RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)

27. september 2000 *

I sag T-184/97,

BP Chemicals Ltd, London (Det Forenede Kongerige), ved barrister J. Flynn og solicitor J.A. Rodriguez, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Loesch og Wolter, 11, rue Goethe,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved N. Khan, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af:

Den Franske Republik ved vicedirektør K. Rispal-Bellanger og ekspeditionssekretær C. Vasak, begge Afdelingen for International Økonomisk Ret og

* Processprog: engelsk.

Fællesskabsret, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 9. april 1997 (SG(97) D/3266) om fransk støtte til biobrændstoffer,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Potocki, og dommerne K. Lenaerts, J. Azizi, M. Jaeger og A.W.H. Meij,

justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 15. september 1999,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifterne

1 Ifølge sjette betragtning til Rådets direktiv 92/81/EØF af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier (EFT L 316, s. 12) bør »medlemsstaterne [...] have mulighed for, hvis de måtte ønske det, at anvende visse [...] fritagelser eller reducerede satser på deres eget område, hvor noget sådant ikke giver anledning til konkurrencefordrejning«.

2 I medfør af direktivets artikel 1, stk. 1, pålægger »medlemsstaterne [...] mineralolier en harmoniseret punktafgift i overensstemmelse med dette direktiv«. Således skal der efter artikel 3 »i hver medlemsstat svares [...] en specifik punktafgift af mineralolier beregnet pr. 1 000 liter af varen ved en temperatur på 15° C«.

3 Det bestemmes i artikel 8, stk. 2, i direktiv 92/81, som ændret ved Rådets direktiv 94/74/EF af 22. december 1994 (EFT L 365, s. 46):

»Uden at det berører andre fællesskabsbestemmelser, kan medlemsstaterne anvende hel eller delvis afgiftsfritagelse eller afgiftslempelse for mineralolier eller

andre produkter til samme anvendelsesformål, der under afgiftsmyndighedernes kontrol anvendes [...] d) i forbindelse med pilotprojekter vedrørende teknologisk udvikling af mindre forurenende produkter, navnlig i forbindelse med brændsel fra fornyelige ressourcer [...]«

4 Endelig har Rådet i henhold til artikel 8, stk. 4, mulighed for med enstemmighed at give en medlemsstat tilladelse til at indføre yderligere fritagelser end dem, der udtrykkeligt er omfattet af direktiv 92/81.

Faktiske omstændigheder

5 Sagsøgeren, BP Chemicals Ltd, er den største europæiske producent af syntetisk ethanol. Selskabet har derimod ingen produktion af ethanol på basis af landbrugsprodukter. Det er et 100%-ejet datterselskab af BP Amoco plc (tidligere British Petroleum Company plc).

De omtvistede støtteordninger

6 I henhold til finansloven for 1992 (lov nr. 91-1322 af 30.12.1991, offentliggjort i *Journal officiel de la République française* af 31.12.1991, s. 17229) har Den Franske Republik indtil den 31. december 1996 afgiftsfritaget raps- og solsikkeolieestere, som benyttes som erstatning for fyringsolie og dieselolie, samt ethanol, der fremstilles på grundlag af korn, jordskokker, kartofler og rør, og som anvendes som tilsætning til højoktanbenzin og benzin, samt biprodukter af ethanol.

7 Den 25. juli 1994 indgav sagsøgeren en klage over denne støtteordning til Kommissionen.

8 Kommissionen underrettede ved offentliggørelse af en meddelelse i EF-Tidende af 9. juni 1995 (EFT C 143, s. 8) de interesserede parter om sin beslutning om at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2, EF), i forbindelse med den støtte, som de franske myndigheder havde besluttet at yde, og opfordrede dem til at fremsætte deres bemærkninger.

9 Den 18. december 1996 vedtog Kommissionen beslutning 97/542/EF om afgiftsfritagelse for biobrændstoffer i Frankrig (EFT L 222, s. 26, herefter »beslutningen af 18. december 1996«), hvori det bl.a. hedder: »Den støtte, der i Frankrig blev ydet i form af afgiftsfritagelse til fordel for biobrændstoffer af landbrugsoprindelse [...] er ulovlig, eftersom den blev ydet i strid med de proceduremæssige regler i traktatens artikel 93, stk. 3. Støtten er uforenelig med fællesmarkedet efter traktatens artikel 92. Frankrig skal ophæve den i artikel 2 nævnte støtte senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning.«

10 Kommissionens væsentligste indsigelser over for denne støtteordning vedrørte det begrænsede antal landbrugsprodukter, som biobrændstofferne kunne fremstilles af, og forpligtelsen til at dyrke disse afgrøder på braklagt jord.

11 I november 1996 anmeldte de franske myndigheder en ændret støtteordning for biobrændstoffer (herefter »den omtvistede ordning«) til Kommissionen.

12 Ved beslutning af 9. april 1997 erklærede Kommissionen den omtvistede ordning for forenelig med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3 (herefter »den anfægtede beslutning«).

13 Denne beslutning blev vedtaget uden forudgående meddelelse i EF-Tidende, hvori andre interesserede parter blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger. Sagsøgeren modtog en kopi af denne beslutning den 11. juni 1997. Beslutningen er ikke blevet offentliggjort i EF-Tidende.

14 I betragtningerne til den anfægtede beslutning har Kommissionen nærmere anført:

»[side 2] Frankrig har til hensigt at nedsætte den interne afgift på olieprodukter (taxe intérieure sur les produits pétroliers, TIPP) på produkter, der udvindes af vegetabilske råvarer, og som anvendes som tilsætning til benzin eller brændstoffer [...]

Markedsføringen af de omhandlede produkter nyder fuldstændig eller delvis afgiftsfritagelse for TIPP inden for rammerne af et årligt budget for delvist at kompensere for meromkostningerne ved fremstillingen af disse produkter i forhold til fossile brændstoffer [...]

Der vil være én sats for estere og én for [éthyl-tert-butyl-éther] [herefter 'ETBE'] [...]

[side 3] Denne fritagelse for TIPP indrømmes produktionsenheder (steder) for biobrændstoffer, som er godkendt af de franske myndigheder efter en indkaldelse af ansøgninger offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Ifølge denne godkendelse kan de pågældende enheder i Frankrig markedsføre en bestemt mængde biobrændstoffer, der vil blive fritaget for afgift i henhold til den årlige finanslov [...]

[side 7] Biobrændstoffer er genstand for samhandel mellem medlemsstaterne og dermed for konkurrence. Naturligvis konkurrerer biobrændstoffer med benzin og de fleste andre fossile brændstoffer.

ETBE konkurrerer især med méthyl-tert-butyl-éther (MTBE) udvundet af methanol, der normalt fremstilles af naturgas, hvilket muliggør produktionsomkostninger, der udgør ca. halvdelen af omkostningerne ved produktion af ETBE. Disse to produkter kan fuldt ud erstatte hinanden og benyttes til at forhøje oktantallet i blyfri benzin [...]

Indledningsvis bemærkes, at de foranstaltninger, som myndighederne ifølge deres egne oplysninger indtil nu har truffet vedrørende biobrændstoffer, er begrænset til en undersøgelse af de tekniske muligheder for produktion af biobrændstoffer i pilotenheder og for deres anvendelse som tilsætning til benzin og brændstoffer, som markedsføres på fransk område. Det drejer sig på nuværende tidspunkt om at bevise, at biobrændstoffer er økonomisk gennemførlige, og at forbedre de økonomiske resultater herved [...]

Da biobrændstoffer konkurrerer med benzin og fossile brændstoffer som tilsætning eller som erstatning, og da de er genstand for samhandel inden for Fællesskabet, kan den pågældende støtte påvirke samhandelen og fordreje konkurrencen [...]

[side 9] Da projektet har til formål at udvikle en erhvervssektor, som man ønsker at fremme inden for Fællesskabet, må det sikres, at denne foranstaltning ikke ændrer samhandelen i et omfang, der er i strid med den fælles interesse. I denne henseende kan undtagelsen i artiklen [92, stk. 3, litra c)] alene finde anvendelse, såfremt der for den pågældende foranstaltning er fastsat objektive kriterier i betingelserne for udvælgelsen af interesserede virksomheder [...] og myndighederne ikke efter et skøn kan vælge de produktionsenheder, der vil kunne opnå afgiftsfritagelse [...]

[side 11] Derimod opstår der spørgsmål om, i hvilket omfang der tages hensyn til den produktionskapacitet, der er blevet tilvejebragt i Frankrig som følge af den støtteordning, Kommissionen netop har erklæret ulovlig og uforenelig med [EF-]traktaten, ved fastlæggelsen af de mængder, for hvilke en enhed kan ansøge om godkendelse.

Det siger sig selv, at der ikke er tale om at gøre det vanskeligere for disse virksomheder at blive udvalgt end for andre, potentielt interesserede producenter. Det bør dog undgås, at kun franske producenter af biobrændstoffer omfattes af foranstaltningen som følge af, at de *ex ante* råder over en produktionskapacitet, der er blevet tilvejebragt på grundlag af en støtteordning, der er i strid med fællesskabsretten.

Kommissionen har allerede behandlet dette spørgsmål i den omhandlede beslutning, hvori den fandt, at 'den støtte, der blev tildelt producenter (af biobrændstoffer) direkte, [...] i forhold til disse [var] af midlertidig eller i det mindste af marginal karakter, skønt den ikke var målbar. Ganske vist tillod støtten dem at levere en mængde biobrændstof til en konkurrencedygtig pris, men dette var i forhold til markedet for biobrændstoffer i almindelighed af ringe betydning [...]'

[side 12] Det må konkluderes, at det projekt med afgiftsfritagelse, som er anmeldt af myndighederne, hverken fordrejer konkurrencen eller påvirker samhandelen i

et omfang, der strider mod den fælles interesse, da kriterierne for udvælgelsen af virksomheder ikke indeholder diskriminerende elementer, og udvælgelsen af virksomheder og tildelingen af godkendelser ikke foretages efter et skøn. Projektet kan derfor undtages i henhold til artiklen [92, stk. 3, litra c)], da det skal fremme udviklingen af visse erhvervsgrene, og under hensyn til, at det indgår i strategien til nedsættelse af afhængigheden af olie, til udvikling af alternative energikilder og til en bedre udnyttelse af landbrugsressourcerne [...]

Endelig konstaterer Kommissionen, at denne anmeldelse vedrører en afgiftsnedsættelse, som er undergivet bestemmelserne i direktiv 92/81 [...]

[side 13] Det fremgår af de oplysninger, de franske myndigheder har fremlagt, at der er tale om 'iværksættelse af et begrænset program for afgiftsfritagelse med henblik på at bevise, at biobrændstoffer kan fremstilles industrielt, og at forbedre de økonomiske resultater herved'.

Det fremgår desuden heraf, at programmet vil være af begrænset omfang, da biobrændstoffer på nuværende tidspunkt kun udgør ca. 0,5% af forbruget af olieprodukter og 0,8% af brændstofmarkedet i Frankrig.

Der er fastsat en tæt opfølgning af produkterne for at gennemgå eventuelle uheld, der skyldes brugen af produkter af vegetabilsk oprindelse, samt for at informere og beskytte forbrugerne.

Der skal ligeledes gennemføres supplerende undersøgelser af produktets stabilitet ved oplagring og af korrosionsproblemerne.

Af disse grunde anses den anmeldte foranstaltning for at have kendetegnene for et pilotprojekt efter artiklen [8, stk. 2, litra d)] i direktiv 92/81 [...]

I lyset af disse betragtninger skal jeg hermed meddele Dem, at Kommissionen har besluttet ikke at rejse indsigelser efter bestemmelserne om statsstøtte mod fritagelsen for den interne afgift på olieprodukter, som Frankrig påtænker yde visse mængder af ETBE og ethanol [...]«

15 I ændringsloven til finansloven for 1997 (lov nr. 97-1239 af 29.12.1997, JORF af 29. og 30.12.1997, s. 19101) har Den Franske Republik i artikel 25 fastsat en delvis fritagelse for TIPP på 230 FRF/hl for estere af vegetabilsk olie, der anvendes som tilsætning til fyringsolie og dieselolie, og på 329,50 FRF/hl for alkoholindholdet i biprodukter af ethanol (især ETBE) fremstillet af landbrugsprodukter, som anvendes som tilsætning til højoktanbenzin og benzin. Denne afgiftsfritagelse gives til produktionsenheder, der er godkendt af de franske myndigheder efter en indkaldelse af ansøgninger offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

16 En meddelelse om indkaldelse af ansøgninger med henblik på godkendelse af enheder til produktion af biobrændstoffer — højst 350 000 tons estere og 270 000 tons ETBE — blev offentliggjort i EF-Tidende den 19. november 1997 (EFT C 350, s. 26). Ved skrivelse af 18. februar 1998 meddelte de franske myndigheder Kommissionen indholdet og resultaterne af førnævnte indkaldelse af ansøgninger. Der blev indgivet fire ansøgninger om godkendelse for en samlet mængde på 227 600 tons ETBE pr. år.

Markedet for biobrændstoffer

17 Udtrykket »biobrændstof« er en generisk term, der i snæver forstand alene omfatter ikke-fossile, biologiske brændstoffer. Udtrykket benyttes tillige generelt for blandede brændstoffer, der indeholder både fossile komponenter og »biobrændstof« i snæver forstand.

18 Biobrændstoffer i bred forstand, hvilket der er tale om i denne sag, kan inddeles i to store kategorier: dels ethanol, der som sådan anvendes som brændstof, selv om det på nuværende tidspunkt stadig befinder sig forsøgsstadiet, dels biotilsætning til brændstoffer for at forhøje deres oktantal. Sidstnævnte kategori kan igen inddeles i to underkategorier: dels biotilsætning til dieselolie, dels biotilsætning til benzin.

19 Den anfægtede beslutning vedrører nærmere bestemt de foranstaltninger, der er fastsat i den omtvistede ordning for de to sidste underkategorier: dels ETBE, der anvendes som biotilsætning til benzin, dels raps- og solsikkeolieestere, der anvendes som biotilsætning til dieselolie og fyringsolie. I denne sag har sagsøgeren i det væsentlige anfægtet beslutningen, for så vidt den vedrører foranstaltninger i den omtvistede ordning vedrørende ETBE.

20 ETBE fremstilles ved en katalytisk reaktion mellem isobutylen (et petrokemisk produkt) og ethanol (sædvanligvis kaldet alkohol) i nogenlunde lige store mængder. Ethanol kan enten udvindes af landbrugsprodukter (herefter »bioethanol«) eller fremstilles syntetisk af ethylen (et petrokemisk produkt) og vand.

21 MTBE, der fremstilles ved en katalytisk reaktion mellem isobutylen og methanol, som er et derivat af methan, dvs. naturgas, kan ligeledes anvendes som tilsætningsstof for at forhøje oktantallet i benzin.

Retsforhandlinger

22 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. juni 1997 har sagsøgeren i medfør af EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) anlagt nærværende sag.

23 Ved begæring indleveret til Rettens Justitskontor den 25. september 1997 har Den Franske Republik anmodet om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

24 Ved kendelse afsagt den 9. december 1997 af formanden for Tredje Udvidede Afdeling er begæringen blevet imødekommet.

25 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse og bevisoptagelse har Retten anmodet parterne om at besvare visse spørgsmål skriftligt, og opfordringen er blevet behørigt efterkommet. Som følge af Kommissionens skriftlige besvarelse har sagsøgeren ved skrivelse af 7. september 1999 anmodet om, at Kommissionen fremlægger visse yderligere dokumenter.

26 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 15. september 1999.

Parternes påstande

27 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— Intervenienten tilpligtes at betale omkostningerne som følge af interventionen.

28 Kommissionen, støttet af Den Franske Republik, har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises for så vidt angår den del af den anfægtede beslutning, der vedrører de omtvistede støtteforanstaltninger for estere. I øvrigt frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

29 Det sagsøgende selskab har først anført, at det er en af de største producenter af syntetisk ethanol. Dette produkt konkurrerer med bioethanol, der er omfattet af den omtvistede ordning. Da den anfægtede beslutning i øvrigt er blevet vedtaget uden iværksættelse af proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, finder selskabet, at det har søgsmålskompetence, jf. Domstolens dom af 19. maj 1993 (sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487). Sagsøgeren har i denne forbindelse bemærket, at Kommissionen med urette har undladt at indlede denne procedure.

30 I øvrigt har sagsøgeren anført, at Kommissionen ikke kan bestride, at sagsøgeren har kompetence til at anfægte beslutningen, for så vidt som den angår den omtvistede ordnings foranstaltninger vedrørende estere, idet ordningen finder anvendelse uden forskel på ETBE og estere.

31 Kommissionen har ikke bestridt, at sagsøgeren har kompetence til at anfægte beslutningen, for så vidt som den angår den omtvistede ordnings foranstaltninger vedrørende ETBE. Den har derimod gjort gældende, at sagsøgeren ikke er søgsmålskompetent for så vidt angår den del af den anfægtede beslutning, der vedrører estere. Kommissionen har understreget, at sagsøgeren aldrig har udvist interesse for denne produktionsgren. Herved dækker sagsøgerens cirkelslutning over den omstændighed, at de to produktionsgrene er uafhængige af hinanden.

32 Den Franske Republik har gjort gældende, at sagsøgeren hverken kan anses for en »interesseret« virksomhed efter traktatens artikel 93, stk. 2, eller for at være

individuelt og umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning. Følgelig finder den, at sagen i det hele skal afvises.

Rettens bemærkninger

33 Først skal der træffes afgørelse om den af Kommissionen fremsatte påstand om delvis afvisning.

34 Det bemærkes herved, at fysiske eller juridiske personer efter traktatens artikel 173, stk. 4, kun kan anfægte foranstaltninger med bindende retsvirkninger, som berører den pågældendes interesser ved at ændre dennes retsstilling væsentligt (Rettens dom af 30.1.1997, sag T-117/95, Corman mod Kommissionen, Sml. II, s. 95, og af 18.12.1997, sag T-178/94, ATM mod Kommissionen, Sml. II, s. 2529, præmis 53). Heraf følger, at når den foranstaltning, der er genstand for et annullationssøgsmål, indeholder materielt forskellige dele, kan kun de dele af foranstaltningen, der har bindende retsvirkninger, som ændrer sagsøgerens retsstilling væsentligt, anfægtes.

35 I denne sag har Retten fastslået, at den anfægtede beslutning vedrører støtteforanstaltninger for to biobrændstoffer, der er forskellige med hensyn til deres sammensætning og anvendelse samt de markeder, de påvirker. Det bemærkes herved, at sagsøgerens argumentation i tilknytning til de fire fremsatte realitetsanbringender reelt kun behandler de foranstaltninger, der finder anvendelse på ETBE. Det sagsøgende selskab har desuden begrundet sin søgmålskompetence med henvisning til, at det fremstiller syntetisk ethanol, som er et produkt, der konkurrerer med en af ETBE's to komponenter, nemlig bioethanol.

36 For så vidt som den anfægtede beslutning angår foranstaltningerne vedrørende estere, må det herefter fastslås, at den ikke ændrer sagsøgerens retsstilling væsentligt og dermed ikke berører dennes interesser.

37 Søgsmålet til prøvelse af den anfægtede beslutning må derfor afvises, for så vidt som det angår de foranstaltninger i den omtvistede ordning, der finder anvendelse på estere.

38 I forbindelse med Den Franske Republiks afvisningspåstand bemærkes, at påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, i medfør af artikel 37, stk. 4, i EF-statutten for Domstolen, der finder anvendelse på retsforhandlingerne ved Retten i medfør af statuttens artikel 46, stk. 1, kun kan gå ud på at understøtte en af sagens parters påstande.

39 Det følger heraf, at Den Franske Republiks afvisningspåstand ikke kan tages til følge, idet den går ud over Kommissionens påstand om delvis afvisning af sagen. Kommissionen har nemlig ikke bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den angår foranstaltninger, der finder anvendelse på ETBE.

40 I dette tilfælde er det derfor unødvendigt at undersøge ex officio, om sagen kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den angår den del af beslutningen, der vedrører ETBE i den omtvistede ordning.

Realiteten

41 Sagsøgeren har i denne sag nærmere bestemt fremsat fire anbringender. Det første vedrører tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 92, stk. 3 (efter ændring nu artikel 87, stk. 3, EF). Det andet vedrører tilsidesættelse af direktiv 92/81. Det tredje vedrører tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 95 (efter ændring nu artikel 90 EF). Det fjerde vedrører tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF).

42 Af grunde, der vil fremgå af det følgende, behandler Retten først det andet anbringende, dvs. om tilsidesættelse af direktiv 92/81.

Parternes argumenter

43 Sagsøgeren er af den opfattelse, at artikel 8, stk. 2, litra d), i direktiv 92/81 ikke kan finde anvendelse i dette tilfælde, da bestemmelsen omfatter »pilotprojekter vedrørende teknologisk udvikling af mindre forurenende produkter«. Den omtvistede ordning vedrører ikke en teknologisk udvikling, men er i det hele rettet mod en industriel produktion. Den eneste mulige undtagelse vil derfor være en beslutning truffet af Rådet i overensstemmelse med artikel 8, stk. 4, i direktiv 92/81.

44 Sagsøgeren har desuden anført, at Kommissionen i den anfægtede beslutning forfægter det standpunkt, at den omtvistede ordning er omfattet af artikel 8, stk. 2, litra d), men ikke forsøger at forklare, hvorfor den var af den modsatte opfattelse i beslutningen af 19. december 1996.

45 Opfølgningen af brugen af vegetabilske produkter, informationen af forbrugerne og undersøgelserne af produktets stabilitet ved oplagring samt af korrosionsproblemerne, som er blevet påberåbt i den anfægtede beslutning, kan heller ikke føre til den antagelse, at de støttemodtagende virksomheder var »pilotfabrikker«, når henses til produktionsprogrammernes omfang og det forhold, at det allerede i vidt omfang var bevist, at den anvendte teknologi er levedygtig.

46 Som svar på Kommissionens argument om, at der foreligger et skøn med hensyn til indholdet af begrebet »pilotprojekt«, har sagsøgeren anført, at et sådant skøn ikke må medføre, at betydningen af dette udtryk forvanskes. Efter almindelig sprogbrug skal et »pilotprojekt« opfylde mindst to kriterier: Det skal dels være af begrænset omfang, dels være et eksperiment, som omfatter en videnskabelig kontrol af pilotprojektets resultater. Den omtvistede ordning opfylder ingen af disse to kriterier.

47 Endelig har sagsøgeren anført, at det i sjette betragtning til direktiv 92/81 forudsættes, at de indrømmede fritagelser ikke medfører en konkurrencefordrejning, og sagsøgeren har allerede i forbindelse med det første anbringende bevist, at den omtvistede ordning indebærer sådanne fordrejninger på markedet for ethanol.

48 Kommissionen har bemærket, at hverken direktiv 92/81 eller nogen anden retsakt fra institutionerne definerer udtrykket »pilotprojekt«. Medlemsstaterne råder derfor over et vist skøn, når de skal fastlægge det nærmere indhold af udtrykket. Kommissionen skal tage hensyn til dette skøn, når den vurderer, om en afgiftsfritagelse vedtaget på nationalt niveau er forenelig med direktivet (jf. Rettens dom af 22.10.1996, sag T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1399, præmis 172).

49 Beslutningen af 18. december 1996 giver ifølge Kommissionen ingen relevante oplysninger om, hvorvidt artikel 8, stk. 2, litra d), i direktiv 92/81 finder

anvendelse, da beslutningen vedrører produktionen af ethanol og ikke af biobrændstoffer, der blandes i benzin, som omhandlet i denne sag. Den omstændighed, at der på nuværende tidspunkt ikke findes fabrikker til produktion af ETBE uden for Frankrig, bekræfter i øvrigt, at den omtvistede ordning faktisk vedrører »pilotprojekter«.

50 Kommissionen har desuden anført, at den retlige sammenhæng forudsætter, at begrebet »pilotprojekt« fortolkes vidt. Den har således bemærket, at det i artikel 3 i direktiv 92/81 bestemmes, at afgiften skal fastsættes pr. 1 000 liter. Det vil alene være nødvendigt med en afgiftsfritagelse, når projektet er af en sådan størrelse, at afgiften kan udgøre en hindring. Under alle omstændigheder er Kommissionen af den opfattelse, at et »pilotprojekt« ikke skal bedømmes på grundlag af det antal tons, der produceres, eller de markedsandele, der opnås, men på grundlag af eventuelle konkurrencefordrejninger, som det pågældende projekt medfører. Sådanne fordrejninger foreligger ikke i denne sag.

51 Der er desuden visse tekniske problemer ved biobrændstoffer, som skal løses, hvilket fremgår af de undersøgelser, der er foretaget som led i programmet til fremme af vedvarende energikilder i Fællesskabet, »Altener«, og af det amerikanske energiministerium.

52 Kommissionen har tilføjet, at Fællesskabet siden 1986 har koncentreret sine undersøgelser om projekter, hvis kommercielle anvendelse forekommer mere nærliggende. Endelig har Kommissionen lagt vægt på den forbindelse, der er mellem en status som »pilotprojekt« og politikken til fremme af brugen af vedvarende energikilder.

53 Den franske regering har ud over Kommissionens argumentation gjort gældende, at det i dennes beretning om resultaterne af Altener-programmet (KOM(97)122) nærmere er anført, at »[Kommissionen] i samarbejde med eksperter fra

medlemsstaterne har besluttet, at en markedsorienteret tilgang med et betydeligt industrielt bidrag er hensigtsmæssig ved iværksættelsen af denne del af programmet [...]«.

Rettens bemærkninger

54 Indledningsvis bemærkes, at der i den anfægtede beslutning er foretaget en vurdering af den omtvistede ordning i forhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), hvorefter støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene — som en undtagelse til forbuddet i traktatens artikel 92, stk. 1 — kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

55 Ifølge fast retspraksis har Kommissionen et vidt skøn med hensyn til anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3. Når dette skøn indebærer en kompliceret økonomisk og social bedømmelse, må domstolsprøvelsen, som Fællesskabets retsinstanser foretager af en beslutning, der er truffet i et sådant tilfælde, være begrænset (Rettens dom af 25.6.1998, forenede sager T-371/94 og T-394/94, British Midland Airways mod Kommissionen, Sml. II, s. 2405, præmis 79). Imidlertid giver det skøn, der ved traktatens artikel 93 er indrømmet Kommissionen, den ikke mulighed for at tillade medlemsstater at fravige andre fællesskabsbestemmelser end dem, der vedrører anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 1 (Domstolens dom af 12.11.1992, sag C-134/91, Kerafina og Vioktimatiki, Sml. I, s. 5699, præmis 20).

56 Det bemærkes dernæst, at der må sondres mellem det skøn, som Kommissionen lovligt kan overlade medlemsstaterne med hensyn til anvendelsen af begrebet »pilotprojekt vedrørende teknologisk udvikling af mindre forurenende produkter« i artikel 8, stk. 2, i direktiv 92/81, og den skønsbeføjelse, som Kommissionen er tillagt i henhold til traktatens artikel 93, når den skal afgøre, i hvilket omfang

en statsstøtte er forenelig med fællesmarkedet efter traktatens artikel 92. Mens Kommissionens beføjelser i henhold til traktatens artikel 93 forudsætter, at Kommissionen skal foretage skønsmæssige vurderinger vedrørende komplekse økonomiske og sociale situationer, som kun kan underkastes en begrænset domstolskontrol, skal vurderingen med hensyn til anvendelsen af den omtvistede bestemmelse i direktiv 92/81 derimod foretages under hensyn til en plausibel fortolkning af de vage og ubestemte retlige begreber, der forekommer i bestemmelsen. Denne vurdering henhører i sidste instans under Fællesskabets retsinstanser.

57 Følgelig, og i overensstemmelse med Kerafina og Vioktimatiki-dommen, der er citeret i præmis 55, tilkommer det såvel Kommissionen i forbindelse med vurderingen af en anmeldt statsstøtte som Fællesskabets retsinstanser, som får indbragt et annullationssøgsmål, at sikre overholdelsen af grænserne for enhver også ud fra sammenhængen rimelig fortolkning af begreber, der forekommer i fællesskabslovgivningen.

58 Det andet anbringende skal behandles i lyset af disse principper.

59 Dette anbringende rejser først problemet om rækkevidden af artikel 8, stk. 2, litra d), i direktiv 92/81. Bestemmelsen er citeret i præmis 3. Derefter skal det undersøges, om den anvendelse, der er gjort af bestemmelsen i den anfægtede beslutning, falder ind under det således definerede anvendelsesområde.

60 Selv om udtrykket »pilotprojekt vedrørende teknologisk udvikling af mindre forurenende produkter« i direktiv 92/81 efterlader en vis fortolkningsmargin med hensyn til ethvert udtryk, der ikke har et klart, fastlagt indhold, kan det ikke fortolkes derhen, at medlemsstaterne nærmest kan anvende det diskretionært. Det fremgår af selve ordlyden af artikel 8, stk. 2, litra d), i direktiv 92/81, at medlemsstaterne ikke er beføjet til at anvende afgiftsfritagelse for samtlige

pilotprojekter, der har til formål at udvikle mindre forurenende produkter. Det kræves udtrykkeligt i henhold til bestemmelsen, at sådanne projekter skal vedrøre den teknologiske udvikling af disse produkter, og at arten af pilotprojekter, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde, således er begrænset.

61 Det bemærkes dernæst, at det følger af betragtningerne til direktivet og af dets artikel 1, stk. 1, at direktivet ved en harmonisering af afgifterne på mineralolie skal gennemføre de frie varebevægelser for de pågældende produkter og samtidig fremme det indre marked. Ifølge fast retspraksis skal undtagelser til Fællesskabets grundlæggende principper fortolkes og anvendes snævert (jf. Domstolens dom af 14.12.1962, forenede sager 2/62 og 3/62, Kommissionen mod Luxembourg og Belgien, Sml. 1954-1964, s. 339, org.ref.: Rec. s. 813, og Rettens dom af 14.9.1995, sag T-571/93, Lefebvre m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2379, præmis 48). I modsætning til, hvad Kommissionen hævder, fremgår det af denne praksis, at artikel 8, stk. 2, litra d), i direktiv 92/81 skal fortolkes snævert.

62 Desuden hedder det i sjette betragtning til direktiv 92/81, at »medlemsstaterne bør have mulighed for, hvis de måtte ønske det, at anvende visse [...] fritagelser eller reducerede satser på deres eget område, hvor noget sådant ikke giver anledning til konkurrencefordrejning«. Det fremgår af denne betragtning, at hele artikel 8, stk. 2, i direktiv 92/81, og følgelig også udtrykket »pilotprojekt vedrørende udvikling af mindre forurenende produkter« i bestemmelsens litra d) skal fortolkes i lyset af den konkurrencefordrejning, som foranstaltningerne i denne bestemmelse kan medføre.

63 Det er i denne henseende ubestridt, at jo nærmere den forskning og udvikling, en virksomhed foretager, f.eks. på det teknologiske område, kommer markedsføringsfasen og dermed den kommercielle udnyttelse af de pågældende produkter, desto mere kan disse aktiviteter påvirke konkurrencen. Det er ligeledes ubestridt, at gennemførelsen af pilot- eller demonstrationsprojekter normalt er forsknings- og udviklingsprocessens sidste led, inden resultaterne af forskningen omsættes til

en industriel produktion i stor målestok (jf. i denne retning EF-rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling, EFT 1996 C 45, s. 5, punkt 2.2 og bilag I).

64 Uanset om EF-rammebestemmelserne om statsstøtte til forskning og udvikling finder anvendelse i denne sag, indebærer hensynet til en konsekvent anvendelse af al fællesskabslovgivning, at rammebestemmelserne er et af flere elementer, som Fællesskabets retsinstanser kan tage i betragtning, når de skal fastlægge rækkevidden af et begreb, der benyttes i en fællesskabsretsakt.

65 Det bemærkes herved, at betydningen af, hvor tæt gennemførelsen af et pilotprojekt ligger på den kommercielle udnyttelse af dets resultater, ikke har undgået Kommissionens opmærksomhed, da den vedtog beslutningen af 18. december 1996, hvor den i forbindelse med en tidligere støtteordning, der i det væsentlige kan sammenlignes med den omtvistede ordning, fandt, at »Frankrigs bemærkninger i øvrigt bekræfter Kommissionens analyse, ifølge hvilken foranstaltningens mål og faktiske virkning ikke er grundforskning eller endog anvendt forskning efter direktiv [92/81], men snarere en kommerciel udvikling af nonfood-anvendelser og tilvejebringelser af en større produktion af biobrændstoffer på grundlag af udtagne landbrugsarealer«.

66 Det følger af alle disse bemærkninger, at det spillerum, som medlemsstaterne ifølge Kommissionen skal råde over ved anvendelsen af den anfægtede bestemmelse i direktiv 92/81, risikerer at gøre bestemmelsen virkningsløs, idet den begrænsning, der er forbundet med undtagelserne til de harmoniserede bestemmelser om punktafgifter, derved udelukkes. Kommissionen skulle derfor ikke kun fortolke udtrykket »pilotprojekt vedrørende teknologisk udvikling af mindre forurenende produkter« efter dets ordlyd og restriktivt, men ligeledes under særlig hensyn til, hvor tæt det program for fritagelse for punktafgiften, der er genstand for dens undersøgelse, ligger på den eventuelle kommercielle udnyttelse.

67 Det bør derfor undersøges, om Kommissionens anvendelse af artikel 8, stk. 2, litra d), i direktiv 92/81 i dette tilfælde har været forenelig med de nævnte principper.

68 Det bemærkes herved, at Kommissionen i den anfægtede beslutning (s. 7) har anført, at »de foranstaltninger, som [de franske myndigheder] [...] indtil nu har truffet vedrørende biobrændstoffer, er begrænset til en undersøgelse af de tekniske muligheder for produktion af biobrændstoffer i pilotenheder og for deres anvendelse som tilsætning til benzin og brændstoffer, som markedsføres på fransk område. Det drejer sig på nuværende tidspunkt om at bevise, at biobrændstoffer er økonomisk gennemførlige, og at forbedre de økonomiske resultater herved«. I samme beslutning hedder det videre (s. 13), at »det fremgår af de oplysninger, de franske myndigheder har fremlagt, at der er tale om 'iværksættelse af et begrænset program for afgiftsfritagelse med henblik på at bevise, at biobrændstoffer kan fremstilles industrielt, og at forbedre de økonomiske resultater herved'«.

69 Det fremgår således udtrykkeligt af den anfægtede beslutning, at den omtvistede ordning reelt ikke havde til formål at bevise, at produktionen af biobrændstoffer var teknisk eller teknologisk gennemførlig, men at evaluere de økonomiske resultater og den industrielle kapacitet af de bestående anlæg til produktion af biobrændstoffer. Kommissionen var i øvrigt allerede nået til samme konklusion i beslutningen af 18. december 1996. Formålet med den omtvistede ordning gik derfor langt videre end at gennemføre et pilotprojekt vedrørende teknologisk udvikling af mindre forurenende produkter, således som det kræves i henhold til artikel 8, stk. 2, litra d), i direktiv 92/81, uanset om ordningen havde en målelig indflydelse i form af markedsandele på de relevante markeder.

70 Det følger af disse bemærkninger, at Kommissionen har tilsidesat artikel 8, stk. 2, litra d), i direktiv 92/81, da den besluttede, at den omtvistede ordning, der var

blevet anmeldt som et program, der skulle bevise, at ETBE er økonomisk gennemførligt og kan fremstilles industrielt, måtte anses for et pilotprojekt vedrørende den teknologiske udvikling af mindre forurenende produkter.

71 Kommissionens argument om, at den omtvistede ordning kun har begrænset indflydelse på markedet, kan ikke føre til et andet resultat. Såfremt en sådan indflydelse overhovedet kan måles med sikkerhed, kan den ikke ændre et projekt, der reelt vedrører den økonomiske og industrielle udvikling af biobrændstoffer, til et projekt vedrørende den teknologiske udvikling af dem.

72 I øvrigt er den anfægtede beslutning ikke entydig for så vidt angår analysen af de ETBE-producerende virksomheders markedsandele. Ved vurderingen af den omtvistede ordning i forhold til direktiv 92/81 anførte Kommissionen:

»Det fremgår desuden heraf, at programmet vil være af begrænset omfang, da biobrændstoffer på nuværende tidspunkt kun udgør ca. 0,5% af forbruget af olieprodukter og 0,8% af brændstofmarkedet i Frankrig.«

73 Hertil bemærkes, at for det første præciseres det i den anfægtede beslutning (s. 7): »Biobrændstoffer er genstand for samhandel mellem medlemsstaterne og dermed for konkurrence. Naturligvis konkurrerer biobrændstoffer med benzin og de fleste andre fossile brændstoffer. ETBE konkurrerer især med [MTBE] udvundet af methanol, der normalt fremstilles af naturgas, hvilket muliggør produktionsomkostninger, der udgør ca. halvdelen af omkostningerne ved produktion af ETBE. Disse to produkter kan fuldt ud erstatte hinanden og benyttes til at forhøje oktantallet i blyfri benzin.« I øvrigt har også Den Franske Republik i sit indlæg understreget, at produktet MTBE er i direkte konkurrence med ETBE. Hold-

barheden af Kommissionens argument, hvorefter den omtvistede ordnings indflydelse på markedet for brændstoffer er begrænset, må derfor relativeres. Vurderingen af, hvilken indflydelse foranstaltningerne vedrørende ETBE har, er ikke foretaget konsekvent i hele den anfægtede beslutning, idet referencemarkederne med henblik på analysen af virkningerne af en iværksættelse af den omtvistede ordning for denne produktionsgren første gang var det begrænsede marked for tilsætningsstoffer til blyfri benzin (s. 7) og næste gang et større marked, der omfatter alle brændstoffer (s. 13).

74 For det andet har Kommissionen i den anfægtede beslutning kun konstateret, hvilke markedsandele de forskellige biobrændstoffer har, men ikke forsøgt at fastslå, hvor store markedsandele biobrændstoffer kunne opnå som følge af gennemførelsen af den omtvistede ordning, selv om institutionen under den mundtlige forhandling erkendte, at ordningen ville blive udvidet.

75 Den omstændighed, at den omtvistede ordning — ud over det økonomiske og industrielle mål, de franske myndigheder hovedsageligt forfulgte — indeholder visse tekniske ledsageforanstaltninger af underordnet betydning, kan ikke ændre konklusionen i præmis 72. Dette gælder så meget desto mere, fordi de i den anfægtede beslutning nævnte opfølgningsforanstaltninger og »supplerende« undersøgelser er generelle. Sådanne foranstaltninger er i øvrigt en uadskillelig del af enhver industriel virksomhed, der drives erhvervsmæssigt.

76 Under alle omstændigheder har hverken Kommissionen eller intervenienten hævdet, at den omtvistede ordning hovedsageligt havde til formål at fremme den teknologiske forskning vedrørende nøgleaktiviteter ved produktionen af ETBE eller en af dets hovedkomponenter, såsom bioethanol. Desuden fremgår det hverken af den meddelelse om indkaldelse af ansøgninger, der blev offentliggjort i EF-Tidende, af de franske retsakter og forslag til retsakter vedrørende den omtvistede ordning og rapporten om Altener-programmet fra Kontoret for Miljø og Energikontrol (Ademe), som intervenienten har fremlagt, eller af den hvidbog

vedrørende en strategi- og handlingsplan på fællesskabsplan til at øge biobrændstoffers markedsandel, som Kommissionen har påberåbt sig, at den omtvistede ordning skulle have til formål at fremme den teknologiske udvikling af disse produkter. Disse dokumenter lægger derimod vægt på ordningens og andre lignende programmers industrielle aspekt og økonomiske betydning med henblik på at øge biobrændstoffers markedsandel.

77 Altener-programmet og den hvidbog, som Kommissionen og intervenienten har henvist til, vil desuden højst kunne bekræfte, at den omtvistede ordning er omfattet af Fællesskabets politik til fremme af vedvarende energikilder, men ikke kunne godtgøre, at ordningen opfylder kravene i artikel 8, stk. 2, litra d), i direktiv 92/81, således som de er blevet fortolket ovenfor.

78 Endelig bemærkes, at der ikke ville være noget til hinder for, at ordninger med afgiftsfritagelse med henblik på at øge biobrændstoffers markedsandel, såsom ordningen i nærværende sag, iværksættes i overensstemmelse med Altener-programmet, dog under opfyldelse af kravene i direktiv 92/81, idet sådanne ordninger kan være genstand for en beslutning truffet af Rådet i henhold til artikel 8, stk. 4, i direktiv 92/81. Rådet har i øvrigt i medfør af denne bestemmelse godkendt adskillige af medlemsstaternes programmer til fremme af anvendelsen af brændstoffer, der er bedre for miljøet, hvilket fremgår af Kommissionens besvarelse af Rettens skriftlige spørgsmål og af de udtalelser, Kommissionens befuldmægtigede fremsatte under den mundtlige forhandling.

79 Det bør her understreges, at selv om Kommissionen måtte finde, at de påtænkte foranstaltninger ikke i sig selv er uforenelige med fællesmarkedet efter traktatens artikel 92, ville dette ikke for så vidt kunne hjemle mulighed for, at Kommissionen undlod at rejse indsigelser mod den anmeldte ordning og dermed tilsidesatte artikel 8, stk. 2, litra d), i direktiv 92/81.

80 Det fremgår af ovennævnte bemærkninger, at Kommissionen har overskredet sine beføjelser i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, da den vedtog den anfægtede beslutning, for så vidt den angår den omtvistede ordnings foranstaltninger vedrørende ETBE.

81 Under disse omstændigheder er det ufornødent at tage stilling til de andre anbringender, sagsøgeren har fremsat. Anmodningen i præmis 25 om fremlæggelse af dokumenter er ikke relevant med henblik på afgørelsen af sagen og tages derfor ikke til følge.

Sagens omkostninger

82 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

83 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Det følger heraf, at Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger. I øvrigt betaler den sagsøgerens omkostninger som følge af interventionen.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Udvidede Afdeling)

1) **Søgsmålet til prøvelse af Kommissionens beslutning af 9. april 1997 (SG(97) D/3266) om fransk støtte til biobrændstoffer afvises, for så vidt det angår foranstaltninger vedrørende estere.**

2) **Den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt den angår foranstaltninger vedrørende ETBE.**

3) **Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgerens omkostninger.**

4) **Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger og betaler sagsøgerens omkostninger som følge af interventionen.**

Potocki Lenaerts Azizi

Jaeger Meij

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. september 2000.

H. Jung

Justitssekretær

A. Potocki

Afdelingsformand