DOMSTOLENS DOM
av den 20 mars 1984*

Mål 84/82

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Martin Seidel, Ministerialrat vid förbundsekonomiministeriet, biträdd av professor Gerhard Fels, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Förbundsrepublikens Tysklands ambassad,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Marie-Josée Jonczy och Götz zur Hausen, vid kommissionens rättstjänst, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Oreste Montalto, vid kommissionens rättstjänst, båtiment Jean Monnet,

svarande.

Talan avser dels ogiltigförklaring av det till ett år begränsade bemyndigande som kommissionen med påstådd överträdelse av artiklarna 92.1, 92.3 c och 93.3 andra meningen i fördraget har lämnat Belgiens regering för att genomföra en femårsplan för omstrukturering av den belgiska textil- och konfektionsindustrin, dels fastställande av passivitet från kommissionens sida i strid med artikel 93.2 och 93.3 andra meningen i fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden J. Mertens de Wilmars, avdelningsordförandena T. Koopmans, K. Bahlmann och Y. Galmot, samt domarna P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due, U. Everling och C. Kakouris,

generaladvokat: Gordon Slynn,
justitiesekreterare: P. Heim,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom talan som väckts den 9 mars 1982 har Förbundsrepubliken Tysklands regering yrkat att domstolen

1) med tillämpning av artikel 173 första stycket i fördraget skall ogiltigförklara det till ett år begränsade bemyndigande som kommissionen den 18 november 1981 lämnade Belgiens regering för att genomföra den omstruktureringsplan för den belgiska textil- och konfektionsindustrin som förelades kommissionen den 28 juli 1980, på grund av att bemyndigandet strider mot artiklarna 93.3 andra meningen, 92.1 och 92.3 c i fördraget,

2) i andra hand, med tillämpning av artikel 175 i fördraget, skall fastställa att kommissionen har överträtt artiklarna 92.1, 92.3 och 93.3 andra meningen i fördraget dels genom att underlåta att inleda det huvudgranskningsförfarande som avses i artikel 93.2, dels genom att underlåta att genom ett formellt beslut förklara den belgiska planen oförenlig med den gemensamma marknaden.

2 Genom brev av den 28 juli och 11 augusti 1980 underrättade den belgiska regeringen kommissionen om grunddragen i en omstruktureringsplan för den belgiska textil- och konfektionsindustrin. Kommissionen betraktade dessa planerade stödåtgärder som anmälda i den mening som avses i artikel 93.3 i fördraget och begärde i ett brev av den 15 september 1980 att den belgiska regeringen skulle inkomma med ytterligare upplysningar. Dessa upplysningar erhöll kommissionen i början av 1981.

3 Av handlingarna i målet framgår att den inledande granskningen av de ifrågavarande planerade stödåtgärderna gav anledning till en omfattande brevväxling mellan kommissionen och den belgiska regeringen, vilken resulterade i att en ny plan för stödåtgärder utarbetades den 5 augusti 1981. Genom brev av den 18 november 1981 meddelade kommissionen den belgiska regeringen att den inte hade några invändningar mot att omstruktureringsplanen genomfördes under ett år, under förutsättning att de gränser och villkor som kommissionen fastställt och som den belgiska regeringen accepterat iakttogs.

4 Det är obestritt att det angripna beslutet antogs efter samråd med de övriga medlemsstaterna inom ramen för de regelbundna multilaterala sammanträden under vilka alla pågående ärenden diskuteras. Därvid begärde den tyska regeringen att kommissionen inte skulle godkänna genomförandet av denna plan för stödåtgärder, vilken enligt den tyska regeringen endast skulle leda till att den belgiska industrins problem övervältrades på de övriga medlemsstaternas industrier.

Huvudyrkandet om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 18 november 1981

5 Till stöd för sitt huvudyrkande om ogiltigförklaring har Förbundsrepubliken Tysklands regering åberopat två grunder, nämligen dels åsidosättande av de formföreskrifter för granskning av stöd som föreskrivs i artikel 93.2 och 93.3 i fördraget, dels den belgiska omstruktureringsplanens oförenlighet med den gemensamma marknaden.

Åsidosättande av formföreskrifterna

6 Enligt den tyska regeringen var kommissionen skyldig att inleda den kontradiktoriska fas i förfarandet för granskning av stöd som avses i artikel 93.2 i fördraget och kunde inte, såsom den gjorde, begränsa sig till den inledande granskningsfas som föreskrivs i artikel 93.3.

7 Därvid har den tyska regeringen särskilt gjort gällande att det framgår av de olika stegen i den av kommissionen genomförda inledande granskningsfasen samt av ordalydelsen i kommissionens besked av den 18 november 1981 att kommissionen hyste tvivel om det ifrågavarande stödprogrammets förenlighet med den gemensamma marknaden. Genom att åsidosätta den för detta fall i artikel 93.3 andra meningen i fördraget föreskrivna skyldigheten att inleda den i artikel 93.2 reglerade kontradiktoriska fasen i förfarandet blandade kommissionen ihop syftet med och kännetecknen för de två faserna i förfarandet för granskning av stöd. Därigenom förlängde kommissionen orimligt den tillåtna fristen för granskningen under den inledande fasen och åsidosatte sina skyldigheter enligt artikel 93.2 att höra de övriga medlemsstaterna samt de berörda ekonomiska och sociala kretsarna inom gemenskapen.

8 Kommissionen anser däremot att det enligt artikel 93.3 är nödvändigt att inleda huvudfasen i förfarandet endast om den anmälda planen, efter utgången av den inledande granskningen, anses oförenlig med den gemensamma marknaden. Den tidsfrist inom vilken denna granskning skall företas börjar dock löpa först från den tidpunkt då kommissionen kan ta ställning till de anmälda planerade stödåtgärderna, dvs. efter det att kommissionen erhållit de nödvändiga ytterligare upplysningarna och upprättat lämpliga kontakter med den berörda medlemsstaten, vilka i förekommande fall kan leda till att ett ändrat stödprogram utarbetas. Om kommissionen iakttar tystnad, börjar enligt kommissionen denna tidsfrist däremot att löpa redan från tidpunkten för anmälan av de planerade stödåtgärderna.

9 I artikel 93.3 i fördraget föreskrivs följande:

"Kommissionen skall underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 92, skall den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut."

10 I avsaknad av sådana tillämpningsförordningar till dessa bestämmelser som rådet enligt artikel 94 i fördraget får anta, har domstolen redan haft anledning att klargöra syftet med och räckvidden för artikel 93.3.

11 Således har domstolen i sina domar av den 11 december 1973 i målen 120/73 Lorenz (Rec. 1973, s. 1471), 121/73 Markmann (Rec. 1973, s. 1495), 122/73 Nordsee (Rec. 1973, s. 1511) och 141/73 Lorey (Rec. 1973, s. 1527) slagit fast att den inledande fasen vid granskning av stöd enligt artikel 93.3 endast har till syfte att göra det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om huruvida de till den anmälda planerade stödåtgärderna är helt eller delvis förenliga med fördraget. Syftet med denna bestämmelse, som är att förhindra att stödåtgärder som strider mot fördraget genomförs, förutsätter att det förbud som föreskrivs i artikel 93.3 andra meningen har verkan under hela det inledande förfarandet. Därför måste kommissionen handla med tillbörlig skyndsamhet av hänsyn till medlemsstaternas intresse att snabbt få klarhet i sådana fall där det kan föreligga ett trängande behov att vidta åtgärder. I annat fall får den berörda medlemsstaten, efter utgången av en lämplig frist som domstolen har fastställt till två månader, genomföra de ifrågavarande åtgärderna efter föregående underrättelse till kommissionen.

12 Enligt denna rättspraxis skall kommissionen, om den efter denna första granskning finner att det anmälda stödprogrammet är förenligt med fördraget, underrätta den berörda medlemsstaten om detta. Om den ifrågavarande stödåtgärden genomförs efter underrättelsen om kommissionens positiva avgörande, blir den därmed ett "förekommande stöd" vilket som sådant är underkastat den fortlöpande granskning som föreskrivs i artikel 93.1. Om kommissionen däremot finner att det ifrågavarande stödprogrammet inte är förenligt med den gemensamma marknaden, skall den utan dröjsmål inleda den granskningsfas som avses i artikel 93.2 och som innebär skyldighet att ge berörda parter tillfälle att yttra sig.

13 Vad den tyska regeringen anfört i förevarande mål ger därutöver domstolen anledning att klargöra följande. Ett av de väsentligaste kännetecknen som skiljer granskningsfasen enligt artikel 93.2 från den inledande fasen enligt artikel 93.3, består i att kommissionen under denna inledande fas inte har någon skyldighet att ge berörda parter tillfälle att yttra sig innan den fattar sitt beslut. Ett sådant förfarande som säkerställer att de övriga medlemsstaterna och de berörda kretsarna inom näringslivet lämnas tillfälle att yttra sig och som gör det möjligt för kommissionen att fullständigt informera sig om samtliga faktiska omständigheter i ärendet innan den fattar sitt beslut, är dock absolut nödvändigt så snart som kommissionen har allvarliga svårigheter att bedöma om en planerad stödåtgärd är förenlig med den gemensamma marknaden. Kommissionen kan följaktligen begränsa sig till den inledande fasen enligt artikel 93.3 i samband med att den fattar ett beslut till förmån för en planerad stödåtgärd, endast om kommissionen efter en första prövning är övertygad om att den planerade åtgärden är förenlig med fördraget. Om däremot denna första granskning leder kommissionen till den motsatta slutsatsen eller inte gör det möjligt för kommissionen att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av om den planerade åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden, är kommissionen skyldig att inhämta alla erforderliga yttranden och att i detta syfte inleda förfarandet enligt artikel 93.2.

14 Vid tillämpningen av dessa principer på förevarande fall skall det för det första konstateras att kommissionen inte kunde godkänna den belgiska planen i den form som den anmäldes till kommissionen och att kommissionen därför upptog ingående bilaterala förhandlingar med den belgiska regeringen i syfte att väsentligt ändra den ursprungliga planen för att göra denna förenlig med den gemensamma marknaden. Till följd av dessa förhandlingar förklarade sig den belgiska regeringen bl.a. beredd att ändra samtliga finansieringsformer för sin plan, att inte tillåta att de som gynnas av planen tar emot någon annan

form av stöd, att från planens tillämpningsområde utesluta vissa delsektorer av den belgiska textil- och konfektionsindustrin samt att på förhand till kommissionen anmäla alla planerade stödåtgärder till förmån för företag som tillhör vissa andra delsektorer, vilka finns förtecknade på en lista som utarbetats i samförstånd.

15 För det andra skall det framhållas att det på grund av dessa förhandlingar dröjde 16 månader mellan anmälan av stödplanen och kommissionens positiva beslut, vilket avsevärt överstiger den period som normalt krävs för en första granskning inom ramen för ovannämnda bestämmelser i artikel 93.3.

16 Slutligen skall det anmärkas att även om kommissionen till slut förklarade den ändrade belgiska planen vara förenlig med den gemensamma marknaden förutsatt att de fastställda villkoren iakttas, ansåg den dock inte att alla de svårigheter som var förbundna med detta ärende hade lösts. I det omtvistade beslutet av den 18 november 1981 förklarade kommissionen nämligen att den trots de väsentlig ändringar som gjorts i den ursprungliga planen "fortfarande är mycket orolig för de verkningar som tillämpningen av planen kan ha på konkurrensen inom gemenskapen", och begränsade därför tillämpningen av planen till ett enda år.

17 De ovan anförda olika omständigheterna leder till slutsatsen att kommissionen i förevarande fall mötte allvarliga svårigheter vid granskningen av om omstruktureringsplanen för den belgiska textil- och konfektionsindustrin, som anmäldes till kommissionen den 28 juli och 11 augusti 1980, var förenlig med fördraget. Kommissionen var därför skyldig att inleda det samrådsförfarande som föreskrivs i artikel 93.2 innan den fattade sitt beslut.

18 Kommissionen underrättade visserligen vid multilaterala sammanträden de övriga medlemsstaterna om utvecklingen av sina överläggningar med den belgiska regeringen. Det framgår dock av förhandlingarna vid domstolen att dessa samråd erbjöd varken berörda parter eller kommissionen samma garantier och fördelar som är förbundna med de formella samråd som föreskrivs i artikel 93.2.

19 På grund av det anförda har genom kommissionens beslut av den 18 november 1981 en väsentlig formföreskrift åsidosatts. Beslutet skall därför förklaras ogiltigt, utan att den andra grunden för yrkandet behöver prövas.

Andrahandsyrkandet om fördragsbrott på grund av passivitet

20 Andrahandsyrkandet har framställts under den förutsättningen att domstolen förklarar det omtvistade beslutet av den 18 november 1981 ogiltigt på grund av åsidosättande av formföreskrifter, men inte tar ställning till den materiella grunden som går ut på att den belgiska omstruktureringsplanen är oförenlig med den gemensamma marknaden. Eftersom den nämnda förutsättningen föreligger, måste domstolen ta ställning till andrahandsyrkandet trots ogiltigförklaringen av det angripna beslutet.

21 Kommissionen anser att detta yrkande inte kan prövas, eftersom de i artikel 175 i fördraget uppställda villkoren för ett sådant yrkande inte är uppfyllda.

22 Den tyska regeringen har gjort gällande att den vid ett möte den 4 december 1981 mellan den tyska ekonomiministern och den för konkurrensfrågor ansvariga kommissionsledamoten, informerade den senare om att den tyska regeringen förväntade sig att den belgiska omstruktureringsplanen skulle förklaras oförenlig med den gemensamma marknaden. Det brev av den 7 januari 1982 varigenom kommissionen tillställde alla medlemsstater brevet av den 18 november 1981 till den belgiska regeringen, kan enligt den tyska regeringen inte betraktas som ett ställningstagande i den mening som avses i artikel 175 i fördraget.

23 Enligt artikel 175 andra stycket skall en passivitetstalan "endast tas upp om den berörda institutionen dessförinnan anmodats att vidta åtgärder". Av handlingarna i målet framgår emellertid att den tyska regeringen visserligen har uttryckt åsikten att den belgiska planen var oförenlig med den gemensamma marknaden, men inte riktat någon uttrycklig anmodan till kommissionen att vidta åtgärder. Det första villkoret i artikel 175 är därför inte uppfyllt.

24 Andrahandsyrkandet om fördragsbrott på grund av passivitet kan därför inte prövas utan skall avvisas.

Rättegångskostnader

25 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

26 Svaranden har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Kommissionens beslut av den 18 november 1981 förklaras ogiltigt.

2) Förbundsrepubliken Tysklands regerings talan i övrigt avvisas.

3) Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.

	Mertens de Wilmars	Koopmans	Bahlmann
Galmot	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Bosco	Due	Everling	Kakouris

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 mars 1984.

På justitiesekreterarens uppdrag
H. A. Rühl
Avdelningsdirektör

J. Mertens de Wilmars
Ordförande