FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(andra avdelningen i utökad sammansättning)
den 27 september 2000 *

I mål T-184/97,

BP Chemicals Ltd, London (Förenade kungariket), företrätt av J. Flynn, barrister, och J.A. Rodriguez, solicitor, delgivningsadress: advokatbyrån Loesch och Wolter, 11, rue Goethe, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av N. Khan, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av K. Rispal-Bellanger, sous-directeur, internationell ekonomisk rätt och gemenskapsrättsliga frågor, utrikesministeriets

* Rättegångsspråk: engelska.

rättsavdelning, och C. Vasak, secrétaire-adjoint, samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 9 april 1997 (SG(97) D/3266) avseende ett stödprogram för franska biobränslen

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(andra avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden A. Potocki samt domarna K. Lenaerts, J. Azizi, M. Jaeger och A.W.H. Meij,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören B. Pastor,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet

den 15 september 1999,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Rådets direktiv 92/81/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor (EGT L 316, s. 12; svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 91) omnämner i sjätte övervägandet att "det... emellertid [är] lämpligt att tillåta medlemsstater som så önskar att frivilligt tillämpa vissa... regler om skattebefrielse eller nedsatta skattesatser inom sitt eget territorium, såvida detta inte leder till konkurrenssnedvridningar".

2 Enligt artikel 1.1 i detta direktiv skall "medlemsstaterna... ta ut en harmoniserad punktskatt på mineraloljor i enlighet med detta direktiv". Således skall enligt artikel 3 "i varje medlemsstat... mineraloljor belastas med en specifik punktskatt, som beräknas per 1 000 liter av varan vid en temperatur av 15°C".

3 Artikel 8.2 i direktiv 92/81, i dess lydelse enligt rådets direktiv 94/74/EG av den 22 december 1994 (EGT L 365, s. 46; svensk specialutgåva, område 9, volym 3, s. 3) föreskriver att "utan att det påverkar tillämpningen av andra av gemenskapens bestämmelser får medlemsstater i följande fall helt eller delvis

tillämpa regler om skattebefrielse eller nedsatta skattesatser för mineraloljor som under skattekontroll används:... d) i fråga om pilotprojekt för teknisk utveckling av mer miljövänliga produkter, särskilt när det gäller bränslen från förnybara källor..."

4 Enligt artikel 8.4 slutligen får rådet genom enhälligt beslut tillåta en medlemsstat att införa ytterligare regler om skattebefrielse utöver dem som uttryckligen stadgas i direktiv 92/81.

Bakgrund till tvisten

5 Sökanden, BP Chemicals Ltd, är den största producenten av syntetisk etanol i Europa. Detta företag producerar däremot ingen etanol av jordbruksprodukter. Företaget är ett helägt dotterbolag till BP Amoco (tidigare The British Petroleum Company plc).

Stödprogrammet i fråga

6 Republiken Frankrike beviljade i den franska finanslagen för år 1992 (lag 91-1322 av den 30 december 1991, *JORF* av den 31 december 1991, s. 17229) befrielse från punktskatt till och med den 31 december 1996 för estrar som framställs av raps- och solrosolja och som används som ersättning för eldningsolja och dieselolja, liksom etanol som framställs av spannmål, jordärtskockor, potatis eller betor och som blandas i högoktanigt bränsle och i bensin samt derivat av sådan etanol (dom i målet Pantochim, T-107/96, punkt 2).

7 Sökanden inkom den 25 juli 1994 med ett klagomål till kommissionen avseende detta stödprogram.

8 Genom meddelande i Europeiska gemenskapernas officiella tidning av den 9 juni 1995 (EGT C 143, s. 8) informerade kommissionen berörda parter om sitt beslut att inleda det förfarande som avses i artikel 93.2 i EG-fördraget (nu artikel 88.2 EG) avseende det stödprogram som de franska myndigheterna genomfört och uppmanade de berörda parterna att yttra sig.

9 Den 18 december 1996 fattade kommissionen beslut 97/542/EG om befrielse från skatt för biobränslen i Frankrike (EGT L 222, s. 26, nedan kallat beslutet av den 18 december 1996), vilket särskilt föreskriver att "[d]e stöd som beviljades i Frankrike i form av skattebefrielse för biobränslen av jordbruksursprung... är olagliga på grund av att de beviljats i strid med de regler som anges i artikel 93.3 i fördraget. Dessa stöd är oförenliga med den gemensamma marknaden enligt artikel 92 i fördraget. Frankrike skall avskaffa de stöd som avses i artikel 2 inom två månader från delgivningen av detta beslut."

10 Kommissionens huvudsakliga invändningar mot detta stödprogram avsåg det begränsade antal jordbruksprodukter som biobränslen kunde tillverkas av och skyldigheten att odla dessa produkter på jordbruksmark som tagits ur bruk.

11 I november 1996 delgav de franska myndigheterna kommissionen ett ändrat stödprogram för biobränslen (nedan kallat det omtvistade stödprogrammet).

12 Genom beslut av den 9 april 1997 förklarade kommissionen det omtvistade stödprogrammet förenligt med den gemensamma marknaden med tillämpning av artikel 93.3 i fördraget (nedan kallat det ifrågasatta beslutet).

13 Detta beslut fattades utan att något meddelande först publicerades i Europeiska gemenskapernas officiella tidning för att uppmana utomstående att yttra sig. Sökanden erhöll en kopia av detta beslut den 11 juni 1997. Detta beslut har inte publicerats i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

14 Kommissionen preciserade följande i det ifrågasatta beslutet:

"[sidan 2] Frankrike avser att bevilja en reducering av inhemsk skatt på oljeprodukter (Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers, TIPP) för vissa produkter som utvunnits ur vegetabiliska råvaror och är avsedda att blandas med bränslen...

De åsyftade produkterna kommer, då de saluförs, att helt eller delvis befrias från TIPP i den utsträckning som en årlig budget härför medger, för att kompensera en del av merkostnaden för dessa produkter jämfört med fossila produkter...

Det kommer att finnas en sats för skattebefrielse avseende kategorin estrar och en sats för kategorin etyltertiärbutyleter...

[sidan 3] Denna befrielse från TIPP kommer att beviljas produktionsenheter för biobränslen som era myndigheter godkänt efter en ansökningsomgång som offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. Detta godkännande ger de ifrågavarande enheterna rätt att saluföra en fastställd mängd biobränsle som befrias från skatt enligt den årliga finanslagen...

[sidan 7] Biobränslesektorn är föremål för handel och konkurrens mellan medlemsstaterna. Det är självklart att biobränslen konkurrerar med merparten av de fossila bränslena.

ETBE konkurrerar särskilt med metyltertiärbutyleter (MTBE), som utvinns ur metanol vilket normalt framställs ur naturgas. Detta gör att produktionskostnaden blir ungefär hälften så stor som produktionskostnaden för ETBE. Dessa två produkter är helt utbytbara och syftar till att höja oktanhalten i blyfri bensin...

Det skall inledningsvis erinras att enligt era myndigheter är de åtgärder som dessa hittills vidtagit för att främja biobränslen begränsade till studier av tekniska möjligheter att producera dessa i pilotenheter och blanda dem med andra bränslen som saluförs på franskt territorium. Det gäller nu att visa att kategorin biobränslen är ekonomiskt genomförbar och att förbättra dessa bränslens ekonomiska resultat...

Eftersom biobränslen konkurrerar med fossila bränslen såsom tillsats- eller ersättningsmedel och eftersom det bedrivs handel med dem mellan medlemsstaterna, kan stöden påverka denna handel och snedvrida konkurrensen...

[sidan 9] Eftersom följden av de föreslagna reglerna blir en utveckling av en hel sektor som man vill främja inom gemenskapen måste det säkerställas att dessa regler inte försämrar handeln på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset. Det undantag som föreskrivs i artikel 92.3 c kan härvid endast tillämpas om reglerna i fråga föreskriver objektiva kriterier för fastställelsen av vilka intresserade företag som är stödberättigade... samt att offentliga myndigheter inte skall kunna välja ut de enheter som skall beviljas skattebefrielsen skönsmässigt...

[sidan 11] Det måste däremot utredas i vilken utsträckning den produktionskapacitet som utvecklats i Frankrike med hjälp av det stödprogram som kommissionen just förklarat rättsstridigt och oförenligt med [EG-]fördraget, skall beaktas för att fastställa den volym som en enhet kan ansöka om tillstånd för.

Det är självklart att det inte handlar om att göra det svårare för dessa företag än för andra potentiellt intresserade företag att anses som stödberättigade. Det skall dock undvikas att de enda som verkligen drar nytta av reglerna är franska producenter av biobränslen tack vare att de sedan tidigare har en produktionskapacitet som utvecklats på grundval av ett stödprogram som strider mot gemenskapsrätten.

Kommissionen har redan behandlat frågan i nämnda beslut vari den ansåg att 'det stöd som beviljades direkt till tillverkarna var, för dessa, tillfälligt och inte mer än av marginell natur trots att det inte var kvantifierbart. Visserligen gjorde stödet det möjligt för dem att till konkurrenskraftiga priser leverera kvantiteter biobränsle som i förhållande till marknaden för allmänna bränslen dock var relativt små'...

[sidan 12] Kommissionen drar slutsatsen att de föreslagna reglerna om skattebefrielse, såsom de delgetts av era myndigheter, inte snedvrider konkurrensen och

inte heller påverkar handeln mellan medlemsstaterna på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset, eftersom reglerna varken innehåller några diskriminerande kriterier för att företagen skall anses stödberättigade eller några skönsmässiga bedömningsgrunder för beviljande av skattebefrielse och godkännande. Reglerna kan således beviljas undantag enligt artikel 92.3 c, eftersom de syftar till att underlätta utvecklingen av vissa verksamheter och med beaktande av att de är en del av en strategi för att minska beroendet av olja som energikälla och utveckla alternativa energikällor och bättre använda jordbruksresurser...

Kommissionen konstaterar slutligen att förevarande delgivning avser en minskning av punktskatter, en minskning som regleras av bestämmelserna i direktiv 92/81...

[sidan 13] Mot bakgrund av de uppgifter som lämnats av de franska myndigheterna synes reglerna avse 'genomförande av ett begränsat program för skattebefrielse för att visa att kategorin biobränslen är industriellt genomförbar och för att förbättra dessa bränslens ekonomiska resultat'.

Detta program synes dessutom ha begränsad räckvidd, eftersom biobränslen för närvarande endast representerar 0,5 procent av oljekonsumtionen och 0,8 procent av bränslemarknaden i Frankrike.

En noggrann uppföljning av produkterna är planerad för att kontrollera eventuella olyckor i samband med användning av vegetabiliska produkter samt för att informera och skydda konsumenten.

Ytterligare tester kommer också att genomföras avseende produktens stabilitet vid förvaring och avseende rostproblem.

Av det ovan anförda följer att de delgivna reglerna har de kännetecken som krävs för ett pilotprojekt i den mening som följer av artikel 8.2 d i direktiv 92/81...

Mot bakgrund av vad som ovan anförts har jag nöjet att informera er att kommissionen beslutat att enligt reglerna om statligt stöd inte göra några invändningar mot den befrielse från inhemsk skatt på oljeprodukter som Frankrike avser att bevilja för vissa mängder ETBE och metylestrar..."

15 Genom lag om ändring av finanslagen för år 1997 (lag nr 97-1239 av den 29 december 1997, *JORF* av den 29 december och den 30 december 1997, s. 19101), föreskrev Republiken Frankrike i artikel 25 en partiell befrielse från TIPP, vilken fastställts till 230 FRF/hl för estrar av vegetabilisk olja som blandats med eldningsolja och dieselolja samt 329,50 FRF/hl för alkoholhalten i derivat av etanol (särskilt ETBE) framställt av jordbruksprodukter, och som blandats i högoktanigt bränsle och i bensin. Denna skattebefrielse beviljas produktionsenheter som godkänts av de franska myndigheterna efter en ansökningsomgång som publicerats i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

16 Den 19 november 1997 publicerades ett meddelande om ansökningsomgång för godkännande av produktionsenheter för biobränslen för en maxvolym på 350 000 ton estrar och 270 000 ton ETBE i EGT (EGT C 350, s. 26). Genom skrivelse av den 18 februari 1998 meddelade de franska myndigheterna kommissionen innehållet i samt resultatet av den ovannämnda ansökningsomgången. Fyra ansökningar om godkännande lämnades in för totalt 227 600 ton per år avseende kategorin ETBE.

Marknaden för biobränslen

17 Begreppet "biobränsle" är ett samlingsnamn som egentligen endast omfattar biologiska icke-fossila bränslen. Begreppet används också allmänt för att beskriva bränsleblandningar som innehåller såväl icke-fossila beståndsdelar som "biobränslen" i strikt mening.

18 Således kan biobränslen i vid mening, vilket det är fråga om i förevarande mål, delas in i två större kategorier: dels etanol som i sig används som bränsle, även om det i nuläget endast är på försöksnivå, dels biologiska tillsatsämnen till bränslen som används för att öka oktanhalten i de senare. Den senare kategorin kan i sin tur delas in i två underkategorier: dels biologiska tillsatsämnen för dieselolja, dels biologiska tillsatsämnen för bensin.

19 Det ifrågasatta beslutet avser i huvudsak de åtgärder som föreskrivs i det omstridda stödprogrammet och som berör de två senare underkategorierna: dels ETBE som används som biologiskt tillsatsämne för bensin, dels estrar som framställs av raps- och solrosolja och som används som biologiska tillsatsämnen för eldningsolja och dieselolja. I förevarande talan bestrider sökanden det ifrågasatta beslutet, särskilt till den del detta avser åtgärder i det omstridda stödprogrammet för kategorin ETBE.

20 ETBE framställs genom en kemisk reaktion mellan isobutylen (petrokemisk produkt) och etanol (vanligtvis kallad alkohol) i ungefär jämförbara kvantiteter. Denna etanol kan utvinnas antingen ur jordbruksprodukter (nedan kallad bioetanol) eller tillverkas syntetiskt med etylen/eten (petrokemisk produkt) och vatten.

21 MTBE, som framställs genom en katalysatorreaktion mellan isobutylen och metanol, som är ett derivat av metan, det vill säga naturgas, kan även användas som tillsatsämne för att öka oktanhalten i bensin.

Förfarandet

22 Sökanden har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 20 juni 1997, med stöd av artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) väckt förevarande talan.

23 Republiken Frankrike har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 25 september 1997, begärt att få intervenera till stöd för svarandens yrkanden.

24 Ansökan bifölls genom beslut av den 9 december 1997, meddelat av ordföranden på tredje avdelningen i utökad sammansättning.

25 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (andra avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet. Förstainstansrätten anmodade parterna, som en åtgärd för processledning, att skriftligen svara på vissa frågor, vilket parterna vederbörligen gjorde. Till följd av svarandens skriftliga svar begärde sökanden genom skrivelse av den 7 september 1999 att svaranden skulle inkomma med vissa ytterligare handlingar.

26 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 15 september 1999.

Parternas yrkanden

27 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet,

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna,

— förplikta intervenienten att ersätta de rättegångskostnader som dennes intervention orsakat.

28 Kommissionen har, med stöd av Republiken Frankrike, yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan till den del den avser det omstridda stödprogrammets bestämmelser om estrar och lämna talan utan bifall i övrigt, samt

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

29 Sökanden har först erinrat om att den är en av de största tillverkarna av syntetisk etanol, som konkurrerar med bioetanol vilket erhållit stöd enligt det omstridda stödprogrammet. Då det ifrågasatta beslutet för övrigt har fattats utan att förfarandet i artikel 93.2 i fördraget genomförts, anser sig sökanden ha talerätt med stöd av domstolens dom av den 19 maj 1993 i mål C-198/91, Cook mot kommissionen (REG 1993, s. I-2487; svensk specialutgåva, volym 14, s. 201). Sökanden har härvid noterat att kommissionen felaktigt underlåtit att inleda detta förfarande.

30 Sökanden har för övrigt påpekat att kommissionen inte kan ifrågasätta sökandens rätt att föra talan mot det ifrågasatta beslutet till den del detta avser det omstridda stödprogrammets bestämmelser om kategorin estrar, eftersom programmet avser både kategorin ETBE och kategorin estrar utan åtskillnad.

31 Kommissionen har inte bestritt sökandens rätt att föra talan mot det ifrågasatta beslutet till den del detta avser det omtvistade stödprogrammets bestämmelser om kategorin ETBE. Kommissionen har däremot gjort gällande att sökanden inte har talerätt mot den del av det ifrågasatta beslutet som avser bestämmelser tillämpliga på kategorin estrar. Kommissionen har understrukit att sökanden aldrig visat att den har något sådant intresse gentemot denna kategori. Det cirkelresonemang som sökanden härvid utvecklat döljer det faktum att de två kategorierna är oberoende av varandra.

32 Republiken Frankrike har gjort gällande att sökanden inte kan anses som ett "berört" företag i den mening som följer av artikel 93.2 i fördraget och inte heller

som direkt och personligen berörd av det ifrågasatta beslutet. Följaktligen skall talan avvisas i sin helhet.

Förstainstansrättens bedömning

33 Förstainstansrätten kommer först att pröva kommissionens yrkande om att talan till en del skall avvisas.

34 Förstainstansrätten erinrar härvid om att enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget kan en fysisk eller juridisk person endast väcka talan mot rättsakter som har tvingande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning (förstainstansrättens dom av den 30 januari 1997 i mål T-117/95, Corman mot kommissionen, REG 1997, s. II-95, och av den 18 december 1997 i mål T-178/94, ATM mot kommissionen, REG 1997, s. II-2529, punkt 53). Då den rättsakt som är föremål för en talan om ogiltigförklaring innehåller skilda delar, kan följaktligen endast de delar som har tvingande rättsverkningar som väsentligt kan påverka sökandens rättsliga ställning angripas.

35 Förstainstansrätten konstaterar i förevarande mål att det ifrågasatta beslutet avser stödåtgärder som är tillämpliga på två olika kategorier av biobränsle, vad gäller sammansättningen och användningen av dessa biobränslen och de marknader som påverkas av dessa kategorier. Det skall härvid påpekas att den argumentation som sökanden utvecklat i de fyra grunder som den åberopat, i sak endast hänför sig till de åtgärder som är tillämpliga på kategorin ETBE. Sökanden har för övrigt motiverat sin talerätt med sin egenskap av producent av syntetisk etanol, en produkt som konkurrerar med en av de två beståndsdelarna i ETBE, det vill säga bioetanol.

36 Mot bakgrund härav kan konstateras att det ifrågasatta beslutet, till den del det avser kategorin estrar, inte väsentligt förändrar sökandens rättsliga ställning och således inte påverkar dennes intressen.

37 Förevarande talan mot det ifrågasatta beslutet skall således avvisas till den del den avser de bestämmelser i det omstridda stödprogrammet som är tillämpliga på kategorin estrar.

38 Vad sedan gäller Republiken Frankrikes invändning om rättegångshinder vill förstainstansrätten understryka att enligt artikel 37 fjärde stycket i EG-stadgan för domstolen, tillämplig på förfarandet vid förstainstansrätten enligt artikel 46 första stycket i samma stadga, får yrkanden i en interventionsansökan endast biträda en av parternas yrkanden.

39 Härav följer att Republiken Frankrikes invändning om rättegångshinder skall ogillas, eftersom den är mer omfattande än svarandens yrkande om avvisning av en del av förevarande talan. Svaranden har nämligen inte ifrågasatt att talan kan prövas i sak vad gäller den del av det ifrågasatta beslutet som rör åtgärder tillämpliga på kategorin ETBE.

40 I förevarande mål saknas skäl för förstainstansrätten att *ex officio* pröva om talan kan prövas i sak vad gäller den del av det ifrågasatta beslutet som rör kategorin ETBE i det omstridda stödprogrammet.

Prövning i sak

41 I förevarande talan har sökanden i huvudsak åberopat fyra grunder. Den första grunden: Åsidosättande av artikel 92.3 i EG-fördraget (nu artikel 87.3 EG i ändrad lydelse). Den andra grunden: Åsidosättande av direktiv 92/81. Den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 95 i EG-fördraget (nu artikel 90 EG i ändrad lydelse). Den sista grunden: Åsidosättande av artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG).

42 Förstainstansrätten kommer först att pröva den andra grunden avseende åsidosättande av direktiv 92/81 av de skäl som följer nedan.

Parternas argument

43 Sökanden anser att artikel 8.2 d i direktiv 92/81 till den del den avser "pilotprojekt för teknisk utveckling av mer miljövänliga produkter" inte är tillämplig i förevarande fall. Det omstridda stödprogrammet avser inte alls någon teknisk utveckling utan är helt inriktat på industriell produktion. Det enda möjliga undantaget i förevarande fall är, enligt sökanden, ett beslut av rådet som fattats i enlighet med artikel 8.4 i direktiv 92/81.

44 Sökanden har dessutom påpekat att kommissionen i det ifrågasatta beslutet intar inställningen att det omstridda stödprogrammet omfattas av tillämpningsområdet för artikel 8.2 d utan att förklara varför den var av motsatt uppfattning i sitt beslut av den 18 december 1996.

45 Av argumenten om uppföljning av användningen av vegetabiliska produkter, konsumentinformation, tester av produktens stabilitet vid förvaring och frågor om rostproblem, vilka åberopats i det ifrågasatta beslutet, följer inte heller att de företag som erhöll stödet fungerade som "pilotfabriker" med hänsyn till omfattningen av de berörda produktionsprogrammen och till att den använda teknikens livskraftighet redan visats i stor utsträckning.

46 Som svar på kommissionens argument om en rätt att skönsmässigt bedöma innebörden av begreppet "pilotprojekt" har sökanden hävdat att en sådan rätt inte kan sträcka sig så långt som till att förvränga betydelsen av begreppet. Enligt sedvana bör ett "pilotprojekt" uppfylla minst två kriterier: dels drivas i mindre skala, dels vara experimentellt på så sätt att en vetenskaplig kontroll av projektets resultat föreskrivs. I förevarande fall uppfyller det omstridda stödprogrammet inte något av dessa kriterier.

47 Sökanden har sedan anfört att enligt sjätte övervägandet i direktiv 92/81 krävs att beviljad skattebefrielse inte leder till snedvridning av konkurrensen. I sin första grund har sökanden dock visat att det omstridda stödprogrammet orsakar en sådan snedvridning av konkurrensen på etanolmarknaden.

48 Kommissionen har erinrat att varken direktiv 92/81 eller någon annan av institutionernas rättsakter definierar uttrycket "pilotprojekt". Medlemsstaterna har således ett visst utrymme för att skönsmässigt bedöma vad de anser att uttrycket omfattar. Kommissionen bör ta detta utrymme för skönsmässig bedömning i beaktande då den prövar huruvida en nationellt beslutad skattebefrielse är förenlig med direktivet (se förstainstansrättens dom av den 22 oktober 1996 i mål T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl., mot kommissionen, REG 1996, s. II-1399, punkt 172).

49 Beslutet av den 18 december 1996 ger enligt kommissionen inga entydiga upplysningar om tillämpligheten av artikel 8.2 d i direktiv 92/81, eftersom detta

beslut hänför sig till produktion av etanol och inte som i förevarande mål av biobränslen som blandas med bensin. Det faktum att det för tillfället inte finns någon fabrik utanför Frankrike som producerar ETBE, bekräftar för övrigt enligt kommissionen slutsatsen att det omstridda stödprogrammet avser "pilotprojekt".

50 Kommissionen anser dessutom att det juridiska sammanhanget kräver att begreppet "pilotprojekt" tolkas extensivt. Kommissionen har härvid erinrat att artikel 3 i direktiv 92/81 föreskriver att punktskatten skall beräknas per 1 000 liter. En skattebefrielse är nödvändig endast då ett projekt är så omfattande att en sådan punktskatt kan utgöra ett hinder. Kommissionen anser i varje fall att ett projekts karaktär av "pilotprojekt" inte kan bedömas i förhållande till antalet producerade ton eller till antalet uppnådda marknadsandelar, utan i förhållande till den eventuella snedvridning av konkurrensen som projektet i fråga kan orsaka. Någon sådan snedvridning föreligger inte i förevarande fall.

51 Det kvarstår dessutom enligt kommissionen vissa tekniska problem att lösa vad gäller biobränslen, vilket framgår av forskning som gjorts inom ramen för programmet för främjande av förnybara energikällor i gemenskapen, kallat Altener, samt inom energidepartementet i Förenta staterna.

52 Kommissionen har erinrat om att sedan år 1986 har gemenskapen lagt om sin forskning för att inrikta sig på projekt som har utsikter att kunna användas kommersiellt inom en närmare framtid. Kommissionen har slutligen understrukit sambandet mellan ett "pilotprojekt" och kommissionens målsättning att främja användning av förnybara resurser.

53 Den franska regeringen har, utöver kommissionens argumentation, gjort gällande att dennas rapport om resultaten av programmet Altener av den 12 mars 1997 (COM(97)122) klargör att "i samarbete med experter från medlemsstaterna har

kommissionen beslutat att en marknadsinriktning med stor medverkan av industrin, passade genomförandet av denna delen av programmet...".

Förstainstansrättens bedömning

54 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om att det ifrågasatta beslutet syftar till att bedöma det omstridda stödprogrammet mot bakgrund av artikel 92.3 c i fördraget. Enligt denna artikel kan, med avvikelse från det förbud som stadgas i artikel 92.1 i fördraget, stöd som är avsett att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter anses förenligt med den gemensamma marknaden då det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

55 Enligt en fast rättspraxis har kommissionen ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 92.3 i fördraget. Då den skönsmässiga bedömningen inbegriper komplicerade ekonomiska och sociala bedömningar skall gemenskapsdomstolarnas rättsliga prövning av ett sådant beslut vara begränsad (förstainstansrättens dom av den 25 juni 1998 i de förenade målen T-371/94 och T-394/94, British Airways m.fl. och British Midland Airways mot kommissionen, REG 1998, s. II-2405, punkt 79). Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 93 i fördraget gör dock inte kommissionen behörig att ge medlemsstaterna rätt att avvika från andra gemenskapsrättsliga regler än de som avser tillämpning av artikel 92.1 i fördraget (domstolens dom av den 12 november 1992 i de förenade målen C-134/91 och C-135/91, Kerafina och Vioktimatiki, REG 1992, s. I-5699, punkt 20).

56 Det skall sedan noteras att det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen anser att medlemsstaterna har för att tillämpa uttrycket "pilotprojekt för teknisk utveckling av mer miljövänliga produkter", vilket ovannämnda artikel 8.2 i direktiv 92/81 hänvisar till, skall särskiljas från kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 93 i fördraget

för att bedöma huruvida statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden i den mening som följer av artikel 92 i fördraget. Kommissionens befogenhet enligt artikel 93 i fördraget förutsätter att denna institution gör skönsmässiga bedömningar avseende ekonomiskt och socialt komplicerade situationer, som gemenskapsdomstolarna endast skall göra en begränsad rättslig prövning av. Bedömningen av tillämpningen av den omstridda bestämmelsen i direktiv 92/81 skall däremot göras inom ramen för en rimlig tolkning av de vaga och obestämda rättsliga begrepp som finns i direktivet, en bedömning som gemenskapsdomstolarna i sista hand är behöriga att göra.

57 Följaktligen åligger det, i enlighet med domen i de ovan i punkt 55 nämnda förenade målen Kerafina och Vioktimatiki, såväl kommissionen, vid bedömningen av ett delgivet stödprogram, som den behöriga gemenskapsdomstolen, i ett mål om ogiltigförklaring, att se till att de gränser som är nära sammanhängande med all bokstavsenlig och rimlig tolkning av begrepp som finns i gemenskapsrätten iakttas.

58 Det är mot bakgrund av dessa principer som talan skall prövas på den andra grunden.

59 Denna grund ger först och främst upphov till frågan om räckvidden av artikel 8.2 d i direktiv 92/81, som återges ovan i punkt 3. Därefter skall förstainstansrätten pröva om tillämpningen av denna bestämmelse i det ifrågasatta beslutet faller inom det sålunda fastställda tillämpningsområdet.

60 Även om uttrycket "pilotprojekt för teknisk utveckling av mer miljövänliga produkter", som omnämns i direktiv 92/81, ger ett visst utrymme för egen tolkning precis som i fråga om alla uttryck vars innebörd inte exakt definierats, kan det däremot inte tolkas som en rätt för medlemsstaterna att tillämpa det närmast skönsmässigt. Ordalydelsen av artikel 8.2 d i direktiv 92/81 ger inte medlemsstaterna rätt att tillämpa befrielse från punktskatter för alla pilotprojekt

som avser utveckling av mer miljövänliga produkter. Denna bestämmelse kräver uttryckligen att sådana projekt avser teknologisk utveckling av dessa produkter, vilket därmed begränsar den typ av pilotprojekt som kan omfattas av artikelns tillämpningsområde.

61 Förstainstansrätten erinrar sedan om att det följer av övervägandena och av artikel 1.1 i detta direktiv att detta genom harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor avser att genomföra en fri rörlighet för produkterna i fråga och härigenom främja att den inre marknaden fungerar riktigt. Enligt en fast rättspraxis skall dock undantag från sådana grundläggande gemenskapsprinciper tolkas och tillämpas restriktivt (se domstolens dom av den 14 december 1962 i de förenade målen 2/62 och 3/62, kommissionen mot Luxemburg och Belgien, REG 1962, s. 813, svensk specialutgåva, volym 1, s. 133, och förstainstansrättens dom av den 14 september 1995 i mål T-571/93, Lefebvre m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2379, punkt 48). Det följer av denna rättspraxis att artikel 8.2 d i direktiv 92/81, i motsats till vad kommissionen hävdat, skall tolkas restriktivt.

62 Enligt sjätte övervägandet i direktiv 92/81 är det dessutom "lämpligt att tillåta medlemsstater som så önskar att frivilligt tillämpa vissa... regler om skattebefrielse eller nedsatta skattesatser inom sitt eget territorium, såvida detta inte leder till konkurrenssnedvridningar". Det följer av detta övervägande att hela artikel 8.2 i direktiv 92/81, och följaktligen även uttrycket "pilotprojekt för teknisk utveckling av mer miljövänliga produkter" under d, skall tolkas mot bakgrund av den snedvridning av konkurrensen som åtgärderna för tillämpning av denna bestämmelse kan ge upphov till.

63 Det är härvid ostridigt att ju närmare saluföringsstadiet och följaktligen ju närmare den kommersiella exploateringen av varorna som de forsknings- och utvecklingsverksamheter är som ett företag utför, till exempel inom det teknologiska området, desto mer betydande kan dessa produkters snedvridande effekt på konkurrensen vara. Det är likaledes ostridigt att genomförande av pilotprojekt och demonstrationer i allmänhet utgör det sista stadiet i forsknings- och utvecklingsprocessen före industriell tillämpning i större skala av resultaten

av nämnda forskning (se härvid Gemenskapsramar för statligt stöd till forskning och utveckling, EGT C 45 av den 17 februari 1996, s. 5, punkt 2.2 och bilaga I).

64 Oavsett om ovannämnda gemenskapsramar för statligt stöd till forskning och utveckling var tillämpliga i förevarande fall, medför kravet på en enhetlig tillämpning av hela gemenskapslagstiftningen att gemenskapsdomstolarna kan ta intryck av bland annat ovannämnda gemenskapsramar för att avgöra räckvidden av ett begrepp som används i en gemenskapsrättsakt.

65 Det skall härvid understrykas att vikten av frågan om det nära sambandet mellan genomförandet av ett pilotprojekt och senare kommersiell användning av projektets resultat inte hade undgått kommissionen då den fattade beslutet av den 18 december 1996. I detta beslut ansåg denna institution vad gäller ett tidigare stödprogram, i huvudsak jämförbart med det omstridda stödprogrammet, att "Frankrikes anmärkningar för övrigt bekräftar kommissionens analys enligt vilken åtgärdens syfte och reella effekter inte är grundforskning eller ens tillämpad forskning i enlighet med... direktiv [92/81], utan snarare utveckling i kommersiellt syfte av produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel samt etablering av en mer omfattande produktion av biobränslen baserad på arealuttag".

66 Av vad anförts följer att det utrymme för skönsmässig bedömning som, enligt kommissionens skriftliga inlagor, medlemsstaterna måste ha vid tillämpningen av den omstridda bestämmelsen i direktiv 92/81, innebär en risk för att bestämmelsen fråntas all ändamålsenlig verkan vilket därigenom skulle utesluta den normala begränsningen av dessa åtgärder eftersom de utgör undantag från de harmoniserade punktskattereglerna. Kommissionen bör dock inte enbart ge begreppet "pilotprojekt för teknisk utveckling av mer miljövänliga produkter" en bokstavlig och restriktiv tolkning, utan även särskilt beakta det nära sambandet mellan det program för befrielse från punktskatter som är föremål för kommissionens prövning och programmets eventuella senare kommersiella användning.

67 Förstainstansrätten skall nu pröva huruvida kommissionens tillämpning av artikel 8.2 d i direktiv 92/81 i förevarande mål är förenlig med de principer som just nämnts.

68 Det skall härvid påpekas att kommissionen i det ifrågasatta beslutet (sidan 7) ansett att "... de åtgärder [de franska myndigheterna] hittills vidtagit för att främja biobränslen [är] begränsade till studier av tekniska möjligheter att producera dessa i pilotenheter och blanda dem med andra bränslen som saluförs på franskt territorium. Det gäller nu att visa att kategorin biobränslen är ekonomiskt genomförbar och att förbättra dessa bränslens ekonomiska resultat." I samma beslut påpekar kommissionen sedan (sidan 13) att "[m]ot bakgrund av de uppgifter som lämnats av de franska myndigheterna synes reglerna avse 'genomförande av ett begränsat program för skattebefrielse för att visa att kategorin biobränslen är industriellt genomförbar och för att förbättra dessa bränslens ekonomiska resultat'".

69 Det framgår således uttryckligen av det ifrågasatta beslutet att det omstridda stödprogrammet inte i huvudsak syftade till att visa att produktion av biobränslen var tekniskt och teknologiskt genomförbar, utan att utvärdera de ekonomiska resultaten och industrikapaciteten vid existerande produktionsanläggningar av biobränslen. Kommissionen kom för övrigt till denna slutsats redan i beslutet av den 18 december 1996. Det inneboende syftet med det omstridda stödprogrammet går således utöver genomförandet av ett pilotprojekt för teknisk utveckling av mer miljövänliga produkter, vilket artikel 8.2 d i direktiv 92/81 kräver, oavsett detta stödprograms mätbara påverkan, i form av marknadsandelar, på berörda marknader.

70 Av det som ovan anförts följer att kommissionen har åsidosatt artikel 8.2 d i direktiv 92/81 genom att besluta att det omstridda stödprogrammet, såsom det

delgivits i form av ett program med syfte att visa att kategorin ETBE var ekonomiskt och industriellt genomförbar, skulle anses som ett pilotprojekt för teknisk utveckling av mer miljövänliga produkter.

71 Denna slutsats motsägs inte av kommissionens argument om det omstridda stödprogrammets påstått begränsade inverkan på marknaden. En sådan inverkan kan, förutsatt att den kvantifieras i exakta termer, kan inte förändra ett projekt som i huvudsak syftar till att utveckla biobränslen ekonomiskt och industriellt till ett projekt som avser teknologisk utveckling av dessa bränslen.

72 Det ifrågasatta beslutet är för övrigt mångtydigt vad gäller analysen av de ETBE-producerande företagens marknadsandelar. Kommissionen anger nämligen i beslutet vad gäller bedömningen av det omstridda stödprogrammet med avseende på direktiv 92/81 att "[d]etta program synes dessutom ha begränsad räckvidd, eftersom biobränslen för närvarande endast representerar 0,5 procent av oljekonsumtionen och 0,8 procent av bränslemarknaden i Frankrike".

73 I det ifrågasatta beslutet preciseras dock för det första (sidan 7) att "[b]iobränslesektorn är föremål för handel och konkurrens mellan medlemsstaterna. Det är självklart att biobränslen konkurrerar med merparten av de fossila bränslena. ETBE konkurrerar särskilt med... (MTBE) som utvinns ur metanol, vilket normalt framställs ur naturgas. Detta gör att produktionskostnaden blir ungefär hälften så stor som jämfört med ETBE. Dessa två produkter är helt utbytbara och syftar till att höja oktanhalten i blyfri bensin". Republiken Frankrike har för övrigt också i sin interventionsinlaga understrukit att produkten MTBE direkt

konkurrerade med ETBE. Kommissionens påstående att det omstridda programmets inverkan på bränslemarknaden var begränsad, måste således sättas in i sitt sammanhang. Bedömningen av inverkan av åtgärderna avseende kategorin ETBE har inte genomförts på ett konsekvent sätt alla delar av det ifrågasatta beslutet. De referensmarknader som använts vid analysen av effekterna av det omstridda stödprogrammets genomförande med avseende på denna kategori var en gång den begränsade marknaden för tillsatsmedel i blyfri bensin (sidan 7) och nästan gång en större marknad som omfattade samtliga bränslen (sidan 13).

74 För det andra konstaterar kommissionen endast de aktuella marknadsandelarna för de olika kategorierna av biobränslen i det ifrågasatta beslutet, utan att lägga vikt vid att avgöra de marknadsandelar som dessa kategorier skulle kunna uppnå om det omstridda stödprogrammet började tillämpas, trots att denna institution vid förhandlingen medgav att stödprogrammet var ämnat att utvidgas.

75 Den slutsats som dras ovan i punkt 72 motsägs inte heller av att det omstridda stödprogrammet, utöver de franska myndigheternas i huvudsak ekonomiska och industriella syfte, dessutom innehåller några åtgärder för tekniskt bistånd. Detta är desto mer riktigt med hänsyn till de i det ifrågasatta beslutet nämnda uppföljningsåtgärdernas och de "ytterligare" testernas allmänna karaktär. Denna typ av åtgärder utgör för övrigt en del av all form av industriell verksamhet som utövas yrkesmässigt.

76 I varje fall har varken kommissionen eller intervenienten påstått att det omstridda stödprogrammet i huvudsak skulle syfta till att främja genomförande av teknologisk forskning avseende nyckelverksamheter för produktion av ETBE eller någon av dess huvudsakliga beståndsdelar, som till exempel bioetanol. Av meddelandet om ansökningsomgång som publicerats i EGT, av franska rättsakter och förslag till rättsakter avseende det omstridda stödprogrammet, av dokumentet från byrån för miljö- och energikontroll (ADEME) avseende programmet

Altener som intervenienten inkommit med samt av den vitbok för en gemenskapsstrategi och handlingsplan för att förbättra biobränslenas marknadspenetrering som kommissionen åberopat framgår på intet sätt att det omstridda stödprogrammet skulle syfta till teknologisk utveckling av dessa produkter. Dessa handlingar betonar i stället den industriella aspekten och den ekonomiska vikten av detta stödprogram och andra liknande program som syftar till att förbättra biobränslenas marknadspenetrering.

77 Det ovannämnda programmet Altener samt vitboken som intervenienten och kommissionen har hänvisat till skulle för övrigt på sin höjd kunna bekräfta att det omstridda stödprogrammet ingår i gemenskapens politik för att främja förnybara källor utan att därmed visa att detta stödprogram uppfyller de krav som ställs i artikel 8.2 d i direktiv 92/81, såsom de tolkats ovan.

78 Det skall slutligen påpekas att det inte finns några hinder mot att program för skattebefrielse för att främja biobränslens genomslag på marknaden, likt det som förevarande mål gäller, inrättas i enlighet med Altenerprogrammet så länge de uppfyller villkoren i direktiv 92/81, eftersom sådana stödprogram kan bli föremål för beslut av rådet i enlighet med artikel 8.4 i direktiv 92/81. Rådet har för övrigt med stöd av denna bestämmelse godkänt många program i medlemsstaterna, som syftar till att främja användning av mer miljövänliga bränslen, vilket framgår av de svar som kommissionen gett på förstainstansrättens skriftliga frågor samt av de uttalanden som kommissionens företrädare gjort under förhandlingen.

79 Det skall på detta stadium understrykas att även om kommissionen hade ansett att de planerade åtgärderna i sig inte är oförenliga med den gemensamma marknaden i den mening som följer av artikel 92 i fördraget, kunde sådana konstateranden ändå inte ge kommissionen rätt att avstå från att göra invändningar mot det delgivna stödprogrammet och att därigenom åsidosätta artikel 8.2 d i direktiv 92/81.

80 Av vad anförts följer att kommissionen har överskridit sina befogenheter enligt artikel 93.3 i fördraget genom att fatta det ifrågasatta beslutet till den del det avser det omstridda stödprogrammets åtgärder avseende kategorin ETBE. Beslutet skall därför ogiltigförklaras i denna del.

81 Mot bakgrund härav saknas skäl att pröva de övriga grunder som sökanden åberopat. Den begäran att inkomma med handlingar som avses i punkt 25 saknar därmed betydelse för tvistens lösning och skall således avslås.

Rättegångskostnader

82 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökandena har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall sökandenas yrkande bifallas.

83 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna skall medlemsstater som intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Härav följer att Republiken Frankrike skall bära sin rättegångskostnad. Republiken Frankrike skall dessutom ersätta de kostnader som interventionen har orsakat sökanden.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) **Talan mot kommissionens beslut av den 9 april 1997 (SG(97) D/3266) avseende ett stödprogram för franska biobränslen avvisas till den del den avser åtgärder tillämpliga på kategorin estrar.**

2) **Det ifrågasatta beslutet ogiltigförklaras till den del det avser åtgärder för kategorin ETBE.**

3) **Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.**

4) **Republiken Frankrike skall bära sin rättegångskostnad samt ersätta kostnader som interventionen har orsakat sökanden.**

Potocki Lenaerts Azizi

Jaeger Meij

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 september 2000.

H. Jung
Justitiesekreterare

A. Potocki
Ordförande