republiken Frankrike ska bära sina rättegångskostnader i målen vid förstainstansrätten och domstolen.

44 Scott har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i andra instans.

45 Departementet Loiret som, genom beslut av domstolens ordförande den 17 juli 2008, har tillåtits intervenera till stöd för Scotts yrkanden har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Överklagandet

46 De grunder som kommissionen har anfört till stöd för sitt överklagande riktar sig framför allt mot de olika delarna av förstainstansrättens resonemang i den överklagade domen.

47 Nionde–tolfte grunderna, som ska prövas först, avser den första delen av förstainstansrättens resonemang.

Nionde–tolfte grunderna: Huruvida förstainstansrätten har överskridit sin befogenhet vid utövningen av sin prövningsrätt

Parternas argument

48 Som nionde grund har kommissionen hävdat att förstainstansrätten har slagit fast, närmare bestämt i punkterna 105–108 i den överklagade domen, att kommissionen i syfte att värdera den omtvistade marken och dess anläggningar felaktigt hade valt den kostnadsmetod som grundade sig på de kostnader som de franska myndigheterna hade ådragit sig och därmed åsidosatt sin skyldighet att vidta en omsorgsfull och opartisk granskning av omständigheterna i ärendet.

49 Kommissionen har emellertid grundat sig på en sådan metod i avsaknad, vid tidpunkten då stödet beviljades, av en värdering av stödet eller ett öppet anbudsförfarande.

50 Kommissionen har förfogat över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i valet av metod för att bedöma värdet av marken och dess anläggningar.

51 Kostnadsmetoden var dessutom särskilt lämplig för en transaktion som kännetecknades av försäljningen av ett markområde med anläggningar som var anpassade för förmånstagarens behov.

52 Förstainstansrätten ansåg att kommissionen borde ha begärt kompletterande upplysningar av de franska myndigheterna och av Scott eller använt sig av en utomstående expert, trots att omständigheterna var sådana att kommissionen hade rätt att använda sig av kostnadsmetoden, såsom framgår av kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (EGT C 209, s. 3).

53 Till skillnad från vad förstainstansrätten slog fast i punkt 139 i den överklagade domen fanns det ingen anledning för kommissionen att utgå från den omtvistade markens pris vid försäljningen mellan Scott/Kimberly och P & G, som ägde rum år 1998, för att fastställa vilket värde egendomen skulle ha haft elva år tidigare.

54 Scott har gjort gällande att kommissionens invändningar grundar sig på en missuppfattning av den överklagade domen. Förstainstansrätten har inte kritiserat kommissionen för att ha använt sig av kostnadsmetoden, utan för att inte ha beaktat andra metoder för att värdera den omtvistade marken.

55 Departementet Loiret har understrukit att kommissionen var skyldig att undersöka alla metoder för bedömning av den omtvistade markens värde för att kunna välja ut den tillförlitligaste. Den kostnadsmetod som kommissionen använde sig av var endast subsidiär i förhållande till direkta värderingsmetoder.

56 Kommissionen har som tionde grund för överklagandet gjort gällande att dess bedömning av den aktuella egendomens värde var den fördelaktigaste för Scott. Till skillnad mot vad förstainstansrätten slog fast, var kommissionen inte skyldig att klargöra skillnaderna mellan de kostnader som framgick av Sempels räkenskaper och det belopp som framgick av Scottavtalet.

57 I detta hänseende har Scott genmält att förstainstansrätten helt enkelt nöjde sig med att slå fast att kommissionen inte kunde använda de kostnader som Sempel hade ådragit sig som utgångspunkt för att bedöma marknadsvärdet av de anläggningar som hade byggts på den omtvistade marken.

58 Såvitt avser den elfte grunden för överklagandet, kritiserar kommissionen förstainstansrätten för att i punkt 118 i den överklagade domen ha ansett att protokollet från Orléans stads kommunfullmäktigemöte den 27 maj 1994 endast innehöll en mycket kort sammanfattning, utan utförlig förklaring, av kostnaderna för den ej iordningställda marken. Förstainstansrätten har därigenom överskridit ramarna för sin prövningsrätt inom ett område där kommissionen förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.

59 Scott har däremot gjort gällande att hänvisningarna till Orléans stads kommunfullmäktigemöte, som kommissionen har gjort i sitt överklagande, inte är korrekta mot bakgrund av de bilagor som kommissionen själv har inkommit med. Scott anser därför att dessa hänvisningar ska lämnas utan avseende.

60 Kommissionen har som tolfte grund gjort gällande att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 125 i den överklagade domen ansåg att kommissionen borde ha beaktat den bedömning av den omtvistade ej iordningställda markens värde som de franska myndigheterna gjorde vid en skattekontroll år 1993. Därmed har förstainstansrätten överskridit sin befogenhet.

61 Scott anser att det hade varit mer relevant att välja skattemyndighetens värdering av den omtvistade marken, i stället för kostnadsmetoden.

Domstolens bedömning

62 Frågan huruvida förstainstansrätten, mot bakgrund av de omständigheter som den haft att bedöma, har haft fog för att dra slutsatsen att gemenskapsinstitutionerna har, eller inte har, åsidosatt sin omsorgsplikt utgör en rättsfråga som ska prövas av domstolen i mål om överklagande (se dom av den 3 september 2009 i mål C-535/06 P, Moser Baer India mot rådet, REG 2009, s. I-7051, punkt 34).

63 Av detta följer att de grunder som kommissionen har åberopat avseende en sådan bedömning kan tas upp till prövning.

64 Vad avser prövningen i sak av dessa grunder kan det konstateras att kommissionen på området statligt stöd har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som innefattar ekonomiska bedömningar som ska göras i ett unionssammanhang. Detta innebär emellertid inte att unionsdomstolen inte ska få pröva kommissionens tolkning av de ekonomiska uppgifterna.

65 Det följer av domstolens praxis att unionsdomstolen inte bara ska pröva huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även huruvida dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och huruvida de kan ligga till grund för de slutsatser som dragits (dom av den 15 februari 2005 i mål C-12/03 P, kommissionen mot Tetra Laval, REG 2005, s. I-987, punkt 39).

66 Det ankommer emellertid inte på unionsdomstolen att i samband med denna kontroll ersätta den ekonomiska bedömning som gjorts av kommissionen med sin egen bedömning (dom av den 22 november 2007 i mål C-525/04 P, Spanien mot Lenzing,

REG 2007, s. I-9947, punkt 57). Den prövning som unionsdomstolarna företar av kommissionens komplicerade ekonomiska bedömningar är en begränsad prövning som endast består i en kontroll av att reglerna för handläggning och motivering har följts, att uppgifterna om de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa faktiska omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk (se dom av den 6 oktober 2009 i de förenade målen C-501/06 P, C-513/06 P, 515/06 P och 519/06 P, GlaxoSmithKline Services m.fl. mot kommissionen m.fl., REG 2009, s. I-9291, punkt 163).

67 Det är med hänsyn till dessa kriterier för prövningens omfattning, som har fastställts i rättspraxis, som nionde–tolfte grunderna för överklagandet ska prövas. Kommissionen har genom dessa grunder kritiserat förstainstansrätten för att överskrida sin befogenhet genom att slå fast att kommissionen åsidosatte sin omsorgsplikt när den bedömde marknadsvärdet för den omtvistade marken och följaktligen storleken på det omtvistade statliga stödet. Den nionde och den tionde grunden avser bedömningen av värdet på de anläggningar som har byggts på den omtvistade marken. Den elfte och den tolfte grunden avser bedömningen av markens fastighetsvärde.

– Valet av kostnadsmetoden och bedömningen av marknadsvärdet för den omtvistade ej iordningställda marken

68 Såsom generaladvokaten påpekade i sitt förslag till avgörande i punkterna 138 och 139 är det nödvändigt för kommissionen – när den fastställer huruvida de offentliga myndigheternas försäljning av ett markområde utgör ett statligt stöd – att tillämpa kriteriet avseende en privat investerare i en marknadsekonomi för att bedöma om det pris som den presumerade mottagaren av stödet betalade motsvarar det pris som en privat investerare skulle ha betalat, om denne handlade under normala konkurrensförhållanden. I allmänhet innebär användandet av kriteriet att kommissionen gör en komplex ekonomisk bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 februari 1996 i mål C-56/93, Belgien mot kommissionen, REG 1996, s. I-723, punkterna 10 och 11,

och av den 8 maj 2003 i de förenade målen C-328/99 och C-399/00, Italien och SIM 2 Multimedia mot kommissionen, REG 2003, s. I-4035, punkterna 38 och 39).

69 I det föreliggande fallet är det vedertaget att kommissionen har varit tvungen att bedöma marknadsvärdet av ett markområde som såldes år 1987, det vill säga tretton år innan det omtvistade beslutet antogs.

70 Det är dessutom ostridigt att försäljningen av den omtvistade marken till Scott kännetecknas av avsaknaden både av ett villkorslöst anbudsförfarande och en värdering av en oberoende expert. Såsom förstainstansrätten angav i punkt 96 i den överklagade domen var kommissionens uppgift följaktligen komplex och kunde endast leda till en ungefärlig bedömning av den omtvistade markens marknadsvärde.

71 För att bedöma värdet av den omtvistade marken och de byggda anläggningarna, i syfte att fastställa det aktuella stödet, grundade sig kommissionen på kostnaderna för förvärvet och iordningställandet av den omtvistade marken.

72 Även om det är riktigt, som det framgår av meddelandet om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader, att ett yttrande från en oberoende expert är en metod som kan användas för att bedöma marknadsvärdet för ett markområde, har dock förstainstansrätten överskridit ramarna för sin prövning, i den mån den endast fastställde att kommissionen hade åsidosatt sin omsorgsplikt genom att välja kostnadsmetoden, utan att visa att de uppgifter som kommissionen därmed bortsåg ifrån hade kunnat leda till en annan bedömning av stödbeloppet. Förstainstansrätten har vidare underlåtit att påvisa någon uppenbart oriktig bedömning.

73 Vid tillämpning av denna metod kom kommissionen fram till ett marknadsvärde för den omtvistade ej iordningställda marken, närmare bestämt 10,9 miljoner FRF, som ungefärligen motsvarade de uppgifter som de franska myndigheterna hade lämnat under det administrativa förfarandet och som dessutom hade stöd i protokollet från Orléans stads kommunfullmäktigemöte den 27 maj 1994.

74 I detta avseende bör det understrykas att den avgörande faktorn för kommissionens bedömning är tydligt identifierbar i protokollet. I protokollet finns nämligen en bedömning av den omtvistade ej iordningställda markens fastighetsvärde vid försäljningen till Scott. Enbart den omständigheten, som har åberopats av Scott, att kommissionens hänvisningar till det nämnda protokollet uppenbarligen inte motsvarar de handlingar som kommissionen har bifogat sitt överklagande är inte tillräcklig för att ifrågasätta huruvida uppgifterna kan tas upp till sakprövning.

75 På grund av de skäl som har framförts av generaladvokaten i punkterna 160–163 i förslaget till avgörande, borde kommissionen inte heller nödvändigtvis ha ifrågasatt tillförlitligheten i dessa uppgifter, eftersom de härrör från en av de offentliga myndigheter som är delaktiga i transaktionen, då de, enligt lydelsen i protokollet, utgör en officiell bedömning av den omtvistade markens ursprungliga ”fastighetsvärde”.

76 Mot denna bakgrund bör det anges att kommissionen säkerligen har gjort ett materiellt fel vid beräkningen av värdet av den fördel som Scott har erhållit genom att anse att samtliga markområden som förvärvades av Orléans stad mellan åren 1975–1987 motsvarade marken som överläts till Scott. Till skillnad mot vad som förstainstansrätten slog fast i punkt 113 i den överklagade domen är det inte visat att kommissionen utan detta räknefel nödvändigtvis skulle ha ifrågasatt tillförlitligheten av de uppgifter som den använde sig av.

77 Det av kommissionen beaktade marknadsvärdet av den omtvistade marken, det vill säga 16 FRF/m^2, motsvarade nämligen ungefärligen det genomsnittspris som de franska myndigheterna lade fram i sina skrivelser av den 17 mars och den 29 maj 1997, närmare bestämt 15 FRF/m^2.

78 Kommissionen har dessutom vid flera tillfällen understrukit att den hade valt en mycket försiktig bedömning av värdet, varvid det kan konstateras att det räknefel som förstainstansrätten funnit var till Scotts fördel.

79 Det är beklagligt att kommissionen inte har agerat helt logiskt vid fastställandet av kostnaderna för förvärvet av den omtvistade ej iordningställda marken genom att beakta genomsnittspriset för de tre transaktionerna uppdelade mellan åren 1975 och 1987 för att fastställa marknadsvärdet för den omtvistade marken, vars ursprungliga markområde inte har identifierats. Inte desto mindre har förstainstansrätten, med avseende på en sådan komplicerad transaktion som den som är aktuell i målet, överskridit ramarna för sin prövning med hänsyn till omständigheterna i målet genom att till följd av en presumtion slå fast att kommissionen har åsidosatt sin omsorgsplikt. Förstainstansrätten har även underlåtit att identifiera den uppenbart oriktiga bedömning som kommissionen skulle ha gjort både vad gäller valet av denna metod och tillämpningen av den.

80 Det är närmare bestämt legitimt att kommissionen föredrog att grunda sig på de upplysningar som de franska myndigheterna inkommit med och protokollet från Orléans stads kommunfullmäktigemöte den 27 maj 1994, i stället för på en värdering som den franska skattemyndigheten hade gjort och som användes vid en skattekontroll under år 1993. I varje fall med hänsyn till omständigheterna i målet som kännetecknas, som generaladvokaten angav i punkt 140 i sitt förslag till avgörande, av bristande samarbete från de franska myndigheternas sida kan ett sådant val inte anses utgöra en uppenbart oriktig bedömning.

– Bedömningen av marknadsvärdet av anläggningarna på den omtvistade marken

81 Det bör konstateras att förstainstansrätten, även vad avser marknadsvärdet för de anläggningar som byggdes på den omtvistade marken, inte har identifierat den uppenbart oriktiga bedömning som kommissionen skulle ha gjort om den hade använt kostnadsmetoden. Den har därmed överskridit ramarna för sin prövning.

82 Även om det är riktigt, som förstainstansrätten angav i punkterna 120 och 121 i den överklagade domen, att det av handlingarna i målet framgår skillnader i byggnadskostnaderna för anläggningarna och den yta som dessa täcker bör det dock understrykas att utvidgningen av fabriksytan, jämfört med vad som ursprungligen var avsett i Scottavtalet, ungefärligen motsvarar de överskridna kostnader som Sempel hade ådragit sig enligt dess likvidationsbalans, det vill säga ett överskridande av kostnaderna med 75,5 procent jämfört med en utvidgning av ytan med 80 procent.

83 Det går därför inte att kritisera kommissionen för att inte ha begärt upplysningar av Scott i detta syfte, eftersom kommissionen kunde dra slutsatsen att det troligen fanns ett samband mellan utvidgningen av fabriksytan och de överskridna kostnaderna. Förstainstansrätten har konstaterat i punkt 122 i den överklagade domen att parterna själva, vid förhandlingen, inte kunde förklara på vilket sätt ökningen av fabrikens storlek kunde ge skäl att ifrågasätta kostnaderna i Sempels likvidationsbalans.

84 Av vad som ovan anförts följer att förstainstansrätten inte har visat att kommissionen har gjort en uppenbart felaktig bedömning av marknadsvärdet för den omtvistade marken och dess anläggningar. Förstainstansrätten har överskridit ramarna för sin prövning genom att slå fast, på grundval av de fastställda omständigheterna, att

kommissionen i granskningen av marknadsvärdet för den omtvistade marken har åsidosatt sin omsorgsplikt.

85 Även om det är riktigt att förstainstansrätten påvisat ett räknefel och vissa approximationer i kommissionens metod och beräkningar, bör det understrykas att förstainstansrätten inte ogiltigförklarade första artikeln i det omtvistade beslutet i domslutet i den överklagade domen. Den ansåg således att felen och approximationerna i granskningsförfarandet i detta fall inte var så allvarliga att de påverkade lagenligheten av beslutet i dess helhet.

86 Överklagandet ska således bifallas såvitt avser nionde–tolfte grunderna.

Den sjunde grunden: Huruvida förstainstansrätten grundade sig på antaganden snarare än på bevis för att ifrågasätta kommissionens värderingar

Parternas argument

87 Såvitt avser den sjunde grunden har kommissionen kritiserat förstainstansrätten för att ha ansett att kommissionen borde ha ifrågasatt sina värderingar på grundval av de upplysningar som framgår av de franska myndigheternas och Scotts skrivelser. I detta avseende handlar det inte om bevis av sådan tyngd att de skulle kunna ifrågasätta

riktigheten i de värderingar som kommissionen hade gjort, utan snarare om påståenden som kommissionen inte nödvändigtvis var tvungen att beakta.

88 Scott har gjort gällande att kommissionen förtiger den omständigheten att förstainstansrätten grundade sig på bevis. Uppgifterna i Scotts skrivelse utgör nämligen bevis.

89 Departementet Loiret har understrukit att de handlingar som ligger till grund för de värderingar till vilka det hänvisas i Scotts skrivelse existerar.

Domstolens bedömning

90 I likhet med vad förstainstansrätten angav, i punkterna 56 och 95 i den överklagade domen, är kommissionen skyldig, för att främja en god förvaltning vid tillämpningen av EG-fördragets grundläggande bestämmelser om statligt stöd, att utföra granskningsförfarandet av de ifrågasatta åtgärderna på ett omsorgsfullt och opartiskt sätt för att, då det slutgiltiga beslutet antas, förfoga över de mest kompletta och tillförlitliga uppgifterna för detta ändamål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 62).

91 Lagenligheten av ett beslut avseende statligt stöd ska bedömas av unionsdomstolen mot bakgrund av de uppgifter som kommissionen har tillgång till när den antar beslutet (dom av den 15 april 2008 i mål C-390/06, Nuova Agricast, REG 2008, s. I-2577, punkt 54).

92 I detta hänseende bör det konstateras att förstainstansrätten inte ifrågasatte det omtvistade beslutet på grundval av uppgifter som kommissionen inte förfogade över då beslutet antogs.

93 I det föreliggande fallet har förstainstansrätten ansett i punkterna 124–142 i den överklagade domen att kommissionen hade bortsett från upplysningar som faktiskt hade kunnat vara användbara för att fastställa den omtvistade markens värde.

94 Som framgår av punkt 125 i den överklagade domen har förstainstansrätten hänvisat till Scotts skrivelse av den 24 december 1999 och de franska myndigheternas skrivelse av den 21 februari 2000, vilka refererade till en värdering av den omtvistade marken som den franska skattemyndigheten hade utfört under år 1987. I skrivelserna refererades även till ett expertutlåtande från byrån Galtier från år 1996 samt till en värdering av de tillgångar som Scott sålde till KC, vilken hade gjorts av revisorn under januari år 1996.

95 Såvitt avser dessa tre handlingar, bör det framhållas att varken Scott eller de franska myndigheterna lämnade in dem till kommissionen under det administrativa förfarandet. Scotts skrivelse hade åtminstone inkommit till kommissionen inom den tidsfrist som kommissionen exceptionellt hade förlängt, medan de franska myndigheternas skrivelse inkom till kommissionen efter det att tidsfristen hade gått ut. Slutligen, som generaladvokaten påpekat i punkterna 120 och 121 i sitt förslag till avgörande, innehöll Scotts skrivelse, likaväl som de franska myndigheternas, endast vaga uppgifter om de aktuella tillgångarnas värde, som inte var tillräckliga för att tvinga kommissionen vare sig att beakta dem eller att återuppta granskningsförfarandet.

96 För det första hade expertutlåtandet från byrån Galtier och revisorns värdering gjorts nio år efter försäljningen av den omtvistade marken till Scott. Kommissionen hade under dessa förutsättningar rätt att inte undersöka innehållet i dessa värderingar med

hänsyn till att kommissionen genom värderingen i protokollet från Orléans stads kommunfullmäktigemöte den 27 maj 1994 tog del av de tillförlitligaste upplysningarna.

97 För det andra är det, i likhet med vad förstainstansrätten anförde i punkt 125 i den överklagade domen, inte självklart att en värdering som har använts inom ramen för en skattekontroll motsvarar den nämnda markens marknadsvärde. I motsats till vad förstainstansrätten slog fast, gjorde kommissionen således en riktig bedömning när den ansåg att det inte var relevant att begära skattemyndighetens bedömning av den omtvistade marken.

98 Det framgår följaktligen av det ovan anförda att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den slog fast att kommissionen, med hänsyn till de bevis som kommissionen förfogade över när det omtvistade beslutet antogs, hade åsidosatt sin omsorgsplikt enbart på den grunden att den dels inte hade begärt av Scott eller de franska myndigheterna att få tillgång till dessa värderingar av den omtvistade marken, som de franska myndigheterna nöjde sig med att hänvisa till för att ifrågasätta den värdering som kommissionen hade använt sig av, dels inte hade återupptagit granskningsförfarandet.

99 Överklagandet ska således bifallas även såvitt avser den sjunde grunden.

100 Det följer av samtliga ovanstående överväganden att den överklagade domen ska upphävas i den del som förstainstansrätten slog fast att kommissionen hade åsidosatt sin skyldighet att vidta en omsorgsfull och opartisk granskning.

Återförvisning av målet till tribunalen

101 Om Europeiska unionens domstol upphäver tribunalens dom får den enligt artikel 61 första stycket i domstolens stadga själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.

102 Eftersom förstainstansrätten endast prövat den fjärde grunden som Scott har åberopat till stöd för sin talan ska målet återförvisas till tribunalen.

103 Eftersom målet ska återförvisas till tribunalen kommer beslut om de rättegångskostnader som uppkommit i förevarande mål om överklagande att meddelas senare.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Den dom som Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt meddelade den 29 mars 2007 i mål T-366/00, Scott mot kommissionen, upphävs.

2) Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal.

3) Beslut om rättegångskostnader kommer att meddelas senare.

Underskrifter