DOMSTOLENS DOM (sjette afdeling)
10. juli 1986 *

I sag 282/85

Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement, også betegnet DEFI, Paris, ved advokat J. P. Spitzer, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat A. May, 31, Grand-Rue,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent G. Marenco, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Gesamtverband der Deutschen Textilindustrie — Gesamttextil, ved advokatfirmaet Herbert Meister, Peter M. Wiesner og Holger Wissel, Köln, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat E. Arendt, 34, rue Philippe-II,

intervenient,

angående — på sagens nuværende stadium — spørgsmålet om antagelse til realitetsbehandling af den sag, Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement har anlagt med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 85/380 af 5. juni 1985 om en afgiftsfinansieret støtteordning til fordel for tekstil- og beklædningsindustrien i Frankrig (EFT L 217, s. 20),

har

DOMSTOLEN (sjette afdeling)

sammensat af afdelingsformanden T. Koopmans, dommerne K. Bahlmann, O. Due, T. F. O'Higgins og G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

* Processprog: Fransk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. juni 1986,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 18. september 1985, har (den franske) Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement, også betegnet DEFI, i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 85/380/EØF af 5. juni 1985 om en afgiftsfinansieret støtteordning til fordel for tekstil- og beklædningsindustrien i Frankrig (EFT L 217, s. 20).

2 Ved beslutningen fastslog Kommissionen, at den støtte, der i henhold til dekreterne af 22. maj 1984, nr. 84-388, 84-389 og 84-390 (JORF (det franske statstidende) af 25. maj 1984, s. 1650-1652) skulle ydes til virksomheder inden for tekstil- og beklædningsindustrien, var uforenelig med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 92, og at Den franske Republik skulle undlade at gennemføre dette projekt.

3 Til prøvelse af beslutningen, som er rettet til Den franske Republik, er der anlagt endnu et annullationssøgsmål, nemlig den 20. august 1985 af den franske regering i medfør af traktatens artikel 173, stk. 1; dette søgsmål blev registreret under nr. 259/85. Til støtte for søgsmålet har regeringen blandt andet gjort gældende, at formålet med den pågældende støtteordning var at fremme udviklingen af nye produktionsprocesser i de virksomheder, som søger at tilpasse sig konkurrencen fra tredjelande, hvor arbejdskraften er billig, og at den påtænkte støtteordning derfor burde være omfattet af den i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), fastsatte undtagelsesbestemmelse.

4 Ved særskilt dokument har Kommissionen nedlagt påstand om, at den af DEFI anlagte sag afvises, og Domstolen har besluttet at behandle denne formalitetsindsigelse uden at indlede behandlingen af realiteten.

5 Det bemærkes, at der ved ovennævnte dekreter nr. 84-389 og 84-390 er sket en ændring af visse af de skattelignende afgifter, der blandt andet opkræves ved salg af tekstilvarer og beklædning, bortset fra afgifter på varer, som har oprindelse i andre medlemsstater, eller som er bragt i fri omsætning i en anden medlemsstat. I henhold til de første artikler i dekreterne skal provenuet af de nævnte afgifter anvendes til støtte til de enkelte virksomheder, fælles udviklingsprojekter, det franske tekstilforskningsinstitut, og tekniske institutter inden for det pågældende område. Med henblik på fordelingen af støtten overføres afgiftsprovenuet til organet DEFI, der blev oprettet ved det tredje af ovennævnte dekreter, nemlig dekret nr. 84-388.

6 Hjemmelen for DEFI findes i lov nr. 78-654 af 22. juni 1978 om oprettelse af »comités professionnels de développement économique« (kommissioner til fremme af den erhvervsøkonomiske udvikling) (JORF (det franske statstidende) af 27. juni 1978, s. 2463). I henhold til lovens artikel 1 kan der ved »dekret, udstedt efter høring af Conseil d'Etat og af de berørte repræsentative erhvervsorganisationer ... inden for enhver økonomisk sektor oprettes almennyttige organer, der er selvstændige juridiske personer, de såkaldte 'Comités professionnels ...'«. Ifølge lovens artikel 2 har de nævnte kommissioner til opgave at »tilrettelægge udviklingen af produktionsstrukturen for at sikre konkurrenceevnen, bidrage til finansieringen af foranstaltninger af åbenbar fælles interesse, der ikke hæmmer konkurrencen, men fremmer den nævnte udvikling, øge produktiviteten, forbedre tilpasningen til markedets behov, foretage undersøgelser af de berørte erhvervsgrene og meddele erhvervet resultaterne heraf samt fremme ethvert initiativ, der åbenbart er af interesse for erhvervet som helhed«. Lovens artikel 3 bestemmer, at kommissionerne ledes at et udvalg, hvis medlemmer udnævnes af den pågældende minister, og hvoraf mindst to tredjedele repræsenterer det eller de berørte erhverv. Endelig hedder det i lovens artikel 4, at et af regeringen udpeget medlem, der repræsenterer ministeren i kommissionerne, kan udsætte gennemførelsen af deres vedtagelser, indtil ministeren har truffet afgørelse.

7 Ovennævnte hovedpunkter er gentaget i dekret nr. 84-388, som indeholder en beskrivelse af DEFI's formål, dets virkemidler og struktur. Således bestemmes det i dekretets artikel 1, at DEFI har til opgave at

»1) fremme forskning, modernisering og sanering af erhvervsstrukturerne inden for tekstil- og beklædningsindustrien;

2) søge forbedret vilkårene i de nævnte industrier for videreuddannelse af personalet samt produktions-, ledelses- og markedsføringsvilkårene;

3) foretage økonomiske og sociale undersøgelser, der kan være af interesse for de nævnte industrier og bekendtgøre resultaterne heraf;

4) fremme ethvert intiativ, der kan være af interesse for de pågældende erhverv som helhed;

5) bidrage til finansiering af programmer på grundlag af ovennnævnte retningslinier, og træffe afgørelse om, hvorledes dets midler skal fordeles i form af støtte til de enkelte virksomheder, til fælles fremmende foranstaltninger og til de tekniske institutter inden for de nævnte industrier;

6) sørge for en samordning af den virksomhed, der udføres af de organer af fælles interesse, der modtager den udbetalte støtte.« [1]

8 Dekretet bestemmer, at DEFI ledes af et udvalg på 15 medlemmer, der udnævnes af industriministeren, heraf 10 efter fælles indstilling af erhvervsorganisationerne, mens ministeren udpeger 5 medlemmer. Ministeren kan bringe mandatet for medlemmerne af det nævnte udvalg til ophør før tiden, om fornødent efter at have hørt erhvervsorganisationerne, og udvalget fastsætter reglerne for sin virksomhed og vedtager sin egen forretningsorden, der først kan træde i kraft efter godkendelse af det af regeringen udpegede medlem. Udvalgets beslutninger kan gennemføres, medmindre det af regeringen udpegede medlem har nedlagt veto senest to uger efter, eller et sådant veto ikke stadfæstes af industriministeren inden for en frist på en måned. DEFI kontrolleres økonomisk og finansielt af staten, og organet udarbejder hvert år et budget over indtægter og udgifter, som forelægges regeringen til godkendelse.

9 Det er under sagen oplyst, at den franske regering den 18. april 1985 med henvisning til traktatens artikel 93, stk. 3, tilstillede Kommissionen en skrivelse om de nærmere regler for DEFI's virskomhed. I skrivelsen understregedes det, at DEFI påtænkte at yde »et engangsbeløb på 150 mio FF ... i form af en rentelettelse på 6% points i forbindelse med banklån ydet i 1985 til nærmere angivne investeringer« til de nævnte industrier, og at den franske regering havde meddelt DEFI,

1 — Domstolens oversættelse.

at den »først ville give det foreskrevne samtykke til en beslutning om fordeling af lavtforrentede lån, når den havde modtaget en oversigt, der var i overensstemmelse med reglerne i traktaten«. Efter at have modtaget den nævnte skrivelse vedtog Kommissionen den her omtvistede beslutning 85/380.

10 Kommissionen har gjort gældende, at DEFI ikke har søgsmålsinteresse, eller at dens søgsmålsinteresse i det mindste falder sammen med den franske stats søgsmålsinteresse, hvorfor organet ikke er »berørt« i den i traktatens artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning. Når alt kommer til alt, er DEFI kun et organ, ved hvilket staten selv træffer afgørelse om fordeling af støtten. Kommissionen har til støtte for denne opfattelse blandt andet henvist til en gennemgang, den har foretaget af de nationale bestemmelser, der er hjemmelen for oprettelsen af DEFI. Det fremgår heraf, at de nævnte bestemmelser udgør grundlaget for DEFI's eksistens, dets opgaver og handlemuligheder, idet dets indtægter i det væsentlige er de skatteligne nde afgifter, der er indført ved bestemmelserne, dets midler anbragt under statslig kontrol, ligesom dets afgørelser i virkeligheden er forslag, der gennemføres ved udløbet af frister, som tillader de statslige tilsynsmyndigheder at gribe ind.

11 Af de samme grunde er Kommissionen også af den opfattelse, at sagen må afvises, idet DEFI ikke har søgsmålskompetence. For at dette skal være tilfældet, kræves der ifølge Kommissionen i henhold til traktatens artikel 173 et minimum af selvstændighed og ansvar, hvilket DEFI ikke har, i hvert fald ikke med hensyn til spørgsmålet om støtte.

12 Endelig har Kommissionen, der på det punkt støttes af intervenienten, Gesamtverband der Deutschen Textilindustrie (landsammenslutningen af tysk tekstilindustri) gjort gældende, at den omtvistede beslutning ikke berører DEFI umiddelbart og individuelt i den i artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning: for det første berører den overhovedet ikke DEFI, men den kan heller ikke antages at berøre DEFI på grund af visse egenskaber, der er særlige for organet, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller det fra alle andre og derfor individualiserer det på lignende måde som adressaten, en betingelse som Domstolen lige siden i dommen af 15. juli 1963 har krævet opfyldt (Plaumann mod Kommissionen, sag 25/62, Sml. 1954-64, s. 411).

13 DEFI har bestridt, at det er underordnet den franske stat. Det har anført, at det er helt selvstændigt i forhold til de franske myndigheder; det træffer sine beslutninger uden at skulle forelægge dem for myndighederne, og er fuldt ud ansvarlig for sine

egne beslutninger. DEFI's udvalg domineres på nuværende tidspunkt helt og holdent af fagfolk, og den omstændighed, at en af regeringen udpeget person er medlem af udvalget, er blot en følge af, at staten har givet DEFI kompetence til at opkræve de skattelignende afgifter. Selv om de franske myndigheder i et vist omfang kan nedlægge veto over for DEFI's afgørelser, har de indtil nu aldrig benyttet sig af denne ret.

14 DEFI er i øvrigt af den opfattelse, at den omtvistede beslutning berører det umiddelbart og individuelt. Dels er beslutningen til hinder for, at DEFI kan udføre visse af de væsentlige opgaver, det er tillagt, dels påvirker beslutningen de særlige interesser for en bestemt gruppe retsundergivne, hvis kollektive interesser DEFI skal varetage. Da organet ikke kan indtræde som intervenient i sagen mellem den franske regering og Kommissionen, og da der ikke foreligger andre retsmidler, hvorved det kan anfægte den omtvistede beslutning, vil en afvisning af dets søgsmål være ensbetydende med en retsnægtelse over for DEFI.

15 Det bemærkes, at i henhold til artikel 173, stk. 2, kan en fysisk eller juridisk person kun indbringe klage over beslutninger rettet til en anden person, hvis beslutningen berører ham umiddelbart og individuelt. Da den omtvistede beslutning er rettet til Den franske Republik, må det undersøges, om beslutningen berører DEFI umiddelbart og individuelt.

16 Det må i den forbindelse fremhæves, at DEFI ikke er den endelige modtager af den pågældende støtte, men at organet skal udbetale den til virksomheder, der foretager visse investeringer. For så vidt som DEFI varetager de nævnte erhvervsdrivendes interesser, bemærkes, at ordningen ikke indeholder regler om, hvilke virksomheder, der skal modtage støtte; Kommissionens beslutning berører følgelig såvel enhver virksomhed, der kan indgive ansøgning om støtte, som alle øvrige erhvervsdrivende i den pågældende sektor. Efter Domstolens praksis kan det under sådanne omstændigheder ikke anerkendes, at et organ, der skal varetage de nævnte erhvervsdrivendes fælles interesser, har søgsmålsret (jfr. først og fremmest dommen af 14. december 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m. fl. mod Rådet, forenede sager 16 og 17/62, Sml. 1954-64, s. 359).

17 Under den mundtlige forhandling har DEFI gjort gældende, at det som organ betragtet ikke varetager eventuelle støttemodtageres interesser, men egne inter-

esser. Dels har organet en interesse i at kunne udføre de opgaver, det er overdraget ved ovennævnte bestemmelser, dels har det selv gjort det til sin opgave at modernisere og omstrukturere hele erhvervsgrenen, herunder væverierne, tekstilvare- og beklædningsproduktionen, distributionen og moden, således at erhvervsgrenen tilpasser sig de markedsvilkår, der præges af konkurrencen fra tredjelande, navnlig fra Det fjerne Østen.

18 Hertil bemærkes dog, at de opgaver, der opregnes i de nævnte bestemmelser, er overdraget DEFI af den franske regering, og at den franske regering efter bestemmelserne ubestrideligt kan fastlægge DEFI's forretningsførelse og politik, og således også kan fastlægge de interesser, organet skal varetage. DEFI findes således ikke at have godtgjort, på hvilke punkter de interesser, der efter organets opfattelse er særegne for det, adskiller sig fra den franske stats interesse i at modernisere og omstrukturere en sektor, der er vigtig for landets økonomi.

19 Det bemærkes ligeledes, at den franske regering selv har anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af den omtvistede beslutning, hvorunder den har påberåbt sig ganske de samme anbringender som DEFI. Der kan derfor ikke antages at foreligge retsnægtelse med hensyn til de interesser, som DEFI hævder at varetage.

20 DEFI findes herefter ikke at have godtgjort, at det opfylder betingelserne i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2. Sagen vil således være at afvise.

Sagens omkostninger

21 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger, herunder intervenientens, Gesamtverband der Deutschen Textilindustrie.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (sjette afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger, herunder intervenientens, Gesamtverband der Deutschen Textilindustrie.

Koopmans Bahlmann

Due O'Higgins Rodríguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. juli 1986.

P. Heim
Justitssekretær

T. Koopmans
Formand for sjette afdeling