FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN

fremsat den 5. juli 1988 *

Høje Domstol.

Denne anmodning om en præjudiciel afgørelse i medfør af artikel 177 fra en underret i Athen rejser på ny strid om de fastsatte koefficienter for producentstøtten for tomatkoncentrater fremstillet af græske tomater. Rækken af forudgående sager består af sagerne 250/81 Greek Canners mod Kommissionen (Sml. 1982, s. 3535), 192/83 Den Hellenske Republik mod Kommissionen (Sml. 1985, s. 2791) (»1983-annullationssøgsmålet«), de forenede sager 194-206/83, Asteris med flere mod Kommissionen (Sml. 1985, s. 2815) (»erstatningssøgsmålet«) og de forenede sager 97, 99, 193 og 215/86, Asteris med flere og Den Hellenske Republik mod Kommissionen (Domstolens dom af 26. april 1988, Sml. s. 2181, »1986-annullationssøgsmålet«).

Jeg tillader mig at henvise til disse sager og især til mit forslag til afgørelse i 1986-annullationssøgsmålet, såvel som til retsmøderapporten i nærværende sag, der redegør for de relevante fællesskabsretlige bestemmelser. Resultatet af 1983-annullationssøgsmålet var, at trods den tekniske fejl, som Kommissionen havde begået ved fastsættelsen af koefficienterne for Grækenland for hvert produktionsår, siden Grækenland havde tiltrådt Fællesskabet frem til produktionsåret 1986/1987, blev kun forordningen for 1983/1984 annulleret, og Kommissionen blev ikke kendt erstatningspligtig overfor producenterne. Under foregivelse af at efterkomme dommen i 1983-annullationssøgsmålet udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 381/86 (EFT 1986 L 44, s. 10), der kun fastsatte supplerende produktionsstøtte for produktionsåret 1983/1984. Denne forordning anfægtede producenterne og Den Hellenske Republik ved 1986-annullationssøgsmålet. Tilsyneladende er de for øjeblikket verserende sager ved den nationale ret anlagt sideløbende hermed.

Der blev afsagt dom i 1986-annullationssøgsmålet på grundlag af den nationale rets anmodning om en præjudiciel afgørelse. Parterne har under retsmødet dog kunnet fremsætte deres bemærkninger om dommens betydning for nærværende sag.

I sin dom afviste Domstolen sagerne, for så vidt de var anlagt i medfør af artikel 173 med henblik på annullation af forordning nr. 381/86. Producenternes sager blev afvist med den begrundelse, at forordningen ikke kunne betragtes som en beslutning, der umiddelbart og individuelt berørte dem. Den Hellenske Republiks sag blev afvist, da der ikke var blevet påberåbt noget retsstridigt forhold, men snarere at Kommisionen skulle pålægges at træffe yderligere forholdsregler. Den Hellenske Republik havde faktisk sendt Kommissionen en skrivelse af

* Oversat fra engelsk.

17. april 1986, der udtrykkeligt opfordrede Kommissionen til efter Traktatens artikel 175 at fastsætte supplerende producentstøtte for produktionsårene 1981/1982, 1982/1983, 1984/1985, 1985/1986 og 1986/1987. Kommissionens nægtelse heraf var genstand for Den Hellenske Republiks sagsanlæg i sag 215/86 (og også producenternes sagsanlæg i sag 193/86, der blev afvist).

Da Domstolen skulle pådømme sagen, vurderede den Kommissionens forpligtelser efter dommen i 1983-annullationssøgsmålet. Domstolen behandlede ikke spørgsmålet, om dommen i erstatningssøgsmålet også pålagde Kommissionen forpligtelser, som Den Hellenske Repulik havde hævdet. Domstolen udtalte, at »ulovligheden i kraft af den tilbagevirkende gyldighed, der knytter sig til annullationsdomme, har virkning fra det tidspunkt, hvor den annullerede retsakt trådte i kraft« (præmis 30). Derfor var Kommissionen, for i medfør af artikel 176 at efterkomme dommen, forpligtet til at ophæve bestemmelserne i forordningerne for produktionsårene efter 1983/1984, der fastsatte koefficienterne på den måde, der var blevet kendt ulovlig i dommen i 1983-annullationssøgsmålet. Forpligtelsen gjaldt dog ikke for produktionsår, der var underlagt reglerne i forordningerne før produktionsåret 1983/84.

I praksis indebærer Domstolens dom i 1986-annullationssøgsmålet, at producenterne med tiden vil modtage supplerende producentstøtte for produktionsårene 1984/1985 til 1986/1987, men at Kommissionen ikke for nærværende er forpligtet til at erstatte producenterne det tab, de led på grund af forskelsbehandlingen i produktionsårene i 1981/1982 og 1982/1983.

Ved sagsanlæg for den nationale domstol søger producenterne at opnå betaling af forskellen mellem de beløb, de faktisk modtog i produktionsårene 1981/1982 og 1983/1984, og det beløb, de burde have modtaget, hvis koefficienten havde været korrekt fastsat.

Den nationale domstol har stillet følgende spørgsmål:

»1) Er de nationale domstole i en EF-medlemsstat kompetente til at behandle retstvister, hvorunder private påstår de nationale myndigheder tilpligtet at betale en støtte, der ikke er blevet udbetalt som følge af en ukorrekt gennemførelse af fællesskabsretten, og som de nationale myndigheder kan kræve refunderet af fællesskabsorganerne, nemlig med hjemmel i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik?

I bekræftende fald spørges:

2) Er den omstændighed, at De Europæiske Fællesskabers Domstol tidligere og med den begrundelse, der anføres i Domstolens dom af 19. september 1985 i de for-

enede sager 194-206/83, har frifundet Kommissionen under et søgsmål anlagt af den part, der også er sagsøger i den foreliggende sag, til hinder for et sagsanlæg, hvorunder samme part påstår den græske stat tilpligtet at yde erstatning for de støttebeløb, der ikke er udbetalt til sagsøgeren, og som denne ville have modtaget fra de græske myndigheder, såfremt disse havde fremsat krav herom over for EUGFL i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70?

I benægtende fald spørges:

3) Kan de nationale myndigheder efter fællesskabsretten lovligt betale erstatning til private indehavere af forarbejdningsvirksomheder, hvortil der kan ydes støtte i henhold til Rådets forordninger nr. 729/70 og 516/77, for så vidt der hermed ydes erstatning for en teknisk fejl begået af vedkommende fællesskabsinstitutioner,

   a) alene på betingelse af, at vedkommende fællesskabsinstitutioner underrettes af de nationale myndigheder (EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1), eller

   b) skal der forinden indhentes samtykke fra fællesskabsinstitutionerne efter principperne i EØF-Traktatens artikel 93 som konkretiseret og gennemført ved forordningerne (EØF) nr. 729/70 og 516/77?

   c) Er sagsøgernes erstatningspåstand, i det omfang den vedrører produktionsåret 1983/1984, uforenelig med Kommissionens forordning (EØF) nr. 381/86?«

Under retsmødet meddelte producenternes advokat, at kravet for produktionsåret 1983/1984 var frafaldet, da forordning (EØF) nr. 381/86 var blevet udstedt, efter at sagen var blevet anlagt ved den nationale ret.

Derudover blev det forklaret, at Kommissionen ikke formelt er part i sagerne for den nationale ret. Kommissionen er blot blevet underrettet herom ad de officielle kanaler og kan fremsætte sine bemærkninger for den nationale ret, en mulighed Kommissionen endnu ikke har gjort brug af. Det synes derfor indtil nu ikke videre sandsynligt, at den nationale ret skulle tilpligte Kommissionen at betale et beløb, som den måtte finde, producenterne var berettiget til.

Den nationale ret synes i de to første spørgsmål at forudsætte at enhver yderligere udbetaling »hidrørende fra en ukorrekt anvendelse af fællesskabsretten« af de nationale myndigheder vil kunne kræves dækket af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (»fonden«) i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 om finansieringen af den fælles landbrugspolitik (EFT, 1970 I s. 196). Der er ikke for Domstolen fremført noget argument herfor. Efter min mening må erhvert spørgsmål om, hvorvidt fonden skal bære sådanne omkostninger, være genstand for en ny sag, medmindre parterne når til enighed herom.

Jeg skal derfor behandle den nationale rets spørgsmål ud fra den forudsætning, at sagen udelukkende består mellem producenterne og den græske stat og kun vedrører produktionsårene 1981/1982 og 1982/1983.

Sagens grundlag er ikke ganske klart. Der henvises til en bestemmelse i den græske forfatning, der hævdes i alle henseender at være identisk med det fællesskabsretlige forbud mod forskelsbehandling, der er udtrykt i Traktatens artikel 40, stk. 3. Den nationale domstol opfatter tilsyneladende sagen som en sag om erstatning af forskellen mellem den støtte, der er blevet modtaget, og den støtte som sagsøgerne mener at have ret til. Producenterne fremfører, at de med deres påkrav ønsker statueret, at beløbene er skyldige i medfør af en fordring og ikke i medfør af et erstatningsansvar. Det er heller ikke klart, om det er et væsentligt argument for producenternes påstand, at Den Hellenske Republik undlod rettidigt at anlægge annullationssøgsmål for Domstolen vedrørende Kommissionens forordninger for de to omhandlede produktionsår. Var sagerne rettidigt blevet anlagt, ville de, som det fremgår af 1983-annullationssøgsmålet, have ført til annullation. Hvis imidlertid dette forhold er del af producenternes påstand, forekommer det at bygge på enten en tilsidesættelse af en forpligtelse eller et ansvar uden for kontrakt, hvilket producenterne udtrykkeligt bestrider.

Sagen synes ikke at være baseret på en tilsidesættelse af umiddelbart anvendelige fællesskabsretlige bestemmelser »der medfører individuelle rettigheder, som de nationale domsmyndigheder skal beskytte«, (sag 26/62, Van Gend en Loos mod Nederlandse Administratie der Belastingen (Sml. 1963, s. 375 på s. 380), på en effektiv måde, selv om spørgsmålet om processuelle regler og retsmidler henhører under de nationale retssystemer, [se f. eks. rækken af sager om afgifter opkrævet i strid med fællesskabsretten, senest de forenede sager 331, 376 og 378/85, Les Fils de Jules Bianco m. fl. mod Directeur général des Douanes et Droits Indirects, dom af 25. februar 1988 (Sml. s. 1099) og sag 104/86, Kommissionen mod Italien, dom af 24. marts 1988 (Sml. s. 1799)].

Parterne er enige om, at det første spørgsmål alene vedrører græsk lovgivning. Der er ikke rejst noget spørgsmål om hvorvidt, der eksisterer et fællesskabsretligt princip, der gør det muligt for en erhvervsdrivende, hvis regering har undladt rettidigt at anfægte en forordning, der er ugyldig (hvilket den erhvervsdrivende ikke selv kan gøre for Domstolen, da han mangler den fornødne retlige interesse) med den følge, at han ikke modtager den støtte, han ville have modtaget, hvis forordningen havde været gyldig under disse omstændigheder kan kræve støtten udbetalt af staten, enten som skadeserstatning, eller som støtte i medfør af de gældende forordninger eller på anden måde. Havde et sådant spørgsmål været stillet, ville det have givet anledning til andre overvejelser. Eftersom der er enighed om, at spørgsmålet ikke er blevet stillet og dette ikke er blevet diskuteret, er det klart forkert at gå nærmere ind på denne problemstilling.

Det henhører under de græske domstole at besvare spørgsmålet, om den græske stat efter græsk lov er ansvarlig for et økonomisk tab som følge af »ukorrekt gennemførelse af fællesskabsretten«, eller rettere sagt en kor-

rekt anvendelse af en forordning, som indeholdt en teknisk fejl. Jeg mener derfor, at den nationale rets første spørgsmål hverken rejser noget fortolknings- eller gyldighedsspørgsmål, som Domstolen skal afgøre.

Jeg mener, at det andet spørgsmål må besvares benægtende. Det nationale søgsmål er anlagt mod en anden sagsøgt og på et andet retligt grundlag end den erstatningssag, hvor Domstolen fastslog, at selv om koefficienterne for 1983/1984 var ulovligt fastsatte (præmis 20), hvilket også gjaldt for produktionsårene 1981/1982 og 1982/1983 (præmis 19), kunne den ulovlige fastsættelse, der »skyldtes en teknisk fejl — selv om den objektivt set havde bevirket en forskelsbehandling af de græske producenter — dog ikke betragtes som en kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, eller en åbenbar og grov overskridelse fra Kommissionens side af grænserne for udøvelsen af dens beføjelser« (præmis 23), hvorfor der ikke var tilstrækkelig grundlag for at statuere, at Fællesskabet have pådraget sig erstatningsansvar i medfør af Traktatens artikel 215, stk. 2.

Jeg mener ikke, at erstatningssagen mod Kommissionen, eller en af de øvrige sager Domstolen i den forbindelse har haft til pådømmelse, forhindrer den nationale ret i at behandle producenternes krav mod den græske stat i det omfang, dette er muligt efter græsk lov. Dog skal den nationale ret under behandlingen lægge Domstolens fortolkning af fællesskabsretten til grund. Den nationale ret vil f. eks. ikke kunne afvise producenternes krav med den begrundelse, at de kan kræve erstatning af Kommissionen, eller statuere, at forordningerne for produktionsårene 1981/1983 ikke var behæftede med en teknisk fejl, der førte til forskelsbehandling af græske producenter i forhold til andre medlemsstaters.

I modsætning til det af Kommissionen under retsmødet anførte, mener jeg ikke, præmis 31 i dommen i 1986-annullationssøgsmålet påvirker dette resultat. Domstolen tilpligtede ved i 1983-annullationssøgsmålet at fastslå, at koefficienterne for produktionsårene 1983/1984 var ulovligt fastsatte, Kommissionen til at afhjælpe denne situation i dette og følgende år. Domstolen udtalte i præmis 31 at »dette resultat kan ikke finde anvendelse på produktionsår, der henhører under forordninger udstedt førend produktionsåret 1983/1984«. Dette indebærer, mener jeg, at Kommissionen var forpligtet til at afhjælpe situationen, men påvirker ikke og skulle heller ikke ændre Domstolens ovenfor citerede udtalelse i erstatningssagen om, at den tekniske fejl for produktionsåret 1983/1984 også skulle omfatte de to foregående år.

Som jeg forstår tredje spørgsmål, forudsætter det, at producenterne vil få medhold ved den nationale ret. Spørgsmålet forekommer også, hvis dette er tilfældet, at forudsætte, at de beløb den græske stat da måtte betale producenterne, ville udgøre statsstøtte efter Traktatens artikel 92. Spørgsmålet er altså a) om det ville være tilstrækkeligt for de nationale myndigheder at underrette Kommissionen om, at de havde udbetalt sådanne

beløb eller b) de nationale myndigheder skulle søge en forudgående tilladelse i henhold til artikel 93. Der henvises herved til forordning (EØF) nr. 729/70 og til forordning (EØF) nr. 516/77 (EFT 1977 L 73, s. 1), idet sidstnævnte på daværende tidspunkt var grundforordningen om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grøntsager (»grundforordningen«).

Producenterne hævder, at støtte betalt i medfør af grundforordningen og finansieret af fonden i medfør af forordning (EØF) nr. 729/70 per definition er fællesskabsstøtte og ikke statsstøtte. Derfor finder Traktatens artikler 92 og 93 ikke anvendelse. Det følger af ordlyden i grundforordningens sidste betragtning, at »de udgifter, som medlemsstaterne pådrager sig som følge af forpligtelserne i forbindelse med anvendelsen af denne forordning, påhviler Fællesskabet i henhold til... Rådets forordning (EØF) nr. 729/70«.

Det er imidlertid tvivlsomt, om beløb betalt af den græske stat i tilfælde af, at producenterne fik medhold i deres krav, kunne antages at hidrøre fra anvendelsen af grundforordningen og således påføres fonden som udgift. Nærværende sager er netop blevet anlagt, fordi forordningerne for de to omhandlede produktionsår, som var udstedt i medfør af grundforordningen, netop ikke hjemlede udbetaling af de beløb, som producenterne nu kræver. Producenterne gør for den nationale ret tilsyneladende gældende, at den omstændighed, at denne undladelse beroede på en teknisk fejl, må føre til, at den græske stat må træffe foranstaltninger til at afhjælpe situationen i grundforordningen. Dette forekommer mig igen at være et forhold, som Domstolen ikke kan pådømme i denne sag.

Grundforordningens artikel 17 foreskriver udtrykkelig, at medmindre andet er bestemt i denne forordning, skal artiklerne 92 til 94 »finde anvendelse på produktionen af og handelen med« de af den fælles markedsordnings omhandlede produkter. Derfor skal støtte udbetalt på anden måde end i medfør af grundforordningens udtrykkelige bestemmelser eller forordninger udstedt i medfør heraf, i overensstemmelse med Traktatens artikel 93, stk. 3, meddeles Kommissionen, førend den ydes. I modsætning til, hvad der angives i den nationale rets tredje spørgsmål, indeholder artiklerne 92 til 94 ingen bestemmelse om, at de nationale myndigheder blot kan underrette Fællesskabets institutioner om allerede ydet støtte.

Ophører produktionsstøtte, som Kommissionen hævder det, med at være støtte i henhold til artiklerne 92-94 alene, fordi den udbetales til fuldbyrdelse af en retsafgørelse? Støtten forbliver »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler«, og spørgsmålene, om den fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner samt om den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, må Kommissionen afgøre, efter at den er underrettet herom, selv om det vanskeligt ses, med hvilken begrundelse Kommissionen kan erklære en støtte uforenelig med fællesmarkedet, der — hvis der ikke var begået en teknisk fejl — ville have være blevet udbetalt i medfør af Kommissionens forordninger.

Når Kommissionen generelt hævder, at retsafgørelser aldrig kan udgøre statsstøtte efter Traktatens artikel 92, er jeg ikke enig. Det sker, at en medlemsstat lover en virksomhed støtte, som Kommissionen efter dens gennemgang finder uforenelig med fællesmarkedet. Hvis en virksomhed da kunne modtage en tilsvarende sum ved at sagsøge staten for løftebrud, ville artiklerne 92 og 94 blive omgået. En tilsvarende situation ville opstå, hvis en virksomhed, der havde modtaget støtte, anlægger en erstatningssag mod staten, efter at denne ved en kommissionsbeslutning var blevet pålagt at søge ulovligt udbetalt støtte tilbagebetalt. Det er derfor af afgørende betydning for den korrekte anvendelse af Traktatens regler om statsstøtte at fastslå, at retsafgørelser også i givet fald omfattes heraf.

Hvis producenterne får medhold i deres søgsmål, er det åbenbart, at der vil opstå komplicerede problemer mellem den græske stat og Kommissionen mht. producentsstøttens juridiske kvalifikation og lovlighed. Under retsmødet ved Domstolen i 1986-annullationssøgsmålet erkendte Kommissionen, at den havde mulighed for at supplere støtten, men af principielle årsager havde valgt ikke at gøre det. Forhåbentligt kan denne langtrukne strid nu finde en løsning.

Da producenterne har meddelt, at de frafalder deres påstand for så vidt angår produktionsåret 1983/1984, er det ikke nødvendigt at besvare afsnit c) i den nationale rets tredje spørgsmål.

Jeg mener derfor, at den nationale rets spørgsmål bør besvares således: Den nationale rets kompetence til at pådømme sagen må afgøres efter national lovgivning og ikke fællesskabsret. Den nationale rets kompetence er på ingen måde afskåret af Domstolens domme i sag 192/83, de forenede sager 194-206/83 og de forenede sager 97, 99, 193 og 215/86 selv om den nationale ret med hensyn til EF-retten må lægge Domstolens afgørelser i ovennævnte sager til grund. Produktionsstøtte, der udbetales af en medlemsstat, skal meddeles Kommissionen i henhold til Traktatens artikel 93, medmindre der er tale om udgifter, der påhviler Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget.

Det tilkommer den nationale ret at træffe afgørelse om producenternes omkostninger. Kommissionen bærer sine egne omkostninger.