DOMSTOLENS DOM

21. oktober 2003 *

I de forenede sager C-261/01 og C-262/01,

angående en anmodning, som Hof van Beroep te Antwerpen (Belgien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

Belgische Staat

mod

Eugene van Calster,

Felix Cleeren (sag C-261/01)

og

Belgische Staat

mod

Openbaar Slachthuis NV (sag C-262/01),

* Processprog: nederlandsk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, navnlig af EF-traktatens artikel 93 (nu artikel 88 EF) og EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) samt af Kommissionens beslutning af 9. august 1996 om støtteforanstaltning nr. N 366/96,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues og A. Rosas samt dommerne D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric og S. von Bahr, ,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Belgische Staat ved A. Snoecx, som befuldmægtiget, bistået af avocats B. van de Walle de Ghelcke, A. Vastersavendts og J. Wouters

— Van Calster og Cleeren samt Openbaar Slachthuis NV ved avocats J. Arnauts-Smeets og J. Keustermans

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H.M.H. Speyart og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 10. december 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Belgische Staat ved B. van de Walle de Ghelcke og J. Wouters, af Van Calster og Cleeren ved J. Keustermans, af Openbaar Slachthuis NV ved J. Arnauts-Smeets og af Kommissionen ved H. van Vliet, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. april 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelser af 28. juni 2001, indgået til Domstolen den 5. juli 2001, har Hof van Beroep te Antwerpen i medfør af artikel 234 EF stillet en række præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten, navnlig af EF-traktatens artikel 93 (nu artikel 88 EF) og EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) samt af Kommissionens beslutning af 9. august 1996 om støtteforanstaltning nr. N 366/96 (herefter »beslutningen af 1996«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under sager, der verserer dels mellem Belgische Staat (den belgiske stat) og kreaturhandlerne Van Calster og Cleeren, dels mellem den belgiske stat og Openbaar Slachthuis NV (herefter »Openbaar Slachthuis«), et slagteri. Van Calster og Cleeren samt Openbaar Slachthuis kræver, at Belgische Staat tilbagebetaler bidrag, som de har betalt til fonden for dyresundhed og animalsk produktion (herefter »fonden af 1987«), med den begrundelse, at de er blevet opkrævet i strid med fællesskabsretten.

Retsforskrifter

National lovgivning

3 Ved lov af 24. marts 1987 om dyresundhed (*Moniteur belge* af 17.4.1987, s. 5788, herefter »loven af 1987«) er der indført en ordning med finansiering af ydelser til bekæmpelse af dyresygdomme samt til forbedring af dyrs og animalske produkters hygiejne, sundhed og kvalitet (herefter »ordningen af 1987«). Ifølge lovens artikel 2 har den til formål »at bekæmpe husdyrsygdomme for at fremme den offentlige sundhed og husdyrholdernes økonomiske situation«.

4 Artikel 32, stk. 2, i loven af 1987 bestemmer følgende:

»[Fonden af 1987] oprettes under Landbrugsministeriet [...]. Fonden har til formål at deltage i finansieringen af godtgørelser, tilskud og andre ydelser i

forbindelse med bekæmpelse af husdyrsygdomme og forbedring af husdyrs og animalske produkters hygiejne, sundhed og kvalitet.

Fonden finansieres ved:

1° lovpligtige bidrag fra fysiske og juridiske personer, som opdrætter, forarbejder, transporterer, bearbejder, sælger eller forhandler husdyr [...]

[...]

Såfremt det lovpligtige bidrag opkræves hos personer, som forarbejder, transporterer, bearbejder, sælger eller forhandler husdyr eller animalske produkter, overvæltes det ved hver salgstransaktion til og med producentleddet.«

5 Loven af 1987 indeholder en bemyndigelse til ved kongelig anordning at fastsætte de obligatoriske bidrags størrelse samt bestemmelserne om opkrævning heraf. Ved kongelig anordning af 11. december 1987 om obligatoriske bidrag til fonden for hysdyrs sundhed og opdræt (*Moniteur belge* af 23.12.1987, s. 19317, herefter »anordningen af 1987«) blev der fastsat et bidrag på 105 BEF pr. slagtet eller levende udført okse, kalv eller svin, som skulle betales af slagterierne og eksportørerne fra den 1. januar 1988. Loven og anordningen af 1987 er ændret flere gange siden. Kommissionen er ikke blevet underrettet om nogen af disse retsakter i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3.

6 I henhold til lov af 23. marts 1998 om oprettelse af en budgetfond for dyrs og animalske produkters sundhed og kvalitet (*Moniteur belge* af 30.4.1998,

s. 13469, herefter »loven af 1998«) ophæves ordningen og fonden af 1987 med tilbagevirkende gyldighed og erstattes af en ny ordning (herefter »ordningen af 1998«), som omfatter en ny ordning med obligatoriske bidrag, der gælder med tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1988, samt en ny fond, budgetfonden for dyrs og animalske produkters sundhed og kvalitet (herefter »fonden af 1998«). Ordningen af 1998 adskiller sig i det væsentlige fra ordningen af 1987 ved, at der ikke skal betales bidrag for importerede dyr, og at bidragene for eksporterede dyr ikke skal betales fra den 1. januar 1997.

7 Artikel 5 i loven af 1998 bestemmer, at fonden bl.a. finansieres gennem bidrag, som af ministeren pålægges fysiske og juridiske personer, der avler, forarbejder, transporterer, bearbejder, sælger eller forhandler dyr eller animalske produkter.

8 Ifølge artikel 14 i loven af 1998 pålægges bidragene slagterier og eksportører. Disse bidrags størrelse varierer afhængigt af den periode, for hvilken de skal betales. Artiklen bestemmer:

»Følgende obligatoriske bidrag til fonden pålægges slagterier og eksportører:

[...]

Disse obligatoriske bidrag overvæltes på producenten.

De obligatoriske bidrag skal kun betales for indenlandske dyr. De skal ikke betales for importerede dyr. Fra den 1. januar 1997 skal de ikke længere betales for eksporterede dyr.

Hvad angår importerede dyr bliver de obligatoriske bidrag, som fra den 1. januar 1988 blev betalt i henhold til kongelig anordning af 11. december 1987 om obligatoriske bidrag til fonden for dyresundhed og animalsk produktion, ændret ved kongelige anordninger af 8. april 1989, 23. november 1990, 19. april 1993, 15. maj 1995, 25. februar 1996 og 13. marts 1997, tilbagebetalt til de kreditorer, som fremlægger bevis for, at de af dem betalte obligatoriske bidrag vedrørte importerede dyr, at de ikke overvæltede disse obligatoriske bidrag på producenten, eller at overvæltningen blev omgjort, og at de har betalt de obligatoriske bidrag for indenlandske dyr fuldt ud, herunder de eksporterede slagtedyr og de eksporterede avls- og brugsdyr.«

9 Artikel 15 og 16 i loven af 1998 bestemmer, at der skal betales bidrag af de ansvarlige for bedrifter, hvor der holdes svin, samt af mejerier og indehavere af licenser til salg af mejeriprodukter.

10 Artikel 17, stk. 2, i loven af 1998 bestemmer, at der fuldt ud sker modregning mellem de beløb, der er betalt i henhold til ordningen af 1987, og de beløb, der skal betales i henhold til ordningen af 1998.

Proceduren ved Kommissionen

11 I henhold til den i traktatens artikel 93, stk. 2, fastsatte procedure fastslog Kommissionen ved beslutning 91/538/EØF af 7. maj 1991 om fonden for

dyresundhed og animalsk produktion i Belgien (EFT L 294, s. 43, herefter »beslutningen af 1991«), at ordningen af 1987 var uforenelig med det fælles marked, jf. EF-traktatens artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF), og at den følgelig skulle ophæves, for så vidt som de obligatoriske bidrag også opkræves i slagterileddet for dyr og produkter indført fra andre medlemsstater.

12 Ved skrivelser af 7. december 1995 og af 20. maj 1996 anmeldte Kongeriget Belgien i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, et udkast til lovgivningsforanstaltninger, der skulle ophæve ordningen af 1987 og erstatte den med en ny ordning.

13 Dette udkast indeholdt bl.a. en løsning af problemet med afgifter på importerede dyr, som havde foranlediget Kommissionen til i beslutningen af 1991 at erklære ordningen af 1987 for uforenelig med det fælles marked.

14 Det udkast, som senere blev til loven af 1998, blev erklæret for foreneligt med det fælles marked ved beslutningen af 1996.

Tvisterne i hovedsagerne

15 Van Calster og Cleeren køber og sælger kreaturer, hvoraf en del eksporteres. De har betalt bidrag til fonden af 1987 i henhold til loven og anordningen af 1987. Openbaar Slachthuis køber, slagter og sælger kvæg og forhandler kød. Det har ligeledes betalt bidrag til fonden af 1987. I tvisterne i hovedsagen kræver Van

Calster og Cleeren samt Openbaar Slachthuis tilbagebetaling af en del af disse bidrag med den begrundelse, at den er opkrævet i strid med fællesskabsretten.

16 Disse bidrag opkræves for såvel indenlandske dyr og animalske produkter som for importerede dyr og animalske produkter.

17 Da artikel 14, sidste punktum, i loven af 1998 fastsætter en ordning med tilbagebetaling af bidrag opkrævet for importerede dyr og animalske produkter, drejer tvisterne i hovedsagen sig alene om de bidrag, der er opkrævet for indenlandske dyr eller animalske produkter.

18 Ved de afgørelser, der blev truffet af de nationale domstole, som sagerne blev indbragt for i første instans, blev der givet Van Calster og Cleeren samt Openbaar Slachthuis medhold. Belgische Staat appellerede imidlertid disse afgørelser til den forelæggende ret.

19 Belgische Staat har bestridt de krav, der er fremsat af Van Calster og Cleeren samt af Openbaar Slachthuis, og har herved henvist til artikel 17, stk. 2, i loven af 1998. Den har anført, at i henhold til denne bestemmelse sker der modregning mellem krav på tilbagebetaling af bidrag, der er betalt i henhold til ordningen af 1987, og bidrag, der skal betales med tilbagevirkende gyldighed i henhold til ordningen af 1998.

20 Van Calster og Cleeren samt Openbaar Slachthuis har imidlertid gjort gældende, at loven af 1998 ikke kan være hjemmel for at pålægge bidrag med tilbagevirkende gyldighed. De har i denne forbindelse bl.a. anført det argument, at fællesskabsretten er til hinder for en sådan tilbagevirkende gyldighed.

21 Den forelæggende ret har herved anført, at Kommissionen hverken i beslutningen af 1991 eller i undersøgelsen af ordningen af 1998 har antaget, at de bidrag, der blev opkrævet for dyr, som blev eksporteret levende indtil den 1. januar 1997, var i strid med traktaten. Desuden har den nævnt, at Kommissionen i beslutningen af 1996 har erklæret, at den ikke havde indvendinger mod de foranstaltninger, der nævnes i udkastet til det, som skulle blive til loven af 1998. Ifølge den forelæggende ret indebærer beslutningen af 1996, at de bestemmelser, hvorefter der skal betales bidrag ved eksport af dyr indtil den 1. januar 1997, ikke var i strid med fællesskabsretten.

22 Med hensyn til bidragene ved eksport har den forelæggende ret henvist til, at sådanne bidrag ifølge fast retspraksis ikke kan være omfattet af forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning, når de pålægges med samme beløb for identiske varer, der er bestemt for det indenlandske marked (jf. dom af 21.3.1981, forenede sager 36/80 og 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association m.fl., Sml. s. 735). I tvisterne i hovedsagerne rammer bidragene ifølge den forelæggende ret dyrene systematisk og efter samme kriterier, uanset om disse dyr er bestemt til eksport eller til slagtning. Desuden er det den forelæggende rets opfattelse, at de bidrag ved eksport, som hovedsagen drejer sig om, ikke falder ind under anvendelsesområdet for EF-traktatens artikel 95 (efter ændring nu artikel 90 EF), da denne kun forbyder afgiftsmæssig forskelsbehandling til skade for indførte varer.

23 I øvrigt er traktaten efter den forelæggende rets opfattelse ikke til hinder for, at Belgische Staat, skønt den fuldt ud skal tilbagebetale de beløb, der er opkrævet med urette, fastsætter nye støtteforanstaltninger, som kan gennemføres efter anmeldelse til Kommissionen og dennes godkendelse. Ifølge den forelæggende ret opstår der imidlertid det spørgsmål, om traktaten er til hinder for, at den nye støtteordning har tilbagevirkende gyldighed, således at der opkræves bidrag for transaktioner, der har fundet sted flere år før denne anmeldelse.

24 I denne forbindelse har den forelæggende ret bemærket, at da Kommissionen har godkendt støtten i henhold til ordningen af 1998, har den også antaget, at denne støttes finansieringsmåde og dermed opkrævningen af et bidrag til fordel for fonden af 1998 er forenelig med fællesmarkedet.

25 Den har dog anført, at Van Calster og Cleeren samt Openbaar Slachthuis har bestridt, at Kommissionen har kompetence hertil.

26 Den forelæggende ret har herved påpeget, at ifølge traktatens artikel 173 er Domstolen enekompetent til at prøve lovligheden af retsakter vedtaget af Kommissionen. Den har anført, at det er ubestridt i hovedsagerne, at Van Calster og Cleeren samt Openbaar Slachthuis er umiddelbart og individuelt berørt af beslutningen af 1996. Den har påpeget, at der imidlertid opstår det spørgsmål, om beslutningen skal anses for en bemyndigelse til medlemsstaten, og om parterne i hovedsagen derfor berøres umiddelbart og individuelt af medlemsstatens beslutning om at anvende denne bemyndigelse, men ikke af en af Kommissionens retsakter. Den finder, at svaret på dette spørgsmål er afgørende for, om den nævnte indsigelse om inkompetence kan antages til realitetsbehandling.

De præjudicielle spørgsmål

27 På denne baggrund har den forelæggende ret, da den er af den opfattelse, at afgørelsen af de sager, der verserer for den, nødvendiggør en fortolkning af nogle bestemmelser i fællesskabsretten, besluttet at udsætte sagerne og at forelægge Domstolen en række præjudicielle spørgsmål.

28 De spørgsmål, der er stillet i de to hovedsager, er formuleret identisk og i samme rækkefølge, bortset fra, at forelæggelseskendelsen i sag C-262/01 indeholder et andet spørgsmål, som ikke stilles i sag C-261/01. Hof van Beroep te Antwerpen har i sag C-262/01 stillet følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en støtteordning under de ovenfor beskrevne omstændigheder i overensstemmelse med fællesskabsretten, og navnlig EF-traktatens artikel 93, stk. 3 [...], når den, efter at være blevet anmeldt, den 30. juli 1996 af Kommissionen anses for at være forenelig med fællesmarkedet, og når medlemsstaten med tilbagevirkende gyldighed ved denne støtteordning af almene hensyn pålægger bidrag eller afgifter:

— til finansiering af en fond for dyresundhed og animalsk produktion

— når disse bidrag eller afgifter pålægges fysiske og juridiske personer, hvis egenskaber er defineret i artikel 14, 15 og 16 i [...] lov af 23. marts 1998 som ændret af Arbitragehof i dennes dom af 9. februar 2000 i sagerne nr. 1414, 1450, 1452, 1453 og 1454

— hvorved de i disse artikler beskrevne handlinger er udført i perioden fra 1988 til den 21. maj 1996, da der endnu ikke var givet godkendelse af disse støtteforanstaltninger?

2) Har Kommissionen ved sin godkendelse af støtteforanstaltningerne i henhold til loven af 23. marts 1998 også godkendt, at de har tilbagevirkende gyldighed?

3) Har Kommissionens beslutning af 30. juli 1996 kun betydning som en individuel bemyndigelse til medlemsstaten til at gennemføre de fastsatte støtteforanstaltninger?

4) Berøres bidragsdebitorerne umiddelbart og individuelt af denne retsakt fra Kommissionen som omhandlet i EF-traktatens artikel 173 [...]?

5) Såfremt spørgsmål 3 besvares benægtende, tillader fællesskabsretten da, at bidragsdebitorerne som støtteberettigede fremsætter en indsigelse om Kommissionens inkompetence med hensyn til den pågældende beslutning, hvorved der blev givet bemyndigelse til at gennemføre de støtteforanstaltninger, som de er omfattet af?

6) Såfremt det antages, at de indstævnte som bidragsdebitorer og/eller som støtteberettigede berøres umiddelbart og individuelt af Kommissionens anfægtede beslutning og derved var berettiget til at fremsætte indsigelsen om inkompetence, har Kommissionen da med beslutningen af 30. juli 1996 overskredet grænserne for sit skøn og EF-traktatens artikel 93, stk. 3 [...]?«

29 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 4. oktober 2001 er sagerne C-261/01 og C-262/01 blevet forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

Det første spørgsmål i sagerne C-261/01 og C-262/01

30 Den forelæggende rets første spørgsmål i sagerne C-261/01 og C-262/01 er nærmere bestemt, om EF-traktatens artikel 93, stk. 3, skal fortolkes således, at den under de i hovedsagerne foreliggende omstændigheder er til hinder for, at der opkræves bidrag, som finansierer en støtteordning, der er erklæret for forenelig med det fælles marked ved en beslutning truffet af Kommissionen, når disse bidrag pålægges med tilbagevirkende gyldighed.

Indlæg til Domstolen

31 Belgische Staat har indledningsvis gjort gældende, at de faktiske omstændigheder i den sag, der gav anledning til dommen af 21. november 1991 i sagen Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (sag C-354/90, Sml. I, s. 5505), er fundamentalt forskellige fra situationen i hovedsagerne. Denne dom angik nemlig tilfælde, hvor de nationale myndigheder i strid med traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, havde gennemført støtteforanstaltninger uden først at anmelde dem til Kommissionen eller uden at afvente dennes endelige beslutning. De her foreliggende hovedsager vedrører imidlertid en støtteforanstaltning, som korrekt er blevet anmeldt til Kommissionen, og som denne har besluttet ikke at rejse indsigelse mod.

32 For det første er loven af 1998 ifølge den belgiske stat i overensstemmelse med det udkast, som Kommissionen tog stilling til i beslutningen af 1996. Følgelig er der ingen uforenelighed mellem støtteforanstaltningerne i hovedsagerne og det fælles marked. Kommissionen har i øvrigt allerede udtrykkeligt antaget i beslutningen af 1991, at »de påtænkte støtteforanstaltninger [er] forenelige [med fællesskabsretten], såvel med hensyn til deres form som til deres formål«. Kun den del af

finansieringen af fonden af 1987, der blev foretaget ved skattelignende afgifter, der også påhvilede importerede fællesskabsprodukter, rejste et fællesskabsretligt problem. Belgische Staat har fremhævet, at den ikke bestrider, at beslutningen af 1991 ikke kunne bevirke, at de ikke anmeldte støtteforanstaltningers manglende retmæssighed blev ophævet, således som det fremgår af dommen i sagen Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon. De her foreliggende hovedsager vedrører imidlertid et andet spørgsmål, nemlig virkningen af beslutningen af 1996, som blev truffet efter anmeldelsen af en ny lovbestemt ordning.

33 Dernæst har Belgische Staat gjort gældende, at den belgiske lovgiver ved kun at indføre tilbagevirkende gyldighed for de obligatoriske bidrag, om hvilke Kommissionen i beslutningen af 1991 havde fastslået, at de ikke rejste noget problem, på ingen måde har villet afhjælpe procedurefejl begået i fortiden. Den har derimod bestræbt sig på at sikre kvalitet og kontinuitet i fonden af 1987's funktion i almenhedens interesse, navnlig af hensyn til den offentlige sundhed, og i fuldstændig harmoni med den fælles landbrugspolitiks formål og principper.

34 Desuden har Belgische Staat anført, at Domstolen må tage EF-traktatens artikel 90, stk. 2 (nu artikel 86, stk. 2, EF), i betragtning. Det er åbenbart, at fonden af 1987 og dernæst fonden af 1998 var pålagt opgaver af almindelig økonomisk interesse i denne bestemmelses forstand. Belgische Staat mener ikke, at foranstaltninger med tilbagevirkende gyldighed, som har til formål at sikre, at et organ som fonden af 1987 og fonden af 1998 kan udføre opgaver af almindelig interesse, er fritaget fra forpligtelsen til anmeldelse i traktatens artikel 93, stk. 3. Derimod gør den gældende, at traktatens artikel 90, stk. 2, spiller en væsentlig rolle for Kommissionens hensyntagen til udførelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, når denne institution skal tage stilling til, om og i hvilket omfang en ordning som den ved loven af 1998 indførte kan have delvis tilbagevirkende gyldighed.

35 Endelig har Belgische Staat gjort gældende, at den tilbagevirkende gyldighed, som loven af 1998 indfører for bidragsordningen, under alle omstændigheder svarer til et hensyn af almindelig interesse, og at grundlaget for den ordning, som fonden af 1998's funktion og dens finansielle og økonomiske ligevægt er baseret på, ville blive afsvækket uden en sådan tilbagevirkende gyldighed.

36 Van Calster og Cleeren samt Openbaar Slachthuis har gjort gældende, at i henhold til EF-traktatens artikel 5, stk. 2 (nu artikel 10, stk. 2, EF), er de nationale domstole forpligtet til inden for rammerne af deres beføjelser at sikre fællesskabsrettens fulde virkning og at beskytte de rettigheder, som denne giver borgerne. I det foreliggende tilfælde skal den nationale domstol derfor sikre den direkte virkning af traktatens artikel 93, stk. 3.

37 I denne forbindelse har de under henvisning til generaladvokat Tesauros forslag til afgørelse i sagen Lornoy m.fl. (dom af 16.12.1992, sag C-17/91, Sml. I, s. 6523) anført, at det er umuligt at opstille en sondring mellem bidrag og støtteforanstaltninger, fordi bidragene dels er midlet til, at disse foranstaltninger kan have en gunstig virkning, og dels kan de forstyrre markedet. Følgelig finder traktatens artikel 93, stk. 3, i hovedsagerne anvendelse på såvel bidragene som på støtteforanstaltningerne.

38 Desuden har de udledt af præmis 15-17 i dommen i sagen Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, at selv hvis Kommissionen beslutter, at en støtteforanstaltning er forenelig med det fælles marked, indebærer denne beslutning ikke, at uretmæssigt opkrævede bidrag lovliggøres. På dette punkt har Kommissionen og de nationale domstole to forskellige opgaver.

39 I øvrigt er Van Calster og Cleeren samt Openbaar Slachthuis af den opfattelse, at den regel, der har til formål at hindre, at medlemsstaterne tilskyndes til at overtræde traktatens artikel 93, stk. 3, og som fremgår af den samme dom, også gælder for støtte med tilbagevirkende gyldighed, dvs. støtte, som en medlemsstat ønsker at give for en periode, som allerede er forløbet på tidspunktet for anmeldelsen af støtten. Denne regel gælder så meget desto mere for foranstaltninger med tilbagevirkende gyldighed, hvis formål og virkning er at forhindre tilbagebetaling af bidrag, der er opkrævet med urette. I et sådant tilfælde ville forbuddet mod gennemførelse i traktatens artikel 93, stk. 3, nemlig blive omgået ved, at det påtænkte foranstaltninger blev givet tilbagevirkende gyldighed. Hvis en sådan manøvre blev anset for lovlig, ville denne artikel forblive virkningsløs. Det ville nemlig være tilstrækkeligt på ny og med tilbagevirkende gyldighed at indføre de bidrag, der blev opkrævet med urette, eller den støtte, der blev givet med urette.

40 Den nederlandske regering har gjort gældende, at der ikke er nogen forbindelse mellem de i hovedsagerne omhandlede bidrags tilbagevirkende gyldighed og bestemmelsen i traktatens artikel 93, stk. 3, som hindrer gennemførelsen af de påtænkte foranstaltninger. Hovedsagerne angår nemlig ikke en medlemsstats gennemførelse af en støtteforanstaltning i strid med forbuddet i denne bestemmelse. Hjemmelen for bidragene fandtes i loven af 1998, som var blevet anmeldt til Kommissionen, da den endnu var et udkast, og først trådte i kraft efter dennes godkendelse.

41 I øvrigt har den nederlandske regering anført, at den forelæggende ret i sine præjudicielle spørgsmål synes at gå ud fra den antagelse, at Kommissionen i sine beslutninger om statsstøtte altid skal udtale sig særskilt om den tidsmæssige virkning af pålagte bidrag. Den nederlandske regering har anført, at dette imidlertid ikke er tilfældet. Ifølge den nederlandske regering vil Kommissionen kun handle således, såfremt bidragenes tilbagevirkende gyldighed fører til en tilsidesættelse af traktaten. Når Kommissionen ikke har udtalt sig således, må støtteforanstaltningen, herunder bidragsordningen og den eventuelle tilbagevirkende gyldighed, anses for forenelig med det fælles marked.

42 Kommissionen har anført, at det er ubestridt, at ordningen af 1998 er blevet anmeldt til den i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, og at den er blevet erklæret for forenelig med det fælles marked ved beslutningen af 1996. Den har gjort gældende, at det i beslutningen anføres, at den har »taget til efterretning, at ordningen for obligatoriske bidrag, som påhviler slagterier, ikke længere vil indeholde bestemmelser om afgifter på importerede eller eksporterede dyr«.

43 Kommissionen har anført, at for så vidt som den gælder for perioden efter den 9. august 1996, er ordningen af 1998 blevet anmeldt forskriftsmæssigt og er derfor lovlig. Derimod mener Kommissionen, at anvendelse af denne ordning for perioden før den nævnte dato reelt må sidestilles med ydelse af en støtte, der ikke er godkendt af Kommissionen, hvilket er i strid med traktatens artikel 93, stk. 3. Den modsatte antagelse ville nemlig gøre det muligt for en medlemsstat at berøve forbuddet mod at gennemføre ikke-godkendt statsstøtte dets effektive virkning ved hjælp af lovgivning med tilbagevirkende gyldighed.

Domstolens besvarelse

44 Ved besvarelsen af det første spørgsmål må det først afgøres, om den forpligtelse til at anmelde en statsstøtte, der er fastsat i traktatens artikel 93, stk. 3, og følgerne af en eventuel tilsidesættelse af denne forpligtelse også gælder for en sådan støttes finansieringsmåde. Dette spørgsmål stilles nemlig vedrørende en støtteforanstaltning, hvorved der indføres en bidragsordning, der er en integrerende del af denne, og som specielt og udelukkende har til formål at finansiere støtten.

45 I henhold til traktatens artikel 93 er Kommissionen enekompetent til, med forbehold af Domstolens prøvelsesret, at tage stilling til, om en statsstøtteforanstaltning er forenelig med det fælles marked.

46 Domstolen har allerede fastslået, at traktatens artikel 92 ikke tillader Kommissionen at isolere statsstøtten som sådan fra metoden for dens finansiering og at ignorere denne sidste, hvis den, i forbindelse med statsstøtten som sådan, gør den samlede ordning uforenelig med fællesmarkedet (dom af 25.6.1970, sag 47/69, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 73, org.ref.: Rec. s. 487, præmis 4).

47 Selv hvis finansieringsmåden opfylder traktatens øvrige krav, navnlig dem, der følger af artikel 95, betyder denne omstændighed ikke, at den pågældende foranstaltning er lovlig i henhold til traktatens artikel 92 og 93 (jf. i denne retning dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 13). En støtte i egentlig forstand kan tænkes ikke at ændre samhandelen mellem staterne væsentligt og derfor være tilladelig, men kan blive udsat for, at dens forstyrrende virkning forøges gennem en finansieringsmåde, der gør hele ordningen uforenelig med et enhedsmarked og den fælles interesse (jf. dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 16).

48 I øvrigt bemærkes, at når en afgift, der specielt har til formål at finansiere en støtte, viser sig at være i strid med andre bestemmelser i traktaten, f.eks. med EF-traktatens artikel 9 og 12 (efter ændring nu artikel 23 EF og 25 EF) eller med dennes artikel 95, kan Kommissionen ikke erklære den støtteordning, som afgiften er en del af, for forenelig med det fælles marked (jf. i denne retning dom af 21.5.1980, sag 73/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1533, præmis 11).

49 Det følger heraf, at en støttes finansieringsmåde kan gøre hele den støtteordning, som den skal finansiere, uforenelig med det fælles marked. Følgelig kan undersøgelsen af en støtte ikke ske uafhængigt af virkningerne af metoden til støttens finansiering (dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 8). Tværtimod skal Kommissionens undersøgelse af en støtteforanstaltning nødvendigvis også tage støttens finansieringsmåde i betragtning, såfremt denne er en integrerende del af foranstaltningen.

50 I et sådant tilfælde skal anmeldelsen af støtteforanstaltningen i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, også omfatte dennes finansieringsmåde, for at Kommissionen kan foretage sin undersøgelse på grundlag af fuldstændige oplysninger. I mangel heraf kan det ikke udelukkes, at en støtteforanstaltning erklæres for forenelig, skønt den ikke kunne være blevet det, såfremt Kommissionen havde haft kendskab til dens finansieringsmåde.

51 For at sikre, at forpligtelsen til anmeldelse har effektiv virkning, og at Kommissionens undersøgelse af en statsstøtte er hensigtsmæssig og fuldstændig, er medlemsstaten derfor forpligtet til for at opfylde denne forpligtelse ikke blot at anmelde selve den påtænkte støtte, men også støttens finansieringsmåde, såfremt denne er en integrerende del af den påtænkte foranstaltning.

52 Da forpligtelsen til anmeldelse også omfatter støttens finansieringsmåde, skal følgerne af, at de nationale myndigheder tilsidesætter sidste punktum i traktatens artikel 93, stk. 3, også gælde for dette aspekt af støtteforanstaltningen.

53 I denne forbindelse bemærkes dels, at det påhviler de nationale domstole at beskytte borgernes rettigheder i tilfælde af, at de nationale myndigheder tilsidesætter det forbud mod at gennemføre støtte, som er indeholdt i traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, og som har direkte virkning (dommene i sagen Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat

national des négociants et transformateurs de saumon, præmis 12, og i sagen Lornoy m.fl., præmis 30), dels at medlemsstaten som udgangspunkt er forpligtet til at tilbagebetale afgifter opkrævet i strid med fællesskabsretten (dom af 14.1.1997, sag C-192/95, Comateb m.fl., Sml. I, s. 165).

54 Det følger heraf, at når en støtteforanstaltning, hvis finansieringsmåde er en integrerende del, gennemføres under tilsidesættelse af anmeldelsesforpligtelsen, er de nationale domstole som udgangspunkt forpligtet til at træffe afgørelse om, at de afgifter eller bidrag, der specielt opkræves for at finansiere denne støtte, skal tilbagebetales.

55 I det foreliggende tilfælde indgår de bidrag, der er opkrævet i henhold til artikel 14-16 i loven af 1998, i fonden af 1998. Disse bidrag opkræves således specielt og udelukkende til finansiering af de i hovedsagerne omhandlede støtteforanstaltninger.

56 Loven af 1998 er blevet anmeldt til Kommissionen og erklæret for forenelig med det fælles marked ved beslutningen af 1996. For så vidt som de angår den periode, der begynder på den nøjagtige dato for denne beslutning, nemlig den 9. august 1996, er såvel støtten som sådan som de bidrag, der opkræves for at finansiere den, således lovlige.

57 Imidlertid pålægger loven af 1998 betaling af bidrag med tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1988. En del af de bidrag, der er foreskrevet ved loven af 1998, er således pålagt for en periode, der går forud for beslutningen af 1996.

58 I det omfang loven af 1998 pålægger bidrag med tilbagevirkende gyldighed for perioden fra den 1. januar 1988 til den 8. august 1996, er den derfor ulovlig, fordi kravet om anmeldelse forud for gennemførelsen af støtteordningen ikke er blevet overholdt med hensyn til denne periode. De nævnte bidrag er følgelig opkrævet i strid med traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum.

59 Desuden har loven af 1998 ophævet loven af 1987, som ikke var blevet anmeldt til Kommissionen, og erstattet den i den sidstnævnte lov fastsatte støtte- og bidragsordning med en ny ordning, som i det væsentlige er identisk, med tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1988, som var ikrafttrædelsesdatoen for loven af 1987. Som generaladvokaten har anført i punkt 14 i sit forslag til afgørelse, har den belgiske lovgiver på denne måde villet afhjælpe følgerne af, at forpligtelsen til forudgående anmeldelse af støtteforanstaltningen i loven af 1987 var blevet tilsidesat.

60 En sådan lovgivningsteknik kan ikke anses for forenelig med den anmeldelsesforpligtelse, der pålægges ved traktatens artikel 93, stk. 3. Såfremt den var tilladt, kunne medlemsstaterne nemlig straks gennemføre en påtænkt statsstøtte uden at anmelde denne, og følgerne af den manglende anmeldelse kunne undgås ved at ophæve foranstaltningen og samtidig genindføre den med tilbagevirkende gyldighed.

61 Dette resultat kan ikke afsvækkes af Belgische Staats argument, som er udledt af traktatens artikel 90, stk. 2. Selv hvis denne bestemmelse kunne finde anvendelse på fonden af 1998, bemærkes, som Belgische Staat selv har erkendt, at loven af 1998 under alle omstændigheder skulle anmeldes i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3 (jf. dom af 22.6.2000, sag C-332/98, Frankrig mod

Kommissionen, Sml. I, s. 4833, præmis 31-33). Denne lov var således nødvendigvis omfattet af forbuddet mod gennemførelse i denne bestemmelse.

62 Det bemærkes desuden, at den omstændighed, at en støtteforanstaltning eller en del af denne foranstaltning er ulovlig, fordi forpligtelsen til at anmelde den forud for gennemførelsen er tilsidesat, ikke påvirkes af, at den nævnte foranstaltning er blevet fundet forenelig med det fælles marked ved en endelig beslutning fra Kommissionen.

63 Domstolen har således fastslået, at Kommissionens endelige beslutning ikke indebærer, at gennemførelsesforanstaltninger, som var ugyldige, fordi de var truffet i strid med forbuddet i traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, efterfølgende lovliggøres, da der i modsat fald vil blive gjort indgreb i denne bestemmelses direkte virkning, og borgernes interesser — som de nationale domstole har til opgave at beskytte — vil blive tilsidesat. Enhver anden fortolkning ville tilskynde den pågældende medlemsstat til at sætte sig ud over denne bestemmelse og ville medføre, at bestemmelsen mister sin effektive virkning (jf. dommen i sagen Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, præmis 16).

64 I øvrigt bemærkes, at det påhviler de nationale domstole at beskytte de borgernes rettigheder i tilfælde af, at de nationale myndigheder tilsidesætter det forbud mod at gennemføre støtten, som er indeholdt i traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, og som har direkte virkning. En sådan tilsidesættelse, der påberåbes af borgerne — som kan gøre dem gældende — og som fastslås af de nationale domstole, skal foranledige disse til at drage samtlige konsekvenser heraf i overensstemmelse med deres nationale retssystem hvad angår såvel gyldigheden af de retsakter, som gennemfører de omtvistede støtteforanstaltninger, som tilbagesøgningen af den pågældende støtte (jf. dommen i sagen Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, præmis 12, og i sagen Lornoy m.fl., præmis 30).

65 På baggrund af det foregående skal det første spørgsmål i sagerne C-261/01 og C-262/01 besvares med, at traktatens artikel 93, stk. 3, skal fortolkes således, at den under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagerne, er til hinder for opkrævning af bidrag, som specielt finansierer en støtteordning, der er erklæret for forenelig med det fælles marked ved en kommissionsbeslutning, for så vidt som disse bidrag pålægges med tilbagevirkende gyldighed for en periode, der ligger forud for datoen for denne beslutning.

Det andet spørgsmål i sag C-262/01

66 Den forelæggende rets andet spørgsmål i sag C-262/01 er nærmere bestemt, om beslutningen af 1996 skal fortolkes således, at den indeholder en godkendelse af den tilbagevirkende gyldighed af loven af 1998.

Indlæg til Domstolen

67 Belgische Staat har anført, at dette spørgsmål må besvares bekræftende. Hele ordlyden af det udkast, der skulle blive til loven af 1998, blev nemlig tilsendt Kommissionen. Ifølge den belgiske regering gav ordningen af 1998 kun anledning til vanskeligheder med hensyn til dens finansieringsmådes forenelighed med det fælles marked. Bestemmelserne om de bidrag, der blev pålagt ved det nævnte udkast, var derfor uundgåeligt genstand for hele Kommissionens opmærksomhed, også hvad angår deres tidsmæssige virkning. Denne foretog i øvrigt en dybtgående analyse af udkastet, hvilket fremgår af de anmodninger om yderligere oplysninger, der blev fremsat.

68 Belgische Staat har derfor konkluderet, at Kommissionen efter sin dybtgående undersøgelse af udkastet, navnlig dettes artikel 14, uden tvivl var klar over, at denne bestemmelse pålagde obligatoriske bidrag til fordel for fonden af 1998 fra den 1. januar 1988. Da den ikke rejste nogen indsigelse mod de anmeldte foranstaltninger som helhed, har den ifølge den belgiske regering godkendt denne bestemmelse.

69 Van Calster og Cleeren samt Openbaar Slachthuis har anført, at loven af 1998 havde til formål og til følge at indføre bidrag for fortiden. Desuden har de gjort gældende, at det på ingen måde fremgår af ordlyden af beslutningen af 1996, at Kommissionen godkendte gennemførelsen af støtteforanstaltningerne for fortiden. Den har heri kun udtalt, at de støtteforanstaltninger, der blev indført ved loven af 1998 for fremtiden, var forenelige med det fælles marked. Dette betyder, at i det omfang denne lov pålægger bidrag med tilbagevirkende gyldighed, er den ulovlig. Loven er blevet gennemført fra 1988, altså otte år før Kommissionen traf beslutningen af 1996. Den tilsidesættelse af traktatens artikel 93, stk. 3, som de belgiske myndigheder således har begået, er følgelig på ingen måde dækket eller godkendt ved beslutningen af 1996.

70 Under alle omstændigheder har Van Calster og Cleeren samt Openbaar Slachthuis anført, at Kommissionen ikke er kompetent til at udtale sig om lovligheden af foranstaltninger, der gennemføres, før den har truffet beslutning, eller til at lovliggøre sådanne foranstaltninger. Såfremt Domstolen derfor fastslog, at beslutningen af 1996 faktisk indeholder en godkendelse af, at de ved loven af 1998 indførte foranstaltninger blev gennemført, før denne beslutning blev truffet, måtte det konstateres, at beslutningen er ugyldig.

71 Kommissionen har gjort gældende, at beslutningen af 1996 intet siger om den tilbagevirkende gyldighed af ordningen af 1998. Den har tilføjet, at en støtteordnings lovlighed ikke er et emne, hvoraf Kommissionen udleder materielle konsekvenser, til forskel fra nationale domstole.

Domstolens besvarelse

72 Indledningsvis bemærkes, at det ikke nævnes i beslutningen af 1996, at loven af 1998 pålægger bidrag med tilbagevirkende gyldighed.

73 Under alle omstændigheder bemærkes, at selv hvis det antages, at Kommissionen har undersøgt, om bidrag, der er pålagt med tilbagevirkende gyldighed, er forenelige med det fælles marked, har den ikke kompetence til at beslutte, at en støtteordning, der er gennemført i strid med traktatens artikel 93, stk. 3, er lovlig.

74 Under kontrollen med medlemsstaternes overholdelse af deres forpligtelser i henhold til traktatens artikel 92 og 93 indtager de nationale retter og Kommissionen roller, som dels supplerer hinanden, dels er klart adskilte (dom af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 41).

75 Mens det alene er Kommissionen, der er kompetent til med forbehold af Domstolens efterprøvelse at træffe afgørelse om støtteforanstaltningers forenelighed med fællesmarkedet, har de nationale retter til opgave at sikre borgernes rettigheder i tilfælde af tilsidesættelse af forpligtelsen ifølge artikel 93, stk. 3, til at give Kommissionen forudgående underretning om statsstøtte (jf. dom af 17.6.1999, sag C-295/97, Piaggio, Sml. I, s. 3735, præmis 31).

76 Kommissionen kan således — i modsætning til de nationale retter — ikke foreskrive tilbagebetaling af en statsstøtte alene med den begrundelse, at den ikke er blevet anmeldt i overensstemmelse med traktatens artikel 93, stk. 3 (jf. dommen i sagen Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, præmis 13, og i sagen SFEI m.fl., præmis 43).

77 Det følger af det foregående, at det andet spørgsmål i sag C-262/01 skal besvares med, at beslutningen af 1996 ikke indeholder en godkendelse af den tilbagevirkende gyldighed af loven af 1998.

Det andet til det femte spørgsmål i sag C-261/01 og det tredje til det sjette spørgsmål i sag C-262/01

78 Det fremgår af forelæggelseskendelserne, at Hof van Beroep te Antwerpen kun har stillet det andet til det femte spørgsmål i sag C-261/01 og det tredje til det sjette spørgsmål i sag C-262/01 for det tilfælde, at Domstolen når til det resultat, at Kommissionen ved beslutningen af 1996 har givet sin godkendelse af den tilbagevirkende gyldighed af loven af 1998.

79 Da Domstolen er nået til det modsatte resultat i sin besvarelse af det andet spørgsmål i sag C-262/01, er det ufornødent at besvare disse spørgsmål.

Sagsomkostninger

80 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Hof van Beroep te Antwerpen ved kendelser af 28. juni 2001, for ret:

1) EF-traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF), skal fortolkes således, at den under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagerne, er til hinder for opkrævning af bidrag, som specielt finansierer en støtteordning, der er erklæret for forenelig med det fælles marked ved en kommissionsbeslutning, for så vidt som disse bidrag pålægges med tilbagevirkende gyldighed for en periode, der ligger forud for datoen for denne beslutning.

2) **Kommissionens beslutning af 9. august 1996 om støtteforanstaltning nr. N 366/96 indeholder ikke en godkendelse af den tilbagevirkende gyldighed af loven af 23. marts 1998 om oprettelse af en budgetfond for dyrs og animalske produkters sundhed og kvalitet.**

Skouris	Jann	Timmermans
Gulmann	Cunha Rodrigues	Rosas
Edward	La Pergola	Puissochet
Schintgen	Macken	Colneric
	von Bahr	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. oktober 2003.

R. Grass — Justitssekretær

V. Skouris — Præsident