

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

25. oktober 2001 *

I sag C-276/99,

Forbundsrepublikken Tyskland først ved W.-D. Plessing og C.-D. Quassowski, som befuldmægtigede, og derefter ved W.-D. Plessing, bistået af Rechtsanwalt R. Bierwagen,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Kreuzschitz og J.M. Flett, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 1999/597/EKSF af 21. april 1999 i en procedure efter EKSF-traktatens artikel 88 om Tysklands statsstøtte til fordel for Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (EFT L 230, s. 4),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann (refererende dommer), og dommerne A. La Pergola, L. Sevón, M. Wathelet og C.W.A. Timmermans,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 10. maj 2001,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. juni 2001,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. juli 1999 har Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af artikel 88, stk. 2, KS anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 1999/597/EKSF af 21. april 1999 i en procedure efter EKSF-traktatens artikel 88 om Tysklands statsstøtte til fordel for Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (EFT L 230, s. 4, herefter »den anfægtede beslutning«).

Retsforskrifter

2 EKSF-traktatens artikel 88 bestemmer:

»Er Kommissionen af den opfattelse, at en stat ikke har opfyldt en forpligtelse, der påhviler den i henhold til denne traktat, konstaterer den denne misligholdelse ved en begrundet beslutning efter forinden at have givet staten lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger. Den giver den pågældende stat en frist til opfyldelse af dens forpligtelser.

Staten kan inden for en frist af to måneder efter meddelelse om beslutningen indbringe sagen for Domstolen, der har fuld prøvelsesret.

Har staten ikke inden for den af Kommissionen fastsatte frist sørget for at opfylde sin forpligtelse, eller er sagen — i tilfælde af søgsmål — blevet afvist, kan Kommissionen efter samstemmende udtalelse fra Rådet, der træffer afgørelse med to tredjedels flertal:

- a) udsætte betalinger, som den i henhold til denne traktat skal erlægge på den pågældende stats vegne

- b) træffe foranstaltninger eller bemyndige andre medlemsstater til at træffe foranstaltninger, der afviger fra reglerne i artikel 4 med henblik på at råde bod på virkningerne af den konstaterede misligholdelse.

Mod beslutninger, der er truffet ved anvendelse af bestemmelserne i litra a) og b), kan der inden for en frist på to måneder rejses sag, under hvilken Domstolen har fuld prøvelsesret.

Viser de ovenfor omtalte forholdsregler sig at være virkningsløse, underretter Kommissionen Rådet herom.«

Faktiske omstændigheder

- 3 I forbindelse med saneringen af selskabet Eisenwerk-Gesellschaft Maximilianshütte mbH, Sulzbach-Rosenberg (Tyskland), som blev erklæret konkurs i 1986, erhvervede delstaten Bayern aktier i selskabet Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (herefter »NMH«), der overtog det førstnævnte selskab, og ydede det bl.a. aktionærlån i 1994 og 1995 på 49,895 mio. DEM og 24,1125 mio. DEM. Ved to beslutninger 96/178/EKSF af 18. oktober 1995 og 96/484/EKSF af 13. marts 1996 om statsstøtte ydet af *delstaten* Bayern til EKSF-stålvirksomheden Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Sulzbach-Rosenberg (henholdsvis EFT 1996 L 53, s. 41, og EFT L 198, s. 40), fastslog Kommissionen, at disse aktionærlån var uforenelige med fællesmarkedet og pålagde Forbundsrepublikken Tyskland at kræve dem tilbagebetalt. Forbundsrepublikken Tyskland og nævnte selskab anlagde sag til prøvelse af disse beslutninger henholdsvis ved Domstolen og Retten. Domstolen udsatte sagen, indtil Retten traf afgørelse.

- 4 Da sagsanlægget ikke havde opsættende virkning, indgav Forbundsrepublikken Tyskland begæring om, at Domstolen udsatte gennemførelsen af beslutning 96/178 vedrørende lånet på 49,895 mio. DEM med den begrundelse, at gennemførelsen af tilbagesøgningskravet for dette beløb ville medføre NMH's øjeblikkelige konkurs. Ved kendelse af 3. maj 1996 (sag C-399/95 R, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2441) bestemte Domstolens præsident, at begæringen ikke skulle tages til følge.

- 5 Ved skrivelse af 12. juni og 20. august 1996 pålagde delstaten Bayern NMH at tilbagebetale lånene. Da NMH ikke efterkom dette pålæg, anlagde delstaten Bayern i februar 1997 sag ved Amtsgericht Regensburg (Tyskland) med påstand om, at selskabet betalte en del af beløbet, nemlig 14,8 mio. DEM. Efter at NMH havde rejst indsigelse, blev sagen overført til Landgericht Amberg (Tyskland). Denne besluttede ved kendelse af 5. marts 1998 at udsætte sagen i henhold til § 148 i den tyske Zivilprozessordnung, hvorefter en sag skal udsættes, når sagens afgørelse afhænger af, om der består et retsforhold, som er genstand for en anden tvist, der stadig verserer ved en anden ret. Landgericht Amberg fandt, at dette var tilfældet med den for Retten i Første Instans verserende sag. Delstaten Bayern anfægtede ikke denne kendelse om udsættelse af sagen.

- 6 Den 14. juli 1998 meddelte Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen, at Landgericht Amberg havde udsat sagen og tilsendte den den 23. november 1998 en kopi af kendelsen af 5. marts 1998. Samme dag meddelte Forbundsrepublikken endvidere Kommissionen, at NMH havde indgivet konkursbegæring den 6. november 1998.

- 7 Kommissionen har oplyst, at den iværksatte en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 88 KS mod Forbundsrepublikken Tyskland den 16. december 1998

under henvisning til, at denne havde tilsidesat EKSF-traktatens artikel 86 ved ikke at have gennemført beslutningerne om tilbagesøgning af de til NMH udbetalte beløb. Bortset fra en pressemeddelelse af samme dato er der ikke fremlagt noget skriftligt dokument til godtgørelse af, at Kommissionen har indledt en sådan traktatbrudsprocedure.

- 8 Den 31. december 1998 blev konkursbehandlingen af NMH's bo indledt. Den 18. januar 1999 anmeldte delstaten Bayern en fordring for samtlige lån til NMH i konkursboet.
- 9 Ved dom af 21. januar 1999 i de forenede sager T-129/95, T-2/96 og T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke og Lech-Stahlwerke mod Kommissionen (Sml. II, s. 17), frifandt Retten Kommissionen i de nævnte sager, navnlig for påstanden om annullation af de to beslutninger, som er nævnt ovenfor i præmis 3, og hvorved Forbundsrepublikken Tyskland blev pålagt at kræve de beløb tilbage fra NMH, som var ydet selskabet som aktionærlån. Ved kendelse af 25. januar 2001 i sag C-111/99 P, Lech-Stahlwerke mod Kommissionen (Sml. I, s. 727), forkastede Domstolen den af Lech-Stahlwerke GmbH mod denne dom iværksatte appel. Hvad angår de ovenfor i præmis 3 af Forbundsrepublikken Tyskland ved Domstolen anlagte sager, hævdede denne sagerne ved skrivelser af 8. juni 1999 og 27. februar 2001.
- 10 Ved skrivelse af 1. februar 1999 meddelte Kommissionen i henhold til artikel 88, stk. 1, KS den tyske regering sin argumentation vedrørende det hævdede traktatbrud, idet den pålagde regeringen at fremsætte sine bemærkninger inden en måned. Denne skrivelse besvarede den tyske regering ved skrivelse af 3. marts 1999, hvori den afviste Kommissionens klagepunkter.

- 11 Den 21. april 1999 vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning, hvis konklusion lyder således:

»Artikel 1

Tyskland har forsømt sine forpligtelser i henhold til beslutning 96/178/EKSF og 96/484/EKSF og overtrådt traktatens artikel 86 ved at undlade at tilbagesøge det fulde beløb på 74 mio. DEM plus renter, der er udbetalt til Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH som støtte, der er uforenelig med EKSF-traktaten, ved den kompetente domstol eller fastlægge nedsættelsen af fordringen i en notarielt bekræftet aftale, hvormed det sikres, at beslutningerne gennemføres omgående og fuldstændigt, når en retsafgørelse om delfordringen foreligger.

Artikel 2

Tyskland [*delstaten Bayern*] har forsømt sine forpligtelser i henhold til beslutning 96/178/EKSF og 96/484/EKSF og overtrådt traktatens artikel 86 ved, at Bayern har undladt at anke Landgericht Amberg's kendelse af 5. Marts 1998 om udsættelse af den dér verserende sag.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.«

- 12 Den 23. juli 1999 anlagde Forbundsrepublikken Tyskland annullationsøgsmål til prøvelse af den anfægtede beslutning. Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse.

Parternes anbringender og argumenter

- 13 Forbundsrepublikken Tyskland har fremført tre anbringender til støtte for sin påstand. Det første anbringende vedrører den anfægtede beslutnings artikel 1, som anføres at være truffet i strid med fællesskabsretten, da Tyskland efter sagens omstændigheder hverken var forpligtet til at rejse retligt påkrav om fuldstændig tilbagebetaling af det beløb, der blev ydet NMH i form af en støtte, som var uforenelig med EKSF-traktaten, eller at indgå en notariel bekræftet aftale til sikring af den fulde tilbagebetaling.
- 14 Det andet anbringende vedrører beslutningens artikel 2. Forbundsrepublikken Tyskland har herom gjort gældende, at den i betragtning af sagens særlige omstændigheder ikke var forpligtet til at anfægte Landgericht Amberg's kendelse af 5. marts 1998 om udsættelse af den af Forbundsrepublikken anlagte sag.
- 15 Forbundsrepublikken Tysklands tredje anbringende er, at den anfægtede beslutning er baseret på en fejlagtig anvendelse af artikel 88 KS, da der under alle omstændigheder ikke forelå nogen misligholdelse på det tidspunkt, da Kommissionen vedtog en »begrundet beslutning« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 88, stk. 1, KS. Dette anbringende skal undersøges først.

- 16 Den tyske regering har gjort gældende, at formålet med en traktatbrudssag hverken er at træffe afgørelse vedrørende abstrakte retsspørgsmål eller at pålægge sanktioner for en adfærd i fortiden, men at sikre en ensartet fortolkning af traktaten og at tvinge en medlemsstat til at bringe eksisterende traktatbrud til ophør.
- 17 På det tidspunkt, da Kommissionen traf den anfægtede beslutning, forelå der imidlertid ikke efter regeringens opfattelse noget traktatbrud. Dette har Kommissionen selv erkendt, eftersom den ikke fastsatte nogen frist for gennemførelsen af de forpligtelser, den pålagde Forbundsrepublikken Tyskland. Denne gjorde nemlig alt, hvad der var nødvendigt for at kræve det af NMH skyldige beløb tilbage ved at anmelde hele fordringen i NMH's konkursbo den 18. januar 1999. Ifølge regeringen fremgår det af en analogi fra EF-traktaten, at et traktatbrud kun kan fastslås gyldigt, såfremt det består på datoen for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, dvs. i den foreliggende sag den 21. april 1999, eller i det mindste består på datoen for åbningsskrivelsen, dvs. i den foreliggende sag den 1. februar 1999. Disse to datoer lå imidlertid begge efter den 18. januar 1999.
- 18 Kommissionen bestrider, at artikel 88 KS skal fortolkes således, at den alene har til formål at tvinge en medlemsstat til at bringe en eksisterende og vedvarende misligholdelse til ophør. I den foreliggende sag var traktatbruddet uomtvistelig godtgjort, og anmeldelsen i NMH's konkursbo ændrede intet herved.
- 19 Ifølge Kommissionen er det ikke nogen nødvendig betingelse for at fastslå misligholdelse under en procedure i henhold til artikel 88 KS, at der fastsættes en frist, og denne fortolkning støttes af nævnte bestemmelses stk. 3. Ifølge denne pålægges der nemlig sanktioner i to tilfælde dels, når forpligtelser ikke opfyldes

inden for den af Kommissionen fastsatte frist, dels når søgsmålet afvises, hvilket også kan ske, selv om der ikke på forhånd er fastsat nogen frist for opfyldelsen af forpligtelserne.

- 20 Kommissionen anfører navnlig, at en begrundet beslutning vedrørende en misligholdelse i henhold til artikel 88 KS ikke kan sammenlignes med en begrundet udtalelse i henhold til artikel 226 EF. En sådan udtalelse er nemlig en uforbindende foranstaltning, der først og fremmest har proceduremæssig betydning, mens en begrundet beslutning i henhold til artikel 88 KS er bindende og kan have retskraft, hvorfor den pågældende medlemsstat i givet fald må anfægte beslutningen.
- 21 Da en medlemsstats traktatbrud altså kan fastslås i henhold til artikel 226 EF, selv om det er blevet afhjulpet, mens sagen har verseret ved Domstolen, er der ifølge Kommissionen — hvis rolle på dette punkt kan sammenlignes med Domstolens — ingen grund til, at dette ikke også skulle være muligt, selv om forpligtelsen allerede er blevet opfyldt under den for Kommissionen verserende sag, eller selv om det ikke længere er objektivt muligt at opfylde forpligtelsen, således som det er tilfældet i denne sag.

Domstolens bemærkninger

- 22 Det skal for det første bemærkes, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 88, stk. 1, KS, at Kommissionen ikke kan fastslå, at en medlemsstat har tilsidesat en

forpligtelse efter EKSF-traktaten, uden først at have givet den pågældende medlemsstat mulighed for at fremsætte sine bemærkninger, og at Kommissionen skal give medlemsstaten en frist til opfyldelse af dens forpligtelse.

- 23 For det andet bemærkes, som Domstolen tidligere har fastslået, at artikel 88 KS indeholder hjemmel for fuldbyrdelsesmidler og udgør et ultima ratio, hvorefter de i traktaten bekræftede fællesskabsinteresser kan gøres gældende over for medlemsstaternes passivitet og modstand (dom af 15.7.1960, sag 20/59, Italien mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 189, org.ref.: Rec. s. 663, på s. 692).
- 24 Formålet med denne procedure er altså, som generaladvokaten har anført i punkt 42 i sit forslag til afgørelse, at udvirke, at den stat, som tilsidesætter traktaten, ændrer sin adfærd og ikke in abstracto at fastslå et i fortiden begået traktatbrud (jf. for så vidt angår traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 226 EF dom af 31.3.1992, sag C-362/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2353, præmis 9-13).
- 25 Selv om proceduren efter artikel 226 EF og efter artikel 88 KS har forskellige kendetegn, har de samme formål, nemlig først og fremmest at bringe en tilsidesættelse af fællesskabsretten til ophør.
- 26 Hvad angår proceduren i henhold til artikel 88 KS bekræftes denne fortolkning tillige af ordlyden af bestemmelsens stk. 1, andet punktum, og af stk. 3, første punktum, som udtrykkeligt bestemmer, at den pågældende medlemsstat skal sikre opfyldelsen af sin forpligtelse.

- 27 I den foreliggende sag må det fastslås, at det af Kommissionen hævdede traktatbrud var ophørt på tidspunktet for Kommissionens iværksættelse af proceduren, hvorfor Forbundsrepublikken Tyskland ikke længere havde nogen mulighed for at træffe effektive foranstaltninger til at bringe det til ophør.
- 28 For det første blev proceduren — da Kommissionen ikke har fremlagt noget dokument med datoen den 16. december 1998 til godtgørelse af, at der var indledt en procedure, og da en pressemeddelelse ikke udgør nogen formel retsakt rettet til en medlemsstat — først iværksat ved fremsendelsen af Kommissionens åbningsskrivelse til Forbundsrepublikken Tyskland den 1. februar 1999.
- 29 Da konkursbehandlingen af NMH's bo imidlertid blev indledt den 31. december 1998, var det ikke længere muligt at ændre den adfærd, som Kommissionen påtalte, nemlig dels den omstændighed, at sagen ved den kompetente nationale ret ikke var blevet udvidet til at omfatte hele det beløb, der var blevet ydet i lån (jf. artikel 1 i den anfægtede beslutning), dels den omstændighed, at der ikke var indgivet anke mod Landgericht Amberg's kendelse af 5. marts 1998 om at udsætte den for den verserende sag (artikel 2 i den anfægtede beslutning). Som den tyske regering har gjort gældende, uden at blive modsagt på dette punkt af Kommissionen, indebærer iværksættelsen af konkursbehandling efter tysk ret nemlig, at alle verserende retssager afbrydes, og at alle de processkridt, som en part foretager, så længe afbrydelsen varer ved, er uden retsvirkning over for tredjemand. I øvrigt anmeldte delstaten Bayern den 18. januar 1999 alle fordringer i NMH's konkursbo, der beroede på de lån, som var ydet selskabet.
- 30 For det andet har Kommissionen erkendt, at det ikke under de anførte omstændigheder længere var nødvendigt at fastsætte en frist for Forbundsrepublikken Tyskland til at bringe det foreholdte traktatbrud til ophør.

- 31 Følgelig kunne formålet med proceduren efter artikel 88 KS, som anført ovenfor i præmis 23-25, objektivt ikke opfyldes på noget stadium af proceduren, selv om medlemsstaten havde villet bringe det foreholdte traktatbrud til ophør. Følgelig er den anfægtede beslutning, som ikke er vedtaget under skyldig hensyntagen til formålet i artikel 88 KS, retsstridig.
- 32 I øvrigt har Kommissionen ikke gjort gældende, at der var en umiddelbar truende risiko for, at Forbundsrepublikken Tyskland ville gentage det foreholdte traktatbrud, eller at der var andre særlige grunde til, at det undtagelsesvis var nødvendigt at fastslå forekomsten af et traktatbrud. Kommissionen har heller ikke angivet grundene til, at den ikke handlede rettidigt for ved hjælp af de procedurer, den har til rådighed, at afværge, at det foreholdte traktatbrud fik virkninger (jf. hvad angår de tilsvarende forpligtelser for Kommissionen under en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 226 EF dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 12).
- 33 Den anfægtede beslutning er derfor truffet i strid med artikel 88 KS og må følgelig annulleres, uden at det er nødvendigt at behandle de to andre anbringender, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremført.

Sagens omkostninger

- 34 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

- 1) **Kommissionens beslutning 1999/597/EKSF af 21. april 1999 i en procedure efter EKSF-traktatens artikel 88 om Tysklands statsstøtte til fordel for Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH annulleres.**

- 2) **Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Jann

La Pergola

Sevón

Wathelet

Timmermans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. oktober 2001.

R. Grass

P. Jann

Justitssekretær

Formand for Femte Afdeling