DOMSTOLENS DOM
den 21 oktober 2003 *

I de förenade målen C-261/01 och C-262/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Hof van Beroep te Antwerpen (Belgien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiga målen mellan

belgiska staten

och

Eugene van Calster,

Felix Cleeren (C-261/01)

och mellan

belgiska staten

och

Openbaar Slachthuis NV (C-262/01),

* Rättegångsspråk: nederländska.

angående tolkningen av gemenskapsrätten, särskilt artikel 93 i EG-fördraget (nu artikel 88 EG) och artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse), och kommissionens beslut av den 9 augusti 1996 angående stöd nr N 366/96,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden V. Skouris och avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans (referent), C. Gulmann, J.N Cunha Rodrigues och A. Rosas samt domarna D.A.O Edward, A. La Pergola, J.-P Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric och S. von Bahr,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— belgiska staten, genom A. Snoecx, i egenskap av ombud, biträdd av B. van de Walle de Ghelcke, A. Vastersavendts och J. Wouters, avocats,

— Eugene Van Calster, Felix Cleeren och Openbaar Slachthuis NV, genom J. Arnauts-Smeets och J. Keustermans, avocats,

— Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom H.M.H. Speyart och D. Triantafyllou, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 10 december 2002 av: belgiska staten, företrädd av B. van de Walle de Ghelcke och J. Wouters, Eugene Van Calster och Felix Cleeren, företrädda av J. Keustermans, Openbaar Slachthuis NV, företrätt av J. Arnauts-Smeets, och kommissionen, företrädd av H. van Vliet, i egenskap av ombud,

och efter att den 10 april 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Hof van Beroep te Antwerpen har, genom beslut av den 28 juni 2001 som inkom till domstolens kansli den 5 juli 2001, i enlighet med artikel 234 EG ställt flera frågor om tolkningen av gemenskapsrätten, särskilt artikel 93 i EG-fördraget (nu artikel 88 EG) och artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse), och kommissionens beslut av den 9 augusti 1996 angående stöd nr N 366/96 (nedan kallat 1996 års beslut).

2 Frågorna har uppkommit i tvister mellan dels belgiska staten, å ena sidan, och boskapshandlarna Eugene Van Calster och Felix Cleeren, å andra sidan, dels belgiska staten och slakteriet Openbaar Slachthuis NV (nedan kallat Openbaar Slachthuis). Eugene Van Calster, Felix Cleeren och Openbaar Slachthuis har begärt att belgiska staten skall återbetala de avgifter som de erlagt till Fonden för djurhälsa och animalieproduktion (nedan kallad 1987 års fond) på grund av att avgifterna tagits ut i strid med gemenskapsrätten.

Tillämpliga bestämmelser

Den nationella lagstiftningen

3 Genom dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (lag om djurhälsa) (*Belgisch Staatsblad* av den 17 april 1987, s. 5788, nedan kallad 1987 års lag) infördes en ordning för finansiering av stöd för att bekämpa djursjukdomar och förbättra hygienen, hälsan och kvaliteten för djur och animaliska produkter (nedan kallad 1987 års ordning). Enligt artikel 2 har lagen till syfte att "bekämpa djursjukdomar i syfte att främja folkhälsan och djurhållarnas ekonomiska situation".

4 I artikel 32.2 i 1987 års lag föreskrivs följande:

"[1987 års fond] skall inrättas vid jordbruksministeriet.... Fondens verksamhet skall avse finansiering av kompensation, bidrag och annat stöd för att bekämpa

djursjukdomar och förbättra hygienen, hälsan och kvaliteten för djur och animaliska produkter. Fonden skall finansieras på följande sätt:

1) Obligatoriska avgifter skall betalas av fysiska och juridiska personer som producerar, förädlar, transporterar, behandlar, säljer eller handlar med djur...

...

För det fall den obligatoriska avgiften tas ut av någon som förädlar, transporterar, behandlar, säljer eller handlar med djur eller animaliska produkter, skall den övervältras vid varje transaktion, upp till och med producentledet."

5 1987 års lag innehåller ett bemyndigande att genom kunglig kungörelse fastställa storleken på de obligatoriska avgifterna och hur de skall tas ut. Genom koninklijk besluit van 11 december 1987 betreffende de verplichte bijdragen aan het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren (kunglig kungörelse om obligatoriska avgifter till fonden för djurhälsa och animalieproduktion) (*Belgisch Staatsblad* av den 23 december 1987, s. 19317, nedan kallad 1987 års kungörelse) fastställdes att slakterier och exportörer från och med den 1 januari 1988 skulle erlägga en avgift på 105 BEF per nötkreatur, kalv eller svin som slaktas eller exporteras levande. 1987 års lag och 1987 års kungörelse ändrades därefter vid ett flertal tillfällen. Ingen av dessa författningar anmäldes till kommissionen i enlighet med artikel 93.3 i fördraget.

6 Genom wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten

(lag om inrättandet av en budgetfond för främjande av djurs hälsa och kvaliteten på djur och animaliska produkter) (*Belgisch Staatsblad* av den 30 april 1998, s. 13469, nedan kallad 1998 års lag) avskaffades 1987 års ordning och 1987 års fond med retroaktiv verkan och ersattes med en ny ordning (nedan kallad 1998 års ordning), vilken omfattade ett nytt system med obligatoriska avgifter som var tillämpligt med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 1988, och med en ny fond, budgetfonden för främjande av djurs hälsa och kvaliteten på djur och animaliska produkter (nedan kallad 1998 års fond). 1998 års ordning skiljer sig väsentligt från 1987 års ordning genom att det inte föreskrivs någon avgift för importerade djur och genom att det inte längre tas ut någon avgift på exporterade djur från och med den 1 januari 1997.

7 I artikel 5 i 1998 års lag föreskrivs att 1998 års fond skall finansieras bland annat genom de avgifter som Kungl. Maj:t påför fysiska eller juridiska personer som producerar, förädlar, transporterar, behandlar, säljer eller handlar med djur eller animaliska produkter.

8 I artikel 14 i 1998 års lag föreskrivs att slakterier och exportörer skall erlägga avgifter. Storleken på avgifterna varierar beroende på vilken period de avser. I artikeln föreskrivs följande:

"Slakterier och exportörer skall erlägga följande obligatoriska avgifter till fonden:

...

Dessa obligatoriska avgifter skall övervältras på producenten.

Skyldighet att erlägga de obligatoriska avgifterna föreligger endast vad avser inhemska djur, men inte för importerade djur. Betalningsskyldigheten för exporterade djur upphörde från och med den 1 januari 1997.

Vad avser importerade djur skall de obligatoriska avgifter som erlades från och med den 1 januari 1988 med tillämpning av kunglig kungörelse av den 11 december 1987 om obligatoriska avgifter till fonden för djurhälsa och animalieproduktion, i dess lydelse enligt de kungliga kungörelserna av den 8 april 1989, den 23 november 1990, den 19 april 1993, den 15 maj 1995, den 25 februari 1996 och den 13 mars 1997, återbetalas till dem som kan styrka att de har betalat obligatoriska avgifter för importerade djur, att dessa obligatoriska avgifter inte har övervältrats på producenten eller att en sådan övervältring ogiltigförklarats och att de till fullo betalat de obligatoriska avgifterna för de inhemska djuren, inklusive de exporterade slaktdjuren och de exporterade avels- och produktionsdjuren."

9 Enligt artiklarna 15 och 16 i 1998 års lag skall avgifter erläggas av dem som ansvarar för anläggningar där svin hålls, av mejerier och av dem som innehar tillstånd att sälja mejeriprodukter.

10 I artikel 17 andra stycket i 1998 års lag föreskrivs att fordringar avseende återbetalning av de avgifter som erlagts enligt 1987 års ordning automatiskt skall kvittas mot de avgifter som skall erläggas enligt 1998 års ordning.

Förfarandet vid kommissionen

11 I enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget konstaterade kommissionen, i beslut 91/538/EEG av den 7 maj 1991 om fonden

för djurhälsa och animalieproduktion i Belgien (EGT L 294, s. 43, nedan kallat 1991 års beslut), att 1987 års ordning var oförenlig med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 92 i EG-fördraget (nu artikel 87 EG i ändrad lydelse) och därför inte längre kunde tillämpas, till den del de obligatoriska avgifterna även påfördes djur och produkter från andra medlemsstater på slaktstadiet.

12 Genom skrivelser av den 7 december 1995 och den 20 maj 1996 anmälde Konungariket Belgien, i enlighet med artikel 93.3 i fördraget, ett förslag till lagstiftningsåtgärder för att avskaffa 1987 års ordning och ersätta den med en ny.

13 Förslaget innehöll bland annat en lösning på problemet med att importerade djur påfördes avgiften, vilket hade föranlett kommissionen i 1991 års beslut att förklara 1987 års ordning oförenlig med den gemensamma marknaden.

14 Förslaget till vad som skulle komma att bli 1998 års lag förklarades vara förenligt med den gemensamma marknaden genom 1996 års beslut.

Tvisterna vid den nationella domstolen

15 Eugene Van Calster och Felix Cleeren köper och säljer boskap, som delvis exporteras. De betalade avgifter till 1987 års fond med stöd av 1987 års lag och 1987 års kungörelse. Openbaar Slachthuis köper, slaktar och säljer boskap samt saluför kött. Även Openbaar Slachthuis betalade avgifter till 1987 års fond. I

tvisterna vid den nationella domstolen har Eugene Van Calster, Felix Cleeren och Openbaar Slachthuis begärt återbetalning av en del av dessa avgifter på grund av att de tagits ut i strid med gemenskapsrätten.

16 Avgifterna togs ut såväl på inhemska djur och animaliska produkter som på importerade djur och animaliska produkter.

17 I artikel 14 sista meningen i 1998 års lag föreskrivs regler om återbetalning av de avgifter som tagits ut på importerade djur och animaliska produkter, och tvisterna vid den nationella domstolen avser därför bara de avgifter som tagits ut på inhemska djur eller animaliska produkter.

18 De nationella domstolar som dömde i första instans biföll Eugene Van Calsters och Felix Cleerens respektive Openbaar Slachthuis talan. Belgiska staten har dock överklagat dessa avgöranden till den hänskjutande domstolen.

19 Belgiska staten har bestritt de krav som framställts av Eugene Van Calster, Felix Cleeren och Openbaar Slachthuis och den har i det hänseendet åberopat artikel 17 andra stycket i 1998 års lag. Staten har uppgett att enligt denna bestämmelse skall fordringar avseende återbetalning av de avgifter som erlagts enligt 1987 års ordning kvittas mot de avgifter som skall erläggas retroaktivt enligt 1998 års ordning.

20 Eugene Van Calster, Felix Cleeren och Openbaar Slachthuis har dock hävdat att 1998 års lag inte kan ligga till grund för en retroaktiv avgift. Till stöd för detta har de bland annat åberopat att gemenskapsrätten utgör hinder för en sådan retroaktiv verkan.

21 Den hänskjutande domstolen har i det hänseendet påpekat att kommissionen varken i 1991 års beslut eller vid sin undersökning av 1998 års ordning ansåg att de avgifter som tagits ut på djur som exporterades levande till och med den 1 januari 1997 var oförenliga med fördraget. Vidare har den nämnt att kommissionen i 1996 års beslut uppgav att den inte hade några invändningar mot bestämmelserna i det förslag som skulle komma att bli 1998 års lag. Enligt den hänskjutande domstolen innebär 1996 års beslut att reglerna om avgifter vid djurexport till och med den 1 januari 1997 inte var oförenliga med gemenskapsrätten.

22 Den hänskjutande domstolen har påpekat att enligt fast rättspraxis kan avgifter som avser export inte omfattas av förbudet mot avgifter med motsvarande verkan, om avgifterna tillämpas med samma belopp på identiska varor som är avsedda för den inhemska marknaden (se dom av den 10 mars 1981 i de förenade målen 36/80 och 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association m.fl., REG 1981, s. 735; svensk specialutgåva, volym 6, s. 29). I tvisterna vid den nationella domstolen tillämpas avgifterna på djuren på ett systematiskt sätt och enligt samma kriterier, oberoende av om djuren är avsedda för export eller slakt. Vidare anser den hänskjutande domstolen att de exportavgifter som är i fråga i målen vid den nationella domstolen inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 95 i EG-fördraget (nu artikel 90 EG i ändrad lydelse), eftersom nämnda artikel endast förbjuder diskriminerande skatter eller avgifter till nackdel för importerade produkter.

23 Den hänskjutande domstolen anser dessutom att fördraget inte utgör något hinder mot att belgiska staten, trots att den är skyldig att återbetala alla de avgifter som felaktigt tagits ut, utfärdar föreskrifter om nya stödåtgärder som kan genomföras efter anmälan till och godkännande av kommissionen. Enligt denna domstol uppkommer dock frågan huruvida fördraget utgör hinder mot att det nya stödprogrammet har en retroaktiv verkan som innebär att avgifter tas ut på transaktioner som ägde rum flera år före anmälan.

24 Eftersom kommissionen godkände det stöd som föreskrivs i 1998 års ordning anser den hänskjutande domstolen att den även beslutade att stödets finansieringsmetod, det vill säga uttaget av en avgift till 1998 års fond, är förenlig med den gemensamma marknaden.

25 Den hänskjutande domstolen har dock påpekat att Eugene Van Calster, Felix Cleeren och Openbaar Slachthuis har bestritt att kommissionen har behörighet i detta avseende.

26 Den hänskjutande domstolen har i det avseendet påpekat att enligt artikel 173 i fördraget är endast domstolen behörig att granska lagenligheten av rättsakter som antas av kommissionen. I tvisterna vid den nationella domstolen är det ostridigt att Eugene Van Calster, Felix Cleeren och Openbaar Slachthuis berörs direkt och personligen av 1996 års beslut. Enligt den hänskjutande domstolen uppkommer emellertid frågan huruvida beslutet i stället skall betraktas som ett tillstånd som givits medlemsstaten och huruvida parterna i målen vid den nationella domstolen följaktligen berörs direkt och personligen av medlemsstatens beslut att använda detta tillstånd men inte av kommissionens rättsakt. Den hänskjutande domstolen anser att svaret på den frågan är avgörande för huruvida invändningen att kommissionen saknar behörighet kan tas upp till sakprövning.

Tolkningsfrågorna

27 Mot denna bakgrund ansåg den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att tolka vissa bestämmelser i gemenskapsrätten för att kunna slita de tvister som är anhängiga vid den, och den beslutade därför att vilandeförklara målen och att ställa flera tolkningsfrågor till domstolen.

28 De frågor som ställts i de båda målen är identiska och har ställts i samma ordningsföljd, förutom att beslutet om hänskjutande i mål C-262/01 innehåller en andra fråga som inte har ställts i mål C-261/01. Hof van Beroep te Antwerpen har ställt följande tolkningsfrågor i mål C-262/01:

"1) Är ett stödprogram, som anmälts till kommissionen och som av kommissionen den 30 juli 1996 förklarats vara förenligt med den gemensamma marknaden, mot bakgrund av de omständigheter som angetts ovan förenligt med gemenskapsrätten, särskilt med artikel 93.3 i EG-fördraget..., då medlemsstaten i nämnda program med retroaktiv verkan och för att tillvarata allmänintresset föreskriver att avgifter

— för att finansiera en fond för djurhälsa och animalieproduktion,

— skall betalas av fysiska och juridiska personer enligt de villkor som anges i artiklarna 14, 15 och 16 i lagen av den 23 mars 1998, enligt den tolkning som följer av Arbitragehofs dom av den 9 februari 2000 i mål nr 1414, 1450, 1452, 1453 och 1454,

— på grund av de i ovannämnda artiklar angivna verksamheterna som ägde rum under perioden från och med år 1988 till och med den 21 maj 1996, då dessa stödåtgärder ännu inte hade godkänts?

2) Har kommissionen, genom att godkänna de stödåtgärder som inrättades genom lagen av den 23 mars 1998, även godkänt den lagens retroaktiva verkan?

3) Är kommissionens beslut av den 30 juli 1996 endast ett individuellt tillstånd som ges en medlemsstat att genomföra de planerade stödåtgärderna?

4) Är de personer som är skyldiga att betala avgifterna direkt och personligen berörda av kommissionens rättsakt i den mening som avses i artikel 173 i EG-fördraget...?

5) För det fall den tredje frågan besvaras nekande, är det då enligt gemenskapsrätten möjligt för de avgiftsskyldiga, i egenskap av stödmottagare, att göra en invändning om att kommissionen inte var behörig att anta rättsakten i vilken tillstånd lämnades till att genomföra de stödåtgärder som de omfattas av?

6) För det fall det godtas att motparterna, i sin egenskap av avgiftsskyldiga och/eller i egenskap av stödmottagare, berörs direkt och personligen av kommissionens beslut och därför äger göra en invändning om bristande behörighet, har kommissionen då överskridit sin behörighet genom att anta beslutet av den 30 juli 1996 och åsidosatt artikel 93.3 i EG-fördraget...?"

29 Genom beslut av domstolens ordförande av den 4 oktober 2001 har målen C-261/01 och C-262/01 förenats vad gäller det skriftliga respektive det muntliga förfarandet samt domen.

Den första frågan i målen C-261/01 och C-262/01

30 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i målen C-261/01 och C-262/01 för att få klarhet i huruvida artikel 93.3 i fördraget skall tolkas på så sätt att den, under sådana omständigheter som är för handen i målen vid den nationella domstolen, utgör hinder för att ta ut avgifter för att finansiera ett stödprogram som förklarats vara förenligt med den gemensamma marknaden genom ett beslut av kommissionen, när avgifterna tas ut med retroaktiv verkan.

Yttranden som har inkommit till domstolen

31 Belgiska staten har först gjort gällande att de faktiska omständigheterna i det mål som föranledde dom av den 21 november 1991 i mål C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (REG 1991, s. I-5505; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-463), skiljer sig väsentligt från situationen i målen vid den nationella domstolen. Nämnda dom avsåg nämligen fall där de nationella myndigheterna hade genomfört stödåtgärder utan att i förväg anmäla dessa till kommissionen eller utan att avvakta kommissionens slutliga beslut, i strid med artikel 93.3 sista meningen i fördraget. Målen vid den nationella domstolen avser en stödåtgärd som har anmälts till kommissionen i vederbörlig ordning och som kommissionen har beslutat att inte invända mot.

32 Belgiska staten anser att 1998 års lag överensstämmer med det förslag som kommissionen bedömde i 1996 års beslut. Följaktligen är stödåtgärderna i fråga inte längre oförenliga med den gemensamma marknaden. I 1991 års beslut angav kommissionen för övrigt uttryckligen att "stödåtgärderna [är] förenliga med gemenskapsrätten både vad gäller utformning och ändamål". Enbart den del av finansieringen av 1987 års fond som skedde genom skatteliknande avgifter som även togs ut på importerade gemenskapsvaror medförde problem i gemenskaps-

rättsligt hänseende. Belgiska staten har understrukit att den inte bestrider att 1991 års beslut inte kunde undanröja rättsstridigheten av de stödåtgärder som inte hade anmälts, vilket följer av domen i det ovannämnda målet Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon. Målen vid den nationella domstolen avser dock en annan fråga, nämligen rättsverkningarna av 1996 års beslut, vilket fattades efter anmälan av en ny lagenlig ordning.

33 Belgiska staten har vidare gjort gällande att den belgiska lagstiftaren, genom att endast föreskriva en retroaktiv verkan för de obligatoriska avgifter som kommissionen i 1991 års beslut hade bedömt vara förenliga med gemenskapsrätten, inte hade för avsikt att åtgärda tidigare begångna förfarandefel. Tvärtom vinnlade sig den belgiska lagstiftaren om att säkerställa kvalitet och kontinuitet vid förvaltningen av 1987 års fond av hänsyn till allmänintresset, särskilt skyddet för folkhälsan, och helt i enlighet med den gemensamma jordbrukspolitikens mål och principer.

34 Belgiska staten har dessutom hävdat att domstolen bör beakta artikel 90.2 i EG-fördraget (nu artikel 86.2 EG). Det är uppenbart att 1987 års fond och därefter 1998 års fond har anförtrotts uppgifter av allmänt ekonomiskt intresse, i den mening som avses i denna bestämmelse. Belgiska staten anser inte att åtgärder med retroaktiv verkan som syftar till att säkerställa att en sådan enhet som 1987 års fond och 1998 års fond kan fullgöra sina uppgifter av allmänintresse är undantagna från den anmälningsskyldighet som föreskrivs i artikel 93.3 i fördraget. Däremot har den gjort gällande att artikel 90.2 i fördraget fyller en väsentlig funktion när kommissionen beaktar tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse vid sin bedömning av huruvida och i vilken utsträckning en sådan ordning som den som infördes genom 1998 års lag delvis kan ha retroaktiv verkan.

35 Slutligen har den belgiska staten gjort gällande att den retroaktiva verkan som föreskrivs i 1998 års lag i fråga om avgiftssystemet under alla omständigheter motsvarar ett allmänintresse och att utan en sådan retroaktiv verkan skulle själva grundvalen för det system som ligger till grund för förvaltningen av 1998 års fond och fondens ekonomiska balans rubbas.

36 Eugene Van Calster, Felix Cleeren och Openbaar Slachthuis har gjort gällande att den nationella domstolen, enligt artikel 5 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 10 andra stycket EG), är skyldig att vid utövandet av sin behörighet säkerställa gemenskapsrättens fulla verkan och skydda de rättigheter för enskilda som följer av gemenskapsrätten. I förevarande fall är den nationella domstolen således skyldig att säkerställa den direkta effekten av artikel 93.3 i fördraget.

37 Med hänvisning till generaladvokaten Tesauros förslag till avgörande i målet Lornoy m.fl. (dom av den 16 december 1992 i mål C-17/91, Lornoy m.fl., REG 1992, s. I-6523) har de hävdat att det är omöjligt att göra åtskillnad mellan avgifterna och stödåtgärderna, eftersom avgifterna dels utgör medlet för att stödåtgärderna skall kunna ha en gynnsam inverkan, dels kan orsaka störningar på marknaden. I målen vid den nationella domstolen är följaktligen artikel 93.3 i fördraget tillämplig både på avgifterna och stödåtgärderna.

38 Av punkterna 15—17 i domen i det ovannämnda målet Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon har de vidare dragit slutsatsen att även om kommissionen beslutar att en stödåtgärd är förenlig med den gemensamma marknaden medför inte ett sådant beslut att de avgifter som felaktigt tagits ut överensstämmer med gällande bestämmelser. Kommissionen och den nationella domstolen har i det avseendet två olika uppgifter.

39 Eugene Van Calster, Felix Cleeren och Openbaar Slachthuis anser dessutom att den regel som har till syfte att förhindra att medlemsstaterna lockas att åsidosätta artikel 93.3 i fördraget och som följer av samma dom även är tillämplig på stöd med retroaktiv verkan, det vill säga stöd som en medlemsstat vill bevilja för en period avseende tiden innan stödet anmäldes. Denna regel är i synnerhet tillämplig på retroaktiva åtgärder som har till syfte och verkan att förhindra återbetalning av avgifter som felaktigt tagits ut. I ett sådant fall skulle nämligen det förbud mot att genomföra sådana åtgärder som föreskrivs i artikel 93.3 i fördraget kringgås genom att de planerade åtgärderna ges en retroaktiv verkan. Om ett sådant tillvägagångssätt vore tillåtet skulle artikeln förbli tomma ord. Det skulle nämligen vara tillräckligt att på nytt, och med retroaktiv verkan, införa de avgifter som felaktigt tagits ut eller det stöd som felaktigt beviljats.

40 Den nederländska regeringen har gjort gällande att det inte finns något samband mellan den retroaktiva verkan av de avgifter som är i fråga i målen vid den nationella domstolen och bestämmelsen i artikel 93.3 i fördraget, vilken förhindrar att de planerade åtgärderna genomförs. Målen vid den nationella domstolen avser nämligen inte att en medlemsstat genomför en stödåtgärd i strid med förbudet i denna bestämmelse. Den rättsliga grunden för avgifterna finns i 1998 års lag, vilken anmäldes till kommissionen på förslagsstadiet och som trädde i kraft först efter det att kommissionen hade godkänt den.

41 Den nederländska regeringen har dessutom påpekat att den nationella domstolen i sina tolkningsfrågor tycks utgå från antagandet att kommissionen, i sina beslut rörande statligt stöd, alltid separat skall ta ställning till de påförda avgifternas verkan i tiden. Den nederländska regeringen hävdar att så emellertid inte är fallet. Den anser att kommissionen endast gör detta om avgifternas retroaktiva verkan skulle strida mot fördraget. Om kommissionen inte har tagit ställning till detta skall stödåtgärden — däri inbegripet avgiftsmekanismen och den eventuella retroaktiva verkan — anses vara förenlig med den gemensamma marknaden.

42 Kommissionen har påpekat att det är ostridigt att 1998 års ordning anmäldes till den i enlighet med artikel 93.3 i fördraget och att ordningen förklarades vara förenlig med den gemensamma marknaden genom 1996 års beslut. Den har erinrat om att det i beslutet nämns att den "noterat att det i systemet med obligatoriska avgifter för slakterier inte längre kommer att föreskrivas några avgifter för importerade eller exporterade djur".

43 Kommissionen har påpekat att 1998 års ordning, vad gäller dess tillämpning på perioden efter den 9 augusti 1996, anmäldes i vederbörlig ordning och följaktligen är lagenlig. Kommissionen anser däremot att tillämpningen av ordningen med avseende på perioden före detta datum i själva verket utgör beviljande av ett stöd som inte har godkänts av kommissionen, vilket strider mot artikel 93.3 i fördraget. Motsatt slutsats skulle nämligen göra det möjligt för en medlemsstat att genom retroaktiv lagstiftning frånta förbudet mot att genomföra statligt stöd som inte godkänts dess ändamålsenliga verkan.

Domstolens svar

44 För att kunna besvara den första frågan skall det först fastställas huruvida skyldigheten att anmäla statligt stöd, vilken föreskrivs i artikel 93.3 i fördraget, och konsekvenserna av att denna skyldighet eventuellt åsidosätts, även gäller metoden för att finansiera ett sådant stöd. Frågan har nämligen ställts avseende en stödåtgärd varigenom det föreskrivs ett avgiftssystem som utgör en del av stödåtgärden och som särskilt och uteslutande är avsett att finansiera stödet.

45 Enligt artikel 93 i fördraget är kommissionen ensam behörig — under domstolens kontroll — att bedöma om ett statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden.

46 Domstolen har redan slagit fast att det enligt artikel 92 i fördraget inte är tillåtet för kommissionen att skilja mellan stödet i sig och dess finansieringsmetod och bortse från den sistnämnda, om metoden i kombination med det egentliga stödet medför att den sammantagna åtgärden blir oförenlig med den gemensamma marknaden (dom av den 25 juni 1970 i mål 47/69, Frankrike mot kommissionen, REG 1970, s. 487, punkt 4; svensk specialutgåva, volym 1, s. 449).

47 Även om finansieringsmetoden uppfyller övriga krav i fördraget, särskilt dem som följer av artikel 95 i detta, medför inte det att åtgärden i fråga är berättigad enligt artiklarna 92 och 93 i fördraget (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 13). Det är tänkbart att ett stöd i egentlig mening inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna väsentligt och därför kan anses tillåtet, men att dess störande verkningar kan förvärras av en finansieringsmetod som medför att den sammantagna åtgärden blir oförenlig med den inre marknaden och det gemensamma intresset (se domen i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 16).

48 När en avgift som särskilt är avsedd att finansiera ett stöd strider mot andra bestämmelser i fördraget, exempelvis artiklarna 9 och 12 i EG-fördraget (nu artiklarna 23 EG och 25 EG i ändrad lydelse) eller artikel 95 i EG-fördraget, kan kommissionen inte förklara det stödprogram som avgiften utgör en del av förenligt med den gemensamma marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 maj 1980 i mål 73/79, kommissionen mot Italien, REG 1980, s. 1533, punkt 11).

49 Av detta följer att metoden för att finansiera ett stöd kan medföra att hela det stödprogram som finansieras på detta sätt är oförenligt med den gemensamma marknaden. Följaktligen kan prövningen av en stödåtgärd inte ske utan att verkningarna av dess finansieringsmetod beaktas (domen i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 8). Tvärtom måste kommissionens prövning av en stödåtgärd med nödvändighet också omfatta finansieringsmetoden om den utgör en del av stödåtgärden.

50 I ett sådant fall skall anmälan av stödåtgärden, vilken föreskrivs i artikel 93.3 i fördraget, även omfatta dess finansieringsmetod för att kommissionen skall kunna göra sin prövning på grundval av fullständiga uppgifter. I annat fall kan det inte uteslutas att en stödåtgärd förklaras vara förenlig med den gemensamma marknaden som inte skulle ha kunnat förklaras vara förenlig om kommissionen hade haft kännedom om finansieringsmetoden.

51 För att säkerställa den ändamålsenliga verkan av anmälningsskyldigheten och att kommissionen gör en lämplig och fullständig prövning av ett statligt stöd är följaktligen medlemsstaten, för att fullgöra anmälningsskyldigheten, skyldig att inte bara anmäla förslaget till stöd i egentlig mening, utan även stödets finansieringsmetod om den utgör en del av den planerade åtgärden.

52 Eftersom anmälningsskyldigheten även omfattar stödets finansieringsmetod skall konsekvenserna av att de nationella myndigheterna har åsidosatt artikel 93.3 sista meningen i fördraget även gälla denna aspekt av stödåtgärden.

53 Det skall i det hänseendet påpekas, å ena sidan, att det ankommer på de nationella domstolarna att säkerställa de enskildas rättigheter om de nationella myndigheterna har överträtt förbudet mot genomförande av stöd i artikel 93.3 sista meningen i fördraget, vilket förbud har direkt effekt (domarna i de ovannämnda målen Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon,

punkt 12, och Lornoy m.fl., punkt 30), och, å andra sidan, att medlemsstaten i princip skall återbetala avgifter som har tagits ut i strid med gemenskapsrätten (dom av den 14 januari 1997 i de förenade målen C-192/95—C-218/95, Comateb m.fl., REG 1997, s. I-165).

54 Härav följer att när en stödåtgärd vars finansieringsmetod utgör en del av stödåtgärden har genomförts utan att anmälningsskyldigheten har fullgjorts är de nationella domstolarna i princip skyldiga att besluta om återbetalning av avgifter som särskilt tagits ut för att finansiera stödet.

55 I förevarande fall har de avgifter som tagits ut med stöd av artiklarna 14—16 i 1998 års lag finansierat 1998 års fond. Avgifterna har således särskilt och uteslutande tagits ut för att finansiera de stödåtgärder som är i fråga i målen vid den nationella domstolen.

56 1998 års lag anmäldes till kommissionen och förklarades vara förenlig med den gemensamma marknaden genom 1996 års beslut. Stödet i egentlig mening och de avgifter som tagits ut för att finansiera detta är således lagenliga till den del de avser tiden från och med den dag som beslutet fattades, det vill säga den 9 augusti 1996.

57 Genom 1998 års lag tas dock avgifter ut med retroaktiv verkan från den 1 januari 1988. En del av de avgifter som föreskrivs i 1998 års lag tas således ut med avseende på en period som föregick 1996 års beslut.

58 Till den del det genom 1998 års lag tas ut avgifter med retroaktiv verkan med avseende på perioden från den 1 januari 1988 till den 8 augusti 1996 är lagen följaktligen rättsstridig, på grund av att kravet att anmälan skall ske innan stödprogrammet genomförs inte har iakttagits. Avgifterna har således tagits ut i strid med artikel 93.3 sista meningen i fördraget.

59 Genom 1998 års lag upphävdes för övrigt 1987 års lag, vilken inte hade anmälts till kommissionen, och det stödprogram och de avgifter som föreskrevs i sistnämnda lag ersattes med en ny och i stort sett identisk ordning med retroaktiv verkan från den 1 januari 1988, den dag då 1987 års lag trädde i kraft. Som generaladvokaten har påpekat i punkt 14 i sitt förslag till avgörande ville den belgiska lagstiftaren på så sätt undvika konsekvenserna av åsidosättandet av skyldigheten att i förväg anmäla den stödåtgärd som föreskrevs i 1987 års lag.

60 En sådan lagstiftningsteknik kan inte anses vara förenlig med den anmälningsskyldighet som följer av artikel 93.3 i fördraget. Om detta vore tillåtet skulle medlemsstaterna omedelbart kunna genomföra ett förslag till statligt stöd utan anmälan, och konsekvenserna av att anmälan inte har skett skulle kunna undvikas genom att stödåtgärden avskaffas och samtidigt återinförs med retroaktiv verkan.

61 Denna slutsats påverkas inte av belgiska statens argument rörande artikel 90.2 i fördraget. Även om denna bestämmelse skulle vara tillämplig på 1998 års fond skall det påpekas att 1998 års lag under alla omständigheter borde ha anmälts i enlighet med artikel 93.3 i fördraget, vilket belgiska staten själv har medgett (se dom av den 22 juni 2000 i mål C-332/98, Frankrike mot kommissionen,

REG 2000, s. I-4833, punkterna 31—33). Vidare omfattades denna lag med nödvändighet av förbudet mot genomförande av stöd som följer av artikel 93.3.

62 Det skall även påpekas att det faktum att en stödåtgärd, eller en del av åtgärden, är rättsstridig på grund av att skyldigheten att göra en anmälan innan åtgärden genomfördes har åsidosatts inte påverkas av att åtgärden har bedömts vara förenlig med den gemensamma marknaden genom ett slutgiltigt beslut av kommissionen.

63 Domstolen har nämligen redan slagit fast att ett slutgiltigt beslut av kommissionen inte innebär att sådana rättsakter om genomförande av stödåtgärder — som när de antogs var ogiltiga på grund av att det förbud som anges i artikel 93.3 sista meningen i fördraget åsidosatts — blir giltiga, eftersom den direkta effekten av artikel 93.3 sista meningen i fördraget i annat fall skulle inskränkas och enskildas intressen, vilka det är de nationella domstolarnas uppgift att säkerställa, skulle åsidosättas. Varje annan tolkning skulle leda till att ett åsidosättande från medlemsstaternas sida av denna bestämmelse skulle kunna löna sig, och detta skulle beröva denna bestämmelse dess ändamålsenliga verkan (se domen i det ovannämnda målet Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, punkt 16).

64 Det skall även påpekas att det ankommer på de nationella domstolarna att säkerställa de enskildas rättigheter om de nationella myndigheterna har överträtt förbudet mot genomförande av stöd i artikel 93.3 sista meningen i fördraget, vilket förbud har direkt effekt. När ett sådant åsidosättande åberopas av enskilda som kan göra detta gällande och fastställs av nationella domstolar, skall de nämnda domstolarna dra alla konsekvenserna av detta i enlighet med nationell rätt, både vad gäller giltigheten av de rättsakter genom vilka stödåtgärderna i fråga genomförs och vad gäller återbetalning av det stöd som beviljats (se domarna i de ovannämnda målen Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, punkt 12, och Lornoy m.fl., punkt 30).

65 Mot bakgrund av det ovan anförda skall den första frågan i de förenade målen C-261/01 och C-262/01 besvaras så, att artikel 93.3 i fördraget skall tolkas på så sätt att den, under sådana omständigheter som är för handen i målen vid den nationella domstolen, utgör hinder för att ta ut avgifter för att särskilt finansiera ett stödprogram som förklarats vara förenligt med den gemensamma marknaden genom ett beslut av kommissionen, om avgifterna tas ut med retroaktiv verkan med avseende på en period som föregick antagandet av detta beslut.

Den andra frågan i mål C-262/01

66 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan i mål C-262/01 för att få klarhet i huruvida 1996 års beslut skall tolkas på så sätt att det utgör ett godkännande av den retroaktiva verkan av 1998 års lag.

Yttranden som har inkommit till domstolen

67 Belgiska staten anser att frågan skall besvaras jakande. Hela texten till det förslag som skulle komma att bli 1998 års lag översändes nämligen till kommissionen. Enligt kommissionen vållade 1998 års ordning problem enbart vad gäller finansieringsmetodens förenlighet med den gemensamma marknaden. Kommissionen ägnade följaktligen sin fulla uppmärksamhet åt bestämmelserna om de avgifter som skulle påföras enligt förslaget, även vad gäller deras verkan i tiden. Kommissionen gjorde för övrigt en detaljerad analys av förslaget, vilket bekräftas av att den begärde kompletterande upplysningar.

68 Belgiska staten har härav dragit slutsatsen att kommissionen, efter sin detaljerade undersökning av förslaget och i synnerhet av artikel 14 i detta, utan tvivel var medveten om att det genom denna bestämmelse påfördes obligatoriska avgifter till förmån för 1998 års fond från och med den 1 januari 1988. Kommissionen måste anses ha godkänt bestämmelsen, eftersom den inte gjorde någon invändning mot någon av de åtgärder som hade anmälts.

69 Eugene Van Calster, Felix Cleeren och Openbaar Slachthuis har hävdat att 1998 års lag hade till syfte och verkan att införa avgifter för förfluten tid. Vidare har de gjort gällande att det inte framgår av lydelsen i 1996 års beslut att kommissionen godkände att stödåtgärderna genomfördes för förfluten tid. I beslutet angav kommissionen enbart att de stödåtgärder som infördes genom 1998 års lag för framtiden var förenliga med den gemensamma marknaden. Detta innebär att lagen är rättsstridig till den del det genom lagen påförs avgifter med retroaktiv verkan. Lagen tillämpades från och med år 1988, det vill säga åtta år innan kommissionen fattade 1996 års beslut. Det åsidosättande av artikel 93.3 i fördraget som de belgiska myndigheterna därigenom gjorde sig skyldiga till varken omfattades av eller godkändes genom 1996 års beslut.

70 Eugene Van Calster, Felix Cleeren och Openbaar Slachthuis har hävdat att kommissionen under alla omständigheter saknar behörighet att ta ställning till huruvida de åtgärder som genomfördes före kommissionens beslut var lagenliga eller att återställa åtgärdernas lagenlighet. Om domstolen finner att 1996 års beslut faktiskt innehåller ett godkännande av genomförandet av de åtgärder som föreskrivs i 1998 års lag med avseende på tiden innan beslutet fattades, skall nämnda beslut anses ogiltigt.

71 Kommissionen har gjort gällande att 1996 års beslut inte behandlar den retroaktiva verkan av 1998 års ordning. Den har tillagt att kommissionen inte tar ställning till de materiella konsekvenserna av ett stödprograms lagenlighet, till skillnad från den nationella domstolen.

Domstolens svar

72 Det skall inledningsvis påpekas att det i 1996 års beslut inte omnämns att avgifter påförs med retroaktiv verkan genom 1998 års lag.

73 Även om kommissionen hade undersökt huruvida det var förenligt med den gemensamma marknaden att införa avgifter med retroaktiv verkan saknar den hur som helst behörighet att avgöra huruvida ett stödprogram som genomförts i strid med artikel 93.3 i fördraget är lagenligt.

74 De nationella domstolarna och kommissionen har nämligen olika och kompletterande roller i fråga om kontrollen av att medlemsstaterna iakttar de skyldigheter som åligger dem enligt artiklarna 92 och 93 i fördraget (dom av den 11 juli 1996 i mål C-39/94, SFEI m.fl., REG 1996, s. I-3547, punkt 41).

75 Medan uppgiften att bedöma om stödåtgärder är förenliga med den gemensamma marknaden omfattas av den exklusiva behörighet som tillkommer kommissionen, vars beslut kan prövas av domstolen, säkerställer de nationella domstolarna skyddet för enskildas rättigheter vid åsidosättande av den skyldighet att i förväg anmäla statligt stöd till kommissionen som föreskrivs i artikel 93.3 i fördraget (se dom av den 17 juni 1999 i mål C-295/97, Piaggio, REG 1999, s. I-3735, punkt 31).

76 Kommissionen kan således, i motsats till nationella domstolar, inte besluta om återbetalning av ett statligt stöd endast på den grunden att det inte har anmälts i enlighet med artikel 93.3 i fördraget (se domarna i de ovannämnda målen Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, punkt 13, och SFEI m.fl., punkt 43).

77 Av det ovan anförda följer att den andra frågan i mål C-262/01 skall besvaras så, att 1996 års beslut inte utgör ett godkännande av den retroaktiva verkan av 1998 års lag.

Den andra, den tredje, den fjärde och den femte frågan i mål C-261/01 och den tredje, den fjärde, den femte och den sjätte frågan i mål C-262/01

78 Det framgår av besluten om hänskjutande att Hof van Beroep te Antwerpen har ställt den andra, den tredje, den fjärde och den femte frågan i mål C-261/01 och den tredje, den fjärde, den femte och den sjätte frågan i mål C-262/01 enbart för det fall domstolen skulle anse att kommissionen genom 1996 års beslut godkände den retroaktiva verkan av 1998 års lag.

79 Eftersom domstolen har kommit fram till motsatt slutsats i sitt svar på den andra frågan i mål C-262/01 saknas det anledning att besvara dessa frågor.

Rättegångskostnader

80 De kostnader som har förorsakats den nederländska regeringen och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 28 juni 2001 har ställts av Hof van Beroep te Antwerpen — följande dom:

1) **Artikel 93.3 i EG-fördraget (nu artikel 88.3 EG) skall tolkas på så sätt att den, under sådana omständigheter som är för handen i målen vid den nationella domstolen, utgör hinder för att ta ut avgifter för att särskilt finansiera ett stödprogram som förklarats vara förenligt med den gemensamma marknaden genom ett beslut av kommissionen, om avgifterna tas ut med retroaktiv verkan med avseende på en period som föregick antagandet av detta beslut.**

2) **Kommissionens beslut av den 9 augusti 1996 angående stöd nr N 366/96 utgör inte ett godkännande av den retroaktiva verkan av wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten.**

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 oktober 2003.

R. Grass — Justitiesekreterare

V. Skouris — Ordförande