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

RETSMØDERAPPORT
i sag C-354/90 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Under en undersøgelse, som blev foretaget som led i en procedure i henhold til EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende foranstaltninger og indgreb, som blev foretaget inden for havfiskerisektoren af FIOM (Fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et des culture marines (Interventions- og Markedsordningsfonden for Fiskerivarer og Havbrug)) opfordrede Kommissionen i juli måned 1984 de franske myndigheder til at give oplysning om de nærmere regler for opkrævningen af en parafiskal (skattelignende) afgift, hvis provenu i henhold til dekret nr. 75 — 22 af 13. januar 1975 blandt andet tilfaldt FIOM. Kommissionen udbad sig i den forbindelse særskilt oplysning om, hvilke afgifter der skulle svares af henholdsvis landede og importerede produkter. De franske myndigheder besvarede henvendelsen og gav derefter — i december 1984 — Kommissionen meddelelse om, at et nyt dekret om opkrævning af parafiskale afgifter til fordel for FIOM var under forberedelse. Ved samme lejlighed oplyste de franske myndigheder, at de afgiftssatser, som påtænktes indført for produkter, som importeres eller landes i Frankrig af udenlandske fiskerfartøjer, var lavere end afgifterne af den franske produktion. Det nye dekret blev bekendtgjort den 12. januar 1985 i *Journal officiel de la République française* (dekret nr. 84-1297 af 31.12.1984).

Da Kommissionen rejste tvivl om afgiftsordningens forenelighed med Traktaten, tilsendte den franske regering Kommissionen en række yderligere oplysninger om ordningen. Samtidig fremsendte den selve dekreterne og den interministerielle bekendtgørelse af 15. april 1985 om fastsættelse af afgiftssatsen (bekendtgjort den 20.4.1985 i *Journal officiel de la République française*). I oktober 1985 traf Kommissionen en endelig beslutning, hvorved den indstillede den procedure, som var blevet iværksat i 1982, for så vidt angår de finansielle støtteforanstaltninger, som er omtvistede under sagen for den nationale ret.

2. Den 21. juni 1985 anlagde dels Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires, dels Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon sag ved Den Franske Republiks Conseil d'État med påstand om annullation af den interministerielle bekendtgørelse af 15. april 1985 om gennemførelse af dekret nr. 84-1297 af 31. december 1984 om indførelse af parafiskale afgifter. Til støtte for deres påstande gjorde sagsøgerne blandt andet gældende, at der forelå en tilsidesættelse af EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3.

3. 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

* Processprog: fransk.

de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning.«

4. Da Conseil d'État fandt, at tvisten rejste et spørgsmål vedrørende fortolkningen af Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, udsatte retten sagen i medfør af Traktatens artikel 177 og anmodede Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende 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?«

5. Conseil d'Etat's forelæggelsesbeslutning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 30. november 1990.

6. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg af

— Den Franske Republiks regering ved Udenrigsministeriet, repræsenteret af Jean-Pierre Puissochet og Géraud de Bergues som henholdsvis regeringens befuldmægtigede og assisterende befuldmægtigede

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

7. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

8. *Den franske regering* har i sit indlæg gjort gældende, at en medlemsstats tilsidesættelse af forpligtelsen efter Traktatens artikel 93, stk. 3, ikke berører gyldigheden af retsakter, som er udstedt til gennemførelse af påtænkte støtteforanstaltninger.

9. Til støtte herfor har den franske regering under henvisning til Domstolens praksis (dom af 15.7.1964, sag 6/64, Costa mod Enel, Sml. 1954-1964, s. 531, dom af 19.6.1973, sag 77/72, Capolongo, Sml. s. 611, dom af 11.12.1973, sag 120/73, Lorenz, Sml. s. 1471, dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig, Sml. s. 595, og dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307) gjort gældende, at Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, har direkte virkning, hvorimod de øvrige bestemmelser i EØF-Traktatens artikel 92, 93 og 94 ikke medfører rettigheder for borgerne, medmindre der foreligger en beslutning fra Kommissionen (eller Rådet i givet fald har udstedt en retsakt i henhold til artikel 94). En sådan beslutning, hvorved den pågældende støtteforanstalt-

ning erklæres forenelig eller uforenelig med fællesmarkedet, kan kræves håndhævet ved de nationale domstole. Det fremgår af Domstolens praksis, at de nationale domstole skal påse overholdelsen af forbuddet i Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, indtil Kommissionen har truffet en beslutning. Så snart dette er sket, er de nationale domstole forpligtet til at håndhæve beslutningen.

10. Under henvisning til Domstolens dom af 2. juli 1974 (sag 173/73, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 709) har den franske regering anført, at Kommissionen ikke indtil nu synes at have måttet erklære en støtte uforenelig med Traktaten alene på grund af en tilsidesættelse af artikel 93, stk. 3. Dette bekræftes i øvrigt af Kommissionens praksis på området. Kommissionen er heller ikke forpligtet til at kræve den del af støtten tilbagebetalt, som allerede er blevet ydet i strid med forbuddet i Traktatens artikel 93, stk. 3, selv i tilfælde hvor den pågældende ordning viser sig at være traktatstridig (jf. dom af 15.11.1983, sag 52/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 3707).

11. Den franske regering har endvidere anført, at Domstolen i dommen af 14. februar 1990 i den nævnte sag, Frankrig mod Kommissionen, ikke gav Kommissionen medhold i den opfattelse, at støtteforanstaltninger, som ikke er blevet anmeldt, uden videre er ugyldige. Af dommen fremgår blandt andet, at Kommissionen er forpligtet til at foretage en undersøgelse af, om den statslige støtteforanstaltning materielt er forenelig med fællesmarkedet, selv om den pågældende medlemsstat har tilsidesat forbuddet i artikel 93, stk. 3, sidste punktum. Kommissionen kan derfor ikke erklære en støtteforanstaltning uforenelig med Traktaten alene med den begrundelse, at forbuddet er tilsidesat. Domstolen har dog anerkendt en beføjelse for Kommissionen til at pålægge den pågældende medlemsstat at suspendere udbetalingen af den omtvistede støtte, indtil resultatet af undersøgelsen foreligger. Hvis medlemsstaten ikke efterkommer dette pålæg, kan Kommissionen direkte indbringe spørgsmålet for Domstolen med henblik på at få fastslået, at der foreligger et traktatbrud, samtidig med at Kommissionen fortsætter undersøgelsen af, om støtteforanstaltningen materielt er forenelig med fællesmarkedet. Heraf følger efter regeringens opfattelse, at en national domstol ikke kan annullere en medlemsstats beslutning om at yde støtte, alene på grund af, at de processuelle forskrifter i artikel 93 er tilsidesat. Foreligger der en sådan tilsidesættelse, er Kommissionen forpligtet til at fortsætte sin undersøgelse af støtten for at kunne træffe beslutning om, at støtten er forenelig med Traktaten. Som anført af commissaire du gouvernement Fouquet for Conseil d'État, »ses det imidlertid ikke, hvorledes en national domstol skulle kunne pålægge en medlemsstat, når der er tale om støtteforanstaltninger, som er kendt forenelige med fællesmarkedet, at følge en legalitetsregel, som EF-Domstolen har afvist at bringe i anvendelse over for medlemsstaten, selv om Kommissionen har stillet krav herom«.

12. Sammenfattende foreslår den franske regering Domstolen, at det præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af Frankrigs Conseil d'État, besvares med, at bestemmelsen i Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, skal fortolkes således, at den ikke pålægger medlemsstaterne en forpligtelse, som, hvis den tilsidesættes, alene af den grund har betydning for gyldigheden af nationale beslutninger om støtteforanstaltningernes gennemførelse.

13. *Kommissionen* har anført, at den nationale rets spørgsmål kræver en besvarelse, som sikrer og forstærker den direkte virkning af Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum. Hvis ikke denne traktatbestem-

melse antages at have direkte virkning — med de følger, dette har for myndighederne og de nationale domstole samt for borgerne — vil Kommissionen næppe have mulighed for at imødegå den ulovlige praksis, som visse af medlemsstaterne ofte følger. Forbuddet i artikel 93, stk. 3, sidste punktum, og den ubetingede forpligtelse for medlemsstaterne, som det medfører, er begrundet i og skal ses på baggrund af systematikken i artikel 92 og navnlig den enekompetence, som er tillagt Kommissionen ved denne bestemmelse. Artikel 92, stk. 1, indeholder et generelt forbud mod støtteforanstaltninger. Sådanne foranstaltninger kan alene være undtaget fra forbuddet, efter at Kommissionen har foretaget en undersøgelse, og såfremt foranstaltningerne opfylder betingelserne i artikel 92, stk. 2 og 3. Støtteforanstaltningerne er derfor forbudt, medmindre de udtrykkeligt godkendes af Kommissionen. Forbuddet i artikel 93, stk. 3, sidste punktum, er kun et modstykke til forbuddet i artikel 92, stk. 1, og først herved får det sidstnævnte forbud et reelt indhold, som sikrer dets effektive virkning. Det fremgår af selve ordlyden af artikel 93, stk. 3, at det heri indeholdte forbud er tvingende, absolut og ubetinget, idet ordlyden ikke levner plads for nogen skønsmæssig undtagelse, og dette fremgår endvidere af bestemmelsens funktion, som er at sikre opfyldelse af målene i Traktatens artikel 92 og 93. Til støtte for denne opfattelse har Kommissionen henvist til en række passager i generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen (dom af 14.2.1990).

Kommissionen anfører videre, at den inden for Fællesskabets institutionelle rammer har en enekompetence vedrørende støtteforanstaltninger. Såfremt der udstedes nationale retsforskrifter til gennemførelse af støtteforanstaltninger uden forhåndsgodkendelse fra Kommissionen, vil sådanne retsforskrifter ikke have den fornødne hjemmel, idet den myndighed, som har udstedt dem, ikke har haft den nødvendige kompetence hertil. Dette bekræftes ved at sammenholde Traktatens artikel 92, stk. 2, med artikel 93, stk. 3, hvorefter medlemsstaterne ikke har kompetence til at yde støtte uden samtykke fra EF-institutionerne. Heraf følger, at der ikke kan ses bort fra en eventuel tilsidesættelse af forbuddet i artikel 93, stk. 3, sidste punktum, ved vurderingen af, om en støtte er forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 92, stk. 1, i hvert fald ikke for så vidt angår perioden forud for det tidspunkt, hvor Kommissionen måtte træffe beslutning om, at støtten er forenelig med fællesmarkedet. Tilsidesættes dette forbud, er støtten nødvendigvis i strid med fællesmarkedet, og hverken Kommissionen eller Domstolen kan efterfølgende lovliggøre forholdet, idet »fællesmarkedet« er et begreb med en generel rækkevidde, som omfatter samtlige bestemmelser i Traktaten og i den afledte ret. En støtte kan ikke være forenelig med fællesmarkedet, når den er i strid med andre af Traktatens bestemmelser end artikel 92. Det er ligeså væsentligt, at artikel 93, stk. 3, overholdes som de øvrige traktatbestemmelser med direkte virkning. Herved må man se på artikel 93's opbygning og formål og navnlig den betydning, som bestemmelsens sidste punktum har for, at fællesmarkedet kan fungere efter hensigten (jf. dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig, og dom af 9.10.1984, forenede sager 91/83 og 127/83, Heineken, Sml. s. 3435).

14. For at komme medlemsstaternes overtrædelser af artikel 93, stk. 3, til livs, må denne bestemmelse fortolkes, så den får sin tilsigtede virkning. Hensynet til retssikkerheden og en ensartet anvendelse af Traktaten kræver blandt andet, at der skal være mulighed for at anlægge sag ved en national domstol, således at denne ved en fortolk-

ning af statsstøttebegrebet kan afgøre, om en statslig foranstaltning, der er truffet i strid med den forudgående kontrolprocedure i henhold til artikel 93, stk. 3, burde have været underkastet en sådan procedure (jf. dommen af 22.3.1977 i Steinike-sagen).

Kommissionen anser det navnlig for vigtigt at understrege, at de nationale domstoles beføjelser i denne forbindelse bør opretholdes eller endog styrkes. De nationale domstoles rolle er et af de bedste udtryk for, at subsidiaritetsprincippet efterleves, og de er den anden støttepille, som kontrolordningen for støtteforanstaltninger bygger på. I øvrigt vil de nationale domstole være afskåret fra at påse, at ulovligt tildelt støtte betales tilbage, hvis ikke de kunne basere deres bedømmelse på tilsidesættelsen af en absolut og ubetinget forpligtelse for medlemsstaterne, nemlig forpligtelsen i artikel 93, stk. 3, sidste punktum. De virksomheder, som har lidt tab på grund af en medlemsstats tilsidesættelse af forbuddet i artikel 93, stk. 3, sidste punktum, bør have de bedst mulige garantier, herunder for, at en støtte, som er retsstridigt udbetalt til en konkurrerende virksomhed, betales tilbage, og for eventuelt at kunne opnå erstatning.

Også Kommissionen bør på sin side have mulighed for at kende en støtte ulovlig, fordi den er ydet i strid med artikel 93, stk. 3, sidste punktum. Denne adgang ville Kommissionen kunne udnytte i bestemte tilfælde, og hvor der foreligger særlige omstændigheder, f.eks. til at imødegå tildeling af ulovlig individuel støtte, dvs. støtteforanstaltninger, over for hvilke der tilsyneladende ikke kan anvendes de hasteforanstaltninger, som Domstolen omtalte i dommen af 14. februar 1990 i sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, idet denne dom hovedsagelig vedrørte generelle støtteordninger.

15. En bestemmelses direkte virkning er ifølge Kommissionen et uadskilleligt led i og en bestemt egenskab ved visse bestemmelser, som kendetegner dem i forhold til andre. Domstolen har i sin praksis kunnet fremhæve den direkte virkning, men en retsforskrifts direkte virkning udgør en integrerende del af den, helt fra dens udstedelse.

Den vigtigste praksis vedrørende den direkte virkning af Traktatens artikel 93, stk. 3, fremgår af dommen af 15. juli 1964 i Costa mod Enel-sagen, dommen af 19. juli 1973 i Capolongo-sagen, dommene af 11. december 1973 i Lorenz-sagen, i sag 121/73, Markmann (Sml. s. 1511), og i sag 141/73, Lohrey (Sml. s. 1527), samt dommen af 22. marts 1977 i Steinike-sagen. En retsforskrifts direkte virkning har en tvingende og definitiv karakter, og der tilkommer således ikke Kommissionen nogen kompetence til at ændre rækkevidden af bestemmelsen i Traktatens artikel 93, stk. 3. Den beslutning, som Kommissionen traf den 9. oktober 1985 i henhold til artikel 93, stk. 2, kan således ikke ændre ved rækkevidden af forbuddet i artikel 93, stk. 3, og endnu mindre begrænse omfanget af det skøn, som tilkommer de nationale domstole.

16. Kommissionen har endelig anført, at når henses til det ubetingede forbud i artikel 93, stk. 3, sidste punktum, og denne bestemmelses direkte virkning, kan en eventuel beslutning fra Kommissionen, hvorved denne godkender ulovligt gennemførte støtteforanstaltninger, ikke ændre ved den bestående retsstilling efter Traktaten og kan ikke anfægte de nationale domstoles kompetence. Kommissionens beslutning kan ikke have tilbagevirkende gyldighed og kan ikke efterfølgende lovliggøre den retsstridige støtteforanstaltning. Såfremt en national domstol fastslår, at der foreligger en ulovlig støtte, og at denne skal tilbagebetales, kan

den pågældende medlemsstat altså være forpligtet til at efterkomme den nationale domstols afgørelse.

Kommissionen er klar over den risiko, som består for, at de nationale domstole annullerer en national støtteforanstaltning som truffet i strid med Traktatens artikel 93, stk. 3. Det kan herefter tænkes, at Kommissionen godkender en støtteforanstaltning — eller snarere videreførelsen af en støtteforanstaltning — som materielt forenelig med fællesmarkedet, selv om støtten er ydet i strid med artikel 93, stk. 3, men dette sidste, retsstridige forhold er uopretteligt. Her opstår der et spørgsmål om, hvilken fremgangsmåde der bør følges, og ikke om, hvilken retsstilling der skal gælde. En hensigtsmæssig fremgangsmåde skal sikre, at de administrative krav, Kommissionen må stille, tilgodeses, og der bør navnlig tages procesøkonomiske hensyn, idet formålet må være at undgå, at der iværksættes to forskellige procedurer til opnåelse af samme resultat. Følgende fremgangsmåde kan tænkes anvendt: Når en medlemsstat modtager en endelig, negativ beslutning, hvorved det fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 93, stk. 3, tager medlemsstaten skridt til at kræve den ulovligt ydede støtte tilbage og giver, hvis den ønsker det, samtidig Kommissionen underretning om, at den påtænker at iværksætte en støtteforanstaltning svarende til den, som ikke er blevet godkendt. Denne nye foranstaltning, som påtænkes indført, og som vedrører en støtte, der materielt er forenelig med fællesmarkedet, er Kommissionen herefter forpligtet til at godkende inden for et kort tidsrum, f.eks. to måneder. Hermed bliver det overflødigt at gennemføre tilbagesøgningskravet, da den pågældende virksomhed vil kunne beholde støtten (den ulovligt tildelte støtte) ved at modregne den i den støtte, som Kommissionen senere godkender.

17. Sammenfattende har Kommissionen foreslået Domstolen, at spørgsmålet fra Frankrigs Conseil d'État besvares på følgende måde:

»1) Forbuddet i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, pålægger medlemsstaterne en ubetinget forpligtelse, hvis tilsidesættelse har betydning for gyldigheden af retsakter udstedt til gennemførelse af støtteforanstaltninger.

2) Artikel 93, stk. 3, sidste punktum, har direkte virkning og tillægger borgerne rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte.

3) En beslutning, som er truffet af Kommissionen i henhold til EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2 eller 3, og hvorved denne fastslår, at en støtteforanstaltning er forenelig med fællesmarkedet, kan ikke have tilbagevirkende gyldighed og kan derfor ikke efterfølgende afhjælpe gyldighedsmangler ved retsakter til gennemførelse af støtteforanstaltninger.«

G. F. Mancini
Refererende dommer