

ARREST VAN HET HOF

21 november 1991 *

In zaak C-354/90,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Franse Conseil d'État, in het aldaar aanhangig geding tussen

Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires,

Syndicat national des négociants en transformateurs de saumon

en

Franse Republiek,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, F. A. Schockweiler, F. Grévisse en P. J. G. Kapteyn, kamerpresidenten, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco en M. Zuleeg, rechters,

* Procestaal: Frans.

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- de Franse regering, vertegenwoordigd door J.-P. Puissochet, directeur juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en G. de Bergues, adjunct-hoofdsecretaris van dit ministerie, als plaatsvervangend gemachtigde,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Abate, juridisch hoofdadviseur, en M. Nolin, lid van de juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Franse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. Plender, QC, als gemachtigde, en de Commissie ter terechtzitting van 11 juli 1991,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 oktober 1991,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 26 oktober 1990, ingekomen bij het Hof op 30 november daaraanvolgend, heeft de Franse Conseil d'État krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag.

2 De vraag is gerezen in het kader van twee beroepen, ingesteld door respectievelijk de Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en het Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon. Deze beroepen strekken tot nietigverklaring van het interministerieel besluit van 15 april 1985 (bekendgemaakt in het JORF van 20 april 1985) houdende toepassing van decreet nr. 84-1297 van 31 december 1984 tot invoering van parafiscale heffingen ten gunste van het centraal comité voor de zeevisserij, de plaatselijke comités voor de zeevisserij en het Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (gepubliceerd in het JORF van 12 januari 1985).

3 Uit de stukken blijkt, dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen de Franse autoriteiten in 1982 op de hoogte stelde van haar voornemen om de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag in te leiden met betrekking tot de acties en interventies van het Fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et des cultures marines (hierna: „FIOM,,) op het gebied van de zeevisserij. Na een eerste onderzoek van de door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens besloot de Commissie op 27 juli 1984, de betrokken procedure in te leiden, en maande zij de Franse regering aan haar opmerkingen te maken over de wijze waarop de parafiscale heffing, die met name ten gunste van het FIOM was ingevoerd, precies werd geïnd. De Franse autoriteiten antwoordden de Commissie in september en december 1984, waarbij zij te kennen gaven dat er een nieuw decreet houdende invoering van parafiscale heffingen ten gunste van het FIOM in voorbereiding was. Dit decreet werd op 31 december 1984 vastgesteld. Het interministerieel besluit waarbij de hoogte van deze heffingen werd vastgesteld kwam op 15 april 1985 tot stand. Bij brief van 25 oktober 1985 liet de Commissie weten, dat zij had besloten de in 1982 ingeleide procedure te beëindigen, met uitzondering van bepaalde aspecten van de activiteiten van het FIOM, die in de procedure voor de verwijzende rechter niet aan de orde zijn.

4 Verzoekers in het hoofdgeding betwisten de geldigheid van het interministerieel besluit van 15 april 1985 wegens miskenning, door de Franse autoriteiten, van onder meer de bepalingen van artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag.

5 Van oordeel dat hij voor de oplossing van het geschil een uitlegging van deze bepaling nodig had, heeft de Franse Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vraag gesteld:

„Moet artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat deze bepaling de autoriteiten van de Lid-Staten een verplichting oplegt waarvan de niet-nakoming de geldigheid van handelingen tot uitvoering van steunmaatregelen aantast, met name wanneer die maatregelen in een latere beslissing van de Commissie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard ?”.

6 Voor een nadere uiteenzetting van het rechtskader en de feiten van het hoofdgeding, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

7 Artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag luidt als volgt:

„De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 92 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde

procedure aan. De betrokken Lid-Staat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.”

- 8 Om de strekking van dit lid te beoordelen, zij eraan herinnerd dat de uitvoering van het stelsel van toezicht op steunmaatregelen van de staten, zoals voortvloeiend uit artikel 93 EEG-Verdrag en uit de rechtspraak van het Hof dienaangaande, een zaak is van de Commissie en van de nationale rechterlijke instanties.
- 9 Met betrekking tot de rol van de Commissie overwoog het Hof in het arrest van 22 maart 1977 (zaak 78/76, Steinike & Weinlig, Jurispr. 1977, blz. 595, r. o. 9), dat het Verdrag, door bij artikel 93 het voortdurende onderzoek van en het toezicht op steunmaatregelen aan de Commissie op te dragen, beoogt de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt te doen vaststellen door middel van een passende procedure, voor de toepassing waarvan de Commissie verantwoordelijk is, zulks onder toezicht van het Hof van Justitie.
- 10 Met betrekking tot de nationale rechterlijke instanties verklaarde het Hof in hetzelfde arrest, dat deze zich genoodzaakt kunnen zien de term steunmaatregel in de zin van artikel 92 uit te leggen en toe te passen, ten einde vast te stellen of een overheidsmaatregel die zonder inachtneming van de voorafgaande controleprocedure van artikel 93, lid 3, is getroffen, daaraan al dan niet had moeten worden onderworpen.
- 11 Het optreden van de nationale rechter berust op de rechtstreekse werking van artikel 93, lid 3, laatste volzin. Dienaangaande verklaarde het Hof in het arrest van 11 december 1973 (zaak 120/73, Lorenz, Jurispr. 1973, blz. 1471), dat de rechtstreekse werking van het in dit artikel neergelegde verbod tot tenuitvoerlegging zich uitstrekt tot iedere steunmaatregel die zonder kennisgeving tot uitvoering is gebracht; wanneer zodanige kennisgeving wel heeft plaatsgehadt, blijft zij in stand tijdens de inleidende fase en wel, indien de Commissie de contradictoire procedure inleidt, tot aan de eindbeslissing.

- 12 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld, dat de geldigheid van handelingen tot uitvoering van steunmaatregelen wordt aangetast door de miskennis, door de nationale autoriteiten, van artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag. De nationale rechterlijke instanties dienen de justitiabelen die zich op een dergelijke miskennis kunnen beroepen, te waarborgen dat daaruit, overeenkomstig hun nationale recht, alle consequenties zullen worden getrokken, zowel wat betreft de geldigheid van handelingen tot uitvoering van de betrokken steunmaatregelen, als wat betreft de terugvordering van in strijd met deze bepaling of eventuele voorlopige maatregelen verleende financiële steun.
- 13 In de arresten van 14 februari 1990 (zaak C-301/87, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-307) en 21 maart 1990 (zaak C-142/87, België/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-959) heeft het Hof de Commissie weliswaar niet de bevoegdheid ingeruimd, steunmaatregelen onwettig te verklaren op de enkele grond dat de verplichting tot aanmelding niet is nageleefd, zonder dat zij hoeft te onderzoeken of de steunmaatregel al dan niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, maar deze vaststelling beïnvloedt geenszins de op de nationale rechterlijke instanties rustende verplichtingen, voortvloeiend uit de rechtstreekse werking die is toegekend aan het in artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag neergelegde verbod.
- 14 Gelijk de advocaat-generaal in punt 24 van zijn conclusie opmerkt, verschilt de centrale en exclusieve rol die de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag aan de Commissie voorbehouden bij de vaststelling van de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt, fundamenteel van de rol die de nationale rechterlijke instanties vervullen bij de bescherming van de rechten die de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het in artikel 93, lid 3, laatste volzin, neergelegde verbod ontleen. Terwijl de Commissie gehouden is te onderzoeken of de voorgenomen steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, zelfs wanneer de Lid-Staat het verbod tot tenuitvoerlegging van de steunmaatregelen miskent, dienen de nationale rechterlijke instanties slechts, hangende de eindbeslissing van de Commissie, de rechten van de justitiabelen te beschermen tegenover een eventuele miskennis, door de nationale autoriteiten, van het in artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag neergelegde verbod. Wanneer deze rechterlijke instanties ter zake een beslissing nemen, spreken zij zich daarmee niet uit over de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt, omdat deze eindbeoordeling tot de uitsluitende bevoegdheid van de Commissie behoort, onder toezicht van het Hof van Justitie.

- 15 Met het tweede gedeelte van zijn vraag wenst de Franse Conseil d'État te vernemen, welke invloed de eindbeslissing van de Commissie waarbij steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard eventueel heeft op de geldigheid van handelingen tot uitvoering van deze maatregelen.
- 16 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat, om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de rechtstreekse werking van artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag en dat de belangen van de justitiabelen, die de nationale rechterlijke instanties zoals gezegd dienen te beschermen, worden geschonden, deze eindbeslissing van de Commissie niet tot gevolg heeft, dat de ongeldigheid van uitvoeringsmaatregelen die in strijd met het in dit artikel neergelegde verbod zijn vastgesteld, achteraf wordt gedekt. Iedere andere uitlegging zou in de hand werken dat de betrokken Lid-Staat artikel 93, lid 3, laatste volzin, niet in acht neemt en zou deze bepaling van haar nuttig effect beroven.
- 17 Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de vraag van de Franse Conseil d'État derhalve worden geantwoord, dat artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat deze bepaling de autoriteiten van de Lid-Staten een verplichting oplegt waarvan de niet-nakoming de geldigheid van handelingen tot uitvoering van steunmaatregelen aantast, en dat wanneer de Commissie naderhand een eindbeslissing geeft waarbij die maatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard, dit niet tot gevolg heeft dat de ongeldigheid van die handelingen achteraf wordt gedekt.

Kosten

- 18 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Franse Conseil d'État bij beschikking van 26 oktober 1990 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat deze bepaling de autoriteiten van de Lid-Staten een verplichting oplegt waarvan de niet-nakoming de geldigheid van handelingen tot uitvoering van steunmaatregelen aantast, en dat wanneer de Commissie naderhand een eindbeslissing geeft waarbij die maatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard, dit niet tot gevolg heeft dat de ongeldigheid van die handelingen achteraf wordt gedekt.

Due

Schockweiler

Grévisse

Kapteyn

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Díez de Velasco

Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 november 1991.

De griffier

De president

J.-G. Giraud

O. Due