

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

2. december 2010*

I sag C-464/09 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i Domstolens statut, iværksat den 25. november 2009,

Holland Malt BV, Lieshout (Nederlandene), ved advokaten O. Brouwer, A. Stoffer og P. Schepens,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved L. Flynn og A. Stobiecka-Kuik, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: engelsk.

Kongeriget Nederlandene ved C. Wissels og Y. de Vries, som befuldmægtigede,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader (refererende dommer) og A. Prechal,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. september 2010,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Holland Malt BV (herefter »Holland Malt«) har i appelskriftet nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 9. september 2009, Holland Malt mod Kommissionen (sag T-369/06, Sml. II, s. 3313, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Kommissionen for appellantens påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2007/59/EF af 26. september 2006 om Nederlandenes statsstøtte til fordel for Holland Malt BV (EUT 2007 L 32, s. 76, herefter »den anfægtede beslutning«).

Retsforskrifter

- 2 Punkt 3.2 i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugssektoren (EFT 2000 C 28, s. 2, herefter »rammebestemmelserne«) er indeholdt i afsnittet om de »generelle principper« og bestemmer:

»Selv om artikel 87 [EF], 88 [EF] og 89 [EF] finder fuld anvendelse på de sektorer, der er omfattet af de fælles markedsordninger, er anvendelsen imidlertid underordnet de ved de pågældende forordninger fastsatte bestemmelser. Med andre ord kan en medlemsstats påberåbelse af artikel 87 [EF], 88 [EF] og 89 [EF] ikke have forrang i forhold til bestemmelserne i forordningen om markedsordningen for den pågældende sektor [...] Det følger heraf, at Kommissionen under ingen omstændigheder kan godkende en støtte, som er uforenelig med de bestemmelser, der regulerer en fælles markedsordning, eller som ville hindre den fælles markedsordning i at fungere tilfredsstillende.«

- 3 Rammebestemmelsernes punkt 4.2.5 er indeholdt i afsnittet om »støtte til investeringer« og fastslår:

»Der må ikke ydes støtte [til investeringer i sektoren for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter], medmindre der fremlægges tilstrækkeligt bevis for, at der kan findes normale afsætningsmuligheder for de pågældende produkter. Dette vurderes på det relevante niveau for de pågældende produkter, investeringsformerne og den eksisterende og forventede kapacitet. I den forbindelse skal der tages hensyn til eventuelle restriktioner på produktionen eller begrænsninger af EF-støtten under de

fælles markedsordninger. Navnlig må der ikke ydes støtte i strid med forbud eller restriktioner, som er fastsat i de fælles markedsordninger [...]

[...]«

- 4 Endelig fastsætter rammebestemmelsernes punkt 4.2.6, som er indeholdt i samme afsnit:

»Støtte til investeringer med støtteberettigede udgifter på over 25 mio. EUR og tilfælde, hvor den faktiske støtte overstiger 12 mio. EUR, skal specielt anmeldes til Kommissionen i henhold til traktatens artikel 88, stk. 3.«

Sagens baggrund og den anfægtede beslutning

- 5 Holland Malt er et joint venture indgået mellem bryggeriet Bavaria NV, der fremstiller øl og læskedrikke, og Agrifirm, et andelsselskab af kornproducenter i Tyskland og Noord-Nederland. Appellanten fik et patent på fremstillingen af HTST-malt (»High Temperature, Short Time«).
- 6 Kongeriget Nederlandene vedtog en regional investeringsordning med titlen »Regionale investeringsprojecten 2000« (»regionale investeringsprojekter 2000«). Kommissionen godkendte denne ordning ved beslutning af 17. august 2000, og ved beslutning af 18. februar 2002 godkendte den også ændringen dertil, hvorved ordningens

anvendelsesområde blev udvidet til sektoren for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter opregnet i EF-traktatens bilag I.

- 7 Kongeriget Nederlandene tildelte Holland Malt en investeringsstøtte på 7 425 000 EUR inden for rammerne af denne regionale investeringsordning. Støtten skulle gå til opførelse af et malteri i Eemshaven (Nederlandene). Udbetalingen var betinget af, at investeringen blev foretaget inden den 1. juli 2005. Imidlertid blev den faktiske udbetaling af støtten suspenderet, indtil Kommissionen godkendte den.
- 8 Ved skrivelse af 31. marts 2004 anmeldte Kongeriget Nederlandene denne støtteforanstaltning til Kommissionen i henhold til artikel 88, stk. 3, EF og til rammebestemmelsernes punkt 4.2.6. Den 5. maj 2005 indledte Kommissionen en procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF. Da denne procedure havde forsinket udbetalingen af støtten efter udløbet af den frist for gennemførelse af investeringen, som Kongeriget Nederlandene oprindeligt havde fastsat, anmodede appellanten om en forlængelse af denne frist, indtil Kommissionen vedtog en beslutning vedrørende nævnte støtte.
- 9 Den 26. september 2006 vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning, hvori den konkluderede, at den nævnte foranstaltning, som vedrørte en investering med sigte på at opnå en forbedring af Holland Malts produkter og at øge selskabets produktionskapacitet, udgjorde en statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF. Herefter tog den stilling til, om foranstaltningen ikke desto mindre kunne erklæres for forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF.
- 10 I denne forbindelse fandt Kommissionen, at der ikke var noget særskilt marked for HTST-malt eller premium-malt i forhold til almindelig malt. Desuden anførte den med henvisning til overkapaciteten på verdensmarkedet og Fællesskabets marked for

malt, at der ikke var fremlagt bevis for normale afsætningsmuligheder på markedet for dette produkt i den forstand, hvori udtrykket anvendes i rammebestemmelsernes punkt 4.2.5. Selv om Kommissionen i punkt 93 i begrundelsen for den anfægtede beslutning havde erkendt betydningen af støtten for den regionale udvikling, fastslog den i samme beslutnings punkt 94, at denne ikke opfyldte en vigtig betingelse fastsat i rammebestemmelserne.

- 11 Af disse grunde erklærede Kommissionen i den anfægtede beslutnings artikel 1, at den omhandlede statsstøtte er uforenelig med fællesmarkedet. Kongeriget Nederlandene er i henhold til denne beslutnings artikel 2 forpligtet til at trække støtten tilbage, og i henhold til nævnte beslutnings artikel 3 skal det tilbagesøge den støtte, som allerede ulovligt er udbetalt til støttemodtageren. Ifølge samme beslutnings artikel 4 underretter Kongeriget Nederlandene Kommissionen om, hvilke foranstaltninger det har truffet for at efterkomme beslutningen.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 12 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 7. december 2006 anlagde Holland Malt sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning.
- 13 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 6. april 2007 fremsatte Kongeriget Nederlandene begæring om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for appellansens påstande. Ved kendelse af 12. juni 2007 tog formanden for Rettens Tredje Afdeling denne begæring til følge.

- 14 Holland Malt støttede søgsmålet på fire anbringender vedrørende henholdsvis tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1 og stk. 3, litra c), EF, af princippet om god forvaltning og af grundlovspligten fastsat i artikel 253 EF.
- 15 Det andet anbringendes andet led om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF vedrørte undladelse af at foretage en behørig afvejning af støttens gavnlige virkninger og dens indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.
- 16 Med dette andet led kritiserede appellanten nærmere bestemt Kommissionen for udelukkende at have bygget den anfægtede beslutning på rammebestemmelsernes punkt 4.2.5 uden at have afvejning på den ene side den omhandlede støttes gavnlige virkninger og på den anden side dens mulige negative indvirkning på vilkårene for samhandelen inden for Det Europæiske Fællesskab samt for derved at have tilsidesat artikel 87, stk. 3, litra c), EF.
- 17 Appellanten anførte, at den omstændighed, at rammebestemmelserne er udstedt under henvisning til artikel 87, stk. 3, EF, nødvendigvis medfører, at Kommissionen ikke kan begrænse sin skønmæssige beføjelse til en vurdering alene ud fra de i disse fastsatte kriterier. Navnlig bør den fortolke rammebestemmelsernes punkt 4.2.5 i lyset af det i traktaten fastsatte generelle kriterium med henblik på kun at anse støtte for at være uforenelig med fællesmarkedet, hvis den påvirker vilkårene for samhandelen i en udstrækning, som er uforenelig med den fælles interesse.
- 18 Ifølge Holland Malt vurderede Kommissionen ikke i den anfægtede beslutning, om den omhandlede støtte i lyset af de fordele, som den indebærer, faktisk stred mod den fælles interesse som omhandlet i artikel 87, stk. 3, EF, idet den blot erklærede denne støtte uforenelig med fællesmarkedet på grundlag af, at der ikke fandtes at foreligge

normale afsætningsmuligheder for det omhandlede produkt på markedet. Kommissionen burde derimod have taget i betragtning, dels at den pågældende investering havde haft en stor gavnlig virkning på gennemførelsen af målene i den fælles landbrugspolitik, navnlig politikken for udvikling af landdistrikterne i den region, som støtten vedrørte, dels at appellanten på baggrund af støttetildelingen havde besluttet at bære omkostningerne ved at åbne sin fabrik i Eemshaven i et område under økonomisk udvikling frem for i et i økonomisk henseende mere velegnet område i Nederlandene.

- 19 Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen og pålagde appellanten at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger.
- 20 Med hensyn til det andet anbringendes andet led fastslog Retten i den appellerede doms præmis 166-180, at den anfægtede beslutning var blevet vedtaget i medfør af både bestemmelserne i artikel 87, stk. 1 og 3, EF og rammebestemmelserne, navnlig afsnit 4.2.
- 21 Retten mindede om, at Kommissionen ifølge Domstolens praksis er bundet af de rammebestemmelser, den har vedtaget, og at det tilkommer Unionens retsinstanser at efterprøve, om denne institution har overholdt de retningslinjer, som den har pålagt sig selv. Retten anførte, at det i det foreliggende tilfælde følger af rammebestemmelsernes punkt 3.7, at enhver positiv virkning af den pågældende støtte kun kan ses på baggrund af anvendelsen af kriterierne i rammebestemmelserne.
- 22 I denne forbindelse fastslog Retten, at Kommissionen i overensstemmelse med rammebestemmelsernes punkt 4.2.5 — efter at have konstateret, at den pågældende støtte var omfattet af deres anvendelsesområde — var forpligtet til indledningsvis at undersøge, om der var fremlagt tilstrækkeligt bevis for, at der kunne findes normale afsætningsmuligheder på markedet for de pågældende produkter. For så vidt som denne nødvendige forudsætning ikke var opfyldt i det foreliggende tilfælde, kunne Kommissionen ifølge Retten ikke have godkendt den omhandlede støtte uden at tilsidesætte

sine egne rammebestemmelser, således at undersøgelsen af de pågældende formål og gavnlige virkninger var overflødig.

- 23 Endvidere fastslog Retten, at appellanten ikke med føje kunne gøre gældende, at den manglende anvendelse af rammebestemmelserne og den direkte anvendelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF ville have medført en hensyntagen til formålene med og de gunstige virkninger af den omhandlede støtte, hvorved denne ville være blevet anset for at være forenelig med fællesmarkedet. Retten mindede i denne forbindelse om dom af 24. februar 1987, Deufil mod Kommissionen (sag 310/85, Sml. s. 901, præmis 18), hvorefter artikel 87, stk. 3, EF tillægger Kommissionen en skønsmæssig beføjelse, hvis udøvelse indebærer økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng, og hvorefter Kommissionen ikke overskrider grænserne for sit skøn ved at lægge til grund, at tildelingen af støtte til en investering, som forhøjer produktionskapaciteterne i en sektor, der i forvejen er kendetegnet af betragtelige overskud, påvirker samhandelen i et omfang, der strider mod den fælles interesse, og at en sådan støtte ikke er egnet til at fremme den økonomiske udvikling i det pågældende område.
- 24 Retten tilføjede, at appellants argument, hvorefter den omhandlede støtte kun havde opvejet de økonomiske ulemper, som fulgte af appellants beslutning om at etablere anlægget i et økonomisk mindre udviklet område, ikke kunne rejse tvivl om dette resultat.

Parternes påstande for Domstolen

- 25 Holland Malt har nedlagt følgende påstande:

— Præmis 168-180 i den appellerede dom ophæves.

— Sagen hjemvises til Retten, eller Kommissionens beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

²⁶ Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Appellen forkastes.

— Holland Malt tilpligtes at betale sagens omkostninger.

²⁷ Kongeriget Nederlandene har ligesom appellanten påstået, at den appellerede dom skal ophæves, og at Kommissionen skal tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Appellen

²⁸ Holland Malt har til støtte for appellen anført to anbringender vedrørende Rettens vurdering af det andet anbringendes andet led i stævningen indleveret til Retten i Første Instans.

- 29 Det første anbringende vedrører en retlig fejl samt en inkonsekvent og utilstrækkelig begrundelse for fortolkningen og anvendelsen af såvel artikel 87, stk. 3, litra c), EF som rammebestemmelserne. Det andet anbringende vedrører en rettergangsfejl på grund af fejlfortolkning og fordrejning af appellants argumenter.

Det første anbringende vedrørende den retlige fejl samt den inkonsekvente og utilstrækkelige begrundelse for fortolkningen og anvendelsen af såvel artikel 87, stk. 3, litra c), EF som rammebestemmelserne

Parternes argumenter

- 30 Holland Malts første anbringende støttes på tre led, som vedrører henholdsvis den retlige fejl forbundet med fortolkningen og anvendelsen af artikel 87, stk. 3, litra c), EF, den retlige fejl forbundet med fortolkningen og anvendelsen af rammebestemmelserne samt den inkonsekvente og utilstrækkelige begrundelse for fortolkningen og anvendelsen heraf.

— Det første anbringendes første led

- 31 Appellanten har gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved fortolkningen og anvendelsen af artikel 87, stk. 3, litra c), EF, idet den af dommen i sagen Deufil mod Kommissionen udledte, at Kommissionen ikke ved vurderingen af en støttes forenelighed med fællesmarkedet bør tage hensyn til de gavnlige virkninger af støtten, når

denne støtte fører til en øget produktionskapacitet i en sektor, hvis marked i forvejen er kendetegnet af overskud.

- 32 Appellanten har i denne forbindelse anført, at den foreliggende sag vedrører en anden foranstaltning end den, der var omhandlet i sagen, som gav anledning til dommen i sagen Deufil mod Kommissionen. I denne sag er støtten nemlig ikke tildelt af hensyn til den fælles interesse, selv om Kommissionen i den anfægtede beslutning erkendte betydningen af Holland Malts projekt for regionens udvikling. Hertil kommer, at i sagen, der gav anledning til nævnte dom, var sektoren kendetegnet af betragtelige overskud på markedet, idet kapacitetsudnyttelsesgraden var på 72% og 64%, mens kapacitetsudnyttelsesgraden i denne sag er over 90%.
- 33 Kongeriget Nederlandene deler appellants opfattelse af, at Retten med urette fastslog, at Kommissionen ikke havde tilsidesat artikel 87, stk. 3, litra c), EF ved ikke at tage hensyn til de gavnlige virkninger af den omhandlede støtte. Det tilslutter sig også kritikken af Rettens fortolkning af dommen i sagen Deufil mod Kommissionen. Medlemsstaten er af den opfattelse, at Kommissionen for at sikre nævnte bestemmelses korrekte anvendelse og den fulde virkning heraf var forpligtet til at afveje de gavnlige virkninger af den omhandlede støtte over for de negative virkninger, og at den ikke kunne nøjes med blot at konstatere, at der ikke var fremlagt bevis for normale afsætningsmuligheder på maltmarkedet.
- 34 Kommissionen har heroverfor anført, at der ved enhver analyse af de regler, der finder anvendelse på statsstøtteområdet, må tages udgangspunkt i, at artikel 87, stk. 3, EF fastsætter undtagelser til det generelle forbud fastsat i artikel 87, stk. 1, EF, som skal fortolkes indskrænkende. Rammebestemmelserne fastsætter imidlertid kun absolutte minimumsstandarder, der skal overholdes, for at landbrugsstøtte kan anses for at være forenelig med fællesmarkedet. Desuden har Kommissionen anført, at den på grundlag af sin vide skønsmargen ved vurderingen af statsstøtte i henhold til

artikel 87, stk. 3, litra c), EF har beføjelse til at indskrænke denne margen ved at vedtage rammebestemmelser om, hvordan den agter at anvende nævnte bestemmelse på en bestemt sektor eller en særlig form for statsstøtte, for så vidt som disse bestemmelser ikke fraviger traktatens regler. Når Kommissionen har vedtaget sådanne bestemmelser for en sektor eller en form for statsstøtte, mener den ikke, at den kan fravige dem. Det skyldes, at den med vedtagelsen heraf har begrænset sin egen skønsmæssige beføjelse til således alene at bestå i en vurdering af de ved rammebestemmelserne fastsatte betingelser.

- 35 I den foreliggende sag vurderede Kommissionen, at den måtte anvende rammebestemmelsernes punkt 4.2.5, eftersom der ikke var fremlagt tilstrækkeligt bevis for normale afsætningsmuligheder på maltmarkedet.
- 36 Kommissionen har med hensyn til argumentet om den urigtige fortolkning af dommen i sagen Deufil mod Kommissionen understreget, at vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med fællesmarkedet i denne dom blev foretaget direkte på grundlag af artikel 87, stk. 3, litra c), EF, fordi der på tidspunktet for den anfægtede beslutning ikke forelå nogen anden bestemmelse, som fandt anvendelse på den vare, som støtten var bestemt for. Desuden har Kommissionen gjort gældende for så vidt angår de faktuelle forskelle, som appellanten har henvist til i forhold til sagen, der gav anledning til nævnte dom, at de er irrelevante, da det i den foreliggende sag ifølge rammebestemmelserne ikke er nødvendigt at påvise, at sektoren er kendetegnet af betragtelige overskud, men blot, at der findes normale afsætningsmuligheder på markedet.

— Det første anbringendes andet led

- 37 Ifølge Holland Malt har Retten ikke fortolket rammebestemmelserne korrekt, idet den har indført en forudgående betingelse for Kommissionens vurdering af, om en

støtte er forenelig med fællesmarkedet. Retten har nemlig anset en støtte, der falder inden for rammebestemmelsernes anvendelsesområde, for ikke at kunne godkendes på grundlag af det kriterium om afvejning af ulemperne over for de gavnlige virkninger, der er fastsat ved artikel 87, stk. 3, litra c), EF, når betingelsen fastsat i rammebestemmelsernes punkt 4.2.5 ikke er opfyldt. Omvendt fastsætter artikel 87, stk. 3, litra c), EF ikke nogen betingelse om, at der skal foreligge normale afsætningsmuligheder på markedet, for at Kommissionen kan tage de gavnlige virkninger af en støtte i betragtning.

- 38 Kongeriget Nederlandene deler appellantens opfattelse. Det hævder, at Retten reelt fortolkede rammebestemmelserne udelukkende under henvisning til deres ordlyd, selv om den havde fastslået, at de ikke kan forstås alene på grundlag af deres ordlyd, men at de skal fortolkes i lyset af artikel 87 EF og af formålet med denne bestemmelse. Rettens fortolkning af rammebestemmelserne bevirker, at vurderingen i henhold til artikel 87 EF indskrænkes til kun at dreje sig om, hvorvidt der er normale afsætningsmuligheder på markedet eller ej. En så indskrænkende fortolkning, der alene bygger på en ordlydsfortolkning af rammebestemmelserne, er urigtig og tager ikke hensyn til en korrekt anvendelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF samt dennes fulde virkning.
- 39 Efter Kommissionens opfattelse er Rettens fortolkning ikke behæftet med nogen retlig fejl. Rammebestemmelserne rummer nemlig den afvejning, der er foreskrevet i artikel 87, stk. 3, litra c), EF, og det er derfor ikke nødvendigt at tage andre kriterier i betragtning, når den omhandlede støtte er underlagt de ved rammebestemmelserne fastsatte regler. Kommissionen kan ikke tage formål i betragtning, som ikke er fastsat i rammebestemmelserne, hvis de går ud over, hvad nævnte institution har foreskrevet deri. Med hensyn til den foreliggende sag fastsætter rammebestemmelsernes punkt 4.2.5 utvetydigt, at der ikke må ydes støtte til investeringer i sektoren for forarbejdning af landbrugsprodukter, medmindre der fremlægges tilstrækkeligt bevis for, at der kan findes normale afsætningsmuligheder for de pågældende produkter. Når

denne betingelse ikke er opfyldt, er der ifølge Kommissionen ikke mulighed for at afveje de forventede gavnlige virkninger af den omhandlede støtte og dennes indvirkning på samhandelsvilkårene.

— Det første anbringendes tredje led

- ⁴⁰ Ifølge appellanten er den appellerede doms begrundelse inkonsekvent og utilstrækkelig for så vidt angår fortolkningen af rammebestemmelserne. I den appellerede doms præmis 132 og 133 fastslog Retten nemlig, at rammebestemmelserne ikke kan forstås alene på grundlag af deres ordlyd eller fortolkes på en måde, der begrænser anvendelsesområdet for artikel 87 EF og 88 EF, eller som er i strid med disse bestemmelseres formål. Modsat fastslog Retten i den appellerede doms præmis 170-172, at Kommissionen var forpligtet til at tage kriterierne fastsat i rammebestemmelsernes punkt 4.2.5 i betragtning uden at fortolke dem i lyset af artikel 87, stk. 3, litra c), EF og dermed uden at vurdere, om samhandelsvilkårene ændres af den omhandlede statsstøtte i et omfang, der strider mod den fælles interesse.
- ⁴¹ Kongeriget Nederlandene deler appellants opfattelse og har hævdet, at den appellerede doms begrundelse er utilstrækkelig for så vidt angår fortolkningen og anvendelsen af rammebestemmelserne.
- ⁴² Kommissionen anser ikke den appellerede doms begrundelse for at være hverken utilstrækkelig eller inkonsekvent. Den har navnlig anført, at Retten i den appellerede doms præmis 132 med føje mindede om, at rammebestemmelserne altid bør fortolkes i lyset af målsætningen om, at konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke må

fordrejes, og at Retten i denne doms præmis 173-177 tydeligt har forklaret, hvorfor den direkte anvendelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF ikke indebærer en hensyntagen til formålene med og de gunstige virkninger af den støtte, som appellanten har ansøgt om. Det fremgår i denne forbindelse af den appellerede doms præmis 176, at kriteriet i rammebestemmelsernes punkt 4.2.5 afspejler den betingelse, som fremgår af artikel 87, stk. 3, litra c), EF, hvorefter støtte, som ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, ikke kan være forenelig med fællesmarkedet.

Domstolens bemærkninger

- 43 Det første anbringendes tre led vedrører rækkevidden og fortolkningen af rammebestemmelserne og omhandler Rettens vurdering af det andet anbringendes andet led i stævningen indleveret til Retten i Første Instans. Følgelig skal de behandles samlet.
- 44 I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede beslutning under anvendelse af rammebestemmelsernes punkt 4.2.5 vurderede, at støtten til Holland Malt ikke var forenelig med fællesmarkedet, for så vidt som det omhandlede marked er kendetegnet ved ikke at have normale afsætningsmuligheder. På den ene side fastslog Retten i den appellerede dom, at Kommissionen ikke havde kunnet godkende den omtvistede støtte i det omfang, betingelsen fastsat i rammebestemmelsernes punkt 4.2.5 ikke var opfyldt. På den anden side fastslog den under henvisning til dommen i sagen Deufil mod Kommissionen, at den manglende anvendelse af rammebestemmelserne og anvendelsen udelukkende af artikel 87, stk. 3, litra c), EF — i modsætning til det af appellanten anførte — ikke i den forelæggende sag ville have medført en pligt for Kommissionen til at tage hensyn til de gunstige virkninger af den omhandlede støtte i den berørte region.

- 45 Disse to betragtninger er ikke behæftede med nogen retlig fejl.
- 46 Som det fremgår af fast retspraksis, har Kommissionen nemlig ved anvendelsen af artikel 87, stk. 3, EF et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer komplicerede økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng (jf. dom af 11.9.2008, forenede sager C-75/05 P og C-80/05 P, Tyskland m.fl. mod Kronofrance, Sml. I, s. 6619, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis). Kommissionen har med vedtagelsen af vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det blev tilkendegivet, at den fremover ville anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af nævnte skøn og kan ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. dommen i sagen Tyskland m.fl. mod Kronofrance, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Således følger det af den nævnte retspraksis, at Kommissionen særligt på statsstøtteområdet er bundet af de rammebestemmelser og meddelelser, som den vedtager, såfremt disse ikke afviger fra traktatens bestemmelser (jf. dom af 5.10.2000, sag C-288/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8237, præmis 62, og dommen i sagen Tyskland m.fl. mod Kronofrance, præmis 61).
- 48 I denne forbindelse bemærkes, som det fremgår af dommen i sagen Deufil mod Kommissionen, at artikel 87, stk. 3, litra c), EF skal fortolkes således, at en støtte, som er tildelt på et marked, der er kendetegnet ved en overproduktion, i princippet har en sådan karakter, at den ændrer samhandelsvilkårene i et omfang, der strider mod den fælles interesse.

- 49 Den omstændighed, at en støtte også har gavnlige virkninger for regionen eller den berørte erhvervssektor, indebærer ikke nødvendigvis, at den skal anses for at være forenelig med fællesmarkedet. Det følger nemlig af artikel 87, stk. 3, litra c), EF, at når en statsstøtteforanstaltning ændrer samhandelsvilkårene i et omfang, der strider mod den fælles interesse, kan den ikke erklæres forenelig med fællesmarkedet, uanset de eventuelle gavnlige virkninger, den måtte medføre. Ved vurderingen af indvirkningen på samhandelen skal Kommissionen imidlertid tage alle karakteristika ved den pågældende foranstaltning og ved det berørte marked i betragtning (jf. dom af 25.6.1970, sag 47/69, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 73, org.ref.: Rec. s. 487, præmis 7-9).
- 50 Der er ingen grund til ikke at anse denne fortolkning af den primære ret for i lige så høj grad at gælde for støtte til landbrugssektoren. Det følger nemlig af artikel 36, stk. 1, EF, hvori landbrugspolitikens forrang frem for traktatens målsætninger på konkurrenceområdet anerkendes, at en eventuel anvendelse på landbrugsområdet af traktatens konkurrenceregler er betinget af, at der tages hensyn til de målsætninger, der fremgår af artikel 33 EF, nemlig formålene med den fælles landbrugspolitik (jf. dom af 5.10.1996, sag C-311/94, IJssel-Vliet, Sml. I, s. 5023, præmis 31).
- 51 Følgelig skal Kommissionen ved vurderingen af, om statsstøtte tildelt inden for denne sektor er forenelig med fællesmarkedet, tage hensyn til de landbrugspolitiske krav, der svarer til dem på fællesmarkedet som helhed (jf. i denne retning dommen i sagen IJssel-Vliet, præmis 33). Kontrol med produktionen indgår blandt disse krav. Således er det bl.a. på området for fællesskabsstøtte forbudt i henhold til artikel 6 i Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT L 160, s. 80) at yde støtte til investeringer, der tager sigte på at øge en produktion, som der ikke findes normale afsætningsmuligheder for.

- 52 Kommissionen har, hvad angår den foreliggende sag, fastslået i rammebestemmelsernes punkt 4.2.5, at den anser en støtte for at være uforenelig med fællesmarkedet, hvis den ydes til forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter, som der ikke findes normale afsætningsmuligheder for. Af dette punkt fremgår ifølge Kommissionen, at en sådan foranstaltning betragtes som værende i strid med den fælles interesse, hen-set til de forhold, der kendetegner sektoren, som den har indvirkning på. Desuden har denne institution ligeledes i nævnte punkt 4.2.5 fastsat, at den ved vurderingen af en sådan støtteforanstaltning skal tage hensyn til udbuddets omfang på det omhandlede produktmarked og ligeledes til enhver restriktion på produktionen eller eventuelle begrænsninger af EF-støtten under de fælles markedsordninger. Den skal således foretage en udførlig undersøgelse af dette marked.
- 53 Sådanne vejledende regler er i overensstemmelse med bestemmelserne i den primære ret og navnlig med artikel 87, stk. 3, litra c), EF, når denne anvendes under hensyntagen til formålene med den fælles landbrugspolitik. En støtte, der er tildelt på et marked kendetegnet ved en overproduktion, har nemlig en sådan karakter, at den ændrer samhandelsvilkårene i et omfang, der strider mod den fælles interesse. Kommissionen kan således anse en støtte, der skal udvikle en region eller et aktivitetsområde, for at være uforenelig med fællesmarkedet, når den er tildelt inden for en sektor, såsom sektoren for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter, hvor enhver produktionsstigning, som der ikke findes normale afsætningsmuligheder for, kan ændre samhandelen inden for Fællesskabet i et omfang, der strider mod den fælles interesse, uanset de gavnlige virkninger for regionen, hvor den pågældende aktivitet udøves.
- 54 Heraf følger, at Retten med føje har fastslået, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse anvendte såvel rammebestemmelsernes punkt 4.2.5 som artikel 87, stk. 3, litra c), EF korrekt. Kommissionen var nemlig nødt til at anse den omhandlede foranstaltning for at være uforenelig med fællesmarkedet, da den på grundlag af en meget detaljeret analyse af maltmarkedet havde konstateret, at der ikke kunne findes normale afsætningsmuligheder på dette marked.

- 55 Desuden er de af appellantens påpegede faktuelle forskelle mellem støtten omhandlet i sagen, der gav anledning til dommen i sagen Deufil mod Kommissionen, og støtten omhandlet i den foreliggende sag irrelevante for fortolkningen af reglerne vedrørende de betingelser, der er fastsat i artikel 87, stk. 3, litra c), EF, for at anse støtte for at være forenelig med fællesmarkedet.
- 56 Særligt følger det ikke af den af Holland Malt fremhævede omstændighed, at maltmarkedet ikke er kendetegnet af betragtelige overskud, som det var tilfældet for markedet omhandlet i sagen, der gav anledning til dommen i sagen Deufil mod Kommissionen, at Kommissionen burde have undladt at anvende rammebestemmelsernes punkt 4.2.5. Det fremgår nemlig af dette punkt, for så vidt angår sektoren for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter, at en støtteforanstaltning, som indebærer selv den mindste produktionsstigning på baggrund af denne økonomiske sektors karakteristika og de i landbrugspolitikken fastlagte begrænsninger, anses for at være uforenelig med fællesmarkedet. Følgelig bygger den appellerede dom ikke på en fejlagtig vurdering af de anvendelige regler, som de er fortolket af Domstolen i dommen i sagen Deufil mod Kommissionen.
- 57 Endelige bemærkes angående det første appelanbringendes tredje led, hvormed begrundelsen for den appellerede dom hævdes at være inkonsekvent, at Retten — i modsætning til hvad appellantens har anført — i den appellerede doms præmis 170-172 mindede om Kommissionens forpligtelse til at holde sig til det ved rammebestemmelserne fastsatte, hvorefter Retten vurderede den anfægtede beslutning i lyset af bestemmelserne i den primære ret.
- 58 Den fastslog nemlig, at den anfægtede beslutning, som var vedtaget på grundlag af rammebestemmelsernes punkt 4.2.5, ikke var i strid med de relevante traktatbestemmelser. Følgelig har Retten angivet en konsekvent begrundelse for, at den anfægtede beslutning, som er i overensstemmelse med rammebestemmelserne, ikke afviger fra en korrekt anvendelse af traktatens bestemmelser.

- 59 Da begrundelsen for den appellerede dom ikke er inkonsekvent, er det første anbringendes tredje led heller ikke velbegrunder.
- 60 Det fremgår af det foregående, at det første anbringende, der er påberåbt af appellanten til støtte for dennes appel, skal forkastes som ubegrundet i dets helhed.

Det andet anbringende vedrørende en rettergangsfejl på grund af fejlfortolkning og fordrejning af appellants argumenter

Parternes argumenter

- 61 Appellanten har gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 168 urigtigt anførte, at appellanten i bemærkningerne til interventionsindlægget ikke rejste tvivl om rammebestemmelsernes bindende karakter eller deres forenelighed med traktatens bestemmelser. Derimod hævdede appellanten i dette indlæg, at rammebestemmelserne ikke opfylder kravet i artikel 87, stk. 3, litra c), EF, hvis de fortolkes således, at Kommissionen ikke er forpligtet til at foretage en afvejning af virkningerne af en støtte. Sagsøgeren erklærede i denne forbindelse, at »Kommissionen ved at anvende sine egne rammebestemmelser på en rigid og firkantet måde klart har overskredet grænserne for den skønsmæssige beføjelse, der er tillagt den ved artikel 87, stk. 3, litra c), EF, som den fortolkes af Fællesskabets retsinstanser«.

- 62 Appellanten har heraf udledt, at en sådan rettergangsfejl skadede virksomhedens interesser, eftersom Retten skulle have behandlet dens argumenter således, at den var nået frem til, at Kommissionen burde have anvendt artikel 87, stk. 3, litra c), EF direkte.
- 63 Kommissionen har indledningsvis bemærket, at det andet anbringende ikke — selv hvis det var velbegrunder — kan være af betydning for vurderingen af Rettens ræsonnement eller de af denne dragne konklusioner. Retten har nemlig baseret sin stillingtagen til spørgsmålet, om den direkte anvendelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF ville have medført en pligt for Kommissionen til at undersøge den anfægtede beslutning på en anden måde, end den har gjort, på rammebestemmelsernes punkt 4.2.5.
- 64 Vedrørende anbringendets indhold har Kommissionen anført, at appellanten, som det fremgår af den appellerede dom, udtrykkeligt erklærede, at den ikke bestred, at Kommissionen ved fastsættelsen af rammebestemmelserne havde indskrænket sin skønsmæssige beføjelse.

Domstolens bemærkninger

- 65 Hertil bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 168 faktisk fastslog, at appellanten i bemærkningerne til interventionsindlægget ikke rejste tvivl om rammebestemmelsernes bindende karakter eller deres forenelighed med traktatens bestemmelser.
- 66 Ikke desto mindre undersøgte Retten i den appellerede doms præmis 169-177, om den anfægtede beslutning var forenelig med rammebestemmelserne, og om den

tilsidesatte artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Den undersøgte med andre ord, om den anfægtede beslutning var i strid med såvel rammebestemmelserne som denne traktatbestemmelse, fordi støtten til Holland Malt udelukkende på grundlag af det berørte markeds karakteristika fandtes at være uforenelig med fællesmarkedet.

- 67 Appellanten kan derfor ikke med føje hævde, at Retten ikke tog stilling til virksomhedens argumenter, hvorefter Kommissionen ved at basere sig på rammebestemmelserne ikke havde anvendt nævnte traktatbestemmelse korrekt.
- 68 Heraf følger, at det andet anbringende er ubegrundet og skal forkastes.
- 69 Det følger af det foregående, at ingen af appellanternes anbringender til støtte for appellen kan tages til følge, hvorfor appellen skal forkastes i sin helhed.

Sagens omkostninger

- 70 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i medfør af samme reglements artikel 118 finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Holland Malt tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør virksomheden pålægges at betale sagens omkostninger.

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

1) Appellen forkastes.

2) Holland Malt BV betaler sagens omkostninger.

Underskrifter