FÉDÉRATION NATIONALE DU COMMERCE EXTÉRIEUR DES PRODUITS ALIMENTAIRES OG SYNDICAT NATIONAL DES NÉGOCIANTS ET TRANSFORMATEURS DE SAUMON

DOMSTOLENS DOM

21. november 1991 *

I sag C-354/90,

angående en anmodning, som Frankrigs Conseil d'État i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon

mod

den franske stat,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene F. A. Schockweiler, F. Grévisse og P. J. G. Kapteyn samt dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco og M. Zuleeg,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den franske regering ved directeur des affaires juridiques Jean-Pierre Puissochet, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og secrétaire adjoint principal Géraud de Bergues, Udenrigsministeriet, som assisterende befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Antonino Abate og Michel Nolin, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 11. juli 1991 af den franske regering, Det Forenede Kongeriges regering ved Richard Plender QC, som befuldmægtiget, og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. oktober 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved beslutning af 26. oktober 1990, indgået til Domstolen den 30. november 1990, har Frankrigs Conseil d'État i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt et spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum.

2 Spørgsmålet er rejst under to retssager, som er anlagt af henholdsvis Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon. Under sagerne er der nedlagt påstand om annullation af en interministeriel bekendtgørelse af 15. april 1985 (som blev bekendtgjort i *Journal officiel de la République française* af 20.4.1985) om gennemførelse af dekret nr. 84-1297 af 31. december 1984 om indførelse af parafiskale (skattelignende) afgifter til fordel for Comité central des pêches maritimes (Det Centrale Havfiskeriudvalg), de lokale havfiskeriudvalg og Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Det Franske Forskningsinstitut for Udnyttelse af Havets Ressourcer) (dekretet blev bekendtgjort i *Journal officiel de la République française* af 12.1.1985).

3 Det fremgår af sagens akter, at Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i 1982 underrettede de franske myndigheder om, at den havde til hensigt at indlede en procedure i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 2, med hensyn til de foranstaltninger og indgreb, der blev foretaget inden for havfiskerisektoren af Fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et des cultures marines (Interventions- og Markedsordningsfonden for Fiskerivarer og Havbrug, herefter benævnt »FIOM«). Ud fra en foreløbig vurdering af de oplysninger, der var fremsendt af de franske myndigheder, besluttede Kommissionen den 27. juli 1984 at iværksætte den omhandlede procedure, og den opfordrede den franske regering til at fremsætte sine bemærkninger om de nærmere regler for opkrævningen af den parafiskale afgift, hvis provenu blandt andet tilfaldt FIOM. De franske myndigheder besvarede denne henvendelse i september og december 1984 og meddelte samtidig Kommissionen, at et nyt dekret om indførelse af parafiskale afgifter til FIOM var under forberedelse. Dette dekret blev udstedt den 31. december 1984. Den nævnte interministerielle bekendtgørelse om fastsættelse af afgiftssatsen blev udstedt den 15. april 1985. Ved skrivelse af 25. oktober 1985 meddelte Kommissionen herefter de franske myndigheder, at den havde besluttet at indstille den i 1982 iværksatte procedure, bortset fra visse aspekter af FIOM's virksomhed, som ikke er omtvistet under sagerne for den nationale ret.

4 Sagsøgerne i hovedsagen gjorde gældende, at den interministerielle bekendtgørelse af 15. april 1985 var ugyldig, da de franske myndigheder blandt andet havde tilsidesat bestemmelsen i Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum.

5 Da Frankrigs Conseil d'État fandt, at en fortolkning af denne traktatbestemmelse var nødvendig for at afgøre tvisten, har retten udsat sagen og forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal bestemmelsen i artikel 93, stk. 3, sidste punktum, i Traktaten af 25. marts 1957 fortolkes således, at den pålægger medlemsstaternes myndigheder en forpligtelse, hvis tilsidesættelse har betydning for gyldigheden af retsakter udstedt til gennemførelse af støtteforanstaltninger, blandt andet under hensyn til, at Kommissionen senere har truffet beslutning om, at støtteforanstaltningerne er forenelige med fællesmarkedet?«

6 Hvad nærmere angår sagens retlige baggrund, tvisten i hovedsagen, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg for Domstolen henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

7 Traktatens artikel 93, stk. 3, lyder således:

»Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet i henhold til artikel 92, iværksætter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte

fremgangsmåde. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning.«

8 For at kunne bedømme rækkevidden af denne traktatbestemmelse må det tages i betragtning, at kontrollen med statsstøtteforanstaltninger i henhold til Traktatens artikel 93 og Domstolens praksis på området påhviler dels Kommissionen, dels de nationale domstole.

9 Hvad angår Kommissionens rolle bemærkes, som Domstolen har udtalt i dom af 22. marts 1977 (sag 78/76, Steinike & Weinlig, Sml. s. 595, præmis 9), at Traktaten, der ved artikel 93 overlader den løbende undersøgelse og kontrollen med støtteordninger til Kommissionen, forudsætter, at konstateringen af en støtteordnings uforenelighed med fællesmarkedet skal ske under Domstolens kontrol og i henhold til en særlig procedure, hvis gennemførelse påhviler Kommissionen.

10 Hvad angår de nationale retter har Domstolen i samme dom fastslået, at de kan få forelagt tvister, som indebærer, at de skal fortolke og anvende det i artikel 92 omhandlede støttebegreb for at fastslå, om en statslig foranstaltning, som er indført uden iagttagelse af den forudgående kontrolprocedure efter artikel 93, stk. 3, skulle have været underkastet denne procedure.

11 De nationale retters beføjelse beror på den direkte virkning af bestemmelsen i Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum. Herom har Domstolen i dom af 11. december 1973 (sag 120/73, Lorenz, Sml. s. 1471) fastslået, at forbuddet i denne traktatbestemmelse mod at gennemføre støtteforanstaltninger har direkte virkning for enhver støtte, som gennemføres uden underretning, eller som, hvis der er givet underretning, ydes i den indledende fase, eller — hvis Kommissionen iværksætter en kontradiktorisk procedure — før vedtagelsen af den endelige beslutning.

12 På baggrund heraf må det antages, at det har betydning for gyldigheden af retsakter, som udstedes til gennemførelse af støtteforanstaltninger, at de nationale myndigheder tilsidesætter bestemmelsen i Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum. De nationale retter skal, over for de borgere, som kan påberåbe sig, at bestemmelsen er tilsidesat, sikre, at der drages alle konsekvenser heraf i henhold til national ret, såvel med hensyn til gyldigheden af de retsakter, der er udstedt til gennemførelse af støtteforanstaltningerne, som med hensyn til tilbagesøgning af den finansielle støtte, der er tildelt i strid med den omhandlede traktatbestemmelse eller i givet fald i strid med foreløbige forholdsregler.

13 I de af Domstolen afsagte domme af 14. februar 1990 (sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307) og af 21. marts 1990 (sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959), har den ganske vist ikke anerkendt en beføjelse for Kommissionen til at erklære støtteforanstaltninger ulovlige alene med den begrundelse, at underretningspligten er tilsidesat, og uden at Kommissionen behøver at undersøge, om støtten er forenelig med fællesmarkedet. Dette berører dog ikke de nationale domstoles forpligtelser, idet disse beror på den direkte virkning af forbuddet i Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum.

14 Herved bemærkes, som anført i punkt 24 i generaladvokatens forslag til afgørelse, at den centrale og eksklusive beføjelse, som ved Traktatens artikel 92 og 93 er tillagt Kommissionen til at afgøre, om en støtteforanstaltning eventuelt er uforenelig med fællesmarkedet, er grundlæggende forskellig fra den beføjelse, som tilkommer de nationale domstole til at beskytte de rettigheder, som borgerne har som følge af den direkte virkning af forbuddet i Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum. Mens Kommissionen skal undersøge, om den påtænkte støtteforanstaltning er forenelig med fællesmarkedet, også selv om den pågældende medlemsstat tilsidesætter forbuddet mod at iværksætte foranstaltningen, består de nationale domstoles opgave udelukkende i — i tiden indtil Kommissionen træffer sin endelige beslutning — at beskytte borgernes rettigheder i tilfælde, hvor de statslige myndigheder tilsidesætter forbuddet i Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum. Herved tager de nationale domstole dog ikke stilling til, om de pågældende støtteforanstaltninger er forenelige med fællesmarkedet, idet Kommissionen er enekompetent til at træffe den endelige afgørelse herom, under forbehold af Domstolens prøvelsesret.

15 Det andet led i spørgsmålet fra Frankrigs Conseil d'État er, hvilken betydning Kommissionens endelige beslutning har for gyldigheden af de retsakter, som er udstedt til gennemførelse af støtteforanstaltningerne, såfremt Kommissionen erklærer disse foranstaltninger forenelige med fællesmarkedet.

16 Herom bemærkes, at Kommissionens endelige beslutning ikke indebærer, at gennemførelsesforanstaltninger, som var ugyldige, fordi de var truffet i strid med forbuddet i artikel 93, stk. 3, sidste punktum, efterfølgende lovliggøres, da der i modsat fald vil blive gjort indgreb i den direkte virkning af bestemmelsen i Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, og borgernes interesser — som de nationale domstole, som anført ovenfor, har til opgave at beskytte — vil blive tilsidesat. Enhver anden fortolkning vil tilskynde den pågældende medlemsstat til at sætte sig ud over bestemmelsen i artikel 93, stk. 3, sidste punktum, og vil medføre, at bestemmelsen mister sin tilsigtede virkning.

17 På grundlag af samtlige disse betragtninger må spørgsmålet fra Frankrigs Conseil d'État herefter besvares med, at bestemmelsen i Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, skal fortolkes således, at den pålægger medlemsstaternes myndigheder en forpligtelse, hvis tilsidesættelse har betydning for gyldigheden af retsakter udstedt til gennemførelse af støtteforanstaltninger, og at den omstændighed, at Kommissionen senere udsteder en endelig beslutning, hvori foranstaltningerne erklæres forenelige med fællesmarkedet, ikke indebærer, at ugyldige retsakter efterfølgende lovliggøres.

Sagens omkostninger

18 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt af Frankrigs Conseil d'État ved beslutning af 26. oktober 1990, for ret:

Bestemmelsen i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, skal fortolkes således, at den pålægger medlemsstaternes myndigheder en forpligtelse, hvis tilsidesættelse har betydning for gyldigheden af retsakter udstedt til gennemførelse af støtteforanstaltninger, og at den omstændighed, at Kommissionen senere udsteder en endelig beslutning, hvori foranstaltningerne erklæres forenelige med fællesmarkedet, ikke indebærer, at ugyldige retsakter efterfølgende lovliggøres.

Due Schockweiler Grévisse Kapteyn

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. november 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident